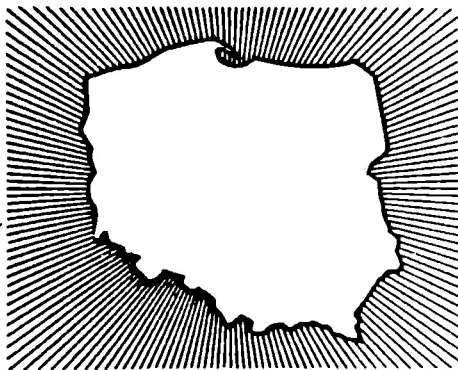


UNIwersYTET WARSZAWSKI
EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

33

ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY



Jerzy Paweł Gięrgica

Polska lokalna
we władzy PZPR

Warszawa 1991

UNIwersytet warszawski

Europejski Instytut

Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Rozwój Regionalny

Rozwój Lokalny

Samorząd Terytorialny

33

Jerzy Paweł Georgica

**Polska lokalna
we władzy PZPR**

Warszawa 1991

WYDAWNICTWA PROGRAMU CPBP 09.8
„Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”

Kierownik Programu: Antoni Kukliński
Zastępca kierownika: Bohdan Jałowiecki
Sekretarz naukowy: Mirosław Grochowski
Kierownik Biura Koordynacyjnego: Paweł Swianiewicz

ISBN 83-900056-7-0

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Instytut Gospodarki Przestrzennej
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 200-381 w. 643, 748

Spis treści

Wstęp 7

I. Wprowadzenie 9

Badania nad władzą lokalną w Polsce 9

II. Ogólne wyznaczniki i uwarunkowania politycznej roli władz lokalnych 21

Miejsce i rola PZPR w lokalnym systemie władzy 21

1. Lokalny system społeczno-polityczny

– model normatywno-opisowy 26

2. Rola PZPR w lokalnym systemie społeczno-politycznym

– aspekt ideologiczny 27

3. PZPR a artykulacja potrzeb lokalnych – model normatywny 31

4. Polityka kadrowa lokalnej instancji partyjnej 33

5. PZPR a podmioty lokalnego systemu władzy 34

5.1. PZPR a rady narodowe 34

5.2. PZPR a terenowe organy administracji państwowej 36

5.3. PZPR a sojusznicze stronnictwa polityczne i stowarzyszenia chrześcijańskie 39

5.4. PZPR a organizacje społeczno-polityczne i samorządowe 41

5.5. PZPR a zakłady pracy 43

Podsumowanie 47

III. Podstawy artykulacji potrzeb i interesów w gminach 49

Potrzeby lokalne w opinii ludności i liderów 49

Mechanizmy i instytucje ujawniania potrzeb lokalnych 60

Uzasadnienie ważności potrzeb

i ustalenie ich hierarchii preferencji 82

IV. Liderzy lokalni 95

Kim byli liderzy lokalni? 95

Charakterystyka społeczno-demograficzna 95

Mechanizmy kreacji lokalnego lidera 107

V. Geografia aktywności wyborczej w Polsce lokalnej 131

Analiza geografii wyborczej w latach 1984-1989 131

Wyniki wyborów do Sejmu '89 140

Geografia politycznego wpływu 144

Zasadnicze cele wyborów samorządowych 151

Kampania wyborcza w Polsce lokalnej 154

Terytorialne zróżnicowanie frekwencji wyborczej 158

Polityczne wyniki wyborów 171

VI. Podsumowanie 181

Bibliografia 193

Spis tabel i map

- Tabela 1. Przejawianie się zasady kierowniczej i przewodniej roli PZPR w lokalnych systemach społeczno-gospodarczych i formy jej urzeczywistniania **25**
- Schemat 1. Instytucjonalny model lokalnego systemu politycznego **28**
- Tabela 2. Potrzeby lokalne wg dziedzin **50**
- Tabela 3. Instytucje gminne najbardziej pomocne w opinii mieszkańców w załatwianiu ich spraw **63**
- Tabela 4. Instytucje podejmujące najważniejsze inicjatywy na rzecz zaspokojenia potrzeb terenu w opinii liderów (1986) **74**
- Tabela 5. Problematyka decyzji władz gminy dotyczących osobiście respondentów **76**
- Tabela 6. Przejawy i przyczyny pojawiania się potrzeb w opinii liderów **84**
- Tabela 7. Przejawy i przyczyny potrzeb ludności **85**
- Tabela 8. Przejawy i przyczyny pojawiania się potrzeb wg skali ważności **86**
- Tabela 9. Sposoby zaspokajania najpilniejszych potrzeb w opinii liderów **90**
- Tabela 10. Czy ludzie zwracają się do lidera z prośbą o załatwienie spraw, które uważa on za szczególnie naglące na tym terenie? **91**
- Tabela 11. Częstotliwość i podmioty nacisku na badanych w celu podejmowania określonych decyzji **91**
- Tabela 12. Sposoby uzasadniania potrzeb w opiniach liderów **92**
- Tabela 13. Wiek badanych liderów w 1986 r. **96**
- Tabela 14. Miejsce urodzenia badanych liderów **97**
- Tabela 15. Miejsce urodzenia ojców badanych liderów **98**
- Tabela 16. Miejsce zamieszkania liderów i czas zamieszkania w 1986 r. **100**
- Tabela 17. Pochodzenie społeczne badanych liderów **101**
- Tabela 18. Wykształcenie liderów **102**
- Tabela 19. Wyuczony zawód liderów **103**
- Tabela 20. Zawód wykonywany przez liderów **104**
- Tabela 21. Działacze lokalni wg stanowisk (1980) **105**
- Tabela 22. Stanowiska zajmowane przez liderów (1986) **106**
- Tabela 23. Cechy liderów robotniczych **109**
- Tabela 24. Hierarchia cech reprezentanta robotniczego wg własnej samooceny **111**

- Tabela 25. W jakim stopniu podane niżej przysłowia są aktualne w gminie? 114
- Tabela 26. Korzyści świadczone przez liderów na rzecz gmin wg rodzajów ich działalności 119
- Tabela 27. Ocena faktycznie zajmowanej i pożądanej pozycji badanych liderów w społeczności lokalnej 121
- Tabela 28. Wkład pracy na rzecz gminy i ogólna sytuacja życiowa w opinii liderów 123
- Tabela 29. Deklaracja przez liderów sytuacja, w jakiej są i chcieliby być 127
- Tabela 30. Frekwencja wyborcza 1984-1989 wg województw w Polsce 136
- Tabela 31. Wpływy polityczne Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” i PZPR wśród elektoratu wyborczego województw 142
- Tabela 32. Polityczne poparcie elektoratu dla PZPR i „Solidarności” w wyborach '89 148
- Tabela 33. Mandaty zdobyte przez przedstawicieli głównych sił politycznych w wyborach samorządowych '90 173
-
- Mapa 1. Rozkład poparcia politycznego elektoratu województw na podstawie wyników wyborów do Sejmu w 1989 r. 150
- Mapa 2. Frekwencja wyborcza 27 maja 1990 r. 160
- Mapa 3. Procent okręgów wyborczych bez zgłoszonych kandydatów 168
- Mapa 4. Procent okręgów z 4 lub więcej kandydatów 169
- Mapa 5. Odsetek zdobytych mandatów KO + „Solidarności” wg województw 175
- Mapa 6. Odsetek mandatów zdobytych przez członków PSL wg województw 176
- Mapa 7. Odsetek mandatów zdobytych przez członków i sympatyków SdRP wg województw 177

Wstęp

Niniejsza publikacja jest prezentacją części dorobku badawczego grupy tematycznej „Polityczne problemy funkcjonowania władzy lokalnej”, prowadzącej swoje prace w ramach CPBP 09.08 „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”. Głównym tematem książki jest problematyka aktywności politycznej i obywatelskiej przejawianej przez władze i społeczności lokalne w Polsce w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Zasadnicze tezy zostały wyprowadzone z wyników badań empirycznych i analiz wyborczych.

Podejmowane zadania mieszczą się w nurcie tradycyjnych poszukiwań badaczy władzy lokalnej w kraju i za granicą. Takie problemy, jak: relacje między władzami centralnymi a lokalnymi, artykulacja potrzeb i interesów w lokalnych systemach politycznych, badania nad liderami i elitami lokalnymi, geografia zachowań wyborczych – są od bardzo dawna w centrum zainteresowania w rozwiniętych demokracjach zachodnich. Zainteresowanie tą problematyką w systemach autorytarnych wystąpiło dużo później. W Polsce, jak się wydaje, impulsem do podejmowania tych zagadnień stało się załamywanie legitymizacji ekonomicznej systemu i poszukiwanie nowych rezerw rozwoju.

W książce natrafić można na wyniki badań prowadzonych według jednolitej konceptualizacji wypracowanej w grupie tematycznej, a realizowanej przez lokalne ekipy badawcze kierowane przez prof. P. Dobrowolskiego i prof. A. Głowackiego. Raporty z tych badań – prowadzonych na reprezentatywnej próbie populacji mieszkańców i liderów w gminach południowej i północno-zachodniej Polski, tak jak i inne cząstkowe opracowania stanowiące dorobek badawczy problemu – zostały szeroko

wykorzystane. Całość prezentowanego materiału została ułożona w czterech zasadniczych częściach książki:

1. Ogólne wyznaczniki i uwarunkowania politycznej roli władz lokalnych,
2. Podstawy artykulacji potrzeb i interesów w gminach,
3. Liderzy lokalni,
4. Geografia aktywności wyborczej w Polsce lokalnej.

Całość opatrzona jest wprowadzeniem. Stanowi je charakterystyka głównych kierunków poszukiwań badawczych nad władzą lokalną.

Podsumowanie jest próbą syntezy całości przedstawianych problemów. Pomocne w dalszych badaniach i studiach w tym zakresie mogą być zbiorcze tabele i mapy oraz bibliografia. Zawiera ona nie tylko pozycje literatury polskiej i obcojęzycznej wykorzystanej bezpośrednio w książce, lecz także stosunkowo nowe i przez to mniej znane pozycje, które są uznawane za znaczące lub stanowiły źródło inspiracji do prac badawczych w grupie tematycznej.

I. Wprowadzenie

Badania nad władzą lokalną w Polsce

W badaniach, jakie polskie nauki społeczne prowadzą od wielu lat, problematyka władzy lokalnej należy do szczególnie eksponowanych. Są tego co najmniej dwie główne przyczyny. Po pierwsze – należy zdawać sobie sprawę z tego, że w całości kształcie życia społeczno-politycznego, w całym mechanizmie władzy lokalny system¹ odgrywa wielce znaczącą rolę. Zainteresowania naukowe służyć więc miały lepszemu poznaniu tego ważnego ogniwa i w konsekwencji jego ulepszaniu. Po drugie – zjawiska polityczne (nie tylko w naszym kraju) łatwiej jest badać na niższych szczeblach struktury władzy. Tam dostęp do informacji był i dalej pozostaje łatwiejszy i, relatywnie biorąc, szerszy niż w odniesieniu do szczebla centralnego. Nie negując potrzeby szczegółowego badania innych (niż lokalny) aspektów polskiego życia politycznego, należy uznać tę orientację środowisk naukowych za cenną i godną podtrzymania. Jest tak zwłaszcza obecnie; bowiem po przełomie w 1989 r. i wyborach samorządowych w 1990 r. reforma administracji i władzy terenowej nabrała świeżych impulsów i postawiła wiele nowych, wymagających naukowej analizy problemów.

Badania nad władzą lokalną prowadzone są w Polsce w ramach nauk prawnych, socjologii i nauki o polityce. Każda z tych dyscyplin wnosi swój wkład teoretyczny i empiryczny, przy czym do osiągnięć naukowych w interesującej nas dziedzinie należy stały wzrost kontaktu między poszczególnymi dyscyplinami naukowymi, przejmowanie wzajemne metodologii, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych.

W zakresie objętym przez nauki prawne wyróżnić można dwa główne kierunki prac. Pierwszy stanowią empiryczne prace badawcze, dotyczące przede wszystkim funkcjonowania rad narodowych. Prowadzone one

były przez zespół badawczy Instytutu Państwa i Prawa PAN kierowany przez prof. S. Zawadzkiego oraz ośrodki uniwersyteckie w całym kraju. Orientacja prawna, jak dotychczas, ma w swym dorobku największą ilość empirycznych badań nad radami narodowymi, administracją terenową, wyborami do rad narodowych itp. Prace te publikowane były przede wszystkim na łamach wydawnictwa ciągłego pt. „Problemy Rad Narodowych”. Do ważnych osiągnięć tego kierunku należy zespolenie prawniczych i socjologicznych metod analizy i tym samym zrealizowanie w praktyce postulatu interdyscyplinarności badań.

Drugi kierunek prac prawniczych stanowią studia o charakterze teoretycznym, uogólniające dorobek praktyki i wykorzystujące wiedzę o charakterze empirycznym. Szereg studiów naukowych – w szczególności klasyczne już dziś prace Zygmunta Rybickiego², Wojciecha Sokolewicz³, Jerzego Starościaka⁴ i innych⁵ – to znaczny i liczący się dorobek w tej dziedzinie.

W pracach socjologicznych problematyka władzy lokalnej pojawia się dwojako: po pierwsze – jako aspekt kompleksowych monografii terenowych i po drugie – jako odrębny temat badawczy. Dla pierwszego ujęcia bardzo charakterystyczna jest praca Władysława Markiewicza o przemianach społecznych w Koninie pod wpływem procesów industrializacji⁶.

W mniejszym lub większym stopniu również inne monografie socjologiczne wybranych społeczności lokalnych rzucały światło na panujące w nich stosunki polityczne⁷.

Od końca lat pięćdziesiątych problematyka lokalnego szczebla życia politycznego staje się także tematem odrębnych badań socjologiczno-politycznych. Pierwsze z nich dotyczyły wyborów do rad narodowych w 1958 r. Powstały wówczas trzy prace: J. Wiatra o kampanii wyborczej i wynikach wyborów w skali kraju⁸, Z. Gostkowskiego o stosunku wyborców łódzkich do wyborów⁹ oraz St. Berezy o przebiegu wyborów do jednej z dzielnicowych rad narodowych w Warszawie. W latach późniejszych zainteresowanie socjologów wyborami do rad narodowych osłabło, co wynika z dającego się zauważyć zrutynizowania i fasadowości wyborów i kampanii wyborczych. Problematyka ta jednak – jak pokazują nowsze badania – zawiera pewne naukowo ważne aspekty i powróciła po wyborach 1989 r. Bardziej pogłębione socjologiczne badania nad wyborami lokalnymi powinny – między innymi – przyczynić się do

sformułowania praktycznych wniosków na temat dalszej reformy systemu wyborczego, np. w postaci pełniejszego wciągania wyborców w proces wysuwania kandydatów, ulepszania mechanizmu zgłaszania i rozpatrywania postulatów i wniosków wyborców, charakteru lokalnych kampanii wyborczych, geografii wpływów itp. W latach 60-tych zaczęły pojawiać się socjologiczno-polityczne monografie terenowe. Praca W. Narojka stanowiła pierwsze w literaturze polskiej kompleksowe zbadanie systemu władzy w mieście¹⁰. J. Tarkowski poddał analizie funkcjonowanie systemów politycznych dawnych powiatów¹¹, zaś E. Karpowicz zbadała rolę organizacji społecznych w wybranych środowiskach lokalnych¹². Prowadzone przez grupę badawczą pod kierownictwem K. Ostrowskiego badania nad ogółem radnych dawnych wojewódzkich rad narodowych przyniosły w rezultacie ciekawe studium K. Jasiewicza o radnych jako ekspertach i jako reprezentantach interesów¹³. Prace te stanowią obecnie historyczny niemal dorobek badawczy. Pozwoliły zacząć mówić o kierunku socjologiczno-politycznych badań nad władzą lokalną w Polsce, który cechuje dążenie do kompleksowego ujęcia lokalnych systemów politycznych w kontekście przemian politycznych zachodzących w kraju. Idzie tu zarówno o zbadanie wpływu, jaki lokalne systemy polityczne wywierają na przemiany społeczne zachodzące na ich terenie, jak i o zbadanie kierunku, w jakim zmienia się funkcjonowanie władz lokalnych pod wpływem globalnych przeobrażeń społecznych.

Mówiąc o socjologiczno-politycznych badaniach nad władzą lokalną w Polsce warto wspomnieć o polskiej części międzynarodowego badania porównawczego nad rolą lokalnych działaczy politycznych w Indiach, Jugosławii, Polsce i Stanach Zjednoczonych¹⁴. W Polsce badania te prowadzone były w 1966 r. przez Zespół Filozofii i Socjologii PAN oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Objęto nimi 30 powiatów, badając łącznie 888 działaczy lokalnych i analizując, w oparciu o dane statystyczne, nasilenie aktywności społeczno-politycznej powiatów. Istotą tego badania była próba sprawdzenia w drodze empirycznych badań międzynarodowych hipotezy, iż skład i postawy grup kierowniczych w społecznościach lokalnych wyjaśniają różnice w nasileniu aktywności tych społeczności.

Inny nieco kierunek analiz socjologicznych przedstawiała – opublikowana przez Główny Urząd Statystyczny w 1972 r. – praca o radnych i członkach prezydiów rad narodowych¹⁵, przynosząc bardzo bogaty

materiał statystyczny na temat składu rad i ich prezydów. Praca ta nie wyszła jednak poza tzw. dane obiektywne. Niemniej pokazała ona przydatność ujęć socjologiczno-statystycznych w omawianej dziedzinie.

Politologiczny nurt zainteresowań władzą lokalną w Polsce ma również wieloletnią historię. Na początku lat sześćdziesiątych na Uniwersytecie Warszawskim Z. Bauman¹⁶ zapoczątkował na większą skalę badania nt. struktury władzy społeczności lokalnej. Konceptualizacja tych badań w świadomy sposób nawiązywała do osiągnięć amerykańskich. Było to konsekwencją faktu, że amerykańska political science szczyci się najstarszą tradycją badań władzy i polityki lokalnej i najbogatszym dorobkiem teoretycznym i metodologicznym. Za pionierską pracę w tej dziedzinie należy uznać książkę F. Huntera¹⁷. Praca ta, poświęcona próbie identyfikacji elity lokalnej w Atlancie, pociągnęła za sobą lawinę badań nad władzą lokalną nie tylko w Polsce. W 1960 r. doliczono się w USA prawie 600 takich badań. Równoległe i w latach późniejszych problematykę społeczności lokalnych w aspekcie politologicznym podjęli politolodzy w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, w krajach skandynawskich, a także w Polsce.

Określenie cezury czasowej lat sześćdziesiątych nie oznacza oczywiście, że wcześniej nie prowadzono innego rodzaju badań nad władzą lokalną. Wystarczy wymienić badania prowadzone na wielką skalę przez Instytut Państwa i Prawa PAN, który skupiał swoją uwagę na funkcjonowaniu instytucji politycznych w świetle istniejących rozwiązań prawnych. Pierwszą monografią, którą uznać można za charakterystyczną dla socjopolitologicznego nurtu poszukiwań była wspomniana praca Winicjusza Narojka (1967). Świadomie nawiązywała do tego nurtu nauki amerykańskiej, w którym zasadniczym pytaniem było „kto rządzi?“, choć podejmuje także zagadnienie uczestnictwa obywateli w rządzeniu na szczeblu lokalnym. Ten nurt zainteresowań był kontynuowany w latach późniejszych, w szczególności przez Jacka Tarkowskiego. Największymi z tej serii uznać należy badania nad radnymi wojewódzkich rad narodowych, przeprowadzone przez IFiS PAN w 1972r. Warto ponadto wspomnieć – pionierskie na gruncie polskim – analizy psychologicznych cech działaczy lokalnych, prowadzone przez A. Jasińską w latach sześćdziesiątych (1967).

W latach siedemdziesiątych zmiany, jakie przyniosła ze sobą reforma podziału terytorialnego kraju były bodźcem do podjęcia nowych badań. Przed naukami politycznymi stanęło zadanie zarówno oceny skutków

reformy, jak i oceny wpływu na efektywność funkcjonowania władz lokalnych. Spłaszczenie struktury władzy lokalnej, nowe miejsce gmin w tej strukturze, utworzenie nowych jednostek terytorialnych – oto przykładowe problemy, jakimi zainteresowano się w wielu ośrodkach akademickich w kraju. Podjęto m. in. tematy:

1. Funkcje gminy
2. Struktura i funkcje podstawowych jednostek gospodarczych w gminie
3. Struktura i funkcje jednostek i organizacji oświatowo-kulturalnych w gminie
4. Organizacje polityczne i struktura władzy w gminie
5. Zagadnienia koordynacji i podejmowanie decyzji w gminie
6. Przemiany na wsi i w rolnictwie pod wpływem lokalizacji kopalni węgla

W partyjnej uczelni WSNS (Instytucie Nauki o Partii), pod kierunkiem prof. A. Dobieszewskiego zrealizowano kilkadziesiąt prac naukowych, różnego rodzaju case-studies struktury władzy poszczególnych gmin, ze szczególnym uwzględnieniem roli instancji partyjnej PZPR. Reprezentatywną w tych pracach jest monografia A. Lutrzykowskiego⁸. W oparciu o wybrane jednostki terytorialne autor dokonał opisu ogniw kierowniczych organów państwowych i partii politycznych wypełniających w gminie ogół podstawowych funkcji władzy. Bazą źródłową badań była dokumentacja urzędowa organów państwowych, instancji PZPR i ZSL oraz obserwacja uczestnicząca w dziewięciu gminach województwa łódzkiego i skierniewickiego. Przedstawiona w pracy analiza procesu realizacji funkcji władczych była próbą innego spojrzenia (od tradycyjnie prawniczego) na zjawiska kierowania życiem społeczno-politycznym, a mianowicie, iż treść władzy politycznej nie wyczerpuje się w pojęciu władzy państwowej.

Podobna w swej treści i podejściu naukowym jest rozprawa habilitacyjna L. Malinowskiego⁹. Ma ona charakter studium teoretyczno-empirycznego (podobnie jak poprzednia praca). Autor prowadził w latach 1974-1976 reprezentatywne dla całego województwa siedleckiego, różnorakie metodycznie badania empiryczne w dziesięciu gminach i miastach gminach. Myślą przewodnią tej pracy są podstawowe problemy, jakie wynikają ze struktury i funkcjonowania władzy w gminie. Autor przeprowadził analizę zależności, jakie zachodzą w funkcjonowaniu władzy w gminie pomiędzy Komitetem Gminnym PZPR, Gminnym Komitetem ZSL, Gminną Radą Narodową, naczelnikiem gminy, Urzędem Gminy oraz innymi organizacjami samorządowymi i gospodarczymi.

W ośrodku politologicznym w Katowicach podjęto dwa zespoły zagadnień: systemu politycznego zbiorowości lokalnych oraz systemu politycznego zakładu pracy – a więc struktura i funkcjonowanie systemu organizacji społeczno-politycznych w zbiorowościach będących podstawowymi ogniwami systemu politycznego społeczeństwa; określanych jako mikrosystemy polityczne²⁰.

Wymienione prace badawcze noszą w większości charakter opisu rzeczywistości lokalnych w wymiarze politycznym rozumianym instytucjonalnie. Badania nad społecznościami lokalnymi są więc faktycznie badaniami nad instytucjami politycznymi funkcjonującymi w gminie oraz ich wzajemnymi relacjami. Jest to w istocie osobny nurt poszukiwań rozwijanych obecnie w wielu ośrodkach politologicznych w całym kraju – zwłaszcza w Instytutach Nauk Politycznych. Drugi nurt badawczy nad władzą i polityką lokalną odnieść można do tych zamierzeń naukowych, które zjawiska zachodzące w mikroskali traktują w kategoriach procesu politycznego, czyli dynamicznie i porównawczo. Wielce reprezentatywne w tym nurcie są prace W. Narojka²¹, J. P. Gieorgicy, J. Tarkowskiego i R. Żółtanieckiego²² oraz prace pod redakcją J. Wiatra²³.

Niewątpliwy dorobek badawczy w tym nurcie poszukiwań przynoszą badania zespołu złożonego z pracowników IFiS PAN i Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem J. Wiatra, prowadzone od 1976 r. w ramach międzyresortowego problemu III/2. Celem ich jest ustalenie, w jaki sposób i z jakimi wynikami władze miast, gmin i województw (nazwane łącznie, choć niezbyt precyzyjnie – lokalnym szczeblem władzy) realizują politykę zaspokajania potrzeb ludności, a także wskazanie – przynajmniej w sensie hipotetycznym – od czego zależy relatywne powodzenie lub fiasko działań w tym zakresie. W pierwszej fazie badań przedmiotem analizy porównawczej w czasie i w przestrzeni było sześć miast średniej wielkości (w miastach tych już w 1966 r. były przeprowadzone badania ludności i działaczy lokalnych). W drugiej fazie przedmiotem porównań były dwa województwa zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W każdym województwie dobrano do bardziej pogłębionej analizy po dwa miasta, po dwie jednostki miejsko-gminne i po dwie gminy wiejskie – otrzymując łącznie 12 jednostek, w których przeprowadzono badania działaczy, ludności i instytucji. W sposób szczególny, wynikający z zadań stawianych przez analizę porównawczą, podjęto badania nad zmiennymi różnicującymi te jednostki, a mianowicie:

- cechami społeczno-ekonomicznymi i demograficznymi jednostek administracyjnych,
- cechami psychospołecznymi ludności,
- cechami psychospołecznymi i sposobem działania lokalnych kierownictw politycznych, administracyjnych i gospodarczych.

Znalazło to wyraz w wielości stosowanych równolegle i wzajemnie uzupełniających się technik badawczych:

- 1) statystycznej analizie zagregowanych danych nt. społeczno-ekonomicznego rozwoju,
- 2) monografii funkcjonowania władz ze szczególnym uwzględnieniem studiów wybranych decyzji,
- 3) wywiadach z kwestionariuszem wśród działaczy oraz w reprezentacyjnej próbie ludności.

Inne badania, mieszczące się w tym sposobie podejścia do problemów władzy i polityki lokalnej, zrealizowane zostały w latach 1976-80 w ramach problemu (finansowanego przez Komitet Nauk Politycznych PAN) pod nazwą „Polityczna organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce”, kierowanego przez A. Bodnara i P. Georgię. Celem ich było przedstawienie dynamicznego opisu władzy i samorządu gminy z uwagi na procesy podejmowania decyzji politycznych.

Reasumując ten krótki przegląd kierunków badawczych w Polsce do lat osiemdziesiątych, wydaje się, iż można je ułożyć w trzech grupach:

1. Badania na etapie klinicznym. Nazwa ta odnosi się do tych badań, których rezultaty pozostają na poziomie opisu praktyki, dokonują diagnoz istniejącego stanu, służą praktyce politycznej poprzez formułowanie porad, ekspertyz itp.
2. Badania na etapie empirycznym. Charakteryzują się tym, że odzwierciedlając tendencje behawioralne w nauce światowej, w Polsce skierowane były na rejestrację faktów, zjawisk oraz postaw społecznych i uogólnianie ich w formie generalizacji i klasyfikacji.
3. Badania na etapie teoretycznym. Wystąpiły one w momencie, w którym generalizacje ilościowe nie dawały odpowiedzi na podstawowe poznawczo pytania. Badania tego rodzaju formułują na ogół modele, paradygmaty, metodologie oraz teorie.

Istnieje wiele dowodów na to, że polskie badania nad władzą i polityką lokalną rzadko przekraczały drugi etap naukowej analizy rzeczywistości. Nie doprowadziły do znaczących uogólnień empirycznych odnoszących się do polskiej specyfiki; ulegając światowej modzie nie potrafiły

jednocześnie wnieść nowych, znaczących wątków teoretycznych czy metodologicznych.

W takiej sytuacji za pewien przełom uznać należy nową inspirację, jaka pojawiła się spoza kręgu dotychczasowych badaczy tych problemów. Na początku 1984 roku ukazał się znaczący artykuł Prof. A. Kuklińskiego, w którym wyłożone zostały nowe idee badań nad układami lokalnymi.²⁴ Była to w istocie konceptualizacja badawcza, której podstawowe założenia sprowadzić można do następujących stwierdzeń:

1. Celem prowadzonych badań powinna być orientacja na poszukiwanie nowych mechanizmów politycznych, gospodarczych i społecznych, stwarzających realne szanse wydobywania się z zakłętego kręgu niemożności, w którym kraj znalazł się w drugiej połowie lat 70-tych i tkwi do chwili obecnej.
2. W społecznościach lokalnych istnieją wielkie rezerwy kapitału i zasobów politycznych, które są marnotrawione bądź nie wykorzystane.
3. W projektowanych rozwiązaniach reformatorskich należy liczyć się z koniecznością znalezienia takich grup, które zechcą aktywnie wesprzeć i zaangażować się w realizację programu reform, mimo dominujących prokonsumpcyjnych, proegalitarnych i antymotywacyjnych nastrojów społecznych.

W latach 1985-1990 – w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 09.08 pod nazwą „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny” – przeprowadzono największe dotychczas studia nad Polską lokalną, których filozofia opierała się na tych wyjściowych ideach. Wyniki badań około 250 badaczy opublikowane zostały w 52 tomach (w tym 7 obcojęzycznych). Wiele tych prac bezpośrednio dotyczyło zjawisk politycznych w wymiarze lokalnym, choć gromadzenie nowej wiedzy o rzeczywistości oraz rozwój teorii naukowej prowadzone było w ok. 60 tematach programu. Istotą nowego podejścia było bowiem założenie, że zjawiska polityczne zachodzące w Polsce lokalnej należy postrzegać w całokształcie procesów rozwoju regionalnego, niezależnie od tego, że mają one swój specyficzny wymiar. Badania bezpośrednio dotyczące władzy i polityki lokalnej realizowane były w ramach dwóch głównych grup tematycznych: o nachyleniu socjopolitycznym oraz instytucjonalno-prawnym. Znaczący dorobek kierunku instytucjonalno-prawnego stanowią wyniki opublikowanych już prac, których tytuły pozwalają zorientować się w treści prowadzonych badań.²⁵ Badania o nachyleniu

sojopolitycznym – realizowane metodami socjologii empirycznej, m.in. przez J. Hryniewicza, W. Misiaka, A. Turską, W. Gomułę – stanowiły w efekcie potwierdzenie diagnozy sformułowanej przez prawników²⁶. Barierą dla reform lokalnego systemu politycznego – obok wadliwych norm prawnych, fasadowych instytucji państwowych i samorządowych – są także kadry administracji państwowej i samorządowej, a także postawy obywateli. Centralistyczna organizacja polityczna państwa wykształciła w społecznościach lokalnych postawy alienacyjno-rozszczeniowe prowadzące do błędnego koła, niemożności przełamania narastającego kryzysu społecznego. Pytaniem kierowanym w stronę badaczy lokalnego systemu politycznego było więc – czy tkwią w nim endogenne możliwości przełomu? Głównym przedmiotem poszukiwań badawczych w problemie stała się tym samym problematyka artikulacji potrzeb i interesów społeczności lokalnych. Ten zasadniczy wątek tematyczny zrealizowany został w szeroko zakrojonych badaniach porównawczych na terenie województw Polski południowej (katowickie, bielskie) oraz północno-zachodniej (szczecińskie, gorzowskie, koszalińskie). Dodatkowo, badaniami objęto także zachowania wyborcze społeczności lokalnych w aspekcie różnicowania terytorialnego. Wyniki tych prac w dużej części są prezentowane w przedstawianej książce.

Potrzeba prowadzenia gruntownych, interdyscyplinarnych badań nad władzą lokalną w szerokim kontekście społecznym nie wymaga już dziś większego uzasadniania. Zainteresowania tą problematyką miały zawsze szerszy wymiar wynikający z powtarzalności tych zagadnień w skali światowej. W wymiarze uniwersalnym dotyczy to problemów relacji między globalizmem a regionalizmem i lokalizmem²⁷, alienacji jednostek w wielkich miastach i na prowincji, polityczno-ekonomicznego wymiaru przestrzeni²⁸, różnorodnych implikacji wielkich programów rozwoju i in. Dla politologów znów realna stała się konstatacja, że podstawą organizacji władzy jest najmniejsza jednostka podziału administracyjnego czyli województwo, region, gmina. W sferze organizacji życia społecznego – również. Po intensywnym okresie rozwoju „Kommunalpolitik ist wieder „in” – jak zauważają naukowcy w RFN, głęboko uzasadniając nie tylko zainteresowanie tym problemem, lecz również jego rangą w całości systemu. Wydaje się więc, iż sprawdzają się w znacznej mierze słowa Alexisa de Tocqueville’a o gminie jako instytucji wręcz przyrodzonej naturze ludzkiej.

Czy zatem u nas w Polsce zainteresowania problemem „lokalności” – w różnych jej konotacjach – są li tylko wynikiem antycypacji ważności tych problemów? Oczywiście nie. Nie tylko bowiem badacze, ale także niektórzy politycy zdają sobie sprawę z tego, że owa lokalność wyznacza większość płaszczyzn aktywności człowieka i funkcjonowania systemu politycznego. W Polsce problem ten zyskuje dodatkowy walor. Fascynacja – przez niemal cały okres powojennego rozwoju – centralistycznym modelem zarządzania i funkcjonowania państwa, stała się przyczyną nie tylko spustoszenia gospodarczego, głębokich kryzysów, upadku systemów wartości kreowanych przez propagandę, ale również – co było logiczną tego konsekwencją – przyczyną zepchnięcia lokalności na zupełny margines życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Deklaracjom władzy głoszącej w trakcie realizowania chybionych reform administracyjnych, że w gminie ma się koncentrować życie społeczne, polityczne i gospodarcze towarzyszyły działania, które całkowicie poddawały w wątpliwość teorie tych deklaracji. Czy jest więc możliwe odmienne funkcjonowanie gminy i centrum, jeśli uznajemy, iż te pierwsze są wiernym odbiciem stosunków i praktyk władzy centralnej? Przypuszczać można, iż w dużej mierze diagnoza funkcjonowania systemu może być postawiona na podstawie analizy funkcjonowania gmin i na odwrót.

Czyż błędne jest twierdzenie, że szereg instytucji władzy, administracji w gminie jest miniaturową repliką odpowiadających im instytucji centralnych? Czy instytucji gospodarczych, swoistych układów lokalno-sąsiedzkich – dominujących w gminie – nie można porównać do różnego rodzaju lobbies gospodarczych funkcjonujących na szczeblu centralnym? Czy funkcjonowanie różnego rodzaju układów i decyzji nieformalnych w gminie, mających jakże ważne implikacje dla funkcjonowania tejże gminy, należy traktować jako niesubordynację dołu wobec centrum, czy raczej jako przyzwolenie centrum dla praktyk, które są przez nie stosowane? Nie bez znaczenia, a kto wie czy nie najważniejszy, jest przy tym społeczny wymiar takiej optyki. Oto bowiem mamy do czynienia z jakże łatwym pytaniem, mianowicie: czy ludzie w takiej sytuacji mogą czuć się podmiotami polityki czy szerzej życia społecznego?

Można zasadnie twierdzić, że zmiany w funkcjonowaniu gminy – w szerokim tego słowa znaczeniu – musiały być poprzedzone zmianami funkcjonowania całego systemu politycznego i ekonomicznego w państwie. Przełom polityczny roku 1989 w Polsce stanowił więc naturalne

zakończenie procesu, którego skutki pozostaną jednak o wiele bardziej długotrwałe niż na ogół się sądzi. Zmiany wzorów zachowań politycznych i wartości ukształtowanych w centralistyczno-autokratycznym systemie dokonują się znacznie wolniej, aniżeli przemiany w stosunkach polityczno-prawnych.

¹ Termin „lokalny system władzy” używany tu jest dla określenia całokształtu instytucji państwowych i społecznych, w ramach których sprawowana jest władza w województwach, miastach i gminach. Tak ujęta „lokalność” odbiega od dominującej konwencji terminologicznej stosowanej w wielu pracach socjologicznych, które termin ten rezerwują dla stosunkowo małych społeczności miejskich lub wiejskich.

² Z. Rybicki, „Działalność i organizacja rad narodowych”, Warszawa 1965, „System rad narodowych w PRL”, Warszawa 1971.

³ W. Sokolewicz, „Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych”, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968.

⁴ J. Starościk, „Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych”, Warszawa 1974.

⁵ Szczególnie wyróżniają się tu prace powstałe w środowisku Uniwersytetu Wrocławskiego (por. bibliografia).

⁶ W. Markiewicz, „Społeczne procesy uprzemysłowienia”, Poznań 1962.

⁷ Por. na przykład: R. Siemieńska, „Nowe życie w nowym mieście”, Warszawa 1969 (szczególnie rozdział 1).

⁸ J. Wiatr, „Niektóre zagadnienia opinii publicznej w świetle wyborów 1957 i 1958”, Warszawa 1959 (numer 4 wydawnictwa „Studia Socjologiczno-Polityczne”).

⁹ Z. Gostkowski, „Zainteresowania wyborami do rad narodowych wśród ludności Łodzi w roku 1958”, „Studia Socjologiczne”, nr 2, 1961.

¹⁰ W. Narojek, „System władzy w mieście”, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

¹¹ J. Tarkowski, „System polityczny powiatu jako system integracji poziomej”, COM SNP, Warszawa 1976 (tekst powielony).

¹² E. Karpowicz, „Organizacje społeczne w małych miastach (ich funkcje założone i realizowane)”, Ossolineum 1976.

¹³ K. Jasiewicz, „Role społeczne radnych wojewódzkich rad narodowych: radny-specjalista i radny-reprezentant interesów”, Ossolineum 1977.

¹⁴ Praca zbiorowa pt. „Values and the Active Community. A Cross-National Study of the Influence of Local Leadership”, New York 1971. W międzynarodowym zespole autorskim tej książki było trzech autorów polskich: A. Jasińska-Kania, K. Ostrowski i J. Wiatr. Por. także „Międzynarodowe badania nad władzą lokalną” – numer specjalny (23, 1967) „Studiów Socjologiczno-Politycznych”.

¹⁵ J. Tarkowski, J. Wiatr i K. Zagórski, „Radni i członkowie prezydów rad narodowych 1958-1969”, Warszawa 1972. Dla uzupełnienia tego przeglądu wymienić warto 3 prace autorów zachodnich, a mianowicie J. Piekałkiewicza – „Communist Local Government. A Study of Poland”, Athens (Ohio) 1975; rozdział

R. Tarasa w pracy zbiorowej pod redakcją D. Lane'a i G. Kolankiewicza – „Social Groups in Polish Society”, New York 1973. Prace te w dużej mierze oparte są na materiałach empirycznych zgromadzonych w polskich pracach o władzy lokalnej, ale wnoszą własny punkt widzenia autorów.

¹⁶ Z. Bauman, „Struktura władzy społeczności lokalnych”, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 12, 1962.

¹⁷ F. Hunter, „Community Power Structure”, Atlanta 1953.

¹⁸ A. Lutrzykowski, „Władza polityczna w gminie”, PWW, Warszawa 1979.

¹⁹ L. Malinowski, „Struktura i funkcjonowanie władzy w gminie”, WSP Siedlce 1978.

²⁰ P. Dobrowolski, J. P. Georgica, „Mikrosystemy społeczno-polityczne”, U. Śl. Katowice 1982.

²¹ W. Narojek, „Problemy społeczne polityki lokalnej”, COM SNP 1974.

²² J. P. Georgica, J. Tarkowski, R. Żółtaniecki, „Władza i polityka lokalna”, COM SNP 1980.

²³ J. Wiatr (red.), „Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb”, IFiS, PAN 1981 oraz „Władza lokalna u progu krzysu”, IS UW 1983.

²⁴ A. Kukliński, „Uśpiony potencjał”, „Życie Gospodarcze” nr 13, 1984 r.

²⁵ K. Sobczak i in., „Prawne problemy funkcjonowania władzy lokalnej i samorządu terytorialnego”, 1987, t. 7; P. Dutkiewicz i in., „Strategia zmian systemu lokalnego”, 1988, t. 8; K. Sowa (red.): „Spółdzielczość w lokalnym systemie samorządowym”, 1988, t. 10; W. Gomuła: „Władza lokalna wobec centrum. Recepcja instytucji centralnych w układzie władzy i strukturze lokalnej”, WSP w Rzeszowie 1989.

²⁶ J. Hryniewicz (red.) „Społeczności lokalne u progu przemian ustrojowych”, 1990, t. 24; „Instytucje miejskiej społeczności lokalnej a układ centralny” (red. W. Misiaka) Rzeszów 1990; „Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość”, 1989, t. 20; B. Jałowiecki, „Narodziny demokracji w Polsce lokalnej”, 1990, t. 25.

²⁷ A. Kukliński (ed.) „Globality versus Locality”. Warsaw 1990.

²⁸ B. Hamm, B. Jałowiecki, „The Social Nature of Space”, PWN, Warszawa 1990.

II. Ogólne wyznaczniki i uwarunkowania politycznej roli władz lokalnych

Miejsce i rola PZPR w lokalnym systemie władzy

Normatywny model roli i pozycji PZPR w lokalnym systemie władzy, którego odtworzenie jest celem niniejszego rozdziału, oparty został na różnego rodzaju źródłach: dokumentach partyjnych, aktach normatywnych, interpretacji doktryny oraz wiedzy empirycznej uogólniającej praktykę. Tego zadania nie może wykonać prawnik, bowiem nawet pobieżna analiza obowiązującego do końca lat 80-tych prawa nie dawała podstaw do przedstawienia tak całościowego obrazu. Brak w nim było jednoznacznych i bezpośrednich odniesień do ustalenia pozycji PZPR w stosunku do wielu istotnych podmiotów życia politycznego społeczności lokalnych; szczególnie społeczno-zawodowych organizacji rolników, samorządów, związków zawodowych i in. Do tego celu nieodzownym jest interdyscyplinarne interpretowanie zarówno doktryny, jak i ustaw w zestawieniu z normami politycznymi zawartymi w dokumentach, które w różnych okresach Polski Ludowej miały wielorakie odniesienie do kwestii władzy lokalnej.

Formalnie, PZPR od samego początku swego istnienia problemom sprawowania władzy w terenie nadawała duże znaczenie. Koncepcja¹ wyrażona już na Kongresie Zjednoczeniowym zakładała, że rady lokalne winny spełniać dwie podstawowe funkcje:

- organu władzy państwowej, oraz
- organu kontroli społecznej.

Z kongresowych dyrektyw wynikało ponadto, że organy władzy państwowej wraz z innymi organizacjami należy traktować instrumentalnie – jako transmisję partii do mas pracujących.²

Miały one stać się podmiotem pobudzającym inicjatywę społeczności lokalnych i organizującym je do realizacji zadań politycznych określanych

przez partię. Radom narodowym stawiano w związku z tym zadania ścisłego ich powiązania z ludnością. Drogę do osiągnięcia tego celu partia widziała w trosce o interesy i zaspokajanie codziennych potrzeb, w sprawnym załatwianiu spraw ludności. Początkowo rady narodowe i samorządy lokalne miały więc stanowić instrument realizacji celów szerszych, aniżeli lokalne; dlatego nie dopuszczono, aby ludność mogła wpływać na ich działalność. Likwidując dualistyczny model władzy w terenie, tworząc system terenowych organów jednolitej władzy państwowej – partia traktowała samorządność terytorialną jako anachronizm utrudniający proces uczynienia z rad narodowych organów władzy. B. Bierut stwierdził przy tej okazji, że celem partii było „usunięcie starego i sztywnego podziału funkcji na ustawodawcze i wykonawcze, państwowe i samorządowe, centralistyczne i lokalne”³.

Dyrektywy te, prowadzące do przechwycenia całości funkcji władczych w terenie przez partię, wzmacniane były w owym czasie klimatem centralistyczno-nakazowym, jaki panował w całym systemie społecznym oraz kampaniami wywołanymi stalinowską tezą o zaostrzającej się walce klasowej. Tak uformowany totalitarny system władzy funkcjonował w niezmiennym kształcie do roku 1958. Wtedy podjęto próbę zdecentralizowania systemu i przekazania niektórych uprawnień władczych w dół. Proces ten nie powiódł się. Początkowo był on sabotowany przez aparat rządowy, a następnie szczebel wojewódzki. Lata 60-te znamionuje więc dążenie PZPR do zapewnienia władzom lokalnym (różnych szczebli) warunków do pełnego wykorzystania posiadanych uprawnień, tj. praktycznej, rzeczywistej kontroli rad narodowych nad ich organami wykonawczymi oraz wyborców nad radnymi. Przyczyną tych ustępstw była m.in. niezdolność wielu instancji partyjnych, ulegających zurzędniczeniu, do „politycznego kierowania całokształtem spraw danego terenu” oraz koncepcja, aby ograniczyć centralizację polityczną do rozmiarów niezbędnych dla planowego charakteru gospodarki.⁴ Efekt praktyczny zmiany modelu sprowadzał się więc do przeniesienia niektórych uprawnień i decyzji władz centralnych na szczebel wojewódzki. Pod koniec lat sześćdziesiątych reformę uznano za zakończoną. Nieznacznie został zwiększony zestaw uprawnień rad wojewódzkich, a kontrola nad nimi ze strony partii nie była już bezpośrednia, lecz pośrednia – via członków partii sprawujących kluczowe funkcje w poszerzonym o bez-partyjnych gronie.

Kolejna korekta modelu nastąpiła na początku lat 70-tych. Posta-

nowiono, że przy zachowaniu niezmienności funkcji politycznych partii należy oddzielić funkcje uchwałodawcze i wykonawcze władz lokalnych. Cel, jaki się w tym zawierał, polegał na potrzebie przełamania alienacji władzy, zbliżenia do niej obywateli w miejscu zamieszkania i wkomponowaniu instytucji samorządowych w system rad kontrolowanych niezmiennie przez partię. Zmiana polegała w praktyce na tym, że pierwsi sekretarze PZPR w terenie objęli funkcje przewodniczących rad narodowych odpowiedniego szczebla, co miało umocnić pozycję organu przedstawicielskiego wobec administracji. Było to założenie chybotliwe od samego początku. Wydaje się, że prawdziwą intencją centrum było doprowadzenie do dezintegracji i destabilizacji wojewódzkich centrów władz lokalnych, które odegrały wiodącą rolę w przewrocie politycznym w 1970 r. W efekcie doprowadzono do osłabienia lokalnych ośrodków władzy i administracji na rzecz operatywnego centrum, technokratyzacji i zmonopolizowania kierowania państwem i społeczeństwem, czyli – zamiast demokratycznego – postępujący centralizm biurokratyczny.⁵ Niezdolna do samodzielności społeczno-gospodarczej gmina oraz okrojone województwo – oto ogniwa systemu, w ramach którego szczeblem faktycznie podstawowym było województwo, zaś gmina nie zyskała warunków do samorządności.

Szczytowym osiągnięciem w rozpoznawaniu rzeczywistych przyczyn impasu, w jakim władze lokalne trwały od lat, była dyskusja na IX Zjeździe PZPR. Przyznano tam, że wskutek „zbyt daleko posuniętej centralizacji władzy gospodarczej i administracyjnej” następowała instytucjonalizacja i zanik funkcji samorządowych; ograniczeniu uległy możliwości inicjatywy społecznej. Postulowano zatem podwyższenie progu artykulacji interesów poprzez zreformowanie systemu wyłaniania organów przedstawicielskich oraz uczynienia z rad narodowych rzeczywistego gospodarza terenu. Zjazd, w ślad za ogólną dyrektywą przewidującą nadrzędność władz ustawodawczych nad wykonawczymi, uznał za konieczne zwiększenie kompetencji rad narodowych i ich organów wobec administracji terenowej, a także wpływu na obsadę personalną stanowisk kierowniczych w jednostkach objętych ich zakresem działania.⁶ Ponieważ postulowane reformy miały odbywać się w warunkach spełniania przez partię przewodniej i kierowniczej roli nie można było przypuszczać, że nawet konsekwentne wprowadzanie ich w życie poprzez zmiany legislacyjne może przynieść znaczące rezultaty. W połowie lat 80-tych o modelu władzy lokalnej decydowała praktyka polityczna sprawowania

przez PZPR monopolu władzy, a także niesformalizowane układy i mechanizmy zachodzące w danym terenie. Kluczem do zrozumienia tego mechanizmu, aż do końca 1989 r., był kanon kierowniczej roli partii⁷, stanowiący zasadę konstytucyjną. Formy jej przejawiania się i urzeczywistniania w systemie władzy lokalnej w Polsce do roku 1990 ilustruje tab. 1.

Poszczególne zasady przejawiania się kierowniczej i przewodniej roli partii, jak też opisy jej urzeczywistniania w różnych okresach po wojnie, zostały mniej lub bardziej wnikliwie przedstawione w literaturze przedmiotu.⁸ W żadnej jednak z tych prac nie można doszukać się wiedzy o rzeczywistych, empirycznych formach, w jakich partia sprawowała władzę w lokalnych systemach. Dlatego też w niniejszym opracowaniu położono szczególny nacisk na te przejawy i rezultaty aktywności partii, jakie dotychczas mało poznano bądź w ogóle nie były przedmiotem badań. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o głębsze naświetlenie zasady wielofunkcyjności zadań partii, a zwłaszcza:

- kontroli procesów artikulacyjnych, w tym: mechanizmów i instytucji ujawniania potrzeb lokalnych, charakteru potrzeb społeczności lokalnych oraz mechanizmów ustalania ich hierarchii preferencji,
- kreacji liderów lokalnych w społecznościach oraz skutków tych procesów w postaci wyników wyborów w aspekcie lokalnym z lat 1989-1990.

Mimo nie w pełni spójnego programu, prezentowanego w dalszej części, materiałowi – będącemu w większości rezultatem badań empirycznych – nie można odmówić waloru reprezentatywności. Przytoczone w nim wyniki badań porównawczych w czasie i przestrzeni ilustrują i rejestrują stan świadomości ludności i liderów lokalnych w najważniejszej – z punktu widzenia strategii partii – dziedzinie: aktywności społecznej oraz chęci współuczestnictwa i poparcia dla władz lokalnych i polityki PZPR. Znaczącym uzupełnieniem dla tego materiału jest, przytoczony na wstępie, ogólny opis lokalnego systemu społeczno-politycznego w aspekcie normatywno-opisowym, a także ukazanie roli PZPR w tym systemie w aspekcie ideologicznym i prawnym. Wprowadzenie to wymagało zastosowania odmiennych metod i instrumentów badawczych. Analiza roli i miejsca PZPR w lokalnym systemie politycznym, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów tego zagadnienia, może stanowić pierwszy krok naprzód w rozwiązaniu wielu z podanych wyżej problemów.

Tab. 1. Przejawianie się zasady kierowniczej i przewodniej roli PZPR w lokalnych systemach społeczno-gospodarczych i formy jej urzeczywistnienia

Zasady przejawiania się kierowniczej i przewodniej roli PZPR	Formy urzeczywistnienia kierowniczej i przewodniej roli PZPR
1. Zasada kierownictwa partii w lokalnym systemie społeczno-gospodarczym	<ol style="list-style-type: none"> 1. Awangardowy charakter partii 2. Selektywna rekrutacja do władz 3. Terytorialno-produkcyjna zasada organizacji 4. Kanon jedności działania (centralizm biurokratyczno-demokratyczny)
2. Zasada wielości adresatów decyzji kierownictwa partii	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zasada rozgraniczenia działalności partii i państwa i pośredniego wpływu na administrację i sądy 2. Programowy brak opozycji 3. Pośrednie oddziaływanie na organizacje społeczno-polityczne 4. Wychowawczo-ideologiczne oddziaływanie na masy pracujące
3. Zasada wszechstronności i różnorodności form kierownictwa partyjnego	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wytyczenie programów rozwoju 2. Oddziaływanie poprzez członków partii (kontrola kadr) 3. Monopol informacyjny 4. Kontrola polityczna poprzez aparat przymusu i wojska 5. Kontrola mechanizmów wyborczych
4. Zasada wielofunkcyjności zadań partii a) funkcja polityczna b) funkcja organizatorsko-administracyjno-kontrolna c) funkcja wychowawczo-ideologiczna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontrola procesów artykulacji potrzeb i interesów społecznych 2. Mobilizacja poparcia 3. Koordynacja działań politycznych różnych podmiotów 4. Kontrola procesów decyzyjnych
5. Zasada rozszerzającej się reprezentacji i wzrostu roli partii	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deklarowany prymat dla interesów klasy robotniczej 2. Utrzymywanie więzi z masami
6. Zasada racji moralno-politycznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jedność moralno-polityczna narodu

1. Lokalny system społeczno-polityczny – model normatywno-opisowy

System polityczny można rozumieć w ujęciu instytucjonalnym, jako układ partii i innych organizacji społecznych działających w sferze polityki oraz system organów władzy państwowej wraz z zasadami i praktyką ich wzajemnych powiązań i współdziałania w procesie podejmowania decyzji władczych. Na lokalny system polityczny składać się będą następujące elementy instytucjonalne (por. schemat 1) działające w latach 80-tych:

- a) ośrodki władzy i inspiracji politycznej (PZPR, ZSL, SD, stowarzyszenia katolickie, PRON),
- b) organy władzy przedstawicielskiej i organy władzy administracji państwowej, rejonowe organy władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości,
- c) państwowe organizacje gospodarcze,
- d) organizacje społeczne,
- e) organizacje spółdzielcze i samorządowe,
- f) inne instytucje życia lokalnego o znaczeniu politycznym (np. Kościół).

Elementy te tworzą system, gdyż integrowane są w płaszczyźnie władzy politycznej przez lokalną instancję PZPR, a w płaszczyźnie kierownictwa państwowego przez radę narodową.

W odniesieniu do systemów lokalnych właściwe jest określenie „lokalny system społeczno-polityczny” z uwagi na uniwersalność PZPR w tym systemie, tzn. pełnienie przez nią funkcji społecznych i politycznych, co w praktyce funkcjonowania nie zawsze wydaje się możliwe do rozdzielenia.⁹

Funkcjonowanie lokalnego systemu społeczno-politycznego posiadało wiele uwarunkowań. Wynikały one z ideologii marksizmu, ogólnych właściwości systemu politycznego państwa oraz specyfiki lokalnej, która nie jest rezultatem logiki redukcji globalnych cech systemu.

Jeśli chodzi o ogólne właściwości systemu, które rzutowały na organizację i pracę systemu lokalnego, przykładowo wymienić tu należy założenia ustrojowe wynikające z koncepcji demokracji socjalistycznej, którymi kierowała się PZPR (ściślej zaś idei ludowładztwa). Treść tej idei sprowadzić można ogólnie do postulatu takiego zorganizowania lokalnego

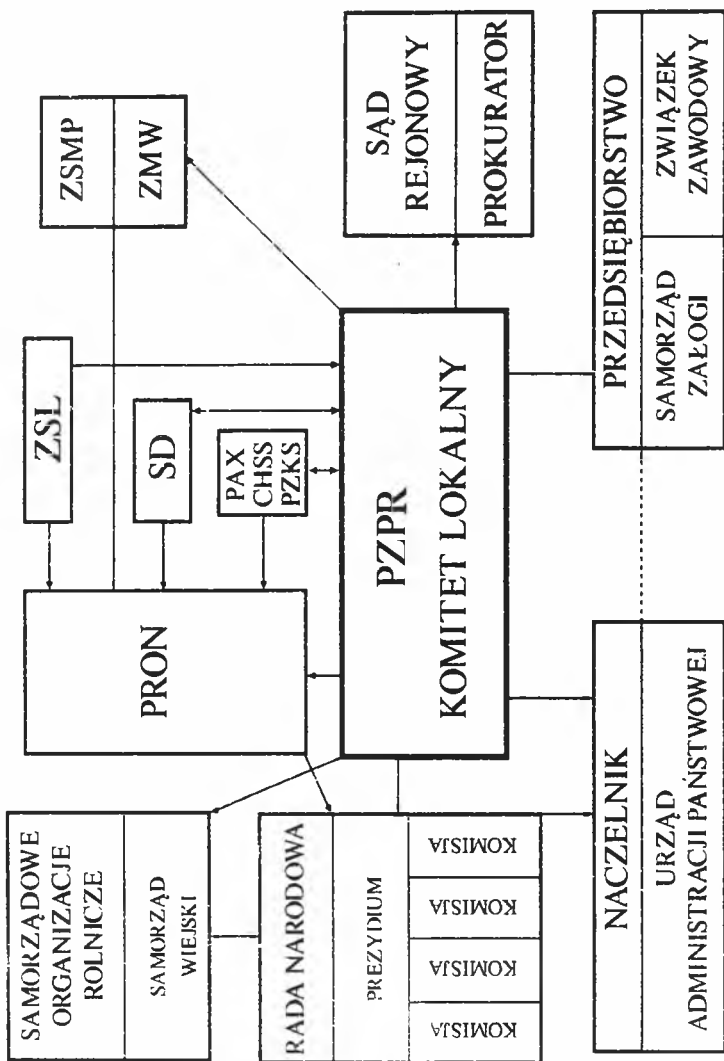
systemu, aby lud pracujący mógł mieć decydujący wpływ na treść decyzji politycznych i aby te decyzje zabezpieczały jego interesy. Wynika z tego konieczność takiej organizacji, która zapewniałaby różnorodny udział obywateli w sprawowaniu władzy i w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych dziedzin życia społecznego.

