

SAMORZĄD LOKALNY – DOBRO PUBLICZNE

• ARTYKUŁ DYSKUSYJNY

Jerzy Kleer
Uniwersytet Warszawski

UWAGI WSTĘPNE

Samorząd lokalny stanowi przedmiot rozważań wielu dyscyplin naukowych, począwszy od nauk prawnych, poprzez nauki ekonomiczne, socjologię, politologię, aż po teorie zajmujące się problematyką demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Niemniej istotny jest wątek praktycznych rozwiązań, związanych z miejscem układu lokalnego w strukturze państwa, dotyczący głównie, chociaż nie wyłącznie, stopnia decentralizacji, a więc podziału funkcji władczych między władzę centralną i lokalną¹. Istotne jest zatem określenie, czym ma być władza lokalna: częścią władzy centralnej, wyodrębnionej ze względów praktycznych w celu lepszego i bardziej efektywnego jej funkcjonowania, czy też instytucją autonomiczną, podległą głównie społeczności lokalnej. Wątków tego typu można by wskazać więcej. Dla poniższych rozważań przyjmuję jednak inną perspektywę, związaną po pierwsze – z teorią ekonomii, a po wtóre – z pewnym jej fragmentem będącym częścią sfery społecznej w szerokim tego słowa rozumieniu, w węższym – z teorią sektora publicznego.

UKŁAD LOKALNY JAKO CZĘŚĆ DOBRA PUBLICZNEGO

Układ centralny (państwo) i układ lokalny (samorząd terytorialny) to dwie części składowe sektora publicznego. Samorząd może przy tym występować w dwóch relacjach w stosunku do państwa:

1) jako wyodrębniona część władzy centralnej, niemająca własnych, autonomicznych uprawnień ani celów, lecz realizująca wyłącznie nakazy centrum;

2) jako układ lokalny dysponujący częścią uprawnień władczych, które w większym stopniu uwzględniają specyficzne potrzeby układu lokalnego niż to możliwe w pierwszym przypadku; dotyczy to także dóbr publicznych.

Tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku władza lokalna występuje w postaci dawcy przekazującego dobra publiczne zarówno z nadania władzy centralnej, jak i z własnej inicjatywy bądź potrzeb czy nacisków społeczności lokalnej. Ten zakres działalności władzy i samorządu lokalnego został mniej czy bardziej poprawnie sformułowany teoretycznie i w miarę dobrze opisany w odniesieniu do poszczególnych państw. Zarówno w warstwie teoretycznej, jak i praktycznej sformułowano kilka modeli, za pośrednictwem których można rozpatrywać poszczególne przypadki.

W poniższym tekście chciałbym rozważyć inne ujęcie samorządu lokalnego: nie tyle jako przekaźnika decyzji centralnych czy dawcy – w imieniu władzy czy własnym – dóbr publicznych, ile jako odrębnego i samodzielnego bytu ekonomiczno-społecznego, który można traktować jako specyficzne dobro publiczne. Jest to podejście oryginalne i dyskusyjne, a teza: „samorząd publiczny – dobrem publicznym” należy traktować jako hipotezę badawczą. W artykule próbuję sformułować warunki niezbędne do jej udowodnienia, których spełnienie pozwoli – moim zdaniem – na uznanie tego samorządu za dobro publiczne.

UZASADNIENIE TEORETYCZNE TRAKTOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO DOBRA PUBLICZNEGO

Za punkt wyjścia przyjmuję dwa założenia: pierwsze, iż powszechną formą gospodarowania jest gospodarka rynkowa, i drugie, że system polityczno-instytucjonalny, stanowiący nadbudowę gospodarki rynkowej, przyjmuje postać systemu demokratycznego. Jeśli pierwsze założenie w przeważającym stopniu ma we współczesnej praktyce gospodarowania charakter powszechny, to w przypadku drugiego, odnosi się jedynie do pewnej grupy państw, z reguły bardziej rozwiniętych i wywodzących się głównie z kręgu cywilizacji euroatlantyckiej. Niemniej dla analizy teoretycznej założenia te są dostatecznie zasadne. Stanowią wszakże jedynie warunki zewnętrzne, w jakich samorząd lokalny może w pewnych okolicznościach stać się dobrem publicznym.

Spróbujmy spojrzeć na samorząd lokalny głównie z punktu widzenia teorii ekonomicznej. Jakkolwiek samorząd lokalny można odnaleźć w różnych analizach teoretycznych ekonomii (ściślej w poszczególnych nurtach ekonomii), praktycznie nie zagościł w teorii dóbr publicznych zarówno w tych nurtach, które reprezentują podejście normatywne, jak i w tych, gdzie dominuje podejście pozytywne. Trudno się temu dziwić, bowiem analiza samorządu lokalnego, jeśli potraktować ją całościowo, wymyka się z zasad jednego nurtu teoretycznego.

