

ANTONI KOŻUCH  
*Akademia Podlaska w Siedlcach*

## SAMORZĄDNOŚĆ – ASPEKTY TEORETYCZNE

### Wstęp

W Polsce dokonuje się obecnie szeroko zakrojona transformacja społeczno-gospodarcza zmierzająca do przebudowy systemu społecznego, politycznego i gospodarczego w kierunku wprowadzenia rozwiązań i mechanizmów charakterystycznych dla krajów demokratycznych. Stwarza ona nowe wyzwania dla rozwoju obszarów wiejskich, w tym także dla agrobiznesu. Istotnym czynnikiem kształtującym przebieg tych procesów jest ubieganie się Polski o przyjęcie w poczet członków Unii Europejskiej.

W pełni demokratyczna i efektywna transformacja jest możliwa jeśli w ten proces zostanie zaangażowany samorząd wiejski. Stąd też ważna jest decentralizacja władzy publicznej przez ustawowe przeniesienie zadań, kompetencji oraz środków pieniężnych ze struktur centralnych do samorządowych. Poprzez uczestnictwo w działalności różnych szczebli samorządu terytorialnego oraz samorządnych organizacji społecznych, gospodarczych i kulturalnych społeczność lokalna może wpływać na aktywizację danego środowiska.

Zakres samorządności i jej formy to jeden z najważniejszych elementów wyboru, jakiego trzeba dokonać w okresie transformacji systemowej. Samorządność ma bowiem znaczenie instrumentalne jako forma rozwiązywania problemów życia społecznego i gospodarczego. Jest jednak przede wszystkim wartością samą w sobie, ponieważ daje ludziom większy zakres wolności, szansę samorealizacji i pozwala zaspokoić potrzebę decydowania o sprawach własnych i swego otoczenia. Bogactwo form samorządowych wzmacnia system demokracji, gdyż nie ma prawdziwej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego bez samorządności przenikającej różne sfery życia społecznego.

Ważnym elementem systemu demokracji jest system organizacji społecznych, obecnie coraz częściej nazywanych organizacjami pozarządowymi, bowiem takie organizacje, jak związki zawodowe, związki młodzieży, stowarzyszenia, spółdzielczość zrzeszają wszystkie grupy społeczne, obejmują całe spo-

leczeństwo. System organizacji społecznych skupia swoich członków na zasadach dobrowolności i samorządności w celu rozwinięcia ich aktywności społecznej oraz zaspokojenia potrzeb materialnych i kulturalnych. Tworzy zatem najlepszą płaszczyznę udziału członków społeczeństwa w zarządzaniu sprawami społeczno-gospodarczymi.

## 1. Pojęcie i funkcje zrzeszeń

Organizacje społeczne są grupami celowymi, tzn. zrzeszeniami powstałymi dla realizacji określonego celu, przy czym, co jest najważniejsze, cel ten określają osoby zrzeszające się, a jego osiągnięcie służy zaspokajaniu określonych potrzeb grupy. Nie wyklucza to możliwości działalności zrzeszenia na rzecz szerszej społeczności. Zrzeszenia są najbardziej złożonym typem grupy społecznej, która charakteryzuje się świadomością grupową, istnieniem stosunków społecznych oraz organizacji społecznej. Służą one przede wszystkim swoim członkom, którzy sami wyznaczają cele i kierunki działania. Są one miejscem i sposobem zaspokajania potrzeb i zabezpieczenia interesów swoich członków oraz płaszczyzną wyrażania interesów i zbiorowych dążeń członków.

Ze względu na rolę zrzeszeń wobec społeczeństwa można wyróżnić następujące ich funkcje<sup>1</sup>:

**Funkcja integracyjno-strukturalizacyjna** – zrzeszenia stanowią bardzo istotny element integracji społecznej, przy czym rola integracyjna występuje na wielu płaszczyznach i poziomach życia zbiorowego. Zrzeszenia są także czynnikiem łączącym różne struktury i instytucje z szerszą społecznością. Małe zrzeszenia funkcjonujące w środowiskach lokalnych (np. kółka rolnicze, spółdzielnie) są elementem integrującym i wzmacniającym lokalne więzi społeczne o charakterze terytorialnym.

