

Bogusław Kotarba

Wójt Gminy Hyżne

uczestnik studiów doktoranckich

Instytut Politologii

Akademia Pedagogiczna im. KEN w Krakowie

Wpływ konfliktów w samorządzie gminnym na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy

WPROWADZENIE

Wśród wielu charakterystycznych zjawisk życia społecznego, jednym z bardziej powszechnych są konflikty. Wynikają one z faktu występowania różnic, zarówno w sferze poglądów, dążeń, wyznawanych wartości, jak i w sferze zaspokajania wszelkich potrzeb człowieka.

Zastanawiając się nad spójnością społeczno-ekonomiczną, która jest pewnym ideałem, można stwierdzić, że w długiej perspektywie sprzyja ona ograniczaniu konfliktów. Według Rady Europy, spójność społeczna to posiadanie przez społeczeństwo zdolności zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom, minimalizowanie rozbieżności między nimi i unikanie polaryzacji, wspólnota wolnych, wspierających się nawzajem ludzi, którzy dążą do tych wspólnych celów metodami demokratycznymi [*Zrewidowana strategia ...*, ([http](#))].

Przedstawione wyżej cechy spójności społecznej stanowią przeciwieństwo czynników konfliktotwórczych. Jednak wyrównywanie dysproporcji, dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej, rodzi również napięcia i może być w krótszej perspektywie przyczyną konfliktów. Jest to szczególnie prawdopodobne w sytuacji, gdy są to działania instytucjonalne, narzucane na przykład w formie aktów prawnych czy decyzji politycznych. Koszty likwidacji dysproporcji i nierówności musi ktoś ponieść i zwykle ponosi je niechętnie.

Spójność można analizować na różnych poziomach. Wydaje się, że dążenie do jej zachowania czy zwiększania na poziomie samorządu lokalnego, jest nie mniej ważne od poziomu regionalnego, krajowego, a nawet międzynarodowego. Oczywiście z zastrzeżeniem, że rodzaj i skala problemów na każdym poziomie są inne.

Wiele potrzeb każdego człowieka, ważnych również z punktu widzenia spójności społeczno-ekonomicznej, zaspokajanych jest częściowo lub nawet całkowicie na poziomie gminy. Można wymienić tu chociażby podstawowe usługi komunalne, takie jak zaopatrzenie w wodę, gospodarkę ściekową, odpadową, utrzymanie dróg gminnych. Gminy wykonują zadania edukacyjne poprzez prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych, zapewniają dostęp do kultury, realizują zadania z zakresu sportu i rekreacji. Bardzo ważną dziedziną działalności gmin jest pomoc społeczna, przeciwdziałanie bezrobociu i wykluczeniu spo-

łecznemu. Odgrywają również ważną rolę w podtrzymywaniu tradycji i tożsamości lokalnej.

Realizacja tych zadań może sprzyjać spójności społeczno-ekonomicznej na poziomie gminy w sytuacji, gdy realizowane są w sposób zapewniający jednakowy dostęp do świadczonych usług publicznych wszystkim mieszkańcom, a podejmowane działania w innych obszarach mają na celu wyrównywanie szans i likwidację dysproporcji. Jednak uleganie grupom interesów, wykorzystywanie władzy do realizacji wybiórczych celów, skierowanych tylko do określonych grup, może prowadzić do utrwalania różnic lub ich pogłębiania, a w konsekwencji do konfliktów i zagrożeń dla zachowania spójności w ramach gminy.

Celem niniejszego artykułu jest analiza najczęściej występujących konfliktów w samorządzie gminnym, traktowanym jako lokalny system polityczny i próba oceny, czy mają one wpływ, a jeśli tak, to jaki, na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy. Wiedza na ten temat może zwrócić uwagę samorządowców i mieszkańców na te elementy działalności publicznej, które mają znaczenie dla jakości i skuteczności działania w zakresie wyrównywania szans i równoważenia rozwoju gminy. Analizy dokonano na przykładzie gminy Hyżne, obejmując badaniem lata 2005–2007.

Takie ujęcie problemu wymagało zarówno odwołania się do teorii konfliktu, jak i uzasadnienia potraktowania gminy, jako lokalnego systemu politycznego.

W procesie badawczym oparto się głównie na analizie źródeł zastanych (uchwał rady gminy, protokołów z posiedzeń organów samorządu gminnego, zebrań wiejskich i innych dokumentów urzędowych) oraz na obserwacji uczestniczącej.

TEORETYCZNE PROBLEMY KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH

Konflikty nie umknęły uwadze naukowców zajmujących się problematyką społeczną. Wśród wielu teorii opisujących zjawiska społeczne, pojawiła się w XX w. również teoria konfliktu, jako krytyka funkcjonalizmu, niedocenającego problemu konfliktu i zmiany. Prekursorami teorii konfliktu byli Karol Marks, Max Weber i Georg Simmel. Rozwinęła się, między innymi, dzięki pracom Ralfa Dahrendorfa, Lewisa A. Cosera i Randalla Collinsa.

„Nurt konfliktowy najsilniej kojarzy się z teorią marksistowską, zawierającą dychotomiczny model społeczeństwa klasowego” [Szulik, Żmigrodzki, 2006, s. 402]. K. Marks opisywał społeczeństwo jako „przestrzeń wypełnioną konfliktami interesów w związku z dystrybucją rzadkich zasobów, nierównością w rozdziale cennych zasobów, wprawiających w ruch mobilizację zbiorowości podporządkowanych do prowadzenia konfliktu przeciwko zbiorowości dominującym” [Turner, 2005, s. 180]. Podkreślał, że konflikt jest głównym źródłem zmiany w systemie społecznym i zachodzi nieuchronnie.