Uszczegółowienie organizacji i pracy systemu wynika ze specyfiki lokalnej działalności partii. Uznać ją można wówczas, gdy poszukujemy odpowiedzi na pytanie, czy i na ile mamy do czynienia z samodzielnością lokalnego systemu społeczno-politycznego. Jak wiadomo, istotną cechą rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce był jego planowy charakter. Planowość zakłada jednolitość kierownictwa państwowego, a zatem powstaje pytanie: czy w lokalnym systemie jest miejsce na taką kategorię, jak interes lokalny będący czymś innym niż tylko terytorialnym uszczegółowieniem zadań sformułowanych przez centrum polityczno-państwowe. Wyniki badań (z lat 70-tych) dowodnie pokazały, iż lokalne systemy potrafiły dokonywać niebywałych mobilizacji zasobów decyzyjnych. Lokalne ośrodki decyzyjne często spotykały się z sytuacją, w której indywidualne, partykularne ambicje pozostawały w sprzeczności z zakresem dyrektyw planów i budżetów. Niejednokrotnie więc decyzje władz lokalnych (PZPR) były przyczyną załamania się centralnych planów i całego systemu produkcji i konsumpcji dóbr. Systemy lokalne z charakterystycznymi dla siebie działaniami półformalnymi i nieformalnymi, ukazywały całą swoją złożoność i swoistość mechanizmów; jakże inną od potocznych poglądów o jednolicie zdeterminowanym (centralistycznie) mechanizmie ich funkcjonowania. Wynika stąd, iż w opisie lokalnego systemu społeczno-politycznego widzianego poprzez pryzmat roli PZPR, dostrzegać należy determinanty o charakterze normatywnym oraz mechanizmy socjopolityczne właściwe społeczeństwu lokalnym.

2. Rola PZPR w lokalnym systemie społeczno-politycznym – aspekt ideologiczny

Truizmem jest stwierdzenie, iż w socjalistycznym systemie politycznym partia komunistyczna należy do jego podstawowych instytucji.

Rola jej, określona jako kierownictwo polityczne, jest tzw. prawidłowością systemową i w wymiarze modelowym oznacza kierownictwo



Schemat 1. Instytucjonalny model lokalnego systemu politycznego

wszystkimi podstawowymi dziedzinami życia społecznego: gospodarką, polityką społeczną, oświatą, kulturą i wychowaniem, obronnością i innymi w całym okresie budowy socjalizmu.

Formy i metody kierownictwa partyjnego znajdują swój wyraz w funkcjach, które winna spełniać partia w lokalnym systemie społeczno-politycznym. Można tu wskazać opisowo na:

– **funkcję opracowywania koncepcji rozwoju** (budownictwa socjalistycznego). PZPR realizowała ją poprzez działalność wielu instytucji systemu, które dokonywały artykulacji różnych interesów społecznych. Miały one być koordynowane z wiodącym interesem społecznym, a mianowicie interesem klasy robotniczej – w oparciu o teorię marksistowsko-leninowską.

Rezultatem tych działań były lokalne programy społeczno-politycznego rozwoju, które miały stanowić wynik współdziałania wszystkich liżących się instytucji politycznych systemu lokalnego,

– **funkcję mobilizacji lokalnego poparcia dla realizacji zadań rozwoju** (budownictwa socjalistycznego). Chodziło tu nie tylko o działalność mobilizacyjną w potocznym znaczeniu, ale także o inspirowanie aktywności społecznej, jak również o podejmowanie działań organizatorskich, przejawianie aktywności wyborczej i innej,

– **funkcję integracyjną społeczności lokalnej wokół programu partii** (zadań budownictwa socjalistycznego). W ramach realizacji tej funkcji mieliśmy do czynienia z działalnością ideowo-wychowawczą, kształceniową, informatyczną, itp., mającą na celu wytworzenie pożądanego przez PZPR stanu świadomości społecznej wśród członków społeczności lokalnej, niezależnie od przynależności polityczno-organizacyjnej,

– **funkcję politycznego kierownictwa lokalnymi instytucjami politycznymi**. Sposób realizacji tej funkcji był zróżnicowany w zależności od charakteru instytucji, na którą oddziaływanie było skierowane. Podstawowe znaczenie miało tu kierownictwo aparatem państwowym realizowane poprzez tworzenie programu politycznego, zabezpieczenie realizacji tego programu poprzez politykę kadrową oraz kontrolę jego realizacji.

Praktyczne metody stosowane dla realizacji tych funkcji są historycznie zmienne. Podstawą dla zróżnicowania tych metod mogą być empirycznie stwierdzone odmienności w rozstrzygnięciu następujących kwestii, które stanowiły temat różnych badań:

1. Kierownicza (przewodnia) rola partii, a współdziałanie innych organizacji i sił społecznych we władzy,

2. Szczegółowość kierownictwa politycznego,
3. Kanały kierowniczego oddziaływania,
4. Styl kierowania,
5. Bezpośredniość kierownictwa.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to możliwe zróżnicowania mieszczą się między następującymi biegunami:

- a) dla PZPR zarezerwowane są wszystkie uprawnienia decyzyjne, a innym pozostaje pomoc w wykonywaniu decyzji (model transmisyjny),
- b) PZPR nie zastrzega sobie żadnych decyzji tylko podejmuje je na zasadzie koordynacji poziomej z innymi partnerami; różnice zdań rozstrzygane są przez nieformalne oddziaływanie partii.

Mówiąc o szczegółowości kierownictwa można występujące zróżnicowania uszeregować wzdłuż linii, której jeden koniec stanowi sytuacja polegająca na tym, że partia (jej instytucje) podejmuje bardzo szczegółowe decyzje. Drugi koniec tej linii tworzyłyby sytuacje, gdy decyzje partyjne są tak ogólne, iż stwarzają wiele praktycznych, alternatywnych sposobów ich realizacji przez aparat państwowy.

Jeśli chodzi o zróżnicowanie w odniesieniu do kanałów kierownictwa, to można je również przedstawić biegunowo: jeden biegun tworzyłyby metody kierownictwa polegające na wyłącznym wykorzystaniu organów władzy administracyjnej, a drugi – metody polegające na wyłącznym wykorzystaniu organów władzy przedstawicielskiej.

Zróżnicowanie stylów kierownictwa można zamknąć między podstawowymi typami: kierownictwo administracyjne – kierownictwo polityczne. W pierwszym przypadku nie dyskutuje się (konsultuje) decyzji z tymi, do których decyzja jest kierowana i nie stara się ich do tej decyzji przekonać. W drugim przypadku mamy do czynienia z podejmowaniem decyzji przy szerokim korzystaniu z konsultacji i czynieniu zabiegów w celu uzyskania akceptacji społeczności lokalnej dla decyzji.

Jeśli chodzi o stopień bezpośredniości kierownictwa można wyróżnić dwie sytuacje modelowe. W pierwszej mamy do czynienia z przekonaniem, że decyzje instancji są bezpośrednio wiążące dla określonych organów państwowych, do których są adresowane. W drugiej sytuacji wykorzystuje się instytucje ustrojowe dla zabezpieczenia wykonania decyzji.

Nie wydaje się, aby wyżej wymienione podstawy zróżnicowania metod realizacji przewodniej roli partii odeszły już w przeszłość. W warunkach lokalnego systemu, z dala od centrów życia politycznego,

możliwy wydaje się być zarówno administracyjny styl kierowania, kierowanie poprzez organy kierownicze, jak i nadmierną szczegółowość decyzji itp. Wszystko to winno stanowić przedmiot przyszłych wnikliwych badań empirycznych, jak również wtórnej analizy z badań już przeprowadzonych.

3. PZPR a artykulacja potrzeb lokalnych – model normatywny

Ta sfera działania partii związana była z funkcjonowaniem organów przedstawicielskich. Z jednej strony PZPR z pomocą swych posłów i radnych realizowała funkcję inspirująco-kontrolną wobec terenowych organów władzy i administracji państwowej, a z drugiej – współpracowała z lokalnymi instancjami partyjnymi znajdującymi się na obszarze właściwych okręgów wyborczych, z których pochodziły poszczególne mandaty. Uprawnienia te wynikały z art. 5 Uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 roku – Regulamin Sejmu PRL (z uwzględnieniem zmian z dnia 8 października 1980 r. i 21 listopada 1980 r. – MP z 1980 r., Nr 29, poz. 164), ustalającego prawo posła do czynnego uczestnictwa w sesjach wojewódzkiej i innych rad narodowych oraz w posiedzeniach komisji tych organów – właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany – oraz z art. 15 Regulaminu, ustanawiającego prawo posłów do organizowania się w wojewódzkie zespoły poselskie, które stwarzały warunki organizacyjne dla utrzymania i zacieśnienia więzi Sejmu i posłów z terenowymi organizacjami politycznymi. W ten sposób partia, tzn. jej centralne ogniwa, mogła sprawować kontrolę nad terenowymi organami władzy, ale też terenowe instancje partyjne – za pośrednictwem posłów – mogły wyrazić swe lokalne potrzeby zarówno wobec tych organów, jak i samego Sejmu. Z kolei artykulację interesów PZPR wobec organów władzy wykonawczej za pomocą posłów i radnych gwarantowała Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. „W sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków” (MP Nr 29, poz. 162), która została wydana z upoważnienia Kodeksu Postępowania Administracyjnego. W myśl § 25 tej Uchwały posłowie i radni, którzy wnieśli do organu lub przekazali mu do załatwienia w imieniu własnym skargi bądź wnioski obywateli, powinni być w określonym terminie zawiadomieni o sposobie ich załatwienia lub o stanie ich rozpatrywania.

Zgodnie zaś z § 31 Uchwały, terenowe organy administracji państwowej, w ramach przeprowadzania okresowych analiz i dokonywania ocen prowadzenia, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, powinny badać również postulaty i problemy wniesione w trybie skarg i wniosków przez posłów i radnych.

Uchwalona pięć lat później „Ustawa o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (z dnia 31 lipca 1985 r. – Dz. U. Nr 37, poz. 173), podobnie jak Regulamin Sejmu PRL, regulowała obowiązki utrzymywania przez posłów kontaktów z właściwymi dla swoich okręgów wyborczych radami narodowymi i ich organami – art. 19 oraz z działającymi na tym obszarze organizacjami politycznymi (art. 8 ust. 2). Ustawa określała także działalność wojewódzkich zespołów poselskich (art. 12, ust. 2). Gwarantowała też posłowi prawo do podjęcia – w ramach wykonywania swoich obowiązków poselskich – interwencji w organie administracji państwowej (art. 20 ust. 1), zaś na dany organ nakładała obowiązek załatwienia sprawy, z którą zwrócił się poseł, i udzielenia mu wszechstronnej pomocy w realizacji jego mandatu (art. 20, ust. 2 i 3, art. 21). Tak więc i w tym przypadku Ustawa podobnie regulowała tę sferę działalności posła, jak wcześniejsza Uchwała nr 132 Rady Ministrów z 1980 r.

O pionowej transmisji interesów lokalnych traktowała również Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego” (Dz. U. nr 41 poz. 185). Zgodnie z art. 10 wojewódzkie rady narodowe mogły kierować do posłów z danego terenu i ich zespołów wnioski dotyczące spraw ogólnopaństwowych. W myśl art. 8 miały prawo występować z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej w określonej sprawie do Rady Państwa i komisji sejmowych. Przysługiwało im również prawo występowania do Prezydium Sejmu i Rady Państwa z inicjatywą rozstrzygnięcia problemów wymagających ogólnopaństwowej regulacji; zgłaszając swe propozycje. Interpretacja powyższych przepisów – stosownie do potrzeb modelu określającego pozycję PZPR w artykulacji potrzeb lokalnych i udziału w ich zaspokajaniu – wskazuje, iż partia traktowała rady narodowe jako jedną z płaszczyzn swego działania i stąd też za pośrednictwem partyjnych radnych brała udział w realizacji lokalnych interesów i potrzeb.

Do gwarancji artykulacji potrzeb lokalnych można zaliczyć prawo odwoływania posłów. Ustawa z dnia 29 maja 1985 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 26,

poz. 112) w art. 108 przewidywała, że wyborcy mogli odwołać posła, który swoim postępowaniem naruszał godność poselską lub uchylał się od wykonywania obowiązków poselskich, albo w inny sposób zawiódł zaufanie wyborców. Z wnioskiem o odwołanie posła wybranego z okręgowej listy wyborczej mogły wystąpić do Sejmu m. in. wojewódzkie władze organizacji, która wysunęła kandydaturę. Wysunięcie tego wniosku oraz udzielenie mu poparcia było dokonywane na zebraniach organizacji partyjnych (art. 109 ust. 1 i 2 Ordynacji).

4. Polityka kadrowa lokalnej instancji partyjnej

Na podstawie aktów normatywnych można stwierdzić, iż funkcja ta w sposób bezpośredni regulowana była w aspekcie odwoływania radnych, przy opracowywaniu opinii dotyczącej stosunku służbowego każdego sędziego oraz w procesie wysuwania kandydatów na ławników sądów powszechnych. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz. U. Nr 8, poz. 32) w artykule 88 ust. 1 stanowiła, iż z wnioskiem o zwrócenie się do wyborców w sprawie odwołania radnego mogła wystąpić organizacja PZPR, która zgłosiła jego kandydaturę. Następnie art. 99 ust. 3 gwarantował, że w przypadku nieuwzględnienia wniosku przez radę narodową stopnia podstawowego, wnioskodawca mógł odwołać się do wojewódzkiej rady narodowej, a gdy wniosek dotyczył radnego wojewódzkiej rady narodowej – do Rady Państwa. W myśl art. 103 ust. 1 również wojewódzka rada narodowa mogła odwołać radnego, którego mandat pochodził z listy wojewódzkiej, jeżeli swoim postępowaniem jaskrawo naruszał godność radnego, albo zawiódł zaufanie wyborców. Z wnioskiem takim mogła wystąpić organizacja, która zgłosiła kandydaturę radnego na listę wojewódzką.

Z kolei Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 31, poz. 137) ustalała, iż jednym z zadań stojących przed zgromadzeniem ogólnym sędziów i kolegium sądu wojewódzkiego było w szczególności: dbanie o postawy ideowo-moralne sędziów i godność stanowiska sędziowskiego oraz strzeżenie niezawisłości sędziowskiej (art. 39, pkt 2). W posiedzeniach zgromadzenia ogólnego – na zaproszenie prezesa sądu wojewódzkiego – z głosem doradczym mogli uczestniczyć przedstawiciele organizacji politycznych działających w sądach (art. 40 § 6 ustawy). Aktem wykonawczym do tej Ustawy było Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lutego

1986 r. „W sprawie prowadzenia wykazów służbowych i sporządzania opinii dotyczących stosunku służbowego sędziów” (Dz. U. Nr 6, poz. 38), które nakładało na prezesa sądu wojewódzkiego obowiązek sporządzania opinii służbowej każdego sędziego co trzy lata (§ 3 ust. 1). W opinii tej uwzględniano m. in. przynależność do organizacji politycznych oraz postawę ideowo-polityczną i moralno-etyczną (§ 3 ust. 2 pkt 4 i 8 Rozporządzenia). Wobec projektu opinii miały prawo wypowiedzieć się organizacje polityczne działające w sądzie (§ 4 ust. 1 i 2 Rozporządzenia). Dopiero po zapoznaniu się z tymi wypowiedziami prezes sądu wojewódzkiego sporządzał opinię, którą przedstawiał następnie ministrowi sprawiedliwości (§ 5 i § 6 Rozporządzenia).

Wspomniana już Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – „Prawo o ustroju sądów powszechnych” regulowała również tryb powoływania ławników do sądów wojewódzkich i rejonowych. Zgodnie z art. 143 § 1 Ustawy, kandydatów na ławników – w liczbie o jedną czwartą większej od ustalonej liczby ławników – zgłaszały radom narodowym organizacje polityczne, związki zawodowe itp.

Do polityki kadrowej lokalnej instancji partyjnej można także zaliczyć gwarancję ustawową prawa odwoływania posłów, którzy zawiedli zaufanie wyborców. Zostało to uregulowane w art. 109 Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zgodnie z nim – wojewódzkie władze organizacji politycznej, która wysunęła kandydaturę posła mogły wystąpić do Sejmu z wnioskiem o jego odwołanie (po uzyskaniu poparcia na zebraniach tej organizacji).

5. PZPR a podmioty lokalnego systemu władzy

5.1. PZPR a rady narodowe

Ustawodawca w sposób bezpośredni i za pomocą aktu prawnego najwyższej rangi regulował udział partii w kreowaniu tych organów. Dotyczy to zarówno samej organizacji, jak i uczestnictwa w poszczególnych fazach procesu wyborczego. W myśl art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 13 lutego 1984 roku – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz. U. Nr 8, poz. 32), prawo zgłaszania kandydatów na radnych do właściwych kolegiów wyborczych przysługiwało m. in. Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Jednocześnie ustawodawca zagwarantował w art. 42 ust. 4 prawo uczestniczenia w przedwyborczych zebraniach przedstawicieli organizacji zgłaszających kandydatów, którzy mogli udzielać dodatkowych informacji

uzasadniających proponowaną kandydaturę. Kolejne przepisy regulujące udział PZPR w organizacji wyborów do rad narodowych były wynikiem działalności partii w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego. Był to art. 28 ust. 2 Ordynacji, zgodnie z którym prezydya wojewódzkich rad narodowych tworzyły komisje wyborcze stopnia podstawowego spośród osób wysuniętych przez władze organizacji będących sygnatariuszami Deklaracji w sprawie PRON z dnia 20 lipca 1982 r. Przedstawiciele działających na danym terenie organizacji – sygnatariuszy Deklaracji w sprawie PRON, wchodzili również w skład kolegów wyborczych powoływanych w celu wyłonienia kandydatów na radnych (art. 38 ust. 4 Ordynacji).

Następnym aktem prawnym regulującym pozycję PZPR wobec rad narodowych była Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego”. W preambule Ustawy stwierdzono, że organy te stanowią szczególnie ważną płaszczyznę współdziałania przewodniej siły politycznej w budowie socjalizmu – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej z sojuszniczymi stronnictwami politycznymi itd. Jednocześnie z treści ustawy o radach narodowych bezpośrednio nie można wywnioskować o pozycji partii w tych organach.

Na podstawie innego aktu normatywnego można natomiast zilustrować realizację – przez organizację partyjną – funkcji inspirująco-kontrolnej w systemie władzy lokalnej. Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 7 maja 1985 r. „W sprawie zapewnienia warunków skutecznej działalności Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej” (MP Nr 10, poz. 82) w preambule głosiła, że Inspekcja powstawała z inicjatywy i funkcjonowała z inspiracji PZPR „... jako społeczny organ kontroli przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej oraz socjalistycznej praworządności...”. Inspekcja Robotniczo-Chłopska – działając pod ideowym kierownictwem partii – wykonywała swe funkcje współdziałając z radami narodowymi i Najwyższą Izbą Kontroli. Zgodnie z § 2 Uchwały, rady narodowe udzielały niezbędnej pomocy w pracy Inspekcji oraz zapewniały współdziałanie z nią komisji rad narodowych, zaś wojewódzka rada narodowa rozpatrywała roczne informacje o działalności IRCh. Uchwała głosiła, iż wojewódzka rada narodowa powoływała na okres dwóch lat kontrolerów społecznych Inspekcji – na wniosek wojewódzkiej instancji PZPR, przedstawiony w porozumieniu z odpowiednimi instancjami sojuszniczych stronnictw (§ 4 ust. 1). Kolejne przepisy cytowanej Uchwały stanowiły o wykonywaniu przez Najwyższą Izbę Kontroli funkcji

koordynacyjno-organizatorskich wobec Inspekcji, a w szczególności o zapewnieniu właściwego przygotowania i przebiegu działań kontrolnych oraz egzekwowaniu wniosków pokontrolnych (§ 3 ust. 1). W sprawach dotyczących IRCh Uchwała zapewniała współdziałanie Najwyższej Izby Kontroli z właściwymi instancjami organizacji politycznych oraz radami narodowymi, organizacjami administracji państwowej i z innymi organami kontroli, inspekcji, lustracji, itp. (§ 3 ust. 2, pkt 6). Współpraca ta obejmowała m. in. informowanie właściwych instancji organizacji politycznych oraz organów rad narodowych o wykorzystaniu ustaleń i wniosków kontrolerów społecznych (§ 11 ust. 1, pkt 6).

5.2. PZPR a terenowe organy administracji państwowej

Spśród aktów normatywnych regulujących kompetencje administracji terenowej, tylko dwa określały rolę PZPR wobec tych organów. Ujmując rzecz chronologicznie – pierwszym była Uchwała nr 40 Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1981 r. „W sprawie gospodarki gruntami rolnymi” (MP Nr 6, poz. 50). Z preambuły Uchwały wprost wynika, iż Rada Ministrów ustanawiała w tym akcie określone obowiązki naczelników gmin i wojewodów, kierując się wytycznymi Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR i Prezydium NK ZSL w sprawie węzłowych problemów polityki rolnej, rolnictwa i gospodarki żywnościowej – w celu poprawy gospodarki gruntami rolnymi i zapewnienia warunków nienaruszalności własności indywidualnych gospodarstw rolnych oraz stabilności gospodarowania w rolnictwie. Mamy więc tu do czynienia z pionową transmisją relacji PZPR w stosunku do terenowych organów administracji państwowej.

Drugim aktem, tym razem wyższej rangi, była Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. „O planowaniu społeczno-gospodarczym” (Dz. U. Nr 7, poz. 51), która zgodnie z art. 3 bezpośrednio ustalała, iż zasady i tryb opracowania planów stwarzają warunki uczestnictwa w planowaniu ze strony partii i stronnictw politycznych. Jednocześnie, w myśl art. 21 Ustawy, na organy planujące nakłada się obowiązek zapoznania organizacji politycznych z proponowanymi w planach kierunkami rozwiązań.

Stosunkowo szeroko i szczegółowo w obowiązującym ustawodawstwie była podjęta funkcja inspirująco-kontrolna PZPR wobec terenowych organów administracji państwowej. Została ona uregulowana zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni za pomocą uprawnień Najwyższej Izby Kontroli oraz rad narodowych wobec tych organów. Chodzi tu przede wszystkim o Ustawę z dnia 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie

Kontroli (Dz. U. Nr 22, poz. 82). Art. 8 ust. 3 Ustawy głosił, że NIK przedstawia właściwym instancjom organizacji politycznych informacje problemowe o wynikach ważniejszych kontroli przeprowadzonych w zakresie objętym działalnością tych organizacji, jak też – zgodnie z art. 25 ust. 1, pkt 2 – na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli opracowuje dla organizacji politycznych informacje dotyczące oceny przebiegu realizacji określonych zadań społeczno-gospodarczych oraz sprawności działania organów administracji ogólnej i gospodarczej. Jednocześnie Ustawa określała obowiązek delegatur NIK dotyczący składania radom narodowym stopnia wojewódzkiego informacji o wynikach kontroli ważniejszych zagadnień gospodarki i administracji państwowej (art. 7 ust. 1). Akt ten ustalał obowiązek Izby przedkładania prezydiom właściwych rad narodowych stopnia wojewódzkiego okresowych planów pracy i wyników ważniejszych kontroli (art. 7 ust. 2); regulował również współpracę NIK z komisjami rad narodowych (art. 8 ust. 1).

Wykonaniem delegacji Ustawy o NIK była Uchwała Rady Państwa z dnia 17 grudnia 1980 r. „O trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz o zasadach realizacji wyników kontroli (MP z 1981 r. Nr 1, poz. 2). Na mocy § 10 tej Uchwały, inspektor podejmujący czynności kontrolne był zobowiązany nawiązać kontakt z ogniwami zakładowymi PZPR funkcjonującymi w kontrolowanej jednostce. Kolejny § 11 Uchwały przewidywał natomiast, iż w procesie kontroli jednostki organizacyjne NIK podejmą współpracę z radami narodowymi i ich organami. Istotną rolę w określeniu pozycji PZPR odgrywało postępowanie pokontrolne. W myśl Uchwały w naradzie pokontrolnej brali udział zaproszeni przedstawiciele instancji i organizacji partyjnej, a także w uzasadnionych przypadkach – zainteresowani posłowie i radni (§ 33 ust. 3). Z ustaleń ważniejszych kontroli podejmowanych przez NIK sporządzano informacje w celu przekazania ich m. in. radom narodowym stopnia wojewódzkiego i ich prezydiom (§ 36 ust. 2 Uchwały).

Również druga Uchwała Rady Państwa „W sprawie zasad i trybu współdziałania Najwyższej Izby Kontroli z radami narodowymi” została podjęta w tym samym terminie, tj. 17 grudnia 1980 r. (MP z 1981 r. Nr 1, poz. 3). Przepisy Uchwały wyraźnie świadczyły o pośredniej roli PZPR w stosunku do organów administracji i mogą być wzięte pod uwagę jedynie przez pryzmat udziału rad narodowych w realizacji partyjnego kierownictwa administracją (oczywiście kierownictwo traktowane jest

łącznie z kontrolą). Z treści § 6 ust. 1 i 3 wynika, iż delegatury i zespoły NIK przedstawiały prezydiom wojewódzkich rad narodowych, a także na sesjach rad oraz posiedzeniach ich komisji wyniki ważniejszych kontroli dotyczących działalności administracji gospodarczej, działalności wykonawczej i zarządzającej terenowych organów administracji państwowej, a także wyniki ważniejszych kontroli organizacji gospodarczych i instytucji nie podporządkowanych radom narodowym. Mogły one również przedstawiać opinie o działalności służbowej osób zajmujących kierownicze stanowiska w terenowych organach administracji państwowej oraz administracji gospodarczej, w tym też spółdzielczej. W miarę potrzeby delegatury NIK mogły przedstawiać wyniki kontroli prezydiom rad narodowych stopnia podstawowego (§ 6 ust. 4 Uchwały).

Ustawodawstwo przewidywało udział organizacji partyjnej także w innej formie kontroli administracji państwowej, a mianowicie w kontroli finansowej. Podstawą prawną tej formy działalności było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1980 r. „W sprawie przeprowadzania kontroli finansowej oraz obowiązków kontrolowanych jednostek” (Dz. U. Nr 4, poz. 26), będące wykonaniem Ustawy z dnia 29 grudnia 1982 roku „O urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych”. Zgodnie z § 32 ust. 1 i 3 Rozporządzenia, w razie stwierdzenia w toku kontroli finansowej istotnych nieprawidłowości organizowano naradę pokontrolną w celu omówienia niezbędnych środków zmierzających do usprawnienia badanej działalności, na którą zapraszano m. in. przedstawicieli organizacji politycznych działających w kontrolowanej jednostce.

Bezpośrednią, a zarazem szczególną formą kontroli administracji państwowej, w której uczestniczyła instancja partyjna, była kompleksowa kontrola województw. Zostało to uregulowane w wykonaniu Ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. „O utworzeniu urzędu Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej” oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1984 r. „W sprawie szczegółowego zakresu i trybu przeprowadzania kompleksowej kontroli województw” (Dz. U. Nr 23, poz. 112). W myśl § 5 ust. 1 Rozporządzenia kompleksową kontrolę województwa przeprowadzała Główna Inspekcja Terenowa Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej, tworząc w tym celu zespół kontrolny. Przy przeprowadzaniu kontroli zespół współpracował z prezydiami rad narodowych oraz kierownictwami organizacji politycznych i społecznych działających na terenie województwa (§ 5 ust. 5).

Trzeba podkreślić, iż uwaga, jaką się przywiązywało do właściwego funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej wpłynęła na zmiany w strukturze i kompetencjach centralnych organów administracji. Ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. „O zmianach w organizacji i zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej” (Dz. U. Nr 50, poz. 262) uregulowała nowe kompetencje Urzędu Rady Ministrów. Zakres działania tego Urzędu obejmował m. in. nadzór nad bieżącą działalnością terenowych organów administracji państwowej, dokonywanie kompleksowych analiz i ocen działalności terenowych organów administracji państwowej, a w szczególności wykonywanie – przy współdziałaniu właściwych organów i organizacji – kompleksowej kontroli województw (art. 7 ust. 2 pkt 4 Ustawy). Uprawnienia te Urząd przejął po zlikwidowanym Ministerstwie Administracji i Gospodarki Przestrzennej.

Ostatnią, pośrednią formą związaną z udziałem rad narodowych w realizacji partyjnego kierownictwa administracją były skargi i wnioski ludności. Tryb i sposób załatwiania tych spraw regulowała wspomniana już poprzednio Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. „W sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków”. Na mocy Uchwały prawo wnoszenia skarg lub wniosków do organów administracji państwowej mieli zarówno obywatele, jak i radni (§ 25 ust. 1). Organy te dokonywały okresowych analiz i ocen wszystkich skarg i wniosków, współpracując z właściwymi komisjami rad narodowych oraz informując je o zamierzeniach i usprawnieniach prowadzących do likwidacji nieprawidłowości (§ 30 ust. 2). Uchwała ustalała również obowiązek terenowych organów administracji państwowej dotyczący przedstawienia na sesjach właściwych rad narodowych sprawozdań i wniosków wynikających z przeprowadzanych analiz i ocen (§ 32).

5.3. PZPR a sojusznicze stronnictwa polityczne i stowarzyszenia chrześcijańskie

Na podstawie analizy aktów normatywnych można wyróżnić trzy płaszczyzny współdziałania partii z organizacjami politycznymi:

- 1) podejmowanie wspólnych, centralnych inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych w celu realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa,
- 2) instytucjonalne kontakty w ramach organów przedstawicielskich i samorządowych w celu realizacji zasady ludowładztwa,

3) wykonywanie funkcji kontrolnych wobec terenowych organów administracji państwowej, administracji przedsiębiorstw itp.

Pierwszy kierunek współpracy ilustruje preambuła Uchwały nr 40 Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1981 r. „W sprawie gospodarki gruntami rolnymi”. Według niej, motywem uchwalenia tego aktu były wytyczne Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR i Prezydium Naczelnego Komitetu ZSL w sprawie węzłowych problemów polityki rolnej, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Również Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. „O planowaniu społeczno-gospodarczym” w art. 3 wyraźnie stwierdza, iż „zasady i tryb opracowywania planów stwarzają warunki uczestnictwa w planowaniu ze strony partii i stronnictw politycznych”.

Drugi kierunek współdziałania jest szeroko ukazany w Ordynacji wyborczej do Sejmu oraz do rad narodowych. Współpraca partii i sojusznicznych stronnictw politycznych oraz stowarzyszeń chrześcijańskich przejawiała się w całym procesie kreowania tych organów. I tak – wybory do rad narodowych odbywały się w oparciu o deklarację wyborczą Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, będącego płaszczyzną współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych w sprawach funkcjonowania i umacniania socjalistycznego państwa oraz wszechstronnego rozwoju kraju (art. 1 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad narodowych). Natomiast w gminach, miastach i gminach miastach, dzielnicach i województwach opracowywane były terenowe programy wyborcze – w nawiązaniu do tej deklaracji (art. 1 ust. 3 Ordynacji). W skład zarówno Państwowej Komisji Wyborczej, wojewódzkiej komisji wyborczej, jak i komisji wyborczych stopnia podstawowego wchodziły osoby wysunięte przez właściwe władze organizacji będących sygnatariuszami Deklaracji w sprawie PRON z dnia 20 lipca 1982 r. (art. 28 ust. 1 i 2 Ordynacji). Podobna reprezentacja zachowana była tak w składzie Ogólnokrajowego Kolegium Wyborczego, jak i wojewódzkich, miejskich, dzielnicowych, miast gmin oraz gminnych kolegiach wyborczych powołanych w celu wyłonienia kandydatów na radnych (art. 38 ust. 1 - 4 Ordynacji). Przygotowywały one wspólne listy kandydatów na radnych na podstawie wniosków organizacji uprawnionych do zgłaszania kandydatów (art. 41 Ordynacji).

Odrębną formą działań były kompleksowe kontrole województw. W myśl § 5 ust. 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1984 r. „W sprawie szczegółowego zakresu i trybu przeprowadzania kompleksowej kontroli województw” – zespół kontrolny przy przeprowadza-

niu kontroli współpracował z kierownikami organizacji politycznych i społecznych działających na terenie województwa, a w szczególności z Patriotycznym Ruchem Odrodzenia Narodowego.

Ogniwiem łączącym właściwe instancje organizacji politycznych oraz rady narodowe i organy administracji państwowej w sprawach dotyczących Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej był NIK (§ 3 ust. 2 pkt. 6 Uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów „W sprawie zapewnienia warunków skutecznej działalności IRCh”). Jednocześnie Uchwała w sprawie działalności IRCh ustanawiała, iż kontrolerów społecznych Inspekcji powołuje wojewódzka rada narodowa na wniosek wojewódzkiej instancji PZPR, przedstawiony w porozumieniu z odpowiednimi instancjami ZSL i SD.

5.4. PZPR a organizacje społeczno-polityczne i samorządowe

Główną platformą współpracy partii z organizacjami społeczno-politycznymi był Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. Współpracę tę uregulowano przede wszystkim w ordynacjach wyborczych do rad narodowych i Sejmu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad narodowych – wybory do tych organów odbywały się w oparciu o deklarację wyborczą PRON będącego płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Partia – będąc sygnatariuszem Deklaracji w sprawie PRON z dnia 20 lipca 1982 r. – jak również właściwe rady PRON (bądź ich przedstawiciele) wchodziły w skład zarówno komisji wyborczych (art. 28 ust. 1 i 2), jak i kolegów wyborczych (art. 38 ust. 3 i 4). Miały też prawo zgłaszania kandydatów na radnych. Organy PRON organizowały przedwyborcze spotkania (art. 42 ust. 1 i 2) oraz spotkania kandydatów na radnych (art. 53 ust. 2), w których uczestniczyli przedstawiciele PZPR. Prawo gwarantowało właściwej radzie PRON i organizacji partyjnej możliwość zwrócenia się do wyborców w sprawie odwołania radnego (art. 98 i 103).

Ordynacja wyborcza do Sejmu analogicznie reglamentowała współpracę partii i Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Na przykład, w myśl art. 2 Ordynacji, wybory do Sejmu PRL odbywały się w oparciu o deklarację wyborczą PRON, która stanowiła podstawę ogólnonarodowej dyskusji nad węzłowymi zagadnieniami rozwoju kraju i umacniania państwa. Następnie, w podobny sposób jak przy organizacji wyborów do rad narodowych, kształtowane były składy komisji wyborczych (art. 37 ust. 1 i 2), konwentów wyborczych (art. 43 ust. 1 i 3), organizowane były obywatelskie zebrania konsultacyjne (art. 55-57).

Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego stanowił także forum współpracy PZPR z organizacjami społecznymi i zawodowymi w celu podejmowania wspólnych czynów społecznych. Aktem prawnym regulującym tę działalność była Uchwała Rady Państwa z dnia 6 października 1983 r. „W sprawie organizacji czynów społecznych” (MP Nr 34, poz. 186). Z treści preambuły Uchwały wynika, iż zadaniem stojącym przed Patriotycznym Ruchem Odrodzenia Narodowego oraz związkami zawodowymi, samorządami, organizacjami społeczno-zawodowymi rolników, kobiecymi, młodzieżowymi i innymi było rozwijanie inicjatywy ludności w podejmowaniu czynów społecznych. Z kolei § 4 ust. 2 pkt 1 Uchwały ustalał, że komisje czynów społecznych w szczególności zespalały inicjatywy mieszkańców, inicjując współdziałanie wszystkich organizacji i instytucji zainteresowanych wspólnym porządkowaniem i rozbudową – poprzez czyny społeczne – infrastruktury miast i wsi.

Podobnymi przesłankami kierowała się Rada Ministrów wydając Uchwałę nr 60 z dnia 13 kwietnia 1984 r. „W sprawie czynów społecznych oraz pomocy państwa w ich organizowaniu i realizacji” (MP Nr 11, poz. 75), mianowicie – w celu zwiększenia udziału zespolonych w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego sił społecznych (preambuła Uchwały). Jednocześnie Uchwała głosiła, iż jednym z inicjatorów podejmowania czynów społecznych są terenowe rady PRON przy ścisłej współpracy z komisjami czynów społecznych (§ 2 ust. 1).

Akty normatywne określały również pozycję PZPR wobec związków zawodowych. W myśl art. 3 Ustawy z dnia 8 października 1982 r. „O związkach zawodowych”, organizacje te uznawały określoną w Konstytucji PRL przewodnią rolę Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w budowie socjalizmu. Jednakże trzeba podkreślić, iż z treści pozostałych przepisów prawnych regulujących działalność związków zawodowych nie można bezpośrednio określić roli PZPR wobec tych organów. Natomiast można tego dokonać w sposób pośredni, odpowiednio interpretując przepisy prawne tej Ustawy dotyczące relacji związku zawodowe – rady narodowe, tzn. patrząc przez pryzmat rad narodowych jako płaszczyzny działania Partii. I tak, zgodnie z art. 21 Ustawy, związek zawodowy posiadał prawo opiniowania założeń lub projektów aktów prawnych oraz decyzji dotyczących praw i interesów ludzi pracy i ich rodzin. W sprawach tych miał prawo występować na posiedzeniach właściwej rady narodowej i jej organów. Wykonaniem delegacji Ustawy o związkach zawodowych była Uchwała Rady Państwa z dnia 12 października 1982 r. „W sprawie

zasad i sposobu tworzenia organizacji związkowych w zakładach pracy” (Dz. U. Nr 34, poz. 222). W myśl § 10 tego aktu, dla zapewnienia pomocy w tworzeniu związków zawodowych w zakładach pracy zalecono prezydiom wojewódzkich rad narodowych tworzenie zespołów informacyjno-doradczych. Zaś stosownie do potrzeb zespoły takie mogły kreować również prezydium miejskich i dzielnicowych rad narodowych (w porozumieniu z prezydium wojewódzkiej rady narodowej). Zespoły funkcjonowały prawie półtora roku i zostały rozwiązane na mocy § 2 Uchwały Rady Państwa z dnia 16 lutego 1984 r. „W sprawie zakończenia działalności Społecznej Komisji Konsultacyjnej (Dz. U. Nr 13 poz. 52).

Na podstawie obowiązującego ustawodawstwa nie można natomiast było określić pozycji PZPR wobec organizacji rolników. Ustawa z dnia 8 października 1982 r. „O społeczno-zawodowych organizacjach rolników” art. 2 ust. 1 ustalała jedynie, iż organizacje te działają zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Tym samym uznawały one przewodnią rolę PZPR w budowie socjalizmu (art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL).

Kolejnym elementem relacji PZPR a organizacje społeczno-polityczne i samorządowe było współdziałanie partii z samorządem terytorialnym, a dokładniej – samorządem mieszkańców wsi. Aktem prawnym, który określił miejsce organizacji partyjnej wobec tego samorządu, była wspomniana już poprzednio Uchwała Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. „W sprawie umocnienia samorządu mieszkańców wsi” (stanowiła ona wykonanie delegacji Ustawy „O radach narodowych” z dnia 25 stycznia 1958 r. i obowiązywała do czasu wejścia w życie Ustawy z 1983 r. „O systemie rad narodowych”). Zgodnie z § 1 ust. 1 tej Uchwały samorząd mieszkańców wsi kształtuje – we współdziałaniu z organizacjami politycznymi i społecznymi – socjalistyczne stosunki współżycia w sołectwie. Jednocześnie rada sołecka – stanowiąca organ samorządu wiejskiego – składała się m. in. z osób reprezentujących organizacje polityczne i społeczne funkcjonujące w sołectwie (§ 21 ust. 2 „Ramowego regulaminu zebrania wiejskiego”).

5.5. PZPR a zakłady pracy

Analiza aktów normatywnych wykazała wielopłaszczyznowość roli partii w życiu zakładów pracy, a w szczególności roli jaką odgrywała wobec samorządu pracowniczego. Przede wszystkim zostało to uregulowane w Ustawie z dnia 25 września 1981 r. „O samorządzie załogi

przedsiębiorstwa państwowego” (Dz. U. Nr 24 poz. 123). Zgodnie z art. 34 tej Ustawy, rada pracownicza przedsiębiorstwa – na podstawie wzajemnych porozumień – współpracowała m. in. z organizacjami politycznymi działającymi w tym przedsiębiorstwie. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, iż samorząd załogi oraz jego organy realizują zadania (np. stanowienie w istotnych sprawach przedsiębiorstwa czy sprawowanie kontroli jego działalności) niezależnie od organów administracji państwowej, organizacji politycznych itp. (art. 1 ust. 2 i 3). Ustalał też, że „członkiem prezydium rady pracowniczej przedsiębiorstwa nie może być pracownik przedsiębiorstwa, który pełni funkcję kierowniczą w organizacji politycznej lub związkowej działającej w przedsiębiorstwie” (art. 21 ust. 2). Natomiast z treści art. 47 ust. 1 i 2 Ustawy wynikało, iż Sejm pełnił ogólną pieczę nad działalnością samorządu pracowniczego oraz mógł uchylać odpowiednie zalecenia wobec samorządu.

O randze, jaką Sejm PRL (a za jego pośrednictwem PZPR) przywiązywał do sprawowania ogólnej kontroli nad działalnością samorządu pracowniczego świadczy również jego Uchwała z dnia 25 września 1981 r. w sprawie zmiany w Regulaminie Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dotyczącej powołania Komisji do spraw Samorządu Pracowniczego Przedsiębiorstw (MP Nr 26, poz. 224). Do kompetencji tej Komisji należało rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem i rozwojem samorządu pracowniczego, a zwłaszcza dokonywanie analiz i ocen jego działalności oraz form i sposobów jego uczestnictwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym (art. 31 ust. 1 Uchwały). Była ona zobowiązana prezentować Sejmowi okresowe informacje dotyczące całokształtu działalności samorządu pracowniczego wraz z wnioskami i propozycjami zaleceń dotyczącymi funkcjonowania tego samorządu (art. 31 ust. 3).

W okresie trwania stanu wojennego w Polsce działalność samorządów załóg przedsiębiorstw była zawieszona zgodnie z obowiązującym Dekretem z dnia 12 grudnia 1981 r. „O stanie wojennym” (Dz. U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154 oraz z 1982 r. Nr 3 poz. 18), oraz na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. „W sprawie zawieszenia działalności samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych na czas obowiązywania czasu wojennego” (Dz. U. Nr 32 poz. 185). Sytuacja uległa zmianie z dniem 19 lipca 1982 r., gdy Rada Ministrów wydała nowe Rozporządzenie „Zmieniające rozporządzenie w sprawie zawieszenia działalności samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych na czas

obowiązywania stanu wojennego” (Dz. U. Nr 22 poz. 159), w którym uchwaliła, co następuje: „Organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego po zasięgnięciu opinii działających w przedsiębiorstwie organizacji politycznych (...) oraz dyrektora przedsiębiorstwa, może podjąć decyzję o uchyleniu zawieszenia działalności samorządu załogi w danym przedsiębiorstwie (§ 4 ust. 1 pkt 1).

Kolejną gwarancją prawną miejsca jakie zajmowała organizacja partyjna wobec samorządu pracowniczego załogi była Uchwała Rady Państwa z dnia 6 października 1983 r. „O utworzeniu komisji do spraw Samorządu Pracowniczego przy Radzie Państwa oraz o zasadach i trybie postępowania oraz orzekania w sprawach należących do jej właściwości” (Dz. U. Nr 58, poz. 258). W myśl § 2 Uchwały, powołana Komisja rozpatrywała i rozstrzygała odwołania organów samorządu załogi przedsiębiorstw państwowych od decyzji organów założycielskich o zawieszeniu działalności organów samorządu załogi, wnioski organów samorządu załogi, a również wnioski organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych o rozwiązanie organów samorządu załogi. W rozpatrywanej sprawie Komisja mogła zwrócić się o opinię do organizacji politycznych (§ 12 ust. 1). W przypadku wydania przez Komisję orzeczenia o rozwiązaniu organu samorządu załogi mogła ona jednocześnie zalecić, aby przygotowania do ponownego powołania tego organu odbywały się w konsultacji z organizacjami politycznymi i społecznymi działającymi w przedsiębiorstwie (§ 16 ust. 2). Uchwałodawca zagwarantował także, iż komisja będzie dokonywać okresowych analiz występujących zjawisk i przekazywać sygnały o stwierdzonych nieprawidłowościach właściwym organom państwowym, partyjnym i społecznym (§ 21 ust. 1).

Na podstawie obowiązujących aktów normatywnych można określić również miejsce organizacji partyjnej w zakładzie pracy. Wynikało ono z zagwarantowania jej udziału w kontroli działalności jednostek gospodarki uspołecznionej dokonywanej przez izby skarbowe, Państwową Inspekcję Pracy oraz Inspekcję Robotniczo-Chłopską. Zgodnie z § 32 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1982 roku „W sprawie przeprowadzania kontroli finansowej oraz obowiązków kontrolowanych jednostek”, na naradę pokontrolną zapraszano przedstawicieli działających w kontrolowanej jednostce organizacji politycznych. Kolejnym aktem prawnym gwarantującym określoną pozycję PZPR była Uchwała Rady Państwa z dnia 27 października 1983 roku „W sprawie trybu wykonywania przez Państwową Inspekcję Pracy czynności

kontrolnych oraz obowiązków zakładów pracy w tym zakresie” (Dz. U. Nr 62, poz. 279), wydana na podstawie delegacji Ustawy z dnia 6 marca 1984 roku. „O Państwowej Inspekcji Pracy” (Dz. U. Nr 6, poz. 23). Zawierała ona załącznik pt. „Czynności kontrolne pracowników Państwowej Inspekcji Pracy”, który szczegółowo regulował tryb działania PIP. Głosił m. in., iż w naradzie zorganizowanej w celu omówienia nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli oraz ustalenia przedsięwzięć niezbędnych do ich usunięcia, biorą udział przedstawiciele rady pracowniczej, związków zawodowych oraz organizacji politycznych i społecznych działających w tym zakładzie (§ 21). Mogli oni zgłaszać wnioski zmierzające do likwidacji stwierdzonych nieprawidłowości.

W podobny sposób gwarantowano udział organizacji partyjnej w kontroli przeprowadzanej w zakładzie pracy przez Inspekcję Robotniczo-Chłopską. Na mocy § 6 ust. 2 Uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 7 maja 1985 r. „W sprawie zapewnienia warunków skutecznej działalności Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej” – w razie stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień, kierownik społecznej ekipy kontrolnej (przed zakończeniem czynności kontrolnych) informował o ustaleniach i wnioskach kontroli działającej w jednostce organizacje partii i stronnictw politycznych, samorząd pracowniczy itp., a w uzasadnionych przypadkach zaogół lub jej przedstawicieli.

Odrębnym elementem określającym rolę PZPR w zakładach pracy było prawne zagwarantowanie edukacji społeczno-politycznej, prawnej i ekonomicznej załóg przedsiębiorstw. Ustalała to Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 19 marca 1985 r. „W sprawie realizacji przez przedsiębiorstwa państwowe społecznych zadań na rzecz załóg pracowniczych” (MP Nr 6, poz. 43). Była ona wykonaniem Ustawy z dnia 25 września „O przedsiębiorstwach państwowych”. W myśl § 3 ust. 1 tej Uchwały, w przedsiębiorstwach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej tworzono zakładowe ośrodki kształcenia i informacji, jako wyodrębnione jednostki organizacyjne podlegające bezpośrednio dyrektorowi przedsiębiorstwa. Do zadań ośrodków należało m. in. organizowanie edukacji społeczno-politycznej załogi (§ 4 ust. 1), a szczegółowy zakres ich działań określał dyrektor przedsiębiorstwa w porozumieniu z Komitetem Zakładowym PZPR i po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej (§ 4 ust. 2). Kierownika ośrodka – w myśl § 5 Uchwały – powoływał dyrektor przedsiębiorstwa w porozumieniu z Komitetem

Zakładowym PZPR. Współdziałał on z organizacją partyjną przedsiębiorstwa i z radą pracowniczą. Edukację załogi zapewniała również Uchwała nr 35 Rady Ministrów z dnia 19 marca 1985 „W sprawie przeznaczania środków z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej na upowszechnianie wśród załóg przedsiębiorstw państwowych wiedzy ekonomicznej, prawnej, społeczno-politycznej i obronnej” (MP Nr 6 poz. 44). Akt ten wydany został na podstawie delegacji Ustawy z dnia 29 grudnia 1983 r. „O Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej”. W myśl Uchwały – przedsiębiorstwa państwowe, które powołały zakładowe ośrodki kształcenia i informacji miały przyznane środki (z PFAZ) na cele związane z upowszechnianiem wśród załóg wiedzy i informacji w zakresie prawnym, społeczno-politycznym itp. (§ 1 i 2).

Podsumowanie

Model normatywny został opracowany głównie w oparciu o 10 ustaw, 3 rozporządzenia Rady Ministrów, 7 uchwał Rady Państwa oraz 6 uchwał Rady Ministrów. Najszerzej o pozycji PZPR w systemie władzy lokalnej traktowały dwie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL oraz Ordynacja wyborcza do rad narodowych.

Na podstawie norm prawa niemożliwe jest pełne przedstawienie roli i miejsca PZPR wobec poszczególnych podmiotów władzy lokalnej, tak w aspekcie programowym, kontrolnym, jak i kadrowym. Mimo tych braków najbardziej wyczerpująco została uregulowana funkcja kontrolna partii.

Uwagę zwraca również brak bezpośrednich odniesień pozycji organizacji partyjnej w tak ważnych aktach prawnych, jak w ustawach: o przedsiębiorstwie państwowym, o związkach zawodowych, o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. W związku z tym nasuwa się spostrzeżenie, iż do zobrazowania pozycji PZPR w lokalnym systemie władzy niezbędne jest zestawienie powyższych aktów normatywnych z szeroką analizą dokumentów partyjnych; w szczególności z tymi spośród nich, które poprzedzały uchwalenie konkretnych aktów prawnych, określając tym samym wolę polityczną leżącą u ich podstaw. Wniosku tego nie zmienia fakt, że w odosobnionych przypadkach motyw polityczne są sprecyzowane w preambułach niektórych aktów normatywnych (np. w Uchwale Rady Ministrów „W sprawie gospodarki gruntami rol-

nymi”, Ustawie „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego”, Uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów „W sprawie zapewnienia skutecznej działalności Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej”). Praktyka ta stwarza bardzo ważną wskazówkę interpretacyjną poszczególnych przepisów prawa.

¹ Por. K. Janowski, „Demokracja socjalistyczna w koncepcjach programowych PZPR (od Kongresu Zjednoczeniowego do IX Nadzwyczajnego Zjazdu)”, KiW, Warszawa 1988.

² R. Zambrowski: „O statucie i zadaniach organizacyjnych PZPR. Referat na Kongresie Zjednoczeniowym”, Warszawa 1949, s. 38. Por. także F. Jóźwiak: „Partia a bezpartyjni”, „Nowe Drogi” 3/1949, s. 6.

³ Referat na IV Plenum KC PZPR, Warszawa 1950, s. 34.

⁴ Por. S. Jędrychowski: „Na marginesie dyskusji w sprawie zmian w systemie zarządzania gospodarką narodową”, „Nowe Drogi”, 1956, nr 6, s. 5.

⁵ A. Zembaty: „Rady narodowe jako instytucje demokracji socjalistycznej”, „Studia Nauk Politycznych”, 1982, nr 3-4, s. 16-20.

⁶ Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, „Nowe Drogi”, 1981, nr 8, s. 123-124.

⁷ Por. P. Sztompka: „Partia w leninowskim modelu społeczeństwa socjalistycznego”, „Studia Socjologiczne”, 1970, nr 4, s. 37-59.

⁸ Za reprezentatywny w tej mierze można uznać dorobek A. Dobieszewskiego: „Zasady i mechanizmy funkcjonowania partii”, KiW, Warszawa 1984, S. Dziabały: „Kierownicza rola partii marksistowsko-leninowskiej”, ANS, 1987, A. Lutrzykowski: „Władza polityczna w gminie”, PWN, 1979 i in. uczonych partyjnych S. Wacławka, A. Kucińskiego, S. Zawadzkiego i E. Erazmusa.

⁹ Por. T. Skrzypczak, „Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym”, Kraków 1986, s. 7-34.

III. Podstawy artykulacji potrzeb i interesów w gminach

Potrzeby lokalne w opinii ludności i liderów

W celu ustalenia hierarchii potrzeb lokalnych posługiwaliśmy się w kwestionariuszach wywiadów listą różnych dziedzin życia, z którą zaznajamiano respondentów, prosząc, by zaznaczyli te dziedziny i sfery życia społecznego, w których odczuwają szczególnie naglące potrzeby. Można oczywiście dyskutować – na ile lista owa prowokowała do artefaktycznego kreowania potrzeb, na ile zaś stanowiła tylko pewną pomoc w ich systematyzacji. Biorąc pod uwagę, że w dalszej kolejności proszono respondentów o bliższe sprecyzowanie owych potrzeb i podanie czasu ich trwania jestem zdania, że tę pierwszą możliwość (sugerowanie potrzeb) należy odrzucić. W sytuacji „natłoku słusznych potrzeb” występowało u respondentów raczej zjawisko ustalenia hierarchii ich osobistych preferencji.