**Funkcja samorządowa** stanowi ważny składnik systemu samorządowego każdego społeczeństwa. Rozwój zrzeszeń jest bowiem rozwojem samorządności społecznej, polegającej na włączaniu szerokich rzesz ludności do udziału w podejmowaniu decyzji społecznych. Jednostka uczestnicząc za pośrednictwem organów samorządu w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw danej grupy społecznej wykształca w sobie zainteresowanie i poczucie odpowiedzialności za sprawy publiczne.

**Funkcja mediacyjno-manipulacyjna** – ta funkcja wiąże się z funkcją samorządową. Zrzeszenie bowiem, a przede wszystkim jego samorząd, pełniąc z jednej strony rolę koordynacyjną zrzeszonych jednostek, z drugiej – jest równocześnie koordynatorem interesów grupowych i ogólnospołecznych. Zrzeszenie i jego samorząd są pośrednikiem między grupą a szerszą społecznością oraz między

<sup>1</sup> Por. Sowa K., 1976: Elementy socjologicznej teorii zrzeszeń z analizą wybranych zagadnień spółdzielczych zrzeszeń konsumenckich. ZW CZSR, Warszawa; s. 13-87.

jednostką a państwem. Z podporządkowania zrzeszeń państwu wynika ich funkcja manipulacyjna polegająca na kierunkowym oddziaływaniu władzy za pośrednictwem zrzeszeń na zachowania członków.

**Funkcja inicjowania zmian społecznych** – przeobrażenia stosunków w życiu zbiorowym są zawsze związane z mniej lub bardziej zorganizowanym działaniem ludzkim.

Zrzeszenie osób, tworzących określoną grupę społeczną, jest zasadniczym elementem wiejskich organizacji samorządowych. Cechą zrzeszeń jest przede wszystkim służenie swoim członkom, a nie osobom z zewnątrz. Można zauważyć, że społeczność wiejska realizuje tę cechę, gdyż wypełnia wiele funkcji wewnętrznych.

Każda grupa społeczna, a zwłaszcza zrzeszenie, obok określonego celu, metod działania i struktury organizacyjnej, posiada pewne środki materialne. W przypadku spółdzielni czy kółek rolniczych środkami tymi są przede wszystkim udziały członkowskie oraz zorganizowane przy ich pomocy (a także za pomocą kredytów i pożyczek) wspólne przedsiębiorstwa służące realizacji celów grupy. Jest ono więc środkiem działania tych organizacji i osiągania ich celów. W stosunku do zrzeszenia jest elementem podporządkowanym i wtórnym.

Społeczne organizacje są zrzeszeniami publicznymi, tzn. mają trwałe na płaszczyźnie formalnoprawnej uregulowane stosunki z otoczeniem społecznym i szerszą społecznością, w której działają. Zrzeszeniowy charakter organizacji społecznych jest widoczny przy ich zakładaniu, co odbywa się w wyniku zgodnej woli grupy osób. Założenie organizacji następuje na podstawie inicjatywy społecznej, najczęściej oddolnej, wpływającej ze środowiska, w którym ona ma działać. Należy tu podkreślić dobrowolność zrzeszania się jako istotną cechę organizacji samorządowych.

## 2. Samorządność jako atrybut organizacji społecznych

Cechą społecznych organizacji samorządowych jest istnienie organów samorządu, których wewnętrzna struktura jest tak pomyślana, aby w jak największym stopniu zapewnić szeroki udział członków w zarządzaniu organizacją. Ten szeroki udział przyczynia się do usprawnienia działalności zrzeszenia a także powoduje dodatnie skutki społeczne. Działalność w organach samorządu wyrabia natomiast wśród członków uczestniczących w tych pracach troskę o interes społeczny i odpowiedzialność między innymi za zaspokojenie potrzeb środowiska. Jednocześnie członkowie zrzeszenia zapoznają się z mechanizmem działania organizacji, zyskują konkretne informacje o zasadach prowadzenia gospodarki w warunkach gospodarki rynkowej.