M. Weber uważał, że rewolucyjny konflikt nie jest nieuchronny i pozostaje w silnej zależności od pojawienia się charyzmatycznych przywódców, którzy potrafiliby zmobilizować podporządkowanych. Sądził, że rozstrzygające stają

się warianty dystrybucji władzy, bogactwa i prestiżu oraz stopień, w jakim posiadacze jednego rodzaju zasobów kontrolują inne zasoby. Szanse na uzyskanie dostępu do władzy, bogactwa i prestiżu przesądzają o skłonności ludzi do konfliktu [Turner, 2005, s. 180-182].

G. Simmel odrzucił koncepcję, że konflikt to jakaś katastrofa zagrażająca strukturze społecznej. W każdym systemie społecznym działają różne impulsy prowadzące do konfliktów społecznych, ale nie muszą prowadzić do załamania systemu. Konflikt nie jest tylko zjawiskiem destrukcyjnym – prowadzi również do wzrostu tożsamości grupowej, wewnętrznej solidarności i integralności. Przeciwstawne opcje i wartości prowadzą do wypośrodkowania opozycyjnych stanowisk i zabezpieczają przed większym rozłamem, zagrażającym całości społecznej [Szmulik, Żmigrodzki, 2006, s. 410-411].

Badając problem konfliktów w skali samorządu lokalnego, warto oprzeć się na koncepcjach R. Dahrendorfa, L. Cosera i R. Collinsa. Samorząd lokalny, oprócz roli administracyjnej, pełni ważną rolę lokalnej władzy, a co za tym idzie, lokalnej sceny politycznej. Wśród wielu definicji polityki, nawet w orientacji funkcjonalnej, „polityka jest rozumiana jako funkcja systemu społecznego, zapewniająca rozwój poprzez: rozwiązywanie konfliktów; wytwarzanie decyzji regulujących w autorytatywny sposób rozdział dóbr [...]” [Antoszewski, Herbut, 1995, s. 296]. R. Dahrendorf w swym konfliktowym modelu społeczeństwa zwraca uwagę, że każde społeczeństwo podlega ciągłym zmianom, że występują w nim powszechnie niezgoda i konflikt oraz, że każde społeczeństwo opiera się na przymusie stosowanym przez jednych jego członków w stosunku do innych. Rozpatrując problem konfliktów społecznych, zwrócił właśnie szczególną uwagę na element władzy. Uważał on, że jednym z ważniejszych konfliktogennych obszarów są, występujące powszechnie, stosunki zależności. Jak pisze [...] „każda pozycja w imperatywnie skoordynowanej grupie może być przypisana komuś, kto sprawuje władzę, bądź komuś kto władzy podlega” [Szacki, 2006, s. 831]. Konflikt definiował szeroko, zaliczając do niego takie pojęcia, jak: sprzeczność, rywalizacja, konkurencja, protest, napięcie, agresja, walka. Używał terminu konflikt zarówno dla oznaczenia kontestacji, konkurencji, sporu i napięcia, jak i dla otwartych starć pomiędzy siłami społecznymi [Białyszewski, 1983, s. 34].

Samorząd lokalny w strukturze społecznej stanowi skalę mikro, stąd też warto popatrzeć na problem występujących w nim konfliktów z perspektywy poglądów R. Collinsa. Dodał on do teorii poziomu makrospołecznego poziom mikrospołeczny oraz pokazał, że stratyfikacja i organizacja są zakorzenione w interakcjach życia codziennego [Szacki, 2006, s. 835]. Uważał, że dla zrozumienia rzeczywistości społecznej konieczne jest badanie tego, co ujawnia się w bezpośrednich interakcjach [Turner, 2005, s. 211-212]. Zwrot w stronę mikrosocjologii wynikał u niego po pierwsze z niechęci do traktowania struktury społecznej jako czegoś, co jak gdyby z zewnątrz wpływa na stosunki między ludźmi, podczas gdy, według Collinsa, jest ona w istocie immanentną cechą tych stosunków, po drugie – z dążenia do tego, aby przejść od abstrakcyjnego rozważania podzia-

łu społeczeństwa na tych, którzy rządzą, i tych, którzy są rządzeni, do konkretnego badania politycznego aspektu wszelkich grup – równie dobrze społeczeństwa globalnego czy państwa, jak przedsiębiorstwa, Kościoła, szkoły czy rodziny. Relacja władzy manifestuje się na wszystkich poziomach życia społecznego i we wszelkich sytuacjach [Szacki, 2006, s. 837].

Pomimo powszechności konfliktów i zachodzących w ich wyniku zmian społecznych (niejednokrotnie gwałtownych) nie można ignorować faktu, że konflikty mogą mieć również „pozytywne” strony. Zwrócił na to uwagę między innymi A. Coser. Zajął się on głównie tymi konsekwencjami konfliktu, które przyczyniają się do wzrostu adaptacji określonych grup lub pozytywnej zmiany stosunków społecznych. Według A. Cosera konflikt nie jest tylko negatywnym czynnikiem, który dzieli. Może pełnić funkcje integrujące, przyczyniać się do utrzymania więzi grupowych i zapobiegać występowaniu z nich członków. R. Dahrendorf, a wcześniej K. Marks, kładli nacisk na destrukcyjne konsekwencje konfliktu. L. Coser podkreślał przede wszystkim integracyjne i adaptacyjne funkcje konfliktu dla systemów społecznych [Turner, 2005, s. 195]. Źródłem konfliktu szukał raczej w aspiracjach jednostek, a nie we właściwościach struktury społecznej. Pisał: „Konflikt społeczny to walka ludzi reprezentujących odmienne wartości lub walka o dostęp do statusu, władzy bądź ograniczonych dóbr, w której to walce celem pozostających w konflikcie stron jest nie tylko osiągnięcie pożądanego wartości, lecz także zneutralizowanie, ograniczenie lub wyeliminowanie przeciwników” [Białyszewski, 1983, s. 35].

