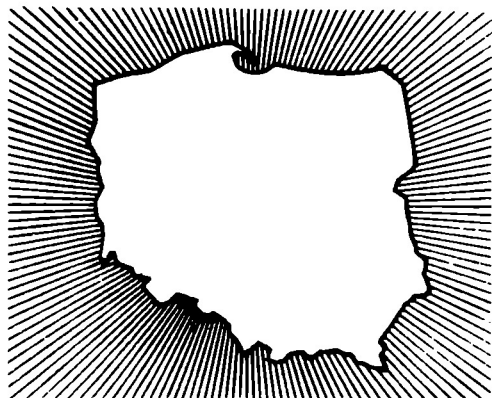


UNIwersYTET WARSZAWSKI

Instytut Gospodarki Przestrzennej

21

**ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY**



**JERZY BARTKOWSKI
ANDRZEJ KOWALCZYK
PAWEŁ ŚWIANIEWICZ**

Strategie władz lokalnych

UNIwersytet Warszawski

Instytut Gospodarki Przestrzennej

**ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY**

21

**JERZY BARTKOWSKI
ANDRZEJ KOWALCZYK
PAWEŁ SWIANIEWICZ**

Strategie władz lokalnych

Warszawa 1990

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

Kierownik Programu: Antoni Kukliński
Zastępca kierownika: Bohdan Jałowiecki
Sekretarz naukowy: Grzegorz Gorzelak
Kierownik Biura Koordynacyjnego: Paweł Swianiewicz

REDAKCJA

Redaktor naczelny: PIOTR DUTKIEWICZ,
Sekretarz redakcji: JADWIGA KOBUSZEWSKA

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

Przedmowa, Bohdan Jałowiecki, Grzegorz Gorzelak	5
J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz, Geneza, cel i zakres badań	15
Wprowadzenie	15
Geneza, cel i zakres badań	19
Metoda i czas badań	27
Uwagi końcowe	30
Literatura	31
P. Swianiewicz, Charakterystyka respondentów	35
A. Kowalczyk, Poziom zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w ocenie władz lokalnych	39
Wprowadzenie	39
Ocena poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych w wybranych dziedzinach gospodarki komunalnej i sfery niematerialnej	43
Ocena wyposażenia miast (gmin) na tle innych jednostek o zbliżonej wielkości i funkcjach	63
Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych	65
Uwagi końcowe	77
Literatura	78
P. Swianiewicz, Sytuacja finansowa miast i gmin	81
Wprowadzenie	81
Zmiany sytuacji finansowej w latach 1985-1987	85
Finanse miast i gmin w opinii władz lokalnych	91
Literatura	95
J. Bartkowski, Powiązania pionowe i poziome władz lokalnych	97
Cel i zakres pracy	97
Rola powiązań pionowych i poziomych w działaniach władz lokalnych	98
Integracja lokalna. Grupy nacisku	114
Podsumowanie	125
Literatura	126

<i>J. Bartkowski</i> , Postawy władz lokalnych wobec zmian systemu powiązań pionowych. Nowelizacja ustawy o radach narodowych	129
---	-----

Cel i przedmiot pracy	129
Tło polityczne nowelizacji ustawy o radach narodowych	131
Nowe uprawnienia rad narodowych	135
Spółeczne opinie o nowelizacji ustawy	136
Przekazywanie przedsiębiorstw w gestie rad	144
Zakończenie	147
Literatura	148

<i>A. Kowalczyk</i> , Strategie w kierunkach rozwoju miast i gmin	153
---	-----

Wprowadzenie	153
Problemy lokalne wymagające rozwiązania w najbliższej przyszłości	155
Priorytety w rozwoju poszczególnych działów gospodarki komunalnej	158
Perspektywiczne kierunki rozwoju miast i gmin	160
Uwagi końcowe	165
Literatura	165

<i>P. Swianiewicz</i> , Strategie finansowe władz lokalnych	167
---	-----

Wprowadzenie	167
Propozycje wykorzystania nowych możliwości	168
Preferencje dotyczące wydatków na poszczególne działy gospodarki	171
Planowane strategie finansowe	172
Literatura	183

<i>J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz</i> , Władze lokalne wobec reform systemu samorządowego	185
--	-----

Literatura	199
------------------	-----

Aneks	201
--------------------	-----

A. Charakterystyka badanych miast i gmin	201
B. Wykaz jednostek miejskich, miejsko-gminnych i gminnych wylosowanych do badań ankietowych	205
C. Tabele	211

Przedmowa

Książka, którą polecamy uwadze czytelników jest dość wyjątkowa. Przedstawia ona główne problemy i kondycję gospodarczą 244 miast i gmin w Polsce, a także postawy oraz poglądy i opinie przedstawicieli lokalnych elit władzy na temat funkcjonowania i możliwości rozwoju tych układów lokalnych. Wyjątkowość tej pracy polega więc zarówno na reprezentatywności badań, jak i na bogactwie referowanej problematyki. Nie bez znaczenia jest także fakt, że przedstawione w pracy rezultaty mogą być porównywalne z sytuacją w innych krajach, ponieważ są fragmentem międzynarodowych badań: „Fiscal Austerity and Urban Innovation”.

Badania zostały przeprowadzone jesienią 1988 roku, a więc przed zasadniczymi zmianami w układzie makropolitycznym, które nastąpiły latem 1989 r. Te zmiany na centralnej scenie politycznej nie oznaczają jeszcze przekształceń sposobu zarządzania w miastach i gminach, które rządzą się nie tylko starymi prawami, ale przede wszystkim utrwalonym przez lata zwyczajem. Książka *Strategie władz lokalnych* nie tylko nie straciła nic ze swojej aktualności, ale przeciwnie zachowa ją jeszcze długo. I to nie wyłącznie dlatego, że zawarty jest w niej opis konkretnych problemów miast i gmin, których nie można szybko rozwiązać, ale także dlatego, że społeczności lokalne charakteryzują się znacznym stopniem inercji. Dotychczasowe elity władzy i wpływu zachowają prawdopodobnie nadal swoją pozycję w wielu miejscowościach, ponieważ ich społeczności są zbyt słabe, aby wyłonić nowe konkurencyjne elity. Poglądy wyrażane przez naczelników miast i gmin oraz przewodniczących rad narodowych nie są wyłącznie ich własnymi poglądami, ponieważ te wypowiedzi są

w pewnym stopniu odbiciem stanu świadomości szerszych grup społecznych. Dlatego też przedstawione w książce badania mają sporą wartość diagnostyczną, umożliwiając równocześnie przewidywanie zachowań poszczególnych układów lokalnych.

W tej przedmowie chcielibyśmy poruszyć kilka bardziej ogólnych problemów związanych z przyszłymi strategiami władz lokalnych.

Na wstępie należy przypomnieć, że Polska jest krajem zacofanym gospodarczo i okaleczonym społecznie, a jej obywatele są w dużym stopniu psychologicznie obezwładnieni. W sferze społecznej nastąpiła zarazem totalizacja i atomizacja. Podporządkowanie całego życia społecznego jednemu ośrodkowi – partii spowodowało zniszczenie więzi społecznej na poziomie ponadrodzinnym, a zatem atomizację jednostek, które kształtowane były przez aparat ideologiczny, szkolnictwo i środki masowego przekazu. Możliwość zrzeszania się obywateli została ściśle ograniczona jedynie do instytucji koncesjonowanych, a więc kontrolowanych przez partię. Sytuacja ta powodowała, że społeczeństwo przekształciło się, chociaż niezupełnie, w podatną na różne manipulacje masę społeczną. Cechą takiej masy jest bierność, apatia oraz postawy roszczeniowe wywołane m.in. obietnicami w sferze ideologii, które nie mogły być realnie zaspokojone wskutek niesprawności gospodarki, wynikającej po części właśnie z tej bierności.

Zniszczenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz ubezwłasnowolnienie obywateli pozbawiło ich także wiedzy i kompetencji niezbędnych do skutecznego kierowania własnymi sprawami. „Realny socjalizm” kształtował wyłącznie postawy adaptacyjne, ułatwiające zmniejszanie dolegliwości systemu i wyszukiwanie luk w obowiązujących zasadach, niszczył natomiast postawy kreacyjne oraz wszelkiego typu innowatorów, ponieważ tworzenie rzeczywistości zarezerwowane było wyłącznie dla partii i jej aparatu. Warto przytoczyć w tym miejscu interesujące konstatacje Anny Turskiej:

Szczególna pozycja państwa w systemie społecznym, mniej politycznym, bo tu dominowała partia, wyraźnie zaznacza się już od początku kształtowania się PRL. Państwo jako realizator i gwarant dokonanej rewolucji „wtargnęło jak sacrum w rzeczywistość ustanawiania świata” a „rewolucję mistyfikując jej sens przedstawiano jako cud historyczny, jako chwalebną metamorfozę, ostateczny triumf prawdy i sprawiedliwości”. Państwo w swym spektaklu władzy brało odpowiedzialność za wszystkie przejawy życia publicznego i wszystkie procesy społeczne. W działaniu tym tworząc faktyczność, posługiwało się

rozległą siecią mitów o interesie i dobru ogólnospołecznym, publicznym i ogólnonarodowym. Próby przedarcia się przez tę sieć faktyczności i mitów z interesem lokalnym, grupowym, środowiskowym, oceniane były z reguły jako wtargnięcie profanum, czyli empirycznego porządku – żywiołowego a więc niebezpiecznego – na teren sacrum władzy. Teren ten obwarowany był ściśle zakazami i nakazami a przyzwolenia stanowiły głównie funkcje kontrastu, to jest nie gwarantując prawnych możliwości rozstrzygania sporów, w przypadku naruszania interesów grupowych, środowiskowych czy jednostkowych, podkreślały nieodzowność i wszechobecność władzy.

Istotnym elementem poczynionych konstatacji jest również fakt, iż społeczności lokalne w destrukcyjnych oddziaływaniach polityki upaństwowiania społeczeństwa przechodziły, można by rzec, potrójny trening ubezwłasnowolnienia. Po pierwsze, trening makrosystemu politycznego; po drugie, trening mezosystemu politycznego i po trzecie, trening lokalnego systemu władzy (...) lokalny aparat władzy i administracji pełni funkcje emisariuszy centrów decyzyjnych ponadlokalnych. Oznaczało to w praktyce, paralokalny charakter ról aparatu terenowego i prowadziło do konserwatyzmu czy zachowawczości jego kadry. Te właściwości aparatu władzy lokalnej, jak w krzywym zwierciadle odbijają się w sytuacjach prób reformowania systemu¹.

Te cechy systemu sprawiły, że w procesie obecnych przekształceń stosunków społecznych jedną z najważniejszych spraw jest odbudowanie więzi ponadrodzinnych poprzez rozwój wszelkiego rodzaju zrzeszeń oraz odtworzenie samorządu lokalnego, który jest zarówno szkołą rządzenia, jak i demokracji. Lokalizm jest więc w Polsce nie tylko alternatywną koncepcją rozwoju, ale przede wszystkim potrzebą chwili. Bez rozbudzenia postaw lokalnych nie może być bowiem mowy o odbudowaniu więzi społecznych decydujących o istnieniu obywatelskiego społeczeństwa. Zadanie to jednak nie jest bynajmniej łatwe.

Struktura społeczna, jak i sposób postrzegania różnicowań społecznych kształtuje się w konkretnym doświadczeniu, w codziennych interakcjach społecznych mających miejsce w danym środowisku. Głównym zaś elementem struktury społecznej w społecznościach lokalnych są grupy

¹A. Turska, *Kreatywne i destruktywne czynniki aktywności grup lokalnych*, [w:] *Społeczności lokalne, teraźniejszość i przyszłość*, Wyd. CPBP 09.8 „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny” t. 20, Warszawa, 1989.

rodzinno-koleżeńskie, które w znacznej mierze kształtują postawy swoich członków. Postawy te charakteryzuje w dużym stopniu podwyższony neurotyzm, wzrost potencjalnej agresji, oportunizm, dążenie do przestrzegania przede wszystkim norm grupowych nacechowanych zazdrośnym egalitaryzmem. W społeczeństwie polskim, jak to m.in. wynika z badań CPBP 09.8 *Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny*, znacznie rozpowszechnione są postawy autorytarne i nastawienia roszczeniowe. Syndrom tych postaw może stać się czynnikiem hamującym zarówno rozwój lokalnej samorządności, jak i demokracji.

Samorząd lokalny i ujęcie spraw własnego środowiska przez zainteresowanych mieszkańców nie jest – wbrew twierdzeniom niektórych bezkrytycznych zwolenników demokracji lokalnej – „marzeniem” społeczności terytorialnych. Ubezłasnowolnienie społeczeństwa w „realnym socjalizmie” obok bierności i wykształcenia postaw roszczeniowych wywołało również nastawienia egoistyczne i nieufność do rozwiązywania problemów poprzez zbiorowe współdziałanie. Ideologia kolektywizmu nie tylko została odrzucona, ale spowodowała wręcz niechęć do wszelkich poczynań grupowych. Z tego też względu samorząd może być w pewnym sensie narzucony, a mieszkańcy niejako zmuszeni do wspólnego zajęcia się własnymi sprawami.

Obywatele, przytłoczeni ogromem problemów, które poprzednio były jakoś rozwiązywane przez państwo, mogą też popadać w apatię lub ulegać „pokusie totalitarnej” i chcieć zrzucić wszelką odpowiedzialność na „silnego człowieka”, który obieca porządek, spokój i pozory pewności jutra.

Negatywne postawy, o których była mowa, nasilają się w miarę przechodzenia od dużych zbiorowości miejskich do małych społeczności lokalnych. Tak więc mamy z grubsza do czynienia z podziałem na Polskę wielkomiejską i lokalną. Oczywiście przedstawione tu uogólnienie ma bardzo przybliżony charakter.

Drugi wielki podział różnicujący społeczności lokalne jest wyznaczony przez „szwy porozbiorowe” i częściowo przedwojenną granicę zachodnią. W tym ujęciu Polska dzieli się na trzy wyraźnie odmienne obszary, pokrywające się z grubsza z dawnym zaborem pruskim, austriackim i rosyjskim; czwarty obszar stanowią Ziemie Odzyskane. Każdy z tych obszarów ma inny „profil” społeczny i ekonomiczny. Zróżnicowania te dokumentuje praca *Strategie władz lokalnych*, a także inne badania CPBP 09.8, jak np. badania sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej, preferencji politycznych ujawnionych w wyborach z czerwca 1989 r. itp. Charakteryzując w dużym skrócie sytuację, można powiedzieć, że postawy innowacyjno-

kreacyjne w większym stopniu wykazują społeczności lokalne położone w Wielkopolsce, na Pomorzu oraz w dawnej Galicji, postawy zaś konserwatywno-adaptacyjne są bardziej rozpowszechnione na Ziemiach Odzyskanych oraz w dawnym Królestwie Kongresowym. Postawy pierwszego typu są także częstsze w układach lokalnych położonych w pobliżu wielkich aglomeracji miejskich. Czynnikiem dynamizującym społeczności lokalne jest też duży udział mniejszości narodowych lub etnicznych, co potwierdzają badania w gminie Puńsk, zamieszkałej przez Litwinów, i na Kaszubach.

Badania Programu potwierdziły także, że społeczności lokalne mają zdolność do znacznej mobilizacji społecznej w momencie zagrożenia interesów grupowych, są bardziej skłonne do działania przeciw komuś, czy przeciw czemuś niż za czymś. Mówiąc nieco inaczej, łatwiej się mobilizują do działań kontestacyjnych niż kreacyjnych. Pokazują to nasze badania lokalnych ruchów społecznych.

Prezentowana praca *Strategie władz lokalnych*, jak i inne badania CPBP 09.8. wyraźnie pokazują bardzo zróżnicowaną sytuację Polski lokalnej, stąd nasuwa się wniosek, że przyszły status władz lokalnych powinien być zróżnicowany. Większe obowiązki, a więc i uprawnienia, powinny mieć miasta i gminy silne, gospodarne, samodzielne finansowo, zamieszkałe przez społeczności bardziej aktywne, mniejsze zaś te miasta i gminy, które będą korzystać z dotacji wyrównawczych państwa. Rozwiązania takie, wzorem doświadczeń państw skandynawskich, słusznie proponują autorzy *Strategii władz lokalnych*.