Zarządzanie w samorządowych organizacjach społecznych polega na określaniu celów, czyli tych potrzeb, które może i powinna realizować organizacja,

na podejmowaniu decyzji dotyczących zadań, środków i terminów realizacji. Ważnym elementem zarządzania jest kontrola wykonania ustalonych zadań. Członkowie zarządzają organizacją bezpośrednio lub za pośrednictwem organów samorządu reprezentujących ogół członków. Względy praktyczne ograniczają w wielu przypadkach stosowanie zarządzania bezpośredniego. Zarządzanie pośrednie winno być również demokratyczne. Demokratyzm w zarządzaniu pośrednim można osiągnąć gdy:<sup>2</sup>

- wszystkie organy są wybierane spośród ogółu członków zrzeszenia,
- każdy członek posiada czynne i bierne prawo wyborcze,
- każdy członek ma tylko jeden głos, niezależnie od liczby posiadanych udziałów,
- zarządzanie jest unormowane przepisami prawa lub decyzjami organów samorządu,
- istnieje system wewnętrznej, wzajemnej kontroli pracy organów samorządu, działalność wszystkich ogniw samorządu jest oceniana przez ogół członków na zebraniach członkowskich.

Organy samorządu jako organy zrzeszenia członków działają w sposób kolegialny. Oznacza to, że wszyscy członkowie danego organu (np. zarządu kółka rolniczego) są sobie równi. Uchwały i decyzje są podejmowane większością głosów. Przewodniczący (prezes) w sprawach merytorycznych ma pozycję równorzędną do pozycji pozostałych członków tego organu.

Praktyka życia społecznego wskazuje, że wraz z wprowadzeniem gospodarki rynkowej nastąpiło okresowe obniżenie aktywności instytucji i organizacji służących kreowaniu i upowszechnianiu postępu w rolnictwie. Przyczyną tego zjawiska jest powstanie tzw. pustki instytucjonalnej w wyniku gwałtownych zmian systemowych. Na obszarach wiejskich wiele dawnych form zanikło, a w ich miejsce nie pojawiły się nowe w wyniku, które stanowiłyby wsparcie dla gospodarstw rolnych. Ciągłe brak jest regulacji prawnych dotyczących zakresu i relacji samorządu terytorialnego i zawodowego. Nie sprzyjało kształtowaniu się postaw i tradycji samorządowych ugruntowane przez ostatnie dziesięciolecia w społeczeństwie zjawisko „ogłądania się na państwo”. W znacznej części społeczeństwa wiejskiego występują rozgoryczenie, apatia, nieumiejętność radzenia sobie w nowych warunkach itp. Tworzenie więc infrastruktury instytucjonalnej jest zadaniem zarówno państwa, jak i samych rolników, samorządu lokalnego i zawodowego.

Oceniając stan samorządności wiejskiej i rolniczej w Polsce należy zauważyć duże dysproporcje, jakie istnieją między sytuacją w tym zakresie w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Samorządność jest częścią szerszego problemu

<sup>2</sup> Romanowski T., 1978: Spółdzielczość wiejska a przemiany wsi i rolnictwa. ZW CZSR, Warszawa; s. 36-37.

samoorganizowania się rolników dla poprawy warunków rozwoju wsi i rolnictwa oraz poprawy sytuacji tej grupy zawodowej. Integracja europejska będzie zdecydowanie bardziej korzystna dla tych, którzy potrafią się do niej przystosować, zwłaszcza w warstwie instytucjonalnej, a tej dziedzinie jest relatywnie dużo do zrobienia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że samorządności nie można zadekretować, a samorządu jedynie powołać. Samorządność ma znaczenie instrumentalne, jako forma rozwiązywania problemów życia społecznego i gospodarczego, ale też daje możliwość samorealizacji, pozwala zaspokoić potrzebę decydowania o sprawach swoich i otoczenia. Samorządność to proces posiadający określoną strukturę i dynamikę. *Aspekt strukturalny* to instytucje samorządowe różnego typu i szczebla. Natomiast *aspekt dynamiczny* to możliwości i szanse, w ramach których jednostki i grupy społeczne dokonują wyborów w zależności od potrzeb. Z drugiej strony samorządność łączy w sobie dwie idee: samopomocy i współrzędzenia.