Stanowisko to koresponduje częściowo ze stanowiskiem R. Collinsa, który twierdził, że bez względu na to, jak głębokie są różnice między rozkazodawcami a rozkazobiorcami, nie muszą się one przeobrażać w otwarty konflikt. Każda organizacja ma „górze” i „dół”, ale nie znaczy to wcale, że w każdej toczy się – choćby utajona – wewnętrzna walka.

Jak wynika z przedstawionych powyżej niektórych tylko ujęć teoretycznych konfliktu, istnieje wiele jego definicji. Dla potrzeb niniejszego artykułu przyjęto definicję konfliktu o szerszym zakresie: konflikt to sytuacja, w której wszelkiego rodzaju zachowania i działania podejmowane przez jednostki lub grupy, zmierzają do osiągnięcia jakiegokolwiek korzyści wbrew woli innych jednostek lub grup.

Tak jak istnieje wiele definicji konfliktu, tak również istnieje wiele typologii konfliktów, w zależności od przyjętych kryteriów. Jednymi z przytoczonych przez H. Białyszewskiego [1983, s. 39, 45], są typologie ze względu na podmioty konfliktu i ze względu na treść konfliktu. Ze względu na podmioty wyróżniamy:

- konflikty zachodzące w małych grupach (interpersonalne),
- konflikty między małymi grupami (mikrokonflikty),
- konflikty między dużymi grupami (makrokonflikty).

Ze względu na treść:

- konflikty interesów – o dobra materialne (środki do życia) i pozamaterialne (władzę, prestiż, wartości kulturowe i ideologiczne),

- konflikty adaptacyjne – na tle przystosowania się ludzi do siebie w procesie działania,
- konflikty postaw – powstałe na tle rozbieżności w moralnych ocenach zjawisk i zachowań.

Konflikty, jako zjawiska społeczne, pełnią pewne funkcje. Są przyczyną podjęcia określonych działań, wywołują różnorakie skutki. Janusz Sztumski [2000, s. 62] twierdzi, że dla każdego rodzaju konfliktu charakterystyczne są funkcje:

- różnicująca i identyfikacyjna (społeczność, w której ma miejsce konflikt ulega podziałowi na grupy mające różne zdanie w sprawie tego konfliktu, jednocześnie powoduje opowiedzenie się po którejś ze stron, identyfikowanie się z nią i wspólne przeciwstawianie się stronie przeciwnej),
- integracyjna (wyraża się poprzez zwieranie szeregów, wzrost dyscypliny organizacyjnej i poczucia solidarności) i dezintegracyjna (objawia się poprzez występowanie jednostek z danych struktur),
- demaskatorska (obnażająca pewne niedostatki i mankamenty życia społecznego) i maskująca (wykorzystywanie jednych konfliktów do odwrócenia uwagi od innych, istotniejszych, które mają być ukryte przed opinią społeczną),
- progresywna (doprowadzenie do przeobrażeń postępowych) i regresywna (doprowadzenie do przeobrażeń wstecznych),
- pozytywna i negatywna (konflikt pełni funkcję pozytywną kiedy przyczynia się do postępu społecznego, ale nawet wtedy powoduje również pewne straty).

Każdy konflikt posiada swoją dynamikę, która objawia się jego poszczególnymi fazami. W przypadku konfliktu definiowanego „w sposób szeroki”, H. Białyzewski [1983, s. 53-54] wyróżnia następujące etapy konfliktu:

- Faza I – pojawienie się sprzeczności wewnątrzgrupowych lub między grupami, dotyczących celów, interesów, dążeń, postaw itp.,
- Faza II – pojawienie się napięcia społecznego, sprzyjającego powstawaniu barier psychicznych utrudniających interakcje oraz przesunięciu zainteresowań ludzi z płaszczyzny współdziałania na płaszczyznę konfliktu,
- Faza III – pojawienie się ostrych podziałów między ludźmi, wyrażanych niechęcią, uprzedzeniem, wrogością lub nienawiścią,
- Faza IV – podjęcie przez jedną ze stron próby rozwiązania sprzeczności przez walkę (przez ukrytą albo jawną agresję lub naciski),
- Faza V – zrodzenie się dążenia do eliminacji konfliktu i normalizacji sytuacji (może być uwarunkowane częściowym lub całkowitym zwycięstwem jednej strony, efektem kompromisu lub wyczerpaniem uczestników i dążeniem do pokoju),
- Faza VI – utrzymywanie się w świadomości uczestników urazów i uprzedzeń. Przystrojone w czasie konfliktu skłonności do rozstrzygnięć konfliktowych prowadzą do ujawnienia się nowych problemów spornych.

Nie każdy konflikt musi przejść przez wszystkie fazy rozwoju. Może czasami ujawnić się tylko w postaci sprzeczności, może wygasnąć lub ulec petryfikacji

w stadium napięcia społecznego. Tylko w krańcowych przypadkach dochodzi do stadium kulminacyjnego, czyli do agresji.

Większość działań dotyczących życia społecznego, a więc i szeroko pojętej spójności, ma charakter działań politycznych, ponieważ łączą się one z władzą i rozdziałem dóbr (wartości). Dla uniknięcia chaosu, zapobiegania lub rozwiązywania konfliktów, muszą być tworzone mechanizmy zapewniające sprawne wykonywanie władzy, której działania powinny sprzyjać, między innymi, budowie spójności społeczno-ekonomicznej, przy jednoczesnym poszanowaniu wolności jednostek. Podstawową strukturę, w ramach której toczy się życie polityczne, tworzy system polityczny. Przesądza on o charakterze i sposobie funkcjonowania państwa i innych podmiotów życia społecznego.