Wprowadzając pojęcie samorządu lokalnego jako dobra publicznego do teorii ekonomii² oparłem się nie tylko na kierunkach (nurtach) ekonomicznych, takich jak teoria dóbr publicznych, głównie, chociaż nie wyłącznie, na teorii normatywnej ekonomii instytucjonalnej, ale także na teoriach demokracji, zwłaszcza zaś teorii czy teoriach społeczeństwa obywatelskiego. To, co prezentuję, jest zatem podejściem interdyscyplinarnym.

Punktem wyjścia poniższych rozważań jest tradycyjna definicja, która za dobro publiczne uważa takie, które jest niewykluczalne i nierywalizacyjne. Obudową tej definicji są uprzednio wprowadzone założenia dotyczące gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego. Jest to o tyle istotne, że kategoria gospodarki rynkowej pozwala na mniej więcej wyraźny podział na to, co jest publiczne, a co prywatne³. Oba te założenia pozwalają na wyodrębnienie dwóch skrajnych członów: to co jest i może być wyłącznie prywatne, i to co jest i może być wyłącznie publiczne. Między obu tymi ekstremami znajduje się olbrzymia przestrzeń, w której można odnaleźć multum dóbr, które w jakiejś mierze mają charakter mieszany, klubowy, lokalny etc. W tej grupie również znajduje się samorząd lokalny, który – o czym dalej – w pewnych warunkach i przy posiadaniu pewnych właściwości może stać się dobrem publicznym. Ale funkcjonowanie samorządu lokalnego może mieć miejsce również wówczas, kiedy nie ma cech i właściwości pozwalających na uznanie go za dobro publiczne.

Samorząd lokalny wprawdzie można w sposób jednoznaczny zaliczyć do sfery publicznej, jednakże kwestie niewykluczalności, podobnie jak i nierywalizacyjności, w warunkach kiedy samorząd jest swoistym przedłużeniem państwa, mając ograniczone funkcje władcze, nie są już tak oczywiste. Tego typu komplikacji można wprowadzić znacznie więcej, niemniej za punkt wyjścia można i należy przyjąć podejście pozytywne⁴. Pozytywne to znaczy takie, kiedy sformułowane zostają warunki konstytuujące samorząd lokalny jako dobro publiczne.

Samorząd lokalny zawsze funkcjonuje pod słabszym lub silniejszym wpływem, naciskiem czy regułami gry pojawiającymi się z dwóch nierównoważnych stron. Pierwsza to sfera makropaństwowa w najogólniejszym stopniu określająca podstawowe zasady i reguły gry funkcjonowania samorządu lokalnego, a druga to społeczność lokalna czy ściślej mikrośrodowisko; obie pośrednio i bezpośrednio wpływają na charakter i funkcjonowanie samorządu lokalnego. W tym drugim przypadku występuje sprzężenie zwrotne o różnej sile.

Na poziomie analizy teoretycznej trudno wyraźnie, a zwłaszcza wymiennie określić siłę sfery makropaństwowej i mikrolokalnej. Związane są one bowiem ze sobą przez ciągłość systemowo-państwową oraz system kulturowy, tradycję oraz mobilność społeczną w szerokim tego słowa rozumieniu. Jeśli jednak rozważymy owe dwie sfery w sposób rozdzielny i przypiszemy każdej z nich zespół zmiennych, to w przybliżeniu uzyskamy odpowiedź na pytanie: jakie muszą zaistnieć warunki po stronie makrosfery państwowej i sfery lokalnej, by samorząd lokalny stał się dobrem publicznym. I próbie sformułowania takiej właśnie odpowiedzi poświęciłem ten artykuł.

MAKROSFERA PAŃSTWA

Makrosfera państwowa⁵ ma wiele wyznaczników wpływających na funkcjonowanie układów lokalnych. Wybór, jaki dla poniższej analizy został dokonany, ma w jakimś stopniu charakter arbitralny, niemniej oparty jest na dorobku teoretycznym uprzednio wspomnianych dyscyplin naukowych, a także na doświadczeniu niektórych państw w zakresie samorządności lokalnej; państw – dodajmy – wywodzących się z kręgu cywilizacji europejskiej⁶.

Pierwszą, a zarazem najważniejszą zmienną jest ład instytucjonalno-prawny, który kształtuje po pierwsze – podstawowe ramy, w jakich funkcjonują podmioty danego państwa, po wtóre – określa podstawowe reguły gry w ramach gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego.

Ład instytucjonalno-prawny posiada wiele wyznaczników, spośród których zostało wybranych pięć, jakie wydają się najbardziej znaczące dla poniższej analizy⁷:

- 1) za podstawę uznać należy równość podmiotów i jednostek wobec prawa;
- 2) pochodną, a w pewnym stopniu konstytuującą, jest ochrona praw własności, z nadrzędnym charakterem własności prywatnej;
- 3) stabilność prawa, jego przejrzystość, a co zatem idzie długotrwałe i jasno obowiązujące reguły gry w sferze politycznej oraz gospodarczej;
- 4) ciągłość instytucji jako gwaranta całości kształtu ładu instytucjonalno-prawnego;
- 5) apolityczność administracji publicznej wobec partii będących czasowo u władzy.