Ludność Polski północnej na pierwszym miejscu umieściła potrzeby w dziedzinie budownictwa i gospodarki mieszkaniowej – 56,5% respondentów. W dalszej kolejności wymieniono potrzeby w dziedzinie ochrony zdrowia – 43,3% oraz w dziedzinie rolnictwa – 39,4%. Odnosząc dane z 1986 r. do uzyskanych w latach 1977/78 zauważamy pewne zmiany, choć wówczas również na pierwszym miejscu wystąpiły potrzeby w dziedzinie budownictwa i gospodarki mieszkaniowej (51,6%), na drugim natomiast umieszczono potrzeby związane z rolnictwem (49,9%), a z ochroną zdrowia dopiero na piątym miejscu. Należy przypuszczać, iż w pewnej mierze zmiany te tłumaczyć może różna w badanych próbach struktura wiekowa i zawodowa respondentów, a nie tylko pogarszająca się sytuacja społeczno-ekonomiczna. W pierwszej próbie (1977/78) mieliśmy 58,5% rolników, a w drugiej było ich tylko 32,1%; zmniejszyła się zatem radykalnie liczba osób, dla których główną sferą zawodową było rolnic-

Tab. 2. Potrzeby lokalne wg dziedzin w procentach

Dziedzina potrzeb	Polska Południowa		Polska Północna			
	liderzy	ludność	liderzy		ludność	
	1986	1986	1977	1986	1977	1986
0. Brak odpowiedzi						
1. Przemysł i rozwój ekonomiczny	8,0 (10) ⁷	15,1 (9)	11,5 (8)	16,7 (8)	11,2 (7)	20,6 (7)
2. Rolnictwo	29,8 (6)	26,6 (6)	58,3 (2)	41,6 (5)	49,9 (2)	39,4 (3)
3. Budownictwo i gosp. mieszkaniowa	57,2 (3)	45,3 (2)	74,5 (1)	83,3 (1)	51,6 (1)	56,5 (1)
4. Gospodarka komunalna i usługi	62,9 (1)	40,8 (4)	45,8 (4)	58,8 (3)	30,2 (3)	27,0 (5)
5. Ochrona zdrowia	61,2 (2)	53,8 (1)	24,0 (6)	57,9 (4)	26,3 (4)	43,3 (2)
6. Kultura, sport, wypoczynek	30,8 (5)	42,1 (3)	47,0 (3)	37,1 (6)	25,4 (5)	31,8 (4)
7. Oświata	54,2 (4)	29,9 (5)	28,6 (5)	63,7 (2)	8,3 (2)	25,5 (6)
8. Opieka społeczna i porządek	21,4 (7)	16,4 (7)	13,0 (7)	15,5 (9)	15,9 (6)	17,2 (8)
9. Sprawy organizacji politycznych	9,0 (9)	6,7 (10)	10,8 (9)	9,2 (10)	3,0 (10)	5,0 (10)
10. Sprawy podatkowe	16,1 (8)	15,7 (8)	6,8 (10)	17,4 (7)	7,2 (9)	8,5 (9)
	W=299	W=2982				

Suma odsetek przekracza 100; respondenci podkreślali więcej niż jedną dziedzinę.
⁷ Miejsce w hierarchii preferencji

two. Relatywnie jednak odsetek odczuwających potrzeby w dziedzinie rolnictwa wzrósł, co tłumaczyć można generalnie negatywną opinią ludności – zwłaszcza wiejskiej – o polityce rolnej państwa w latach osiemdziesiątych, mającej uzasadnienie w trudnej sytuacji polskiego rolnictwa oraz pogarszających się warunkach życia ludności wiejskiej.

Na wyższy odsetek ankietowanych wskazujących niezaspokojone potrzeby w dziedzinie służby zdrowia, w próbie z 1986 roku, pewien wpływ mogło mieć starzenie się ludności wiejskiej. W pierwszej próbie, w latach 1977/78, połowa respondentów miała przekroczony 40 rok życia, natomiast w 1986 roku – prawie 3/4.

Potrzeby ludności zróżnicowane były w zależności od charakteru pracy (gospodarka uspołeczniona i prywatny warsztat pracy) oraz miejsca zamieszkania. Ludność wiejska relatywnie częściej wskazywała np. służbę zdrowia, zdecydowanie częściej rolnictwo, kulturę, sport i wypoczynek czy oświatę, niż ludność miejska. Mieszkańcy wsi postrzegali również potrzeby w zakresie budownictwa i gospodarki mieszkaniowej, choć nie tak często jak w mieście; chodziło tu nie tylko o brak mieszkań – bardziej o materiały budowlane i budownictwo w sferze rolnictwa.

Pogłębiając tę problematykę – starano się uzyskać od respondentów informacje, od jak dawna odczuwają wymienione potrzeby. Badani podawali konkretny okres i okoliczności, w jakich pojawiły się potrzeby. Istotną dla nas informacją był fakt, że blisko połowa niezaspokojonych potrzeb w Polsce pojawiła się w 1980 roku i w latach wcześniejszych (47% respondentów). Tylko dla 19,9% badanych potrzeby powstały po 1980 roku; dotyczyło to przede wszystkim ludzi młodych. Dodajmy, że znacząca część respondentów (25,5%) udzielała odpowiedzi wymijających: „zawsze”, „od dawna”, „długo” itp.

Podobny wynik otrzymano wśród respondentów Polski południowej. Co trzeci mieszkaniec regionu uznał, że potrzeby związane z wymienionymi dziedzinami życia odczuwał kilka lat (33% odpowiedzi „inne”). Prawie 1/4 badanych odczuwała te potrzeby od więcej niż 10 lat lub od 6 do 10 lat, a 16% obywateli – od 2 do 5 lat. Niewielka grupa respondentów wskazywała, że potrzeby te odczuwa od jednego roku i mniej.

Jedna trzecia mieszkańców regionu nie umiejscawia dokładnie w czasie pojawiania się potrzeb, ale znakomita ich większość umieszcza pojawienie się potrzeb w określonym przedziale czasowym (1980 r.). Od tego, jak oceniają mieszkańcy czas odczuwania potrzeb – możemy zakwalifikować je do grupy potrzeb bieżących lub długofalowych. W zależności

od podziału stosowane będą sposoby ich urzeczywistniania i zaspokajania. Jeśli chodzi o strukturę i hierarchię potrzeb w poszczególnych dziedzinach życia – w odczuciu mieszkańców Polski pld. kształtuje się ona w nieco odmienny sposób: dominowało przekonanie, że najpilniejsze są potrzeby w dziedzinie ochrony zdrowia (54% respondentów wskazywało tę sferę). Potrzeby w zakresie budownictwa i gospodarki mieszkaniowej, kultury, sportu, wypoczynku oraz gospodarki komunalnej i usług wymieniało 40-45%. Na dalszych miejscach w opinii obywateli znalazły się potrzeby w sferze oświaty, rolnictwa, opieki społecznej, porządku społecznego, regulacji spraw podatkowych, przemysłu i rozwoju ekonomicznego oraz funkcjonowania organizacji politycznych.

Zmienne społeczno-demograficzne, jak się okazało, mają wpływ na strukturę i hierarchię potrzeb mieszkańców. Najstarsi oraz pozostałe grupy wiekowe respondentów (oprócz najmłodszych) uważali, że najpilniejsze potrzeby istnieją w sferze ochrony zdrowia. Najstarsi respondenci również wskazywali potrzeby występujące w dziedzinie opieki społecznej i porządku społecznego. Oni też rzadziej od pozostałych grup wiekowych uważali, że naglące potrzeby istnieją w dziedzinie przemysłu i rozwoju ekonomicznego oraz w funkcjonowaniu organizacji politycznych. Respondenci z grupy wiekowej 50-65 lat, oprócz ochrony zdrowia, częściej wskazywali na potrzeby w gospodarce komunalnej i usługach. Częściej też niż inni wymieniali potrzeby związane z regulacją systemu podatkowego. Najmłodszy mieszkający (w wieku do lat 40 największy nacisk położyli na potrzeby istniejące w dziedzinie gospodarki i budownictwa mieszkaniowego, kultury, sportu i wypoczynku oraz oświaty.

Mężczyźni znacznie częściej niż kobiety wskazywali na potrzeby w dziedzinie przemysłu i rozwoju ekonomicznego, rolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, funkcjonowania organizacji politycznych oraz regulacji systemu podatkowego. Kobiety zaś większy nacisk położyły na potrzeby z zakresu ochrony zdrowia i oświaty.

Respondenci mieszkający we wsiach i miastach z siedzibą władz gminnych szczególnie naglące potrzeby widzieli w budownictwie mieszkaniowym i ochronie zdrowia. Mieszkańcy pozostałych wsi, oprócz potrzeb z zakresu ochrony zdrowia, kładli duży nacisk na potrzeby w sferze gospodarki komunalnej, usług, kultury, sportu, wypoczynku oraz oświaty. Należy podkreślić fakt, że w tej grupie respondentów odnotowano największy odsetek wskazań na potrzeby związane z rolnictwem oraz regulacją systemu podatkowego.

Bez względu na wykształcenie mieszkańcy badanego regionu na pierwszym miejscu stawiali potrzeby związane z ochroną zdrowia i budownictwem mieszkaniowym. Respondenci z wykształceniem średnim i wyższym w dalszej kolejności wymieniali oświatę, sport, kulturę i wypoczynek – dziedziny, w których istnieją palące potrzeby.

Zmienna wykonywanego zawodu w znacznym stopniu różnicuje strukturę i hierarchię potrzeb mieszkańców regionu Polski pld. Rolnicy (zatrudnieni w sferze rolnictwa) wskazywali przede wszystkim na potrzeby związane właśnie z rolnictwem, a następnie z ochroną zdrowia i regulacją systemu podatkowego. Respondenci zawodów technicznych wskazywali w pierwszej kolejności potrzeby związane z ochroną zdrowia, a w dalszej – w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, gospodarki komunalnej i usług oraz kultury, sportu i wypoczynku. Podobną skalę potrzeb przedstawili respondenci zawodów ekonomicznych i humanistycznych.

Wśród liderów Polski pld. 2/3 stwierdziło, że do najpilniejszych należą potrzeby w sferze gospodarki komunalnej i usług. Ochronę zdrowia wskazało tyle samo respondentów. Jako kolejne dziedziny, w których występują pilne potrzeby, wymieniono budownictwo i gospodarkę mieszkaniową oraz oświatę. Wskazane cztery dziedziny życia wyróżniane były znacznie częściej niż pozostałe, wśród których znalazły się: kultura, sport i wypoczynek, rolnictwo, opieka społeczna i porządek społeczny, regulacja systemu podatkowego, sprawy organizacji politycznych i społecznych oraz przemysł i rozwój ekonomiczny. Około 15% respondentów wskazało istnienie naglących potrzeb w innych dziedzinach życia społecznego.

Należy podkreślić, że co trzeci badany wskazywał rolnictwo jako sferę, w której istnieją pilne potrzeby, zaś co dwunasty – przemysł i rozwój ekonomiczny. Najczęściej wiązali oni istnienie potrzeb ze sferą socjalno-bytową, ochroną zdrowia i oświaty. Zmienne społeczno-demograficzne nie mają istotnego wpływu na odpowiedzi, jednak je różnicują. Najstarsi respondenci i osoby w wieku 40-49 lat wskazywały przede wszystkim na ochronę zdrowia. Ta ostatnia grupa wiekowa na drugim miejscu stawiała potrzeby w dziedzinie oświaty. Grupa 50-latków najczęściej wymieniała potrzeby w gospodarce komunalnej i usługach, a w następnej kolejności w budownictwie i gospodarce mieszkaniowej.

Kobiety rzadziej niż mężczyźni widziały potrzeby w rolnictwie oraz funkcjonowaniu organizacji politycznych.

Respondenci mieszkający w miastach i na wsiach będących siedzibą urzędów gminnych wskazywali przede wszystkim na potrzeby w budownictwie, zaś mieszkańcy wsi nie będących siedzibą władz gminnych na pierwszym miejscu wymieniali potrzeby w sferze oświaty.

Nieco inną skalę potrzeb kształtowała zmienne wykształcenia. Osoby z wykształceniem średnim lub ogólnym wskazywały głównie na potrzeby w gospodarce komunalnej, ochronie zdrowia, budownictwie i rolnictwie, zaś osoby z wykształceniem wyższym na oświatę, ochronę zdrowia, kulturę, sport i wypoczynek.

Pracownicy organizacji politycznych uważali, że pilne potrzeby występują w sferze ochrony zdrowia i oświaty. W odwrotnej kolejności wymieniali te dwie dziedziny nauczyciele, pracownicy kultury i pracujący w rolnictwie. Respondenci pracujący w zawodach technicznych, budowlanych, ekonomicznych, a także emeryci – najpilniejsze potrzeby odczuwali w budownictwie i gospodarce mieszkaniowej.

Oświata jest także tą dziedziną, w której palące potrzeby widzieli naczelnicy gmin, pracownicy aparatu partyjnego i prezesi spółdzielni. Dla członków plenum, egzekutywy i sekretariatu KG PZPR najpilniejsze okazały się potrzeby w ochronie zdrowia, podczas gdy dla aparatu szczebla podstawowego – w budownictwie. Podobną skalę potrzeb zaprezentowali radni GRN.

Nieco inaczej – choć w wielu płaszczyznach podobnie – postrzegali potrzeby gminy liderzy Polski północnej. Konstrukcja pytania sugerowała respondentom nieco inny wymiar postrzegania potrzeb. Chodziło o potrzeby gminy, a nie ich osobiste. Nie można wykluczyć, iż w wielu przypadkach korespondowały one ze sobą.

Podobnie jak w przypadku ludności – za najważniejsze uznali liderzy potrzeby w dziedzinie budownictwa i gospodarki mieszkaniowej – 83,3%, na drugim miejscu w dziedzinie oświaty (blisko 2/3 liderów), dalej gospodarka komunalna i usługi – 58,8% oraz ochrona zdrowia – 57,9%. Odnosząc opinie liderów do tych, które wyrazili ich odpowiednicy w latach 1977/78 zauważyć należy, iż wówczas budownictwo i gospodarka mieszkaniowa były dziedziną najbardziej niezaspokojonych – w opinii liderów – potrzeb (74,5%). Na drugim miejscu umieścili oni rolnictwo, a na trzecim kulturę, sport i wypoczynek. Oświata – tak mocno eksponowana przez liderów w 1986 roku – wówczas była dziedziną niezaspokojonych potrzeb dla około 1/4 liderów; podobnie służba zdrowia. Analizując bardzo pobieżnie hierarchię potrzeb w opinii liderów onegdaj

i w 1986 roku zauważamy, że ilość i rodzaj niezaspokojonych potrzeb radykalnie wzrosły.

Pewne różnice w hierarchii potrzeb odczuwanych przez ludność i liderów Polski płn. spowodowane były – jak można sądzić – przez występujące uwarunkowania. W przypadku ludności mieliśmy do czynienia ze zróżnicowaniem odczuwanych potrzeb w zależności od miejsca zamieszkania i charakteru pracy, a po części także wieku i wykształcenia. Ludność rolnicza była głównym podmiotem artykulacji potrzeb w dziedzinie rolnictwa, ludność miejska – wcale bądź w znikomym zakresie. Większe potrzeby w dziedzinie służby zdrowia odczuwali respondenci zamieszkali na wsi, względnie często zmuszeni korzystać z opieki lekarskiej. Gospodarka mieszkaniowa to domena potrzeb głównie ludności miejskiej. Natomiast potrzeby w dziedzinie kultury, sportu i wypoczynku dotyczyły w pierwszym rzędzie ludzi młodych. Problemy w dziedzinie oświaty zgłaszane były przez badanych posiadających małe dzieci. Owa niepełna egzemplifikacja tłumaczy nam dywersyfikację wypowiedzi respondentów (ludności). Trzeba także wziąć pod uwagę, nazwijmy je, uwarunkowania przestrzenne. Zgłaszane przez ludność potrzeby nie występowały równomiernie w całej gminie. Ludność z badanych gmin w poszczególnych sołectwach zgłaszała – oprócz podobnych – wiele różniących się potrzeb. Przykładowo: mieszkańcy małych peryferyjnych wsi częstokroć wymieniali po kilkanaście sfer potrzeb (komunikacja, handel, służba zdrowia, oświata, kultura, gospodarka komunalna, usługi, itd.), podczas gdy mieszkańcy wsi położonych nie opodal siedziby gmin – leniej wyposażonych – zgłaszali ich mniej. I jeszcze jedno uwarunkowanie – relacje indywidualnego i ogólnego podejścia w deklarowanych potrzebach. Ludność na ogół eksponuje indywidualne potrzeby wynikające z warunków pracy i życia. Rzadko kiedy można było usłyszeć od przedstawicieli ludności argumentację, iż np. zbudowanie jakiejś instytucji, usprawnienie funkcjonowania innej, poprawa zaopatrzenia itp. leży w interesie mieszkańców czy społeczności gminy. Argumentem najczęściej przytaczanym była indywidualna, niezaspokojona potrzeba. Jest to zrozumiałe i logiczne. W tych bowiem przypadkach zagregowane potrzeby jednostkowe tworzą interes społeczny. Chociaż są – nie tylko na szczeblu lokalnym – i takie interesy społeczne, które częstokroć nie są postrzegane jako interesy społeczne. Rzadko który rolnik czy rzemieślnik bądź inna osoba zgodzi się z twierdzeniem, że w interesie społecznym, a tym bardziej jego własnym, leży płacenie przez niego podatków.

Punkt widzenia liderów na analizowany problem jest do pewnego stopnia wypadkową punktów widzenia poszczególnych mieszkańców gminy. Tak więc w ocenie potrzeb ludności gminy liderzy – niewątpliwie – kierują się powszechnymi, czy niekiedy jednostkowymi opiniami, lecz problem ujmują zazwyczaj szerzej, w kategorii interesu ogólnego (gminnego). Przykładowo – wielu liderów chciałoby na terenie swojej gminy mieć wyspecjalizowaną służbę zdrowia z odpowiednią bazą techniczną, nie tylko dlatego, by ludność mogła się leczyć, lecz również dlatego, by rozwijać profilaktykę. Podobnej argumentacji można użyć w przypadku zabiegów liderów o budowę bibliotek. Chociaż potrzeby odczuwane przez ludność w tej kwestii nie są z reguły zgłaszane jako ostre i powszechne, mimo to w wielu gminach czyni się szereg zabiegów, by te instytucje tworzyć. Przykładem kierowania się liderów w swoim postępowaniu interesem ogólnym, mniej lub bardziej uwzględniającym indywidualne potrzeby mieszkańców, mogą być decyzje antycypacyjne lub w ogóle nie wychodzące naprzeciw potrzebom ludności decyzje fantastyczne (np. zamiysł budowy w jednej z gmin urządzenia do kremacji zwłok).

Tak więc, przedstawiciele lokalnego systemu władzy działają pod naciskiem różnego rodzaju interesów. Należą do nich interesy lokalne (społeczności lokalnej jako całości, jednostek, grup i zbiorowości wchodzących w skład tej zbiorowości), interesy ogólnospołeczne, klasowe, warstwowe lub ograniczające się do określonego terytorium oraz interesy indywidualne (osobiste). Wypadkowa poszczególnych interesów, ich współzależność, uzupełnianie się, a także sprzeczności między nimi wpływają na całokształt działalności liderów, na podejmowane przez nich decyzje. Również one mają wpływ na ocenę ważności potrzeb oraz kolejności i możliwości ich zaspokajania.

Relacje między interesem ogólnospołecznym i lokalnym obrazuje struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące budowy autostrady, która ma powstać z inicjatywy władz centralnych (interes ogólnospołeczny), ale odszkodowania za zajęte pod budowę grunty nie w pełni zrekompensują poniesione straty (interes tylko grupy mieszkańców gminy, a więc o zasięgu lokalnym). Od decyzji mieszkańców gminy zależeć będzie czy budowa autostrady nastąpi czy nie.

Wyniki badań z obu regionów wykazują, że ponad połowa ankietowanych mieszkańców opowiedziała się za budową autostrady, ok. 1/4 – 1/6 deklarowała podjęcie rozmów z gminą sąsiedniego województwa,

natomiast ok. 13% mieszkańców zdecydowanie odrzuciło propozycję budowy autostrady przez swoją gminę. Nieliczni ankietowani obywatele skłonni byli szukać innego rozwiązania.

W przypadku liderów schemat odpowiedzi wygląda następująco: około połowa z nich opowiedziała się za budową autostrady, ok. 1/3 proponowała podjęcie rozmów z gminą sąsiedniego województwa. Tylko nieznaczny odsetek badanych zdecydowanie odrzucił projekt budowy autostrady, a ok. 10% – zdecydowało się szukać innego rozwiązania niż zaproponowane.

Reasumując – wszyscy badani (i z grupy mieszkańców i z grupy liderów), którzy opowiedzieli się za budową autostrady zdają się przedkładać interesy ogólnospołeczne nad inne. Stojący na stanowisku przeciwnym, to jest wszyscy ci, którzy odrzucili propozycję budowy autostrady w swojej gminie, zdecydowanie preferują interes lokalny. W przypadku badanego regionu jest ich znakomita mniejszość. Pozostali respondenci – proponujący podjęcie rozmów z gminą sąsiedniego województwa, przez którą przebiegałaby autostrada w razie odmowy mieszkańców tej gminy lub szukający innego rozwiązania – reprezentują stanowisko godzenia interesu lokalnego z ogólnospołecznym.

W deklaracjach zdecydowanie dominują więc postawy preferujące potrzeby ogólnospołeczne lub godzące interes ogólnospołeczny z lokalnym.

Inną z relacji interesów jest stosunek interesów, których rzecznikami były władze wojewódzkie do tych, które reprezentowały władze lokalne. Zgodność lub niezgodność wymienionej relacji interesów wyrażała się, między innymi, w aprobacie poczynañ władz lokalnych przez władze wojewódzkie lub stwarzaniu trudności w działaniach na rzecz gminy przez te władze. W ocenie kilku procent badanych istnieje całkowita zgodność interesów, a znakomita ich większość (3/4) uważa, że zgodność ta jest tylko częściowa. Pojawiająca się rozbieżność interesów dotyczy przede wszystkim podziału środków finansowych i materialnych oraz działań w sferze socjalno-bytowej.

Z relacją interesów władz wojewódzkich i władz lokalnych wiąże się bezpośrednio problem większej samodzielności tych ostatnich. Przedstawiciele władz lokalnych, którzy krytycznie ocenili stopień ingerencji władzy województwa w sprawy gminy (nadmierna ilość kontroli, wytycznych, kwestionowanie decyzji), zwrócili szczególną uwagę na problem podziału środków finansowych.

Wyniki badań wskazują, że wiele istotnych dla gminy spraw nie może

być zrealizowanych z powodu innego stanowiska władz wojewódzkich (co trzeci z badanych liderów potwierdza tę opinię). Do takich spraw należą przede wszystkim: potrzeby w sferze gospodarki komunalnej i usług oraz, w dalszej kolejności, problemy związane z ochroną zdrowia; kilka procent badanych wskazywało brak funduszy i środków na infrastrukturę i oświatę, budownictwo i gospodarkę mieszkaniową. Jedynie kilka osób zaznaczyło problemy związane ze sferą rolnictwa.

Relacje interesu lokalnego i osobistego charakteryzują także odpowiedzi na pytanie zadane liderom regionu: czy respondenci uczynili coś, co przyniosło bezpośrednią korzyść tej części gminy, w której mieszkają. Około połowa badanych odpowiedziała twierdząco, nieco powyżej 10% – zaprzeczyło, a prawie 1/3 udzieliła niejednoznacznej odpowiedzi.

Korzyści dla gminy wyrażały się najczęściej w budowie i remontach mieszkań (1/4), w budowie i remontach dróg i urządzeń komunalnych (1/5). W następnej kolejności wymieniano meliorację i inwestycje rolnicze oraz poprawę zaopatrzenia i funkcjonowania handlu. W dalszej kolejności badani wskazali sprawy przydziału środków i materiałów do produkcji rolnej oraz innego rodzaju działania. Tylko kilka procent przypadków działania dotyczyło budowy i remontów obiektów kulturalnych, oświatowych i sportowych.

Reasumując – w deklarowanej opinii przedstawiciele władz lokalnych i mieszkańców naczelne miejsce w hierarchii preferencji badanego regionu zajmuje interes ogólnospołeczny, następnie zaś postawy i zachowania na rzecz pogodzenia interesu ogólnospołecznego z lokalnym. Współpraca województw z przedstawicielami lokalnego systemu oceniona została pozytywnie, chociaż były krytyczne uwagi związane z podziałem środków finansowych i materialnych. Również liderzy przedkładają interes swych mieszkańców nad indywidualny, deklarując aktywne działania na rzecz gminy i swego regionu.

Dane uzyskane z obu badań ankietowych (w regionach Polski pld. i Polski ptn.-zach.) przedstawiają w miarę jednolitą strukturę naglących potrzeb oraz ich kolejność. Jeżeli przeanalizujemy skalę hierarchii w obu regionach (od 1 do 10), to okazuje się, iż:

- 1) różnice w odczuwaniu potrzeb zarówno w ocenie mieszkańców, jak i liderów są niewielkie (od 1-3 miejsc na skali),
- 2) największa różnica w ocenie wystąpiła w przypadku potrzeb w dziedzinie gospodarki komunalnej i usług. W ocenie liderów

potrzeby z tej sfery umiejscawiane były wyżej na skali, aniżeli w ocenie mieszkańców,

- 3) całkowitą zgodność ocen liderów i obywateli w badaniach Polski pld. stwierdzono w 3-ch przypadkach, a w dalszych 5-ciu różnica wynosiła 1 miejsce (w Polsce pld. odpowiednio 2 i 2),
- 4) ogólnie rzecz biorąc zgodność opinii mieszkańców i liderów jest duża; współczynnik korelacji rangowej Spearmana oscyluje między 0,637 a 0,762. Wynik ten odpowiada w dużym przybliżeniu wynikom innych badań w różnych regionach Polski.

Wnioski jakie można wysnuć z przeprowadzonej analizy wyników badań prowadzą przede wszystkim ku stwierdzeniu, iż w okresie centralnego planowania i zarządzania nastąpiła duża homogenizacja lokalnych systemów społecznych. Problemy z jakimi borykają się tak mieszkańcy, jak i władze lokalne, z zasady nie są wcale specyficzne. Wszędzie prawie równie ważne są te dziedziny życia, które wynikały z ogólnie złej sytuacji społeczno-ekonomicznej całego kraju (budownictwo, gospodarka komunalna, usługi, ochrona zdrowia). Ponadto, jak wskazują na to wyniki badań porównawczych w czasie, struktura nie zaspokojonych potrzeb jest ustabilizowana i w okresie 1977-1986 uległa pogłębieniu.

Jakkolwiek struktura i hierarchia potrzeb w ocenie mieszkańców i liderów badanego regionu kształtują się podobnie, to podkreślić należy odmienną spojrzenia na te dziedziny życia społecznego, w których występują najintensywniej odczuwane potrzeby. Jeśli hierarchia potrzeb według obywateli wynika z punktu widzenia jednostki (interesu indywidualnego), to na ocenę liderów wpływa (a przynajmniej powinien wpływać) fakt reprezentowania danego regionu, a także różnych grup społecznych, zawodowych itp. (interes lokalny oraz ogólnospołeczny). Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że ocena liderów ma podstawy w szerszej i lepszej znajomości struktur, uwarunkowań i możliwości istniejących w różnych dziedzinach życia regionu.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że zarówno liderzy, jak i mieszkańcy badanego regionu uznali olbrzymią rolę potrzeb w sferach niematerialnych życia społecznego, a więc związanych z oświatą, zdrowiem, wypoczynkiem, turystyką, rozwojem kultury, komunikacją. Są to dziedziny związane bezpośrednio z rozwojem osobowości człowieka i funkcjonowaniem określonego systemu wartości.

Jednocześnie jednak uznano relatywnie większą ważność czynników ekonomicznych, potwierdzając tym samym nierozzerwalny związek i współzależność wszystkich sfer życia społecznego. Pojawiające się różnice w postrzeganiu potrzeb między mieszkańcami, a ludnością można wytłumaczyć pewną prawidłowością ponadsystemową; występującą niezależnie od tego, na jakim poziomie rozwoju ekonomicznego sytuują się społeczności lokalne. Na podstawie analiz działalności władz lokalnych w USA, Ameryce Łacińskiej i w Europie Zachodniej w dziedzinie socjoekonomicznej wielu autorów stwierdza, iż lokalni liderzy władzy mają skłonności do konserwatyizmu oraz zaniedbywania potrzeb i interesów najbiedniejszych i najsłabszych grup społeczności. Tym samym percepcja hierarchii potrzeb, ich ostrości oraz rozległości występowania zazwyczaj jest różna.² W Polsce różnice te nie okazały się zbyt wielkie, ze względu na dominujące w obu badanych zbiorowościach wartości egalitarne.

Mechanizmy i instytucje ujawniania potrzeb lokalnych

W procesie wyjaśniania mechanizmów funkcjonowania systemu władzy lokalnej ważne znaczenie ma uchwycenie roli, miejsca oraz wzajemnych stosunków zachodzących pomiędzy instytucjami społecznymi i politycznymi w społeczności lokalnej (tak jak są one postrzegane „od dołu”) w procesie rozpoznawania i ujawniania potrzeb społecznych.

Większość mieszkańców gmin nie należała do żadnej organizacji. Osoby te postrzegały funkcjonowanie różnych instytucji i całego systemu politycznego gminy z pewnego dystansu; poprzez pryzmat miejsca zajmowanego w lokalnej społeczności; trudności z jakimi borykały się w codziennym życiu; decyzji władz, które ich bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły (pozytywnych, negatywnych) oraz życiowych doświadczeń, wyobrażeń i przyjętych stereotypów. Ich postawa i zachowanie były, chociaż w różnym stopniu, modyfikowane przez kryteria: wykształcenia, wieku, wykonywanego zawodu, zajmowanego stanowiska, miejsca zamieszkania. Czynniki te mogły również wpływać na postawę i zachowanie członków różnych organizacji. Jeżeli przynależność do nich deklarowało ok. 45% badanych, to był to wysoki odsetek ludności znajdującej się w stanie mniejszej lub większej aktywności społecznej i politycznej; w każdym razie formalnie niecałkowicie biernych. Dane o formalnej aktywności

organizacyjnej mieszkańców są o tyle ważne, że wskazują, iż ok. 45% obywateli miało możliwość obserwować funkcjonowanie różnych organizacji społecznych i politycznych od wewnątrz, mogło osobiście uczestniczyć w dyskusjach i przedsięwzięciach dotyczących problemów gminy; mogło również poznawać procesy artykulacji i realizacji potrzeb ludności miejscowej oraz towarzyszące im trudności. Byli to więc obywatele, którzy bardziej „fachowo” powinni formułować swoje opinie i oceny – tak wobec całości systemu politycznego gminy, jak i poszczególnych jego elementów. Uczestnicząc w zebraniach i posiedzeniach różnych gremiów, mieli bezpośrednią styczność z osobami pełniącymi kierownicze funkcje w organach władzy i administracji oraz organizacjach społecznych i politycznych, poznawali ich racje, motywacje i realne możliwości. W tej sytuacji sami mogli wyrażać swoje opinie i oceny, wnioskować w zakresie rozwiązywania problemów występujących w gminie, tym bardziej, że około 1/5 z nich uważało się za ludzi aktywnych, a około 1/3 twierdziła, że uczestniczyła w zebraniach, na których omawiane były sprawy gminy.

Istotnym czynnikiem rozstrzygającym o sposobie ujawniania potrzeb jest możliwość dysponowania przez aktywną część zbiorowości organizacyjnymi kanałami artykulacji (bądź swobodnego dostępu do nich). Dla nie zorganizowanych fakt nie ujawnienia ich istotnych potrzeb może wynikać nie tyle z braku dostępu do kanałów artykulacji, co:

- świadomego niewykorzystania oficjalnych kanałów (zjawisko alienacji politycznej, zrodzonej na tle odmiennego systemu wartości, braku kultury politycznej, świadomej opozycji itp.);
- braku drożności kanałów lub ich niewłaściwego rozmieszczenia terytorialnego;
- manipulacyjnych praktyk ośrodka decyzyjnego (np. zastępowanie tego, co stanowi dobro niezbędne dla zaspokojenia danej potrzeby pseudodobrem).

Praktyczne ujawnianie potrzeb społecznych w lokalnych systemach nie jest zbyt skomplikowane, szczególnie w warunkach niedoboru podstawowych dóbr (zwłaszcza w odniesieniu do realnych możliwości ich zaspokojenia oraz aspiracji). Wyniki badań wykazują, iż niezaspokojone potrzeby równie wyraziście postrzegane były przez władze, jak i mieszkańców. Różnice mogą zachodzić na tle posiadanych preferencji i kryteriów leżących u podstaw kolejności w ich zaspokajaniu (a więc także w ich ujawnianiu).

Rozpoznawanie potrzeb i interesów na szczeblu lokalnym można

rozpatrywać według następujących aspektów: podmioty ujawniania potrzeb i interesów, miejsce rozpoznania, reprezentacja postulatów. Zważywszy na fakt, iż kategorie te mogą się nawzajem przenikać (np. zebranie wiejskie występuje – formułując uchwałę dotyczącą interesu mieszkańców wsi – we wszystkich trzech płaszczyznach), trudno byłoby analizować ową kwestię w szczegółowym ujęciu analitycznym. Z tego też powodu dokonany zostanie opis sposobów ujawniania, rozpoznawania potrzeb i interesów oraz podmiotów artykulacji na szczeblu lokalnym, a następnie model ten zostanie skonfrontowany z opiniami mieszkańców i liderów w badanych regionach.

Jako pierwszą formę ujawniania oraz rozpoznawania potrzeb wskazać należy kontakty pojedynczych osób z przedstawicielami instytucji formalnych w gminie. Spora część ludności, niezależnie od swojej przynależności organizacyjnej, ale z racji swojego zawodu i miejsca pracy (rolnicy, rzemieślnicy) utrzymywała nader częste kontakty – najogólniej mówiąc – z urzędem gminy. Zwłaszcza wśród rolników liczne były kontakty z referatem rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz naczelnikiem lub innymi organami administracji państwowej. W znacznej części przypadków kontakty te wynikały z ułomnej rzeczywistości w jakiej żyliśmy. Jakże często rolnik naciskał na władze w sprawie zapewnienia mu niezbędnych środków do produkcji rolnej (reglamentowane maszyny, materiały budowlane itp.), w sprawie nieopłacalności określonych działów produkcji rolnej, melioracji, dróg, itp. Ilość interesantów i treść ich próśb (petycji, monitów, skarg) dawała administracji lokalnej sposobność do rzeczywistego rezeźnienia w życiowych potrzebach ludności rolniczej. Kwestia kontaktów ludności z administracją nie ogranicza się oczywiście do ludności rolniczej. W sprawach będących formalnie w gestii urzędu gminy (UMiG) zgłaszali się także przedstawiciele innych grup ludności (mieszkania, sprawy kultury, gospodarka komunalna itp.).

Administracja państwowa w gminie nie występowała tylko w roli instytucji, w której ujawniane były potrzeby. Tam też następowało ich rozpoznanie, oszacowanie oraz agregacja, a w następnym etapie reprezentacja postulatów wobec organów władzy (rady narodowej); o ile, rzecz jasna, nie zostały wcześniej zrealizowane za pomocą środków dostępnych administracji – bez konieczności podejmowania decyzji władczych przez radę narodową. Administracja państwowa – którą na szczeblu gminy utożsamiamy z naczelnikiem i podległym mu urzędem – była adresem potrzeb nie tylko ze strony pojedynczych przedstawicieli ludności.

Tab. 3. Instytucje gminne najbardziej pomocne w opinii mieszkańców w załatwianiu ich spraw (procentowo do liczby odpowiedzi)

Kod	Nazwa instytucji	Polska Płd.		Polska Półn.-Zach.			
		1986		1977/8		1986	
		N	%	N	%	N	%
A	Urząd Gminy (Miasta i Gminy)	307	29,5	887	33,6	457	31,4
B	Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska”	—	—	229	8,7	—	—
C	Służba rolna	—	—	454	17,2	—	—
D	Żądna	226	21,8	158	6,0	296	20,3
E	Spółdzielnie Kótek Rolniczych, Kółka Rolnicze, Koła Gospodyń Wiejskich	50	4,8	150	5,7	153	10,5
F	PZPR (Komitet Gminny)	56	5,4	60	2,3	59	4,0
G	Naczelnik	43	4,1	107	4,0	140	9,6
H	ZSMP	—	—	13	0,5	—	—
I	Kierownictwo zakładu pracy	27	2,6	106	4,0	152	10,4
J	Milicja Obywatelska	—	—	68	2,6	—	—
K	Związki Zawodowe	—	—	4	0,1	—	—
L	Organizacja społeczna	—	—	19	0,7	—	—
M	Bank	—	—	109	4,1	—	—
N	Spółdzielnia Mleczarska	—	—	18	0,6	—	—
P	Nadleśnictwo	—	—	20	0,7	—	—
R	Kościół rzymskokatolicki	—	—	5	0,2	—	—
S	Inne	—	7,9	6	0,2	118	8,1
O	Brak odpowiedzi, nie wiem	201	19,4	229	8,7	80	5,5
Razem:		1039	100,0	2642	100,0	1455	100,0

Wpływają one także od zinstytucjonalizowanych podmiotów, np. Gminnego Związku Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych oraz jego agend (np. Kół Gospodyń Wiejskich), różnych związków branżowych, organizacji młodzieżowych, społecznych (ZBoWiD, ORMÓ, OSP), instytucji kultury, oświaty itp. oraz organów samorządowych, a zwłaszcza od

samorządu mieszkańców wsi. Zatem naczelnik i podległy mu urząd był tą instytucją, do której wpływały największe ilości ujawnionych potrzeb. Z tego też powodu – jak wynika z zebranych materiałów – posiadał, bez wątpienia, najlepsze rozeznanie problemów społecznych. Wielu z naczelników określiło siebie (w swoich wypowiedziach) jako „skrzynkę życzeń i zażeń”. Dodajmy wyprzedzająco w tym miejscu, że uzyskane materiały weryfikują – jako nieprawdziwą – tezę postawioną przez H. Cahłubińskiego i Z. Malaka, w myśl której lokalna instancja partyjna dysponowała szerszym zakresem informacji o potrzebach i sprawach społeczności niż jakakolwiek inna instytucja lokalna.

W toku przeprowadzonych badań zadano mieszkańcom pytanie: jaka z instytucji działających w gminie jest najbardziej pomocna respondentowi w załatwianiu różnych spraw? Wyniki odpowiedzi przedstawia tabela nr 3.

Jako najbardziej funkcjonalną względem własnych potrzeb instytucję lokalną badani mieszkańcy wymienili na pierwszym miejscu administrację państwową, tj. naczelnika oraz podległy mu Urząd Gminy (UMiG). W 1977 r. do administracji państwowej w gminie zaliczono – podległą naczelnikowi – służbę rolną. Jeśli jednak na przydatność organów administracji państwowej wskazywało przed 10 laty 2/3 respondentów, to po 10 latach odsetek ten znacznie się obniżył.

Ma to poniekąd związek z tym, że jeśli w drugiej połowie lat siedemdziesiątych tylko 60% odpowiedzi wskazywało, że żadna instytucja działająca w gminie nie jest pomocna w załatwianiu spraw mieszkańców, to u progu drugiej połowy lat osiemdziesiątych odsetek ten znacznie wzrósł – do ok. 20%, czyli o 13-14 punktów więcej. Bardzo obniżyła się w opinii badanych mieszkańców wsi także rola spółdzielczości wiejskiej.

Relatywnie nieco więcej odpowiedzi w 1986 r. wskazywało na Komitet Gminny (KMG) PZPR, dwukrotnie częściej mieszkańcy Polski północnej wymienili kierownictwo zakładu pracy (w 1977/78 r. – 4,0%, w 1986 r. – 10,4%). Udział „innych” instytucji był w obydwu badaniach niemal jednakowy.

Można stwierdzić, że u progu drugiej połowy lat osiemdziesiątych nastąpiło w opinii badanych mieszkańców znaczne zmniejszenie przydatności instytucji gminnych pomocnych w załatwianiu ich spraw. Związane to było niewątpliwie z zachodzącym procesem zwiększenia samodzielności rolników jako producentów i ograniczeniem możliwości różnych instytucji w świadczeniu lub załatwianiu wielu dóbr i spraw

na rzecz mieszkańców; tak rolników, jak i pracowników gospodarki społecznej.

W latach osiemdziesiątych organy administracji państwowej oraz spółdzielczość wiejska stały się mniej pomocne.

Administracja lokalna nie była oczywiście jedynym ogniwem rozpoznawania potrzeb ludności. Czyniły to także – choć w nieco innym wymiarze – inne instytucje. Spośród instytucji politycznych w pierwszym rządzie należy wymienić komitet PZPR. Z racji pozycji ustrojowej PZPR była adresatem wielorakich interwencji i skarg ludności gminy. Wyniki badań wskazują, że liczba tego typu kontaktów ludności z komitetami była różna, przy czym nie decydowała o tym wielkość gminy. W kontaktach ludności z komitetem dominowały na ogół sprawy mieszkaniowe, skargi na funkcjonowanie różnych instytucji, problemy zawodowe respondentów itp. Część respondentów traktowała komitet jako swoisty organ represyjny wobec tych, na których respondenci składali zażalenia i skargi. Inną formą rozpoznawania potrzeb ludności czy szerzej społeczności lokalnej przez KG (KMG) PZPR były jego kontakty z komitetami zakładowymi czy POP. Zarówno bowiem w tych pierwszych, jak i w tych drugich w trakcie zebrań poruszano szereg problemów, o których komitet gminny dowiadywał się poprzez swego przedstawiciela na zebraniu lub na forum KG PZPR, gdy obecni byli reprezentanci poszczególnych środowisk, czy szerzej – POP. Źródłem istotnym informacji o potrzebach społecznych były dla komitetu partii w gminie wnioski z zebrań wyborczych w partii, lub zebrań przedwyborczych do rad narodowych i Sejmu. Informacje dostarczane przez zaproszonych reprezentantów komitetu z zebrań różnych organizacji (ORMO, ZBoWiD, GZRKiOR, ZSMP, ZMW, ZSL) i towarzystw stanowiły także znakomitą okazję dla analizy potrzeb społecznych w gminie.

Traktując artykulację potrzeb i interesów jako proces, w którym końcowym ogniwem jest reprezentacja postulatów, komitet gminny należy traktować w nieco szerszym ujęciu. Analizując posiedzenia plenarne komitetów partii w badanych gminach w 1986 roku zauważono, iż – pomijając te z nich, które dotyczyły wyłącznie członków partii i nie miały praktycznie żadnego związku z interesami społecznymi gminy (np. ocena szkoleń ideologicznych, plan szkoleń, rozwój szeregów partyjnych itp.) – pozostałe w sposób pośredni lub bezpośredni związane były z artykulacją potrzeb i interesów mieszkańców. W gminach wiejskich stałym niemalże tematem plenum były: ocena przygotowania do akcji żniwnej,

wykopkowej itp., w trakcie których niewątpliwie dochodziło do rozpoznawania potrzeb ludności rolniczej i reprezentacji jej postulatów. Podczas innych posiedzeń plenarnych instancja partyjna rozpoznawała również – choć w ograniczonym zakresie (tylko część gmin) – pozostałe potrzeby ludności. A oto tematy wybranych plenów KG (KMG) Polski północno-zachodniej w ich oryginalnym brzmieniu:

- „Cele społeczno-gospodarcze w aspekcie tez na X Zjazd PZPR”
- „Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej i jesiennych pracach polowych”
- „Analiza planu społeczno-gospodarczego gminy w latach 1986-90”
- „Ocena funkcjonowania instytucji w obsłudze ludności wiejskiej”
- „Ocena skuteczności realizacji Uchwały IX Plenum KC PZPR w sprawie skarg i zażaleń w zakresie funkcjonowania obsługi ludności przez urzędy państwowe”
- „Ocena realizacji zadań w zakresie rozwoju kultury fizycznej i sportu na terenie miasta i gminy”
- „Ocena przygotowania miasta i gminy do sezonu grzewczego i zimy”
- „Ocena budownictwa mieszkaniowego i budowy szkoły w X”
- „Informacja naczelnika na temat realizacji planu 5-letniego”
- „Ocena załatwienia skarg i interwencji ludności”.

Znaczna część tego formalnie najważniejszego gremium partii na szczeblu lokalnym (po konferencji) poświęcona była sprawom wewnątrzpartyjnym i innym nie związanym praktycznie palącymi potrzebami społeczności. Wprawdzie skuteczność cytowanych i podobnych posiedzeń dla rozwiązania określonych problemów była sprawą problematyczną, to z jednym niewątpliwie należy się zgodzić, mianowicie: były to gremia z udziałem wielu liderów gminy, w trakcie których rozpoznawano i analizowano potrzeby i interesy społeczności lokalnej.

Plenarne posiedzenia komitetu partii czy konferencje gminne (miejsko-gminne) nie były na ogół tymi ciałami, które rozstrzygały o najważniejszych dla gminy sprawach. Zważywszy fakt, że wpływ partii na analizowane tu problemy był daleko większy, niż mogłoby to wynikać z przedstawionych informacji, skonstatować należy, iż wpływ ten przejawiał się w innych formach niż tu poruszonych. Jakkolwiek jest to problematyka dotycząca funkcjonowania lokalnego systemu władzy i procesów decyzyjnych, to sądzić należy, iż warto zagadnieniu poświęcić kilka słów. Dla żadnego badacza tej problematyki nie jest tajemnicą, iż

decydująca rola partii w lokalnym systemie politycznym opierała się na takich mechanizmach, jak: nomenklatura, czyli prawo ostatecznego głosu w sprawie personalnej obsady najważniejszych stanowisk kierowniczych; partyjny nacisk na członków odgrywających czołowe role w lokalnym establishmencie; udział wielu lokalnych działaczy partyjnych w różnych gremiach i organizacjach społecznych; największa liczba radnych w radzie narodowej oraz pełnienie w tej ostatniej najważniejszych funkcji przez członków partii. Biorąc to pod uwagę widzimy, iż analiza działań partii na szczeblu lokalnym (w oparciu o dostępne badaczom dokumenty) nie wyjaśnia kulis, te ostatnie są bowiem na ogół mało dostępne (egzekutywy, odprawy, nieformalne spotkania, ustalenia na telefon, „w cztery oczy” itp.). Bez wnikania jednakże w te kwestie, bez analizowania roli poszczególnych elementów struktury organizacyjnej, partię w gminie traktować należy jako bardzo ważny podmiot artykulacji potrzeb i interesów społecznych.

Oczywiście, relatywnie największą (13,1%) przydatność Komitetów Gminnych PZPR postrzegali w 1986 roku członkowie PZPR (członkowie ZSL – 1,7%, bezpartyjni – 2,9%). Członkowie PZPR w pierwszej kolejności wymieniali – zresztą jak ogół respondentów i w sposób od ogółu niewiele odbiegający – gminną administrację państwową (tj. naczelnika – 6,7% i Urząd Gminy – 37,5%), na drugim miejscu dwukrotnie częściej, niż to czynili przeciętnie mieszkańcy, wskazywali kierownictwo zakładu pracy (22,1%). KG PZPR uplasowali na trzeciej pozycji, a na czwartej – spółdzielczość wiejską. Charakterystyczne, że o połowę rzadziej od przeciętnej badanych mieszkańców wskazywali oni, że żadna gminna instytucja nie jest pomocna w załatwianiu ich spraw (10,2%). Dla porównania – u członków ZSL kolejność była następująca: 1) gminna administracja państwowa (52,3% – naczelnik 8,1% i UG 44,2%); 2) spółdzielczość wiejska (22,1%); 3) kierownictwo zakładu pracy (3,5%); 4) KG PZPR (1%).

Nieco mniej niż przeciętnie ogół badanych mieszkańców członkowie ZSL wskazywali, że żadna gminna instytucja nie jest im pomocna (16,3%). ZSL-owcy ponadprzeciętnie natomiast postrzegali przydatność gminnej administracji państwowej i spółdzielczości wiejskiej. W mniejszym zaś niż przeciętnie stopniu wymieniali kierownictwo zakładu pracy i KG PZPR. Wyjaśnić to można mniejszym udziałem pracowników gospodarki uspołecznionej wśród członków ZSL, podczas gdy w swej większości członkowie PZPR rekrutowali się z pracowników gospodarki uspołecznionej.

Bezpartyjni w kolejności uszeregowania przydatnych instytucji gminnych nie odbiegali od ogółu respondentów.

Według kryterium przynależności społecznej przydatność gminnej administracji państwowej bardziej postrzegali osoby prowadzące własną działalność gospodarczą (co w szczególności obejmowało rolników indywidualnych) – 55,1%, w tym naczelnika – 11,6% i UG – 43,5%, niż pracownicy gospodarki uspołecznionej (40,5%, w tym naczelnika – 9,3%, UG – 31,2%).

Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą na drugim miejscu wymieniały spółdzielczość wiejską (19,5%), którą pracownicy gospodarki uspołecznionej wykazywali na trzecim miejscu (6,5%).

Kierownictwo zakładu pracy na drugim miejscu wymieniaли pracownicy gospodarki uspołecznionej (15,7%), podczas gdy pracujący indywidualnie na czwartym miejscu (1,3%).

Przydatność KG PZPR postrzegana była częściej przez pracowników gospodarki uspołecznionej (5,3%) niż przez osoby pracujące indywidualnie (1,5%), choć w obydwu przypadkach KG PZPR zajął czwarte miejsce.

Rozkład odpowiedzi ze względu na wiek respondentów również miał swe cechy charakterystyczne. We wszystkich grupach wiekowych wskazywano na Urząd Gminy jako instytucję najbardziej przydatną badanym mieszkańcom gmin. Ta instytucja była najbardziej preferowana – wskazywało na nią po kilkadziesiąt osób w każdej grupie wiekowej. Również częstym typem odpowiedzi była negacja przydatności instytucji gminnych. W każdej grupie wiekowej odpowiedź: „żadna” instytucja nie jest szczególnie przydatna uzyskiwała także po kilkadziesiąt wskazań. Ten typ odpowiedzi plasował się na drugim miejscu we wszystkich grupach wiekowych – z wyjątkiem grupy osób urodzonych do 1920 roku. W tej ostatniej grupie na drugim miejscu uplasowała się odpowiedź „inne” (instytucje). Pozostałe instytucje uzyskiwały na ogół do 10 wskazań w każdej grupie wiekowej. Tylko w liczniejszych grupach wiekowych ilość wskazań na pozostałe instytucje mieściła się w podziale 10-19 wskazań. Podkreślić także należy, że we wszystkich grupach wiekowych respondentów Polski południowej Komitet Gminny PZPR, jako instytucja szczególnie przydatna, plasował się przed naczelnikiem.

Płeć oddziaływała na treść odpowiedzi następująco: w obu grupach pierwsze miejsce z wyraźną przewagą (ponad 100 odpowiedzi w każdej grupie) zajął Urząd Gminy jako instytucja szczególnie przydatna dla mieszkańców. Drugie miejsce z wyraźną przewagą zajęła odpowiedź

„żadna” (instytucja nie jest szczególnie przydatna). Mężczyźni częściej niż kobiety wskazywali na przydatność takich instytucji, jak: Komitet Gminny PZPR, spółdzielczość wiejska i naczelnik gminy, kierownictwo zakładów pracy. Pod względem miejsca zamieszkania poglądy respondentów na przydatność instytucji nie były zbyt zróżnicowane. Istotna różnica występowała, jak się wydaje, między mieszkańcami miasta będącego siedzibą władz gminnych, a mieszkańcami z pozostałych grup. Mieszkańcy miasta będącego siedzibą władz z mniejszą częstotliwością niż pozostałe kategorie respondentów wskazywali na Urząd Gminy jako szczególnie przydatny. Ta odpowiedź, w tej grupie respondentów sytuowała się na drugim miejscu, natomiast największą liczbę wskazań otrzymała odpowiedź „żadna” (instytucja nie jest przydatna). W pozostałych kategoriach respondentów przeważały zdecydowanie wskazania na Urząd Gminy, a odpowiedź „żadna” (instytucja) – zajęła drugie miejsce. Ponadto mieszkańcy wsi nie będących siedzibą władz w większym stopniu preferowali, jako instytucję przydatną, Naczelnika Gminy niż Komitet Gminny. Pozostali wyżej cenili Komitet Gminny. Zróżnicowany był też stosunek do przydatności dla mieszkańców instytucji spółdzielczych. Mieszkańcy miasta będącego siedzibą władz gminnych w znikomym stopniu wskazywali na spółdzielczość jako instytucję im przydatną, w czym różnili się zdecydowanie od pozostałych.

Czynnikiem różnicującym było także pochodzenie społeczne. Zarówno osoby pochodzenia chłopskiego, robotniczego, jak i innego najczęściej wskazywały na Urząd Gminny jako szczególnie przydatny. Osoby pochodzenia chłopskiego jednak znacznie rzadziej (ponad dwukrotnie) – wybierały odpowiedź „żadna” (instytucja nie jest przydatna). Osoby pochodzenia chłopskiego wyżej ceniły sobie Naczelnika Gminy niż Komitet Gminny, znacznie częściej niż pozostali wskazywały też na spółdzielczość. Osoby pochodzenia robotniczego częściej niż pozostałe grupy jako instytucje przydatne wymieniały kierownictwo zakładu pracy. Komitet Gminny był ceniony wyżej niż naczelnik przez osoby pochodzenia robotniczego i inteligenckiego.

Wykształcenie także różnicowało w pewnym względzie wypowiedzi respondentów. Wszystkie grupy wskazywały najczęściej na Urząd Gminny jako szczególnie przydatny, umiejscawiając na drugim miejscu odpowiedź „żadna” (instytucja nie jest przydatna). Jednakże w przypadku preferowania naczelnika gminy, to był on bardziej ceniony przez osoby z wykształceniem podstawowym i średnim. Osoby z wykształce-

niem zawodowym i wyższym wyżej natomiast cenily Komitet Gminny. Instytucje spółdzielcze znacznie mniej cenione byly przez osoby z wykształceniem wyższym niż przez pozostałe grupy. W przypadku zawodu wykonywanego powtarzaly się podobne zróżnicowania. Wszystkie grupy zawodowe za najbardziej przydatną instytucję uznaly Urząd Gminy.

Rola pozostałych partii politycznych w procesie artykulacji potrzeb i interesów społecznych na szczeblu lokalnym dotyczyła głównie ZSL. Jak wynikało z wywiadów przeprowadzonych z działaczami ZSL partia ta nie zamierzała odgrywać roli fasadowego sojusznika. Występowała ona w sposób widoczny jako podmiot artykulacji interesów społecznych mieszkańców, a zwłaszcza swojej bazy społecznej – to jest ludności rolniczej. Widoczna była: inspiracja ZSL dla poczynań Gminnego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych oraz ZMW; obecność działaczy tej partii na różnego rodzaju szkoleniach i odczytach dla rolników; aktywizacja w działalności statutowej przejawiająca się większą ilością zebrań, ostrością sformułowanych postulatów pod adresem polityki rolnej państwa oraz wzrostem liczebności (w kilku gminach liczebność ta zbliżona była do liczebności PZPR). Drugą formą działalności tej partii był nacisk na lokalne władze w celu zmiany struktury stanowisk objętych nomenklaturą partyjną oraz wpływ na procesy artykulacji i procesy decyzyjne w gminie poprzez swoich członków zajmujących ważne stanowiska (zwłaszcza w GS i innych instytucjach obsługi wsi i rolnictwa, chociaż nierzadko również nauczycieli). Adresatem nacisku ZSL była także rada narodowa. Na jej forum widać było aktywność koła radnych ZSL oraz osób piastujących odpowiedzialne stanowiska w radzie (wiceprzewodniczącego rady narodowej i przewodniczących niektórych komisji). Wybory do rad narodowych w 1988 roku były potwierdzeniem wzrostu rangi i aspiracji ZSL, czego spektakularnym przejawem było objęcie w kilku przypadkach funkcji przewodniczącego rady narodowej (mimo, że na posiedzeniach komisji porozumiewawczej członkowie powzięli inne decyzje). Ów wzrost aktywności politycznej i społecznej ZSL nie we wszystkich gminach był przyjmowany pozytywnie przez działaczy partyjnych. W siedmiu gminach sekretarze partii stwierdzili, że „rola ZSL ogranicza się do żądań odznaczeń, stanowisk, radnych i rozliczania za politykę rolną” i w tym sensie traktowali ZSL jako sojusznika tylko w znaczeniu formalnym. W jednej z gmin – gdzie nieformalnym przywódcą ZSL był

naczelnik – partia ta uzyskała taką rangę, iż o wielu sprawach gminy decydowano w siedzibie GK ZSL.