GMINA JAKO LOKALNY SYSTEM POLITYCZNY

Lokalny system polityczny związany jest nierozłącznie z faktem istnienia samorządu terytorialnego, zwłaszcza na jego poziomie najniższym, tzn. na poziomie gminy. Współczesne państwa demokratyczne przywiązują szczególną wagę do idei samorządności, wychodząc ze słusznego założenia, że sprawy najbliższe obywatelom najlepiej będą rozwiązane przez nich samych. Znajduje to odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) oraz w praktycznym funkcjonowaniu systemów politycznych państw demokratycznych. „Spłaszczenie” władzy przynosi pożądane, pozytywne efekty, zarówno w sferze społecznej, jak i ekonomicznej. Sprzyja szerszemu zaangażowaniu obywateli w działalność publiczną, zwiększa ich wpływ na funkcjonowanie najbliższego otoczenia, daje poczucie wspólnoty, jest elementem integrującym, a więc sprzyja osiągnięciu większej spójności.

Wprawdzie gmina, czy szerzej samorząd terytorialny, stanowi element ogólnego systemu politycznego państwa, jednak istnieje wiele przesłanek uprawniających do traktowania jej jako lokalnego systemu politycznego.

Fakt powołania do życia gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, pozwala na spełnienie podstawowego warunku istnienia systemu politycznego, jakim jest określona struktura, której system ten dotyczy. Gmina posiada ściśle określone terytorium. Jego wielkość podyktowana jest wieloma względami, ale za najważniejsze należy uznać istnienie wewnętrznej spójności gospodarczej i społecznej, w zakresie pozwalającym na samodzielłą realizację podstawowych potrzeb komunalnych mieszkańców. Z terytorium gminy związani są mieszkańcy, którzy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową. W zbiorowości takiej pojawiają się określone interesy, posiadające swoją specyfikę i odrębność, a przez to będące świadectwem istnienia autonomii lokalnej. Zakres tej autonomii wyznacza ustawa o samorządzie gminnym, przy czym należy zaznaczyć, że ustawa przyznaje gminie prawo do działania we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, a jedynym ograniczeniem są ustawowe zastrzeżenia na rzecz innych podmiotów. Takie sformułowanie nadaje szczególne zna-

czenie podmiotowości samorządu, a wzmacnia je dodatkowo osobowość prawna gminy i sądowa ochrona jej samodzielności.

Gmina, będąca zorganizowaną grupą interesu gospodarczego, stanowi zintegrowany system podmiotów gospodarczych, które zaspokajają potrzeby komunalne mieszkańców. Obok tych podmiotów istnieje szereg innych, nastawionych na zysk, które pośrednio wpływają na proces zaspokajania potrzeb komunalnych, nie jest to jednak ich podstawowy cel działalności. „Zespół wszystkich podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie danej gminy nazwiemy lokalnym układem gospodarczym” [Barański, 1994, s. 94]. Stosunki między tymi podmiotami oparte są głównie na regułach gospodarki rynkowej, jednak relacje między organami władzy samorządowej i podmiotami gospodarczymi powodują występowanie również stosunków administracyjnych. Charakterystycznymi cechami lokalnego układu gospodarczego są różne formy własności, konflikty interesów, wynikające ze sprzeczności pomiędzy podmiotami użyteczności publicznej (gminnymi) zaspokajającymi potrzeby komunalne a podmiotami działającymi dla maksymalnego zysku oraz odmienne sposoby zarządzania tymi podmiotami.

Gmina posiada własne instytucje, których rolę pełnią organy gminy. Ważne miejsce w jej strukturze zajmują również jednostki organizacyjne, które nie tylko realizują określone zadania, ale stanowią drogę komunikacji pomiędzy władzą a społecznością korzystającą z ich usług oraz agregują jej potrzeby.

„Grupy interesu ekonomicznego, grupy wpływu politycznego, partie polityczne obok organów władzy lokalnej stanowią podstawę lokalnego systemu politycznego. Istotą działania tego systemu jest zapewnienie każdemu podmiotowi wpływu na proces decyzyjny. Celem zabiegów podmiotów polityki jest przejście (zdobycie) władzy lub zapewnienie sobie wpływu na proces podejmowania decyzji w gminie. Stosunki władzy i struktura władzy mają zapewniony prymat w całokształcie zjawisk zachodzących w lokalnym systemie politycznym” [Barański, 1994, s. 99].

Gmina jako ogniwo samorządu terytorialnego spełnia na poziomie lokalnym przesłanki warunkujące istnienie systemu politycznego:

- posiada „polityczny charakter”,
- stanowi wyodrębnioną strukturę terytorialną i społeczną, dysponuje daleko idącą samodzielnością, w ramach gminy funkcjonuje lokalny układ gospodarczy oraz pojęcie „interesu lokalnego”,
- dysponuje własnymi instytucjami (organami),
- w ramach gminy działają partie polityczne, a zwłaszcza grupy interesu i wpływu politycznego,
- istnieje demokratyczny system wyłaniania organów gminy, oparty na zasadzie przedstawicielstwa.

Porządkując hierarchię organów władzy lokalnej należy stwierdzić, że w gminie współistnieją obok siebie dwie podstawowe struktury władzy. Jedną z nich jest wynikiem funkcjonowania gminy jako organizacji społecznej z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególne organy. Autorytet i siła poszcze-

gólnych organów oparta jest bardziej o autorytet i trwałość gminy (jako całej organizacji), niż o osobiste zalety i cechy osobowe funkcjonariuszy. Ocena działalności organów władzy i funkcjonariuszy dokonywana jest ze względu na skuteczność działania, a przywództwo i autorytet lokalnych działaczy, często posiada sformalizowany charakter i w mniejszym stopniu jest zjawiskiem spontanicznym. Drugi filar struktury władzy w gminie stanowi elita władzy, będąca grupą decydentów politycznych i grupą wpływu politycznego. Elita rekrutuje się zwykle spośród osób pełniących funkcje w organach władzy lokalnej, a jej autorytet opiera się na autorytecie formalnym organizacji władzy. Oczywiście zdarzają się sytuacje, kiedy osobiste walory działacza lokalnego powodują przeobrażenie autorytetu formalnego w autorytet spontaniczny, połączony z prestiżem społecznym [Barański, 1994, s. 101].