### 3. Samorząd – pojęcie, rodzaje i motywacja funkcjonowania

Samorząd to „władza cząstkowa” w ramach szerszego układu politycznego. Pojęcie to odnosi się do podejmowania decyzji przez grupy i odłamy ludności w imię swoich interesów - politycznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych<sup>3</sup>. Z powyższego wynika, że samorząd to wykonywanie władzy lub innej działalności organizacyjnej przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności za pośrednictwem wybranych przez siebie organów, osób sprawujących władzę<sup>4</sup>. Inaczej mówiąc, samorząd to prawem ustalony zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygania spraw określonej społeczności lokalnej, reprezentowanie jej interesów wobec organów państwa oraz wykonywanie zadań zleconych przez prawo, umowy lub porozumienia. Powszechnie więc wśród podstawowych znamion samorządu za istotną jego cechę uznaje się samodzielne wykonywanie przez jego organy zadań administracji publicznej (państwowej) i to w rozstrzygających (władczych) formach działania<sup>5</sup>.

Pojęcie samorząd jest używane często, przy czym rzadko nadaje mu się taką samą treść. Najczęściej przyjmuje się, że *samorząd* jest zorganizowanym, dobrowolnym i samorządnym działaniem członków, najczęściej mieszkańców lokalnego środowiska, opartym o uprawnienia publiczno-prawne określone ustawowo

<sup>3</sup> Zob. Wieruszewska M., 1995: Gotowość mieszkańców wsi do włączenia się do działań samorządowych. [w:] Borowicz R. [red.]: Polskie samorzady rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską. Wyd. Adam Marszałek, Toruń; ss. 114.

<sup>4</sup> Piątkowski W., 1994: Idea samorządu w myśli agroturystycznej. *Wiś i Państwo*, nr 1-2.

<sup>5</sup> Por. Błażejczyk M., 1997: Atrybuty samorządu w ustroju prawnym izb rolniczych. *Izby Rolnicze*, z. 1(1).

oraz o własne, jak i przekazane przez państwo środki. Celem tej działalności jest lepsze zaspokojenie wielostronnych potrzeb ludności, realizacja i ochrona wspólnych, społecznie uzasadnionych interesów, kształtowanie stosunków społecznych na zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz poprawa warunków gospodarczego i społecznego rozwoju wsi i rolnictwa, stwarzanie szansy współuczestnictwa ludności w pełnieniu władzy państwowej i zarządzaniu gospodarką<sup>6</sup>.

Samorząd w sensie prawnym różni się od potocznego znaczenia tego pojęcia. **Podstawową cechą** samorządu jest bowiem **członkostwo** wynikające z mocy prawa, z racji zamieszkiwania na danym terytorium, np. samorząd terytorialny lub z racji wykonywania określonego zawodu, np. samorząd adwokacki<sup>7</sup>. Inne organizacje nazywane czasem nieprecyzyjnie samorządem różnią się od samorządu dobrowolnością członkostwa, jak to ma miejsce w przypadku związków zawodowych rolników i społeczno-zawodowych organizacji rolniczych.

Samorząd zawsze stanowił istotny czynnik społecznego życia w każdym systemie organizacyjnym społeczeństwa danego kraju, środowiska, bądź grupy. Był on i jest formą stosunków między jednostkami w grupie, między grupami społecznymi, zwłaszcza zawodowymi, w tym także między grupami społecznymi a państwem. Stąd też wśród podstawowych zadań samorządu często wymienia się obronę interesów określonej grupy w ramach szerszych form organizacyjnych społeczeństwa.

Samorząd stanowi jedną z form decentralizacji administracji państwowej i jednocześnie formę udziału obywateli w realizowaniu zadań tej administracji. W świetle dotychczasowych rozważań samorząd należy więc rozumieć jako samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami polegające na wykonywaniu przez określony organizm funkcji państwowych o charakterze administracyjnym. Należy jednak podkreślić, że do samorządu nie należą jedynie usamorządowione zadania administracji, które zostały przekazane organom samorządowym, ale występuje również zawiadywanie sprawami własnymi danej społeczności, które nie były domeną działania administracji. Nie można zatem uznać za samorząd zrzeszenia zajmującego się wyłącznie własnymi, wewnętrznymi sprawami swych członków. Z drugiej strony wykonywanie zadań administracji nie może być jedyną, ani dominującą dziedziną działalności. Mimo że w tym właśnie zakresie kształtuje się pozycja i znaczenie samorządu, to równie ważnymi są sprawy własne członków zrzeszenia samorządowego oraz jego działalność gospodarcza.