Drugą zmienną, która jest w jakimś stopniu pochodną pierwszej (ładu instytucjonalno-prawnego), a zarazem umacniającą ów ład jest zaufanie społeczne (Fukuyama 1997; Sztompka 2007). Jest ono szczególnie ważne w warunkach wzrastającego obszaru wolności, a jednocześnie jej ograniczenia, które wynika z poszerzającej się sfery komercjalizacji działalności ekonomicznej i społecznej oraz otwierania się gospodarek zarówno w obrębie rynku krajowego, jak i w skali międzynarodowej. System demokratyczny oraz gospodarka rynkowa są zatem głównymi wyznacznikami określającymi co najmniej trzy sferze dotyczące zaufania społecznego.

Plaszczyzna podstawowa obejmuje wzajemne relacje: państwo – społeczeństwo. W jakimś najogólniejszym stopniu wywodzą się one z obowiązującego ładu instytucjonalno-prawnego, jednakże w przemownym stopniu zakotwiczone są w kulturze narodu (społeczeństwa) oraz jego historii.

Kolejna plaszczyzna odnosi się do wzajemnych relacji, tzn. zaufania między poszczególnymi grupami społecznymi – na ile zróżnicowanie etniczne, dochodowe czy religijne umożliwia bądź utrudnia jego kształtowanie (Kleer 2008).

Wreszcie rola instytucji pozarządowych, a więc również samorządowych – na ile tworzą one klimat wzajemnego zaufania, a na ile jest ono może być podważane. Odnosi się to głównie, chociaż nie wyłącznie, do instytucji zawodowych, kościołów, organizacji regionalnych oraz ponadregionalnych.

Trzecią zmienną dotyczącą mikrosfery państwowej jest polityka gospodarcza państwa. Każde państwo, niezależnie od charakteru modelu ekonomicznego i opcji ideologicznych partii rządzących, musi realizować jakąś politykę gospodarczą. Może ona wzmacniać spójność społeczną, ale może również prowadzić do podziału społeczeństwa, a co najmniej różnicowania jego interesów w krótkim, średnim czy długim okresie. Współczesne doświadczenia państw pozostających na podobnym poziomie rozwoju dowodzą, że polityki gospodarcze nie tylko są różne, ale mogą być efektywne bądź nieefektywne.

Czwartą zmienną, wywodzącą się zarówno z polityki gospodarczej, jak i społecznej, są dobra wspólne. Każde państwo posiada pewien zestaw dóbr wspólnych, mających dwojaki rodzaj źródła: jedne wywodzą się z dóbr publicznych, głównie, chociaż nie wyłącznie, duchowych, drugie mają charakter kulturowy czy, szerzej rzecz ujmując, duchowy. Te drugie w dużym stopniu u swych podstaw mają zasadę tolerancji w szerokim tego słowa rozumieniu.

Dobra wspólne odgrywają szczególnie pozytywną rolę w okresach wielkich przemian systemowych. Na ile są w tych procesach wykorzystane, zależy w dużym stopniu od ideowych wyznaczników nie tylko samej zmiany, ale głównych jej realizatorów. W znaczącym stopniu wiąże się to z hierarchią ważności, jaką poszczególnym dobrom wspólnym nadaje państwo, czy ściślej partie polityczne będące u władzy, a także z siłą partii opozycyjnych. Dobra wspólne mogą zarówno łączyć, jak i dzielić społeczeństwo⁸.

Piątą zmienną jest zróżnicowanie dochodowe, ujmowane statycznie oraz dynamicznie. Zróżnicowanie dochodowe jest przypisane gospodarce rynkowej zarówno w pozytywnej, jak i negatywnej postaci. Możliwość awansu dochodowego niewątpliwie działa stymulująco na rozwój. Jednakże nadmierne zróżnicowanie zawsze prowadzi do napięć politycznych i społecznych. Problemem teoretycznym oraz praktycznym jest odpowiedź na pytanie: gdzie znajduje się ów punkt optymalny zapewniający rozwój gospodarczy, a jednocześnie niedopuszczający do nadmiernych napięć społecznych czy wręcz politycznych. Rozwój w ramach każdej państwowości wymaga pewnego poziomu spójności społecznej.

Zwrócić tu należy uwagę na trzy ogólniejsze zjawiska związane z owym zróżnicowaniem. Pierwsze to zmienność w czasie postrzegania owego zróżnicowania. Drugie wiąże się z korzyściami, jakie poszczególne grupy odnoszą z ogólnego wzrostu dobrobytu. Można pokusić się o hipotezę, która została w wielu przypadkach pozytywnie zweryfikowana, że przy ogólnym wzroście dobrobytu łatwiejsza jest akceptacja zróżnicowania, aniżeli wówczas, kiedy ów wzrost jest nieznaczny czy wręcz ma miejsce stagnacja. W każdym jednak warunkach polityka gospodarcza musi poszukiwać równowagi między wzrostem a sprawiedliwością⁹. Trzecie wreszcie zjawisko ogólnie określa się jako społeczną świadomość zróżnicowania. Jest ona funkcją zarówno ogólnego poziomu rozwoju, jak i modelu świadomościowego upowszechnianego przez środki masowej komunikacji.