Ważnym problemem dla funkcjonowania struktur władzy lokalnej jest proces rekrutacji lokalnych elit politycznych. Opiera się on na zasadzie przedstawicielstwa, której istota polega na traktowaniu radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta) jako reprezentantów interesów społeczności lokalnych (wyborców). Przepisy dotyczące wyborów do organów władzy lokalnej reguluje ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Liczba radnych wybieranych w każdym okręgu oparta jest o jednolitą normę przedstawicielstwa, wynikającą z podzielenia liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. Szczególnie zadbano o zastosowanie normy przedstawicielstwa w gminach wiejskich, gdzie okręgiem wyborczym jest sołectwo. Zarówno rada, jak i wójt wybierani są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zapewnia to w pełni demokratyczny sposób kreowania władzy lokalnej i stanowi istotny dla spójności, czynnik równych szans zarówno w zakresie prawa wybierania, jak i prawa do wyboru.

„Lokalny system polityczny mimo wielu niedostatków i wad, zapewnia sterowalność procesami społecznymi w małych układach terytorialnych. Najpoważniejszą jego wadą jest mizéria funkcji kontrolnej sprawowanej przez społeczność lokalną w stosunku do organów samorządu terytorialnego. [...] Wyłanianie przedstawicieli do organów gminy spośród kandydatów reprezentujących konkretne programy polityczne powinno stać się zasadą i zwyczajem politycznym. Sprawdzenie się lidera lokalnego w działalności w lokalnej strukturze władzy powinno dawać – jak to ma miejsce w demokracji zachodniej – przepustkę do pełnienia funkcji w administracji rządowej i samorządowej szczebla pośredniego i centralnego” [Barański, 1994, s. 104]. W pewnym zakresie problem ten rozwiązuje bezpośredni wybór wójta, gdyż niejako zmusza kandydatów do prezentowania konkretnych planów politycznych, społecznych i gospodarczych.

Mocna pozycja wójta pozwala mu kreować politykę lokalną zgodnie z przedwyborczymi deklaracjami. Podobnie jest w przypadku wyborów do rady w gminach do 20 tys. mieszkańców, gdzie większościowy system wyborów pozwala wybierać konkretnych kandydatów i konkretne programy. Jednocześnie

istnieje indywidualna odpowiedzialność radnych przed wyborcami, którzy ich znają i oddali swój głos „na osobę”, a nie na „listę”. W przypadku wyboru rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców sytuacja jest trudniejsza i w zasadzie wymaga istnienia sprawnego systemu partyjnego, po to, by za proponowanym przez kandydatów programem wyborczym stała siła polityczna zdolna do jego realizacji w radzie.

Bez względu na sposób kreowania władz lokalnych, jak również kształt lokalnego systemu politycznego i sposób jego funkcjonowania, sterowanie tym systemem polega na podejmowaniu różnorodnych decyzji, które zapewniają osiągnięcie stanu równowagi w warunkach różnorodnych zachwiania i konfliktów. Konflikty te wynikają, między innymi, z pojawiających się oczekiwań i potrzeb różnych grup interesów. W warunkach braku możliwości spełnienia wszystkich oczekiwań, właściwe, optymalne decyzje są warunkiem zachowania równowagi systemu i spójności społeczno-gospodarczej.

KONFLIKTY W SAMORZĄDZIE GMINY HYŻNE I ICH WPŁYW NA ZACHOWANIE SPÓJNOŚCI

Gmina Hyżne leży w południowo-wschodniej części powiatu rzeszowskiego, na obszarze Pogórza Dynowskiego. Zajmuje obszar 5 098 ha, liczy około 6 800 mieszkańców. Zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności zalicza się do gmin małych. Obejmuje siedem sołectw: Brzeźówkę, Dylągówkę, Grzegorzówkę, Hyżne, Nieborów, Szklary i Wólkę Hyżneńską.

Ponad 63% powierzchni gminy zajmują użytki rolne, 23% – lasy i grunty leśne, ok. 4% – tereny zabudowy mieszkaniowej. Znikomą część, bo tylko 0,02%, stanowią tereny zabudowy przemysłowej.

Gmina posiada dogodne drogowe połączenia komunikacyjne. Stan infrastruktury jest zróżnicowany. Wszystkie sołectwa są zgazyfikowane i strefonizowane, nie ma problemów z dostępem do Internetu o dobrych parametrach. Niemal połowa (spośród ok. 1 800) gospodarstw domowych korzysta z wodociągu komunalnego, w dwóch sołectwach nie ma w ogóle komunalnej sieci wodociągowej. Gmina Hyżne nie ma rozwiązanego problemu oczyszczania ścieków komunalnych. Dopiero w 2007 roku została oddana do użytku gminna oczyszczalnia ścieków i sieć kanalizacyjna dla około 320 gospodarstw domowych.

Mieszkańcy są właścicielami 1 601 indywidualnych gospodarstw rolnych, których średnia powierzchnia wynosi 1,71 ha. Z pracy we własnym gospodarstwie rolnym utrzymuje się jednak niecałe 5% mieszkańców.

W gminie zarejestrowanych jest 295 podmiotów gospodarczych. Większość z nich to małe firmy jednoosobowe lub rodzinne. Tylko dwa zakłady zatrudniają większą liczbę pracowników – po około czterdziestu każdy z nich. Dominujące rodzaje działalności to: handel, przetwórstwo drewna, usługi budowlane i transportowe.