Drugim ograniczeniem rozwoju demokracji lokalnej, obok inercji społeczności lokalnych, będą niewątpliwie istniejące i silnie zinterioryzowane wzory sprawowania władzy na szczeblu lokalnym. Dotychczasowe władze lokalne są podwójnie wyalienowane: z klasy politycznej, której służą, i ze społeczności lokalnej, której interesy mają reprezentować. Ta podwójna alienacja wynika m.in. z fatalnego, acz dobrze przemyślanego z punktu widzenia interesów stalinowskiego państwa, rozwiązania wprowadzonego w roku 1950, ustalającego zasadę tzw. „jednolitej władzy państwowej”. Dwoisty charakter władzy, która w praktyce była głównie ekspozyturą centrum w terenie, spowodował wielostronną demoralizację nie tylko samej władzy, ale także elit lokalnych, które starały się realizować swoje interesy przy pomocy strategii adaptacyjnych polegających na omijaniu, a nawet łamaniu prawa. Władze lokalne w większości przypadków działają na zasadzie swego „wyczucia” poza regulacjami prawnymi. Dzieje się tak dlatego, że obowiązujące prawo jest sprzeczne nie tylko z ich interesami, ale także z interesami społeczności lokalnych, w których fun-

kcjonują. Strategie adaptacyjne polegają też na systemie przetargów z władzami wyższego stopnia lub z miejscowymi przedsiębiorstwami państwowymi oraz korzystaniu z rozgałęzionych układów znajomości i wzajemnych świadczeń. Tego rodzaju funkcjonowanie lokalnych elit władzy i wpływu czyniły prawo w istocie zbędnym, toteż przedstawiciele władzy gminnej po prostu nie znają prawa, które powinno regulować ich działania. Istniejąca sytuacja wymuszała niejako powstawanie rozbudowanej sieci powiązań, często o charakterze mafijnym. Zmiana tej sytuacji i zdemontowanie obecnej siatki powiązań w układach lokalnych będzie zadaniem trudnym i długotrwałym.

Trzeba więc nie tylko zmienić sposób funkcjonowania gospodarki i uczynić ją efektywną i rentowną, ale także zbudować pośrednie struktury społeczne, przekształcić mentalność znacznej części obywateli, stworzyć zupełnie nowy system władz lokalnych. Będzie to proces trudny i długotrwały, z trudnym do przewidzenia rezultatem.

Jest rzeczą oczywistą, że przekształcenia gospodarki nie mogą polegać na prostym odtworzeniu stosunków kapitalistycznych, charakterystycznych dla poprzedniego etapu rozwoju tej formacji. Nie da się tego zrobić zarówno z przyczyn technicznych, jak i psychologicznych. Próby w tym kierunku, podejmowane obecnie w Polsce, można określić jako „szaleństwo liberalów”. Zmiany własnościowe i szeroka reprivatyzacja majątku produkcyjnego, a szczególnie usługowego, jest niewątpliwie konieczna, ale istnieje ogromny sektor gospodarczy, w którym reprivatyzacja jest technicznie niemożliwa. Państwo nie może zwolnić się od odpowiedzialności za ten sektor. Musi ono także prowadzić politykę makroekonomiczną, polegającą na kształtowaniu cen, płac, stopy procentowej, kredytów itp. oraz prowadzić wielkie inwestycje infrastrukturalne. Wszystkie te funkcje pełnią wysoko rozwinięte państwa kapitalistyczne, są one bowiem niezbędne dla poprawnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa.

Należy natomiast znacznie zredukować rolę państwa w sferze społecznej: szkolnictwa, służby zdrowia, budownictwa mieszkaniowego, wypoczynku itp., przekazując te działy samorządom lokalnym. Należy także oczywiście zlikwidować bezpośrednią interwencję państwa w zarządzanie działalnością produkcyjną i usługową.

Jak najmniej interwencji państwa to oczywiście podstawowy postulat lokalizmu, który opiera się na zasadach demokracji, decentralizacji i samorządności. Taki model organizacji społecznej obok oczywistych zalet ma także wady – i zawiera w sobie pewne niebezpieczeństwa. Jednym z takich niebezpieczeństw jest nadmierny partykularyzm, który ujawnić się może w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych. Kolejnym nie-

bezpieczeństwem jest możliwość powstania na szczeblu lokalnym układów mafijnych działających na szkodę większości mieszkańców. Realność tego niebezpieczeństwa potwierdzają badania CPBP 09.8 *Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny*. Czynnikiem niekorzystnym może być także nadmierna kontrola zachowań obywateli przez władze lokalne, które mają tu znacznie większe możliwości niż aparat państwowy. Uświadomienie sobie tych zagrożeń jest potrzebne, nie może jednak hamować rozwoju samorządności lokalnej, ponieważ – mimo licznych wad – ustrój samorządowy, podobnie jak demokracja, jest najlepszym ze wszystkich niedoskonałych systemów organizacji społecznej, jaką dotychczas wymyśliła ludzkość.

Lokalizm określić można jako swojego rodzaju światopogląd. polegający na wysokiej ocenie konkretnego miejsca na ziemi owej „ojczyzny prywatnej”, w której zaczyna się, ale nie kończy świat. Lokalizm to zasada stanowienia o sobie społeczności terytorialnych, to zasada socjalizacji młodego pokolenia nie przez scentralizowane instytucje państwowe, ale poprzez aktywny udział w różnorodnych, w tym także oświatowych zrzeszeniach. Lokalizm to odrzucenie takich wartości współczesnej cywilizacji, jak standaryzowana konsumpcja i homogeniczna kultura masowa. Lokalizm, to dążność do różnorodności w sposobie zaspokajania potrzeb i rozwój rozmaitych subkultur. Lokalizm to dezalienacja pracy produkcyjnej, m.in. poprzez działalność w samoorganizujących się zespołach roboczych podporządkowanych jedynie funkcjonalnie, a nie hierarchicznie innym strukturom przedsiębiorstwa. Lokalizm wreszcie to życie we względnej harmonii i bliskości z przyrodą, w przeciwieństwie do niehumanitarnej egzystencji w sztucznym środowisku betonowych blokowisk. Lokalizm to samoodpowiedzialność za los własny, własnej rodziny i społeczności.

Lokalizm można traktować jako pewną ideologię, która stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego. Polega on na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie obywateli zamieszkujących konkretne terytorium i będących członkami społeczności lokalnej. Rozwój ten dokonuje się na czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej.

W sferze gospodarczej rozwój lokalny polega na rozwijaniu indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, przy wykorzystaniu miejscowych zasobów: surowców, siły roboczej, krajobrazu itp. Może się on dokonywać bądź miejscowymi siłami – i wtedy nazwiemy go endogennym, bądź przy wykorzystaniu czynników zewnętrznych pod kontrolą społeczności – i wtedy określimy go jako egzogenny. Istotnym elementem w drugim przypadku jest owa kontrola, bez niej bowiem mamy do czynienia nie z

rozwojem lokalnym, ale z kolonizacją wewnętrzną. Kolonizacja ma miejsce wtedy, kiedy państwo lub wielka organizacja gospodarcza podejmuje na jakimś terenie inwestycje nie licząc się z miejscową społecznością; egzogenny rozwój lokalny ma natomiast miejsce wtedy, kiedy warunki inwestycji zewnętrznej są negocjowane z zainteresowanymi obywatelami i mogą oni uzyskać takie warunki, które waloryzują ich miejscowość zgodnie z ich życzeniami.

Rozwój lokalny na płaszczyźnie politycznej jest możliwy jedynie wtedy, kiedy układ lokalny korzysta ze znacznej autonomii w zakresie alokacji zasobów i możliwości podejmowania decyzji o własnych sprawach w sposób demokratyczny i samorządny.

Rozwój lokalny na płaszczyźnie społecznej polega na możliwości artykułowania interesów grupowych, powstawania zrzeszeń oraz przejścia odpowiedzialności za sferę codziennego życia i jego obsługi w dziedzinie oświaty, kultury, służby zdrowia i opieki społecznej.

Rozwój lokalny w dziedzinie kultury wymaga możliwości korzystania z własnych kanałów komunikacji społecznej, a więc niezależnych od państwa instytucji i środków masowego przekazu: lokalnej prasy, rozgłośni radiowych i telewizji kablowej.