Szóstą zmienną jest zdolność do kompromisu zarówno partii politycznych, grup zawodowych, jak i różnego rodzaju organizacji religijnych, etnicznych etc. Jest to jeden z ważniejszych komponentów współczesnych systemów polityczno-społecznych. To, że społeczeństwa są zróżnicowane, jest zjawiskiem powszechnym. Jednakże w warunkach funkcjonowania systemów rynkowych i demokratycznych, otwierających się gospodarek, konkurujących idei oraz ideologii, a także wyzwań stojących przed każdym krajem z osobna, zdolność do kompromisu stanowi szczególną wartość i podstawową zasadę funkcjonowania współczesnych społeczeństw.

Kwestia kompromisu ma nie tylko charakter wewnętrzny, ale i zewnętrzny. W poszczególnych przypadkach ma różną wagę i zajmuje odmienne miejsce w hierarchii ważności każdego kraju.

Siódmą i ostatnią w tym modelu zmienną makrosfery państwowej jest zakres dopuszczalnej i akceptowalnej przez państwo, ale także przez społeczeństwo, szarej sfery oraz korupcji. To, że zjawiska mają charakter powszechny, jest twierdzeniem banalnym, niemniej występują znaczne różnice pod względem jego skali oraz akceptacji społecznej¹⁰.

Przedstawionych wyżej siedem cech układu mikrosfery uważam za główne, zewnętrzne determinanty traktowania samorządu lokalnego jako dobra publicznego w konstruowanym przeze mnie modelu teoretycznym. Zgodnie z tym modelem ich charakter (a może stopień dojrzałości?) sprzyja procesom przekształcania się samorządu w dobro publiczne lub je hamuje; procesom, których uruchomienie i przebieg zależą równocześnie od cech samego samorządu, a więc od układu mikrosfery lokalnej.

MIKROSFERA LOKALNA

Wprawdzie każdy konkretny układ charakteryzuje się pewnymi specyficznymi właściwościami, jednakże w analizie teoretycznej można wydobyc pewne cechy mające ogólny charakter.

Podobnie jak makrosfera państwowa, również mikrosfera lokalna posiada siedem zmiennych. Zmienne te można zastosować tylko do takiego układu lokalnego, w którym występują właściwości wynikające z makrosfery państwowej. Ta ostatnia musi być oparta na ładzie instytucjonalno-prawnym, który po pierwsze – ma charakter demokratyczny, po wtóre – system zarządzania państwem jest w jakimś zakresie zdecentralizowany, i po trzecie – władza lokalna wyposażona jest w dosyć duży zakres władzy.

Pierwsza zmienna dotyczy związku między samorządem lokalnym a mikrośrodowiskiem, którym zarządza. Charakter tego związku jest szczególny, musi bowiem zapewniać występowanie kilku zasad.

1. **Akceptacja samorządu lokalnego przez środowisko.** W systemie demokratycznych wyborów zawsze pojawia się problem reprezentatywności wyborców, którzy aktywnie w nich uczestniczą. Kwestia dotyczy nie tyle prawomocności wyborów, która może mieć miejsce również przy niskiej frekwencji, ile faktycznej akceptacji samorządu przez społeczność lokalną. Zasada ta bowiem wiąże się nie tylko

z demokratycznym charakterem wyborów, ale także z akceptacją tego, co samorząd robi dla środowiska, którym zarządza. I to zarówno w perspektywie krótko-, jak i długookresowej.

2. **Znajomość środowiska i jego potrzeb.** Zasada ta wydaje się oczywista, bowiem członkowie samorządu wywodzą się ze społeczności lokalnej zarówno przez fakt zamieszkania, jak i pracy. Są to jednak jedynie warunki wyjściowe, które nie przesądzają jeszcze o właściwej ocenie hierarchii potrzeb poszczególnych grup.

3. Członkowie władz samorządu lokalnego powinni posiadać **umiejętność formułowania i prezentacji priorytetów z punktu widzenia całego układu lokalnego, a nie tylko poszczególnych grup interesów.** Jest to kwestia szczególnie złożona, bowiem społeczność lokalna jest organizmem zróżnicowanym, a często sprzecznych interesach. Stąd też umiejętność ich godzenia poprzez czasową sekwencję poszczególnych priorytetów jest szczególnie ważna.

4. Z powyższą zasadą związana jest umiejętność dialogu. Dialog stanowi zasadniczą przesłankę tworzenia wewnętrznej spójności społeczności lokalnej, która zapewnia lub może zapewnić realizację różnych interesów. A jeszcze ważniejsze jest tworzenie długofalowej wizji całego układu lokalnego, akceptowalnego jeśli nawet nie przez całą społeczność, to przez znaczną jej część.

5. Zasadą naczelną jest jednak **zaufanie środowiska lokalnego do funkcjonującego samorządu.** Jeśli wymieniam tę zasadę na końcu, czynię tak głównie dlatego, że zaufanie jest zweryfikowane w trakcie jego działalności i tylko pozytywne efekty mogą w sposób względnie trwały tworzyć klimat długotrwałego zaufania. Jest to kwestia złożona, nie tylko z uwagi na zróżnicowane interesy społeczności lokalnej, ale także, a czasami głównie ze względu na odmienne wizje polityczne, związane z konkurującymi partiami politycznymi.