Na koniec II kwartału 2007 roku w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rzeszowie zarejestrowanych było 341 bezrobotnych z terenu gminy Hyżne.

Na podstawie analizy dokumentów, tj. protokołów z sesji rady gminy, posiedzeń komisji rady gminy, zebrań wiejskich oraz obserwacji, wynikającej z bezpośredniego udziału w pracy samorządu gminy, stwierdzono szereg konfliktów, które obrazuje tabela 1.

Analizując zidentyfikowane konflikty ze względu na podmioty w nich uczestniczące, należy stwierdzić, że zdecydowana większość (23 spośród 29) stanowiła konflikty interpersonalne. W przypadku tych konfliktów jedną ze stron była jednostka (mieszkaniec), drugą – samorząd gminy reprezentowany przez wójta.

Pomimo tego, że rolę władzy uchwałodawczej spełnia rada gminy, decydując ostatecznie o kierunkach działalności gminy i wydatkach finansowych, to jednak w powszechnej świadomości mieszkańców, to wójt jest odpowiedzialny za podejmowane decyzje. Jest to przeświadczenie w znacznej części uzasadnione, ponieważ wójt opracowuje i przedkłada projekty uchwał rady gminy, w tym najważniejszy dla jej działalności – projekt budżetu. Powoduje to, że faktyczna pozycja organu wykonawczego w samorządzie jest mocniejsza, niż wynika to z uregulowań prawno-ustrojowych. Jednocześnie taka sytuacja przesądza o tym, że to wójt staje się stroną w konfliktach dotyczących działalności gminy.

Żaden z konfliktów interpersonalnych nie osiągnął skali mikrokonfliktu, ponieważ nie spowodował zaangażowania się szerszej grupy mieszkańców i przeobrażenia się konfliktu w konflikt między małymi grupami. Świadczyć to może o braku aktywności lub o obawach przed „narażeniem się lokalnej władzy”. Nie zaznaczyła się tu wyraźnie integracyjna funkcja konfliktów, przynajmniej po stronie mieszkańców. Bardziej widoczna była po stronie samorządu, a objawiała się zdecydowanym poparciem rozwiązań proponowanych przez wójta. Większość uchwał rozstrzygających spory zapadała jednomyślnie.

Sześć konfliktów miało charakter mikrokonfliktu – uczestniczyły w nich grupy mieszkańców lub radnych. Spośród nich, w dwóch przypadkach, które dotyczyły likwidacji filii szkoły podstawowej oraz likwidacji oddziału „0” w jednej ze szkół, zaznaczyła się wyraźnie funkcja różnicująca i identyfikacyjna, a w konsekwencji funkcja integracyjna.

Funkcja integracyjna była szczególnie widoczna w przypadku zamiaru likwidacji filii szkoły, gdyż w konflikt zaangażowali się nie tylko zainteresowani rodzice, ale również znaczna część mieszkańców sołectwa. Wyrażało się to poprzez podpisywanie się pod listami protestacyjnymi, udział w spotkaniach konsultacyjnych oraz w sesji rady gminy i bardzo ostre wyrażanie swoich poglądów i żądań. Tego typu konflikty mogą mieć znaczenie dla zachowania spójności gminy. Zwycięstwo przeciwników likwidacji szkoły utrzymało pewne uprzywilejowanie w stosunku do innych sołectw, jak również spowodowało dalsze ponoszenie nieuzasadnionych kosztów przez gminę i konieczność ograniczenia

wydatków na inne, równie ważne cele. Konflikt spełnił funkcję negatywną w zakresie spójności, nie przyczynił się do wyrównywania szans, miał charakter regresywny. Jednocześnie jego skutki dla finansów gminy grożą pojawieniem się nowych konfliktów, a w przypadku dużej ich liczby mogą utrudnić współpracę i przyczynić się do zachwiania równowagi lokalnego systemu politycznego. Wówczas dysponujący przewagą w ośrodkach decyzyjnych gminy mogą realizować interesy wybranych grup i potęgować zróżnicowanie.

Treścią przedstawionych w tabeli konfliktów były sprzeczne interesy. Artykułowały je jednostki, ale prawie wszystkie (za wyjątkiem jednego przypadku – skargi na bezczynność wójta) dotyczyły problemów mających znaczenie dla grupy mieszkańców lub całej gminy. Duża część konfliktów (14) związana była z żądaniami dotyczącymi niedostatków podstawowej infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociąg, boisko sportowe) lub zastrzeżeń, co do jakości realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Dziesięć konfliktów dotyczyło funkcjonowania administracji gminnej lub poziomu (sposobu) świadczenia usług publicznych, trzy – gospodarowania zasobami gminy i wydatków budżetowych.

Na podstawie treści konfliktów można stwierdzić, że były one wynikiem różnic w poziomie życia na terenie gminy. Konflikty te nie wywarły jednak większego wpływu na likwidację tych różnic. Ograniczeniem były możliwości finansowe gminy. Nawet w przypadku zażegnania konfliktu poprzez zabezpieczenie interesów jednej strony, i tak nie ma to znaczenia dla ogólnej spójności gminy – różnice pojawią lub utrzymają się w innych obszarach.