Warunkiem rozwoju lokalnego jest silne zaangażowanie obywateli, ponieważ decentralizacja nie powiedzie się, jeżeli przekonanie społeczności o konieczności samorządnego kierowania własnymi sprawami nie stanie się automatycznym odruchem każdego obywatela.

Lokalizm, będąc ideologią samorządową, nie odrzuca państwa, zakłada jednak znaczne ograniczenie jego ról, a mianowicie jedynie do tych, które są niezbędne dla funkcjonowania społeczeństwa i jego gospodarki jako całości. Państwo musi zachować funkcję koordynatora procesów makroekonomicznych, musi zapewniać ogólne warunki produkcji, m.in. poprzez tworzenie wielkiej infrastruktury technicznej. Do zadań państwa powinny należeć także niektóre elementy polityki społecznej, korygujące zbyt jaskrawe nierówności społeczne i dysproporcje w rozwoju regionalnym, a także globalna polityka w zakresie ochrony środowiska. Państwo powinno również pełnić rolę arbitra w przypadku zaistnienia konfliktów między samorządowymi podmiotami. W gestii państwa powinno pozostać sądownictwo oraz część policji zajmująca się przestępstwami kryminalnymi. Inne rodzaje policji powinny być przekazane w gestię samorządów lokalnych, ponieważ dekoncentrując zadania policyjne utrudnia się kształtowanie państwowego aparatu represji. Oczywiście także wojsko powinno pozostać w bezpośrednim władaniu państwa. Pod opieką państwa należy pozostawić szkoły wyższe, nie wykluczając jednak możliwości ich przekaza-

zywania organizacjom społecznym i fundacjom. Natomiast szkolnictwo niższych szczebli powinno znajdować się w gestii samorządów lokalnych. Obok państwowych środków masowego przekazu należy rozwijać ośrodki konkurencyjne, w tym lokalną prasę, radio i telewizję.

Tak rozumiany lokalizm nie jest żadną utopią, ale realnym wyzwaniem i szansą, przed którymi stoi nie tylko Polska, ale także inne posttotalitarne społeczeństwa Europy środkowej i wschodniej. Społeczeństwa te nie mają realnej szansy dogonienia wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych na ich drodze rozwoju, szansą jest więc poszukiwanie alternatywnych ścieżek rozwoju. Jedną z propozycji jest koncepcja rozwoju lokalnego. Książka *Strategie władz lokalnych* ułatwia opracowanie takiej koncepcji.

Trzeba także pamiętać o tym, że społeczeństwa po okresie realnego socjalizmu mają w znacznej mierze ugruntowane ideały sprawiedliwości społecznej, które z reguły utożsamiane są z prymitywnie pojmowanym egalitaryzmem. Słusznie zauważa Jan Szczepański, iż *dla wielu obywateli Polski jest naturalne, że rząd Mazowieckiego da to wszystko co obiecywał socjalizm, tylko szybciej, sprawniej i hojniej*². Im szybciej rozwieją się te złudzenia i im szybciej mieszkańcy miast i wsi podejmą pracę na rzecz poprawy swojego losu, tym większe są szanse na przezwyciężenie dziedzictwa XX wieku i godne wejście Polski w XXI wiek.

GRZEGORZ GORZELAK
BOHDAN JAŁOWIECKI

Warszawa, styczeń 1990 r.

²J. Szczepański, *Epilog i otwarcie*, [w:] *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, wyd. CDP 09.8 „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 18, Warszawa, 1989.

JERZY BARTKOWSKI
ANDRZEJ KOWALCZYK
PAWEŁ SWIANIEWICZ

Geneza, cel i zakres badań

Wprowadzenie

Istnieje pogląd, że rewolucja naukowo-techniczna oraz uniformizacja społeczna, gospodarcza i kulturalna w ostatnich kilkudziesięciu latach sprawiły, że niemal we wszystkich systemach społeczno-politycznych zaczęła zwiększać się rola centralnego aparatu państwowego, przy zmniejszającej się roli „lokalności”. Twierdzenie to, prawdziwe jeszcze kilkanaście lat temu, obecnie wymaga rewizji. Jednym ze zjawisk charakterystycznych dla społeczeństw Zachodu, jak również dającym się zauważyć w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, jest wyraźny powrót do szeroko rozumianego lokalizmu. Odradzanie się układów lokalnych związane jest z jednej strony z rozczarowaniem obywateli co do skuteczności działania władzy centralnej, która często nie mogła sprostać wielu problemom i pozostawała w konflikcie ze społecznościami lokalnymi, z drugiej zaś strony może być interpretowane jako nieuniknione następstwo rozwoju społecznego, a zwłaszcza pojawienia się u obywateli nowych potrzeb związanych z dążeniem do samorealizacji, rozwijania własnej osobowości, aktywnego współuczestniczenia w rozwiązywaniu różnorodnych problemów itp. (Cox, McCarthy 1980, Smith 1985). Z kolei A. Kukliński (1989) wyjaśnia pojawienie się zachowań lokalnych zmianami technologicznymi, które powodują, że rozwiązania w małej skali są bardziej efektywne od rozwiązań w skali makro, a także zmianami społecznymi, które sprowadzają się do traktowania tożsamości lokalnej i indywidualnej jako istotnego elementu zbiorowych i jednostkowych systemów wartości.

Problematyka lokalna budzi rosnące zainteresowanie coraz większej liczby dyscyplin badawczych. Od dawna była przedmiotem studiów socjologicznych, antropologicznych czy historycznych, w ostatnim zaś okresie stała się obiektem zainteresowania ekonomii, nauk politycznych oraz geografii. Tym samym, o ile w dawniejszych studiach nad układami lokalnymi dominowały problemy społeczności terytorialnych, ich kultury, więzi społecznych itd., o tyle w ostatnich latach coraz większe zainteresowanie budzi problematyka władzy lokalnej, gospodarki lokalnej, polityki finansowej itp.

Jedną z koncepcji dotyczących problematyki lokalnej w wymiarze geograficzno-politycznym jest koncepcja „państwa lokalnego” (ang. „local state” lub „local government”). Zgodnie z nią „państwem lokalnym” jest *jakakolwiek administracja mająca osobowość polityczną i prawną, która działa w skali mniejszej niż skala narodowa oraz posiada uprawnienia do uzyskiwania dochodów i podejmowania wydatków zgodnie z potrzebami danego obszaru i danej społeczności* (Dear, Clark 1981, s. 1278).

Według B. Massama (1984) badania nad funkcjonowaniem „państwa lokalnego” sprowadzają się do trzech głównych kierunków:

- /1/ studiów nad postawami indywidualnymi i preferencjami miejscowych liderów w celu rozwiązywania różnorodnych problemów lokalnych;
- /2/ analizowania następstw decyzji politycznych, prawnych, administracyjnych itp., podejmowanych przez władze lokalne;
- /3/ badania szerokich uwarunkowań i mechanizmu powstawania określonych decyzji na szczeblu władz lokalnych.

Od strony tematycznej studia nad „państwem lokalnym” dotyczą głównie problemu dostępności do dóbr i usług publicznych, funkcjonowania administracji lokalnej, działań zbiorowych społeczności miejscowych, a także mechanizmu powstawania i wprowadzania określonych decyzji przez władze.

Wśród badaczy zajmujących się problematyką „państwa lokalnego” niektóre tematy i ujęcia teoretyczno-metodologiczne znalazły szczególnie uznanie i tym samym dały podstawy do wyodrębnienia się kilku zasadniczych podejść.

Znaczna część autorów uważa, że zjawiska polityczne w wymiarze lokalnym należy rozpatrywać w kontekście ich uwarunkowań ekonomicznych. A.D. Burnett (1981) zauważył, że głównym powodem wielu konfliktów lokalnych jest nierówna dostępność dóbr i usług, a tym samym niewystarczające zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Rozwijając tę koncepcję A.D. Burnett twierdzi, że sprawna struktura administracyjna może zapobiec potencjalnym konfliktom lub co najmniej zniwelować je.

Z kolei M. Dear (1981) uważa, że teoria „państwa lokalnego” powinna przede wszystkim uwzględniać sytuację finansową układów lokalnych oraz stopień zaspokojenia miejscowych potrzeb.