Drugą zmienną jest zakres władzy decyzyjnej, jaką dysponuje samorząd lokalny. Jest ona w decydującym stopniu funkcją obowiązującego modelu polityczno-państwowego, określającego podział władzy między układem centralnym a lokalnym. Podział ten jest zawsze wypadkową wielu ścierających się tendencji, mających źródła w przeszłości oraz w układzie sił bieżących. Z tego punktu widzenia problem decentralizacji władzy zawsze jest rozwiązaniem konkretnym. Można tu wskazać sformułować tzw. warunki brzegowe. Maksymalny zakres uprawnień dla władzy lokalnej wyznaczają czyste dobra publiczne, ściślej rzecz ujmując instytucje związane z ich podażą oraz udział w finansach publicznych.

Trzecią zmienną umożliwiającą przekształcenie samorządu lokalnego w dobro publiczne jest sprawność władzy lokalnej. Formalne spełnienie przez samorząd lokalny tzw. standardowych warunków dobra publicznego nie przesądza o realnym jego funkcjonowaniu oraz rzeczywistych korzyściach społeczności lokalnej. Może to mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy władza lokalna aktywnie korzysta z formalnie posiadanych uprawnień, a do tego musi być sprawna i zdolna do kompromisów.

Sprawność władzy lokalnej zawsze jest funkcją wiedzy oraz doświadczenia. Stwarzają one podstawę do właściwego ułożenia wzajemnych relacji z władzą centralną. Ta ostatnia posiada możliwość różnego rodzaju ingerencji zarówno formalnych, jak – i co ważniejsze – nieformalnych.

Umiejętność zawierania kompromisów politycznych, społecznych oraz ekonomicznych jest niezbędna głównie dlatego, że przekształcenie samorządu lokalnego w dobro publiczne charakteryzuje się swoistą ciągłością. Realizacja ważnych celów społecznych wymaga czasu i nie może podlegać zmienności pod wpływem cyklu wyborczego. Stąd też realizacja głównych celów wymaga, obok czasu, akceptacji kolejnych ekip samorządowych, co może być osiągnięte wyłącznie w warunkach zaufania i kompromisu. W tym także przejawia się sprawność władzy lokalnej.

Czwartą zmienną w modelu mikrosfery lokalnej jest mobilność społeczna. Charakteryzuje się ona dwiema podstawowymi właściwościami: ruchliwością zawodową i zakresem więzów wewnętrznych. Jej wyodrębnienie ma uzasadnienie głównie w tym, że innego typu przedsięwzięcia stoją przed władzą lokalną wówczas, kiedy mobilność jest niska, a inna wówczas, kiedy jest wysoka. Jeśli z tego punktu widzenia rozpatrywać będziemy różnego typu gminy (obszar władzy lokalnej), wówczas pojawiają się co najmniej trzy różne sytuacje: gminy miejskie i wiejskie, charakter podstawowego rodzaju działalności gospodarczej (rolnictwo, przemysł, usługi – tradycyjne bądź nowoczesne), stopień otwartości gminy na powiązania zewnętrzne.

System powiązań samorządu lokalnego ze społecznością w różnych typach gmin będzie zasadniczo odmienny. W każdym z nich po-

jawią się inne priorytety, które dla poszczególnych grup społecznych mogą mieć charakter korzystny bądź niekorzystny. Umiejętność dialogu i tworzenie rozwiązań kompromisowych staje się jedną z ważniejszych funkcji samorządu lokalnego.

Piątą zmienną jest świadomość społeczności lokalnej, jej związek z układem lokalnym jako siłą wspomagającą. Jest to jakby druga strona sprawności władzy lokalnej i związków z mikrośrodkami. Świadomość społeczności lokalnej jest w dużym stopniu funkcją modelu i poziomu edukacyjnego, na który w pewnym zakresie ma wpływ samorząd lokalny¹¹.

Społeczność lokalna, a ściślej poszczególne jednostki czy grupy wchodzą w pewien system powiązań, wzajemnych interakcji, których celem jest osiągnięcie korzystnego efektu całej zbiorowości. Jest to możliwe wówczas, kiedy zaistnieje więź z układem lokalnym, tzn. ze społecznością, która wykształca coś, co można określić jako świadomość lokalną. Ta ostatnia, jeśli funkcjonuje w dłuższym horyzoncie czasowym, staje się trwałą wartością, mającą istotne znaczenie dla spójności tejże społeczności. Wpływa ona istotnie na funkcjonowanie samorządu lokalnego i zwrótnie – jego decyzje oddziałują na funkcjonowanie społeczności lokalnej. Pojawia się pewien typ konsensusu, który tworzy swoistą równowagę między interesami różnych grup a interesem całej społeczności. Efektem tego typu współdziałania jest wzrost zaufania między władzą lokalną a społecznością lokalną.