Tabela 1. Konflikty w samorządzie gminy Hyżne w latach 2005–2007

Podmioty konfliktu	Czas i okoliczności ujawnienia się konfliktu	Treść konfliktu
Mieszkaniec – wójt	23-10-2005, zebranie wiejskie w Dylągówce	Zasadność zatrudniania zastępcy wójta
Mieszkaniec – wójt	13-20-2005, zebranie wiejskie w Szklarach	Udzielanie pomocy materialnej osobom dobrze sytuowanym
Mieszkaniec – wójt	13-02-2005, zebranie wiejskie w Brzezówce	Odsunięcie w czasie remontu drogi
Mieszkaniec – wójt	06-11-2005, zebranie wiejskie w Nieborowie	Sposób realizacji budowy wodociągu, długi okres realizacji
Mieszkaniec – wójt	06-11-2005, zebranie wiejskie w Nieborowie	Brak umieszczenia w planach inwestycyjnych gminy budowy oświetlenia
Mieszkaniec – wójt	23-12-2005, zebranie wiejskie w Grzegorzówce	Zbyt mały zakres zrealizowanego remontu drogi
Mieszkaniec – wójt	19-03-2006, zebranie wiejskie w Brzezówce	Likwidacja punktu skupu żywca w Hyżnem, zarzut korupcji

Mieszkaniec – wójt	22-10-2006, zebranie wiejskie w Grzegorzówce	Ocena osiągnięć byłego i obecnego wójta
Mieszkaniec – wójt	21-01-2007, zebranie wiejskie w Dylągówce	Przekazanie drewna z lasu stanowiącego mienie wiejskie dla zakładu komunalnego
Mieszkaniec – wójt	28-01-2007, zebranie wiejskie w Brzezówce	Jakość remontów dróg w sołectwie
Mieszkańcy - Nadleśnictwo Kańczuga	04-02-2007, zebranie wiejskie w Wólce Hyżneńskiej	Niszczenie drogi przy wywozie drewna z lasu państwowego
Prezes LKS – wójt	08-07-2007, zebranie wiejskie w Hyżnem	Nie podejmowanie budowy boiska sportowego
Radny – wójt	18-08-2005, sesja rady gminy	Kwestionowanie rozbudowy wodociągu
Radny – wójt	28-08-2005, sesja rady gminy	Kwestionowanie zakupu kontenera – zaplecza dla LKS w Hyżnem
Radny – wójt	29-12-2005, sesja rady gminy	Kwestionowanie remontu drogi w Szklarach
Radny – wójt	30-03-2006, sesja rady gminy	Zakres budowy oświetlenia w Wólce H.
Grupa rodziców, grupa radnych – wójt	01-06-2006, sesja rady gminy	Likwidacja oddziału „0” w szkole podstawowej w Hyżnem
Radny – rada gminy	06-12-2006, sesja rady gminy	Liczebność komisji rady gminy
Grupa radnych – wójt	28-12-2006, sesja rady gminy	Zmiana statutu GZEAS
Grupa rodziców, grupa radnych – wójt	14-02-2007, sesja rady gminy	Likwidacja filii szkoły podstawowej w Dylągówce-Bazarach
Radny – wójt	30-04-2007, sesja rady gminy	Kwestionowanie dofinansowania policji
Mieszkaniec – rada gminy	30-08-2007, sesja rady gminy	Skarga na bezczynność wójta
Radny – wójt	20-12-2005, wspólne posiedzenie komisji rewizyjnej i kultury rady gminy	Kryteria przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli

Radny – wójt	27-01-2006, wspólne posiedzenie komisji rewizyjnej i kultury rady gminy	Kwestionowanie przeznaczenia środków na remont drogi powiatowej w Nieborowie
Radny – wójt	25-08-2006, wspólne posiedzenie komisji rewizyjnej i kultury rady gminy	Nie przeznaczenie środków finansowych na remont c.o. w Domu Strażaka
Radny – wójt	23-03-2006, posiedzenie komisji budżetowej rady gminy	Budowa oświetlenia drogowego w Grzegorzówce
Grupa radnych – grupa radnych	24-03-2006, posiedzenie komisji rewizyjnej rady gminy	Godziny otwarcia placówek handlowych
Radny – wójt	25-08-2006, posiedzenie komisji rewizyjnej rady gminy	Sprzedaż nieruchomości gminnej w Wólce Hyżneńskiej
Grupa radnych – wójt	23-01-2007, posiedzenie komisji kultury rady gminy	Likwidacja filii szkoły podstawowej w Dylągówce-Bazarach

Źródło: opracowanie własne.

Konflikty dotyczące zastrzeżeń co do jakości realizacji inwestycji infrastrukturalnych, funkcjonowania administracji gminnej lub poziomu świadczenia usług publicznych, ujawniły ich funkcje demaskatorskie. Sprzyjały ujawnieniu różnorodnych niedomagań w działalności samorządu gminy, które legły u podstaw ich przyczyn. Następstwem ich ujawnienia szerszemu ogółowi było poddanie ich kontroli społecznej i swoistej presji, by je zażegnać poprzez likwidację ich przyczyn. Z punktu widzenia spójności społecznej-ekonomicznej gminy, tego typu konflikty mają skutek pozytywny – przyczyniają się do poprawy funkcjonowania samorządu gminy, a tym samym zwiększają ogólne zadowolenie mieszkańców i pozytywnie wpływają na integrację społeczności lokalnej.

Żaden z przytoczonych konfliktów nie pełnił funkcji maskującej. Wynikało to z tego, że samorząd gminy Hyżne nie jest polem dużej liczby konfliktów, ponadto nie odnotowano konfliktów na tyle poważnych, żeby wymagały „zakrycia” innym, stanowiącym swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, chroniący przed destabilizacją lokalny system polityczny. Nie ulega wątpliwości, że tego typu działania wymagają bardziej wyrafinowanej gry politycznej i istnienia wyraźnie przeciwstawnych stron nie tylko w obliczu konfliktu. Mogłyby być teoretycznie podejmowane przez władze samorządowe, jednak te, będąc reprezentantem mieszkańców, z natury rzeczy nie ustawiają się w roli ich przeciwnika.

Podsumowując wpływ konfliktów na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy Hyżne nie można z całą pewnością stwierdzić, czy jest on pozytywny, czy negatywny. Nie ulega wątpliwości, że konflikty mogą wywierać i wywierają wpływ na spójność gminy. O charakterze tego wpływu przesądza jednak rodzaj konfliktu, jego przebieg, dynamika i sposób rozwią-

zania. Te czynniki są jednak w każdym przypadku różne i utrudniają jednoznaczne sądy.