Reasumując skrócony opis roli i miejsca ZSL w procesach artykulacji interesów społecznych stwierdzić należy, iż zauważalny wzrost wpływów tej organizacji był widoczny, przede wszystkim, w sferze rolnictwa i ludności rolniczej (chłopskiej). W wielu przypadkach partia ta występowała w charakterze ważnego podmiotu artykulacji interesów ludności chłopskiej i współdecydenta, lecz nieprawdziwe byłoby twierdzenie, że odgrywała ona rolę równorzędną z PZPR.

Specyficzną rolę w ujawnianiu i rozpoznawaniu potrzeb i interesów społeczności pełniła rada narodowa. Teoretycznie zajmowała się sprawami o najistotniejszym dla gminy znaczeniu i funkcjonowała jako formalne centrum decyzyjne o najwyższej randze. To wcale nie znaczy, że była jedynym autorem podejmowanych decyzji. Zważywszy na fakt, że pod obrady sesji trafiały gotowe projekty uchwał (do komisji również), przyjmując wręcz należy, że była ona na ogół miejscem uroczystego proklamowania uchwał, a nie ich kreacji; choć bez wątpienia udział radnych nie ograniczał się do takiej bierności, jaka miała miejsce w latach siedemdziesiątych.

Analizując działalność rad jako podmiotu artykulacji interesów społecznych wyjść należy od przypomnienia, że ich działalność po 1980 roku uległa pewnym zmianom. Pierwszą z nich było zmniejszenie stopnia dyktatu partyjnego wobec rad, czego spektakularnym przejawem było zniesienie fuzji stanowiska I sekretarza miejscowego komitetu PZPR z funkcją przewodniczącego rady narodowej. Drugą było wyposażenie (mocą Ustawy „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego”) w nieco większe kompetencje niż do 1984 roku. Trzecia zmiana wynikała z wprowadzenia w życie zasad reformy gospodarczej i jej implikacji w postaci niechętnego na ogół włączania się przedsiębiorstw w lokalne inicjatywy. Inna zmiana wynikała z nieco odmiennych niż w przeszłości relacji między partią a administracją. Na pozostałe zmiany wpływ miały skutki sierpnia 1980 roku, np. nieco większy stopień podmiotowości ZSL i SD, pewien wzrost autorytetu rad narodowych, większa jawność życia politycznego itp.

Rady narodowe – jak wynika z uzyskanych materiałów – w wielu przypadkach występowały nie tylko w roli ostatecznego decydenta (uchwalanie planów społeczno-gospodarczych, rocznych i pięcioletnich, planów

zagospodarowania przestrzennego), lecz nader często w roli podmiotu rozpoznającego potrzeby społeczne w ich szerszym wymiarze. Poniżej zaprezentowane zostały tematy sesji wybranych rad narodowych w 1986 roku, w ich oryginalnym brzmieniu:

- „Ład i porządek publiczny w gminie”
- „Realizacja programu działania placówek oświatowo-wychowawczych”
- „Ocena wykonania zadań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej”
- „Informacja o realizacji uchwały GRN w sprawie rolnictwa”
- „Ocena wykonania planu społeczno-gospodarczego za 1985 rok”
- „Realizacja wniosków i postulatów zgłoszonych w kampanii wyborczej do rad narodowych”
- „Ocena warunków życia i pracy młodzieży”
- „Ocena stanu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w zakresie sportu i rekreacji”
- „Informacja o realizacji programu zwalczania patologii społecznej”
- „Omówienie przebiegu realizacji inwestycji i remontów kapitalnych”
- „Zatwierdzenie programu handlu prywatnego”
- „Ocena stanu pomocy dla rolnictwa uspołecznionego i indywidualnego ze strony UG”
- „Ocena stanu realizacji skarg i wniosków ludności”
- „Ocena stanu realizacji interpelacji i wniosków radnych”
- „Ocena funkcjonowania handlu i usług w gminie”
- „Rozwój budownictwa mieszkaniowego”.

Znacząca część tych materiałów była podstawą do podjętych przez rady narodowe uchwał. W analizowanych przez nas gminach autorem przygotowywanych pod obrady sesji materiałów oraz projektów uchwał był najczęściej naczelnik, co niezbyt dobrze zdaje się świadczyć o pracy prezydium rady i komisji.

Znaczącą pozycję w działalności rad jako podmiotu artykulacji potrzeb i interesów społecznych stanowiły wnioski i interpelacje radnych. Wnoszone ad hoc przez radnych sygnalizowały różne bieżące potrzeby i bolączki społeczności. Najczęściej były adresowane do administracji państwowej szczebla lokalnego i dotyczyły takich kwestii, jak: handel i zaopatrzenie, infrastruktura komunalna (drogi i chodniki, komunikacja, przerwy w dostawach energii elektrycznej, woda), sprawy dotyczące rolnictwa i usług rolnych, oświata, kłopoty z opałem itp. Ustawowy wymóg

ustosunkowania się – w określonym czasie – adresata do treści wniosku czy interpelacji radnego spowodował, że radni na bieżąco otrzymywali informację o działaniach administracji na rzecz realizacji zgłoszonych potrzeb. W analizowanych przez nas gminach odpowiedź naczelnika, do którego najczęściej adresowano wnioski i interpelacje, w zdecydowanej większości przypadków satysfakcjonowała radnych. Dodajmy, iż oprócz wielu drobnych potrzeb (np. wymiana żarówek oświetleniowych, wymiana znaków drogowych, informacyjnych, naprawa uszkodzonych odcinków nawierzchni jezdni, usunięcie uschniętych drzew itp.) były i takie, które stanowiły przedmiot poważnych problemów społeczności wiejskich, np. permanentne zakłócenia w dostawie wody, brak autobusu PKS w określonych godzinach, zakłócenia w dostawie pieczywa itp.

Rolę rady narodowej w ujawnianiu potrzeb mieszkańców w największym stopniu podnosili liderzy. Instytucjonalna struktura systemu lokalnego w opiniach liderów przedstawia się bowiem odmiennie od wyobrażeń mieszkańców. Mając na uwadze funkcjonalność instytucji lokalnych wobec potrzeb ludności zadano liderom pytanie: jakie ich zdaniem są kluczowe instytucje, które podejmują najważniejsze inicjatywy na rzecz zaspokojenia potrzeb terenu? Pytanie zostało sformułowane w nieco odmienny sposób niż to, które zadano mieszkańcom – pytano o instytucje gminne najbardziej im pomocne w załatwianiu ich spraw. Różnica w sformułowaniu pytania miała zapewne pewien wpływ na uzyskane odpowiedzi. Sformułowanie „potrzeby terenu” oznacza zapewne coś więcej niż potrzeby mieszkańców. Trudno wszak zakładać, iż dla reprezentantów środowiska liczyły się tylko i wyłącznie zagregowane potrzeby mieszkańców i odwrotnie – aby dla mieszkańców potrzeby terenu nie sprowadzały się głównie do ich własnych oczekiwań. Różnica statusu oraz kąta widzenia obu typów respondentów znalazła swoje odzwierciedlenie w otrzymanych odpowiedziach.

Jak wynika z tab. 4 – na pierwszym miejscu liderzy wykazali organy przedstawicielskie i samorządowe (tj. GRN i samorząd mieszkańców), na drugim miejscu – organy gminnej administracji państwowej (tj. naczelnika wraz z podległym mu urzędem), a na trzecim – PZPR (instancje gminne i I sekretarzy).

W przekroju regionalnym wyniki te były prawie identyczne, z wyjątkiem oceny działalności samorządów mieszkańców. Inne zmienne nie wniosły przesłanek do przeprowadzenia bardziej szczegółowej interpretacji wyników. Wyobrażenia liderów o ważności poszczególnych elementów

Tab. 4. Instytucje podejmujące najważniejsze inicjatywy na rzecz zaspokojenia potrzeb terenu w opinii liderów (1986 r.) N = 765

Kod	Nazwa instytucji	Polska Pld.		Polska Pn-Zach.		Ogółem	
		N	%	N	%	N	%
0	Brak odpowiedzi	24	8,0	18	3,9	42	5,5
1	Naczelnik	124	41,5	190	40,8	314	41,0
2	Urząd Gminy (Miasta i Gminy)	62	20,7	95	20,4	157	20,5
3	KG (KMG) PZPR	122	40,8	189	40,6	311	40,6
4	I sekretarz KG (KMG)	26	8,7	45	9,7	71	9,3
5	Rada Narodowa	178	59,5	246	52,8	424	55,4
6	Zakład pracy	12	4,0	31	6,7	43	5,6
7	Samorządy mieszkańców	68	22,7	63	13,5	131	17,1
8	Organizacje społeczne (w tym ZSL)	—	—	63	13,5	—	—
9	Władza zwierzchnia	—	—	7	1,5	—	—
10	Inne	—	—	32	6,9	—	—

instytucjonalnej struktury systemu lokalnego pozostały zdominowane przez model formalno-prawny. W porównaniu z odpowiedziami mieszkańców, uderzające było pojawienie się na pierwszym miejscu GRN oraz wysokich notowań instancji PZPR. Czyżby na takim wyniku zaważyła różnica w perspektywie czasowej lub stopniu ogólności widzenia potrzeb terenu? A może wystąpił tu klasyczny dla polskiej rzeczywistości rozdział między sferą praktyki i rzeczywistości, a sferą deklarowanych projekcji programowych i chęci działania? W przeprowadzonych badaniach nie udało się do końca znaleźć odpowiedzi na te pytania. Jednak nawet przy ostrożnej interpretacji można postawić tezę, iż struktura instytucjonalna systemu lokalnego w społecznej świadomości była różna u mieszkańców i liderów. Mieszkańcy postrzegali ją bardziej przez pryzmat użyteczności w załatwianiu swoich potrzeb; wizja liderów była zdominowana przez fakt pełnienia ważnych ról w formalnych strukturach polityczno-administracyjnych.

Obie strony miały tu swoje racje. Racją mieszkańców było to, iż blisko połowa z nich nie miała w ogóle do czynienia z władzami gminy i jej decyzjami.

Najczęściej powtarzającą się odpowiedzią pozytywną było wskazanie na decyzje typu „reglamentacyjnego”. Na te decyzje dotyczące obywateli wskazało najwięcej badanych w obu regionach. Zmienne socjologiczne respondentów miały duży wpływ na interpretację wyników odpowiedzi.

Rok urodzenia badanych wpływał najbardziej różnicująco na odpowiedzi odnoszące się do rodzajów decyzji władz. W przypadku osób urodzonych do 1920 roku charakterystyczne było to, że niewielu badanych (2,6%) stwierdzało, iż żadna decyzja ich nie dotyczyła. Relatywnie więcej tych osób dotyczyły decyzje emerytalno-rentowe (26% badanych, którzy wskazywali na ten rodzaj decyzji) oraz decyzje podatkowe (10,5% tych, którzy wskazywali na ten rodzaj decyzji). Natomiast stosunkowo mniej osób w tej kategorii wieku dotyczyły decyzje o „przydziale materiałów reglamentowanych”. Wśród osób urodzonych w latach 1921 – 1936 wzrosła ilość tych, które nie zetknęły się ostatnio z decyzjami ich dotyczącymi – stanowiły one 14,4% osób, których nie dotyczyła żadna decyzja. Wśród badanych wskazujących decyzje emerytalno-rentowe była to grupa najliczniejsza (41,2% osób, które wskazywały na ten rodzaj decyzji). Ta grupa wiekowa była także – obok osób urodzonych w latach 1947/1956 – najliczniejszą wśród tych, którzy wskazywali na decyzje podatkowe. Obie grupy stanowiły 30,9% i 30% osób, które wskazywały na

Tab. 5. Problematyka (przedmiot) decyzji władz gminy dotyczących osobiście respondentów N = 2436

Problematyka decyzji	Polska Pld.		Polska Pn-Zach.		Ogółem	
	N'	%	N	%	N	%
0 Brak odpowiedzi	20	2,0	5	0,4	25	1,0
1 Gospodarka ziemia	63	6,4	123	8,5	186	7,6
2 Infrastruktura społeczno-gospodarcza	68	6,9	27	1,9	95	3,9
3 Produkcja rolna i jej skup	50	5,1	68	4,7	118	4,8
4 Podatki	125	12,7	67	4,6	192	7,9
5 Nagrody, odznaczenia, wyróżnienia	32	3,2	55	3,8	87	3,6
6 Kultura, sport, wypoczynek	30	3,0	35	2,4	65	2,7
7 Emerytury, renty	47	4,8	35	2,4	82	3,4
8 Oświata i podnoszenie kwalifikacji	37	3,8	42	2,9	79	3,2
9 Przydziały materiałów reglamentowanych i dóbr deficytowych	151	15,3	151	10,4	302	12,4
10 Zdrowie, opieka społeczna	58	5,9	53	3,6	111	4,5
11 Inne	37	3,8	54	3,7	91	3,7
12 Żadna	491	49,9	911	62,7	1402	57,5
Ilość odpowiedzi	1175		1626		2801	

N' - Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jedną odpowiedź, odsetki nie sumują się do 100.

decyzje podatkowe jako decyzje ich dotyczące. W przypadku tej grupy wiekowej (1921-36) dość istotne były także decyzje o przydziale i reglamentacji dóbr i materiałów. Wśród tego typu decyzji ta grupa wiekowa plasowała się na drugim miejscu za osobami urodzonymi w latach 1947-1956.

W grupie osób urodzonych w latach 1937-1946 najczęściej wskazywało na decyzje typu „przydział dóbr” (19,3% tej grupy, która wskazywała na decyzje o przydziale) oraz na decyzje podatkowe (17,9% tej grupy, która na te decyzje wskazywała). Zdecydowanie też wzrosła liczba osób, które stwierdzały, iż nie dotyczyła ich żadna decyzja władz gminnych. Osoby urodzone w latach 1947-56 deklarowały, że najczęściej dotyczyły ich decyzje o przydziałach (34,6% grupy wskazującej na decyzje przydziałowe), o podatkach (30% grupy wskazującej na decyzje podatkowe) oraz dotyczące gospodarki ziemią i produkcji rolnej. W tej grupie wiekowej wzrosła liczba tych, którzy nie zetknęli się ostatnio z żadną decyzją ich dotyczącą. W grupie osób urodzonych po 1956 zdecydowanie najczęściej było tych, których nie dotyczyła żadna decyzja (36,3% stwierdzających, że żadna decyzja ich nie dotyczyła). W tej grupie wiekowej najczęściej osób wskazywało na decyzje o przydziałach materiałów i dóbr (19,3% osób wskazujących na ten typ decyzji).

Płeć również dość mocno różnicowała odpowiedzi. Mężczyźni w większości typów decyzji znacznie częściej stwierdzali, że się z nimi zetknęli. Kobiety wymieniały częściej niż mężczyźni następujące typy decyzji: emerytalno-rentowe, oświatowe (różnica wskazań wynosiła 45%) dotyczące zdrowia i opieki społecznej (różnica wskazań wynosiła 27%). Mężczyźni najczęściej stwierdzali, że dotyczyły ich decyzje: o przydziale materiałów deficytowych (57,3% osób, które wskazywały na ten typ decyzji), o podatkach (53,7% osób, które wskazywały na ten typ decyzji), o infrastrukturze (60,2% osób, które wskazały na ten typ decyzji). Te typy decyzji częściej dotyczyły mężczyzn niż kobiet, a różnice wahały się od 14% w przypadku decyzji „przydziałowych”, poprzez 8% w decyzjach podatkowych, do 21% w przypadku decyzji dotyczących infrastruktury. W przypadku zmiennych miejsca zamieszkania też występowały znaczne różnice. Jedną z nich wynikała w przypadku stwierdzenia przez respondentów, że żadna decyzja ich nie dotyczyła. Różnica ta wystąpiła mianowicie między mieszkańcami wsi z siedzibą władz oraz mieszkańcami innych gmin (odpowiednio 9,7% i 2,2% tych, którzy stwierdzili, że nie dotyczyła ich żadna decyzja), a mieszkańcami miasta z siedzibą władz i mieszkań-

cami innych gmin (odpowiednio 9,7% i 2,2% tych, którzy stwierdzili, że nie dotyczyła ich żadna decyzja), a mieszkańcami miasta z siedzibą władz i mieszkańcami wsi bez siedziby władz (odpowiednio 43,2% i 43% tych, którzy stwierdzili, że nie dotyczyła ich żadna decyzja). W odniesieniu do decyzji dotyczących „gospodarki ziemią” wystąpiło zróżnicowanie między mieszkańcami wsi bez siedziby władz (55,5% osób wskazujących na ten typ decyzji), a mieszkańcami wsi i miasta z siedzibą władz (19% i 16% osób, tj. 25,4% tych, którzy wskazywali na ten typ decyzji). W grupie osób wskazujących na decyzje dotyczące infrastruktury różnice były następujące: najmniej, tj. 25% tej grupy było mieszkańcami miasta z siedzibą władz, najwięcej, bo 39,7% było mieszkańcami wsi z siedzibą władz gminnych. W grupie osób wskazujących na decyzje dotyczące produkcji rolnej i skupu zróżnicowanie było następujące: najwięcej, bo 74% tej grupy było mieszkańcami wsi bez siedziby władz. Mieszkańcy z pozostałych grup nie różnili się w sposób istotny w przypadku tych decyzji. Wśród osób wskazujących na decyzje podatkowe również istotna różnica występowała między mieszkańcami wsi bez siedziby władz (61,6%), a pozostałymi grupami mieszkańców (18,4% osób wskazujących na ten typ decyzji). Także w przypadku decyzji o nagrodach najwięcej, bo 46,9% respondentów wskazujących na ten typ decyzji, to mieszkańcy wsi bez siedziby władz gminnych. Jeśli chodzi o decyzje dotyczące kultury to w grupie osób stwierdzających, że dotyczył ich ten rodzaj decyzji, najwięcej było mieszkańców miast z siedzibą władz gminnych (60% tej grupy respondentów).

W przypadku decyzji emerytalno-rentowych wystąpiła różnica w częstotliwości wskazań między mieszkańcami wsi z siedzibą władz z jednej strony (14,9% badanych wskazujących na ten typ decyzji), a mieszkańcami miasta z siedzibą władz gminnych i mieszkańcami wsi nie będących siedzibami władz gminnych (to znaczy 36,1% i 38,2% grupy respondentów wskazujących, że dotyczyły ich decyzje emerytalno-rentowe). Decyzje oświatowe wskazywały zróżnicowanie między wszystkimi grupami mieszkańców przy czym, różnice te były znaczne. Mieszkańcy wsi z siedzibą władz gminnych to 8,1% całej grupy wskazujących na ten rodzaj decyzji ich dotyczących, mieszkańcy wsi bez siedziby władz stanowili 37,8%, a mieszkańcy miast z siedzibą władz gminnych 54%. Na decyzje typu „przydział materiałów deficytowych i reglamentowanych” wskazywali najczęściej mieszkańcy wsi bez siedziby władz gminnych

(58% respondentów wskazujących na ten typ decyzji). Mieszkańcy pozostałych dwóch kategorii stanowili po ok. 20% grupy osób wskazujących na omawiany typ decyzji władz gminnych.

W przypadku decyzji dotyczących zdrowia i opieki społecznej różnice wystąpiły między wszystkimi kategoriami mieszkańców. Najczęściej decyzje te dotyczyły mieszkańców miasta z siedzibą władz gminnych (48,2% respondentów, których dotyczył ten typ decyzji). Następne były osoby ze wsi nie będących siedzibą władz (32,7%), a w najmniejszym stopniu dotyczyły mieszkańców wsi będących siedzibami władz gminnych (15,5% respondentów, których te decyzje dotyczyły).

Tych mieszkańców, którzy zdecydowali, iż decyzja władz gminy dotyczyła osobiście zapytano następnie: czy decyzja ta była dla nich korzystna czy niekorzystna. Większość była zdania, iż decyzja była korzystna; ok. 1/3, że niekorzystna; a ok. 15% było niezdecydowanych. Przy bliższej analizie okazało się, że bardziej pozytywnie decyzje władz gminy odbierali starsi wiekiem respondenci pochodzenia chłopskiego, o niskim wykształceniu.

Przytoczone wyżej wyniki analiz korelacyjnych prowadzą do lepszego zrozumienia tego, skąd biorą się tak widoczne różnice w postrzeganiu znaczących elementów systemu między mieszkańcami i liderami. Jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż liderami w swojej globalnej charakterystyce socjologicznej były: osoby w średnim wieku (ok. 50 lat), mężczyźni, zamieszkali głównie na terenie miasteczek z siedzibą władz – to otrzymamy obraz zbiorowości znacznie różniącej się od słabo zintegrowanej z infrastrukturą instytucji władzy zbiorowości mieszkańców. Zapewne mieszkańcy o cechach socjologicznych liderów bardziej byliby skłonni podzielić ich wizję. Populacje mieszkańców gmin to jednak konglomerat, w którym zbiorowości takie nie stanowią większości. Jeśli więc reforma władzy lokalnej miałaby przybierać konkretny kształt to należałoby alternatywnie:

- 1) doskonalić istniejący model instytucji władzy poprzez nadanie mu większej elastyczności, dostosowanie do zróżnicowanych potrzeb różnych grup i zbiorowości składających się na społeczność lokalną, bądź
- 2) gruntownie zmienić istniejący model drogą jego restrukturalizacji i uspołecznienia.

Pozostawienie problemu – tak jak on wygląda – grozi dalszym obniżeniem autorytetu lokalnych instytucji władzy, coraz to większym

niezadowoleniem mieszkańców oraz – zamiast uspołecznienia władzy lokalnej i jej instytucji – utrwaleniem świadomościowego podziału na „rządzących i rządzonych”.

W dotychczasowej analizie przedstawiono najważniejsze sposoby ujawniania oraz rozpoznawania potrzeb i interesów, a także główne podmioty. Oczywiście w lokalnym systemie politycznym istniały i inne, lecz ich wpływ był pomocniczy, np. różnego rodzaju związki i organizacje rolnicze, młodzieżowe i społeczne.

Pierwsza z nich to PRON. Na podstawie zebranych przez nas materiałów nie można stwierdzić, by ruch ten w 1986 roku odgrywał w gminach znaczącą rolę. Władze gminne nie zawsze dokładnie wiedziały, jaka jest rola tej instytucji. W każdej z badanych gmin działały rady gminne PRON, w składzie których znaleźli się czołowi liderzy gminy. Jak wynika z uzyskanych materiałów – do instytucji tej zgłaszali się mieszkańcy gmin ze swoimi potrzebami. Stąd informacje często trafiały do naczelnika, komitetu partyjnego czy na forum rady narodowej z racji uczestnictwa naczelnika, sekretarza urzędu gminy, I sekretarza KG PZPR lub czołowego działacza rady narodowej w pracach rady gminnej PRON. Działacze PRON (bardzo często działacze w innych organizacjach) bywali zapraszani na różne zebrania i imprezy organizowane w gminie, co niewątpliwie poszerzało zasób ich wiedzy o potrzebach społeczności. W kilku gminach odnotowaliśmy spektakularne sukcesy PRON w załatwianiu różnych problemów ludności, w tym tak znaczące, jak rozpoczęcie budowy szkoły czy domu kultury. W pierwszych latach istnienia tego ruchu chodziło o zdobycie społecznego zaufania i autorytetu. W wielu gminach powstanie rady gminnej PRON – zważywszy na niemal zerowe konto aktywów tej instytucji – trudno byłoby traktować jako przejaw spontanicznej inicjatywy lokalnej.

Drugą instytucją był samorząd mieszkańców wsi. Instytucja ta do 1984 roku była praktycznie niewiele znaczącym zebraniem rolników, na którym zgłaszali oni swoje potrzeby przedstawicielom administracji. Rok 1984 stanowił pewną cezurę w roli tej instytucji. Przyznane przez ustawę cztery rodzaje kompetencji (stanowiące, wnioskodawcze, opiniodawcze oraz kontrolne) i fundusze materialne (nierzadko w odczuwalnej przez społeczeństwo wysokości) sprawiły, że samorząd mieszkańców wsi stał się bardziej istotnym (niż do 1980 r.) podmiotem artykulacji interesów społeczności wioskowej. Zgłaszane na forum zebrania wiejskiego (najważniejszego organu samorządu) wnioski i opinie były rozpatrywane

przez administrację lokalną i radę narodową. Wiele np. wniosków ludności dotyczących funkcjonowania placówek handlowych czy kulturalnych zostało pozytywnie rozwiązanych wskutek interwencji; zwłaszcza administracji gminnej. Daleko większe znaczenie zaczęli przywiązywać mieszkańcy do tej instytucji z racji funduszy, jakimi ona dysponuje. Z tego tytułu otworzono wiele świetlic wiejskich, zakupiono niemało maszyn rolniczych, wybudowano wiele kilometrów dróg i obiektów kulturalnych. Aktywność taka nie była, niestety, udziałem większości samorządów w badanych przez nas gminach. W tych bardzo aktywnych widoczne było przekonanie działaczy samorządowych o celowości istnienia tej instytucji i jej pomocy w rozwiązywaniu niektórych problemów społeczności — choć przy tej okazji wielu z nich stwierdzało z sarkazmem, że mieszkańcy miast nie muszą budować sobie dróg czy świetlic.

Podsumowując: organizacje społeczno-polityczne to główne ośrodki, do których zwracali się ludzie ze swoimi problemami. Różne były formy i sposoby ich załatwiania.

Mieszkańcy gmin preferowali na ogół interwencje u decydentów, wskazując także jako ważne: czynnik znajomości oraz porady i wnoszenie spraw na właściwe gremium. Około połowy badanych liderów zwracało uwagę, że mieszkańcy gminy często zwracali się do nich w sprawach szczególnie naglących. Najczęściej interesanci przychodzili do naczelników, sekretarzy i pracowników aparatu partyjnego. Jest rzeczą interesującą, że najmniejszy odsetek tych, którzy zetknęli się z prośbą o załatwienie takich spraw występował wśród przewodniczących organizacji młodzieżowych. Funkcjonowali oni w środowisku osób pomiędzy piętnastym a trzydziestym piątym rokiem życia i powinni byli być reprezentantem tej populacji. Tymczasem, nie uczestniczyli w niesieniu pomocy młodym ludziom w załatwianiu ich spraw indywidualnych i zbiorowych. Czyżby więc w środowisku tym nie występowały takie sprawy? Nie wydaje się to prawdopodobne. Wnioskować można raczej, że organizacje młodzieżowe i ich liderzy nie byli obdarzeni zaufaniem, nie tylko przez ogół młodzieży, ale również przez własnych członków. Nie posiadali aury, nie stanowili poważnej siły w lokalnym układzie politycznym. Ich polityczna i społeczna aktywność w środowisku młodzieży miała charakter formalny, a nie rzeczywisty. Sytuacja ta spowodowała u młodych ludzi przekonanie o braku politycznego poparcia i reprezentacji w organizacjach, które powinny być im najbliższe.

Uzasadnienie ważności potrzeb i ustalenie ich hierarchii preferencji

W lokalnym systemie politycznym możliwości zaspokojenia wielu potrzeb społecznych – z najróżniejszych powodów – są ograniczone. O tym, które z nich zostaną zaspokojone w pełni, a które tylko w pewnej mierze decydować może uzasadnienie ważności potrzeb przez samych zgłaszających oraz hierarchia preferencji decydujących.

Na podstawie zebranych materiałów można stwierdzić ogólnie, iż wystąpiły różnice w percepcji tego problemu przez ludność i liderów. W przypadku ludności o ważności potrzeby decydowała, jak łatwo to przewidzieć, jej ranga w życiu osobistym lub – co się z tym często wiąże – zawodowym respondentów. Jeśli zatem cele życiowe rolników w znacznym stopniu były determinowane zaspokojeniem ich potrzeb w sferze produkcji rolnej, to właśnie te potrzeby były eksponowane w pierwszym rzędzie.

Uzasadnianie zgłaszanych potrzeb odbywa się zatem poprzez wskazywanie, jak doszło do pojawienia się tych problemów i w jaki sposób one przejawiają się. Podobnej treści pytanie zadano liderom i mieszkańcom badanego regionu. Mieli oni możliwość wyboru więcej niż jednego wariantu odpowiedzi. Mieszkańcy wskazywali, iż potrzeby w sferze ochrony zdrowia uzasadnione są trudnościami w korzystaniu z opieki lekarskiej, brakiem lekarstw i lekarzy. Potrzeby w sferze kultury, sportu i wypoczynku uzasadniane były brakiem klubów, świetlic, bibliotek itp., co ma znaczący wpływ na sposoby wykorzystania wolnego czasu. Pilne potrzeby rolnictwa uzasadniono brakiem materiałów, części i środków produkcji rolnej; zaś w sferze gospodarki komunalnej i usług – słabym ich funkcjonowaniem lub brakiem. Inne wymienione argumenty to: słabe funkcjonowanie i zaopatrzenie handlu wiejskiego, słaba infrastruktura, brak mieszkań, problemy organizacji i dyscypliny pracy, a także ogólnie zła sytuacja kraju.

Najstarsze grupy wiekowe respondentów wskazywały na trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej, następnie na brak materiałów produkcji rolnej, zaś 30-latkowie i najmłodszy z badanych – na trudności w wykorzystaniu wolnego czasu, brak mieszkań i słabe funkcjonowanie handlu wiejskiego. Na uwagę zasługuje fakt, że – bez względu na wiek – najrzadziej mieszkańcy wymieniali problemy związane z osobiście trudną sytuacją materialną (największa grupa wskazująca tę odpowiedź, to najmłodszy respondenci).

Mężczyźni częściej niż kobiety wymieniali brak zainteresowania władz, słabe funkcjonowanie handlu oraz brak materiałów do produkcji rolnej. Kobiety zaś przede wszystkim trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej i ciężką sytuację materialną. Bez względu na płeć wskazywano na problemy w funkcjonowaniu oświaty.

Również bez względu na miejsce zamieszkania respondenci uzasadniali swe potrzeby trudnościami w korzystaniu z opieki lekarskiej i wykorzystaniu czasu wolnego. Mieszkańcy miasta z siedzibą UG częściej niż inni wymieniali brak mieszkań, zaś mieszkańcy wsi bez siedziby władz gminnych – brak materiałów produkcji rolnej, trudną sytuację materialną, uciążliwości w uregulowaniu spraw podatkowych oraz brak materiałów budowlanych.

Zmienna wykształcenia nie miała znaczącego wpływu na odpowiedzi. Natomiast wykonywany zawód istotnie je różnicował. Szczególnie było to widoczne w przypadku rolników i zatrudnionych w sferze rolnictwa, którzy na pierwszym miejscu wymieniali brak materiałów i środków produkcji rolnej.

W przypadku liderów pojawienie się potrzeb i intensywność ich odczuwania uzasadniano najczęściej brakiem środków materialnych lub finansowych, ogólnie złą sytuacją kraju oraz brakiem mieszkań i materiałów budowlanych (od 18% do 29% odpowiedzi). Co dziesiąty badany z przedstawicieli władz lokalnych uważał, że potrzeby w zakresie ochrony zdrowia powodują trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej. Od 7-17% badanych wiązało pojawienie się potrzeb z aktualnym stanem oświaty, a 3-9% – ze słabym funkcjonowaniem komunikacji i sfery komunalnej. Natomiast nieznaczny procent respondentów wskazywał na słabe funkcjonowanie usług oraz problemy z wykorzystaniem czasu wolnego.

Najrzadziej liderzy łączyli pojawienie się potrzeb z brakiem zainteresowania ze strony władz lokalnych, wojewódzkich i centralnych oraz z istniejącym stanem prawnym. W tym przypadku mamy do czynienia z próbą zrzucenia odpowiedzialności z władz za pojawienie się wymienionych problemów.

W aspekcie porównawczym regionów nie wystąpiły znaczące różnice co do przejawów i przyczyn pojawiania się potrzeb w poszczególnych grupach respondentów.

Zarówno ludność, jak i liderzy mieli wyrazistą diagnozę, co do rodzaju przyczyn powodujących stan niezaspokojonych potrzeb. Działacze obu regionów łączyła duża zgodność co do tego, iż głównymi przyczynami

Tab. 6. Przejawy i przyczyny pojawiania się potrzeb w opinii liderów
(Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

L.p.	Odpowiedzi	Polska Płd.		Polska Pn.		Ogółem	
		L.b.	%	L.l.	%	L.b.	%
1.	Brak odpowiedzi	62	20,7	54	11,6	106	13,8
2.	Brak materiałów, części i środków produkcji rolnej	11	3,7	36	7,7	47	6,1
3.	Brak mocy przerobowych	8	2,7	21	4,5	29	3,8
4.	Trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej	32	10,7	63	14,6	95	12,4
5.	Słabe funkcjonowanie usług	12	4,0	13	2,8	25	3,3
6.	Brak zainteresowania ze strony władz lokalnych	6	2,0	9	1,9	15	1,9
7.	Brak zainteresowania ze strony władz wojewódzkich i centralnych	4	1,3	11	2,4	15	1,9
8.	Słabe zaopatrzenie i funkcjonowanie handlu wiejskiego	4	1,3	11	2,4	15	1,9
9.	Problemy związane z wykorzystaniem czasu wolnego	13	4,3	20	4,3	33	4,3
10.	Problemy wynikające z funkcjonowania oświaty	23	7,7	83	17,8	106	13,8
11.	Ogólnie zła sytuacja w kraju	57	19,1	129	27,7	186	24,3
12.	Słabe funkcjonowanie komunikacji i usług komunalnych	8	2,7	43	9,2	51	6,7
13.	Słaba infrastruktura	21	7,0	32	6,9	52	6,8
14.	Problem mieszkań, brak materiałów budowlanych	54	18,1	136	29,2	190	24,8
15.	Brak środków materialnych (finansowych)	58	19,4	104	22,3	162	21,2
16.	Istniejący stan formalno-prawny	4	1,3	9	1,9	13	1,7
17.	Odpowiedzi niejasne, wymijające	25	3,4	27	5,8	52	6,8
18.	Inne	39	13,0	57	12,2	96	12,5

Tab. 7. Przejawy i przyczyny potrzeb respondentów (ludność 1986). N = 2437.

L.p.	Treść	Polska Płd. N=1454		Polska Pn. N=983		Ogółem	
		N	%	N	%	N	%
0.	Brak odpowiedzi	145	10,0	90	9,1	235	9,6
1.	Brak materiałów, części i środków do produkcji rolniczej	266	18,3	96	9,7	362	14,8
2.	Brak materiałów budowlanych	193	13,3	51	5,2	244	10,0
3.	Brak mieszkań	277	19,1	135	13,7	412	16,9
4.	Trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej	270	18,6	198	20,1	468	19,2
5.	Slabe funkcjonowanie usług	83	5,7	69	7,0	152	6,2
6.	Brak zainteresowania i nieudolność władz	218	15,0	96	9,7	314	12,9
7.	Slabe zaopatrzenie i funkcjonowanie handlu wiejskiego	80	5,5	101	10,3	181	7,4
8.	Problemy wynikające z funkcjonowania oświaty	123	8,5	80	8,1	203	8,3
9.	Problemy związane z wykorzystaniem czasu wolnego (brak świetlic, klubów, trudny dostęp do instytucji kulturalnych, slabe wyposażenie w urządzenia sportowe itp.)	161	11,1	169	17,2	390	13,5
10.	Ogólnie zła sytuacja w kraju	105	7,2	37	3,8	142	5,8
11.	Problemy organizacji i dyscypliny pracy	48	3,3	55	5,6	103	4,2
12.	Slaba infrastruktura	55	3,8	75	7,6	130	5,3
13.	Trudna sytuacja materialna respondentów	40	3,4	14	1,4	54	2,2
14.	Sprawy podatkowe	40	2,8	47	4,8	87	3,6
15.	Nie wiem	36	2,5	30	3,6	66	2,7
16.	Odpowiedzi wymijające i niejasne	83	5,7	88	8,9	171	7,0
17.	Inne	158	10,9	237	24,1	395	16,2

Tab. 8. Przejawy i przyczyny pojawiania się potrzeb wg skali ważności

Treść odpowiedzi	Polska Płd.		Polska Pn.	
	liderzy miejsce w hierarchii	ludność miejsce w hierarchii	liderzy miejsce w hierarchii	ludność miejsce w hierarchii
Brak środków finansowych	1	15	3	12
Ogólnie zła sytuacja w kraju	2	14	2	9
Problem mieszkań	3	3	1	1
Trudności w korzystaniu z opieki lekarskiej	4	1	5	2
Problemy wykorzystania czasu wolnego	7	2	10	6

pojawiania się niezaspokojonych potrzeb były trzy zasadnicze problemy: brak środków finansowych, problem mieszkań oraz ogólnie zła sytuacja kraju. Mieszkańcy podzielali ten pogląd tylko w jednym przypadku: mieszkań, budownictwa i jednocześnie zwracali uwagę na inne źródła niezaspokojonych potrzeb, które dotyczyły głównie kwestii socjalnych (opieka lekarska, czas wolny).

Taka różnica w diagnozie wydaje się być zrozumiała. Przyczyny rozbieżności tkwiły w odmiennej perspektywie widzenia spraw lokalnych w obu zbiorowościach. Bardziej kompleksowe widzenie problemów przez działaczy oraz większy partykularyzm, dbałość o własne doraźne interesy mieszkańców – oto niektóre z możliwych przyczyn tego stanu rzeczy. Zwraca uwagę, iż ok. 1/3 badanych liderów przyczynę własnej i ogólnej niemożności upatrywała w braku kompetencji. Nie byli oni przekonani co do trafności obsady kadrowej w ośrodkach kierowniczych. Było to spojrzenie „od wewnątrz”, zatem musiało to stanowić realny problem bezpośrednio rzutujący na przypadki indolencji w działaniu wielu osób i instytucji.

Oprócz wskazania na źródła i przyczyny pojawienia się potrzeb, liderzy przedstawili różne sposoby ich zaspokojenia. Jedna trzecia konsekwentnie uważała, że sposobem rozwiązania problemów będzie zwiększenie środków finansowych i inwestycyjnych, a więc położenie większego nacisku na czynniki ekonomiczne. Około jedna piąta badanych liczyła, że rozwiązanie nastąpi poprzez niespodziewaną radykalną zmianę rzeczy (zasada deus ex machina). Ok. 19% osób wiązało realizację potrzeb z poprawą sytuacji w budownictwie i przemyśle materiałów budowlanych, a około 10-16% – ze zmianą rozwiązań formalno-prawnych oraz ze zwiększeniem aktywności mieszkańców i instytucji działających w gminie.

Stosunkowo rzadko przedstawiciele lokalnego systemu władzy wiązały zaspokojenie potrzeb ze zwiększeniem zaangażowania samych władz lokalnych i nadrzędnych (częściej w Polsce północnej). Zastanawiające, że najrzadziej wskazywano na racjonalną gospodarkę ziemią, zmianę mechanizmów polityki rolnej oraz wdrożenie reformy gospodarczej. Znikomy odsetek badanych liderów Polski południowej wiązał zaspokojenie potrzeb z reformą gospodarczą (0,7%).

Ogólnie należy zauważyć, że choć istniały między liderami obu regionów różnice co do oceny różnych sposobów zaspokajania najpilniejszych potrzeb, w jednym byli oni zgodni: bez zwiększenia środków finanso-

wych i inwestycyjnych oraz poprawy zaopatrzenia rynkowego problemy lokalne pozostaną nie rozwiązane. Sarkastycznie można zauważyć, iż liderzy o wiele lepiej niż mieszkańcy zrozumieli nakazowo-rozdzielcze mechanizmy funkcjonowania systemu globalnego, któremu systemy lokalne były podporządkowane. Ekonomia wysiłku skierowana była zatem na zewnątrz, choć wspomaganie wewnętrzne było pożądane. Można więc stwierdzić, iż reforma ekonomiczna do roku 1986 nie dotarła na prowincję. Przynajmniej nie dotarła do liderów lokalnych. I takie mogło być jedno ze źródeł mechanizmów kształtujących ich hierarchię preferencji potrzeb.

Stan zaspokojenia interesów społecznych w systemach lokalnych dotychczas jest niewystarczający. Jest to generalne stwierdzenie oparte na wypowiedziach ludności oraz liderów.

W czym zatem tkwił ów subiektywnie i obiektywnie postrzegany brak zdolności gminy do zaspokajania potrzeb mieszkańców? Oprócz wymienionych sądzić należy, iż większość przyczyn znajdowała się jednak poza lokalnymi systemami i wydaje się, iż m.in. były one wynikiem:

- 1) silnie scentralizowanego systemu działania władzy państwowej w długim okresie i będącej jego implikacją praktyką traktowania gminy jako wykonawcy określonych założeń, nie zaś kreatora;
- 2) regulacji prawnych przyznających władzom gminy skromne kompetencje i możliwości działania;
- 3) wadliwego mechanizmu funkcjonowania władzy w gminie, polegającego na niekoherentności pomiędzy modelem formalno-prawnym, a faktycznie istniejącym (dominacja partii i administracji nad radą narodową – formalnie głównym podmiotem władzy);
- 4) braku ekonomicznej samodzielności, co wyrażało się w braku powiązań między wielkością budżetu, a dochodami z własnego terenu. W budżetach najistotniejszą pozycję stanowiła dotacja z budżetu wojewódzkiego;
- 5) niezwykle silnego uzależnienia od centrum wojewódzkiego;
- 6) braku regulacji prawnej wiążącej funkcjonujące na terenie gminy przedsiębiorstwa z partycypacją w kosztach utrzymania infrastruktury (komunalnej, socjalnej, kulturalnej itp.), z której korzystały;
- 7) słabego na ogół wyposażenia gminy w infrastrukturę i instytucje niezbędne dla zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności;
- 8) zbyt małego obszaru i potencjału ekonomicznego większości gmin;
- 9) zbyt wielkiej liczby podziałów specjalnych kraju;

- 10) bardzo słabo na ogół rozwiniętego rolnictwa i kompromitująco zaniedbanej wsi;
- 11) kryzysu i jego implikacji w sferze ekonomicznej i społecznej (olbrzymie trudności w zaopatrzeniu, brak wielu dóbr, reglamentacja: podziały ludności, apatia, brak aktywności społecznej, utrata autorytetu przez władzę itp.).

Można tu wymienić jeszcze jedną przyczynę, która miała negatywne konotacje tylko w odniesieniu do funkcjonowania gminy, natomiast w większości wsi były one pozytywne. Chodzi tu o implikacje reformy. W jej wyniku przedsiębiorstwa mniej się włączały w prace na rzecz gminy. Lecz stan ten wynikał z faktu istnienia chorej gminy. Sądzić należy, iż w normalnie funkcjonującym organizmie byłyby to działania zbyt skuteczne.

Na zakończenie warto dodać, iż świadomość tego, że gmina i związana z nią rada narodowa są niezwykle słabe, tak była powszechna, że władze centralne zdecydowały się w 1988 r. na wprowadzenie radykalnych zmian regulujących jej funkcjonowanie.

Analizując wyniki odpowiedzi na pytanie do liderów: „Czy zgłaszają się do Pana(i) zainteresowani w tym, aby nakłonić Pana(ią) do podjęcia takiej decyzji, jaka byłaby dla nich korzystna?” należy zauważyć, iż respondenci w obu regionach nie znajdowali się pod zbyt wielką presją potrzeb bezpośrednio zgłaszanych przez mieszkańców. Częstotliwość tego rodzaju kontaktu z mieszkańcami nie była zbyt duża. Można to tłumaczyć tym, że dla ludności liderzy po prostu nie byli właściwymi ludźmi, z którymi można coś załatwić; ich możliwości i kompetencje w tym zakresie były zbyt małe.

Uzyskane dane pozwalają jednak stwierdzić, iż procesy oddolnej presji artikulacyjnej były zupełnie wyraźne i liderzy musieli się liczyć z potrzebami wyrażanymi w sposób autentyczny, nie transformowany przez filtr biurokratycznych instytucji. Liderzy twierdzili, iż ludzie nie tyle wywierali na nich zdecydowaną presję – co raczej prosili o załatwienie swoich potrzeb życiowych i zawodowych, nie zaniehbując tej właśnie drogi realizacji interesów.

Jeśli chodzi o bezpośrednie sposoby uzasadniania potrzeb przez mieszkańców w opiniach liderów, to należy wyraźnie stwierdzić, iż były one zróżnicowane przestrzennie w Polsce lokalnej. W regionach mniej uprzemysłowionych, gdzie rola zinstytucjonalizowanych form artikulacji była mniejsza, sposoby te oparto bardziej na zindywidualizowanym sposobie

Tab. 9. Sposoby zaspokajania najpilniejszych potrzeb w opinii liderów. N = 765.

L.p.	Odpowiedzi	Polska Płd.		Polska Pn.		Ogółem	
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1.	Brak odpowiedzi	60	20,1	45	9,7	105	13,7
2.	Zwiększenie środków finansowych i inwestycyjnych	94	31,4	168	36,1	262	34,2
3.	Poprawa zaopatrzenia rynkowego w materiały i środki do produkcji rolnej	15	5,0	43	9,2	58	7,6
4.	Poprawa zaopatrzenia rynkowego w materiały budowlane	54	18,1	88	18,9	144	18,8
5.	Racjonalna gospodarka ziemią	3	1,0	4	0,9	7	0,9
6.	Większe zaangażowanie władz lokalnych	15	5,0	53	11,4	68	8,5
7.	Większe zaangażowanie władz nadrzędnych	4	1,3	58	12,4	62	8,1
8.	Większe zaangażowanie ludności	32	10,7	65	13,9	97	12,7
9.	Włączenie do rozwiązywania problemów inwestycji funkcjonujących w gminie	17	5,7	34	7,3	51	6,7
10.	Zmiana mechanizmów praktyki rolnej	2	0,7	21	4,5	23	3,0
11.	Wdrożenie reformy gospodarczej	2	0,7	64	13,7	66	8,6
12.	Zmiana rozwiązań formalno-prawnych	50	16,7	44	9,4	94	12,3
13.	Rozwiązanie problemu na zasadzie deux ex machina	63	21,1	74	15,9	137	17,9
14.	Respondent nie zna możliwości rozwiązania problemu	1	0,3	25	5,4	26	3,4
15.	Inne	48	16,1	55	11,8	103	13,5
16.	Odpowiedzi niejasne i wymijające	20	6,7	24	5,2	44	5,7

(% odpowiedzi do ogółu respondentów)

Tab. 10. „Czy ludzie zwracają się do Pana(i) z prośbą o załatwienie spraw, które uważa Pan(i) za szczególnie naglące na tym terenie?” W = 765

Kategorie odpowiedzi	Polska Pld.		Polska Pn.		Ogółem	
	W	%	W	%	W	%
1. Bardzo często + często	147	49,1	256	55,1	403	52,7
2. Rzadko, wyjątkowo rzadko	87	29,1	117	25,2	204	26,8
3. Nie	39	13,0	64	13,8	103	13,5
4. Trudno powiedzieć	21	7,0	26	5,6	47	6,1
5. Brak odpowiedzi	5	1,7	2	0,4	7	0,9

Tab. 11. Częstotliwość i podmioty nacisku na badanych w celu podejmowania określonych decyzji.
Polska pld. W = 299, Polska pfn. W = 465

X Y	Polska Pld.		Polska Pn.		Polska Pld.		Polska Pn.		Polska Pld.		Polska Pn.	
	1	%	1	%	2	%	2	%	3	%	3	%
znajomi	91	30,4	89	19,1	24	8,0	77	26,6	86	28,7	171	36,8
nieznajomi	94	31,5	101	21,7	23	7,7	64	13,8	86	28,7	151	32,5
przedstawiciele grup ludności	59	19,7	88	16,8	46	15,3	97	20,9	114	38,1	164	34,3
przedstawiciele instytucji	93	30,2	90	19,3	26	8,7	71	17,4	89	29,9	154	33,1

X - częstotliwość
Y - podmioty

1 - Trudno powiedzieć, brak odpowiedzi
2 - Bardzo często + często

3 - Rzadko, wyjątkowo rzadko
4 - Nie

Tab. 12. Sposoby uzasadniania potrzeb w opiniach liderów. W = 763. Polska pld. W = 298, Polska pln. W = 465.

L.p.	Treść	Polska pld.		Polska Pn.		Ogółem	
		W	%	W	%	W	%
1.	Powoływanie się na interes społeczny (gminy, ogółem)	50	16,8	141	30,3	191	25,0
2.	Powoływanie się na znajomość z respondentami	7	2,3	22	4,7	29	3,8
3.	Powoływanie się na sprawiedliwość społeczną	6	2,0	29	6,2	35	4,6
4.	Powoływanie się na wyjątkowość sprawy	36	12,1	144	31,0	180	23,5
5.	Próby udzielenia korzyści materialnej	2	0,7	7	1,5	9	1,2
6.	Potrzeby określonej grupy (społeczności, zakładu)	64	21,5	67	14,4	131	17,2
7.	Odpowiedzi wymijające i niejasne	30	10,1	30	6,5	60	7,9
8.	Mnie nie dotyczy	103	34,5	25	5,4	128	16,7

myślenia o sprawach gminy. Integracja pozioma zawiązywała się tu bardziej na płaszczyźnie sąsiedztwa, agregacji potrzeb jednostkowych, aniżeli zakładu pracy i potrzeb ponadindywidualnych.

Dla liderów hierarchia preferencji potrzeb i interesów ostatecznie była związana z lokalnym procesem decyzyjnym i tam też w fazie podejmowania decyzji w końcu ustalana, co wcale nie znaczy, że była adekwatna do ważności potrzeb w odczuciu mieszkańców. Blisko 40% liderów z badanych gmin stwierdziło, iż w fazie podejmowania decyzji występowały rozbieżności w sprawie sposobu rozwiązania określonego problemu. Relatywnie, większość z nich (30-40%) była zdania, iż najistotniejszym względem decydującym o przeforsowaniu stanowiska w przypadku rozbieżności był priorytet w potrzebach społecznych, a dopiero na dalszym miejscu możliwości finansowe oraz praktyczne możliwości realizacji i pozycja argumentującego. Daleka pozycja najistotniejszych, w znaczeniu obiektywnym, czynników wpływających na hierarchię zaspokajania potrzeb mieszkańców budzi zdziwienie. Wydaje się, że można to wyjaśnić następująco: liderzy w sporach dotyczących podejmowania decyzji mocno tkwili w realiach i nader rzadko musiano przywoływać argument w postaci skromnych zasobów, czyli innymi słowy podejmowane decyzje dotyczyły spraw, których załatwienie mieściło się w realnych możliwościach władz.

Mówiąc o hierarchii preferencji potrzeb gminy w opinii liderów – należy mieć na uwadze ów specyficzny, sygnalizowany już dualizm. Z jednej strony rejestracja potrzeb ludności i artykułowanie ich jako najważniejszych w gminie, z drugiej zaś postępowanie w myśl porzekadła „tak krawiec kraje, jak materii staje”.

Wyróżnione dziedziny potrzeb, to w istocie zabieg: z jednej strony ułatwiający interpretację uzyskanych wyników i umożliwiający do pewnego stopnia standaryzację tego problemu w badanych makroregionach, a nawet gminach; z drugiej zaś nieco upraszczający zagadnienie. Z tego też powodu musimy mieć świadomość, iż w niektórych przypadkach potrzeby odczuwane przez liderów i ludność, mimo iż umieszczone w tej samej dziedzinie co w innych gminach, dotyczyły jakościowo różnych problemów; np. w jednej gminie potrzeby w dziedzinie służby zdrowia wynikały z faktu istnienia tylko jednego stomatologa, w innej zaś z braku szpitala.

Przypomnieć w tym miejscu musimy, iż potrzeby nie odznaczały się homogenicznością we wszystkich gminach (choć w odniesieniu do pew-

nych dziedzin z pewnością tak – rolnictwo, gospodarka mieszkaniowa), lecz wykazywały niekiedy znaczne zróżnicowanie jeśli chodzi o stopień ich zaspokajania. W skrajnych przypadkach hierarchia preferencji w percepcji liderów i ludności mogła wskazywać całkowitą niezgodność, np. w jednej z badanych przez nas gmin w interesie mieszkańców kilku wsi leżało wybudowanie wodociągu, dla władz natomiast przedmiotem szczególnej troski stało się wybudowanie obiektu sportowego.

Przedstawiony materiał dowodzi, że w praktyce wykorzystywane były różnorodne sposoby uzasadniania potrzeb tak w przypadku liderów, jak i mieszkańców badanego regionu. Podkreślić należy prawidłowość, że jeśli mieszkańcy danego regionu wiązali pojawienie się potrzeby przede wszystkim z czynnikami wewnętrznymi, to liderzy większy nacisk kładli na czynniki instytucjonalne i zewnętrzne, co świadczy o uchylaniu się od odpowiedzialności za zaistniałe w regionie trudności, jak i za podejmowane decyzje. Świadczy to również o tym, że wśród mieszkańców badanych gmin panowało przekonanie, iż niewykorzystywało się wszystkich możliwości, sposobów i metod, aby zaspokoić potrzeby pojawiające się w różnych dziedzinach życia.

¹ Por. „Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb” (red. J. Wiatr), UW IS, PAN IFiS, Warszawa 1981, s. 117-122. „Społeczności lokalne u progu przemian ustrojowych” (red. J. H. Hryniewicz), UW IGP, Warszawa 1990.

² Por. G. Freddi, „Local government and social-economic intervention in the US: political discontinuity and permanent properties of an institutional system” w: „Studi parlamentari e di Politica costituzionale”, nr 59, 1983, s. 17-46.; Kusnetzoff E, „Democratization of the state, local government and social change” w: „Revista mexicana de sociologia”, nr 45, 1983.; Takacs J. „The local autonomus people’s representation agencies in the political organisation system in Hungary” w: „Zeitschrift fur Parlamentsfragen” nr 15, 1984, „Policy evaluation for local government” w: „Policy Studies Journal” nr 12, 1983.

IV. Liderzy lokalni

Kim byli liderzy lokalni?

Charakterystyka społeczno-demograficzna

Uzyskane dane metryczkowe respondentów pozwalają na sformułowanie następujących wniosków odnośnie charakterystyki demograficznej liderów.

Typowy lider lokalnego systemu politycznego to mężczyzna – ok. 3/4 badanych respondentów.

Wśród badanej populacji dominowały osoby w wieku 30-49 lat, czyli w wieku najbardziej efektywnej działalności zawodowej i produkcyjnej. Bardzo niewiele było osób starszych (ponad 65 lat) i niezbyt licznie było reprezentowane młode pokolenie do 29 lat. Różnice wiekowe między liderami w badanych regionach w Polsce są nieistotne statystycznie. Na podstawie badań innego rodzaju należy jednak stwierdzić, iż średnia wieku lidera lokalnego była znacznie wyższa w porównaniu, np. do liderów w zakładach produkcyjnych w mieście¹. Rozkład wieku liderów przedstawia tab. 13.

Miejsca urodzenia badanych były prawie analogiczne dla obu regionów, a niewielkie różnice dają się wytłumaczyć cechami różnic rozwoju przestrzennego (dane dotyczące miejsca urodzenia liderów i ich ojców przedstawiają tab. 14 i 15).