Szóstą zmienną jest stosunek do lokalnych dóbr publicznych. Lokalne dobra publiczne pełnią ważne funkcje, jednakże w tym miejscu ich analiza może być pominięta¹². Istotne jest jedynie stwierdzenie, iż w jakimś stopniu mają one charakter uzupełniający w stosunku do pozostałych dóbr publicznych, kreując postęp materialny zapewniający w jakimś obszarze wzrost dobrobytu społecznego, prestiż układu lokalnego czy szerzej społeczności lokalnej; wreszcie oddziałując jako czynnik zewnętrznego przyciągania ludzi oraz kapitału.

Siódmą zmienną jest otwartość układu lokalnego, stosunek do świata zewnętrznego¹³. Jest to ważny składnik funkcjonowania społeczności lokalnej ze społecznego, kulturowego, ekonomicznego i politycznego punktu widzenia. Żaden układ lokalny nie może współcześnie funkcjonować w postaci zamkniętej. Wynika to z kilku powodów: otwarty charakter układu sprzyja postępowi materialnemu, rozwija kontakty zewnętrzne, zapewnia nowe rynki zbytu, przyciąga zewnętrzne inwestycje, a także tworzy warunki dla zwiększonej podaży lokalnych usług, sprzyja uczeniu się i rozwijaniu przedsiębiorczości, innowacyjności i kreatywności, wreszcie stwarza możliwości długookresowego współdziałania z podmiotami zewnętrznymi.

Jak już wspominałem, przedstawione wyżej zmienne modelu przekształcania samorządu w dobro publiczne stanowią wewnętrzne determinanty tego procesu. Są one wszystkie niezbędne do jego realizacji, podobnie jak w przypadku determinant zewnętrznych. Kolejny i końcowy punkt przedstawianej tu analizy ujmuje te grupy łącznie.

MAKROSFERA PAŃSTWOWA I MIKROSFERA LOKALNA

Z dotychczasowej analizy uzyskaliśmy po siedem zmiennych w obu analizowanych układach.

Makrosfera państwowa	Mikrosfera lokalna
1. Ład instytucjonalno-prawny	1. Związek władzy lokalnej z mikrośrodkami
2. Zaufanie społeczne	2. Zakres uprawnień decyzyjnych samorządu lokalnego
3. Polityka gospodarcza	3. Sprawność władzy lokalnej
4. Dobra wspólne	4. Mobilność społeczności lokalnej
5. Różnicowanie dochodowe	5. Świadomość społeczności lokalnej
6. Zdolność do kompromisu	6. Rola dóbr lokalnych
7. Zakres szarej strefy	7. Stosunek do innych

Źródło: opracowanie własne.

Dotychczasowa analiza miała charakter jakościowy i rozdzielić (osobna dla każdej zmiennej). Spójność modelu wymagałaby także ujęć ilościowych i porównawczych między zmiennymi; zyskałaby na tym także przeprowadzona już ocena znaczenia każdej zmiennej. I tu pojawiają się trudności z tzw. policzalnością: dobrane kategorie nie mają miar, bowiem ani samorząd terytorialny, ani państwo nie są kategoriami czystymi, dającymi się przyporządkować jednej dyscyplinie. Nie są ani

czysto ekonomiczne, ani czysto społeczne, ani czysto kulturowe, nie mówiąc już o ich wymiarach politycznych; wymagają analiz interdyscyplinarnych, a każda dyscyplina ma własne narzędzia i miary.

Można oczywiście zadać pytanie, dlaczego uwzględniono te, a nie inne zmienne. W pierwszej kolejności chciałbym podkreślić, iż jest to mój subiektywny, czy jak kto woli, arbitralny wybór zmiennych. Decydujący wpływ na taki wybór miał nie tylko mój obszar badawczy w ciągu ostatnich kilku latach, ale całokształt mojego dorobku naukowego. Nie jest to argument dostateczny, stąd też wspomnę jedynie o czterech obszarach, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się tak z analizowaną problematyką, jak i z wyborem zmiennych. Są to: teoria sektora publicznego, teoria i praktyka transformacji systemowej, analiza porównawcza rozwoju krajów o różnych systemach i na różnym poziomie rozwoju, wreszcie szeroko rozumiana problematyka globalizacji, wykraczająca poza sferę czysto ekonomiczną.

Inną kwestią jest waga poszczególnych zmiennych w przypadku analizy konkretnego kraju czy grupy przypadków. W innym miejscu (Kleer 2009b) każdej ze zmiennych przypisałem określoną liczbę punktów: od 1 do 10 (od najniższej do najwyższej). Im wyższa liczba, tym szansa przekształcenia samorządu lokalnego w dobro publiczne jest wyższa. Dolną graniczną miarę określiłem na poziomie 75–80 punktów¹⁴. Mam oczywiście świadomość, że waga poszczególnych zmiennych jest różna w zależności od charakteru badanego obszaru w ujęciu statycznym, a tym bardziej w dynamicznym. Tyle, jeśli chodzi o ogólne uzasadnienie.