Wielu zwolenników wśród przedstawicieli nauk politycznych zyskała teoria pluralistycznego modelu polityki lokalnej, która zakłada, że działania władz na szczeblu miejscowym są wynikiem oddziaływania różnorodnych sił endogenicznych (np. presji mieszkańców i lokalnych grup nacisku) oraz egzogenicznych (np. ośrodków władzy wyższego szczebla). P. Dunleavy (1977) uważa, że koncepcja pluralizmu opiera się na trzech zasadniczych przesłankach:

/1/ władze lokalne (miejskie) są kontrolowane przez polityków, którzy dążą do utrzymania swojej pozycji poprzez system wyborczy oraz dzięki pomocy sił zewnętrznych dla danej społeczności;

/2/ preferencje indywidualne ludności są odzwierciedleniem jej interesów;

/3/ interesy ludności znajdują odbicie w jej działaniach politycznych.

Chociaż opisywana teoria ma dosyć szerokie grono zwolenników, to jednak przez innych jest odrzucana jako oderwana od rzeczywistości, gdyż w praktyce na decyzje władz lokalnych decydujący wpływ mają grupy dominujące (elity) w danej społeczności (Dunleavy 1977, Manley 1983).

Wielu sympatyków wśród badaczy zajmujących się problematyką „państwa lokalnego” znalazła też teoria menedżeryzmu (ang. *managerialist theory*). Zakłada ona, że dla funkcjonowania układów lokalnych szczególnie istotna jest rola miejscowej biurokracji, której działalność ograniczana jest nie przez społeczność lokalną (Hain 1981, Williams 1982), ale przez czynniki ekologiczne, władzę centralną i przez procesy akumulacji kapitału (Saunders 1979). Na podstawie tego stwierdzenia koncepcję tę można uznać za przeciwstawną koncepcji pluralizmu czy teorii „dóbr publicznych” (ang. *public goods theory*).

Według A.D. Burnetta (1984, s. 45), w koncepcji menedżeryzmu kluczowymi zagadnieniami są:

/1/ analizowanie stopnia legitymizacji oficjalnej polityki władz lokalnych;

/2/ badanie działania kanałów instytucjonalnych w sferze polityki lokalnej;

/3/ poddawanie analizie norm prawnych regulujących funkcjonowanie władzy lokalnej, systemu finansowego itp.;

/4/ prowadzenie studiów nad instytucjami i środkami podlegającymi miejscowej władzy.

Badacze kierujący się paradygmatem geograficznym są na ogół zwolennikami koncepcji lokalizacyjnych, które zakładają, że dla wyjaśnienia zjawisk politycznych w skali lokalnej istotne znaczenie ma usytuowanie przestrzenne danego obszaru, odległość, cechy środowiska przyrodniczego itp.

W ostatnich kilkunastu latach duże uznanie zdobyły koncepcje nawiązujące bezpośrednio lub pośrednio do podejścia marksistowskiego (neomarksistowskiego) lub anarchistycznego. Zgodnie z przyjętą metodologią, przedmiotem studiów badaczy reprezentujących ten kierunek są przede wszystkim konflikty społeczne w skali lokalnej, relacje między władzą centralną a układem lokalnym, zjawisko interwencjonizmu państwowego (a zwłaszcza jego rola w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów społeczno-przestrzennych), a także funkcjonowanie różnych instytucji i usług w wymiarze lokalnym (Duncan, Goodwin 1982, Harvey 1978, Lauria 1982, Ossenbrugge 1984). W ostatnim czasie pojawiły się opracowania podsumowujące ten kierunek badawczy, w których część wcześniej stawianych tez uległa znacznej rewizji i krytyce (Beauregard 1988).

Wszystkie wspomniane koncepcje, jak i wiele innych podejść badawczych (np. teorie systemowe, teoria organizacji, koncepcje behawioralne, ekologiczne itd.) równie dobrze mogą służyć wyjaśnianiu mechanizmów funkcjonowania władz lokalnych, ich powiązań wewnętrznych i zewnętrznych itp. Wybór należy do badacza, który jednak powinien zwracać baczną uwagę na kontekst ogólny przedmiotu studiów, gdyż np. dla analizowania funkcjonowania władzy lokalnej w Polsce może być przydatna teoria menedżeryzmu czy lokalizacyjna, podczas gdy dla badań w Skandynawii koncepcja pluralizmu lub teoria „dóbr publicznych”.

* * *

W Polsce badania nad władzą lokalną zaczęto rozwijać w połowie lat sześćdziesiątych i były prowadzone przez badaczy reprezentujących politologiczny i socjologiczny punkt widzenia (F. Ryszka, J.J. Wiatr i in.). Badania te były skoordynowane z międzynarodowymi programami badawczymi nad układami lokalnymi (Wiatr 1983). Renesans studiów nad problematyką lokalną nastąpił w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, a zwłaszcza po roku 1980 (Gorzelać 1987, Wiatr 1983). Szerokie omówienie przyczyn zainteresowania problematyką lokalną zawarte zostało w licznych opracowaniach, m.in. B. Jałowieckiego (1988, 1989) i K. Sowy (1988) – tutaj należy jedynie zaznaczyć, iż o powrocie zainteresowania

lokalnością w Polsce zadecydowały nie tyle względy naukowe, co rzeczywistość społeczna i sytuacja, jaka wytworzyła się w ostatnich kilkunastu latach.

Geneza, cel i zakres badań

Formalnie od roku 1950, a w rzeczywistości już wcześniej, w Polsce obowiązuje zasada jednolitej władzy państwowej, co zostało uregulowane ustawą z dnia 20.3.1950 r. (Dz.U. nr 14, poz. 130). „Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej” stała się aktem prawnym o doniosłych skutkach prawno-politycznych oraz społeczno-ekonomicznych. Wyłożone w niej zasady przez kilkadziesiąt następnych lat określały warunki funkcjonowania układów regionalnych i lokalnych. Przyjęcie modelu jednolitej władzy państwowej zlikwidowało szereg istniejących wcześniej instytucji, charakterystycznych dla systemów lokalnych (Gintowt-Jankowicz 1989): /1/ własność samorządową (mienie komunalne i gminne), /2/ organa samorządu terytorialnego, /3/ organa terenowej administracji ogólnej, /4/ urząd tzw. terenowej administracji nie zespolonej.

Zasady, na których opierała się ustawa z roku 1950 zostały potwierdzone w Konstytucji z 22.7.1952 r. i tym samym w Polsce utrwalony został system władzy terenowej, który przyczynił się do ogólnego obniżenia rangi układów lokalnych, zaniku samorządności terenowej, degradacji miast, osłabienia aktywności społecznej i wielu innych niekorzystnych zjawisk.

Przez następne 25 lat w systemie władz terenowych podziału administracyjnego kraju nie wystąpiły większe zmiany. Dopiero w połowie lat siedemdziesiątych dotychczasowy układ uległ przeobrażeniu.

Reforma podziału administracyjnego kraju i władz terenowych, jaka miała miejsce w latach 1973-1975, była kolejnym przejawem dążenia do centralizacji władzy w Polsce i świadectwem pogłębienia autorytarnego charakteru państwa (Tarkowski 1983). Powstałe w roku 1975 nowe województwa były znacznie słabsze w sensie politycznym i społeczno-gospodarczym od poprzednio istniejących i nie mogły pozostawać w relacjach partnerskich wobec centrum. Ta niekorzystna zmiana dała się zauważyć w jeszcze większym stopniu w relacjach władza lokalna – władza wojewódzka, gdyż – mimo powszechnie deklarowanych przez ówczesne czynniki rządowe zapewnień – nowe gminy w żaden sposób nie mogły przejąć funkcji dawnych powiatów. Cechą charakterystyczną nowego systemu władzy administracyjnej było to, że poszczególne szczeble zarządzania

terenowego nie uzyskaly wyraźnie określonego i ściśle przestrzegane go zakresu uprawnień, jak również środków koniecznych do ich realizacji. Mimo że zgodnie z intencjami celem reformy miało być *wzmocnienie gmin i miast, a więc jednostek bezpośrednio zajmujących się sprawami produkcji rolnej, rozwoju usług, przemysłem terenowym, gospodarką komunalną, handlem i ochroną zdrowia* (XVII Plenum KC PZPR 12 maja 1975 r.), deklaracje te okazały się jedynie frazesami, gdyż w ślad za reformą podziału administracyjnego uległ likwidacji tzw. przemysł terenowy, w innych zaś działach gospodarki lokalnej zaczęto systematycznie ograniczać wpływ administracji terenowej na działalność miejscowych przedsiębiorstw i instytucji, oddając uprawnienia i środki szczeblowi wojewódzkiemu i centralnemu.