Większość badanych wywodzi się ze wsi, a 2/3 liderów z Polski północno-zachodniej pochodzi z terenów położonych poza gminą stanowiącą ich aktualne miejsce zamieszkania. Większość ich ojców (ponad 3/4 ogółu) urodziła się na wsi i to w przeważającej liczbie poza gminą, gdzie obecnie mieszka respondent (90%). Fakt że większość respondentów i ich ojców urodziła się poza terenem gminy, gdzie aktualnie zamieszkuje, stanowi specyfikę Ziem Odzyskanych, które w latach powojennych były obszarem osiedleńczym dla ludności polskiej. Więcej respondentów

Tab. 13. Wiek badanych liderów w 1986 r. N = 765

L.p.	Wiek	Polska Pld.		Polska Pn.		Ogółem	
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
1.	do 29 lat	10	3,3	26	5,6	36	4,7
2.	30 – 39 lat	94	31,4	186	39,9	280	36,6
3.	40 – 49 lat	95	31,8	147	31,5	242	31,6
4.	50 – 65 lat	86	28,8	100	21,5	186	24,3
5.	powyżej 66 lat	11	3,7	4	0,9	15	1,9
6.	brak odpowiedzi	3	1,0	3	0,6	6	0,8
	R a z e m	299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 14. Miejsce urodzenia badanych w 1986 r. liderów N = 765

Lp.	Miejsce urodzenia	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Miasto położone na terenie gminy gdzie mieszka	57	19,1	45	9,7	102	13,3
2.	Miasto położone na terenie innej gminy razem w mieście	56	18,7	138	29,6	194	25,4
3.	Wieś położona na terenie gminy gdzie mieszka	96	32,1	63	13,5	159	20,8
4.	Wieś położona na terenie innej gminy razem na wsi	89	29,8	219	47,0	308	40,3
5.	Brak odpowiedzi	185	61,9	282	60,5	467	61,1
		1	0,3	1	0,2	2	0,2
	R a z e m	299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 15. Miejsce urodzenia ojców badanych w 1986 r. liderów N = 765

Lp.	Miejsce urodzenia	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Miasto położone na terenie gminy, gdzie mieszka respondent	27	19,0	4	0,9	31	4,0
2.	Miasto położone na terenie innej gminy razem w mieście	54	18,1	103	22,1	157	20,5
3.	Wies położona na terenie gminy, gdzie mieszka respondent	81	37,1	107	23,0	188	24,5
4.	Wies położona na terenie innej gminy razem na wsi	98	32,8	42	9,0	140	18,3
5.	Brak odpowiedzi	119	39,8	313	67,2	432	56,4
		217	72,6	355	76,2	572	74,7
		1	0,3	4	0,9	5	0,6
	R a z e m	299	100,0	466	100,0	765	100,0

urodziło się w mieście, aniżeli ich ojców, co potwierdza tendencje migracji ludności wiejskiej do miast.

Większość badanych liderów mieszkała w miejscowości – siedzibie Urzędu Gminy, a blisko dziesiąta część – poza gminą, w której pracowała lub działała. Liderzy żyli dość długo w swoim miejscu zamieszkania – ponad 70% wykazało, że więcej niż 10 lat. Byli więc osobami dość zasiedziałyymi w swoich miejscach zamieszkania, z czego należy wnosić, iż mogli być doskonale zorientowani w problemach gminy. Miejsce zamieszkania badanych liderów przedstawia tab. 16.

Większość badanych liderów Polski północno-zachodniej była pochodzenia chłopskiego (45,9%), na drugim miejscu – robotniczego (39,9%), a na trzecim – inteligenckiego (14,2%). W Polsce południowej, większość (61,5%) była pochodzenia robotniczego, co należy tłumaczyć znacznie większym uprzemysłowieniem regionu (tab. 17).

W większości liderzy legitymowali się wyższym wykształceniem (tab. 18). Na drugim miejscu znaleźli się absolwenci średniej szkoły zawodowej. Najwięcej liderów ukończyło wyższe lub średnie szkoły zawodowe, dające przygotowanie do zawodu, lecz zbyt wiele nie odbiegało to od wyuczonego zawodu ekonomicznego lub humanistycznego.

Zawody wyuczone ujęto w tab. 19, a wykonywane – w tab. 20.

W obu regionach najwięcej liderów było pracownikami administracji państwowej, a następną grupą – jeśli chodzi o Polskę północną – pracowała w rolnictwie i produkcji żywnościowej. Na trzecim miejscu badani liderzy byli pracownikami etatowymi organizacji politycznych i społecznych, na czwartym - pracownikami umysłowymi, na piątym - nauczycielami i pracownikami kultury, a na szóstym - pracowali w zawodach technicznych i budowlanych. Hierarchia wykonywanych zawodów w Polsce południowej była nieco odmienna (tab. 20), co tłumaczy się również wymienionymi wcześniej cechami regionu. Na tle wyników innych badań należy zauważyć stosunkowo mniejszy odsetek (ok. 10%) pracowników administracji państwowej (por. tab. 22) oraz pracowników zatrudnionych w infrastrukturze rolnictwa. Różnice te, jak się wydaje, wynikają z różnego charakteru gospodarczego województw i regionów Polski.

Z porównania prezentowanych tabel wynika, że przy zajmowanym stanowisku (tab. 22) część osób podała, że są emerytami i rencistami, podczas gdy przy wykonywanym zawodzie (tab. 20) więcej z nich wykazało, iż są emerytami lub rencistami. Ta niezgodność wynika stąd,

Tab. 16. Miejsce zamieszkania liderów i czas zamieszkania w 1986 r. N = 765

Lp.	R o d z a j	Polska Pn. Zach.		Polska Płd.	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Miasto będące siedzibą Urzędu Gminy do 10 lat	47	20,2	16	5,4
2.	Miasto będące siedzibą Urzędu Gminy ponad 10 lat razem miasto będące siedzibą Urzędu Gminy	166	35,6	141	47,2
3.	Wieś będąca siedzibą Urzędu Gminy do 10 lat	17	3,6	3	1,0
4.	Wieś będąca siedzibą Urzędu Gminy ponad 10 lat razem wieś będąca siedzibą Urzędu Gminy	70	15,0	45	15,1
5.	Inna miejscowość na terenie gminy do 10 lat	87	18,6	48	16,1
6.	Inna miejscowość na terenie gminy ponad 10 lat razem miejscowość na terenie gminy poza siedzibą UG	13	2,8	3	1,0
7.	Poza terenem gminy do 10 lat	69	14,8	51	17,1
8.	Poza terenem gminy ponad 10 lat razem poza terenem gminy	82	17,6	54	18,1
9.	Brak odpowiedzi	12	2,6	5	1,7
		32	6,9	35	11,7
		44	9,5	40	13,4
		40	8,6	0	0
	R a z e m	466	100,0	299	100,0

Tab. 17. Pochodzenie społeczne badanych w 1986 r. liderów N = 765

Lp.	Rodzaj pochodzenia społecznego.	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Chłopskie	70	23,4	214	45,9	284	37,1
2.	Robotnicze	184	61,5	186	39,9	370	48,3
3.	Inteligentkie	38	12,7	61	13,1	99	12,9
4.	Rzemieslnicze	7	2,3	5	1,1	12	1,6
R a z e m		299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 18. Wykształcenie liderów (1986 r.). N = 765

Lp.	Rodzaj wykształcenia	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Podstawowe	15	5,0	16	3,4	31	4,0
2.	Zasadnicze zawodowe	12	4,0	17	3,6	29	3,0
3.	Średnie zawodowe	100	33,4	140	30,0	240	31,4
4.	Średnie ogólnokształcące	41	13,7	44	9,4	85	11,1
5.	Wyższe	130	43,5	248	53,2	376	49,4
6.	Brak odpowiedzi	1	0,3	1	0,2	2	0,2
R a z e m		299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 19. Wycuczony zawód liderów (1986 r.) N = 765

Lp.	Rodzaj zawodu	Polska Pld.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Rolniczy	31	10,4	137	29,4	168	21,9
2.	Techniczny	118	39,5	100	21,5	218	28,5
3.	Ekonomiczny lub humanistyczny	74	24,7	131	28,1	205	26,8
4.	Inny	38	12,7	64	13,7	102	13,3
5.	Bez zawodu	30	10,0	32	6,9	62	8,1
6.	Brak odpowiedzi	8	2,7	2	0,4	10	1,3
R a z e m		299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 20. Wykonywany zawód przez liderów (w 1986 r.). N = 765

Lp.	Rodzaj wykonywanego zawodu	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Pracownik administracji państwowej	60	20,1	99	21,2	159	20,8
2.	Pracownik etatowy organizacji politycznych i społecznych	26	8,7	71	15,2	97	12,7
3.	Nauczyciel, pracownik kultury	29	9,7	49	10,5	78	10,2
4.	Rolniczy lub pokrewny	14	4,7	88	18,9	102	13,3
5.	Techniczny, budowlany	46	15,4	38	8,2	84	11,0
6.	Ekonomiczny	12	4,0	25	5,4	37	4,8
7.	Pracownik umysłowy	39	13,0	54	11,6	93	12,1
8.	Emeryt, rencista	35	11,7	18	3,9	53	6,9
9.	Inny	16	5,4	17	3,6	33	4,3
10.	Brak odpowiedzi	20	6,7	7	1,5	27	3,5
	Razem	299	100,0	466	100,0	765	100,0

Tab. 21. Działacze lokalni wg stanowisk (1980). Źródło: „Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb” (red. J. Wiatr), IFiS PAN 1981, s. 87.

Dział gospodarki	Liczba bezwzgl.	%
<u>Administracja:</u>		
naczelnicy, prezydenci	6	3,6
wiceprezydenci	6	3,6
kierownicy wydziałów UM	40	23,1
z-cy kierowników wydziałów UM	1	0,6
<u>Organizacje polityczne i społeczne:</u>		
sekretarze komitetów miejskich PZPR	14	8,4
I sekretarze KZ zakładów I kat.	1	0,6
przewodniczący zarządów miejskich organizacji młodzieżowych	3	1,8
<u>Wymiar sprawiedliwości:</u>		
Prokuratorzy wojewódzcy	1	0,6
z-cy prokuratorów wojewódzkich	1	0,6
prokuratorzy rejonowi	2	1,2
prezesi sądów rejonowych	3	1,8
<u>Przemysł:</u>		
dyrektorzy wielkich zakładów pracy	12	7,2
z-cy dyr. wielkich zakładów pracy	4	2,4
dyrektorzy, prezesi mniejszych zakł.	14	8,6
z-cy dyr., prezesów mniejszych zakł.	2	1,2
<u>Szkolnictwo:</u>		
dyrektorzy szkół	9	5,4
<u>Handel:</u>		
kierownicy placówek gospodarczych, handlowych itp.	8	4,8
<u>Ochrona zdrowia:</u>		
dyrektorzy szpitali miejskich	2	1,2
<u>Laczość:</u>		
dyrektorzy OUP, nadzoru komunikac.	1	0,6
<u>Transport:</u>		
kierownicy baz PKS	1	0,6
<u>Bezpieczeństwo:</u>		
komendanci kom. miejskich MO i ich z-cy ds. bezpieczeństwa	4	2,4
<u>Inni:</u>	30	18,0
R a z e m	166	100,0

Tab. 22. Zajmowane stanowisko przez liderów (1986 r.). N = 765

Lp.	Rodzaj stanowiska	Polska Pld.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek	Ilość	Odsetek
1.	Naczelnik, zastępca naczelnika Urzędu Gminy (Miasta i Gminy)	10	3,3	31	6,7	41	5,3
2.	Kierownicze stanowisko w gminnej administracji państwowej	96	32,1	66	14,2	162	21,2
3.	Inni pracownicy administracji państwowej	7	2,3	11	2,4	18	2,3
4.	I sekretarz, sekretarz etatowy KG (KMG) PZ/PR	18	6,0	32	6,9	50	6,5
5.	Pracownik etatowy aparatu partyjnego	7	2,3	18	3,9	25	3,3
6.	Etatowy szef organizacji młodzieżowej	7	2,3	19	4,1	26	3,4
7.	Pracownik etatowy ZSL, SD	0	0	7	1,5	7	0,9
8.	Dyrektor lub zastępca dyrektora przedsiębiorstwa rolnego	5	1,7	22	4,7	27	3,5
9.	Kierownik lub główny specjalista zakładu rolnego	4	1,3	33	7,1	33	4,3
10.	Dyrektor lub kierownik innego niż rolnicze przedsiębiorstwa lub instytucji	32	10,7	49	10,5	81	10,6
11.	Dyrektor lub kierownik instytucji kulturalnej względnie oświatowej	14	4,7	35	7,5	49	6,4
12.	Prezes lub wiceprezes spółdzielni	4	1,3	34	7,3	38	5,0
13.	Softys	4	1,3	8	1,7	12	1,6
14.	Inni	28	9,4	49	10,5	77	10,0
15.	Emeryci, renciści	31	10,4	10	2,2	41	5,3
16.	Bez stanowiska	19	6,4	36	7,7	55	7,2
17.	Brak odpowiedzi	13	4,3	5	1,1	18	2,3
R a z e m		299	100,0	466	100,0	765	100,0

że niektórzy emeryci lub renciści przy odpowiedzi, jakie zajmują stanowisko odpowiadali, że żadnego stanowiska nie sprawują.

Największy wśród badanych liderów był udział pracowników gminnej administracji państwowej, tj. naczelników, ich zastępców i pracowników tak na kierowniczych, jak i na niekierowniczych stanowiskach. Na drugim miejscu uplasowali się etatowi pracownicy PZPR, ZSL, SD i organizacji młodzieżowych, na trzecim - kadra kierownicza różnego rodzaju przedsiębiorstw. Następne kolejne miejsce zajęła kadra kierownicza instytucji, placówek kulturalno-oświatowych i jednostek spółdzielczych.

Badani liderzy, to ludzie cechujący się dużą aktywnością społeczną w organizacjach politycznych. W Polsce południowej aż 70,2% było członkami PZPR (w Polsce północno-zachodniej - 46,1%), ZSL - 13% (odpowiednio 8%), SD - 3% (0,6%). Pewna część - 9,4% (7,2%) deklarowała swoją przynależność do organizacji młodzieżowych, zaś ok. 10% potraktowała swoją działalność w PRON jako przynależność do tego ruchu.

Partyjni liderzy pełnili różne funkcje. Ok. 4-8% było szefami instancji gminnej i Rejonowych Ośrodków Pracy Partyjnej oraz ponadgminnych władz, ok. 9-14% - to wąskie kierownictwo gminnych władz PZPR, 5-8% - to I Sekretarze KZ PZPR. Szeregowych członków, nie pełniących żadnych funkcji, było wśród badanych w Polsce południowej 10,1%, w Polsce północno-zachodniej 34,1%. W gronie badanych liderów w obu regionach było 5,6% (ogółu badanych) przewodniczących lub zastępców przewodniczących Gminnych (Miejsko-Gminnych) Rad Narodowych oraz ok. 9% radnych tychże rad.

Mechanizmy kreacji lokalnego lidera

Jedno z podstawowych pytań teoretycznych na jakie poszukiwano odpowiedzi w przeprowadzonych badaniach brzmiało: w jaki sposób następuje kreacja lidera w społecznościach lokalnych?

1. Hipotez na temat: dlaczego człowiek staje się reprezentantem jakiejś grupy - jest bardzo wiele. Jedna z nich poszukuje odpowiedzi w sferze psychologicznej, wskazując na podstawowe cechy jakościowe jednostek, takie jak: energia, rozum, charakter². Cechy te uzupełniane są dziesiątkami innych, jak np. poczucie humoru, takt, umiejętność przewidywania, zwracania na siebie uwagi itp. Zgodnie z tą hipotezą zadaniem badacza

jest odkrywanie cech tworzących człowieka liderem. Kierunek takich poszukiwań zwykle się określać w literaturze jako „teorie cech lidera”. Była ona weryfikowana wielokrotnie. J. Stodgill np. usiłował dowieść, że lider dysponuje na ogół większym intelektem aniżeli członkowie jego grupy, ale późniejsze badania tego nie potwierdziły. E. Jennings' przekonująco dowiódł, że w biurokratycznych organizacjach karierę zrobili wcale nie najmądrzejsi, stojący najwyżej intelektualnie, lecz najbardziej konformistyczni, bezpryncypialni, umiejący przypodobać się gustom tych, którzy sprawowali władzę. Intelekt sam w sobie nie może wyjaśnić istoty przywództwa. Może on jemu sprzyjać, bowiem w grupach jest wielu nie-liderów, którzy przewyższają liderów intelektem. Fakt ten odnosi się w jeszcze większym stopniu do innych cech uważanych za istotne przymioty liderów. W 1940 r. K. Birth na podstawie analizy dwudziestu badań zestawiał spis 79 cech nieodzownych dla lidera. Stwierdził on, że z wyników różnych badań empirycznych wynika, iż z 79 cech – 65% było odnotowane tylko jednokrotnie, 20% – dwukrotnie, a około 5% – trzykrotnie. Wiele z tych cech, jak zauważył wspomniany autor, wzajemnie się wykluczało. W 1948 r. Stodgill stwierdził, że wśród 124 cech nie było ani jednej, co do której badacze byłiby zgodni. Koniec końców w badaniach anglosaskich doszło do tego, że zaczęto poszukiwać liderów bez cech – czyli ludzi będących po prostu funkcją organizacji i jej potrzeb. Za takim poglądem wypowiedział się m. in. Allport, który stwierdził, że z 17 tys. słów jakie w języku angielskim opisują indywidualność, właściwie każde może być przydatne do opisanía lidera.

W badaniach nad liderami społeczności lokalnych hipotezy psychologicznej nie weryfikowano. Czyniono to natomiast w innych, podobnych badaniach, których wyniki uznano za wiarygodne i prawdopodobne dla weryfikacji tej hipotezy również w społecznościach lokalnych⁴.

Przyjęto w nich hipotezę wyjściową, iż cechy lidera w zakładzie pracy są w największym stopniu funkcją zapotrzebowania organizacji społeczno-politycznych działających w zakładzie. Na podstawie wypowiedzi samych liderów odtworzono zapotrzebowanie cech – zgłaszane ze strony organizacji w stosunku do liderów (tab. 23).

Jak łatwo zauważyć, zapotrzebowanie organizacji społeczno-politycznych na przełomie lat 90-tych na określone cechy lidera było dosyć konkretne. Cechy lidera, jak się wydaje, winny służyć funkcjom mobilizacyjnym i stabilizacyjnym jakie organizacje te spełniają w zakładzie pracy. Na ostatnich miejscach znalazły się natomiast cechy przeciwstawne

Tab. 23. Cechy liderów robotniczych. Źródło: J. P. Gieorgica, „Polityczna reprezentacja interesów robotników”, IW ZZ Warszawa 1990, s. 206

„Nижej wymieniono szereg konkretnych cech różnych przedstawicieli robotniczych, które są im pomocne lub przeszkadzają w wypełnianiu ich roli. Jaka jest pana(i) ocena przydatności tych cech w praktyce?” N = 1521

Lp.	Cechy	Bardzo pomocne	Ułatwiają	Bez znaczenia	Mogą utrudnić	Nie ma zdania
1.	Umiejętność współdziałania z ludźmi	72,3	27,1	0,4	0,1	0,1
2.	Umiejętność kierowania ludźmi	59,4	38,4	1,4	0,3	0,5
3.	Uczciwość	59,1	36,1	2,4	1,8	0,6
4.	Umiejętność pomagania ludziom	56,8	40,7	1,7	0,3	0,4
5.	Pozytywne wyniki w pracy	56,6	41,5	1,4	0,2	0,3
6.	Doświadczenie społeczne	49,7	47,0	2,3	0,1	0,9
7.	Wytrwałość i stanowczość	48,8	47,3	1,6	1,4	0,8
8.	Wykształcenie	44,5	48,3	6,3	0,4	0,5
9.	Umiejętność szerokiego spojrzenia	41,9	51,8	4,1	0,8	1,5
10.	Pozytywny stosunek do L. Wałęsy	0,9	3,8	46,7	29,5	19,0
11.	Demagogia	1,0	6,1	17,1	63,5	12,3
12.	Partykularyzm	1,5	11,6	22,0	49,6	15,3
13.	„Walenie pięścią w stół”	2,7	12,6	23,8	51,4	9,5
14.	Umiejętność wypicia	3,4	22,1	28,2	37,4	9,0
15.	„Iść po trupach”	3,5	14,1	16,6	55,1	10,7

wobec tych funkcji, dysfunkcjonalne wobec porządku politycznego i społecznego, lecz także mogące dodawać pragmatyzmu w osiągnięciu celów.

Kolejne pytania kierowane do respondentów w zakładach pracy brzmiały: jakie cechy uważa Pan(i) za swoje najwyższe atuty? oraz: jakie cechy chciałby Pan(i) posiadać w największym stopniu?

W układzie zbiorczym hierarchia preferowanych cech przedstawiała się następująco:

- 1) właściwa postawa moralna – 36,3% respondentów stawia ten zestaw cech na pierwszym miejscu,
- 2) umiejętności techniczno-fachowe – 35,7%
- 3) zaangażowanie społeczno-polityczne – 31,7%
- 4) cechy organizacyjno-kierownicze – 26,5%
- 5) indywidualne predyspozycje osobowe – 19,7%
- 6) umiejętności uczenia się i samodoskonalenia – 10,8%

Odpowiedzi na pytanie o największe atuty respondenta nie wniosły wiele nowego do obrazu pożądanых cech lidera. Interesujący jest natomiast obraz projekcji atutów jakie sami respondenci chcieliby posiadać w większym stopniu (tab. 24). Prawie w całości są to cechy z rodzaju indywidualnych predyspozycji osobowych, których znaczenie w innych skłach było niewielkie.

Wyniki referowanych badań potwierdziły przypuszczenie, iż dobór reprezentantów środowisk do władz organizacji społeczno-politycznych w zakładach odbywał się ze względu na potrzeby tych organizacji, a nie potrzeby środowisk, które te organizacje reprezentowały. Dostrzec także można w odpowiedziach respondentów szeregowanie poszczególnych grup cech. Jest wielce charakterystyczne, że kryzys zaufania do instytucji po roku 1980 był także kryzysem zaufania do ludzi, którzy je tworzyli. Z tego powodu garnitur liderów w deklaracjach – jako swoje największe i najważniejsze atuty – widział cechy moralne: uczciwość, odwagę i odwrotnie – potępiał to, co ich zdaniem, moralnie nie jest: „bycie w układach”, „życiowość”, „plecy”, „dojścia” itp. Na drugim miejscu wśród preferencji znalazły się umiejętności techniczno-fachowe, a dopiero na trzecim społeczno-polityczne. Natomiast te związki cech jakie wydają się być najważniejsze dla teoretycznej wizji lidera: umiejętności organizacyjno-grupotwórcze, predyspozycje osobowe i umiejętności uczenia się i samodoskonalenia umieszczono na ostatnich miejscach. Oznaczać to może, iż liderzy w swojej działalności byli w istotny sposób zorientowani na działalność organizacji, a nie na pełnioną przez siebie społeczną rolę

Tab. 24. Hierarchia cech reprezentanta robotniczego wg własnej samooceny N = 1521

Miejsce na skali atutów	C e c h a	Miejsce na skali posiadania cech w większym stopniu	C e c h a
1.	Uczciwość	1.	Wykształcenie
2.	Umiejętność współdziałania z robotnikami	2.	Wytrwałość i stanowczość
3.	Umiejętność pomagania ludziom	3.	Umiejętność wystawiania się
4.	Pozytywne wyniki w pracy	4.	Doświadczenie społeczne
5.	Doświadczenie społeczne	5.	Umiejętność kierowania ludźmi
6.	Umiejętność kierowania ludźmi	6.	Umiejętność współdziałania z robotnikami
7.	Duży staż pracy	7.	Odwaga
8.	Wytrwałość i stanowczość	8.	Umiejętność szerokiego spojrzenia
9.	Umiejętność szerokiego spojrzenia	9.	Aktywność i energia
10.	Czynna akceptacja zasad i celów socjalizmu określonych przez partię	10.	Twardość

reprezentanta środowiska. Wnioski te, jak się wydaje, pozostają także w dużym stopniu odpowiednie dla wyjaśnienia mechanizmów kreacji liderów w społecznościach lokalnych.

2. Drugą hipotezą odnośnie mechanizmów kreujących postać lidera jest stwierdzenie, iż pozostaje on funkcją społecznych, politycznych czy psychologicznych stosunków w społecznościach lokalnych. Przywództwo jego należy w związku z tym rozpatrywać jako funkcję sytuacji, bowiem istota jego tkwi nie w jednostce, ale w roli jaką odgrywa poszczególne grupa. Jednostka staje się (w pewnym uproszczeniu) liderem nie dzięki swoim jednostkowym cechom, lecz dzięki sytuacji i determinowanej tą sytuacją ocenie innych członków grupy. Elementami sytuacji są: 1) struktura interpersonalnych stosunków w grupie, 2) charakterystyka socjologiczna grupy, 3) charakterystyka kultury w jakiej grupa istnieje, 4) warunki fizyczne w jakich grupa funkcjonuje oraz 5) wyobrażenia członków o swojej grupie.

Sytuacjonizm – jaki tkwi u teoretycznego podłoża tej hipotezy – stwierdza, że liderstwo w grupie będzie różne w zależności od sytuacji. Człowiek jest w tej koncepcji „pustą skrzynką zapełnioną społeczeństwem”⁵. Warto dodać, że pewnym mankamentem tej koncepcji jest to, iż nieomal całkowicie ignoruje się tu indywidualną aktywność jednostki; to, że lider może sam oddziaływać na sytuację.

Obraz stosunków w społecznościach lokalnych (w otoczeniu lidera) postrzegany przez nich samych, został odtworzony przy wykorzystaniu informacji na temat reguł, którymi kierują się ludzie we wzajemnych kontaktach i które decydują o atmosferze panującej w środowisku. W badaniach poproszono mieszkańców o ocenę aktualności przysłów ilustrujących określone reguły współżycia.

Przytoczone wyniki odpowiedzi (tab. 25) wykazały, że kontakty między ludźmi w społecznościach lokalnych charakteryzowały się dosyć wysokim poziomem zagrożenia oraz lęku. Około połowa badanych była przekonana o życzliwości i sprawiedliwości we wzajemnych stosunkach, ale druga połowa tego poglądu wcale nie podzielała (przysłowia 1 i 6).

Podobnie rzecz się miała ze szczerością (przysłowie 5). Większość badanych widziała w kontaktach między ludźmi zasadę negatywnego rewanżu (przysłowie 2 i 4) oraz rywalizację (3). Liderzy w odróżnieniu od mieszkańców postrzegali stosunki społeczne o wiele bardziej krytycznie

i negatywnie; niezależnie od regionu. Bardziej wnikliwa analiza korelacyjna wyników odpowiedzi wykazała występujące zależności.

Ankietowani raczej ujemnie oceniali stosunki międzyludzkie w gminie. W sumie częściej przypisywali im partykularyzm i egoizm, istnienie kumoterstwa, układów nieformalnych, klikowości i wrogości niż otwartość, życzliwość i wzajemność (choć nie zawsze wskazywali na relatywnie większą nieaktualność tych ostatnich cech; najczęściej postrzegane cechy to egoizm i partykularyzm, najrzadziej zaś – klikowość i kumoterstwo).

Wśród grup wiekowych przysłowia były oceniane bardzo różnie. Respondenci urodzeni do 1920 roku uważali, że przysłowia te są „bardzo aktualne” lub „mało aktualne” (stan równowagi – po 5%). Osoby urodzone w latach 1921-1936 preferowały odpowiedź „aktualne w pewnym stopniu” (19%). Również tę odpowiedź wybierali najczęściej respondenci urodzeni w latach 1947-1956 (31%). Natomiast grupa wiekowa 1937-1946 i urodzeni po 1956 roku na pierwszym miejscu postawili odpowiedź „bardzo aktualne” (odpowiednio 19% i 29%).

Zmienna płci wskazała, że w każdym przypadku mężczyźni częściej wybierali daną odpowiedź niż kobiety („bardzo aktualne” – 54%, „aktualne w pewnym stopniu” – 51%, „mało aktualne” – 54%, „zupełnie nieaktualne” – 54%). Jedynie odsetek „braku odpowiedzi” był wyższy w przypadku mężczyzn (65%).

Pochodzenie społeczne respondentów nie miało istotnego wpływu na udzielone odpowiedzi. Tylko osoby pochodzenia robotniczego na pierwszym miejscu postawiły wariant „bardzo aktualne” (62%), zaś osoby pochodzenia chłopskiego, inteligentckiego i „inne” wariant „aktualne w pewnym stopniu” (odpowiednio 29%, 9% i 3%). Największy odsetek odpowiedzi „zupełnie nieaktualne” udzielili respondenci pochodzenia robotniczego (61%), najmniejszy odsetek tej samej odpowiedzi respondenci pochodzenia „inne” (3%).

Wśród różnych grup mieszkańców odpowiedź „bardzo aktualne” na pierwszym miejscu postawili respondenci mieszkający we wsi z siedzibą władz gminnych (15% odpowiedzi tego typu). Natomiast osoby mieszkające w mieście, w którym znajduje się Urząd Gminny, we wsiach nie będących siedzibami władz gminnych oraz poza gminą preferowali wariant drugi (odpowiednio 36%, 47% i 2% odpowiedzi „aktualne w pewnym stopniu”). Najmniejszy odsetek odpowiedzi „zupełnie nieaktualne”

Tab. 25. W jakim stopniu podane niżej przysłowia są aktualne w Pana(i) gminie?

Treść przysłowia	Treść oceny											
	Polska północno-zachodnia											
	bardzo aktualne		w pewnym stopniu		mało aktualne		zupełnie nieaktualne		brak odpowiedzi			
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	
1. Człowiek człowiekowi bratem	10,3	6,9	33,3	55,6	40,8	35,8	13,8	13,3	2,0	8,4		
2. Człowiek człowiekowi wilkiem	16,5	10,5	44,0	41,0	28,1	26,6	9,3	12,7	2,1	9,2		
3. Kto pierwszy ten lepszy	47,0	30,3	36,3	36,5	12,4	17,6	2,7	6,2	1,7	9,4		
4. Jak Kuba Bogu tak Bog Kubie	26,4	13,7	43,3	43,1	21,8	23,6	6,1	9,0	2,4	10,5		
5. Co na sercu to na języku	21,8	13,9	34,7	35,0	32,9	27,9	8,5	13,5	2,1	9,7		
6. Ręka rękę myje	41,9	18,9	33,5	27,7	16,1	27,9	6,5	15,5	2,0	10,1		

c. d. Tab. 25.

Treść przysłówia	Treść oceny									
	Polska południowa									
	bardzo aktualne		w pewnym stopniu		mało aktualne		zupełnie nieaktualne		brak odpowiedzi	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1. Człowiek człowiekowi bratem	27,0	5,7	28,0	39,5	26,0	34,1	17,0	10,0	1,0	10,7
2. Człowiek człowiekowi wilkiem	18,0	6,7	29,1	34,1	25,9	29,8	15,0	14,0	2,0	15,4
3. Kto pierwszy ten lepszy	31,0	32,4	29,0	32,8	15,5	16,7	10,5	4,7	14,0	13,4
4. Jak Kuba Bogu tak Bóg Kubie	13,1	16,1	29,6	36,8	25,2	23,1	15,8	8,7	12,3	15,4
5. Co na sercu to na języku	31,8	14,4	37,3	33,8	23,1	30,4	5,8	7,0	2,0	14,4
6. Ręka rękę myje	30,1	14,0	32,9	29,4	20,5	24,7	6,0	15,1	0,5	16,7

N = 1453 – Polska północno-zachodnia

N = 466 – Polska północno-zachodnia

b – liderzy

N = 983 – Polska południowa

N = 299 – Polska południowa

udzielili respondenci mieszkający poza gminą (2%), największy – 48% osoby mieszkające we wsiach nie będących siedzibami władz gminnych.

Zmienna wykształcenia nieco zmieniła strukturę odpowiedzi. Respondenci z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym najczęściej udzielali odpowiedzi „mało aktualne” (22%). Respondenci z wykształceniem zawodowym na pierwszym miejscu postawili wariant „bardzo aktualne” (25%). Osoby z wykształceniem średnim lub niepełnym średnim, wyższym i niepełnym wyższym zdecydowanie najczęściej wskazywały wariant „aktualne w pewnym stopniu” (37% i 9%). Odpowiedź „zupełnie nieaktualne” najczęściej wybierali respondenci z wykształceniem średnim lub niepełnym średnim (37%), najrzadziej zaś osoby z wykształceniem wyższym i niepełnym wyższym (9%).

Respondenci wykonujący zawód rolniczy i techniczny oraz „inny” uznali, że wymienione przysłowia są „bardzo aktualne” – 11%, 30% i 41%.

Przysłowie „Człowiek człowiekowi bratem”, odzwierciedlające życzliwość w stosunkach ludzi, uznała za bardzo aktualne – w przekroju wybranych stanowisk zajmowanych przez respondentów – większość pracowników administracji państwowej (zaś wcale – sekretarze i pracownicy aparatu partyjnego), częściowo naczelnicy – 60% i sekretarze KG – 67%, minimalnie pracownicy aparatu partyjnego – 86%, zaś na zupełną nieaktualność wskazywała kadra kierownicza administracji państwowej. Najbardziej sceptyczni wobec aktualności hasła byli pracownicy aparatu partyjnego.

Przysłowie „Człowiek człowiekowi wilkiem”, oddające stan wrogości między ludźmi, dostrzegali przede wszystkim pracownicy administracji państwowej (nie wybrał tego wariantu żaden sekretarz ani etatowy pracownik aparatu partyjnego); częściową jego aktualność wskazała kadra kierownicza administracji państwowej i pracownicy aparatu partyjnego; znikomą – naczelnicy, sekretarze i pracownicy aparatu partyjnego; zaś żadną – pracownicy administracji państwowej; natomiast nikt spośród naczelników.

Będąc odzwierciedleniem partykularyzmu i egoizmu przysłowie: „Kto pierwszy ten lepszy” było w pełni aktualne zwłaszcza dla kierowników i pracowników administracji państwowej (zaś wcale dla naczelników) oraz pracowników aparatu partyjnego, drugi wariant odpowiedzi wybierali najczęściej naczelnicy (60%) i sekretarze KG, trzeci – pracownicy aparatu partyjnego (43%) i administracji państwowej, natomiast czwarty –

naczelnicy (nie wskazywał na ten wariant żaden z pracowników administracji państwowej).

Czwarte przysłowie „Jak Kuba Bogu tak Bóg Kubie”, obrazujące wzajemność w stosunkach międzyludzkich, uznają za w pełni aktualne w odniesieniu do gminy wszystkie kategorie pracowników administracji państwowej (zaś nikt spośród pracowników aparatu partyjnego); ograniczoną aktualność potwierdzili sekretarze i pracownicy aparatu partyjnego; małą aktualność wskazali naczelnicy; zaś zupełną nieaktualność – pracownicy aparatu partyjnego. Najrzadziej aktualność stosunków zobrazowanych przysłowiem potwierdzają naczelnicy gmin.

Otwartość, zilustrowaną przysłowiem „Co na sercu to i na języku”, w przekroju zajmowanych stanowisk potwierdzają w pełni i częściowo zwłaszcza naczelnicy, częściowo oraz w znikomej części sekretarze KG, zaś na jej brak wskazują naczelnicy i kadra kierownicza administracji państwowej.

Kumoterstwo, układy nieformalne i klikowość obrazowało przysłowie „Ręka rękę myje”. Pierwszą wersję odpowiedzi wybierali najczęściej pracownicy administracji państwowej, a drugą – kadra kierownicza administracji i pracownicy aparatu partyjnego. Ci ostatni najczęściej wskazywali także na znikomą aktualność hasła. Za zupełnie nieaktualne w szczególności dużym odsetku uznali je naczelnicy gmin (40%).

Odwrotnie niż w badaniach A. Potockiej-Hoser okazało się, że największy odsetek osób oceniających negatywnie stosunki w środowisku znajdował się wśród działaczy PZPR⁶. Ich odmienna wizja stosunków w społeczności brała się prawdopodobnie z oddziaływania takiego mechanizmu, który skłaniał ludzi partii do tworzenia oblicza świata społecznego zgodnego z postulowaną rolą partii. W sytuacji roku 1986 przy braku rywalizacji i swobodnej gry sił między ważnymi orientacjami polegała ona – po stanie wojennym – na harmonizowaniu stosunków, wygaszaniu konfliktów, itp. Sytuacja ta musiała więc w sposób istotny kreować taki typ lidera lokalnego, który podołałby wypełnianiu celów i zadań postawionych przed organizacjami partyjnymi w lokalnych systemach władzy przez centralne władze PZPR.

3. Trzecią hipotezą odnośnie mechanizmów kreacji lokalnego lidera jest twierdzenie, że kreuje go grupa i jej potrzeby. Innymi słowy – przywódcy gminni to ludzie umiejący wyrazić interesy mieszkańców. Grupa

sama kreuje lidera i nie jest on niczym innym jak jej instrumentem – reprezentantem wobec innych. Badania weryfikujące tę hipotezę, jak stwierdza T. Heimann⁷ były prowadzone w taki sposób, aby można było włączyć umiejętności lidera w wyrażanie potrzeb jego wyborców. Zatem lidera być może tworzy sytuacja, ale to grupa właśnie w ostatecznym rachunku przyjmuje albo odrzuca „nadaną” kandydaturę.

Potrzeby, interesy, życzenia grupy traktowane są tu jako suma wektorów oddziaływujących na lidera, który stara się wypełnić to zapotrzebowanie. Taki typ reprezentanta nazywany jest często „atmosferycznym”. Lider musi umieć wyczuć atmosferę, odczucia, modę, umieć się przypodobać, wyczuć klimat sprzyjający autorytaryzmowi lub demokracji. Tak zarysowany z grubsza model, jak stwierdzają liczni badacze, jest typowy np. w USA. Lider musi mieć tam w głowie radar, który informuje go o potrzebach innych. Jak zauważa Rissen w „Samotnym tłumie”, to nakierowanie na innych sprawia, że nie starcza im woli do władzy; co nie znaczy, że jej nie pożądamy. Tak czy inaczej, stwierdza Jennigins, nie są oni w stanie wytworzyć samodzielnej linii działania, są jedynie mniej lub bardziej zdolnymi wykonawcami.

Sprawdzeniu tej hipotezy służyć miały kolejne pytania kierowane do liderów oraz mieszkańców.

Na pytanie: „Czy w trakcie swojej działalności w gminie uczynił Pan(i) coś takiego, co przyniosło bezpośrednią korzyść tej części gminy, w której Pan(i) mieszka? – bezwzględna większość respondentów obu regionów udzieliła odpowiedzi twierdzącej. Specyfika tych korzyści jest pokazana w tab. 26.

Struktura korzyści ma istotny związek z wyrażanymi przez mieszkańców niezaspokojonymi potrzebami. Wskazywałoby to, iż hipoteza o kreacji lidera poprzez potrzeby grupowe jest bardzo prawdopodobna. Nie oznacza to jednakże jakiejś formy mandatu imperatywnego. Znaczy to jedynie, iż w społecznościach lokalnych, w środowisku wiejskim, możliwości takiej kreacji liderów są bardziej prawdopodobne i zarazem realne, aniżeli w biurokratycznych strukturach organizacji społeczno-politycznych, zakładach pracy itp.

Ważnym zagadnieniem, jakie podjęto w badaniach w związku z w/w hipotezą, było dokonanie przez liderów oceny środowiska swojego działania i własnego w nim miejsca.

Miejsce i pozycja samych respondentów w środowisku zbadane zostały za pomocą pytań o charakterze projekcyjnym. W przedstawionym

Tab. 26. Korzyści, jakie świadczą liderzy dla gmin wg rodzajów ich działalności N = 765

Lp.	Treść odpowiedzi	Polska Płd.		Polska Pn. Zach.		Ogółem	
		N	%	N	%	N	%
		1.	100	21,5	42	14,0	142
2.	119	25,5	74	24,7	193	25,2	
3.	-	-	36	12,0	36	4,7	
4.	115	24,7	12	4,0	127	16,6	
5.	79	17,0	60	20,1	139	18,2	
6.	67	14,4	42	14,0	109	14,2	
7.	78	16,7	-	-	78	10,2	
8.	41	8,8	36	12,0	77	10,1	
9.	176	37,8	132	44,1	308	40,3	
10.	3	0,6	28	9,3	31	4,0	

modelu stratyfikacji układu lokalnego, symbolizowanym w postaci piramidy, liderzy mieli za zadanie zaznaczyć pozycję, jaką zajmują oraz pozycję, jaką chcieliby zajmować.

Badani liderzy uplasowali siebie – choć w największym stopniu w środkowej części piramidy – znacznie więcej w jej górnych partiach (najwyższej i środkowo-górnej), aniżeli w dolnych (najniższej i środkowo-dolnej). Pragnęli oni stosunkowo najwięcej podniesienia swej pozycji, bo o 4 punkty w kategorii najwyższej, zwłaszcza kosztem środkowo-dolnej (o 4,5 punkta) i najniższej pozycji (o 2,5 punkta). Jednak ich pozycja pożądana nie odbiega zbyt od pozycji przez nich zajmowanej (tab. 27).

W przekroju wieku – miejsce na wierzchołku piramidy zajmowali w swoim mniemaniu, przede wszystkim respondenci najmłodszy i w wieku 50-65 lat. W górnych partiach środkowej części umiejscawiały siebie liczniej osoby w wieku do 49 lat; w partiach środkowych najmłodszy i najstarsi badani; zaś w dolnych, podobnie jak w dolnej części piramidy w wieku 39-49 lat i powyżej 65 lat. Najwyżej swoją pozycję postrzegali zatem najmłodszy ankietowani oraz ci, którzy liczą 50-65 lat. Mężczyźni umiejscawiali siebie częściej niż kobiety na wierzchołku i na górze środkowej części piramidy, kobiety zaś – w pozostałych jej partiach; zwłaszcza w środku środkowej części oraz w dolnej. Uważały zatem, że zajmowały niższe pozycje niż panowie. Wśród osób z wykształceniem podstawowym większy odsetek, niż w całej populacji, żywił przekonanie, że zajmuje miejsce poza dwoma górnymi partiami piramidy. 83% osób po szkołach zawodowych widziało siebie w środku części środkowej. Większy niż wśród ogółu był odsetek tych, którzy lokowali siebie na tej pozycji w grupie osób ze średnim wykształceniem zawodowym.

Respondenci z wykształceniem średnim ogólnym częściej niż inni wskazywali na dolną część piramidy. Osoby z dyplomami uczelni wskazywały siebie znacznie częściej od innych na wierzchołku i w górnej części środka piramidy. 70% naczelników i 78% sekretarzy KG PZPR postrzegało siebie na szczycie drabiny stratyfikacyjnej, zaś w środkowej części 30% pierwszych i 22% drugich. Kadra kierownicza administracji państwowej częściej, niż zajmujący inne stanowiska, widziała siebie poza dwoma górnymi piętrami piramidy, pracownicy administracji – w jej najniższej części, natomiast etatowi pracownicy aparatu partyjnego – w jej środku.

Najbardziej cenionymi przez respondentów pozycjami były te, które znajdowały się na wierzchołku i na górze środka piramidy. Pierwsze

Tab. 27. Faktycznie zajmowana i pożądana pozycja badanych liderów w społeczności gminnej i ich opinii (1986 r.)

A. Polska północno-zachodnia	Pozycja zajmowana		Pozycja pożądana	
	N	%	N	%
Kategorie pozycji				
Najwyższa (5 górnych stopni)	91	19,6	109	23,4
Środkowo-górna (stopnie 6-12)	125	26,9	133	28,6
Środkowa (stopnie 13-19)	135	29,0	142	30,5
Środkowo-dolna (stopnie 20-25)	73	15,7	52	11,2
Najniższa (stopnie 26-30)	30	6,5	18	3,9
Brak odpowiedzi	11	2,4	11	2,4
	Razem	465	465	100,0
B. Polska południowa				
Najwyższa (5 górnych stopni)	53	17,7	68	22,7
Środkowo-górna (stopnie 6-12)	81	27,1	97	32,4
Środkowa (stopnie 13-19)	92	30,8	79	26,4
Środkowo-dolna (stopnie 20-25)	49	16,4	40	13,4
Najniższa (stopnie 26-30)	19	6,4	7	2,3
Brak odpowiedzi	5	1,7	8	2,7
	Razem	299	299	100,0

pragnęłyby zajmować 23% respondentów, tj. o 5% więcej niż zajmowało; zaś drugie 28-32%, a więc także o 2-5% więcej. Z drugiej jednakże strony kobiety silniej niż panowie akcentowały potrzebę osiągnięcia wyższej pozycji. O 7,4% więcej pań niż obecnie chciałoby widzieć siebie na wierzchołku piramidy, (w przypadku panów wskaźnik ten wynosi – 4,1%; na górze środkowej części – 11,2% (wobec 3,3% mężczyzn). W jej środku widziało siebie o 8,7% mniej (wobec 2,7% panów), na dole – tyle samo (wobec 4,7% mniej mężczyzn), zaś w dolnej części – 12,3% mniej (przy 0,9% mniej panów).

W przekroju wykształcenia najczęściej na szczycie piramidy pragnęły się znaleźć osoby z wykształceniem średnim i wyższym, zaś wcale – po szkołach zasadniczych. W górnych partiach środkowej części – po zasadniczych szkołach zawodowych, w jej środku – z wykształceniem zawodowym zasadniczym i średnim. W dolnych partiach – ze średnim wykształceniem ogólnym, zaś na dole – po szkołach podstawowych i wyższych. Natomiast nikt po szkołach zasadniczych i średnich.

Najsilniej potrzebę zajęcia wyższej pozycji artykułowali respondenci po zasadniczych szkołach zawodowych, najmniej widzieli taką potrzebę absolwenci uczelni.

Chęć zajmowania pozycji na wierzchołku tabeli wyrażali najczęściej naczelnicy i sekretarze KG, zaś wcale – pracownicy aparatu partyjnego. Szczelbel niżej – kadra kierownicza administracji państwowej, w środku – pracownicy aparatu partyjnego, zaś w dolnych partiach środkowej części – pracownicy administracji państwowej. Miejsca na dole piramidy pragnęli zająć jedynie kierownicy administracji gminnej (5%). Nie chcieli wyższej pozycji naczelnicy i sekretarze KG, a więc osoby, które najczęściej w swej ocenie znajdowały się na wierzchołku piramidy. Wprost przeciwnie – 1 naczelnik i 2 sekretarzy chciałoby posiadać niższe pozycje. W grupie pracowników administracji 1 na 7 osób chciała zająć wyższą i także jedną niższą pozycję. Nie pragnęli wcale zmiany pozycji etatowi pracownicy aparatu partyjnego. Jedynie kierownicza kadra administracji, której 13% chciało zająć wyższe pozycje, pragnęła awansu.

Liderów poproszono, aby wskazali na przedstawionych ilustracjach, ukazujących osobę pchającą ku górze na równi pochyłej ciężar kulisty o różnych parametrach kuli (od małej ku największej), symboliczny wymiar swojej pracy na rzecz społeczności gminy i oszacowali ogólną sytuację życiową. Wyniki przedstawia tab. 28.

Tab. 28. Wkład pracy na rzecz gminy i ogólna sytuacja życiowa w opinii liderów (1986 r.)

Kategoria	Wkład pracy				Sytuacja życiowa			
	N1		N2		%1		%2	
	N1	N2	%1	%2	N1	N2	%1	%2
1.	5	6	1,7	1,3	2	3	0,7	0,6
2.	9	13	3,0	2,8	5	9	1,7	1,9
3.	18	17	6,0	3,7	6	22	2,0	4,7
4.	32	28	10,7	6,0	16	32	5,4	6,9
5.	42	52	14,0	11,2	29	38	9,7	8,2
6.	74	110	24,7	23,7	42	89	14,0	19,1
7.	28	75	9,4	16,1	51	57	17,1	12,3
8.	32	52	10,7	11,2	47	71	15,7	15,3
9.	28	43	9,4	9,2	44	62	14,7	13,3
10.	19	56	6,4	12,0	33	49	11,0	10,5
Bez odpowiedzi	12	13	4,0	2,8	24	33	8,0	7,1
Razem	299	465	100,0	100,0	299	465	100,0	100,0

N1 -- Polska południowa

N2 -- Polska północno-zachodnia

W Polsce północno-zachodniej za najbardziej obciążonych (kategoria 8-10) pracę na rzecz gminy uznało się 32,4% badanych liderów, a za najmniej obciążonych (kategoria 1-4) – 13,8%.

Ogólna sytuacja życiowa była najcięższa u 39,1%, a najlżejsza – u 13,1% respondentów. Badani więc uważali swoją ogólną sytuację za cięższą niż oceniali swój wkład pracy na rzecz gminnej społeczności.

Stosunkowo najwięcej badanych plasowało się w środku (w kategorii oznaczonej liczbą „6”), tak co do swojego wkładu, jak i co do swej ogólnej sytuacji życiowej.

W gminach Polski południowej większość badanych (64,6%) określiło swoją pracę na rzecz gminy jako ciężką (przedział 6-10), pozostali w przedziale 0-5. Podobnie jak pracę na rzecz społeczności, również ogólną sytuację życiową zdecydowana większość respondentów określała w przedziale 6-10 (66,5%). Jako lekką swoją pracę oceniały zbliżone odsetki osób w grupach wyróżnionych wg płci, wykształcenia i zajmowanego stanowiska. Jako raczej lekką – częściej niż inni – osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz pracownicy administracji państwowej, najrzadziej – osoby z wykształceniem podstawowym oraz naczelnicy i sekretarze KG. Raczej trudna była ona przede wszystkim dla osób z wykształceniem wyższym oraz kadry kierowniczej administracji państwowej i aparatu partyjnego (86% wskazań); zaś nie jest trudna dla naczelników i pracowników administracji państwowej, sekretarzy KG i osób po szkołach zawodowych. Jako bardzo trudna jawiła się praca osobom powyżej 40 lat, naczelnikom gmin (50%) i sekretarzom KG (44%); zaś nie trudna – osobom do 40 lat i kadrze kierowniczej oraz pracownikom administracji.

Jeśli ok. 1/3 respondentów uważała swą pracę na rzecz gminy za lekką, a ok. 2/3 za ciężką to jeszcze bardziej pesymistycznie oceniali oni swoją sytuację życiową. Łatwa była ona dla 2,4% respondentów (rys. 1 – 0,7%, zas rys. 2 – 1,7% wskazań); raczej łatwa – dla 16% (rys. 3 – 2%, rys. 4 – 5%, rys. 5 – 10%); raczej ciężka – dla 47% (rys. 6 – 14%, rys. 7 – 17% i rys. 8 – 16%); natomiast ciężka – dla 26% (rys. 9 – 15% a rys. 10 – 11%).

Łatwymi własne warunki życia wydawały się najczęściej osobom z wykształceniem wyższym i zasadniczym zawodowym oraz kierownikom i pracownikom administracji państwowej; raczej łatwe – mężczyznom, osobom z wykształceniem średnim oraz sekretarzom KG; raczej ciężkie – osobom po zasadniczych szkołach zawodowych i uczelniach, kierownikom administracji państwowej, sekretarzom KG (57%) i pracow-

nikom etatowym aparatu partyjnego; natomiast ciężkie – kobietom, respondentom z wykształceniem podstawowym (46%) i średnim ogólnym, naczelnikom (50%), kadrze kierowniczej administracji oraz etatowym pracownikom aparatu partyjnego.

W przekroju wieku pierwszy wariant odpowiedzi w odniesieniu zarówno do pracy, jak też warunków życia najczęściej wybierali badani w wieku 50-65 lat, drugi osoby do 40 lat i powyżej 65, trzeci – najmłodszy i najstarsi respondenci oraz 40-latkowie, zaś czwarty osoby w wieku – 50-65 lat.

Z pytaniem tym wiązało się następane: „Rysunki, które ma Pan(i) przed sobą przedstawiają 10 różnych sytuacji w jakich może znajdować się człowiek żyjący wśród innych ludzi. Zakreślone na rysunku koło (lub czarna kropka) oznaczają Pana(ią), niezakreślone innych.

Który z rysunków najlepiej obrazuje Pana(ią) w społeczności gminy? Proszę oznaczyć krzyżykiem odpowiedni rysunek. A który z rysunków najlepiej obrazuje sytuację w społeczności gminy, w jakiej zechciałby(ła)by się Pan(i) znaleźć? Proszę oznaczyć rysunek dwoma krzyżykami”.

W analizie przyjęto następującą interpretację rysunków:

I. Respondent uważa się za mało znaczącą osobę, całkowity brak kontaktu i współdziałania z innymi, których pozycję respondent ocenia znacznie wyżej od swojej.

II. Respondent ocenia swoją pozycję i możliwości wysoko. Całkowity brak kontaktu i współdziałania z innymi, których pozycję respondent ocenia znacznie niżej od swojej.

III. Pozycja respondenta niska, współpraca z podobnymi sobie.

IV. Pozycja respondenta niska, współpraca z innymi, których pozycję respondent ocenia jako znacznie wyższą od swojej.

V. Pozycja respondenta niska, brak jakiegokolwiek współpracy z innymi.

VI. Pozycja respondenta wysoka, współpraca z innymi o podobnej respondentowi pozycji.

VII. Pozycja respondenta wysoka, aktywna współpraca z innymi o pozycji znacznie niższej od pozycji respondenta.

VIII. Pozycja respondenta wysoka, brak współpracy z innymi o podobnej pozycji.

IX. Respondent o niskiej pozycji, skłócony (oderwany) z ludźmi zajmującymi podobną pozycję.

X. Respondent o wysokiej pozycji w całkowitym oderwaniu od społeczności.

W tab. 29 prezentujemy deklarowaną przez respondentów sytuację w jakiej są i chcieliby być w społeczności.

Zdecydowana większość respondentów oceniła swoją sytuację faktyczną przy pomocy oznaczeń 3, 4, 6, ale więcej chciałoby, aby była to sytuacja oznaczona 4, 6, 7. O ile bowiem sytuację faktyczną postrzegali najczęściej jako sytuację człowieka mało znaczącego (działającego wszakże z podobnymi sobie lub usytuowanymi niżej od siebie), o tyle chcieliby się znaleźć w sytuacji człowieka wiele znaczącego (działającego z równymi sobie lub usytuowanymi niżej od siebie).

W układzie wieku zarówno zajmowane, jak i pożądane miejsce w społeczności to: warianty życia pośród społeczności bez ściślejszych więzi – przede wszystkim dla 30-latków, integracji części społeczności – dla najmłodszych i najstarszych respondentów, różne warianty całkowitej integracji – dla osób do 29-ciu i powyżej 50-ciu lat, życie poza społecznością – dla najmłodszych, zaś samotność dla respondentów w wieku 40-65 lat.

Na warianty 1, 2, 8 – jako miejsce zajmowane przez siebie – najczęściej wskazywały kobiety, osoby z wykształceniem podstawowym i wyższym. kadra kierownicza i pracownicy administracji państwowej (ci ostatni 3 razy więcej niż wynosi przeciętna dla populacji); zaś wcale – naczelnicy i pracownicy aparatu partyjnego.

Miejsce w częściowo zintegrowanej społeczności wyznaczały sobie zwłaszcza osoby z wykształceniem powyżej podstawowego, naczelnicy (50%), sekretarze KG oraz pracownicy aparatu partyjnego (72% czyli 3 razy częściej niż w populacji). Warianty pełnej integracji wybierali przede wszystkim mężczyźni, osoby do lat 30-tu, naczelnicy (50%) i kierownicy administracji państwowej; zaś wcale – aparatu partyjnego. Jako żyjące poza społecznością widziały siebie najczęściej kobiety, osoby powyżej 50 lat, pracujący na stanowiskach kierowniczych w administracji państwowej; zaś mężczyźni, także powyżej 50 lat i pracownicy aparatu partyjnego uważali, że są samotnikami. Wyniki wg regionów wskazują pewne subtelne różnice. Życie pośród ludzi, lecz bez ściślejszych z nimi więzi (rys. 1,2,8) chciałoby ok. 10% respondentów z Polski południowej, a więc o 5% mniej niż się znajdowało w takiej sytuacji (jedynie wariant 8 wybrało nieco więcej osób). Pragnienie znalezienia miejsca wśród społeczności, której większość jest zintegrowana (rys. 3) wyrażało 8,4% bada-

Tab. 29. Deklarowana przez respondentów sytuacja w jakiej są i chcieliby być

	Region	Sytuacja	Rodzaj sytuacji według numerów										Razem	
			brak odp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
%	Polska	miejsce faktyczne	5,6	8,4	3,2	27,9	15,9	0,6	24,9	3,4	7,7	2,1	0,2	100
N	pn-zach.		26	39	15	130	74	3	116	16	36	10	1	466
%	Polska	miejsce pożądanane	8,6	1,7	0,9	9,7	17,6	0,6	42,5	11,2	6,7	0,4	0,2	100
N	pn-zach.		40	8	4	45	82	3	198	52	31	2	1	466
%	Polska	miejsce faktyczne	6,4	8,7	2,7	35,8	17,7	0,7	17,4	6,0	3,7	0,7	0,3	100
N	płd.		19	26	8	107	53	2	52	18	11	2	1	299
%	Polska	miejsce pożądanane	12,4	1,7	1,0	8,4	14,7	1,3	33,8	18,4	7,0	1,0	0,3	100
N	płd.		37	5	3	25	44	4	101	55	21	3	1	299

nych, czyli co czwarty będący aktualnie w takiej sytuacji. Chęci przebywania wśród całkowicie zintegrowanej społeczności (rys. 4,6 i 7) dało wyraz 2/3 ankietowanych, czyli o 26% więcej (dotyczyło to zwłaszcza wariantu dominacji połączonej z integracją) – 3-krotny wzrost wskazań oraz „równościowego” (wzrost 2-krotny). Wariant 4 wskazało o 3% mniej. 3 osoby (tj. o jedną więcej) pragnęły żyć poza społecznością, a 5 (czyli o 2 więcej) – samotnie.

