

Wartości samorządu terytorialnego w oczach pracowników administracji samorządowej

Streszczenie

Dlaczego właściwie potrzebujemy samorządu? Czy lokalne władze są tylko „przedłużeniem” władz państwowych, czy raczej wyrazem wspólnoty mieszkańców? Tekst odpowiada na te pytania, pokazując, jak samorząd widzą jego pracownicy, oraz przedstawiając dwie koncepcje uzasadniające decentralizację. Pierwsza z nich to **koncepcja naturalna**, która zakłada, że samorząd nie jest jedynie tworem ustawodawcy, lecz wynika z naturalnego biegu życia społecznego i wspólnoty, co wiąże się bezpośrednio z zasadą pomocniczości oraz komunitaryzmem. Z kolei **koncepcja funkcjonalna** postrzega samorząd w sposób bardziej pragmatyczny – jako narzędzie decentralizacji administracji, które służy sprawniejszemu zarządzaniu państwem i efektywnemu świadczeniu usług. W tym ujęciu autonomia lokalna jest traktowana jako warunkowa i służy przede wszystkim poprawie wyników zarządzania publicznego.

Następnie odwołujemy się do klasycznej koncepcji L.J. Sharpe’a (1973), który wyróżnił trzy podstawowe wartości samorządu:

- **autonomię (wolność)**, która ogranicza koncentrację władzy oraz umożliwia podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym, bez nadmiernej ingerencji centrum;
- **partycypację (uczestnictwo)** – samorząd sprzyja zaangażowaniu jednostek w procesy rządzenia i zapewnia lepszą kontrolę nad władzą. Pozytywny wpływ na możliwość partycypacji wynika tak z bezpośredniego zaangażowania szerszej grupy mieszkańców w proces „samorządzenia”, jak i z większej – w porównaniu z relacjami występującymi w polityce krajowej – bliskości między władzami i mieszkańcami;
- **sprawność i efektywność działania**, które wynikają z bliskości decydenta względem lokalnych potrzeb, co sprzyja innowacjom, lepszemu dopasowaniu usług publicznych do oczekiwań mieszkańców, a zwłaszcza dostosowaniu prowadzonych polityk do warunków lokalnych.

Choć wartości te są uniwersalne, ich hierarchia zmienia się w czasie oraz w zależności od kultury politycznej danego regionu; przykładowo w Europie Południowej silniejszy jest nacisk na tożsamość i procedury, podczas gdy w Europie Północnej dominuje orientacja na wyniki i jakość usług.

A co jest najważniejsze dla samych urzędników? Odpowiedzi na to pytanie dostarcza duże badanie przeprowadzone w 2025 roku wśród ponad 11 tysięcy pracowników samorządowych. Respondenci mieli wybrać najważniejsze role samorządu spośród sześciu stwierdzeń odpowiadających wymienionym wyżej trzem wartościom. Wyniki wskazują, że najbardziej liczy się autonomia. Najczęściej wskazywano, że samorząd powinien przede wszystkim dbać o to, aby decyzje wynikały z lokalnych potrzeb, a nie były narzucane z góry.

Wyniki wskazują na ewolucję w hierarchii wyznawanych wartości. O ile we wcześniejszych badaniach – z 1997 roku – władze gmin kładły główny nacisk na sprawność i efektywność w dostarczaniu usług, o tyle współcześnie (w badaniu radnych w roku 2023 i urzędników w 2025 roku) najwyższą cenioną wartością stała się autonomia. Taka zmiana postaw jest odbiciem odchodzenia od technokratycznego rozumienia samorządu na rzecz podejścia bardziej wspólnotowego, a także reakcją na ograniczanie samodzielności samorządów, zwłaszcza w latach 2016–2023.

Obraz nie jest jednak jednolity. W mniejszych gminach większe znaczenie ma udział mieszkańców i bezpośrednie relacje społeczne. W dużych miastach częściej kładzie się nacisk na sprawność dostarczania usług. Autonomia natomiast zyskuje na znaczeniu wraz ze wzrostem szczebla administracji i jest szczególnie ważna dla pracowników powiatów i regionów.

Różnice widać też między samymi pracownikami administracji – osoby na wyższych stanowiskach częściej myślą kategoriami efektywności, a pracownicy niższego szczebla podkreślają znaczenie kontaktu z mieszkańcami. Wyższa kadra kierownicza przejawia zatem oblicze bardziej technokratyczne, podczas gdy pracownicy na niższych stanowiskach prezentują poglądy bliższe przeciętnym

mieszkańcom, podkreślając wagę bezpośrednich interakcji między władzą a społecznością. Na opinie wpływają również takie czynniki jak wiek czy płeć. Młodszy urzędnicy częściej stawiają na współpracę i udział obywateli, starsi – na sprawność działania. Kobiety częściej podkreślają znaczenie partycypacji, a mężczyźni efektywności.

Ostatecznie tekst pokazuje, że samorząd nie jest jednowymiarowy. To jednocześnie wspólnota, system zarządzania i dostawca usług. Współczesne myślenie o samorządzie w Polsce, pierwotnie bliskie koncepcji funkcjonalnej, ewoluowało w ostatnich dekadach w stronę koncepcji naturalnej, co jest wyrazem dążenia do ochrony lokalnej podmiotowości przed tendencjami centralistycznymi, ale także odbiciem rosnących aspiracji mieszkańców do wyrażania swoich preferencji i oczekiwania ich uwzględniania w polityce lokalnej. Równocześnie zaznacza się zróżnicowanie opinii zależne od kontekstu instytucjonalnego i cech respondentów. Opisywane zmiany odzwierciedlają szerszą ewolucję myślenia o roli samorządu we współczesnym państwie.