Początki kryzysu społeczno-gospodarczego, które dały się zauważyć w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, przyniosły kolejne negatywne konsekwencje dla układów lokalnych. Tzw. manewr gospodarczy, który został podjęty w latach 1976-1977, spowodował drastyczne ograniczenie wydatków w sferze nieprodukcyjnej, a więc w dziedzinach określanych jako domena władz lokalnych. W związku z tym, w końcu dekady lat siedemdziesiątych, zaznaczyła się paradoksalna sytuacja. Z jednej strony władze lokalne w coraz większym stopniu były pozbawiane możliwości decydowania o swoim terenie (w wyniku zabrania im odpowiednich uprawnień i środków), z drugiej strony zaś niemożność zaspokojenia wielu podstawowych potrzeb społeczności lokalnej zwiększała rozdźwięk między oczekiwaniami a możliwościami. Szczególnie ostry kryzys wystąpił w dziale określanym jako gospodarka komunalna, gdzie przedsiębiorstwa budowlano-remontowe scentralizowano na szczeblu województwa, lecz odpowiedzialność za stan infrastruktury miejskiej i gminnej pozostawiono władzy terenowej.

Zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą z roku 1958 o radach narodowych (znowelizowanej w 1975 r.), jednym z głównych źródeł finansowania rad narodowych w ramach tzw. dochodów własnych, miały być wpłaty od podległych radzie narodowej przedsiębiorstw i zakładów, wpłaty za korzystanie ze świadczeń i usług oraz dochody majątkowe i administracyjne jednostek podległych radzie narodowej, jak również wpłaty z tytułu podatków i opłat terenowych oraz udziałów w dochodach budżetu centralnego (Dz.U. nr 26, poz. 139, art. 10, z dn. 25.7.1975 r.). Jednak w praktyce zasięg oddziaływania tego przepisu został ograniczony wskutek zlikwidowania w latach 1976-1977 przemysłu terenowego, co pozbawiło władze lokalne znacznej części dochodów. Opisany proces miał znaczenie nie tylko organizacyjne czy finansowe, ale głównie polityczne. Pozba-

wienie władz terenowych tak ważnego źródła dochodów było kolejnym krokiem w kierunku ograniczania ich autonomii i uzależniało je od dotacji ze szczebla wojewódzkiego. Ponieważ znaczna część dotacji miała charakter celowy, rady narodowe nie miały większego wpływu na kierunki wydatkowania tych środków zgodnie z potrzebami miejscowych społeczności.

Likwidacja przemysłu terenowego i podporządkowanie wielu instytucji władzom wojewódzkim czy nawet centralnym spowodowały, że w organizacji struktury gospodarki lokalnej zaczęły przeważać powiązania pionowe nad poziomymi. Tym samym zaznaczyła się istotna rozbieżność między interesami instytucji występujących co prawda na danym terenie, ale zorientowanych na zewnątrz, a społecznościami lokalnymi, które z racji uwarunkowań geograficznych czy historycznych nadal były zorganizowane w układzie poziomym. Zlokalizowane na danym terenie przedsiębiorstwa i instytucje często nie były zainteresowane w świadczeniach na rzecz społeczności miejscowej, nie dążyły do współpracy z innymi instytucjami, jak również nie wykazywały skłonności do uwzględniania decyzji władz lokalnych. Badania dowiodły, że mimo istnienia przepisów przyznających znaczne uprawnienia władzy lokalnej w zakresie oddziaływania na wszystkie organizacje zlokalizowane w danym mieście czy gminie, nie były one możliwe do wykonania, głównie z powodu braku możliwości egzekwowania posiadanych uprawnień (Tarkowski 1983).

Po rozpoczęciu się w Polsce procesu przemian politycznych i społeczno-gospodarczych, w latach 1980 i 1981, w roku 1983 uchwalona została ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, która jednak tylko w nieznacznym stopniu odchodziła od filozofii będącej podstawą wcześniejszych ustaw. Również jej nowelizacja w roku 1988 nie przyniosła radykalnych zmian, aczkolwiek wniosła coś nowego w zakresie samorządności terytorialnej. Ustawa nadal zakłada jednolitość władzy państwowej, a jednym z punktów ukazujących swoiste ubezwłasnowolnienie terenowych organów przedstawicielskich jest zachowanie podporządkowania kierowników terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej (wydziałów) odpowiednim organom władzy wojewódzkiej i nadrzędnym organom administracji państwowej, a nie radzie narodowej (Dz.U. nr 26, poz. 183 z 1 lipca 1988 r.)

*

*

Omawianie wad obowiązującego jeszcze systemu władzy terenowej nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, tym bardziej, iż temat ten jest szeroko i kompetentnie przedstawiany w biuletynach odpowiednich komisji Sejmu i Senatu, jak również w licznych opracowaniach powstałych

w ramach Programu CPBP 09.8 „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, realizowanego w latach 1976-1984 Programu „Systemy wartości i wzory konsumpcji społeczeństwa polskiego” i innych. Trzeba jednak poświęcić nieco więcej uwagi niektórym kwestiom związanym z funkcjonowaniem władz lokalnych w Polsce.

Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że władza lokalna w Polsce pełni dwojakie funkcje – jest organem quasi-samorządu terytorialnego (rada narodowa) oraz terenowym organem administracji państwowej (o właściwości ogólnej i szczególnej). Mimo że uprawnienia władzy lokalnej w ostatnich kilkunastu latach były ograniczane przez szczebel wojewódzki i centralny, to jednak w niektórych dziedzinach ma ona możliwość faktycznego decydowania o swoim terenie, a praktyka ostatnich lat wykazała, że tendencja ta ulega wzmocnieniu. Zmiany polityczne w Polsce, jakie zaszły w latach 1988-1989, przyniosły pewne odradzenie się aktywności władz terenowych, głównie rad narodowych. Zdarzające się przypadki odwoływania naczelników, nie zgadzania się na kandydatów na to stanowisko narzucanych przez szczebel wojewódzki itd. są swoistymi przejawami tych tendencji, które powinny doprowadzić do odrodzenia się autentycznego samorządu lokalnego, gdzie samorząd będzie reprezentantem interesów lokalnych, a nie najniższym ogniwem w systemie administracji państwowej.

* * *

Celem przedstawianego opracowania jest ukazanie szeroko rozumianych strategii władz lokalnych (miejskich, gminnych) co do przyszłości reprezentowanego przez nie terenu.

Zainteresowania zespołu prowadzącego badania koncentrowały się wokół pięciu głównych problemów:

/1/ aktualnego poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych, traktowanego jako punkt wyjścia przy wyborze przez miejscowe władze strategii rozwojowych,

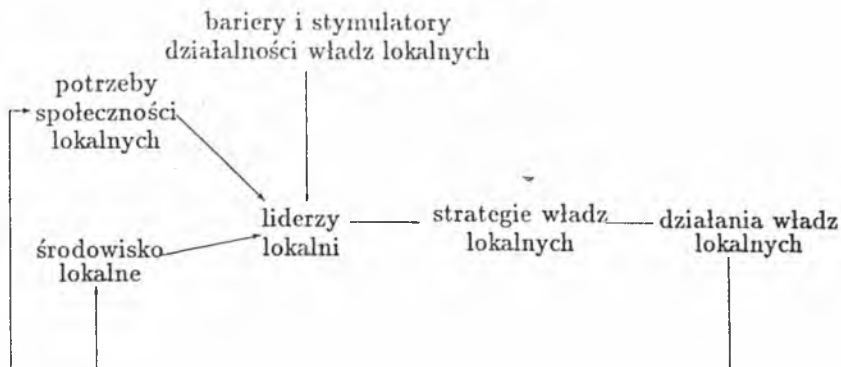
/2/ bieżącej sytuacji finansowej miast i gmin (z uwzględnieniem zmian, jakie zaszły w tym zakresie w ostatnich latach),

/3/ preferencji władz lokalnych co do strategii dalszego rozwoju reprezentowanego przez nie terenu,

/4/ strategii finansowych władz lokalnych,

/5/ wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania władz lokalnych.