Pragnienie posiadania swojego miejsca w społeczności zintegrowanej wyrażały najczęściej kobiety, osoby do 30 lat i 50-latkowie, sekretarze KG PZPR; najrzadziej 40-latkowie, pracownicy administracji państwowej i aparatu partyjnego.

W społeczności częściowo zintegrowanej chcieli żyć zwłaszcza mężczyźni, osoby w wieku 40-49 lat, naczelnicy i pracownicy administracji oraz aparatu partyjnego; rzadziej niż inni – osoby do 30 lat, kierownicy administracji państwowej i sekretarze KG; zaś wcale – badani w wieku 50-65 lat.

Sytuację życia pośród innych bez ściślejszych z nimi kontaktów wybierały najczęściej kobiety, 30-latkowie (2 razy częściej niż wynosi średnia dla populacji), kadra kierownicza i pracownicy administracji państwowej oraz etatowi pracownicy aparatu partyjnego; rzadziej – osoby do 30 lat, sekretarze KG; zaś wcale – respondenci powyżej 50-go roku życia i naczelnicy.

Życie poza społecznością wymieniły osoby powyżej 40 lat, kadra kierownicza administracji państwowej; zaś samotne – mężczyźni, ta sama kategoria wieku co wyżej, kierownicy administracji, sekretarz KG i pracownicy aparatu partyjnego.

Ankietowani zatem wysoko oceniali swoją pozycję społeczną, a jednocześnie większość pragnęła osiągnąć wyższą. Ok. 40% uważało, że żyje w zintegrowanej społeczności, a 2/3 pragnęło w takiej przebywać. Odczuwali zatem potrzebę więzi z mieszkańcami.

Reasumując - w świetle zgromadzonego materiału trudno wykluczyć, iż wszystkie z trzech wyróżnionych teoretycznych hipotez, dotyczących mechanizmów kreacji lokalnych liderów, są fałszywe. W pewnej części mechanizm ten tworzy zapotrzebowanie ze strony organizacji społeczno-politycznych działających w gminie. Kształtują one w niedostrzegalny sposób zapotrzebowanie na określony sytuację społeczno-polityczną w kraju zestaw pożądanych cech, w jakie dana jednostka winna być wyposażona do pracy społecznej.

Ten niewidzialny mechanizm tworzący lidera ma doprowadzić w efekcie do nadania (dodania) danej organizacji wiarygodności. Preferuje on jednostki o dużym doświadczeniu i stabilizującym wpływie na istniejące układy; jednostki pozbawione na ogół cech przywódczych, niekontrowersyjne lecz reprezentatywne dla szerszego kolektywu. Innymi słowy – dana jednostka winna być częścią krajobrazu cech mieszkańców społeczności lokalnych, tak jak są one postrzegane przez struktury biurokratyczne. Taki model lidera nie predestynuje go do spełniania funkcji wiodących, kierowniczych lecz konsultacyjnych, a zatem uzupełniających i pomocniczych. Sami liderzy wydają się mieć świadomość niedostatku swych cech przywódczych, poczucie braku kompetencji w wielu dziedzinach oraz poczucie tymczasowości w sprawowaniu danej funkcji. Selekcja kandydatów jest więc ukierunkowana, ale również przypadkowa. Lokalny lider, tak jak by chciała organizacja, winien odznaczać się w większym stopniu cechami moralnymi aniżeli organizacyjnymi; winien posiadać w większym stopniu umiejętności fachowe aniżeli stanowić wyróżniającą się osobowość; winien wreszcie prezentować w większym stopniu „właściwą”, zaangażowaną postawę polityczną, aniżeli umiejętności samodoskonalenia się.

Drugim elementem kształtującym mechanizm kreacji lidera w społeczności lokalnej jest sytuacja społeczna. Sytuacja 1986 r. stwarzała zapotrzebowanie na lidera czasu stabilizacji i spokoju społecznego, a nie gwałtownych wystąpień, żądań postulatów czy strajków. Lokalny lider roku 1986 dążył więc do koncyliacji, poszukiwania kompromisu, spokoju społecznego, uciekał od konfliktów, odżegnywał się od opozycji, strajków, działań nieformalnych itp.

Trzecim czynnikiem współkształtującym typ lokalnego lidera jest wpływ podstawowego podłoża kreacji jakim jest jego grupa odniesienia, czyli społeczności lokalne. Na podstawie zebranego bogatego materiału empirycznego należy stwierdzić, iż wpływ potrzeb grupy na wybór swojego reprezentanta był bardzo duży, być może największy. Kreowani przez grupę liderzy nie byli ludźmi przypadkowymi, lecz takimi, o których wybór grupa w jakiś sposób zabiegała. Oni sami uznali się za reprezentatywną część szerszej zbiorowości i powierzenie im mandatu potraktowali jako wyraz zaufania grupy dla własnej osoby. Zaufanie to było dla nich czymś zobowiązującym do działania na rzecz potrzeb grupy i z taką przewodnią myślą przystępowali do wykonywania swych funkcji.

¹ Por. J. P. Georgica, „Empiryczne modele liderów robotniczych w zakładzie pracy”. IBR ANS 1989.

² E. Bogardus, „Leaders and Leadership”, New York 1975 (2-nd ed.), s. 72.

³ E. Jennings, „An Anatomy of Leadership”, New York 1960, s. 150.

⁴ Por. J. P. Georgica, „Robotniczy reprezentanci w zakładzie pracy”. IBKR ANS 1988.

⁵ „International Encyclopedia of the Social Sciences”, 1968, s. 9,93.

⁶ A. Potocka-Hoser, „Aktywiści organizacji społecznych i politycznych w zakładzie przemysłowym”, Ossolineum 1985, s. 94 i n.

⁷ T. Heimann, „Professional Management”, Boston 1962, s. 445.

V. Geografia aktywności wyborczej w Polsce lokalnej

Analiza geografii wyborczej w latach 1984-1989

Nie sięgając do głębokich analiz można przyjąć, że wśród badaczy tematyki wyborczej panuje dosyć powszechna opinia, iż wybory w Polsce Ludowej miały mało demokratyczny charakter. Na ogół określane są one jako wyboj rytualne bądź plebiscytarne¹. „Wybory zrytualizowane – jak stwierdza J. Wiatr – nie odgrywały żadnej większej roli, nie były ani rzeczywistym plebiscytem, ani aktem wyboru przedstawicieli. Ich rytuał zapewne spełniał jakąś funkcję psychologiczną, stwarzając z jednej strony iluzję legitymacji, a z drugiej wzmacniając poczucie, iż „wszyscy” zachowują się wobec istniejącego systemu co najmniej biernie, jeśli nie popierająco.”

W takim kontekście odbywały się wybory w latach 1960-1980. W wyborach typu plebiscytnego władza zabiega o uzyskanie poparcia społecznego, wyrażanego poprzez frekwencję, dla siebie i swojego nowego programu.

Można przyjąć, iż z takim właśnie typem wyborów mieliśmy do czynienia w latach 1984-89. Klimat dla nich tworzył okres stanu wojennego. Władza nie mogła być pewna skali społecznego poparcia, a jednocześnie była to dla niej potrzeba pierwszej rangi. Do obywateli, pomijając wszelkie niuanse rozwiązań ordynacji, kierowane było samo zasadnicze pytanie: czy są oni za czy przeciw panującemu systemowi władzy. Odpowiedzią miał być udział bądź absencja w wyborach.

Globalnie wysoką frekwencję wyborczą można tłumaczyć na wiele sposobów. Można ją interpretować jako przejaw poparcia, bierności, konformizmu itd. Szczególnie popularne były te interpretacje o charakterze naukowym, w których udowodniano, iż wysoka frekwencja wynika z upowszechnienia się pewnych zachowań, których trwałość jest większa

aniżeli zmiana tła i warunków w jakich wybory są przeprowadzone. Wynikiem przyswojenia zrytualizowanego standardu wyborów było nieomal powszechne przekonanie, iż w wyborach trzeba brać udział, bo absencja spowodować może indywidualne bądź zbiorowe represje władzy. Sprzyjało temu realnie istniejące dziedzictwo stalinowskich form regulacji prawnych i przeświadczenie o bezalternatywności systemu. Jeszcze w 1985 r., jak wynika to z badań prowadzonych przez OBOP RiTV, wśród respondentów około 30% (na wsi więcej) było przekonanych, że wybory z punktu widzenia prawa są obowiązkowe. Dziedzictwem wyborów lat 50-tych, 60-tych i 70-tych jest więc taka postawa, która przejawiała się wówczas, kiedy nie była już pożądana (w l. 80-tych), kiedy wrzucano całe czyste kartki do urny wyborczej – bez skreśleń. Natężenie tych zachowań maleje, ale jeszcze w 1988 r. – jak wynika z szacunku J. Raciborskiego – ok. 30% wyborców (do 55% w okręgach wiejskich) wrzucało kartę bez skreśleń, co przy regułach obowiązującej ordynacji oznaczało głos ważny, ale nie zaliczony żadnemu kandydatowi.

W wyborach '89 roku wystąpiły zjawiska charakterystyczne dla poprzednich typów wyborów, choć w mniejszej skali i były one innego rodzaju. Było to np. oddawanie kart bez skreśleń (szacunkowo w okręgach miejskich ok. 7%). Także w motywacjach uczestnictwa odnaleźć można ślady kontynuacji (część wyborców nie znała kandydatów, nie interesowała się nimi i poszła skreślać na zasadzie „totolotka”). Nie jest wiadome, czy w '89 r. wybory miały jedynie sens plebiscytu przeciwko władzy – rachunku za 45-lecie. Wybory te miały w większości normalny charakter, bowiem „S” występowała jako wyraźna alternatywa programowa i polityczna, i w związku z tym duża część wyborców mogła właśnie głosować za „S”, a nie jedynie (jak w plebiscycie) „przeciw władzy”. W odróżnieniu od poprzednich wyborów znacznie rozszerzyło się spektrum możliwych postaw, jednak mimo to plebiscytarne zachowania miały miejsce, czego dowodem może być:

- masowe skreślanie listy krajowej (ok. 30% skreślało wszystkich kandydatów),
- małe znaczenie cech osobowościowych kandydatów jako podstawy selekcji,
- małe zróżnicowanie ilości głosów, które zebrali kandydaci „S”.

Dla PZPR wybory te stały się plebiscytem innego rodzaju. Pytanie jakie stanęło przed partyjnym elektoratem brzmiało: czy akceptuje on

linię kierownictwa sformułowaną na X Plenum i architektów „okrągłego stołu”.

Dla wyborów plebiscytarnych w latach 80-tych wspólna jest silna zależność frekwencji wyborczej. Współczynnik korelacji Persony wynosi kolejno dla wyborów 1984 i 1985 = 75, 1985 i 1987 = 82; 1987 i 1988 = 86. Ta siła związku pokazuje, że wszelkie „niedokładności” liczenia frekwencji miały – z punktu widzenia ogólnokrajowego – znaczenie drugorzędne. Przy silnych związkach wewnętrznych występuje jednakże silne przełamanie wewnętrzne między latami 1985-1988 równe .72, a zwłaszcza lat 1984-1988 = .39. T. Żukowski tłumaczy to tym, że między 1984 a 1988 załamało się „społeczeństwo oporu” i nastąpiła „normalizacja” starego ładu. Według hipotezy tego autora – w 1984 r. najsilniej z hierarchią województw wiązały się dwie cechy²:

- 1 – odrzucanie nowych związków zawodowych,
- 2 – tradycja buntów pracowniczych w poszczególnych województwach.

W latach 1985 i 1987 dominują natomiast takie czynniki, jak: urbanizacja, rozwój cywilizacyjny oraz protesty robotnicze. Kolejne plebiscyty były więc następną okazją do protestu dla grup wiejsko-pracowniczych i lepiej wykształconych środowisk poszczególnych województw. Wszystkie te rozważania prowadzą do wniosku, iż analizować geografii politycznego poparcia dla władzy (bez określania charakteru tego poparcia) można jedynie wtedy, gdy oprzemy się na wskaźniku frekwencji wyborczej w czasie i w przestrzeni.

Tab. 30 ilustruje zbiorcze dane wyników wyborów z 1984 r. (wybory do rad narodowych), 1985 r. (wybory do Sejmu), 1987 r. (referendum), 1988 r. (wybory do rad narodowych) i 1989 r. (wyboru do Sejmu i Senatu) w rozbięciu na poszczególne województwa. Wyniki zostały przedstawione w taki sposób, iż:

- 1) obrazują one rozmiar poparcia dla władzy na podstawie odchylenia wskaźnika frekwencji wyborczej w danym województwie od średniej krajowej w poszczególnych wyborach.
- 2) ukazują one w sposób zbiorczy dynamikę tego procesu w latach 1984-1988 oraz 1987-1988, określoną mianem stabilności poparcia.

Przyjęte wskaźniki mają oczywiście charakter umowny. Przyjęto tu upraszczające założenie, iż między charakterem poszczególnych wyborów nie ma zasadniczych różnic, choć różnice takie w rzeczywistości

istnieją. Czym innym jest przecież poparcie dla władz w plebiscytarnych wyborach od poparcia dla władz przy wyborach do Sejmu, czym innym akceptacja w stosunku do władz lokalnych, czym innym wreszcie poparcie dla idei referendum. Dla uproszczenia przyjęto także, iż wyniki te są wiarygodne; choć trudno jest zapewne wytłumaczyć: w jaki sposób – przy zastosowaniu tej samej relatywizującej procedury – jest możliwe tak duże wahanie frekwencji wyborczej w poszczególnych województwach, w tak krótkim okresie.

Analizując wyniki wyborów 1989 r. należy podkreślić, iż nastąpiła jakościowa zmiana treści wyborów zawierająca się w sformułowaniu „wolne wybory”. Spór wokół tego pojęcia i określenia tym samym istoty wyborów 1989 r. – jak stwierdza S. Gebethner³ – polega m. in. na uznaniu (lub nie), że wybory wolne to takie, które oprócz innych określeń przymiotnikowych przeprowadzane są według zasady proporcjonalności. Bez względu jednak na rezultat tego sporu należy podkreślić, iż wybory '89 – przez wprowadzenie wielu nowych, demokratycznych elementów – nie mogą być interpretowane wyłącznie za pomocą narzędzi stosowanych dotychczas. Skoro tak, to konsekwentnie należy przyjąć, iż wskaźnik jakim dotychczas posługiwaliśmy się przy analizie zróżnicowania poparcia – frekwencja wyborcza, nabiera teraz nieco innego znaczenia.

Analizując dane dotyczące frekwencji wyborczej w poszczególnych województwach należy uwzględnić następujące wnioski (tab. 30). W stosunku do lat ubiegłych obserwowany jest spadkowy trend frekwencji wyborczej. Częściowo jest on pozorny, bowiem elektorat w wyborach '89 do Sejmu był wyższy o ok. 1 mln w stosunku do poprzednich wyborów. Po części jest on jednak prawdziwy, bowiem wynika z ugruntowanego się przekonania, że udział w wyborach jest naprawdę dobrowolny; jest więc skutkiem doświadczenia rzeczywiście wolnego wyboru. W związku z tym nie należy przypuszczać, aby frekwencja w każdych następnych wyborach mogła być wyższa od 80%. Raczej będzie się kształtować na podobnym jak w wyborach '89 r. poziomie (62%). Frekwencji z roku 1989 nie można odnieść do jakichkolwiek trendów z lat 80-tych bowiem:

1. Frekwencja statystyczna z lat 1984-88 zawiera dwa błędy. Jeden z nich polega na tym, że wieś z reguły (w przeszłości) głosowała nieosobiście – głosowała głowa rodziny. Drugi błąd nie uwzględnia tzw. klauzuli 10%. Polegała ona na „dopuszczalnym” podnoszeniu frekwencji o 10% na styku okręg-obwód.

2. Dawniej stosowano instrukcję, aby wszystkie możliwe osoby – które nie będą głosować – wykreślać z list wyborczych (osoby w odosobnieniu, za granicą itp.). Chodziło więc o zmniejszenie podstawy do obliczenia procentu głosujących. Tego nie robiono w 1989 r.

3. Związek z frekwencją w roku 1988 i 1989 r. był wyraźnie jakościowo niższy = .31. W interesującym nas związku frekwencji głosowania i poszczególnych województw dała zauważyć się prawidłowość:

- im wyższa religijność i wyższy stopień integracji społeczności lokalnych, mierzony np. wskaźnikiem przestępczości, tym wyższa frekwencja (Galicja),
- im większe tradycje parlamentarnego uczestnictwa w wyborach przed wojną (np. w 1922 r.), tym wyższa frekwencja (Wielkopolska).

Wnioski te, jak trudno nie zauważyć – banalne, nie pozwalają jednak wytłumaczyć w sposób liniowy rozrzutu frekwencji w poszczególnych województwach. Pozwalają one jedynie objaśnić zjawisko, tam gdzie ono najsilniej wystąpiło i nie jest do końca jasne, czy względy te są jedynymi jakie mogły mieć wpływ.

Analiza przedstawionych danych prowadzi do wniosku, że Polska jest krajem, w którym zróżnicowania regionalne mają duże konsekwencje dla zachowań wyborczych – poparcia lub jego odmowy – dla władz.

Jakie są zatem podstawowe kryteria owych zróżnicowań?

Kryterium pierwsze, to fakt częstszego uczestnictwa w wyborach mieszkańców wsi aniżeli mieszkańców miast. Np. w wyborach 1984 r. wskaźnik korelacji między poziomem urbanizacji a frekwencją wyraził się w postaci $r = -0.53$; w następnych wyborach był on podobny. W wymiarze politycznym oznaczało to także, iż poparcie robotników mierzone frekwencją wyborczą było mniejsze aniżeli chłopów, choć to poparcie miało również różny charakter ze względu na silne rozwarstwienie wsi polskiej.

Pięć województw o najwyższej frekwencji wyborczej, bez względu na charakter wyborów (pilskie, leszczyńskie, ciechanowskie, siedleckie, zamojskie), ma zdecydowanie rolniczy charakter i są one najmniej zurbanizowane (oprócz pilskiego, które również znajduje się poniżej średniej krajowej). I odwrotnie – pięć województw o najniższej frekwencji to województwa najwyżej zurbanizowane, o najwyższych współczynnikach tzw. ważności robotniczej (gdańskie, łódzkie, lubelskie, poznańskie, warszawskie).

Tab. 30. Frekwencja wyborcza 1984-1989 w Polsce wg województw
Obliczenia własne.

Lp.	WOJEWÓDZTWO	FREKWENCJA WYBORCZA W STOSUNKU DO ŚREDNIEJ					RÓŻNICA		ŚREDNIO 1984-1988	
		1984	1985	1987	1988	1989	1984 1988	1987 1988	STABIL- NOŚĆ	FREK- WENCJA
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	P O L S K A	74.9	78.9	67.3	55.0	62.7	-19.9	-12.3	-19.9	69.02
1.	St. warszawskie	-2.8	-3.1	-1.9	-6.1	-0.2	-23.2	-16.5	-23.2	65.55
2.	Białkopodlaskie	+6.0	+4.3	+1.9	+6.1	+4.1	-20.6	-9.1	-20.7	73.82
3.	Białostockie	+5.2	+2.4	-1.3	-3.5	0	-28.6	-14.5	-28.6	69.72
4.	Bielskie	-2.8	-2.9	-2.7	+9.5	+7.0	-7.6	-0.1	-7.4	69.30
5.	Bydgoskie	+4.0	+4.4	+5.8	+8.9	+3.9	-15.0	-9.3	-15.0	74.80
6.	Chełmskie	+6.8	+2.7	+4.4	+6.7	-1.7	-21.0	-10.0	-22.0	74.42
7.	Ciechanowskie	+10.2	+10.1	+8.9	+7.8	-3.1	-22.3	-13.4	-22.3	78.07
8.	Częstochowskie	+5.5	+5.3	-1.3	-1.0	+1.4	-26.4	-12.0	-26.4	71.15
9.	Elbląskie	+1.3	-2.6	-3.3	-5.4	-3.3	-26.6	-14.4	-26.6	66.52
10.	Gdańskie	-6.6	-8.3	-11.0	-14.5	+2.7	-27.7	-15.8	-27.8	58.92
11.	Gorzowskie	+1.9	-0.3	-0.6	-1.6	-1.1	-23.4	-13.3	-23.4	68.87
12.	Jeleniogórskie	0	+1.2	+3.9	+3.1	-0.2	-16.8	-13.1	-16.8	71.07
13.	Kaliskie	+4.4	+3.4	+4.4	+6.4	+4.7	-17.9	-10.3	-17.9	73.67
14.	Katowickie	+2.1	+1.1	-1.9	-3.9	-3.1	-25.9	-14.3	-25.9	68.12
15.	Kieleckie	+2.1	+1.2	-0.8	-4.4	-3.8	-26.4	-15.9	-25.4	68.25
16.	Konińskie	+6.7	+4.3	+4.6	-1.0	+3.3	-27.6	-17.9	-27.6	72.67
17.	Koszalińskie	+1.3	+2.6	+2.7	+0.7	-0.1	-20.6	-14.3	-20.5	70.85
18.	M. krakowskie	-12.2	-6.3	+0.8	-2.0	+0.1	-9.7	-15.1	-9.7	64.10
19.	Krośnieńskie	+2.3	+2.7	+2.2	+2.9	+0.1	-19.3	-11.6	-19.3	71.55
20.	Legnickie	-0.9	-0.3	-1.8	-2.8	+0.1	-21.8	-13.3	-21.8	67.57
21.	Leszczyńskie	+9.8	+8.1	+8.6	+11.3	+7.9	-18.5	-9.6	-18.4	78.47
22.	Lubelskie	-3.7	-7.0	-8.1	-9.9	-2.7	-26.9	-14.1	-26.1	62.10

C. d. Tab. 30

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
23.	Łomżyńskie	+0.2	-1.4	-0.9	-1.6	+2.2	-21.7	-13.0	-21.7	68.10
24.	M. łódzkie	-10.4	-8.6	-8.4	-12.0	-9.6	-21.4	-15.7	-21.5	59.12
25.	Nowosądeckie	-9.1	-0.9	-1.0	+2.3	+6.4	-8.5	-6.0	-8.5	66.85
26.	Olsztyńskie	+5.3	+2.5	+5.1	+2.6	-2.1	-22.6	-14.8	-22.6	72.90
27.	Opolskie	+5.5	-0.3	-1.7	+0.1	-1.2	-25.3	-10.5	-25.3	69.92
28.	Ostrołęckie	+4.6	+4.0	+3.5	+5.7	-3.8	-18.7	-10.1	-18.8	73.47
29.	Piłskie	+9.4	+6.6	+9.3	+12.8	+7.5	-16.5	-8.8	-16.5	78.55
30.	Piotrkowskie	0	+0.7	+0.7	+1.8	-4.3	-18.1	-11.2	-18.1	69.82
31.	Płockie	+2.0	+0.6	+1.5	+1.4	-3.8	-20.5	-12.4	-20.5	70.40
32.	Poznańskie	+0.1	-1.2	-3.9	-5.9	+2.6	-25.9	-14.1	-25.9	66.25
33.	Przemyskie	+2.1	+0.6	-0.5	-0.1	+6.8	-22.1	-11.9	-22.1	69.55
34.	Radomskie	-2.3	-1.3	-1.3	-2.1	-7.2	-19.7	-13.1	-19.7	67.27
35.	Rzeszowskie	-1.8	+2.3	+2.9	+2.0	+8.8	-16.1	-13.2	-16.1	70.37
36.	Siedleckie	-0.3	+4.3	+9.3	+11.9	-5.0	-7.7	-9.7	-7.7	75.32
37.	Sieradzkie	+4.2	+6.9	+4.3	+6.7	-2.0	-17.4	-9.9	-17.4	74.55
38.	Skierniewickie	-1.9	-1.8	+1.1	+8.0	-6.1	-10.1	-5.4	-10.0	70.37
39.	Stupskie	+4.1	+1.9	+2.9	+4.4	-0.2	-19.6	-10.8	-18.6	72.35
40.	Suwalskie	+5.9	+3.5	+0.5	+1.1	-2.6	-24.6	-11.7	-24.7	71.75
41.	Szczecińskie	-0.7	-0.7	-1.3	-3.6	+0.1	-22.8	-14.6	-22.8	67.20
42.	Tarnobrzeskie	+3.5	+4.4	+6.1	+11.6	+7.2	-11.8	-6.8	-11.6	75.42
43.	Tarnowskie	-13.6	+1.7	+1.5	+12.4	+4.9	+1.0	-6.4	+1.1	68.27
44.	Toruńskie	+1.2	-3.5	+2.8	+4.2	-0.9	-16.9	-11.9	-16.9	70.45
45.	Wałbrzyskie	-1.1	+1.2	+2.6	+4.5	-1.9	-14.3	-10.4	-14.3	70.82
46.	Włocławskie	+2.0	+2.0	-0.2	+4.4	-3.3	-17.5	-7.5	-17.5	71.07
47.	Wrocławskie	-7.3	-0.3	+2.7	+9.1	+2.7	-3.5	-5.9	-3.5	70.07
48.	Zamojskie	+10.3	+5.7	+8.7	+10.0	+4.7	-20.2	-11.0	-20.2	77.70
49.	Zielonogórskie	+5.2	+5.2	+4.5	+6.2	-0.3	-18.9	-10.6	-18.9	74.30

Zasygnalizowany czynnik ma swój wymiar przestrzenny w postaci podziału na Polskę A i B, gdyż frekwencja wyborcza jest nieco wyższa w województwach leżących na wschód od Wisły (ok. 2% wyższa od frekwencji ogólnopolskiej).

Po drugie, zwraca uwagę nieregularność w występowaniu obszarów o najniższej frekwencji. Na mapie są one rozrzucone i mimo wskazanych wyżej podobieństw trudno tu doszukać się jakiejś jednolitej reguły. W szczególności zastanawiające jest niewystępowanie w tym zestawie silnych ośrodków przemysłowych (robotniczych), takich jak: bydgoskie, szczecińskie, wrocławskie; województw znanych z tzw. „opozycyjnego klimatu”. Jest to niezgodne z tzw. prawem społecznego środka ciężenia H. Tingstena, który twierdzi, że uczestnictwo wyborcze grupy jest tym większe, im większa jest relatywna siła danej jednorodnej grupy w okręgu wyborczym. Poparcie udzielone przez poszczególne grupy dla partii uważanej za najbardziej reprezentującą daną grupę – twierdzi Tingsten – rośnie wraz z siłą grupy w danym rejonie⁴.

Po trzecie, województwa o podobnej frekwencji graniczą ze sobą tworząc swoiste regiony politycznego poparcia względnie odmowy. Ich granice budzą silne skojarzenia z granicami województw sprzed reformy administracyjnej 1975 r. Taki dowód na istnienie pewnej reguły tworzą np. województwa:

- szczecińskie, gorzowskie, słupskie, koszalińskie,
- gdańskie i elbląskie,
- olsztyńskie, suwalskie, łomżyńskie,
- sieradzkie, skierniewickie, piotrkowskie,
- wałbrzyskie, jeleniogórskie, legnickie,
- krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, krakowskie,
- białskopodlaskie, chełmskie, zamojskie i inne.

Być może, przy bliższej analizie wyników głosowania w obwodach wyborczych na stykach województw dowód taki udałoby się przeprowadzić w sposób bardziej wyrazisty. Miałoby to ponadto również ten walor, że (jak wynika z fragmentarycznych danych) zróżnicowanie frekwencji w poszczególnych okręgach miejskich i wiejskich uwidoczniło istnienie silnych czynników różnicujących, np. niższa frekwencja na terenie nowych osiedli, dzielnic willowych, starych, centralnie położonych dzielnic miast oraz konflikty lokalne w okręgach wiejskich.

Analiza danych dotyczących stabilności elektoratu wykazuje, iż w ca-

łej Polsce następowała erozja plebiscyтарnego modelu wyborów. Erozja ta występowała najsilniej w województwach dużych, w najbardziej zurbanizowanych ośrodkach robotniczych. Nałożenie na siebie obu wskaźników, tj. frekwencji i stabilności pozwoliło na wyodrębnienie, w sposób bardziej wyrazisty, czterech grup województw charakteryzujących się:

- 1) wysoką frekwencją oraz wysoką stabilnością (pilskie, tarnobrzesckie, siedleckie, leszczyńskie, bielskie),
- 2) wysoką frekwencją oraz małą stabilnością (ciechanowskie, zamojskie, konińskie, białostockie),
- 3) wysoką stabilnością i małą frekwencją (tarnowskie, krakowskie, nowosądeckie),
- 4) małą stabilnością i małą frekwencją (gdańskie, łódzkie, lubelskie, warszawskie, poznańskie, elbląskie).

Podział taki uważać można było za najbardziej wiarygodne zróżnicowanie terytorialnego poparcia dla władzy. Najwyższego stopnia poparcia władza mogła się spodziewać w województwach rolniczych, o silnym skolektywizowaniu ziemi. Najniższego – w dużych okręgach przemysłowych, silnych ośrodkach robotniczych.

Ekstrapolacja trendów, jakie dały się zaobserwować, prowadziła do następujących konkluzji prognostycznych przed wyborami '89 r.:

1. Istnieje dosyć znaczne (ok. 25%) zróżnicowanie zachowań wyborczych między poszczególnymi województwami i regionami kraju.
2. W układzie wojewódzkim daje się zaobserwować dosyć wyraźny układ bipolarny – charakteryzujący się występowaniem równie wyrazistych województw stanowiących elektorat „władzy”, jak i „przeciw władzy”.
3. Grupa województw „za” charakteryzuje się starym zaludnieniem, rolniczą strukturą gospodarczą i niewielką obecnością robotników. Wyjątek stanowią dwa województwa (bielskie i wrocławskie), które cechuje jednak duża polaryzacja postaw politycznych. W sumie należy szacować, iż województw popierających władzę (duża stałość i stabilność elektoratu) jest 5, a dalsze 5 należy zakwalifikować jako „prawdopodobnie za”.
4. Grupę województw „przeciw władzy” charakteryzuje – odwrotnie – zaludnienie i wysoki stopień koncentracji robotniczej. Jest to ocena globalna (która nie wyklucza, a nawet wręcz zakłada istnienie wewnętrzznego drugiego bieguna), zgodna z tzw. prawem ciężenia Ting-

stena. W sumie należy szacować, iż województw zdecydowanie „przeciwko władzy” jest 10, a dalsze 15 należy oceniać jako wysoce prawdopodobne.

5. Około 10 województw w sytuacji konieczności dokonania podziału należy zakwalifikować jako: 10 „przeciwko” do 5 „za”.
6. Szacując na w/w podstawie wynik wolnych wyborów należy przewidywać, iż mogą one dać rezultat 7:3 na korzyść sił opozycyjnych.
7. Przy uwzględnieniu innych czynników mogących mieć wpływ na kształtowanie zachowań wyborczych – rezultat ten należy szacować jako krańcowo korzystny dla „obozu władzy”.

Wyniki wyborów do Sejmu '89

Zdeformowany i nieproporcjonalny system wyborczy, skonstruowany ad hoc przy okazji „okrągłego stołu”, przyniósł określony i nieprzewidziany w swych konsekwencjach efekt. Miała nim być budowa państwowego systemu sprawowania władzy przez PZPR z wmontowaną weń opozycją solidarnościową. Stało się dokładnie na odwrót. Czy mając świadomość celu wyborów '89 można na podstawie ich wyników orzekać o politycznej mapie wpływów różnych sił w naszym kraju?

Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Z jednej strony nie dysponujemy lepszym narzędziem, na podstawie którego można by taką mapę skonstruować. Z drugiej strony wyniki wyborów '89 dostarczają znacznie więcej wiarygodnych danych, które mogą stanowić tworzywo takiej konstrukcji, aniżeli wyniki wyborów poprzednich. Jeżeli jesteśmy więc skłonni podjąć takie zadanie pozostaje ustalić, jakiego rodzaju dane należy uważać za najbardziej istotne i przydatne do takiej analizy.

W przedstawionych niżej wnioskach kierowano się następującymi metodologicznymi założeniami wyboru.

1. Za najbardziej odpowiadający przyjęto taki polityczny podział, który opiera się na uznaniu dominacji dwóch sił: PZPR i „Solidarności”. Uproszczenie to ma swoje uzasadnienie w samej konstrukcji prawa wyborczego opartego na zasadzie większości, a nie proporcjonalności. Było to w dużej części świadome zamierzenie artefaktyczne, deformujące rzeczywistość, bowiem przy tym systemie działa tzw. prawo sześcianu eliminujące w wyborach ugrupowania nie tworzące kontraktu politycznego. „Solidarność” na taką konstrukcję przystała i zaakceptowała ją, bowiem wynikało to z jej kalkulacji szans w walce politycznej z PZPR. Poszukiwa-

nie więc tzw. „trzeciej siły” nie ma sensu, choć nie można wykluczyć, iż takie siły istnieją; przy czym idzie tu o zwolenników ściśle określonych orientacji politycznych, a nie o zbiorowość ludzi biernych, wyalienowanych, nie interesujących się polityką.

2. Wykluczenie „trzeciej siły”, czyli orientacji apolitycznej, oznacza tym samym rezygnację z rozpatrywania i uznania za najważniejszy wskaźnik frekwencji wyborczej. Istotne znaczenie ma tu przede wszystkim odsetek głosów ważnych oddanych na obie strony koalicji. Można co prawda przyjąć, iż w wyborach '89 wystąpiło zjawisko odrzucenia politycznego obu stron walki wyborczej, ale w świetle uwag na temat frekwencji jest to bardzo słaba teza. Należy raczej przyjąć, że „normalny” wskaźnik frekwencji wyborczej oscyluje właśnie w granicach 60%, a nie 99,9%.

3. W związku z założonymi celami najbardziej przydatne wydają się być wyniki wyborów do Sejmu I tury. Oprócz już wymienionych argumentów na rzecz tego wskazania warto dodać i taki, że natura kontraktu „okrągłego stołu” narzucała niejako wyborcom wskazanie na „Solidarność”, zwłaszcza w wyborach do Senatu. Wynik wyborów do Sejmu był znany przed wyborami w postaci podziału mandatów: PZPR – 173, ZSL – 76, SD – 27, PAX – 10, UCHS – 8, PZKS – 5, Bezpartyjni – 161. W tych ramach odbywał się jedynie wybór tego, ile mandatów przypadnie kandydatom z drużyny Lecha Wałęsy. Cokolwiek by wyborcy nie zrobili – to co było „na wejściu systemu” stało się tożsame z „wyjściem”. Natomiast „wolne” wybory do Senatu można uznać za „podarunek” dla „S” w zamian za jej ustępstwa w innych elementach kontraktu. Bez agitacji „S” dla wyborcy było jasne, że wybory w tej części mają charakter plebiscytu. Za „S” przeciw PZPR. Zawołanie odwrotne – tzn. „za PZPR przeciw „S” – nie miałyby żadnego sensu w sytuacji, gdy PZPR i tak przed wyborami ma gwarantowaną większość, toteż PZPR do takiego plebiscytu nie agitowała. Byłoby to nielogiczne i niezrozumiałe dla kontraktu i wyborców. Pomijając więc wyniki wyborów do Senatu, wydaje się, że analizę rzeczywistego układu sił w Polsce można budować na podstawie wyników wyborów do Sejmu w I turze. W każdym ze 108 okręgów 49 województw kandydowało co najmniej kilku kandydatów KO „S” i kilku kandydatów PZPR. Między nimi nie zachodził bezpośredni związek konkurencji, jak w wyborach do Senatu. Analizie poddano wszystkie głosy oddane na kandydatów „S” i PZPR, następnie zsumowano je i obliczono średnią dla poszczególnych województw. Wyniki te zawiera tab. 31.

Tab. 31. Wpływy polityczne Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” i PZPR wśród elektoratu wyborczego województw. Średni odsetek głosów ważnych w wyborach do Sejmu i Senatu 1989 r. Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej.

Nr	Województwo	Komitet Obywatelski „Solidarność”		PZPR % głosów ważnych w wyborach do Sejmu
		% głosów ważnych w wy- borach do Sejmu	% głosów ważnych w wy- borach do Senatu	
1	2	3	4	5
	P O L S K A	69.80	64.08	53.12
1.	St. warszawskie	76.46	67.11	39.41
2.	Białsko-podlaskie	75.55	72.26	42.28
3.	Białostockie	63.38	59.31	51.93
4.	Bielsko-bialskie	75.00	70.16	46.03
5.	Bydgoskie	55.64	51.56	64.28
6.	Chełmskie	60.43	55.73	62.32
7.	Ciechanowskie	67.03	61.49	58.38
8.	Częstochowskie	72.76	68.15	46.25
9.	Elbląskie	63.53	57.95	59.15
10.	Gdańskie	75.85	70.59	58.60
11.	Gorzowskie	61.26	56.45	65.67
12.	Jeleniogórskie	71.35	62.73	62.85
13.	Kaliskie	69.38	64.55	63.71
14.	Katowickie	73.58	63.87	51.93
15.	Kieleckie	64.97	65.30	54.11
16.	Konińskie	66.40	58.11	50.46
17.	Koszalińskie	64.35	55.97	66.56
18.	Krakowskie	83.28	76.50	36.80
19.	Krośnińskie	82.22	74.66	36.05
20.	Legnickie	69.73	67.86	48.38
21.	Leszczyńskie	53.59	43.66	68.93
22.	Lubelskie	75.02	72.69	50.48
23.	Łomżyńskie	74.09	72.04	38.90

C. d. Tab. 31

1	2	3	4	5
24.	Łódzkie	66.92	53.75	50.97
25.	Nowosądeckie	76.22	77.81	36.88
26.	Olsztyńskie	57.39	55.93	64.01
27.	Opolskie	73.97	65.22	56.54
28.	Ostrołęckie	68.03	65.03	50.72
29.	Piłskie	55.51	38.31	63.47
30.	Piotrkowskie	71.03	61.34	54.20
31.	Płockie	69.31	66.08	53.30
32.	Poznańskie	67.33	67.60	62.47
33.	Przemyskie	83.26	75.18	36.03
34.	Radomskie	71.21	54.62	48.02
35.	Rzeszowskie	83.76	80.34	45.79
36.	Siedleckie	61.69	62.11	55.27
37.	Sieradzkie	67.74	56.98	53.94
38.	Skierniewickie	70.57	67.27	49.30
39.	Słupskie	63.97	54.71	63.00
40.	Suwalskie	66.10	62.99	51.10
41.	Szczecińskie	61.32	60.76	55.54
42.	Tarnobrzeskie	81.73	71.64	47.60
43.	Tarnowskie	81.84	74.85	67.12
44.	Toruńskie	67.29	67.03	61.23
45.	Wałbrzyskie	72.77	69.74	52.24
46.	Wrocławskie	68.35	58.06	57.99
47.	Wrocławskie	78.44	71.72	35.76
48.	Zamojskie	76.20	76.42	43.35
49.	Zielonogórskie	62.74	56.16	63.48

Możliwe są również inne systemy obliczania wpływów, ale jak się okazało wybór metody liczenia nie miał większego znaczenia jeśli chodzi o otrzymane wyniki. St. Gebethner po zsumowaniu liczby największej ilości głosów oddanych na 1 kandydata „S” we wszystkich 108 okręgach obliczył, iż na „S” w wyborach Sejmowych padło 10 980 295 z 15 139 875 ważnie oddanych głosów, tj. 72,53%, co stanowi 40% ogółu uprawnionych do głosowania. Na PZPR oddano 53,08% ważnie oddanych głosów, czyli 27,75% ogólnej liczby uprawnionych do głosowania⁵.

4. Metoda średniego obliczania ilości głosów na kandydatów danego ugrupowania politycznego wydaje się znacznie lepiej oddającą wzajemną relację i układ sił, aniżeli sumowanie ilości wszystkich głosów jakie zostały oddane na dane ugrupowanie. Chodzi tu bowiem nie o fakt propagandowy typu: z jak dużą przewagą wygrała „S” względnie jak głęboka była porażka PZPR⁶, tylko o poszukiwanie wzajemnych relacji oraz ustalenie tzw. stabilności elektoratu w poszczególnych województwach. Analiza ta zakłada, iż istnieje i utrzymuje się w Polsce względna równowaga sił w ramach politycznego układu, dwóch biegunów politycznych – PZPR (komunistów) i „Solidarności” (opozycji). Te dwa ugrupowania dysponują jakimś potencjałem bazy poparcia, który jest zróżnicowany terytorialnie. Bez względu na ostateczny wynik wyborów, charakter ordynacji wyborczej, czynników sytuacyjnych itp. baza ta ma charakter bardziej lub mniej trwały w różnych województwach. Przyjęcie takiego założenia ma tę zaletę, iż pozwala minimalizować skutki niedemokratycznych wyborów plebiscytarnych z lat 1984-88 oraz psychologiczny efekt odblokowania demokracji w roku 1989.

5. Wybór proponowanej metody oznacza w konsekwencji, iż „gra o sumie zerowej” (zwycięzca bierze wszystko) w wyborach do Sejmu nie miała miejsca, tak jak w wyborach do Senatu. Możliwe jest zatem uznanie, że pewna część wyborców udzieliła poparcia i „S” i PZPR.

Geografia politycznego wpływu

Opierając się na przedstawionych założeniach można stwierdzić, iż Polska lokalna jest obszarem znacznych zróżnicowań poparcia dla różnych działających na tym obszarze sił i ugrupowań politycznych. Poparcie to wynika w części z czynników obiektywnych i strukturalnych, które stanowią cechy globalnej struktury społeczeństwa polskiego, w części zaś z uwarunkowań o charakterze kulturalno-regionalnym.

Analizując nową geografę polityczną Polski badacze związani z „S” zwrócili w związku z tym uwagę na to, że najsilniej determinowały poparcie dla kandydatów KO „S” w wyborach do Senatu⁷:

1. **Czynniki integracyjne**, mierzone m. in. siłą oporu wobec władzy w latach 1944-47. Jakkolwiek dowód na potwierdzenie tej tezy jest trudny do przeprowadzenia nie można wykluczyć, iż po przeanalizowaniu takich wskaźników, jak nasycenie patroli wojskowo-milicyjnych w poszczególnych okręgach wyborczych w okresie przeprowadzania referendum 1947 r. lub rozmieszczenie terytorialne procesów politycznych z tamtych lat – hipotezę taką udałoby się udowodnić,

2. **Odsetek ziemi uprawnej w rękach indywidualnych chłopów**. Im odsetek ten wyższy tym większe poparcie dla kandydatów KO „S” i odwrotnie, im bardziej ziemia w województwie skolektywizowana (PGR-y, SKR-Y itp.) tym poparcie mniejsze.

3. **Opór wobec tworzenia po stanie wojennym nowych związków zawodowych**,

4. **Gospodarność**. Im większa na terenie województwa liczba laureatów konkursu „mistrz gospodarności” tym większe poparcie dla listy krajowej.

5. **Urbanizacja**. Im słabsza urbanizacja tym większe poparcie dla „S”. „Twierdzimy – piszą autorzy w/w opracowania – posługując się mapą zaborów i ziem odzyskanych, że zamiast jednego, ogólnopolskiego mieliśmy kilka regionalnych wzorów zachowań wyborczych. W religijnej, zintegrowanej społecznie Galicji najsilniej poparli „Solidarność” ludzie z województw biedniejszych, z tradycjami PSL-owskimi. W Kongresówce rozstrzygał głównie, a nie na równi z innymi cechami, poziom integracji społeczności lokalnych. W Wielkopolsce i na Pomorzu Gdańskim oraz na ziemiach odzyskanych „Solidarność” mogła liczyć bardziej na mieszkańców województw miejskich, z większą liczbą wykształconych i z tradycjami niezależnych ruchów pracowniczych (np. wrocławskie, legnickie). Inaczej niż w Kongresówce i Galicji – opozycjoni byli tu głównie mieszkańcy miast. Pluralizm odsłonił obraz regionów kraju wyćśnięty przez historię społeczną powojennego czterdziestolecia, ale również – wcześniejsze procesy rozwoju społeczeństwa polskiego. Nowa geografia polityczna Rzeczypospolitej okazała się bardzo stara” – konkludują autorzy.

Przytoczona niżej analiza geografii poparcia dla „S” i PZPR w dużej mierze potwierdza w/w wnioski. Z punktu widzenia wyłożonych wcześ-

niej założeń można stwierdzić, że Polska wojewódzka prezentuje cztery rodzaje regionalnych wzorów poparcia politycznego (por. tab. 32).

1. Województwa, w których elektorat wyborczy zdecydowanie poparł „S”, odmawiając takiego poparcia PZPR.
2. Województwa, w których elektorat wyborczy zdecydowanie poparł „S”, popierając jednocześnie kandydatów PZPR.
3. Województwa, w których elektorat relatywnie odmówił wysokiego poparcia dla „S” i poparcia PZPR.
4. Województwa, w których elektorat relatywnie nie wykazał wysokiego poparcia dla „S”, wykazując jednocześnie relatywnie większe niż gdzie indziej poparcie dla PZPR.

Wszystkie wymienione grupy województw poddane zostały analizie ze względu na sześć kryteriów, jakie uznane zostały za najważniejsze, tj.:

- 1 – stopniem zurbanizowania danego województwa, mierzonym odsetkiem ludności zamieszkałej w miastach;
- 2 – stabilnością elektoratu wyborczego w latach 1984-1988, mierzoną średnią frekwencji wyborczej z tych lat;
- 3 – frekwencją wyborczą ze wszystkich wyborów przeprowadzonych w okresie 1984-1988 r.;
- 4 – uzwiązkowieniem elektoratu wyborczego, mierzonym ilością związkowców zrzeszonych w ruchu OPZZ w stosunku do liczby ludności z danego województwa uprawnionej do głosowania w roku 1988;
- 5 – siłą wpływu społecznego Kościoła katolickiego, mierzoną wskaźnikiem ilości księży przypadających na 10 tys. mieszkańców danego województwa;
- 6 – frekwencją wyborczą w roku 1989.

Województwa udzielające największego poparcia „S” charakteryzują się na ogół niskim zurbanizowaniem, średnią stabilnością elektoratu w latach 1984-1988, wysoką frekwencją wyborczą w tych latach, niskim uzwiązkowieniem elektoratu, zróżnicowanym wpływem Kościoła oraz wysoką frekwencją ludności w wyborach 1989 r. Geograficznie województwa te stanowią dosyć silnie zintegrowane narodowo i historycznie tereny Galicji, Małopolski, Śląska i Mazowsza.

Województwa, w których PZPR uzyskała relatywnie największe poparcie elektoratu nie różnicują się pod względem urbaniacji, uzwiązkowania elektoratu ani frekwencji wyborczej w 1989 r. Natomiast istotne znaczenie miała niska stabilność elektoratu w wyborach 1984-1988, wyso-

ka frekwencja wyborcza w tych latach oraz niskie wpływy Kościoła. Geograficznie obejmują one tereny ziem odzyskanych po wojnie oraz nieliczne enklawy.

Województwa, w których udzielono relatywnie podobnie wysokiego poparcia obu siłom cechuje w sposób bardziej wyrazisty jedynie stosunkowo niski poziom urbanizacji i stabilności elektoratu.

Województwa, w których poparcie dla obu sił było relatywnie jednakowo niskie odznaczają się stosunkowo niską stabilnością elektoratu, małym uzwiązkowaniem oraz małym wpływem Kościoła. Wydaje się, że istotnymi czynnikami ich wyróżnienia jest występowanie na tych terenach mniejszości narodowych (Polska północno-wschodnia) oraz w przypadku Łodzi silna polaryzacja wewnątrz „S”.

Ogólne wnioski, jakie można wysnuć na podstawie przeprowadzonej analizy, potwierdzają wcześniej sygnalizowane spostrzeżenia, iż na politycznej mapie Polski dają się zauważyć w latach osiemdziesiątych wyraziste zróżnicowania w stopniu poparcia dla władz pozostających pod dominacją polityczną PZPR. Poszukiwanie źródeł owego zróżnicowania nie jest sprawą prostą, bowiem zjawisko to trudno poddaje się empirycznej weryfikacji. Trudno np. jest udowodnić prawdopodobną hipotezę, że siła poparcia dla PZPR w wymiarze lokalnym wynikać mogła m. in. z cech osobowościowych i socjologicznych kandydatów; integracji miejscowych władz ze społecznościami lokalnymi; ich potrzebami i interesami, które te władze w większym lub mniejszym stopniu potrafiły realizować. Przyjęcie jednego tylko założenia, a mianowicie, że poparcie (względnie odmowa) związane było w latach 80-tych z postawami wobec całego systemu sprawowania władzy wydaje się również ryzykowne. Naukowy kompromis, wynikający – jak sądzę – bardziej z konieczności, polegał na przyjęciu hipotezy, że wyznacznikami zróżnicowania mogły być czynniki o charakterze kulturowym i historycznym, a w dalszej kolejności inne czynniki (ekonomiczne, polityczne, świadomościowe itp.). Interesy i postawy polityczne, wyrażane poprzez zachowania wyborcze, okazały się słabo uwarunkowane przez utrwalane w 45-leciu PRL wyznaczniki strukturalne. Zaniedbania i spustoszenie, jakie wytworzyły monopolistyczne rządy PZPR w kulturze politycznej społeczeństwa, obróciły się w wyborach '89 przeciwko niej samej. Kulturowanie plebiscytnego charakteru wyborów w nowej sytuacji społecznej i w nowej procedurze przyniosło efekt w postaci utraty władzy i nieomal całkowitego wyeliminowania politycznego wpływu. Zjawisko to wystąpiło z różnym natężeniem w skali kraju.

Tab. 32. Polityczne poparcie elektoratu dla PZPR i „S” w wyborach '89

I	Wysokie poparcie dla „S” i niskie dla PZPR	I	II	III	IV	V	VI
1.	St. warszawskie	4	1	2	4	2	3
2.	Bielskopodlaskie	1	2	4	1	3	3
3.	Bielskie	2	3	3	2	2	4
4.	Częstochowskie	2	1	3	2	3	3
5.	Katowickie	4	1	3	4	1	2
6.	Krakowskie	4	3	2	4	4	3
7.	Krośnieńskie	1	2	3	3	4	3
8.	Legnickie	4	2	2	4	1	3
9.	Lubelskie	3	1	1	2	3	2
10.	Łomżyńskie	1	2	3	1	3	3
11.	Nowosądeckie	1	3	2	1	4	4
12.	Przemyskie	1	2	2	1	4	4
13.	Radomskie	2	2	2	1	2	1
14.	Rzeszowskie	2	2	3	1	3	4
15.	Skierniewickie	2	3	3	1	1	1
16.	Tarnobrzeskie	1	3	4	2	2	3
17.	Wałbrzyskie	4	3	3	2	2	2
18.	Wrocławskie	4	4	3	1	2	3
19.	Zamojskie	1	2	4	1	2	4
II.	Wysokie poparcie dla „S” i wysokie dla PZPR						
1.	Gdańskie	4	1	1	2	2	3
2.	Jeleniogórskie	3	2	3	2	1	2
3.	Kieleckie	2	1	3	2	2	2
4.	Opolskie	2	1	3	2	2	2
5.	Piotrkowskie	2	2	3	2	2	2
6.	Płockie	2	2	3	2	2	2
7.	Tarnowskie	1	4	3	2	4	4
III.	Niskie poparcie dla „S” i niskie dla PZPR						
1.	Białostockie	3	1	2	2	2	3
2.	Konińskie	2	1	3	1	2	3
3.	Łódzkie	4	2	1	2	1	1
4.	Ostrołęckie	1	2	4	1	2	2
5.	Suwalskie	2	1	3	2	1	2

C. d. Tab. 32

IV.	Niskie poparcie dla „S” i wysokie dla PZPR	I	II	III	IV	V	VI
1.	Bydgoskie	3	2	4	2	2	3
2.	Chełmskie	2	2	4	1	1	2
3.	Ciechanowskie	1	2	4	1	2	2
4.	Elbląskie	3	2	2	2	2	2
5.	Gorzowskie	3	1	3	2	1	2
6.	Kaliskie	2	3	4	2	2	4
7.	Koszalińskie	3	2	3	3	1	3
8.	Leszczyńskie	2	2	4	2	3	4
9.	Olsztyńskie	3	2	3	4	2	2
10.	Pilskie	3	2	4	2	2	4
11.	Poznańskie	4	1	2	1	1	3
12.	Siedleckie	1	3	4	1	2	1
13.	Sieradzkie	1	2	4	1	2	2
14.	Ślupskie	3	2	3	3	1	3
15.	Szczecińskie	4	2	2	3	1	3
16.	Toruńskie	3	2	3	4	2	2
17.	Włocławskie	2	2	3	1	2	2
18.	Zielonogórskie	3	2	4	2	1	2

Legenda

I. Urbanizacja.

Średnia krajowa = 60.4.

1. niska 25-38
2. średnio-niska 39-52
3. średnio-wysoka 53-66
4. wysoka 67-91

II. Stabilność elektoratu w latach 1984-1988

Średnia krajowa = -19.9

1. niska 23-30
2. średnio-niska 22-15
3. średnio-wysoka 14-7
4. wysoka 6- +1

III. Frekwencja wyborcza w latach 1984-1988.

Średnia krajowa = 69.02

1. niska 58-62
2. średnio-niska 63-67
3. średnio-wysoka 68-72
4. wysoka 73-78

IV. Uzwiązkowienie elektoratu (1988)

Średnia krajowa = 0.251.

1. niskie 0.134-0.194
2. średnio-niskie 0.195-0.255
3. średnio-wysokie 0.256-0.315
4. wysokie 0.316-0.383

V. Wpływy Kościoła.

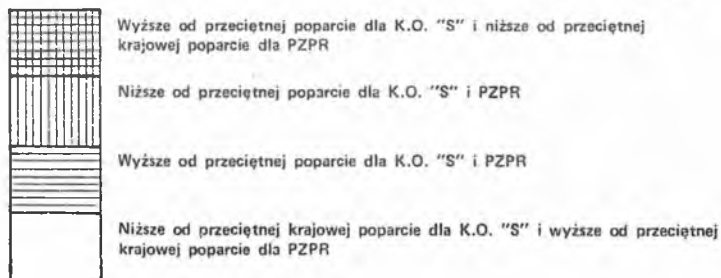
Średnia krajowa = 5.7

1. niskie 2.8-4.5
2. średnio-niskie 4.6-6.2
3. średnio-wysokie 6.3-7.8
4. wysokie 7.9-9.6

VI. Frekwencja w wyborach 1989 r.

Średnia krajowa = 53.3-57.8

1. niska 53.3-57.8
2. średnio-niska 57.9-62.4
3. średnio-wysoka 62.5-67.0
4. wysoka 67.1-71.5



Mapa 1. Rozkład poparcia politycznego elektoratu województw na podstawie wyników wyborów do Sejmu 1989 r.