ZAKOŃCZENIE

Jeśli przyjmiemy zasadność zmiennych wybranych do modelu, wówczas pozostają jeszcze dwie kwestie wymagające uzasadnienia: pierwsza dotyczy trafności interpretacji merytorycznej poszczególnych zmiennych, druga – wartości merytorycznej wprowadzenia samorządu lokalnego do kategorii dóbr publicznych.

Analiza zmiennych miała charakter ogólny i statyczny. Każda próba ich wykorzystania wymaga uwzględnienia co najmniej pięciu czynników korygujących. Nie wnikając w szczegółową ich analizę, chciałbym jedynie skrótowo je wymienić.

Po pierwsze, należy uwzględnić czynnik czasu, a więc dokonać ich analizy w czasie. I to z dwóch punktów widzenia: każda ze zmiennych podlega nie tylko przeobrażeniom dokonującym się w różnym rytmie, ale – co ważniejsze – ich znaczenie nabiera innych treści z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego.

Po drugie, rozwój ma miejsce w warunkach różnych modeli ekonomiczno-społecznych, które poszczególnym zmiennym nadają odmienną wagę i znaczenie.

Po trzecie, konieczne jest uwzględnienie poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego, który w zasadniczy sposób wpływa na percepcję poszczególnych zmiennych oraz ich wartość, zarówno materialną, jak i duchową.

Po czwarte, konieczne jest uwzględnienie otoczenia zewnętrznego, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie: na ile model ekonomiczny i społeczny ma charakter otwarty, a na ile charakteryzuje się cechami modelu zamkniętego.

Po piąte wreszcie, każdy kraj, każda gospodarka i społeczeństwo charakteryzują się pewną specyfiką zarówno ze względu na system wartości czy szerzej system kulturowy, strukturę społeczno-etniczną, jak i poziom ekonomiczny. Wszystkie te komponenty mają wpływ na różną ocenę poszczególnych zmiennych.

Pozostaje jeszcze odpowiedź na ostatnie pytanie, odnoszące się do przydatności praktycznej traktowania samorządu lokalnego jako dobra publicznego.

Gospodarka rynkowa, jako powszechna forma gospodarowania, wraz z jej współczesnym charakterem w postaci globalizacji i to niezależnie od zmian, jakie mogą mieć miejsce po obecnym kryzysie, pozostanie formą dominującą. Jedną z jej głównych cech i właściwości jest różnicowanie gospodarcze jednostek, społeczeństw, gmin, regionów czy państw. Tej właściwości gospodarce rynkowej odebrać nie można. Równocześnie system demokratyczny, czy szerzej społeczeństwo obywatelskie, przyznaje wszystkim równe prawa. Jednym z podstawowych dylematów współczesnego rozwoju, który szczególnie uwidacznia się i jest publicznie artykułowany, to spór o relacje między wydajnością a sprawiedliwością. Sporu tego w praktycznej działalności nie sposób do końca rozwiązać. Dotychczasowe próby nie dały pożądanego i racjonalnego efektu.

Niemniej łagodzenie występującej tu sprzeczności pozostaje nadal jedną z centralnych kwestii współczesnego rozwoju. Nie ma – jak sądzę – rozwiązań ekstremalnych, co wszakże nie znaczy, że nie można w poszczególnych obszarach owych sprzeczności łagodzić.

Wydaje się, że pewną dyrektywą, nie tylko teoretyczną, ale także praktyczną, może być kategoria samorządu lokalnego jako dobra publicznego. Na ile praktyka dowiedzie słuszności tego poglądu trudno przesądzić. Należy wszakże wskazać na jeden argument: istnieją nie tylko jednostkowe przykłady praktyczne, że takie możliwości mają miejsce dzięki inicjatywom kształtowanym w wyniku funkcjonowania samorządu lokalnego.

- ¹ Szeroki przegląd teorii zajmujących się tą problematyką patrz (Bukowska 2008).
- ² Po raz pierwszy w literaturze polskiej, a być może światowej opisałem samorząd lokalny w publikacji z 2004 r. (Kleer 2004). Rozwinięcie teoretyczne tej problematyki znajduje się w dwóch publikacjach pod moją redakcją z 2008 r. i z 2009 r.
- ³ Jest to założenie wyłącznie teoretyczne, stanowiące co najwyżej punkt wyjścia dla analizy.
- ⁴ Pozytywne podejście do dóbr publicznych czy dobra publicznego ma miejsce wówczas, kiedy dane dobro jest uważane za dobro publiczne. Szerzej na ten temat (Kondratowicz 2009).
- ⁵ Ten fragment, podobnie jak i ten dotyczący makrosfery lokalnej, oparty jest na tekście zamieszczonym w publikacji (Kleer red. 2009, s. 5).
- ⁶ Można tu jedynie wskazać na takie państwa, jak: Austria, Niemcy, Szwajcaria czy Wielka Brytania.
- ⁷ Nie jest to pełny zestaw składników ładu instytucjonalno-prawnego. Należałoby wprowadzić kilka ważnych składników związanych z teorią własności zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i socjologicznym, a także dotyczących problemów szeroko pojmowanej wolności w rozumieniu ekonomicznym, jak i politycznym. Przegląd literatury w tych obszarach patrz: (Kaczmarek 2006; Kondratowicz 2008).
- ⁸ Doświadczenia transformacyjne, w tym także polskie, dowodzą, że dobra wspólne mogą poważnie dzielić społeczeństwo. Por. (Kleer 2009a).
- ⁹ Jest to w istocie główny problem sporu między nurtami teoretycznymi w ekonomii: neoliberalizmem a koncepcją państwa dobrobytu (jakąś wersją neokeyneszizmu).
- ¹⁰ Istotnym czynnikiem kształtującym stosunek do szarej strefy jest system kulturowy danego kraju czy społeczeństwa. Można tu powołać się np. na przypadek Rosji i Włoch.
- ¹¹ Interesujące z tego punktu widzenia rozwiązania znajdują się w tekście (Kula 2009).
- ¹² Szerszą analizę lokalnych dóbr publicznych przedstawiłem w opracowaniu (Kleer 2005).