Schemat badań nad strategiami władz lokalnych w Polsce można przedstawić w następujący sposób:



Przedstawiony model składa się z trzech głównych części: (1) endogenicznych (środowisko lokalne, potrzeby lokalne) i (2) egzogenicznych (bariery i stimulatory działalności władz lokalnych) uwarunkowań strategii władz lokalnych, a także (3) samych strategii.

Pod pojęciem „środowisko lokalne” należy rozumieć zespół różnorodnych elementów charakteryzujących dany obszar i będących obiektywnymi uwarunkowaniami jakichkolwiek działań podejmowanych na tym terenie. Tym samym pod pojęciem środowiska lokalnego kryją się warunki przyrodnicze, struktury społeczno-gospodarcze, uwarunkowania historyczno-kulturowe, struktury polityczne itd.

Potrzeby społeczności lokalnej wynikają z cech środowiska lokalnego. Są one rezultatem uwarunkowań geograficznych, stanu zagospodarowania, tradycji kulturowych, wzorców zachowań społecznych, przeszłości politycznej i wielu innych czynników.

Zarówno środowisko lokalne, jak i potrzeby miejscowej społeczności (artykułowane lub potencjalne) oddziałują na postawy miejscowej władzy. Oddziaływanie to ma podwójny charakter – władze lokalne postrzegają swoje otoczenie jako mieszkańcy danego miasta (gminy), a w ich percepcji zaznacza się także ich pozycja w strukturze społecznej (usytuowanie w aparacie władzy). Tym samym można przyjąć, że postawy władz lokalnych będą uzależnione zarówno od cech indywidualnych jej przedstawicieli (wiek, płeć, wykształcenie, zawód, miejsce urodzenia itp.), jak i od ich doświadczeń politycznych, przynależności partyjnej, czasu pełnienia funkcji w aparacie władzy itd.

Na podstawie swoich doświadczeń, znajomości potrzeb lokalnych, rozumienia uwarunkowań środowiskowych itp. władze lokalne formułują

strategie dotyczące reprezentowanego przez siebie terenu. Strategie te mają początkowo charakter preferencji, aby później przekształcić się w działania. Jednak strategie władz lokalnych nie wynikają jedynie z rozpoznania przez nie miejscowych potrzeb i uwzględniania cech środowiska lokalnego. Są one regulowane przez czynniki zewnętrzne.

Pod terminem barier i stymulatorów działalności władz lokalnych należy rozumieć wszystkie zewnętrzne uwarunkowania, które mają wpływ na procesy zachodzące w skali miasta (gminy). Niezwykle doniosłe znaczenie dla strategii preferowanych i podejmowanych w układach lokalnych ma obowiązujący w danym państwie system prawny, ogólna sytuacja finansowa oraz przepisy szczegółowe w zakresie polityki finansowej, relacje formalne i nieformalne między władzą lokalną a centrum, sytuacja polityczna (w tym opcje polityczne poszczególnych partii) i wiele innych czynników. Wspólną cechą uwarunkowań egzogenicznych strategii władz lokalnych jest to, iż o ile cechy środowiska lokalnego i potrzeby miejscowej społeczności są w większym lub mniejszym stopniu stałe w czasie, o tyle czynniki regulujące z zewnątrz wykazują dużą zmienność. Dotyczy to zwłaszcza państw o silnie scentralizowanym systemie władzy i o niskiej pozycji układów lokalnych, w których władza lokalna jest traktowana jako najniższe ogniwo administracji państwowej, a nie jako reprezentant interesów lokalnych.

* * *

Przed prezentacją wyników badań, pragniemy zdefiniować zakres pojęć „potrzeby lokalne” oraz „strategie”, gdyż są to kluczowe terminy dla prowadzonych przez nas badań.

W przedstawianym opracowaniu termin „potrzeby” jest rozumiany jako *aktualny stan (...) charakteryzujący się nie spełnieniem określonych warunków*. (Kocowski 1979, s. 26). W rozumieniu autora, od którego zaczerpnięto powyższą definicję, dotyczy ona potrzeb ludzkich występujących na poziomie jednostki, jednak wydaje się, że podana definicja może być zastosowana również do określenia potrzeb dotyczących większej grupy, np. społeczności lokalnych.

Tym samym w niniejszej pracy „potrzeby lokalne” (czy też stosowane zamiennie – „potrzeby miejscowe”, „potrzeby społeczeństwa”) będą traktowane jako:

Aktualny stan rozwoju danej dziedziny lokalnego układu społeczno-gospodarczego charakteryzującego się niespełnieniem określonych warunków.

Drugim szeroko stosowanym zwrotem jest określenie „strategie”. Termin ten jest traktowany jako synonim takich określeń jak: „sposób działania”, „droga postępowania”, a także w znaczeniu: „zamierzenia”, „preferencje”. Tym samym pod pojęciem strategii należy rozumieć:

1. Preferencje co do kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego w danym układzie lokalnym (mieście, gminie).

2. Działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Badacze zajmujący się teorią potrzeb zwracają uwagę na fakt, że potrzeba jest pewną trwałą właściwością człowieka i trudno mówić o jej zaspokojeniu (Kocowski 1979, s. 26). Założenie to jest bardzo ważne dla rozpatrywanych kwestii, gdyż pozwala powiązać potrzeby lokalne ze strategiami władz miejscowych co do kierunków dalszego rozwoju danego terenu. Dążenie władz do zaspokojenia aktualnych potrzeb miasta czy gminy pociąga za sobą konkretne decyzje i działania, które są związane z realizowaniem określonych strategii. Tym samym, aby przyjąć jakąkolwiek strategię należy poznać wcześniej potrzeby występujące w społeczności oraz określić, które z nich są priorytetowe. Rozpoznanie potrzeb, jak i przyjęcie konkretnych strategii, nie powinno być sferą wyłącznej kompetencji władzy lokalnej w wąskim znaczeniu tego słowa (administracja lokalna, rada narodowa), ale musi odbywać się przy uwzględnieniu opinii autentycznych samorządów terytorialnych, organizacji społeczno-politycznych, grup nieformalnych, pojedynczych obywateli itd. – jednym słowem wszystkich podmiotów występujących na danym obszarze, które wykazują zainteresowanie danymi problemami. Niedopuszczalne jest, aby potrzeby lokalne i strategie zmierzające do ich zaspokojenia były arbitralnie oceniane i określane na szczeblu centralnym. Decydujący udział w rozwiązywaniu miejscowych problemów musi mieć społeczność lokalna i władza lokalna. Zdaniem B. Jałowieckiego (1989), rozwój gospodarki lokalnej powinien opierać się na rozwoju indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości społeczności lokalnych, przy wykorzystywaniu miejscowych zasobów.

*

*

*

Z przedstawionych celów badawczych, a także z uwag ogólnych dotyczących funkcjonowania układów lokalnych wynika, że jednym z elementów decydujących o poziomie życia społeczności lokalnych, możli-

wości zaspokajania jej potrzeb, rzeczywistej autonomii samorządu terytorialnego, skuteczności władzy lokalnej itp., jest sytuacja finansowa systemów lokalnych. Przykład Polski dowodzi, że głównym czynnikiem ubezwłasnowolnienia władz miejskich i gminnych w wielu podstawowych sferach gospodarki lokalnej stało się pozbawienie ich samodzielności finansowej i niemożność prowadzenia autentycznej polityki fiskalnej, kredytowej, inwestycyjnej itd.