Pewien obraz daje analiza zaistniałych konfliktów poprzez funkcje jakie spełniły, w układzie przeciwnym i w odniesieniu do spójności gminy.

Wszystkie konflikty spełniały funkcję różnicującą i identyfikacyjną. Można stwierdzić, że obydwie funkcje odgrywają pozytywną rolę w zachowaniu spójności. Różnice w poglądach na działalność samorządu nie są niczym nadzwyczajnym, każdy ma prawo do zajęcia stanowiska zgodnego z jego subiektywnymi odczuciami, a jednocześnie identyfikowania się z podobnie myślącymi. Jest to jedna z dróg realizacji wolności, będącej cechą społeczeństwa pluralistycznego.

Jeśli chodzi o funkcje integracyjną i dezintegracyjną, to analiza zaistniałych konfliktów uprawnia do sądu, że nie spełniały one wyraźnie tych funkcji. Tylko w dwóch przypadkach doszło do krótkotrwałej integracji określonych grup społecznych, w pozostałych do widocznej integracji nie doszło. Konflikty nie doprowadziły też do dezintegracji gminy. W związku z tym można przyjąć, że przez pryzmat tych funkcji konflikty były obojętne dla spójności gminy.

Funkcja demaskatorska wywarła na pewno pozytywny wpływ na działalność samorządu gminy, a pośrednio sprzyjała zachowaniu spójności społeczno-ekonomicznej gminy. Nie odnotowano występowania funkcji maskującej.

Odnosząc się do funkcji progresywnych i regresywnych, należy stwierdzić, że zdecydowanie przeważały te pierwsze, prowadząc do postępowych przeobrażeń i sprzyjając poprawie spójności. Tylko w jednym przypadku zaistniała funkcja regresywna – konflikt uniemożliwił dokonanie korzystnych, z punktu widzenia gminy jako całości, przeobrażeń.

Ocena konfliktów przez pryzmat funkcji pozytywnej i negatywnej jest trudna, gdyż z pewnego punktu widzenia konkretny konflikt może być pozytywny, z innego – negatywny. Oceniając jednak zaistniałe konflikty z punktu widzenia spójności, można skłonić się do ich pozytywnej oceny w zdecydowanej większości przypadków. W każdym razie nie można jednoznacznie stwierdzić ich funkcji negatywnych.

Reasumując powyższe można stwierdzić, że konflikty mające miejsce w samorządzie gminnym, w zdecydowanej większości nie wywierają negatywnego wpływu na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy, a w wielu przypadkach ich wpływ jest pozytywny. Oczywiście analiza wybranego okresu tylko w jednej gminie wiejskiej nie uprawnia do wyciągania wniosków ogólnych. Każda gmina charakteryzuje się swoją specyfiką i określonymi uwarunkowaniami, które wpływają na sposób jej funkcjonowania. Jednak można założyć, że za wyjątkiem skrajnych przypadków, tło i rodzaj konfliktów są podobne, w związku z tym podobny jest też ich wpływ na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej.

Duże znaczenie dla pozytywnych efektów konfliktów, których przecież nigdy nie uda się uniknąć, ma istnienie lokalnych systemów politycznych. W samorządach gminnych to one stanowią arenę konfliktów, a jednocześnie ich struktura umożliwia skuteczne radzenie sobie z potencjalnie negatywnymi ich skutkami.

LITERATURA

- Antoszewski A, Herbut R. (red.) [1995], *Leksykon politologii*, Wrocław.
- Barański M. [1994], *Gmina jako lokalny system polityczny*, [w:] *Polityczne życie lokalne*, Wódz J., Katowice.
- Białyszewski H. [1983], *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, PWN, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Europejski Komitet Spójności Społecznej, *Zrewidowana Strategia Spójności społecznej*, [http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS\(2004\)_10.pdf](http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS(2004)_10.pdf) (stan na dzień 10.09.2007).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2.04.1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Protokoły z posiedzeń komisji Rady Gminy w Hyżnem w latach 2005–2007, Urząd Gminy Hyżne.
- Protokoły z sesji Rady Gminy w Hyżnem w latach 2005–2007, Urząd Gminy Hyżne.
- Protokoły z zebrań wiejskich w latach 2005–2007, Urząd Gminy Hyżne.
- Szacki J. [2006], *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. [2006], *Konflikt polityczny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Sztumski J. [2000], *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposoby ich przewyżczania*, WWZPCz, Częstochowa.
- Turner J.H. [2005], *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16.07.1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst z 2001 r., Dz. U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza najczęściej występujących konfliktów w samorządzie terytorialnym. Analizę dokonano na przykładzie gminy Hyżne w latach 2005–2007. W artykule zaprezentowano teoretyczne problemy konfliktów społecznych. Przedstawiono gminę jako lokalny system polityczny oraz konflikty w samorządzie terytorialnym gminy Hyżne i ich wpływ na zachowanie spójności.

Konflikty mające miejsce w samorządzie gminnym nie wywierają negatywnego wpływu na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy. W wielu przypadkach wpływają one korzystnie na spójność społeczno-ekonomiczną gminy.

The Impact of Conflicts in Local Authority Area on the Maintenance of Social-Economic Cohesion within Commune

Summary

The aim of the paper is to analyze the conflicts occurring in the local authorities. The analysis is conducted on an example of the Hyżne community in the period 2005–2007. The article presents (a) the theoretical problems of social conflicts, (b) the commune as a local political system and (c) conflicts in the Hyżne commune and their impact on social-economic cohesion.

The conflicts which occur in the analysed area do not influence negatively on maintenance of social-economic cohesion within the commune. In number of examples they stimulate the social-economic cohesion in a commune.