SUMMARY

The main thesis of the paper is that local low-level government or self-government can become a public good if it satisfies certain conditions. It is, however, necessary to abandon standard defining criteria of a public good concentrating on the criteria of the lack of exclusion and the lack of competition. For this analysis, two models of interdisciplinary character have been used, each containing seven components: Model I: Governmental macro-structure, with components: institutional and legal order, social trust, economic policy, public goods, income diversity, consensus reaching abilities, grey area activities. Model II Local micro-sphere, with components: relation of local government to environment, the extent of local decision power, efficiency of local government, mobility of local society, the self consciousness of local society, the local role of public goods, the attitude towards others. Each component can have diverse weight: weighting scale from 1 to 10 is proposed. We can define a limit of total weight for the transformation of local self-government into public good at the level of 75–80 points.

NOWE KSIĄŻKI

Ukazał się nowy rocznik **Studiów z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej** pod redakcją Leszka Mitrusa. Tegoroczny numer ma charakter szczególny, mija bowiem 15 lat od ukazania się pierwszego wydania tego periodyku. Stanowi on *Liber Amicorum* prof. dr. hab. Andrzeja M. Świątkowskiego, dla którego rok 2009 to rok ważnych rocznic. Wśród autorów znaleźli się wybitni specjaliści z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych, a także eksperci zaangażowani w działalność Komitetu Praw Społecznych Rady Europy. Tematyka opracowań jest różnorodna. W przeważającej mierze artykuły dotyczą międzynarodowego oraz europejskiego prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, ale analizowane są również zagadnienia z ekonomii, socjologii oraz polityki społecznej. Spektrum tematów zainteresuje zarówno osoby ze środowisk uniwersyteckich, jak i prawników praktyków, dla których tegoroczne *Studia* będą cennym źródłem informacji o indywidualnym i zbiorowym prawie pracy. **Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej** można nabyć w wydawnictwie Uniwersytetu Jagiellońskiego Musica Iagiellonica (kontakt: biuro@mi.pl; tel. 0-12 4228211; kom. 600371813). Cena egzemplarza to 80 zł + koszty przesyłki.

¹³ Jest to jeden z najpoważniejszych problemów współczesności, kiedy pod wpływem procesów globalizacyjnych następuje otwieranie się całych gospodarek, w tym także układów lokalnych. Barię otwierania, obok poziomu ekonomicznego, jest przede wszystkim system kulturowy, a także tradycje w stosunku do innych, tzn. tych spoza układu lokalnego.

¹⁴ W przypadku Polski liczba punktów dla makrosfery publicznej wyniosła 27, a w mikrosferze lokalnej 41. Łączny wynik to 68 punktów, a więc Polska plasuje się poniżej dolnej granicy, kiedy samorząd lokalny kształta się w dobro publiczne.

LITERATURA

- Bukowska G. (2008), *Teoretyczne podstawy podziału kompetencji pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Warszawa: CeDeWu–PL.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław.
- Kaczmarek M. (2006), *Wstęp do socjologicznej teorii własności*, Warszawa.
- Kleer J., red. (2004), *Perspektywy sektora publicznego na świecie*, w: J. Kleer (red.), *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, Warszawa.
- Kleer J. (2005), *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa.
- Kleer J. (2008), *Trójkąt współdziałania czy konfrontacji*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Warszawa: CeDeWu–PL.
- Kleer J., red. (2008), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Warszawa: CeDeWu–PL.
- Kleer J., red. (2009), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa.
- Kleer J. (2009a), *Przyszłość zniewolona przez przeszłość*, w: J. Kleer, B. Galwas, A. Wierzbicki (red.), *Rola nauki w myśleniu o przyszłości*, Warszawa.
- Kleer J. (2009b), *Samorząd lokalny jako dobro publiczne. Przypadek Polski*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa.
- Kondratowicz A. (2008), *Samorząd lokalny a wolność gospodarcza i demokracja*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Warszawa: CeDeWu–PL.
- Kondratowicz A. (2009), *Samorząd lokalny a dobra publiczne – wprowadzenie do badań empirycznych*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa.
- Kula G. (2009), *Od czego zależy sukces samorządu lokalnego*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Kraków.