Silniej tam, gdzie przetrwały długofalowo oddziaływujące wyznaczniki kulturowo-historyczne w postaci: tradycji demokratycznych, utrwalonej pozycji Kościoła, integracji kulturowej itp., zaś słabiej na obszarach zamieszkałych przez ludność napływową zachodnio-północnych ziem odzyskanych po wojnie.

Następne wybory lokalne w 1990 r. przeprowadzono w warunkach zdruzgotanego monopolu PZPR i prób zastąpienia go dominacją zwycięskiego obozu „Solidarności”. Wyniki wyborów miały więc dać odpowiedź na pytanie: w jak dużym stopniu dotychczasowe ustalenia zachowują swoją moc wyjaśniającą różnicowanie regionalnych preferencji? Pojawienie się nowych, samodzielnych sił politycznych stawiało pytania o terytorialne różnicowanie bazy ich poparcia i jego wyznaczniki.

Zasadnicze cele wyborów samorządowych '90

W Polsce roku 1990 sytuacja nie była stabilna i dlatego można mówić o różnorodnych „sensach” przypisywanych minionym wyborom przez dominujące podmioty życia politycznego. Różne były intencje rządu, który wybory rozpiął (de facto), inne intencje podstawowych sił, które w wyborach postanowiły wziąć udział.

Rząd nie mógł zbyt długo zwlekać ze zorganizowaniem wyborów do władz lokalnych z uwagi na silną presję społeczną, a zwłaszcza nacisk ze strony sił zwycięskich w wyborach parlamentarnych 1989 roku. Była to presja nowej elity dążącej do przejścia pełnej władzy w terenie przez obóz „Solidarności” – istniejąca niezależnie od tego czy rzeczywiście rząd miał trudności z realizacją swych uprawnień powodowane przez starą władzę terenową. Idea przejścia władzy w terenie skonkretyzowała się więc jako cel ludzi wyraziście związanych poprzez swoje biografie z dawną opozycją. Rząd stanął wobec konieczności zaspokojenia aspiracji politycznych działaczy terenowych związanych z byłą opozycją i nie mógł już tego odwlekać, niezależnie od wyrażanych tu i ówdzie obaw o kompetencje nowych kadr. W istocie wybory miały stanowić przejście od relacji między rządem a aparatem władzy terenowej opartej na prawie oraz zasadzie lojalności, której istnienia przynajmniej w oficjalnych enuncjacjach przedstawicieli rządu nie kwestionowano, do relacji opartej na zasadzie więzi ideologicznej. Cel ten nie mógł zostać wyraziście wyartykułowany z uwagi na istotne różnicowania ideowe i polityczne obozu sprawującego władzę, które z bardzo wielu powodów nie mogły być w pełni ujawniane. Walkę

w obozie „czerwcowych zwycięzców” starano się świadomie wyciszyć i odsunąć na okres po wyborach, a tam gdzie mimo to wybuchła czyniono wszystko, by nie wiązać jej z wyborami samorządowymi. Rząd, poprzez wybory, dążył do wybudowania dla siebie politycznej bazy – bazy odrębnej od „Solidarności”, choć niekoniecznie przeciwstawnej. Widział ją nie tyle w działaczach nowych rad, ile w zaktywizowanych na nowo strukturach Komitetów Obywatelskich. Ponadto rząd wierzył, że spodziewany masowy udział społeczeństwa w wyborach (liczono na frekwencję pow. 50%), niezależnie od szczegółowych proporcji w wynikach, przyda mu autorytetu i wzmocni jego legitymację.

Druga grupa celów to cele systemowe – mniej instrumentalne w stosunku do doraźnych potrzeb politycznych. Chodziło o wdrożenie innego, zasadniczo odmiennego od dotychczasowego, modelu ustroju władz terenowych. Model ten, wyartykułowany publicznie za „okrągłym stołem” i obecnie realizowany, zakłada radykalne oddzielenie administracji państwa od samorządu. Jego wdrożenie służyć ma odciążeniu państwa i nowej elity rządzącej od wielu dotychczasowych funkcji, których realizacja nieuchronnie rodziła konflikty i to konflikty agregujące się na poziomie państwa jako całości. W oczekiwaniu na korzyści, jakie daje ten model (przede wszystkim sprzyja stabilności sytuacji społeczno-politycznej), zdecydowano się na szybkie jego wdrożenie, mimo niedopracowania lub wręcz ewidentnie złego przygotowania reformy i wszystkich tzw. obiektywnych trudności. Wybory w kontekście założonej reformy ustroju władz terenowych były zatem oczywistą koniecznością, a zarazem świadomie podjętym ryzykiem.

Wybory do rad gmin przeprowadzone w dniu 27 maja 1990 r. rozpoczęły więc generalną przebudowę struktury kraju w układzie terytorialnym.

20 marca minęło 40 lat od dnia uchwalenia ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, likwidującej resztki samorządu terytorialnego z lat przedwojennych.

Próby reaktywowania go w Ustawie z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego sprowadziły się do zwiększenia samodzielności rad narodowych. Nadal jednak utrzymały ich charakter jako przedstawicielskich organów władzy państwowej i podstawowych organów samorządu terytorialnego ludności miast i wsi.

Ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie terytorialnym zrywała definitywnie z hierarchicznym systemem rad narodowych, funkcjonujących

pod dyrektywnym nadzorem państwa. Ustanawiała zasadę, umocnioną nowelizacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że mieszkańcy określonego terytorium gminy (miejskiej, wiejskiej, dzielnicowej) tworzą – z mocy prawa – wspólnotę samorządową, wyposażoną w osobowość prawną i samodzielność finansowo-gospodarczą, podlegającą ochronie sądowej.

Nadmierny pośpiech, jaki dał się zaobserwować przy opracowywaniu uregulowań prawnych i przygotowywaniu wyborów, spowodował konieczność traktowania Ustawy o samorządzie terytorialnym jako początku kompleksowego procesu legislacyjnego, ogarniającego różne dziedziny życia kraju przy ich przystosowywaniu do struktury samorządowej (oświata, ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne, policja i wiele innych). Mająca charakter ustrojowy Ustawa ustala status gminy, organizację jej władz, określa zasady gospodarki i mechanizmy współdziałania międzykomunalnego, reguluje zakres nadzoru państwowego i zasady ochrony samodzielności oraz podział zadań między administracją rządową (państwową) i niezależną administracją samorządową.

Wcześniejsze rozpoznanie wyborów mogło być więc interpretowane nie tylko jako chęć wymiany elit lokalnych lecz szerzej, jako realizacja wysuniętego przez opozycję w 1980-1981 r. hasła „Samorządowej Rzeczypospolitej”.

Trzecia grupa celów to funkcje propagandowe. Rząd T. Mazowieckiego, ostro atakowany za opieszałość reform i konszachty z nomenklaturą postpezetpeerowską, potrzebował zasadniczego dowodu na istnienie w Polsce postępującej demokracji, pluralizmu sił politycznych i ewolucyjnego charakteru przemian. „Pierwsze od ponad 50 lat prawdziwie wolne wybory” miały więc na celu także wyciszenie krytyki od wewnątrz oraz stanowić argument na zewnątrz w rozmowach z partnerami na Zachodzie. Partie polityczne potraktowały wybory instrumentalnie. Dla nowo powstałych ugrupowań, takich jak: PSL, SdRP, KPN, UPR, ZChN i inne wybory zostały ogłoszone zbyt wcześnie pod każdym względem. Można więc je było wykorzystać tylko do takich celów, jak: budowa struktur w terenie, popularyzacja ogólnego programu i własnej ideologii, zdobycie rozeznania przed decydującą dla ich bytu kampanią wyborczą do parlamentu.

Dla zwyczajnych obywateli i społeczności lokalnych sens wyborów był wypadkową oddziaływań nowej władzy i różnorodnych sił politycznych.

Wydaje się, że główne motywy uczestnictwa sprowadzały się do:

- chęci wymiany elit lokalnych liderów określanych mianem nomenklatury,
- wyrażenia symbolicznego poparcia dla nowej władzy wywodzącej się z „Solidarności”,
- uformowania nowej władzy demokratycznej o charakterze samorządowym.

Sądząc po frekwencji wyborczej – dla większości elektoratu nie były to wystarczające motywy do czynnego wzięcia udziału w głosowaniu.

Kampania wyborcza w Polsce lokalnej

Temat ten można potraktować jedynie skrótowo, ilustrując najważniejsze cechy kampanii wyborczej na podstawie badań przeprowadzonych na terenie jednego tylko województwa (wrocławskiego).⁵

Nie ma wątpliwości, że dominującą rolę – także na prowincji – odegrały Komitety Obywatelskie „Solidarność” występujące pod bardzo różnymi szyldami. W ich działalności przeważała zdecydowanie formuła neoBBWR-u, tzn. zamknięcie tego ruchu dla ludzi o innym, niż solidarnościowy rodowodzie. Szczególnie starannie eliminowano już we wstępnych fazach mechanizmu wyborczego kandydatów, którzy byli niegdyś członkami PZPR. Akcja ta w małych miastach i na wsiach nie powiodła się w takim stopniu, jak w dużych ośrodkach miejskich.

Drugim globalnym wyznacznikiem atmosfery kampanii wyborczej w Polsce lokalnej było niezadowolenie rolników w całym kraju, wynikające co najmniej z dwóch powodów:

- 1) spektakularnych trudności w skupie podstawowych produktów rolnych, a zwłaszcza ziemniaków, mleka, zboża;
- 2) uświadamianie sobie przez ludność rolniczą zagrożenia dla podstaw swej egzystencji, jakie niesie zupełnie swobodna gospodarka rynkowa.

W pejzażu wsi kampania wyborcza nie była tak widoczna jak w mieście. Wpływ na to miał fakt, że próżnia pozostawiona przez PZPR nie została jeszcze zapełniona ani przez nowo powstałe partie ograniczające zasięg swojego działania do wyspowych ośrodków miejskich, ani przez „Solidarność”. Główni aktorzy tej sceny obok luźnych grup obywateli to: Komitety Obywatelskie, Polskie Stronnictwo Ludowe, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”. Uzupełniające ogniwa stanowiły organi-

zacje będące pozostałościami starej infrastruktury politycznej kierowanej przez PZPR: Ochotnicze Straże Pożarne; Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych; Koła Gospodyń Wiejskich; ZMW i inne. Podstawową formą kampanii na wsiach były zebrania przedwyborcze, które cieszyły się relatywnie większym niż w miastach zainteresowaniem ludności. Wynikało to przede wszystkim z ich innej funkcji społecznej. Były płaszczyzną spotkań z władzami lokalnymi i miejscem artykulacji potrzeb i interesów poszczególnych wsi.

W największej liczbie przypadków podstawę artykulacji oraz motywacji wyborczej kandydatów na radnych na wsiach tworzyły interesy zawodowe. Najczęściej były to sprawy rolników, ale nie tylko one.

W ankietach przeprowadzonych np. przez Komitety Obywatelskie w gminach zestaw problemów według ważności i kolejności realizacji dotyczył rolnictwa i ekologii, służby zdrowia, łączności, handlu, komunikacji, funkcjonowania administracji gminnej, patologii społecznej, sfery socjalnej (szkoły, żłobki, przedszkola), oświaty, budownictwa, kultury, turystyki.

Jeśli chodzi o postulaty rolników, należy odnotować zjawisko zawodowego ukierunkowania interesów oraz ścisłego ich powiązania z procesem wyborczym. Występowały także podziały przestrzenne jako podstawa artykulacji interesów środowiskowych. Najsilniej w programach wyborczych zaznaczyło się oddziaływanie interesów wioskowych. Oprócz tego ujawniły się interesy grup terytorialnych o jeszcze węższym zasięgu – grup integrowanych właściwościami układu komunikacyjnego, np. w związku z budową i konserwacją dróg, budową wodociągów, melioracją – interesy międzywioskowe. Podziały przestrzenne występowały w poruszonej już dziedzinie zawodowej i produkcyjnej oraz szeroko rozumianych potrzeb konsumpcyjnych.

Trzecią doniosłą dla polityki w gminie płaszczyzną artykulacji interesów jej mieszkańców stanowiły grupy klientów lokalnych instytucji i organizacji. Ostatnia z wyróżnionych kategorii spraw składała się z niejednorodnych grup o charakterze specyficznym: rolników pokrzywdzonych przy klasyfikacji gruntów, ludzi wymagających opieki społecznej, gospodarstw podupadłych i zaniedbanych.

Tak oto ogólnie przedstawiała się struktura interesów ludności gmin wiejskich; interesów ujawnionych w procesie wyborczym. Podstawowymi płaszczyznami krystalizacji interesów okazały się kategorie socjologiczne, zawodu, sąsiedztwa oraz klienteli placówek uspołecznionych.

W świetle powyższego nie budzi zdziwienia brak zasadniczych różnic w programach ugrupowań politycznych w gminach wiejskich. Dotyczy to zarówno kandydatów zgłoszonych czy popieranych przez Komitety Obywatelskie lub PSL, jak i tzw. kandydatów niezorganizowanych, startujących do wyborów indywidualnie, tzn. bez wyraźnego poparcia jakiegos ugrupowania politycznego.

W ugrupowaniach politycznych istnieje pewnego rodzaju unia programowa związana z charakterem spraw zaartykułowanych w procesie wyborczym, które ujawniły różnego rodzaju konflikty. Podzieliliśmy je na:

1) sprawy konfliktowe o niestukturalnym charakterze konfliktu w układzie społecznym gminy. Sprawy te ujawniają konflikty dotyczące głównie zaniedbań w rolnictwie, braku środków produkcji, materiałów budowlanych, wysoko oprocentowanych kredytów,

2) sprawy konfliktowe o strukturalnym charakterze konfliktu w układzie społecznym gminy, w których sformułowaniu nie ujawniło się przeciwstawienie interesów grupowych.

Były to wnioski wyrażane na zebraniach wiejskich, w związku z wysuwaniem kandydatów na radnych, domagające się nakładów inwestycyjnych i finansowych na realizację określonych celów społecznych – na budowę dróg, obiektów socjalnych – świetlic, szkół, przedszkoli itp.,

3) sprawy konfliktowe o strukturalnym charakterze konfliktu w układzie społecznym gminy. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji gminnej. W ich sformułowaniu wystąpiło także przeciwstawienie interesów grupowych, np. komasacja gruntów, przydziały nawozów przez Gminną Spółdzielnię uprzywilejowujące mieszkańców jej siedziby, zlikwidowanie nadużyć GS w stosunku do rolników itp.

Jak widać z powyższej charakterystyki, sprawy poruszane na zebraniach wiejskich – podczas wysuwania kandydatów na radnych i formułowania programów – dotyczyły całościowych rozwiązań politycznych, artykułowanych przez wszystkich kandydatów – bez względu na przynależność do konkretnych ugrupowań politycznych.

W zestawieniu z potencjalną konfliktowością programów politycznych zwraca uwagę gładkość przebiegu kampanii wyborczej. Większą rolę niż w mieście odegrały tu warunki organizacyjne.

Przebieg kampanii wyborczej był bardzo podobny we wszystkich gminach. Na zebraniach miejskich typowano kandydatów. Zebrania wiejskie zwoływali sołtysi. W organizacji zebrani aktywni byli również sekretarze

i naczelnicy (szczególnie w małych gminach) oraz osoby wyznaczone przez urząd gminy. Następnie Komitet Obywatelski ustalał listę swoich kandydatów spośród osób zgłoszonych na zebraniach miejskich. Informacja o zebraniach odbywała się w sposób zwyczajowo przyjęty w danych miejscowościach; np. ogłoszenie w kościele po mszy o wiecu czy mitingu kandydatów z wyborcami, ogłoszenia w gminnej gazecie (np. „Z naszej Gminy” – Żórawina), w dyskusyjnym klubie politycznym prowadzonym przez KO (Jordanów), a także poprzez informację sąsiedzką.

W zasadzie w każdej gminie były po dwa otwarte zebrania (oprócz spotkań klubowych czy agitacji w kościołach): wyłaniające kandydatów oraz informujące o strukturze, zadaniach i kompetencjach samorządu i mobilizujące do udziału w wyborach i głosowania na kandydatów K. O. Organizatorem tych zebrań był KO.

Wśród przyczyn wyrażenia zgody na kandydowanie do rady, kandydaci wypełniający tzw. ankietę personalną z listy KO „Solidarność” wskazywali na „chęć włączenia się w nurt przemian społecznych w swoim środowisku w kierunku poprawy życia ludności na terenie gminy”, chęć bycia aktywnym społecznie w czasie trudów wprowadzania oddolnie prawdziwej demokracji; ale także – wobec znacznego rozczarowania poczynaniami gospodarczymi obecnego rządu przewidywali małe zainteresowanie wyborcami, a tym samym szansę dla byłej nomenklatury.

W tej sytuacji „nie mogę być bierny, wierzę, że rada wyłoniona w tych wyborach będzie rzeczywistym gospodarzem w gminie”, wyeliminuje dotychczasowe nieprawidłowości w zarządzaniu terenową organizacją. Są to wypowiedzi typowe, powtarzające się wśród kandydatów na radnych; bez względu na wiek, płeć, wykształcenie. Większość z nich podała w ankiecie, że czuje się reprezentantem swojej wsi lub części wsi, czy grupy zawodowej rolników. Część podała, iż czuje się reprezentantem „Solidarności”, lub „Solidarności 80”, czy ruchu na rzecz odrodzenia przemian gospodarczych w kraju. Kandydaci z listy KO poproszeni o zdefiniowanie ruchu KO podawali, iż jest to np. „głos społeczeństwa”.

„Ruch poprzez wybór swoich przedstawicieli do Rady Gminnej da nam poczucie rzeczywistej samorządności”. KO – to sprawiedliwość społeczna i wszelka odnowa, obrońca spraw ludzi, jedyny ruch społeczny dokonujący i mogący dokonać zmian w gminie. KO – to straż pierwszych w kraju prawdziwie demokratycznych wyborów. KO – to siła wymuszająca zmiany demokratyczne w kraju; to dążenie do demokracji,

sprawiedliwych rządów, polepszenia życia w kraju; to ruch, który organizuje życie społeczne i broni praw ludzi na danym terenie (dzielnicy, wsi, gminy).

PSL również zgłaszała kandydatów, ale jego zasięg wyborczy nie miał charakteru powszechnego. PSL wysuwał kandydatów na zamkniętych zebraniach partii i prezentował program centralny.

W większości gmin, oprócz KO, wystąpili kandydaci tzw. niezorganizowani, którzy zresztą uzyskali największą liczbę mandatów (po Komitecie Obywatelskich).

Nasuwa się pytanie – dlaczego kandydowała tak znaczna liczba osób poza listami partyjnymi, a często także bez poparcia żadnego ugrupowania politycznego. Przyczyny okazały się różne. Przede wszystkim w większości badanych gmin nie było po prostu żadnego konkurencyjnego do K. O. ruchu politycznego. Po wtóre w małych gminach wybierano przede wszystkim kandydatów, którzy – według opinii mieszkańców – najlepiej reprezentują interesy wsi.

Brak związania z ugrupowaniem politycznym kandydaci motywowali w ogóle niechęcią do występowania w wyborach w jakiegokolwiek partii „w związku ze złymi skojarzeniami w przeszłości”. Odreagowanie na mechanizm wyborczy znany z okresu władzy PZPR było tak silne, że w jednej z gmin (Kostomłoty) wszyscy kandydaci postanowili stanąć do wyborów jako niezorganizowani. Nastąpiło to na wniosek Komitetu Obywatelskiego, który zdecydował się na taką formułę wyborczą gdy okazało się, że w gronie niezorganizowanych kandydatów wystąpili członkowie ugrupowań politycznych PSL i SD oraz członkowie byłej PZPR. Nie był to jedyny przypadek tego rodzaju, kiedy Komitety kierowały się założeniem, iż wyborcy mogliby w głosowaniu ulec starym przyzwyczajeniom i wybrać radnych z uwagi na ich przynależność polityczną, a nie ze względu na wymóg i potrzebę rzeczywistej reprezentacji interesów wsi.

Terytorialne zróżnicowanie frekwencji wyborczej

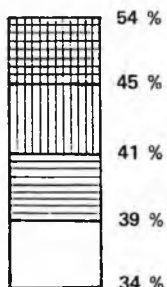
Pomimo generalnej zmiany charakteru i warunków społeczno-politycznych, w jakich odbywały się wybory samorządowe – z uwagi na silne przyzwyczajenia plebiscytowego traktowania wyborów przez elektorat oraz omawiane już cele głównych sił politycznych – analiza frekwencji wyborczej miała i tym razem podstawowe znaczenie dla określenia geografii wpływów. Pomijając niuanse, udział w głosowaniu miał być

pierwszym poważnym testem poparcia dla nowej władzy centralnej i weryfikacją tezy, że w systemach lokalnych, podobnie jak „na górze”, istnieją alternatywne elity zdolne do przejęcia władzy. Wskaźniki frekwencji zgodnie z tymi założeniami można traktować jako:

- ważny wskaźnik „siły władzy”, tzn. jej zdolności do mobilizacji społeczeństwa z przejawianiem przez nie pożądaných zachowań politycznych;
- wskaźnik zróżnicowania elektoratu, jego postaw i sympatii politycznych;
- wskaźnik poparcia dla nowych, lokalnych liderów.

Z obwieszczenia Generalnego Komisarza Wyborczego wynika, że w wyborach wzięło udział 42,27% wyborców spośród ogółu uprawnionych. Było to o 20,4% mniej niż w wyborach w 1989 r. i o 12,7% mniej niż w wyborach do rad narodowych w 1988 r. W okręgach jednomandatowych oddało karty do głosowania 43,56% wyborców, ale głosy 557 tys. nie miały wpływu na ostateczny wynik (ok. 8%). Zatem o wyborze konkretnych rad samorządowych w Polsce lokalnej zdecydowało ok. 35% wyborców, zaś w dużych miastach ok. 33%. W okręgach jednomandatowych wybrani radni potrzebowali uzyskać poparcie średnio 201 wyborców, w tym: w gminach – 206 wyborców, na terenie miast-gmin – 182, zaś w miastach do 40 tys. mieszkańców – 229 wyborców. Analogiczne wyliczenia dla okręgów wielomandatowych przedstawiają się następująco: w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców do uzyskania wyboru potrzebnych było średnio 850 głosów, zaś w 48 okręgach wyborczych na obszarze m. st. Warszawy – 1543 głosy. Wyniki te wskazują na to, że już przed wyborami (konstruując ordynację wyborczą) liczono się z wielokrotnie niższą na prowincji niż w dużych miastach bazą poparcia dla władzy i jej liderów. Należy też zauważyć, że w stosunku do wszystkich wyborów przeprowadzonych w latach 80-tych była to najniższa odnotowana frekwencja, nawet gdyby przyjąć, że w wyborach '84 i '85 wskaźnik frekwencji był zawyżany w wyniku różnego rodzaju manipulacji o 10-20%.

Bardzo istotne zróżnicowanie frekwencji ujawnia już obwieszczenie GWK'. Frekwencja w okręgach wielomandatowych wyniosła 40,51% uprawnionych, czyli była niższa o blisko 1,8% od wskaźnika dla Polski. Frekwencja w mniejszych miastach ukształtowała się na poziomie 44,38%, podobnie jak na terenie miast-gmin (44,34), czyli była wyższa o 2,1% niż ogółem w kraju. Wreszcie na typowych wiejskich terenach frekwencja wyniosła 42,69%, tzn. była nieco wyższa od wskaźnika ogólnokrajowego.



Srednia krajowa 42,13 %

Mapa 2. Frekwencja wyborcza 27 maja 1990 r. /Generalny Komisarz Wyborczy/

Wprawdzie różnice wyrażone procentowo nie są wielkie, ale możemy powiedzieć, że większy był udział w głosowaniu ludności małych i bardzo małych miast niż pozostałej.

W 5 województwach stanowiących wielkie aglomeracje (katowickie, łódzkie, krakowskie, warszawskie, poznańskie – w sumie ponad 27% elektoratu) frekwencja wyniosła 41,15%, czyli była o ponad 1% niższa od ogólnokrajowej.

Na poziomie województw najwyższą frekwencję osiągnięto w bielskim – 53%, najniższą w skierniewickim – 34,34%. Obszar rozproszenia wyniósł więc 19% i był prawie identyczny jak w wyborach 1989 roku. Odchylenie standardowe, które jest lepszą miarą dyspersji niż obszar rozproszenia, wyniosło 4.64 i było niższe niż w wyborach 1988 (6.79), natomiast podobne jak w wyborach sejmowych (4.26). Oznacza to, że zróżnicowanie poziomu frekwencji pomiędzy województwami od 1989 roku pozostało na podobnym poziomie (odchylenia od średniej frekwencji ważonej mają podobne wielkości).

Wydaje się, że sztuczna uniformizacja regionów pod względem zachowań wyborczych – charakterystyczna dla lat 45-80 – rozsypała się w latach 80-tych, a wybory 1989 ukazały obraz zróżnicowań możliwych pod tym względem.

Istnieje bardzo duże podobieństwo względnego poziomu frekwencji osiągniętej w poszczególnych województwach w roku 1990 i w 1989. Związek statystyczny między tymi zmiennymi wyrażony współczynnikiem korelacji Pearsona jest tu bardzo silny i wynosi 0,88. Frekwencja wszędzie spadła mniej więcej w takim samym stopniu. Przypadki odchylające się od tej reguły godne są w związku z tym szczególnej uwagi, gdyż sugerują istnienie specyficznych czynników odpowiedzialnych za spadek frekwencji. Co więcej, w znacznym stopniu zachowało się uporządkowanie województw na skali frekwencji (współczynnik korelacji rangowej Kendalla Tau C wynosi 0,75). Inaczej mówiąc, poszczególne województwa zajęły podobne jak w 1989 r. miejsca we frekwencyjnym rankingu. To stanowi dodatkowo wzmocnienie tezy o ponadlokalnym charakterze czynników, które doprowadziły do tak znacznego spadku frekwencji. Teza ta bynajmniej nie oznacza, że tak zwana specyfika lokalna była zupełnie bez znaczenia. Odzwierciedla się ona w zmianie rang przypisanych poszczególnym województwom.

Przyjrzyjmy się dziesięciu województwom pierwszym pod względem frekwencji w 1989 i 1990 r.:

1989	1990
1. rzeszowskie	1. bielskie
2. leszczyńskie	2. nowosądeckie
3. pilskie	3. rzeszowskie
4. bielskie	4. leszczyńskie
5. krośnieńskie	5. tarnowskie
6. przemyskie	6. krośnieńskie
7. nowosądeckie	7. pilskie
8. zamojskie	8. gdańskie
9. tarnowskie	9. kaliskie
10. kaliskie	10. poznańskie

Kwestia regionów o „zawsze” niskiej frekwencji socjologicznie jest bodaj ciekawsza, a i jej znaczenie polityczne nie ulega wątpliwości. Poniżej zestawienie województw, które w wyborach 1990 roku osiągnęły najniższą frekwencję wraz z rangami uzyskanymi w poprzednich wyborach.

1990	1984	1985	1988	1989
1. skierniewickie	39	41	9	47
2. łódzkie	43	46	47	49
3. wrocławskie	24	22	19	40
4. piotrkowskie	32	27	27	45
5. kieleckie	21	31	43	40
6. radomskie	40	38	38	48
7. siedleckie	34	11	2	45
8. elbląskie	27	42	44	40
9. olsztyńskie	11	19	24	31
10. suwalskie	8	14	29	36

Prawdziwym fenomenem jest tutaj Łódź – zawsze w końcówce tabeli. Co powoduje tam tak trwały kryzys motywacji do uczestniczenia w wyborach – kryzys obywatelskości? Wyjaśnienie tego fenomenu wymagałoby pogłębionych badań. Nie tłumaczy go bez reszty teza o szczególnie złej sytuacji materialnej mieszkańców robotniczej Łodzi (najwyższe bezrobocie w kraju). Podobnie wygląda sytuacja w sąsiadującym woj. skierniewickim, które tylko raz osiągnęło frekwencję (1988). Wypadałoby właściwie wyjaśnić powód tego jednorazowego wysoku. Łączy te woje-

wództwa rozwinięty, a ostatnio podupadły przemysł włókienniczy – być może to jego pracownicy są szczególnie sfrustrowani, co negatywnie wpływa na partycypację w wyborach. Prawdą uniwersalną, potwierdzoną dziesiątkami badań przeprowadzonych w różnych krajach, jest twierdzenie, iż grupy upośledzone (materialnie, kulturowo itp. – przy czym może chodzić o tzw. upośledzenie względne) uczestniczą w wyborach w mniejszym stopniu.

Dwa województwa, które niewątpliwie można zaliczyć do regionów o zawsze niskiej frekwencji to: elbląskie i radomskie. W obu przypadkach niską frekwencję w pierwszych trzech wyborach lat 80-tych można by wyjaśnić historią najnowszą, ale dlaczego nie nastąpiła zmiana zachowań wyborczych mieszkańców elbląskiego w 1989 r., skoro w sąsiadującym gdańskim była ona radykalna?

I wreszcie wspomnieć trzeba o województwie lubelskim, którego rangi w kolejnych wyborach były następujące: 47; 49; 48; 36; 37. Tu jednak nastąpiła pewna zmiana zgodnie z oczekiwaniami zbudowanymi w oparciu o tezę, że absencja w wyborach odbywających się w danym porządku w znacznej mierze była wyrazem kontestacji reżimu komunistycznego.

Są wreszcie na podanej liście dwa województwa: piotrkowskie i wrocławskie, w których bardzo niska frekwencja jest cechą ostatnich dwóch wyborów. Spoza listy przykład efektowniejszy to woj. ciechanowski, kiedyś przodujące – obecnie zamykające 4 dziesiątkę. Przypadki te sugerują spadek aktywności tej części elektoratu, która popierała dawny system poprzez udział w wyborach. Pozostając przy ogólnych danych o frekwencji, tezy tej nie sposób zweryfikować.

Najwyższy spadek frekwencji w stosunku do 1989 roku odnotowały województwa: białkopodlaskie (27,4), koszalińskie (27,1), słupskie (24,7), zamojskie (24,2); a następnie: legnickie, olsztyńskie, przemyskie, skiernewickie, szczecińskie, wrocławskie – po ok. 23%. Słuszny wydaje się pogląd, iż w przypadku województw: słupskiego, koszalińskiego i szczecińskiego „ponadstandardowy” spadek frekwencji był konsekwencją strajku kolejarzy Pomorskiej DOKP. Druga okoliczność, która – jak się wydaje – miała wpływ na relatywnie wyższy spadek frekwencji w tych województwach, łączy się z ich rolniczym charakterem (większości z nich). Przy tym, w przypadku województw północnych, istotny odsetek elektoratu związany jest z gospodarką pegeerowską, której szczególnie zagrażają realizowane reformy polityczne i ekonomiczne. Za tą sugestią kryje się

ogólna teza, że ludność rolnicza została poddana w pierwszym półroczu wyjątkowo silnej deprywacji, a reakcją na nią było wycofanie się z uczestnictwa w polityce (wyjaśnienie odwołujące się do psychologii) bądź wycofanie swego poparcia rządowi – postrzeganemu jako organizator wyborów i zarazem odpowiedzialnemu za sytuację gospodarczą (wyjaśnienie bazujące na założeniu plebiscytnego charakteru wyborów).

Analizując mapę frekwencji (mapa 2) z łatwością dostrzeżemy pewien na niej porządek. Województwa o zbliżonym poziomie frekwencji graniczą ze sobą. Tworzą większe regiony, często odpowiadające granicom województw sprzed reformy administracyjnej 1975 roku, a nawet jeszcze większe całości. Na uwagę zasługuje tutaj pas województw środkowoschodnich przedłużony 3 województwami północnymi, w których frekwencja była najniższa. Nie wdając się w szczegółowe analizy trzeba zauważyć, że tak utworzony makroregion charakteryzuje się relatywnie niższym poziomem dochodów ludności, słabym rolnictwem, niższym wskaźnikiem urbanizacji. Większość tych ziem należała do zaboru rosyjskiego, co może być punktem wyjścia do niezupełnie bezpodstawnych, ale trudnych do weryfikacji, spekulacji na temat znaczenia tego dziedzictwa. Najniższa frekwencja była na terenie województw dawnego Królestwa, najwyższa w Galicji. Analiza wskazuje, że związek między frekwencją a przynależnością do poszczególnych zaborów był silny ($\text{Eta}^2 = 0.44$).

Zagadnienie frekwencji nie może zostać wyczerpująco opisane bez dostrzeżenia różnicowań wewnątrzwojewódzkich. Na tym poziomie jednostkami analizy są gminy. Różnicowania wewnątrzwojewódzkie były duże i w skrajnych przypadkach różnice sięgały 50 pkt. To nie jest nowa cecha wyborów lokalnych. W wyborach '88 r. zaobserwowano podobne rozpiętości. Na podstawie oglądu danych z województwa wrocławskiego można oszacować typową rozpiętość frekwencji na 20 pkt. Dane te nie ukazują żadnych wyrazistych tendencji poza stwierdzonymi już wcześniej (wyższa frekwencja w małych miastach). W niektórych województwach frekwencja w gminach wiejskich była wyższa niż w miastach, w innych odwrotnie. Te dwie tendencje wzajemnie się znosiły, chociaż na poziomie ogólnopolskim istnieje słaby, negatywny związek między stopniem urbanizacji a frekwencją ($r = -0.14$), co sugeruje, że mieszkańcy wsi uczestniczyli w wyborach nieco częściej niż mieszkańcy miast. Nie jest to prawdziwe twierdzenie. U. wskazywany wskaźnik jest konsekwencją relatywnie niższej frekwencji w dużych miastach.

W wielu gminach doszło w istocie do bojkotu wyborów, bo tak należy traktować frekwencję w granicach 20%. Zdarzyło się to nawet w przypadku jednego średniego miasta – Bełchatowa (28,5%). Niewiele wyższa była frekwencja w Wałbrzychu (30,1%). Bojkot ten miał charakter żywiołowy, a geograficznie – wyspowy. Praktycznie na terenie wielu województw znajdują się gminy, gdzie frekwencja tylko nieco przekroczyła 20%. Dokładniejsza analiza zapewne wykazałaby pewną koncentrację tych gmin w pasie województw wschodnich (tym razem łącznie z Galicją). W dawnych wyborach wszystkie przypadki wyspowo niskiej frekwencji dobrze wyjaśniały przyczyny lokalne (konflikty z władzą, absencja jako środek nacisku na zaspokojenie lokalnych potrzeb itp.). Niektóre z nich istniały i obecnie, ale zasadniczy powód częstego bojkotu wyborów w zbiorowościach wiejskich dostrzegać należy tym razem w niezadowoleniu chłopów z polityki rolnej rządu. Wzmogły je wiosenne trudności w zbyciu ziemniaków, mleka i zboża. Wystąpiły one szczególnie silnie w pasie województw wschodnich i na tym terenie było wyjątkowo wiele wsi o bardzo dużej absencji. Dane zaagregowane na poziomie gmin nie ukazują zjawiska bojkotu wyraziście. Trzeba więc sięgnąć do informacji o wewnątrzgminnych różnicowaniach frekwencji. W jednym z okręgów gminy Brzeziny (woj. kaliskie) radnym został kandydat, który otrzymał 1 głos (informacja pełnomocnika RN SdRP w Kaliszu). Ilu głosowało – dokładnie nie wiemy (ew. głosy nieważne i bez dokonania wyboru), ale wyborców uczestniczących w głosowaniu nie mogło być więcej niż kilku. Z wielu źródeł wiadomo, że okręgi wiejskie, w których głosowało 10-15 osób nie były zjawiskiem absolutnie wyjątkowym.

Ilość kandydatów ubiegających się o mandat w okręgu wiejskim nie różnicowała istotnie poziomu frekwencji. Oznacza to, przy małej ogólnej liczbie wyborców, że kandydaci czynili bardzo niewiele, aby zmobilizować do udziału w głosowaniu chociażby swoich krewnych i bliskich sąsiadów. Świadczy też o tym fakt, iż blisko 1/3 kandydatów uzyskała w wyborach mniej niż 15 głosów.

Różnicowania frekwencji wewnątrz gmin miejskich były daleko mniejsze. Nie przekraczały one zazwyczaj 10 pkt. W warunkach Polski jest to zrozumiałe, gdyż okręgi miejskie mały się od siebie różnić pod względem składu socjalnego wyborców (zupełnie odmienne są np. miasta amerykańskie). Utrudnia to uzyskanie na podstawie rozkładu frekwencji odpowiedzi na pytanie: jakie grupy społeczne szczególnie często wzięły

udział w głosowaniu, a jakie charakteryzowała wysoka absencja? Na podstawie fragmentarycznych analiz oraz sprawozdań pełnomocników partii można pokusić się o sformułowanie kilku hipotez:

- a) frekwencja w okręgach, gdzie duży odsetek elektoratu stanowiły inteligencja i warstwy urzędnicze, była wyższa;
- b) wyższa była frekwencja w starych dzielnicach miast, co sugeruje, że ludzie starsi głosowali relatywnie częściej;
- c) niższa była frekwencja w nowych dzielnicach miast, co sugeruje, że ludzie młodzi głosowali rzadziej;
- d) w dzielnicach o znacznej koncentracji wielkoprzemysłowej klasy robotniczej frekwencja była niższa.

Wnioski te są obarczone sporym stopniem niepewności, chociaż współbrzmia z wynikami badań przedwyborczych przeprowadzonych przez CBOS. Nie można oszacować siły tych tendencji w oparciu o posiadane źródła. Wydaje się jednak, że w przypadku zachowań wyborczych inteligencji była to tendencja silna, natomiast w trzech pozostałych słaba.

W licznych relacjach pełnomocników RN SdRP powtarza się teza, że członkowie byłej PZPR w minimalnym stopniu uczestniczyli w głosowaniu. Niektórzy szacowali, iż 80% byłych członków PZPR w województwie nie brało udziału w głosowaniu. Analiza statystyczna nie potwierdziła istnienia związku między ich ilością w poszczególnych województwach a frekwencją (współczynnik korelacji $r = 0.05$ jest nieistotny). Wynik ten sugeruje, że członkowie byłej PZPR w skali kraju uczestniczyli w głosowaniu nie rzadziej ani nie częściej niż inni wyborcy, co oczywiście nie oznacza, iż tak było w każdym województwie.

Niewątpliwie pozytywny wpływ na frekwencję wywarł Kościół, a konkretnie duchowieństwo. Jak nigdy dotychczas księża bezpośrednio agitowali za udziałem w wyborach. Agitacja ta wzmogła się w dniu wyborów z chwilą, kiedy stało się jasne, że frekwencja jest bardzo niska. Mówią o tym prawie wszystkie relacje pełnomocników Rady Naczelnej SdRP. Pośrednio potwierdza to znaczny przyrost głosujących pomiędzy godz. 15.00 a 20.00.¹⁰ Trudno o jakiegokolwiek ilościowe miary siły tego wpływu. Okazał się on daleko mniejszy niż można było oczekiwać po skali angażowania się Kościoła w przedwyborczą agitację, skoro frekwencja ogółem była katastrofalnie niska. Jest sprawą dyskusyjną, czy oznacza to sekularyzację zachowań obywateli w sferze politycznej oraz jak wielki jest bezpośredni wpływ Kościoła na preferencje wyborcze. W tej ostatniej kwestii – istnieją fragmentaryczne obserwacje sugerujące, że wpływ ten jest mniej-

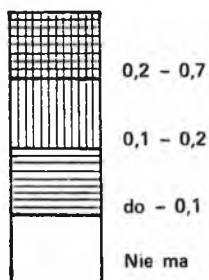
szy niż się zazwyczaj sądzi; przykładem ubiegłoroczne wybory w okręgach, gdzie preferencje Kościoła rozminęły się z preferencjami KO „S”: Michnik kontra Świtoń, Lipski kontra Pająk i po trosze Kuroń kontra Siła-Nowicki.

Zasadniczy problem, który może nieco wyjaśnić analiza frekwencji, wyraża się w pytaniu czy prawdziwa jest obiegowa teza, iż w wyborach '90 roku uczestniczyli przede wszystkim ci, którzy udzielają zdecydowanego poparcia rządowi T. Mazowieckiego, a krytycznie nastawieni do rządu pozostali w domu? Bezpośrednia weryfikacja tej tezy nie jest możliwa i to z wielu powodów zarówno praktycznych (niekompletność danych), jak i metodologicznych. Poszukując argumentów pośrednich, weryfikowano dwie hipotezy możliwe do sprawdzenia na bazie dostępnych danych:

a) im wyższa frekwencja w województwie tym niższy odsetek mandatów zdobytych przez KO „S” (przyjęto założenie, że wskaźnikiem poparcia rządu było głosowanie na KO). Hipoteza ta nie znalazła potwierdzenia. Istnieje słaba tendencja odwrotna ($r = 0,2$), czyli im wyższa frekwencja tym wyższy odsetek mandatów zdobytych przez Komitety Obywatelskie. Łatwo to zrozumieć w świetle faktu, że frekwencja była najwyższa w miastach małych i średnich, gdzie Komitety nie miały znaczącej, zorganizowanej konkurencji. Inaczej mogło być na wsiach, o czym mowa jest dalej;

b) im wyższa frekwencja w miastach wojewódzkich tym niższy odsetek głosów oddanych na Komitety Obywatelskie w tych miastach. Podobnie jak w poprzednim przypadku związek statystyczny ma kierunek odwrotny od założonego w hipotezie. Jest nawet istotnie wyższy ($r = 0.37$).

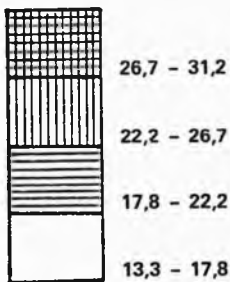
Pozostaje wreszcie do zanalizowania zjawisko zróżnicowania aktywności politycznej w poszczególnych województwach ze względu na stopień występowania alternatywnych liderów lokalnych. Odpowiednim materiałem wyjściowym jest w tym przypadku mapa obrazująca odsetek okręgów w województwach, w których odnotowano niepełną (żadnego) obsadę kandydatów na radnych. Znaczną aktywność w tym wymiarze wykazują województwa położone na zachód od Wisły, w centralnym obszarze Polski (mapa 3). Wśród obszarów najmniej aktywnych zwracają uwagę następujące województwa: toruńskie, ciechanowskie, ostrołęckie, łomżyńskie, radomskie, zamojskie, krakowskie oraz opolskie. Stanowią one obszary, na których najczęściej odnotowywano brak zgłoszonych kandydatów. Na tych właśnie terenach najbardziej znaczące w skali kraju



razem - 45 okręgów

dane oficjalne 17.05

Mapa 3. Procent okręgów wyborczych bez zgłoszonych kandydatów /Generalny Komisarz Wyborczy 1990. Komputerowa Służba Sprawozdawcza/



dane oficjalne 17.05

Mapa 4. Procent okręgów z 4 lub więcej kandydatami /Generalny Komisarz Wyborczy 1990. Komputerowa Służba Sprawozdawcza/

sukcesy odnieśli kandydaci PSL (relatywnie do innych woj.). Województwa, gdzie stwierdzono najwyższy odsetek okręgów, w których zgłoszono czterech lub więcej kandydatów to: śląskie, bydgoskie, piłskie oraz włocławskie (mapa 4). Sądząc z danych przedstawionych przez SdRP są to tereny, gdzie ta partia odnotowała, relatywnie, największe sukcesy (mapa 7).

Związek sukcesu (relatywnego) działaczy PSL z frekwencją wyborczą jak₄ zanotowano w wyżej wymienionych województwach jest widoczny; oprócz zamojskiego – gdzie frekwencja wyborcza była zawsze wyższa niż przeciętna krajowa – w pozostałych województwach była ona znacznie niższa od średniej krajowej.

W świetle przytoczonych analiz pozostaje niewiadomą kwestia, jakie byłyby wyniki wyborów przy wyższej frekwencji. Gdyby w Polsce lokalnej istniał czytelny dla elektoratu podział na ugrupowania rządowe i opozycyjne to – jak się może wydawać – wyniki byłyby mniej korzystne dla władz rządowych. Ponieważ tak się nie stało, można przypuszczać, że to właśnie brak wykrystalizowanej opozycji i pluralizmu sił był jednym z zasadniczych powodów tak wysokiej absencji. Istniejące ugrupowania nie zdołały zagospodarować więcej niż 1/3 potencjału aktywności.

Drugim czynnikiem obniżającym frekwencję wyborczą mogły być prawidłowości zaobserwowane w kampaniach wyborczych w USA. Zauważono tam, że obniżenie frekwencji podczas wyborów do Kongresu w 1986 r. (37,7%) spowodowane było negatywną oceną obu głównych kandydatów (stwierdzało tak 67% ankietowanych Amerykanów). Fachowcy wyciągnęli z tego wniosek, że najskuteczniejsza w takiej sytuacji jest kampania negatywna. Ludzie tego nie lubią, ale rzecz w tym, że negatywne przesłanie do jednych trafia, a inni – zdegustowani – pozostają w domu.¹¹

Nie dysponujemy pełnymi danymi na temat tego, jaki był stopień nasylenia kampanii negatywnymi treściami w województwach, gdzie odnotowano najniższą frekwencję. Na podstawie wrywkowych obserwacji wydaje się, że można postawić hipotezę, iż w okręgach, gdzie do wyborów stanęli nowi, autentycznie alternatywni wobec dawnej nomenklatury PZPR liderzy lokalni, frekwencja w województwie była wyższa od przeciętnej krajowej (ok. 50%). Tam, gdzie liderów tych zabrakło, wyborcy zachowali się podobnie jak w 1989 r., tzn. w zdecydowanej większości unikali dokonania wyboru.

Polityczne wyniki wyborów

Analizując wyniki wyborów należy przytoczyć kilka istotnych objaśnień.

Po pierwsze – trzeba zwrócić uwagę na fakt użycia ordynacji wyborczej łączącej zasadę większościową w małych ośrodkach miejskich i na wsi z zasadą proporcjonalną w średnich i dużych miastach.

Podawane powszechnie statystyki zdobytych mandatów bez podziału na dwie grupy związane z ordynacjami, według których zdobywano miejsca w radach, jest czynnikiem mylącym. Albowiem w okręgach wielomandatowych 42% ludności wybierało zaledwie 9% radnych. Jeżeli dodamy do nich 91% mandatów obsadzonych w okręgach jednomandatowych, w których głosowało 58% elektoratu, to uzyskamy sytuację, w której siła głosu tych ostatnich jest niemal 10-krotnie silniejsza niż w dużych miastach.

Po drugie – nie było w skali kraju ugrupowania, które zgłosiłoby kandydatów do wszystkich mandatów. Przy tym większość partii politycznych ubiegała się zaledwie o kilka procent mandatów, jedynie PSL o blisko 1/4. Trzeci problem to trudności z rozszyfrowaniem i zakwalifikowaniem list nie posiadających czytelnego szyldu politycznego.

Po trzecie – jak słusznie podniósł St. Gebethner – „treść komunikatu ogłoszonego przez komputerową służbę sprawozdawczą Generalnego Komisarza Wyborczego – a przede wszystkim metoda opracowania i przedstawienia danych – musi budzić zasadnicze zastrzeżenia. Dla politycznej oceny ważne są w pierwszym rzędzie liczby i procenty głosów oddanych na poszczególne partie i ugrupowania polityczne oraz liczby i procenty uzyskanych przez nie mandatów. Liczba głosów oddanych na poszczególne orientacje i ugrupowania jest decydująca dla oceny wpływów wśród wyborców. Zestawienie zaś procentów uzyskanych mandatów w konfrontacji z procentem głosów daje dopiero podstawy do oceny tego, czy system wyborczy deformuje wolę wyborców (i w jakim kierunku), czy nie”.

Po czwarte – kolejna zmiana (dosyć radykalna) procedury głosowania w wyborach 90, jak można spekulować, miała pewien wpływ na wynik wyborów.

Liczba wyborców nie potrafiących wyrazić swej woli zmalała nieznacznie. Głosów nieważnych było 2,97% ogółu, a 4,85% stanowiły głosy bez dokonania wyboru. Oznacza to, że blisko 900.000 wyborców – mimo uczestnictwa w głosowaniu – nie wywarło wpływu na jego wyniki.

Istotne są także zróżnicowania tych wskaźników. W środowisku wiejskim relatywnie mało było głosów nieważnych (1,93%), ale za to najwięcej głosów bez dokonania wyboru (7,33%). W miastach do 40 tysięcy (również okręgi jednomandatowe) mniej głosujących miało kłopoty z dokonaniem wyboru (5,1%). Głosy tego rodzaju to w zdecydowanej większości konsekwencja wrzucania kart bez żadnych skreśleń – nawyk z dawnych wyborów.

W okręgach wielomandatowych proporcje między głosami nieważnymi, a głosami „bez dokonania wyboru” były odwrotne. Głosów nieważnych było 4,75%, a głosów „bez dokonania skreśleń” 2,43%. Wskazuje to na wystąpienie tendencji wśród miejskich wyborców, aby oznaczać preferencje wobec kandydatów na więcej niż jednej liście, podobnie jak czyniono to w wyborach ubiegłorocznych.

Generalnie, według zestawienia biura Generalnego Komisarza Wyborczego z 20 maja, na 52 037 wybieranych radnych stanęło do walki wyborczej 147 389 kandydatów (130 300 w okręgach jednomandatowych i 17 039 w okręgach wielomandatowych). Wybrano 51 987 radnych, w tym 473 w drodze losowania; 50 miejsc nie zostało obsadzonych.

Interpretacja politycznych rezultatów wyborów jest sprawą złożoną. Opublikowane przez Głównego Komisarza Wyborczego wyniki są mało wiarygodne z wielu powodów. Zostały one skrytykowane przez analityków wyborczych jako nierzetelne i manipulatorskie oraz zakwestionowane przez większość partii i sił politycznych jako nieprawdziwe.¹² Uznając słuszność tych zarzutów należało wyniki przedstawione przez GKW skonfrontować i zweryfikować z danymi zebranymi przez odpowiednie komórki partii biorących udział w wyborach. Wyniki te, których wiarygodność z innych względów też można kwestionować, zostały ostatecznie przyjęte jako podstawa do analizy (por. tab. 3), mimo, iż poszczególni radni spoza KO unikali w trakcie kampanii czytelnej dla wyborcy identyfikacji organizacyjno-politycznej. Znalazło to swój wyraz w przedstawianych przez GKW wynikach zamazujących w istocie polityczne zróżnicowanie geografii wyborczej. Okazało się bowiem, że interesy lokalne są pozbawione wyrazistej identyfikacji politycznej. Zwycięzcami zostawali na ogół kandydaci kadłubowych politycznie Komitetów Obywatelskich bądź również często niezależni reprezentanci grupowych interesów. Dało to asumpt i do takich wniosków: aby modelując przyszłą infrastrukturę polityczną w państwie wykorzystać to zjawisko i utworzyć jako parlamentarny organ władzy – izbę zorganizowanych interesów, w której byliby represen-

Tab. 33. Mandaty zdobyte przez przedstawicieli głównych sił politycznych w wyborach samorządowych '90

WOJEWÓDZTWA	KO+„S”		PSL		SdRP		SD		Ogółem ilość	
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%		
1	Biała Podlaska	254	33.9	53	7.1	18	2.4	10	1.3	747
2	Białystok	485	46.5	59	5.6	38	3.6	5	0.5	1042
3	Bielsko	690	55.6	148	11.9	6	0.5	40	3.2	1241
4	Bydgoszcz	518	39.7	229	17.5	48	3.7	42	3.2	1306
5	Chełm	186	32.6	68	11.9	18	3.2	12	2.1	570
6	Ciechanów	314	32.7	235	24.5	20	2.1	9	0.9	959
7	Częstochowa	508	41.9	172	14.2	58	4.8	21	1.7	1208
8	Elbląg	370	44.3	145	17.4	17	2.0	23	2.7	835
9	Gdańsk	700	54.2	160	12.4	2	0.1	19	1.5	1291
10	Gorzów	438	50.7	135	15.6	11	1.3	23	2.7	863
11	Jelenia Góra	539	62.2	55	6.3	5	0.9	28	3.2	867
12	Kalisz	422	33.9	236	18.9	86	6.9	31	2.5	1245
13	Katowice	1402	60.9	107	4.6	23	1.0	55	2.4	2300
14	Kielce	694	41.7	338	20.2	19	1.1	22	1.3	1662
15	Konin	501	49.3	198	19.5	35	3.4	8	0.7	1015
16	Koszalin	345	41.0	150	17.8	14	1.7	14	1.7	840
17	Kraków	452	50.2	149	16.5	18	1.9	5	0.5	901
18	Krosno	544	55.2	85	8.6	1	0.1	17	1.7	985
19	Legnica	385	51.7	75	10.0	10	1.3	12	1.6	744
20	Leszno	265	39.3	191	28.3	10	1.5	14	2.1	674
21	Lublin	598	40.9	301	20.5	9	0.6	22	1.5	1463
22	Łomża	402	51.0	71	9.0	-	-	5	0.6	788
23	Łódź	209	46.7	52	11.6	9	2.0	7	1.5	447
24	Nowy Sącz	625	60.2	118	10.9	9	0.8	13	1.2	1083
25	Olsztyn	532	43.3	182	14.8	51	4.1	30	2.4	1227
26	Opole	474	32.9	307	21.3	13	0.9	29	2.0	1440
27	Ostrołęka	319	36.6	28	3.2	9	1.0	19	2.2	872
28	Piła	410	43.7	161	17.2	23	2.4	30	3.2	937
29	Piotrków	464	40.2	197	17.1	9	0.8	8	0.7	1154
30	Płock	425	44.7	90	9.4	8	0.8	6	0.6	951
31	Poznań	550	39.2	101	7.2	66	4.7	26	1.8	1402
32	Przemysł	334	40.9	165	20.2	22	2.7	12	1.5	815
33	Radom	617	45.3	300	22.0	19	1.4	22	1.6	1361
34	Rzeszów	553	52.3	78	7.4	16	1.5	6	0.5	1056
35	Siedlce	365	25.3	249	17.3	29	2.0	17	1.2	1440
36	Sieradz	359	41.5	168	19.4	19	2.2	7	0.8	865
37	Skiernewice	314	37.1	139	16.4	7	0.8	11	1.3	846
38	Słupsk	285	40.8	121	17.3	22	3.1	17	2.4	699
39	Suwałki	339	36.6	135	14.6	2	0.2	11	1.2	926
40	Szczecin	574	50.4	95	8.3	2	0.1	25	2.2	1139
41	Tarnobrzeg	639	52.4	170	13.9	11	0.9	16	1.3	1220
42	Tarnów	392	37.3	96	9.1	16	1.5	18	1.7	1052
43	Toruń	472	41.7	166	16.2	24	2.3	10	0.9	1023
44	Wałbrzych	658	66.8	88	8.8	11	1.1	17	1.7	999
45	Warszawa	967	69.2	33	2.3	16	1.1	11	0.7	1398
46	Włocławek	290	33.4	270	31.1	23	2.6	14	1.6	867
47	Wrocław	586	63.4	77	8.3	12	1.3	8	0.8	924
48	Zamość	438	39.3	55	4.9	26	2.3	8	0.7	1113
49	Zielona Góra	600	51.7	176	15.1	28	2.4	29	2.5	1159
	RAZEM	23784	45.7	7175	13.8	968	1.8	864	1.6	51987

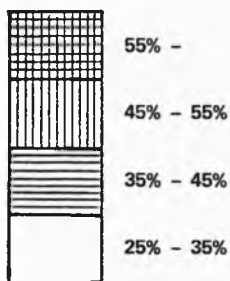
Źródło: Dane Generalnego Komisarza Wyborczego.