<sup>6</sup> Strużek B., 1986: Samorząd rolniczy – stan i uwarunkowania jego rozwoju. Referat na konferencję KZRKiOR nt. Środowisko gminne (maszynopis powielony).

<sup>7</sup> Zob. Skwarka B., 1995: Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach. [w:] Borowicz R. [red.]: Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską. Wyd. Adam Marszałek, Toruń; s. 89-91.

W warunkach społeczeństwa demokratycznego samorząd społeczny występuje w różnych formach, a jego istotą jest – prawem zagwarantowana zdolność do samodzielnego i demokratycznego decydowania o swoich sprawach, tj. współudział członków społeczeństwa w zawiadywaniu sprawami wspólnymi w zakładzie pracy, lokalnym środowisku itd.

Można wyodrębnić następujące **rodzaje samorządu**: terytorialny, zawodowy i gospodarczy. Stanowią one elementy najbliższego otoczenia rolnictwa. Ich kształt zależy od rozwiązań ustrojowych, które określają zakres władzy sprawowanej przez organy lokalne<sup>8</sup>.

Samorząd terytorialny stanowi element ewolucji form uspołecznienia, pośredni człon między rodziną a państwem. Pochodzi on z wyborów powszechnych i na mocy prawa kontroluje oraz koordynuje wszystkie te przedsięwzięcia, które dotyczą mieszkańców danej gminy, bez względu na rodzaj wykonywanego zajęcia. Jest on organem stanowiącym prawo w skali lokalnej, ale także reprezentuje układ sił politycznych oraz grupy interesów istniejące na terenie danej gminy.

Samorząd gospodarczy dotyczy instytucjonalnych form zrzeszania się przedsiębiorców w celu działania na rzecz ich interesów, maksymalizacji efektów ekonomicznych, postępu technologii, rozwijania eksportu. Jest w Polsce zjawiskiem raczej nowym. Przejawem działania tej formy samorządu są izby gospodarcze oraz różnego rodzaju organizacje przedsiębiorców realizujące konkretne interesy dotyczące działania na rynku, a także reprezentujące interesy przedsiębiorstw wobec przedstawicieli administracji, organizacji społecznych i lokalnych władz oraz uczestniczenie w tworzeniu prawa a także dbające o należytą jakość i rzetelność działalności. Pobudzanie rozwoju i aktywności różnych form samorządowych i zrzeszania się przedsiębiorców ma szczególne znaczenie zwłaszcza dla małych i średnich podmiotów gospodarczych. Podstawowymi formami tego samorządu są izby gospodarcze oraz izby rzemieślnicze.

Samorząd zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód mająca na celu reprezentowanie ich interesów wobec organów państwa oraz innych podmiotów korzystających z ich. Do zadań tej formy samorządu należy również doskonalenie zawodowe i ochrona socjalna zrzeszonych osób<sup>9</sup>. Ta forma samorządu ma w Polsce większe tradycje. Dotychczasowe jego działania polegały głównie na obronie poziomu konsumpcji. Wynikało to z faktu, że w zarządzaniu polskim rolnictwem dominującą rolę spełniała administracja państwowa. Powyższe pozwala wnioskować, że samorząd rolniczy jest samorządem zawodowo-gospodarczym rolników producentów. Aktualnie w jego skład wchodzi te formy organizacyjne, które zostały ukształtowane w poprzednim systemie gospodarczym. Obejmuje on m.in. społeczno-zawodowe organi-

<sup>8</sup> Zob. Encyklopedia Popularna PWN. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa; ss. 754.

<sup>9</sup> Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorcy, 1996. Wyd. Znicz, Szczecin; ss. 201.

zacje rolników indywidualnych (kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, związki branżowe plantatorów i hodowców) i członków spółdzielni produkcji rolnej<sup>10</sup>. Do tej grupy należą także powstałe po 1989 r. takie związki, jak: Związek Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związek Rolnictwa „Samoobrona” oraz Związek Pracowników Rolnych<sup>11</sup>. Między tymi organizacjami związkowymi bardzo często występują antagonizmy i konkurencja, co osłabia ich pozycję w negocjacjach z rządem i administracją państwową. W wyniku tego reprezentowanie interesów rolników jest mniej skuteczne.