Raporty pełnomocników RN SdRP, NKW PSL i CK SD. Obliczenia własne.

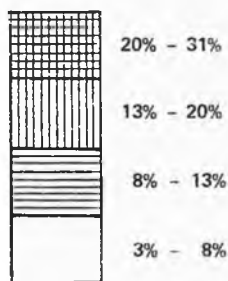
towani: przedstawiciele przedsiębiorców, pracowników najemnych, rolników indywidualnych, spółdzielczości i inteligencji twórczej. Izba ta byłaby reprezentacją funkcjonalną, a nie drugą izbą reprezentacji terytorialnej, powoływaną dla dyskusowania sprzecznych interesów i rozwiązywania konfliktów grupowych." Globalnie, niekwestionowanymi zwycięzcami ogłoszono KO, ale w okręgach jednomandatowych jest to zwycięstwo wątpliwe. W układzie wojewódzkim (mapa 5) największy sukces (stosunek liczby kandydatów do ilości zdobytych mandatów) KO odniosły w województwach: olsztyńskim, zielonogórskim, krakowskim, tarnowskim, warszawskim, płockim, wałbrzyskim, gdańskim, legnickim i wrocławskim. Relatywnie najgorzej wypadły w małych miastach (różnica wskaźnika poparcia między Gdańskiem a Łomżą wyniosła 40 pkt.).

Kandydaci Socjaldemokracji R.P. nie stanowili – tak jak inni – konkurencji dla KO. Zdobyli oni w sumie ok. 7% głosów (mapa 7), przy czym ich elektorat wyborczy sytuował się raczej w województwach o charakterze rolniczym i rolniczo-przemysłowym, a więc relatywnie rzadziej zaludnionych. Kandydaci PSL zdobyli ogółem ok. 13% ogółu mandatów (mapa 6), co plasuje tę partię na drugim miejscu po KO (45.7%). Najsilniejszych wpływów tej partii należy poszukiwać w wiejskich okręgach województw: wrocławskiego, leszczyńskiego, ciechanowskiego, radomskiego, opolskiego, lubelskiego, kieleckiego i przemyskiego. Są to więc na ogół województwa mało uprzemysłowione i mało zurbanizowane, o wyraźnie rolniczym charakterze. Porównanie miast o „dużych” wpływach PSL z miastami o „dużych wpływach” SdRP i SD pokazuje wzajemnie niekonkurencyjny charakter tych trzech partii. Konkurencyjny był natomiast ich łączny elektorat wobec KO. W województwach, w których KO uzyskały relatywnie mniej głosów, te trzy partie otrzymały ich więcej.

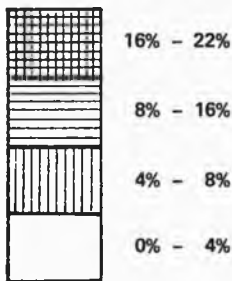
Kandydaci Stronnictwa Demokratycznego, poszukując poparcia w mniejszych miastach wojewódzkich, uzyskali w wyborach ok. 2% ogółu mandatów. Podobnie jak w przypadku kandydatów innych partii (PUS, KPN, PPS, ZChN, Ch-DSP, UCh-S) znajdowali to poparcie sporadycznie w różnych miejscach. Na podstawie wyników wyborów lokalnych nie można jeszcze wiele powiedzieć na temat siły i zróżnicowania regionalnego poparcia dla tych partii. Kilka z nich potraktowało wybory bardzo instrumentalnie, a więc zamiast na wynik liczyły bardziej na: szerszą niż dotychczas promocję czy wręcz zapoznanie z partią, jej działaczami i programem; sprawdzenie kondycji terenowych komórek (sprawności



Mapa 5. Odsetek zdobytych mandatów KO + "Solidarność" wg województw.
/Obliczenia własne na podstawie danych GKW/



Mapa 6. Odsetek zdobytych mandatów przez członków PSL wg województw.
/Obliczenia własne na podstawie danych NKW PSL i GKW/



Mapa 7. Odsetek zdobytych mandatów przez członków i sympatyków SdRP wg województw. /Obliczenia własne na podstawie danych SdRP/

aktywu, jego liczebności, szacunkowego elektoratu); sprawdzenie przed kolejnymi, ważniejszymi wyborami skuteczności różnych strategii wyborczych (kwestia bloków, koalicji, przyjmowanych szyldów, technik propagandy, znaczenia wizerunków kandydatów); sprawdzenia, jakie procesy czy wydarzenia sprzyjają partii, a jakie są niekorzystne; zebranie doświadczeń odnośnie rozwiązań ordynacji wyborczej i walki przedwyborczej w kampanii itd. Wszystko to sprawia, iż nie należy przywiązywać zbytnej wagi do wyników wyborów lokalnych, lecz trzeba traktować je jako następny krok do kształtującego się dopiero nowego układu sił politycznych. Wiele wskazuje na to, że nie nastąpi to już w kolejnych wyborach prezydenckich ogłoszonych na jesień '90 r. Stanowiąc one będą jedynie kolejne przybliżenie i zarazem szansę na skumulowanie wiedzy o istniejących już i mających dopiero nastąpić względnie trwałych różnicowaniach geografii wpływu politycznego partii i ugrupowań politycznych, jakie wykrystalizują się w warunkach nowej demokracji w Rzeczypospolitej. O potrzebie posiadania wiedzy naukowej na ten temat nie trzeba nikogo przekonywać. Ważne jest to, że po okresie monopolu władzy PZPR – w Polsce lokalnej wytworzyła się próżnia polityczna. Dotychczasowy układ i mechanizm władzy sprawowanej w terenie uległ poważnej dezintegracji; wynikłej nie tylko z rozwiązania tej partii, lecz także ze słabości opozycji na tym terenie. W nowych regułach gry politycznej próżnia ta zostanie zapewne wypełniona, ale na razie wypada się zgodzić z opinią, że politycznymi zwycięzcami wyborów samorządowych zostały niezorganizowane politycznie grupy obywateli.

¹ J. Wiatr, J. Raciborski, „Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski”, UW 1987, J. Raciborski, „Rytuał, plebiscyt czy wybory”, UW 1989.

² Por. T. Żukowski, A. Florczyk, J. Najdowski, „Nowa geografia polityczna Polski”, „Solidarność” nr 6(43), 6 lipca 1989 r.

³ Por. „Wybory do Sejmu i Senatu 1989” w „Państwo i Prawo”, zeszyt 8, sierpień 1989.

⁴ H. Tingsten, „Political Behaviour. Studies in Electron Statistics”, London 1937.

⁵ St. Gebethner, *ibid.*

⁶ Por. K. Leski, „Kto za nimi stoi”, w „Gazeta Wyborcza” nr 35 z 26. VI. 89.

⁷ A. Florczyk, T. Żukowski, J. Najdowski; *ibid.*

⁸ Wykorzystano tu raport z badań przeprowadzonych przez E. Nowacką, a także artykuły prasowe i referaty na sesję PTS „Jutro wybory”.

⁹ W dalszym ciągu tego paragrafu wykorzystano analizy i obliczenia zawarte w pracy J. Raciborskiego: „Wybory samorządowe '90. Wstępna analiza ze szczegól-

nym uwzględnieniem SdRP”, Raport ten został zakupiony dla potrzeb programu 09. 08.

¹⁰ Frekwencja wg danych GWK o godz. 11.00 wynosiła średnio 10.45%, a o godz. 15.00 - 26.17%.

¹¹ Por. J. Kalabiński, „Frustrująca wyborcza zabawa” w „Gazeta Wyborcza” nr 256 (423), 3-4. XI 1990 r.

¹² Por. St. Gebethner, „Wyniki z wieloma niewiadomymi” w „Życie Warszawy” nr 132 z 8. VI. 1990 r. oraz „List SdRP do premiera. Dla dobra wspólnego nie dla protestu” w „Trybuna” z 20. VI. 1990 r.

¹³ Por. S. Ehrlich, „Tysiąc Solonów wkracza do Warszawy” w „Gazeta Wyborcza”, 24. X. 90.

Podsumowanie

Lokalne systemy władzy w wielu krajach są jednym z najbardziej interesujących fenomenów życia politycznego.¹ W Polsce, podobnie jak w innych krajach tzw. realnego socjalizmu, najbardziej uderzającą cechą było to, że instytucje władzy lokalnej jako podmioty niższego szczebla musiały odwzorowywać układy panujące w centrum. Pojęcie centrum było czymś względnym, bowiem – jak stwierdza W. Kawalec to Rewolucja Październikowa dała początek nowemu systemowi władz lokalnych. Został on odpowiednio dostosowany do specyfiki każdego kraju obozu socjalistycznego.² O kształcie lokalnego systemu władzy rozstrzygały zatem doktrynalne zasady organizacji i funkcjonowania całego państwa. One z kolei wynikały (wprost lub pośrednio) z założeń ideologicznych rządzącej partii komunistycznej typu leninowskiego. Centralizm, supercentralizowane planowanie i odgórne zarządzanie życiem społecznym, omnipotencja państwa i zdecydowana dominacja kolektywno-państwowej formy własności, zbiurokratyzowany aparat rządzenia słabo wkomponowany w system prawny, a więc działający obok prawa - oto podstawowe wyznaczniki globalnego i przez to lokalnego systemu rządzenia. Z tego punktu widzenia mówienie o jakiegokolwiek autonomii władzy lokalnej byłoby absurdem. Koordynacja polityki lokalnej w dowolnej gminie czy województwie mogłaby być dokonywana przez komputer nakazowo-rozdzielczy ulokowany w centralnych strukturach partyjno-państwowych. Tak się jednak nie działo z wielu powodów. Przede wszystkim system autorytarnego socjalizmu dosyć szybko wyczerpał swoje możliwości rozwojowe. Polityczny ład monocentryczny także w wymiarze lokalnym okazał się mało efektywny. Bardzo szybko dostrzeżono to, co oczywiste: swoistości regionalne wynikające z naturalnych odmienności historyczno-

kulturowych; ale praktycznie żadna z przeprowadzanych w latach 1950, 1958, 1972-3-5, 1984 istotnych reform władz lokalnych w Polsce nie mogła tego uwzględnić. Dostosowanie do specyfiki miało zatem niewielki i dosyć sztywny margines swobody. To, czego nie można było uwzględnić w prawie, przeniknęło jednak w inny sposób do mechanizmu rządzenia. Gminą nie można było bowiem rządzić w analogiczny sposób, jak państwem. Decydujące często w polityce państwowej oddziaływania – np. typu międzynarodowego, ideologicznego – w wymiarze lokalnym (prawie) zupełnie nie liczą się. Mają znaczenie inne czynniki: bardziej przejrzysta niż w wielkich miastach struktura interesów; bliższe, bardziej tradycyjne więzi społeczne; większa jawność i kontrola działań władzy. Wszystkie te czynniki od samego początku rozsądzały narzucony system, ale nie one miały decydujący wpływ na przeprowadzane korekty. Efektywność ekonomiczna stopniowo stawała się pierwszoplanowym kryterium oceny władz lokalnych. To sprawiło, że sfera autonomii władz lokalnych z wolna poczęła się zwiększać. Mechanizmy i zasady polityki lokalnej – do 1958 r. oparte wyłącznie na założeniach doktrynalno-ideologicznych – coraz częściej odwoływały się do norm kulturowych i swoich wartości.

Ostry kryzys społeczno-gospodarczy, jaki w Polsce lokalnej dostrzeżony został w połowie lat 70-tych, wywołał nowe zjawisko. Było to zróżnicowanie lokalnych systemów wynikające z ostrości niezaspokajanych potrzeb. Z biegiem lat dysonans między niezaspokajanymi potrzebami a możliwościami ich zaspokajania (które dalej pozostawały w gestii centrum) pogłębiał się.³ Moment zagrożenia wywołało powstawanie i krystalizowanie się w strukturze społeczności lokalnych środowiskowych grup interesu. Władze lokalne stopniowo zaczęły znajdować się pod ich presją. Reprezentanci tych grup przenikali w struktury władz lokalnych i zmieniali dotychczasowe układy. Stawali się realizatorami dwóch ról: ekspozyturą politycznej woli centrum oraz reprezentantami zagrożonych interesów swojego środowiska. Po raz pierwszy procesy obserwowalne w skali globalnej i lokalnej zaczęły przeplatać się i wzajemnie warunkować w systemie autorytarnym.⁴ Odbywało się to w różnym zakresie oraz rytmie, bowiem decydowały o tym różnice w:

- świadomości niezaspokojonych potrzeb,
- działalności instytucji ujawniających potrzeby, oraz
- hierarchiach preferencji władz lokalnych do ich zaspokajania.

Zróznicownie, jakie wystąpiło w Polsce lokalnej ze względu na te trzy kryteria, nie było – bo nie mogło być – zbyt duże. W warunkach systemu zakładającego logikę uniformizacji żadna z socjologicznych zmierzających podziału stosowanych w badaniach empirycznych nie okazała się na tyle silna, aby można było zauważyć jakieś ośrodki, do których kryzys nie dotarł albo wskazać władze lokalne, które byłyby zdolne do samodzielnej obrony przed nim, chcące lub umiejące przełamywać narzucane z zewnątrz standardy rozwoju.⁵ Struktura niezaspokojonych potrzeb miała oczywiście swoje znamiona lokalizmu. Decydowały o tym między innymi: różna infrastruktura gospodarcza (zasoby), polityczna (zróznicowanie organizacji reprezentujących społeczno-zawodowe i gospodarcze interesy),⁶ i kulturowa. Brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb w sferze budownictwa, rolnictwa, służby zdrowia i innych dwójako oddziaływało na sferę polityczną. Z jednej strony wytwarzało się w społecznościach lokalnych poczucie integracji negatywnej w postaci skłonności do działań kontestacyjnych, z drugiej strony zanik pożądanego przez centrum aktywności społeczno-politycznej; mierzonej np. wskaźnikiem uczestnictwa w wyborach. Powstał zakłęty krąg niemożności. Spowodowany kryzysem brak podstawowych dóbr i środków inwestycyjnych – w połączeniu z niesamodzielnością ekonomiczną, finansową i polityczną władz lokalnych – wywołał powolny zanik aktywności społeczności lokalnych, od występowań której władze centralne coraz częściej uzależniały możliwość pozyskiwania nowych funduszy.

Lokalne władze znalazły się w trudnej sytuacji. W rozładowywaniu „natłoku słusznych żądań” trzeba było liczyć bardziej na siebie niż na władze „z góry”. Zasada jednolitości władzy, która określała dotychczas mechanizm sprawowania władzy, zderzyła się z presją oddolnych potrzeb. Efektem tego było dalsze zróznicowanie sposobów artykułowania i realizacji interesów lokalnych. Poczęły narastać ukryte, nieformalne, a także patologiczne formy załatwiania własnych interesów. Sytuacja „krótkiej koldry” sprawiła, że lokalne władze polityczne (stanowiące elitę decyzyjną rozdzielającą deficytowe dobra) coraz częściej omijały i łamały prawo, stawały się podatne na korupcję i niechętne wobec długofalowych programów wyjścia z kryzysu. Instytucjonalne kanały artykulacji, choć formalnie stanowiły główną oś mechanizmu władzy, wyraźnie – w opinii mieszkańców – straciły na przydatności. Ujawniła się cała złożoność gry interesów lokalnych. Zróznicowanie to, zaobserwowane na szczeblu gminy,

miało także inne przyczyny. Stwierdzono mianowicie duże rozwarstwienie społeczności lokalnych w zakresie uczestnictwa w działalności gospodarczej i aktywności politycznej, związane z nieujawnionymi dotychczas różnicami systemów wartości i norm, regionalnym zróżnicowaniem kulturowym, zawodowym, pokoleniowym i innym. W politologicznym wymiarze badanych problemów zwrócono większą uwagę na bliższe rozpoznanie kwestii politycznej reprezentacji interesów zbiorowości lokalnych. Termin „reprezentacja” w zastosowanym ujęciu badawczym objął działalność:

1. Pośredników lub rzeczników, którzy występowali na rzecz interesów i potrzeb obywateli,
2. Ludzi, którzy obiektywnie stanowili elitę lokalną,
3. Osób utożsamiających się z problemami społeczno-politycznymi danego terenu, oraz
4. Aktywność polityczną przejawianą przez społeczności lokalne w wyborach.

W badaniach przyjęto założenie, że reprezentanci terenu są zbiorowością potencjalnie najbardziej zainteresowaną w promowaniu reform i koniecznych zmian; bazą, na której będzie można w przyszłości oprzeć się i wykorzystać dla ich realizacji. Do badań prowadzonych w gminach Polski południowej i północno-zachodniej oraz wśród urzędników administracji państwowej wytypowano tych liderów, którzy w sposób formalnoprawny bądź zwyczajowo posiadali status albo pełnili rolę reprezentanta swojej grupy odniesienia w gminie, administracji, organizacji społeczno-politycznej, władzach lokalnych – czyli w obrębie lokalnego systemu politycznego. Definicja reprezentanta interesów (lidera), jaką się posługiwało, okazała się nieco wieloznaczna w tym wymiarze, w którym występują różne możliwości rozumienia terminu „lokalny system polityczny”. Ostatecznie okazało się, że ze względów naukowych i praktycznych należało dookreślić pojęcie reprezentanta politycznego (lidera) w stosunku do osób, których przedmiotem działalności była – mówiąc słowami D. Eastona - autorytatywna alokacja środków i wartości dokonywana przez nich w społecznościach lokalnych i wewnątrz swoich grup odniesienia. Innymi słowy – faktycznymi reprezentantami interesów w gminach okazywali się nie tyle ci, którzy pełnili rolę „pasa transmisyjnego od ludności do władz”, co ludzie będący nieformalnymi autorytetami mogącymi modyfikować, kształtować czy też odrzucać pilne potrzeby występujące na danym terenie. Inni, oficjalni przedstawiciele „klasy rządzącej”

w gminie, tworzyli dosyć liczne elementy fasadowych struktur pozorujących życie polityczne. Odwrotnie niż zakładano, okazywali się oni (jak to potwierdziły wyniki badań wśród administracji⁷) hamulcem wszelkich zmian czy też reform, a jeżeli takie dopuszczano to tylko drogą odgórną, via centrum. Opierając się na wynikach badań można zatem stwierdzić, iż dominującym do końca lat 80-tych poglądem władz i ludności na temat możliwości rozwojowych gmin w Polsce było stanowisko: że gruntowne zmiany w lokalnych systemach władzy mogą stanowić początkowe, a zarazem kluczowe ogniwo ewolucyjnego przeobrażenia całego systemu; lecz uczynić to można jedynie poprzez już istniejące, koncesjonowane struktury władcze i organizacyjne (kierownicza rola PZPR). Klucz do rozwiązania tego problemu znajdował się zatem poza systemami lokalnymi, a odblokowanie „uśpionego potencjału” nie mogło dokonać się od wewnątrz. Częściowe potwierdzenie tej tezy odnaleźć można analizując wyniki wyborów w latach 1989-90. Prowincja w swoich zachowaniach wyborczych ujawniła na ogół większy sceptycyzm wobec opozycji będącej nośnikiem przełomowych zmian. Przebudzenie nie nastąpiło w kolejnych wyborach samorządowych i wiele wskazuje na to, że prędko nie nastąpi. Przyczyny tego stanu rzeczy są wielorakie. Wiadomo przede wszystkim, że w gminach – w odróżnieniu od wielkich miast – nie było alternatywnych elit przywódczych o charakterze programowym. Po wtóre – kolejna zasadnicza zmiana (reformacja ustroju samorządowego) odbywa się nie bez trudności, a nawet oporu, co powoduje zrozumiałą destabilizację polityczną, na którą nakłada się brak infrastruktury politycznej na wsi (po rozwiązaniu PZPR i przekształceniach PSL brak wyrazistych nowych sił, które byłyby w stanie na stałe wypełnić powstałą próżnię polityczną). Po trzecie – po 45 latach realizacji autorytarno-centralistycznej polityki szybkie przejście do modelu demokratyczno-samorządowego nie jest możliwe.

Wydaje się, że duża część nowych elit lokalnych posiada świadomość istniejącego stanu rzeczy. Tak jak w końcowej dekadzie lat 80-tych, tak i obecnie dla wielu działaczy lokalnych nie związanych z żadną orientacją ideowo-polityczną dokonywane reformy pozostają mało wiarygodne. U jednych powoduje to oczekiwanie na nowe radykalne rozwiązania, u innych trwanie w uśpieniu i oczekiwanie na stabilizację, a u niektórych – zwłaszcza byłych prominentów - stan bezruchu spowodowany blokadą bądź niemożliwością brania udziału w życiu publicznym.

Wszystko to pozwala prognozować taki rozwój sytuacji politycznej

w układach lokalnych, który może stanowić odwrócenie sytuacji zaistniałej w środowiskach robotniczych w Polsce po okresie 1980- 81. Próżnia, jaka nasila się obecnie po odejściu wielu aktywistów lokalnych starego reżimu, zostanie powoli wypełniona nowymi ludźmi, którzy z mandatem zaufania ludności zechcą samodzielnie odczytywać i artykułować zbiorowe potrzeby i interesy społeczności. Proces ten będzie następował powoli i nie bez zahamowań spowodowanych chęciami uzyskania jak najszybciej sukcesu oraz mocno ograniczonymi możliwościami finansowymi i organizacyjnymi. Pojawił się problem dotyczący zależności obecnych liderów wobec nowego układu sił politycznych. Czy pozostaną jedynie bezwolnym narzędziem, produktem dysonansu poznawczego własnych grup odniesienia, czy też szukać będą możliwości usamodzielnienia się, zacieśniając więzi ze swoimi patronami politycznymi? Odpowiedzi na te pytania udzieli oczywiście praktyka, ale na podstawie dotychczasowych ustaleń badawczych już dziś należy zasygnalizować możliwe perturbacje. Ich wcześniejsze dostrzeżenie i docenienie pozwoli być może ustrzec się od błędów i wnieść odpowiednie korekty.

Problemy uczestnictwa społeczności lokalnych w polityce są przedmiotem zainteresowania badaczy w różnych krajach. W rozwiniętych ekonomicznie zachodnich systemach przyjęło się, zgodnie z teorią liberalną, że przedstawicielska władza wyłoniona w wyniku wyborów powszechnych stanowi główne kryterium demokratyczności ustroju. Uczestnictwo polityczne określa się i mierzy przeważnie w kategoriach aktywności wyborczej, ponieważ sfera polityczna kończy się tam u bram zakładu produkcyjnego.⁸ Problem poszerzenia tej sfery tak, aby partycypacja polityczna stała się powszechną częścią życia publicznego i pracy, stanowił w latach 80-tych jeden z podstawowych postulatów wielu uczonych z Europy zachodniej i USA.

W Polsce w tym okresie szanse politycznego uczestnictwa społeczności lokalnych przedstawiały się inaczej. Wspomniane już wielokrotnie uwarunkowania sprawiały, że autorytarno-centralistyczny system polityczny – wspomagany ideologicznie z zewnątrz – mógł w Polsce przetrwać dopóty nie załamał się minimalny próg efektywności ekonomicznej, który zwłaszcza w pierwszych latach PRL-u oraz w dekadzie lat 70-tych stanowił wystarczający substytut legitymacji politycznej. Jeśli mówić o demokracji lokalnej w Polsce w latach 80-tych, to opierała się ona na dosyć miernych podstawach. Brak pluralizmu sił politycznych wyjął i tak

niewielkie zasoby polityczne tkwiące w układach lokalnych. Centralistyczne mechanizmy funkcjonowania państwa i wiodących sił politycznych blokowały możliwości artykulacji oraz kontroli władzy na jej wyższych piętrach. Brak drożności kanałów politycznej artykulacji powodował cykliczne kumulowanie się pretensji i postulatów w miejscach znajdujących się nominalnie poza systemem politycznym: w dużych zakładach pracy, w miastach oraz w układach nieformalnych, gospodarce drugiego obiegu i innych. Te ogólne wyznaczniki i uwarunkowania systemowe doprowadziły w minionych 45 latach PRL-u do znacznego ujednoczenia funkcjonowania układów lokalnych w całym kraju. Stwierdzenie to nie oznacza jednak, że uniformizacja polityczna miała charakter totalny i z jednakowym natężeniem oddziaływała na układy lokalne w różnych regionach kraju. Rezultaty badań dowodzą, że tak się nie stało. Okazało się mianowicie, że walcząc o przetrwanie i adaptację do istniejącego szerszego układu społecznego (politycznego i ekonomicznego) układy lokalne wytworzyły dwa typy „narzędzi” do tego służących: oficjalną strukturę władzy oraz lokalną kulturę grupową.

Oficjalną strukturą społeczną władzy stał się standardowy zestaw instytucji politycznych oraz ról politycznych, których zadaniem było spełnianie elementarnych wymogów funkcjonowania układu lokalnego w otoczeniu społeczno-politycznym (działalność instrumentalno-zadaniowa). Z punktu widzenia logiki funkcjonowania układu lokalnego nie było przecież możliwe odmienne funkcjonowanie gminy i centrum. Te pierwsze musiały być bowiem wiernym odbiciem stosunków i praktyk władzy centralnej. Diagnoza funkcjonowania systemu mogła być zatem postawiona na podstawie diagnozy funkcjonowania gmin, ale też można to było czynić na odwrót. Dlatego zasadne jest twierdzenie, że szereg instytucji władzy, ról itp. w gminie było miniaturową repliką odpowiadających im instytucji centralnych.

Drugi typ narzędzi: lokalną kulturę grupową - charakteryzują właściwe dla danej społeczności relacje i związki między wyznawanymi ideami i wartościami. Rola władz lokalnych w tym wymiarze polegała na wyczuciu swojskości; kolorytu lokalnego; faktycznych, a nie narzuconych norm postępowania adekwatnych do dominującego systemu wartości; uwarunkowań kulturowych oraz na respektowaniu tradycji historycznych, roli Kościoła, norm siły oddziaływania autorytetów lokalnych itp. Oznaczało to, że „dobra władza” to nasza władza (versus „przywiezieni w teczkach”),

władza oddziaływująca na obywateli nie przymusem i groźbą lecz niesformalizowanym, niewidocznym wpływem opartym na wymiarach symboliki kulturowej.

Ze względu na przeważający typ stosowanych narzędzi oddziaływania władze lokalne można by modelowo klasyfikować w następujący sposób:

1. Władze lokalne zorientowane na organizację zadań, podejmowanie i wykonywanie decyzji zleconych przez centrum;
2. Władze lokalne zorientowane głównie na wykonywanie zadań wewnętrznych; podstawę działalności stanowią powiązania afektywne, solidarność grupowa (główne zadanie - regulacja konfliktów);
3. Władze lokalne zorientowane na zdobywanie wiedzy i informacji o potrzebach i interesach społeczności oraz tworzenie na tej podstawie programów realizacji tych potrzeb;
4. Władze lokalne zorientowane głównie na realizację specyficznych dla społeczności wartości i norm.

Te „czyste” modele trudno rzecz jasna spotkać w praktyce empirycznej.⁹ W rzeczywistości ulegają one pomieszaniu, choć prawie wszędzie można też dostrzec przeważający typ orientacji. Nagromadzony materiał badawczy pozwala na postawienie tezy, że władze lokalne w przeważającej mierze spełniały swoje funkcje bardziej w sferze oficjalnej struktury społecznej władzy, natomiast mieszkańcy byli przeważnie zorientowani na sferę lokalnej kultury grupowej. W skali całego kraju miało to różne nasilenie, a pomiar tego zjawiska dokonany w trakcie badań wyborczych ukazuje znaczące różnice regionalne.

Uwidaczniały się one w wieloraki sposób. Jednym ze znaczących wskaźników było nastawienie lokalnego systemu politycznego na zaspokajanie szeroko rozumianych potrzeb i interesów społecznych. W zależności od typu orientacji władz funkcja ta była realizowana w różnorodny sposób.

1. Działania władz powodowane ostrością i zasięgiem artykułowanych przez mieszkańców potrzeb. Chodzi o takie działania (liderów) i decyzje (władz), które nastawione były na realizację tych potrzeb kosztem odsunięcia na plan dalszy innych zadań. W takich przypadkach przedstawiciele władz lokalnych podejmowali szereg zabiegów mających doprowadzić do zwiększenia ilości dóbr mogących zaspokoić dane potrzeby. W praktyce pozytywny rezultat tych zabiegów rzadko wynikał z racjonalnej argumentacji. Uzyskanie właściwego efektu wymagało uruchomienia takich

działań i wytworzenia takich okoliczności, które nie mieściły się w katalogu rutynowej praktyki wykonywania jedynie zleceń nadawanych władzom lokalnym „z góry”. Było to np. poszukiwanie patrona „u góry”, transakcje związane, „życzliwe potraktowanie adresata” (w wielu gminach znane są wyprawy z pokaźnymi ilościami żywności do fabryk). Do tego typu działań zaliczyć można także częste pośredniczenie władz między ludnością a instytucjami nie podległymi władzom gminy. Nie są to bynajmniej działania rutynowe, bo w wielu przypadkach natrafiano na niechęć lub wręcz odmowę przedstawicieli władz w takim pośrednictwie (artykułowane potrzeby zostały uznane za fanaberie mieszkańców).

2. Działania władz nastawione w większości na realizację zadań wynikających jedynie z planu społeczno-gospodarczego. Cechą większości działań tego rodzaju był znaczny dysonans pomiędzy łatwością w podejmowaniu decyzji a pozyskiwaniem zasobów decyzyjnych; stąd łatwo było o alibi, gdy rezultaty odbiegały od oczekiwań. Realizacja wielu celów, mimo materialnego zabezpieczenia w budżecie, w praktyce napotykała zawsze na trudności. Gdy nakładał się na to brak siły przebicia grupy interesu, władze na własną rękę ustalały listę priorytetów.

3. Działania władz nastawione na promocję i realizację własnych inicjatyw. Występowały one zazwyczaj w sytuacji niskiej aktywności społecznej mieszkańców i wysokiego poczucia misji społecznej ze strony władz. Charakterystyczny dla tego typu działań był często wielki upór i graniczący niekiedy z naiwnością optymizm dotyczący realności tych przedsięwzięć. Istnieje bardzo wiele przykładów nieprawdopodobnych wręcz inwestycji będących powodem wielkiej dumy ludzi, którzy doprowadzili do ich powstania. Są to (byli) z reguły ludzie o bardzo silnym poczuciu związku emocjonalnego z regionem działania. Mimo pewnej nienormalności realizacji interesów społeczności w ten właśnie sposób, miejscowe władze niejednokrotnie potrafiły zdyskontować swoje zasługi, uzyskując nie tylko poparcie ludności, lecz także doprowadzając do większej integracji społeczności i rozruchu przedsiębiorczości i aktywności.

4. Działania władz skierowane na wspieranie inicjatyw określonych grup ludności. Niezależnie od omówionych dotychczas działań i sposobów realizacji interesów społeczności przez władze, występują także inne, obejmujące swoim zasięgiem węższe grupy interesu, zwłaszcza mieszkańców sołectw i osiedli. Samorządy mieszkańców wsi, zwłaszcza aktywnie działające, były inicjatorami wielu przedsięwzięć. Aby jednak je zrealizować niezbędne było poparcie władz (administracyjnych). W takiej sytuacji

władze na ogół nie odmawiały pomocy, tworząc tandem współdziałania z widocznymi korzyściami dla obu stron. Po zmianach w 1989 r. okazało się, że wielu działaczy samorządowych, występujących de facto jako reprezentanci grupy interesu, było w stanie przejąć role dotychczasowych władz.

5. Działania mające na celu pozyskiwanie pozalokalnych zasobów decyzyjnych. Można je podzielić na działania formalne, nieformalne i będące wypadkową obu wymienionych.

Do tych pierwszych zaliczyć można wszelkie zabiegi czynione oficjalnymi kanałami, mające na celu: zwiększenie środków budżetowych z zewnątrz, zwiększenie dóbr reglamentowanych, umieszczenie inwestycji projektowanych w gminach w planach wojewódzkich, lokalizację w gminach zewnętrznych zamierzeń inwestycyjnych itp. Mieściły się w tym także działania reprezentantów władz gminnych w województwie, wywieranie wpływu na ustawodawcę w celu zmiany rozwiązań formalnoprawnych na bardziej korzystne dla lokalnego systemu, reprezentowanie interesów społeczności lokalnej w ramach KPA i in.

Działania nieformalne to np. rozpoczynanie realizacji ważnej dla gminy decyzji bez pokrycia w środkach finansowych lub technicznych. Stopień skuteczności takiej polityki tworzenia faktów dokonanych był różny. Głębsza analiza działań nieformalnych natrafia na istotne trudności, bowiem nie miały one żadnej dokumentacji, a sami liderzy mówią o nich niechętnie. Z dostępnych informacji wynika, że każda gmina (przedstawiciel jej władz) miała swojego patrona na „górze”. Część wpływowych osób wywodzi się z gmin, często w nich bywała, miała tu swój dom, rodzinę, mogła liczyć na odpowiednie przyjęcie, obsługę. Do nieformalnych działań zaliczyć należy także pozyskiwanie zasobów poprzez łapówki, udział w zyskach itp. oraz, w razie potrzeby, poparcie polityczne przy wyborach.

Działaniami z pogranicza formalnych i nieformalnych było np. zainteresowanie prasy problemami gminy przy użyciu środków wzmagających zainteresowanie dziennikarza ważnymi skądinąd sprawami (ochrony środowiska, problemów oświaty).

Ocena tych działań w sumie jest trudna. Często były one podejmowane w sytuacji „ostatniej deski ratunku”. Zdarzało się jednak i tak, że było to działanie w zasięgu ręki wsparte silną normą kulturową terenu. Nic nie wskazuje na to, aby praktyki takie były tylko polską specjalnością uwarunkowaną dużą centralizacją systemu. Budowane na obserwacjach

tych zjawisk teorie wymiany stanowią dziś jeden z najciekawszych kierunków badawczych nad polityką lokalną w wielu krajach.¹⁰ Są one jednak realizowane w warunkach normalnie funkcjonującego społeczeństwa, a nie systemu, w którym nieudany eksperyment doprowadził społeczności lokalne do demoralizacji i patologicznych form adaptacji. Stawia to pod znakiem zapytania użyteczność nagromadzonych doświadczeń liderów i społeczności dla budowania demokracji lokalnej opartej na regułach gry rynkowej, a nie gry z centrum.

¹ Por. „Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie”, Ossolineum 1976; W. Kawalec, „Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich”.

² W. Kawalec, *ibid.* s. 5-6.

³ W tym okresie organy terenowe dysponowały w Polsce ok. 30% budżetu państwa. Por. „Tendencje rozwoju władzy...” cyt. wyd., s. 7, 31.

⁴ Por. A. Kukliński (ed.), „Globality versus Locality”, Warszawa 1990.

⁵ Potwierdzają to także wyniki innych badań. Por. K. Jasiewicz i A. Jasińska, „Problemy zaspokajania potrzeb i funkcjonowanie władz lokalnych w percepcji mieszkańców” (w:) „Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb”, cyt. wyd.

⁶ Por. A. Piekara, „Społeczność lokalna i samorząd”, KAW, Warszawa 1986, s. 54-71; G. Gorzelak, „Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy”, UW IGP, Warszawa 1989.

⁷ Por. „Problems of Local Development in Poland”, Warszawa 1989, s. 107-147 („The Attitudes of Polands Civil Servants to Political Reforms”).

⁸ Por. R. M. Mason, „Participatory and Workplace Democracy”, Illinois University, Press. Corbondale-Edwardsville 1982.

⁹ Występują one natomiast gdzie indziej; np. w Kanadzie stwierdzono w badaniach, że władze lokalne i inne instytucje mają swoje różne warianty, dostosowane charakterem do warunków geograficznych, historycznych, sposobu produkowania itp. Por. W. Magnusson, „The Local State in English Canada”, Referat na XIII Kongres IPSA w Paryżu 1985 r.

¹⁰ Por. S. R. Waldman, „Foundations of Political Action. An Exchange Theory of Politics”, Little, Brown and Company, Boston 1982 oraz R. Lemerchand i S. N. Eisenstadt (eds.), „Political Clientelism, Patronage and Development”, Sage Publ., New York-London 1990.

Bibliografia

- Adamski W., *Grupy interesów w społeczności wiejskiej*. Ossolineum, Wrocław 1967.
- Agger R. E., Goldich D., Swanson B. E., *Rulers and the Ruled*. J. Wiley and Sons, New York 1964.
- Aiken M., Mott P. E. (eds.), *The Structure of Community Power*. Random House, New York 1970.
- Antoszewski A., *Polityczno-ustrojowe przesłanki efektywności działania rad narodowych*. Ossolineum, Wrocław 1985.
- Antoszewski A., *Sposób powoływania terenowych organów administracji państwowej (społeczno-polityczne konsekwencje)*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981.
- Ashford D., *Democracy, Decentralization and Decision in Subnational Politics*. Sage Professional Papers in Comparative Politics, vol. 5. Sage Publications, Beverly Hills, California 1976.
- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., *Strategie władz lokalnych*. Instytut Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet Warszawski 1990.
- Bauman Z., *Struktura władzy społeczności lokalnej*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 12, 1962.
- Becquart-Leclercq J., *Relational Power and Systemic Articulation in French Local Policy*. L. Karpik (ed.), „Organization and Environment. Theory, Issues and Reality.” Sage Studies in International Sociology 12., London-Beverly Hills 1978.
- Błasiak W., Szczepański M., Wódz J., *Szczyrk-miasto w sytuacji inwazji turystycznej*. (Socjologiczne studium układu lokalnego). Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1990.

- Błażejczyk M., *Samorząd wsi i rolnictwa*. Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1986.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*. Wyd. Uniw. Wroc., Wrocław 1981.
- Bonjean Ch., Clark T. N., Lineberry R. L. (eds.), *Community Politics*. Free Press, New York 1971.
- Bonjean Ch., Olsen D., *Community Leadership: Directions of Research*, „American Sociology Quarterly” vol. 9, nr 3, 1964
- Brzeziński J., *Mikroregiony wiejskie*. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1982.
- Chłopecki J., *Przestrzeń polityczna Polski. Konflikt i zmiana*. IGP UW, Warszawa 1990.
- Clark G., *A Theory of Local Authonomy*, „Annals of the Association of American Geographers” 74, 1984.
- Dhiravegin L., *The Thai Local Leaders: Nationalistic Sentiments and Attitudes Toward other Ethnic Groups*. Referat na XIII Kongres IPSA, Paryż 1985.
- Dobieszewski A., *Zasady i mechanizmy funkcjonowania partii (model leninowski)* KiW, Warszawa 1984.
- Dobrowolski P., Georgica J. P. (red.), *Mikrosystemy społeczno-polityczne*. Wyd. Uniwersyt. Śląskiego, Katowice 1983.
- Dziabała S., *Teoretyczna i metodologiczna problematyka badań nad autorytetami lokalnymi*, S. Widerszpil (red.) „Problemy struktury i aktywności społecznej.” PWN, Warszawa 1970.
- Działocha K., Trzeciński J., *Gwarancje pozycji prawnoustrojowej i jednności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego*. Wyd. Uniwersyt. Wrocław, Wrocław 1981.
- Evers A., Wollmann H., *Local Government and the Local Level-Agent and Arena for Reforming the Welfare State*. Ref. na XIII Kongres IPSA, Paryż 1985.
- Fanelli A. A., *A Typology of Community Leadership Based on Influence and Interaction within the Leader Subsystem*, „Social Forces” vol. 34, 1956.
- Fernandez L., Maublanc J. P., *Local Government Authonomy and Decentralization in Quebec*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique” nr 2, 1984.
- Freddi G., *Local Government and Social-Economic Intervention in the*

- US: *Political Discontinuity and Permanent Properties of an Institutional System*, „Studi Parlamentari e di Politica Constitutionale” nr 59, 1983.
- Friedgut T., *Structures and Processes of Political Participation in Soviet Local Communities*, „Medinah Mimsal re-Yehasim beyn-leumiyim” nr 17, 1981.
- Freeman W. C. at al., *Locating Leaders in Local Communities. A Comparison of Some Alternative Approaches*, „American Sociology Review” nr 5, 1963.
- Friderickson G. (ed.), *Neighbourhood Control in the 1970-s. Politics, Administration and Citizen Participation*. Chanler, New York 1973
- Frohlich N., Oppenheimer J. A., Young O. R., *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton University Press, Princeton 1971.
- Fuks T., *Rady narodowe. Samorząd terytorialny*. KiW, Warszawa 1985.
- Gebethner S. (red.), *Demokracja i wybory. Raport z badań: „Opinie Polaków - Jesień 1985”*. CPBP 11. 01., Warszawa 1988.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 8, 1989.
- Georgica J. P. (red.), J. Tarkowski, R. Żółtaniecki, *Władza i polityka lokalna*. Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1980.
- Georgica J. P., *Polityczna reprezentacja interesów robotników*. IW ZZ, Warszawa 1990.
- Gorzela G., *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. IGP UW, Warszawa 1989.
- Gomuła W., *Władza lokalna wobec centrum. Recepcja instytucji centralnych w układzie władzy i strukturze lokalnej*. WSP, Rzeszów 1989.
- Gustafsson G., *Local Government Reform in Sweden*. CWK Gleerup, Umea 1980.
- Habuda L., *Strukturalne determinanty racjonalności decyzji w administracji gminnej i miejsko-gminnej*. Wyd. Uniwersyt. Wrocław., Wrocław 1981.
- Harz W., Jasińska A., *Problemy reprezentacji grup interesów w radzie narodowej*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1964.
- Harz W., *Władza lokalna (opinie, postulaty, kanały artykulacji)*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 23, 1967.

- Hawley W. D., Wirt F. M. (eds.), *The Research for Community Power*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1975.
- Hayward J., Watson M., *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*. Cambridge University Press, London and New York 1975.
- Heiskanen J., Kiviniemi M., *The Local-Central Relationship. The Case of Central Municipal Associations*. Referat na XIII Kongres IPSA w Paryżu 1975 r.
- Hill D. M., *Democratic Theory and Local Government*. G. Allen, Unwin Ltd., London 1974.
- Hryniewicz J. (red.), *Społeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*. IGP UW, Warszawa 1990.
- Hunter E., *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. University of North Carolina Press, Chapel Hill 1953.
- Ignaszczak G., *Komentarz do ustawy „Ordynacja wyborcza do rad narodowych”, „Rada Narodowa”, 1988.*
- Informacja o realizacji czynów społecznych w 1984 r. Główne zamierzenia na rok 1985 i kierunki na lata 1986-90*. Warszawa 1985.
- Instytucje samorządu społecznego w woj. płockim. Raport z badań*. Uniwersytet Warszawski filia w Białymstoku, Białystok 1987.
- „International Political Science Review” vol 1, nr 2, 1980. Numer poświęcony relacjom między szczeblem centralnym i lokalnym.
- Jacob Ph., Toscano J. V. (eds.), *The Integration of Political Community*. Lippincot Comp., Philadelphia 1964.
- Jakubowski W., *Rola partii w mieście powiatowym*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 16, 1964.
- Jałowiecki B., Skotnicki M. (red.), *Développement régional-Développement local. Autonomie des collectivités locales en Pologne et en France*. IGP UW, Warszawa 1989.
- Jałowiecki B., K. Sowa, P. Dutkiewicz, *Społeczności lokalne. Terazniejszość i przyszłość*. IGP UW, Warszawa 1989.
- Jałowiecki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*. IGP UW. Warszawa 1990.
- Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*. IGP UW, Warszawa 1989
- Janowitz M. (ed.), *Community Political Systems*. The Free Press. Glencoe, Illinois 1961.
- Jasiewicz K., *Role społeczne radnych wojewódzkich rad narodowych*.

- Radny specjalista i radny reprezentant interesów.* Ossolineum, Wrocław 1979.
- Jasiewicz K. i in., *Władze lokalne a zaspakajanie potrzeb.* IS UW, IFiS PAN, Warszawa 1981.
- Jasińska A., *Psychospołeczne cechy działaczy lokalnych*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 23, 1967.
- Jennings E., *An Anatomy of Leadership.* New York 1960.
- Karpowicz E., *Organizacje społeczne w małych miastach (ich funkcje założone i realizowane).* Ossolineum, Wrocław 1977.
- Kawalec W., *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich.* KiW, Warszawa 1979.
- Kulesza M. (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej.* UW, Warszawa, t. 1-1981, t. 2-1983, t. 3-1984, t. 4-1985, t. 5 - raport końcowy 1985.
- Kuciński J., *PZPR-owska koncepcja rad narodowych w latach 1948-1980.* WSNS, Warszawa 1981.
- Kukliński A. (ed.), *Globality versus Locality.* Institute of Space Economy, University of Warsaw, Warsaw 1990.
- Kukliński A., Jałowiecki B. (eds.), *Local Development in Europe. Experiences and Prospects.* ISE UW, Warsaw 1990.
- Kusnetzoff F., *Democratization of the State, Local Government and Social Change*, „Revista mexicana de Sociologia” 41, 1983.
- Lasswell H., *Power and Personality.* New York 1976.
- Lemerchand R., Eisenstadt S. N. (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development.* Sage Publ., New York - London 1980.
- Leoński Z., *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL: rady narodowe, samorząd mieszkańców miast i wsi, terenowe organy administracji państwowej.* PWN, Warszawa - Poznań 1989.
- Lineberry L. (ed.), *Community Politics.* Free Press, New York 1971
- Lissowski O., *Niektóre polityczne i prawne zagadnienia reprezentacji interesów pracowniczych w warunkach reformy gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe INEiS” nr 27. Politechnika Poznańska, Poznań 1986.
- Lutrzykowski A. (red.), *Lokalny system społeczno-polityczny w procesie przemian.* COM SNP UW, Warszawa 1990.
- Lutrzykowski A., *Władza polityczna w gminie.* PWN, Warszawa 1978.

- Łętowski J., *W sprawie reformy systemu władz lokalnych w Polsce*, „Państwo i Prawo” nr 37, 1982.
- Łopatka A., B. Ratuś (red.), *Rola gminnych organizacji partyjnych w realizacji programu rozwoju rolnictwa i wyżywienia narodu*. KiW, Warszawa 1978.
- Magnusson W., *The Local State in English Canada*. Ref. na XIII Kongres IPSA Paryż 1985.
- Malinowski L., *Struktura i funkcjonowanie władzy w gminie. Studium socjologiczno-polityczne na przykładzie 84 wybranych gmin województwa siedleckiego*. WSR-P, Siedlce 1979.
- Mieszkowski J., *Funkcjonowanie kontroli społecznej nad sprawowaniem władz i administracji przez organy lokalne*. Referat powielany na konferencję w Białymstoku 1986.
- Misiak W. (red.), *Instytucje miejskiej społeczności lokalnej a układ centralny*, t. 4, WSP Rzeszów 1990.
- Morawski Z., *Funkcjonowanie jednostek podziału terytorialnego jako regionów ekonomicznych*. Wyd. Uniw. Wrocław., Wrocław 1986.
- Mouritzen P. E., *Central Control, Local Communities and Local Politics*. Referat na XII Kongres IPSA w Rio de Janeiro 1982.
- Nagiel S., *Policy Studies and the Social Sciences*. Lexington Books, Lexington 1975.
- Narojek W., *Problemy społeczne polityki lokalnej. Socjologiczno-polityczne studium procesów podejmowania decyzji w 16 miastach*. COM SNP, Warszawa 1976.
- Narojek W., *System władzy w mieście. Studium monograficzne*. Ossolineum, Wrocław 1967.
- Newton K., Goldsmith M., *Central-Local Government Relations: the Irresistible Rise of Centralised Power*, „West European Politics” nr 6, 1983.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*. Instytut Administracji i Zarządzania UW, Warszawa 1988.
- Ordynacja wyborcza do rad gmin*, „Przemiany”. Warszawa 1990
- Ordynacja wyborcza do rad narodowych*. KiW, Warszawa 1984.
- Ostrowski K., Przeworski A., *Local Leadership in Poland*, „The Polish Sociological Bulletin” nr 1(16), 1967.
- Ostrowski L., *Osoby uznane przez władze gminne za autorytety wiej-*

- skie i przodujących rolników w realizacji polityki rolnej.* IPS WSNS, Warszawa, 1980.
- Partyjne kierownictwo i praca partii w radach narodowych.* KiW, Warszawa 1969.
- Patrzalek A., Rot H. (red.), *Struktura i funkcjonowanie rad narodowych i ich organów w świetle badań empirycznych.* Ossolineum, Wrocław 1983.
- Patrzalek A., Rot H., *Udział obywateli w sprawowaniu władzy za pośrednictwem Sejmu i rad narodowych.* Wyd. Uniwersyt. Wrocław., Wrocław 1984.
- Patrzalek A., *Radny. Status - Prawa - Obowiązki.* RSW, Warszawa 1985.
- Piekałkiewicz J., *Comunist Local Government. A Study of Poland.* Athens (Ohio) 1975.
- Piekara A. (red.), *Terenowa polityka społeczna. Wybrane problemy teorii i praktyki.* UW, Warszawa 1986.
- Piekara A., *Spółeczność lokalna i samorząd.* KAW, Warszawa 1986.
- Piekara A., *Kreatywność społeczna i samorząd terytorialny. Materiał na konferencję „Społeczności lokalne, teraźniejszość i przyszłość”.* Warszawa 1989.
- Pióro Z. (red.), *Przestrzeń i społeczeństwo. Z badań ekologii społecznej.* KiW, Warszawa 1982.
- Policy Evaluation for Local Government, „Policy Studies Journal” nr 12, 1983.*
- Polsby N. W., *Community, Power and Political Theory.* Yale Univer. Press, New Haven and London 1963.
- Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej:*
- t. 1, *Problemy metodologiczne. Wstępne koncepcje badań.* IGP UW, Warszawa 1986.
 - t. 2, *Wstępne wyniki badań.* (red.) P. Dutkiewicz i G. Gorzelak. IGP UW, Warszawa 1986.
 - t. 3, *Local Studies in Poland.* (red.) P. Dutkiewicz i G. Gorzelak. IGP UW, Warszawa 1987.
- Potocka-Hoser A., *Aktywiści organizacji społecznych i politycznych w zakładzie przemysłowym.* Ossolineum, Wrocław 1985.
- Problems of Local Development in Poland.* (red.) P. Dutkiewicz i G. Gorzelak. IGP, Warszawa 1989.

- Pukniel W., *Samorządy społeczne (uczestnictwo ludności jako wyraz kultury politycznej)*. UW filia w Białymstoku 1986.
- Raciborski J., *Rytuał, plebiscyt czy wybory? Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 r.* IS UW, Warszawa 1989.
- Radni a samorząd mieszkańców miast. Z doświadczeń radnych WRN.* RSW, Warszawa 1980.
- Rady narodowe, administracja, samorząd: podstawowe zagadnienia.* Praca zbiorowa (red. E. Ura). KAW, Rzeszów 1986.
- Razvitie miestnych organow własti w socjalistycznych gosudarstwach.* Nauka, Moskwa 1979.
- Regulski J., Kocon W., Ptaszyńska-Wołoczko M., *Władze lokalne a rozwój gospodarczy.* INE PAN, Warszawa PWE 1988.
- Riker W. H., *The Study of Local Politics.* Random House, New York 1959.
- Rola i funkcjonowanie instytucji samorządowych w systemie politycznym.* Przegląd badań nad samorządami w latach 80-tych. Zeszyt 8. UW, COM SNP, TWWP, Warszawa 1989.
- Sadowski A., *Pozycja, status społeczny i motywacje lokalnych działaczy samorządowych i organizacji społecznych w Polsce.* Referat na konferencję w Białymstoku 1986.
- Saleh A. J., *Israel's Policy of de-institutionalization: a Case Study of Palestinian Local Governments.* London. Jerusalem Center for Development Studies 1987.
- Skrzydło W., Ziemiński J., *Problematyka wyborów do rad narodowych (w świetle badań empirycznych w województwie lubelskim w 1973 r.)*, „Annales Universitatis M-C Skłodowska” vol. 23, 1976.
- Skrzypczak T., *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym* (część ogólna). INP UJ, Kraków 1986.
- Służewski J., *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej.* Wyd. Prawnicze, Warszawa 1987.
- K. Sobczak i in. (red.), *Prawne problemy funkcjonowania władzy lokalnej i samorządu terytorialnego.* IGP UW, Warszawa 1987.
- Sokolewicz W. (red.), *Założenia systemu politycznego*, „Studia Konstytucyjne (red. S. Zawadzki) UW, Warszawa 1989, t. 2.
- Sokolewicz W., *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych.* Ossolineum, Wrocław 1968.
- Sowa K. (red.), *Spółdzielczość w lokalnym systemie samorządowym.* IGP UW, Warszawa 1988.

- Szczepański J., *Polska wobec wyzwań przyszłości*. IGP UW, Warszawa 1989.
- Szcziglik A. J. (red.), *Organy obszczestwiennoej samodiejatielnosti kak forma socjalisticzeskoj demokracji: opyt SSSR i GDR*. Nauka, Moskwa 1988.
- Sztompka P., *Partia w leninowskim modelu społeczeństwa socjalistycznego*, „Studia Socjologiczne” nr 4, 1970.
- Szul R., *Przestrzeń, państwo, gospodarka*. IGP UW, Warszawa 1990
- Szydłowski Z., *Stosunki państwowo-prawne, samorządowo-społeczne i administracyjno-prawne w gminie*. PWN, Warszawa 1977.
- Takacs J., *The Local Autonomous People's Representation Agencies in the Political Organization System in Hungary*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 15(1) 1984.
- Tarkowski J., *System polityczny powiatu jako system integracji poziomej*. COM SNP, Warszawa 1976.
- Tarrow S., Katzenstein P. J., Graziano L., *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York 1978.
- Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie* (praca zbiorowa). Ossolineum PAN, 1976.
- Turowski J., *Społeczność lokalna*, „Studia Socjologiczne” nr 3, 1977.
- Turska A. (red.), *Wzory lokalnych działań zbiorowych i czynniki ich przemian*. IGP UW, Warszawa 1990.
- Turska A., *Samorządność osiedlowa. Studium empiryczne*. KiW, Warszawa 1982.
- Ustawa z dn. 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz przepisy wykonawcze*. Wyd. Prawnicze, Warszawa 1985.
- Values and the Active Community. A Cross-National Study of the Influence of Local Leadership* (praca zbiorowa). The Free Press, New York 1971.
- Wiatr J., Tarkowski J. (red.), *Studies in Polish Political System*. Ossolineum, Wrocław 1967.
- Wiatr J. (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*. IS UW, Warszawa 1983.
- Wiatr J. (red.), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*. IS UW, Warszawa 1987.
- Wiatr J., Raciborski J., *Wyborcy w PRL: doświadczenia i wnioski*. UW, Warszawa 1987.
- Wierzbicki Z. T. (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*. Ossolineum, Wrocław 1983.

- Wiktorowska A., *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*. Ossolineum, Wrocław 1983.
- Woźniak R., *Struktury społeczności małych miast*. PWN, Warszawa 1979.
- Zajac J., *Terenowe organy władzy w programach i dokumentach partii politycznych 1940-1950*. PWN, Warszawa 1988.
- Zawadzka B. (red.), *System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*. Ossolineum, Wrocław 1985.
- Zawadzka B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*. Ossolineum, Wrocław 1980.
- Zawadzki S. (red.), *Samorząd mieszkańców (wybrane zagadnienia teorii i praktyki)*. KiW, Warszawa 1972.
- Żółtaniecki R., *Metodologiczne i teoretyczne zagadnienia w badaniach władzy lokalnej*. Maszynopis pracy doktorskiej. IS UW 1979.
- Żukowski T., Florczyk A., Najdowski J., *Nowa geografia polityczna Polski*, „Solidarność” nr 6(43), 6 lipca 1989.