W praktyce, a także w literaturze przedmiotu, pojęcie samorząd używane jest w wielu znaczeniach. I tak odnoszone jest zarówno do samorządu poszczególnych organizacji (np. kółka rolniczego, spółdzielni), ich związków, a nawet do całego ruchu, np. kółkowego. Niektórzy przez to pojęcie rozumieją instytucje samorządu, inni zaś traktują samorząd jako metodę aktywnego i zespołowego działania. Na podstawie dotychczasowych rozważań można zauważyć, że pojęcie samorządu może mieć znaczenie szersze i węższe. W szerszym znaczeniu samorząd oznacza wykonywanie władzy lub inne działalności organizacyjnej przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności za pośrednictwem wybranych przez siebie organów. Odnosi się więc do wszystkich członków danej grupy społecznej, np. członków kółka rolniczego, izby rolniczej. Natomiast w znaczeniu węższym – samorząd to wybrane przez daną grupę osoby, sprawujące władzę<sup>12</sup>.

Zarówno istnienie, jak i funkcjonowanie instytucji samorządowych w społeczeństwie jest w równej mierze wynikiem zdolności państwa do „oddania” w ręce obywateli prawa do decydowania o sprawach obejmujących ich wspólne interesy lokalne, zawodowe itp., jak i zdolności samych obywateli do tworzenia stowarzyszeń, organizacji i instytucji działających trwale, stabilnie i efektywnie<sup>13</sup>. Wciąż bowiem w naszym społeczeństwie jest wiele pustej przestrzeni społecznej w miejscach, gdzie powinny działać instytucje, zrzeszenia i organizacje. Szczególnie wokół rolników, producentów, w obsłudze rolnictwa i przetwórstwie niewiele jest nowych instytucji i organizacji. Zakres działań samorządu zmienia się w zależności od potrzeb mieszkańców wsi pojawiających się w nowej sytuacji ustrojowej i gospodarczej.

<sup>10</sup> Encyklopedia Popularna ..., cyt. wyd.; ss. 754.

<sup>11</sup> Podstawka M., 1998: Rola i miejsce izb rolniczych w strukturze samorządu rolniczego. *Więś Jutra*, nr 1(1).

<sup>12</sup> Zob. Kozuch B., Kozuch A., 1989: Samorząd GS w środowisku wiejskim. Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa; s. 19-20.

<sup>13</sup> Fedyszak-Radziejowska B., 1995: „Samorządność” w świadomości mieszkańców wsi w świetle badań realizowanych przez OBOP i CBOS w latach 1990-1995. [w:] Borowicz R. [red.] *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń; ss. 131.

Motywacja kreowania i rozwoju samorządu na obszarach wiejskich jest wielostronna. *Motywacja polityczno-ustrojowa* zawarta jest w określeniu samorządu jako podstawy demokratycznego państwa. *Motywacja historyczna* ma uzasadnienie w ponad 130-letniej tradycji zorganizowanego ruchu kółek rolniczych i spółdzielczości wiejskiej. *Motywacja socjologiczna* wynika z możliwości auto-realizacji osobistych ambicji, a jednocześnie podkreśla rolę samorządu w krzewieniu nawyków i umiejętności zespołowego działania oraz otwarcia na interes publiczny. Samorząd może i powinien łagodzić występujące ewentualne sprzeczności między interesami grupowymi i jednostkowymi. Duże znaczenie ma również motywacja ekonomiczna; zbiorowe, zespołowe działania umożliwiają racjonalizację procesów gospodarowania i wzrost ich efektywności.

#### 4. Funkcje samorządu

Działania samorządowe polegają na artikulacji i koordynacji interesów grupowych wobec otoczenia zewnętrznego. Równocześnie sprzyjają one wewnętrznej integracji grupy reprezentowanej przez samorząd. Można zatem wyróżnić *funkcję wewnętrzną* samorządu polegającą na wypełnianiu zadań dla korzyści grupowych i *funkcję zewnętrzną* w formie reprezentacji potrzeb i interesów na forum publicznym<sup>14</sup>. Relacja tych funkcji oraz ich odniesienie na skalę gminy, powiatu, województwa i kraju wiąże się z kwestią uprawnień samorządu. Szczególnie nieporozumienia budzi sama istota samorządu, a zwłaszcza realizacja jego funkcji decyzyjnej i wykonawczej. Niektórzy bowiem przypisują samorządowi jedynie funkcję wykonawczą, rezerwując władzy centralnej rolę inicjatora, instruktora i kontrolera<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę merytoryczną treść pojęcia samorządu, można wyodrębnić w nim następujące elementy:

- Samorząd tworzą lokalne grupy społeczne, do których przynależność, wynikająca z obowiązujących przepisów prawnych, jest powszechna i trwała. Grupy te wyodrębniane są na podstawie przynależności terytorialnej, zawodowej lub innej. Stąd też wyróżnia się samorząd rolniczy, spółdzielczy, a także związany z podziałem terytorialnym kraju - samorząd terytorialny.
- Cele, dla których powoływane są różne formy samorządu, mogą być realizowane przez całe grupy lokalne lub przez wyłaniane organy przedstawicielskie.
- Poszczególne formy samorządu mają prawnie określone kompetencje, na podstawie których realizują właściwe im zadania, istotne dla danej grupy oraz o znaczeniu ogólnospołecznym.

<sup>14</sup> Zob. Wieruszewska M., 1995: Gotowość mieszkańców wsi ..., cyt. wyd.; ss. 113.

<sup>15</sup> Stasiak A., 1994: Między rządem a samorządem. Wieś i Państwo, nr 1-2.

- Realizując swoje prawnie określone kompetencje samorząd ma uprawnienia do samodzielnego rozstrzygania spraw objętych tymi kompetencjami (prawo do samorządzenia).

Współdecydowanie i przedstawicielstwo, wyrażające treść samorządu i samorządności, posiadają szeroki zakres przedmiotowy. Wyrażają skomplikowane relacje społeczne, organizacyjno-gospodarcze i prawne. Faktyczna rola samorządu związana jest ze stopniem realizacji poszczególnych *funkcji samorządu*, do których zalicza się następujące funkcje<sup>16</sup>: decyzyjna, ochrony i reprezentacji interesów danej społeczności, integracyjna, kontroli społecznej, organizatorska, edukacji obywatelskiej i inspiracji społecznej oraz artykulacji opinii środowiska.

*Funkcja decyzyjna* wyraża się w uprawnieniach poszczególnych ogniw i organów samorządu do podejmowania decyzji gospodarczych, organizacyjnych i kadrowych. Zakres tych uprawnień określony jest przepisami prawa. Z reguły są to uprawnienia niezbywalne – jeden organ samorządu nie może zastąpić drugiego. Obowiązuje zasada kolegiałności, wyrażająca się w głosowaniu, które ujawnia wolę większości członków danego organu samorządu.

*Funkcja ochrony i reprezentacji interesów* danej społeczności należała do najważniejszych, od początków zorganizowanych ruchów społecznych rolników: politycznych, spółdzielczych, kółkowych. Stanowi uzupełnienie funkcji decyzyjnej. Współczesna ocena realizacji tej funkcji jest złożona. Mimo zmiany uwarunkowań działalności samorządu na wsi funkcja ta w niewielkim stopniu jest realizowana. Brakuje bowiem umiejętności artykulacji tej funkcji na szczeblu gminy. Zjawisko niedowartościowania tej funkcji występuje szczególnie w środowiskach spółdzielczych i organizacji kółkowej. Malejącej rangi omawianej funkcji należy szukać, jak się wydaje, w tym, że coraz więcej organizacji czuje się upoważnionych do ochrony interesów i reprezentacji interesów tych samych środowisk. Ochrona konsumenta wiejskiego i producenta rolnego uplasowana jest na bardzo niskim poziomie.

*Funkcja integracyjna* samorządu rolniczego polega na tym, że samorząd ten spełnia rolę ogniwa łączącego społeczność lokalną, jej interesy z programem rozwoju regionu czy kraju, wiążąc bieżące potrzeby, problemy i zainteresowania mieszkańców wsi z celami społeczno-gospodarczymi państwa. Stąd udział w samorządzie stanowi formę demokratycznego udziału w zarządzaniu państwem. Samorząd wiejski z całym środowiskiem łączy wspólne zadania oraz wzajemne korzyści. Głównym celem samorządu jest bowiem zespalanie całej społeczności wiejskiej wokół problemów restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie samorząd winien upowszechniać przekonanie, że perspektywa rozwoju obszarów wiejskich stanowi szansę pełnego urzeczywistnienia zarówno grupowych, jak i indywidualnych dążeń mieszkań-

<sup>16</sup> Por. Kozuch B., Kozuch A., 1989: Samorząd GS ..., cyt. wyd.; s. 19-20.

ców wsi. Realizacja zaś tej perspektywy wymaga zintegrowanych działań i wysiłku mieszkańców wsi i organizacji samorządowych.

**Funkcja kontroli społecznej** była niekiedy niesłusznie utożsamiana z całą sferą aktywności samorządu. Pełniona jest przez samorząd w odniesieniu do następujących relacji: władza – obywatel, członek – organy i instytucje spółdzielni, producent rolny – instytucje obsługi rolnictwa. Posiada ona podstawowe znaczenie dla funkcjonowania instytucji i organizacji. Przedmiotem kontroli winny być zarówno prawa, jak i obowiązki poszczególnych grup ludzi. Sygnały ze środowiska wiejskiego wskazują nierzadko na takie zjawiska, jak: korupcja, kumoterstwo, nieuzasadnione przywileje, wykorzystywanie stanowiska. Należy podkreślić, że nawet najlepiej przygotowane zawodowo kontrole nie zastąpią stałego społecznego nadzoru samorządu.

**Funkcja organizatorska** samorządu znajduje wyraz w jednoczeniu działania grup lokalnych i jednostek, w podejmowaniu wielu poczynąń grupowych, np. zespoły producentów, grupy marketingowe. Ma ona szczególne znaczenie w środowisku wiejskim. Nawiązuje bowiem do tradycji wspólnego działania i zbiorowej zaradności; indywidualne gospodarowanie nie musi oznaczać izolacji od sąsiadów, od całej wsi. Samorząd organizując zbiorowe poczynania zwiększa efektywność pracy (korzyści skali produkcji), ułatwia byt w środowisku lokalnym.

**Funkcja edukacji obywatelskiej i inspiracji społecznej** stanowi wyraz tych cennych wartości społecznych, które przyswajane są przez członków społeczności samorządowej. Wyrazem tej funkcji jest m.in. kształtowanie nawyków zespołowego działania, cech przewodnictwa i przodowania w grupie, umiejętności wartościowania i postrzegania zjawisk oddziałujących na społeczność lokalną itp. Samorząd to jednocześnie sprawdzona forma działania na rzecz środowiska. Wartości te kształtują się jako dodatkowy, społecznie akceptowany wynik realizacji innych funkcji samorządu zapisanych w ustawach.

**Funkcja artykulacji opinii środowiska** przejawia się w artykulacji i prezentowaniu organom decyzyjnym wszystkich szczebli poglądów i opinii we wszystkich kwestiach nurtujących środowisko lokalne. Uczestnictwo mieszkańców w zebraniach wiejskich zapewnia szerokie i pełne ujawnienie ich stanowiska, co może być wykorzystane dla celów kierowania rozwojem danego obszaru, ale również powiatu, województwa i kraju. To samorządowe „laboratorium społeczne” nie jest jednak w praktyce wykorzystywane. Potrzeba wiarygodności dialogu władzy ze społeczeństwem wymaga m.in. płynnego przebiegu informacji w obu kierunkach.

Wyrazem uznania dla roli samorządu w odniesieniu do przestrzennych form organizacji działalności gospodarczej i społecznej jest opracowanie przez Radę Europy, przyjętej i ratyfikowanej przez rząd Polski 14 lipca 1994 r., **Karty Samorządu Terytorialnego**, która zawiera następujące założenia:

- społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego;
- uczestnictwo w kierowaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni;
- społeczności lokalne wyposażone w rzeczywiste uprawnienia mają szanse skutecznego zarządzania swoim terytorium;
- samorząd terytorialny w poszczególnych krajach przyczynia się do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy;
- skuteczność samorządu lokalnego jest uwarunkowana wyposażeniem społeczności lokalnych w funkcje decyzyjne oraz sposoby i środki do realizacji ich zadań.

Uwzględniając polskie możliwości i doświadczenia w zakresie funkcjonowania samorządu należy zauważyć, że rozwój samorządności znajduje się na początkowym etapie. Brak jest jeszcze w chwili obecnej właściwego zrozumienia idei samorządu i samorządności zarówno w kręgach decyzyjnych, jak i w społeczeństwie.