Problematyka finansowa, która jest jednym z głównych zagadnień przewijających się w prezentowanych badaniach, opracowana została we współpracy z międzynarodowym programem badawczym „Fiscal Austerity and Urban Innovation”. Należy zaznaczyć, że badania w programie FAUI nie ograniczają się wyłącznie do kwestii finansowych, ale uwzględniają wiele problemów związanych z potrzebami miejscowych społeczności, organizacją życia politycznego w układach lokalnych, relacjami szczebel lokalny – centrum, aktywnością społeczności lokalnych. Program został zainicjowany w USA w roku 1982 przez Terry N. Clarka, Richarda Bingham i Bretta Hawkinsa, którzy rozpoczęli badania w miastach amerykańskich w celu ustalenia, w jaki sposób władze municypalne reagują na pojawiające się trudności finansowe (Clark 1985). Studia w ramach FAUI wzbudziły zainteresowanie badaczy w innych krajach i obecnie program jest realizowany co najmniej w kilkunastu państwach Europy oraz w niektórych krajach pozaeuropejskich, m.in. w Japonii, Kanadzie, Izraelu. (Szerokie omówienie dorobku programu FAUI zawiera opracowanie Swianiewicza, 1988). Należy jednak zaznaczyć, że przy określaniu zakresu badań oraz przy konstruowaniu kwestionariusza badawczego w wielu punktach kierowano się ustaleniami przyjętymi przez zespół badaczy współpracujących z programem FAUI. Szczególnie pomocne okazały się doświadczenia skandynawskie, gdzie silna obecność sektora państwowego spowodowała, że niektóre problemy związane z funkcjonowaniem władz lokalnych wykazują pewną zbieżność z sytuacjami spotykanymi w Polsce.

Jednym z ważnych osiągnięć uzyskanych przez badaczy realizujących program FAUI było stwierdzenie, że w krajach, w których prowadzono badania strategii władz lokalnych można wyróżnić dwa podstawowe typy zróżnicowań przestrzennych strategii (Mouritzen 1987):

— „community equilibrium” – charakteryzujący się tym, iż zróżnicowanie strategii wynika ze zróżnicowania geograficznego i społeczno-ekonomicznego poszczególnych miast (gmin),

— „party model” – zakładający, że zróżnicowanie strategii wynika z odmiennej polityki realizowanej przez poszczególne partie, tzn. że prefe-

rencje i zachowania władz lokalnych w danej jednostce są następstwem przynależności politycznej osób decydujących o rozwoju miasta (gmin), preferencji politycznych elektoratu itp..

Ponieważ liczne badania empiryczne dowiodły, że koncepcja Mouritzena nie wszędzie pokrywa się z rzeczywistością – zresztą sam jej autor uważa, że oba modele nie są wzajemnie wykluczające się – jednym z celów prezentowanych poniżej badań było stwierdzenie użyteczności tej koncepcji dla opisu strategii władz lokalnych w Polsce.

Metoda i czas badań

Badania nad strategiami władz lokalnych w Polsce, podobnie jak i studia prowadzone w innych krajach w ramach programu „Fiscal Austerity and Urban Innovation”, miały charakter badań kwestionariuszowych, przy czym respondentami byli przedstawiciele dwóch członów władz lokalnych – przedstawiciel administracji państwowej (naczelnik, prezydent) oraz reprezentant organów wybieralnych (przewodniczący rady narodowej).

Wybór jednostek objętych badaniami przeprowadzono przy użyciu techniki losowania warstwowego, ustalając wielkość próby na 250 jednostek i przyjmując arbitralnie, że badania dotyczyć będą wyłącznie jednostek administracyjnych liczących poniżej 100 000 mieszkańców.

owanie proporcjonalne przeprowadzono dla trzech warstw:

- jednostek posiadających urząd miasta,
- jednostek będących siedzibą urzędu miasta i gminy,
- jednostek, w których jest urząd gminy.

Ostatecznie badaniami objęto 248 miast i gmin (dwie jednostki uchyły w wyniku zmian administracyjnych):

- 24 miasta,
- 58 ośrodków będących jednocześnie siedzibą władz miejskich i gminnych,
- 166 ośrodków gminnych.

Wśród miast i ośrodków miejsko-gminnych, których władze zostały objęte badaniami, 5 liczyło ponad 50 000 mieszkańców (Jaworzno, Konin, Nowy Sącz, Racibórz, Stargard Szczeciński), 15 zamieszkiwało ponad 20 000 ludności, a 62 poniżej tej liczby.

W wyniku losowania badaniami objęto miasta i gminy w 48 województwach z pominięciem województwa miejskiego łódzkiego, w którym niewielka liczba jednostek administracyjnych stopnia podstawowego sprawiła, iż żadne miasto i gmina nie znalazły się w wylosowanej próbie.

Dla przeprowadzenia badań posłużono się kwestionariuszem, w którym obok pytań dotyczących zasadniczego celu badań znalazły się pytania dotyczące osoby respondenta.

Badania nad strategiami władz lokalnych przeprowadzono w październiku i listopadzie 1988 r. Ponieważ od momentu samych badań kwestionariuszowych upłynął ponad rok, należy nieco miejsca poświęcić krótkiej charakterystyce okresu bezpośrednio je poprzedzającego. Wydaje się to celowe, gdyż wydarzenia jakie przyniósł rok 1989 sprawiają, że niektóre zagadnienia objęte badaniami mogą się wydawać zdezaktualizowane, zaś inne problemy, istotne z obecnej perspektywy, zostały w kwestionariuszu pominięte lub ledwie zasygnalizowane.

Mimo iż w porównaniu z rokiem 1989, rok poprzedni może wydawać się mało znaczący, to jednak przyniósł on wiele ważnych zjawisk, bez których tempo przemian w Polsce byłoby o wiele powolniejsze, a dla uważnego obserwatora życia politycznego i społeczno-gospodarczego w okresie 1987-1988 pojawiły się sygnały informujące o nieuchronności zmian w kraju.

Hipotezą przyjętą w przedstawianych badaniach było założenie, że władze lokalne (respondenci) nie znajdują się w izolacji od procesów zachodzących w kraju i na świecie, ale że są aktywnymi odbiorcami bodźców napływających z zewnątrz, co w zasadniczy sposób rzutuje na ich postawy, percepcję oraz preferowane strategie. Wychodząc z powyższego założenia uznano, że ujawnione przez respondentów strategie należy rozpatrywać w kontekście ogólnej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, jaka miała miejsce w Polsce w końcu 1988 r.

W miesiącach bezpośrednio poprzedzających badania kwestionariuszowe, w Polsce miały miejsce następujące zjawiska o charakterze politycznym i społeczno-gospodarczym:

/1/ pogarszająca się w latach 1986 i 1987 sytuacja gospodarcza kraju (kryzys w budownictwie, zmniejszająca się produkcja, coraz większe zadłużenie zagraniczne, deficyt budżetowy);

/2/ postępująca inflacja coraz silniej odczuwana przez ogół społeczeństwa (syntetyczny miernik tempa inflacji w Polsce, jakim był czarnorynkowy kurs US \$ wzrósł z 2200-2300 zł/1 US \$ w październiku do 3300-3500 zł w grudniu roku 1988);

/3/ wyraźne fiasko tzw. operacji cenowo-dochodowej z wiosny 1988 r.;

/4/ zmniejszająca się akceptacja dotychczasowego systemu politycznego, czego dowodem mogła być obniżająca się frekwencja wyborcza; zgodnie z oficjalnymi danymi wskaźnik frekwencji podczas referendum 30.11.1987 r. wynosił 67.3%, w wyborach do rad narodowych 19.6.1988 r. już tylko 55.0%, co było pośrednim dowodem frustracji społeczeństwa i dobitnym przykładem porażek politycznych władz;

/5/ fala strajków w czołowych zakładach przemysłowych kraju w kwietniu i maju oraz w sierpniu 1988 r., kierowanych przez zdelegatyzowaną wówczas „Solidarność”;

/6/ upadek rządu Z. Messnera we wrześniu 1988 r. (m.in. wskutek swoistego wotum nieufności ze strony związków zawodowych zrzeszonych w OPZZ);

/7/ utworzenie rządu przez M.F. Rakowskiego i zaproponowanie trzech tek ministerialnych osobom spoza dotychczasowej koalicji kierowanej przez PZPR (propozycja nie została przyjęta);

/8/ szerokie propagowanie przedsiębiorczości przez ówczesnego ministra przemysłu M. Wilczka (wcześniej prywatnego przedsiębiorcę), oraz ówczesnego ministra współpracy z zagranicą D. Jastrzębskiego (byłego dyrektora czołowej centrali handlu zagranicznego) w TV i innych środkach masowego przekazu;

/9/ początki dyskusji o tzw. mieniu komunalnym i oddawanie władzom terenowym przedsiębiorstw i instytucji podległych dotychczas władzom wyższego szczebla;

/10/ narastające ruchy ekologiczne (głównie przeciwko budowie elektrowni jądrowej w Żarnowcu, przeciw projektowi lokalizacji podobnej elektrowni w Klempiczu, projektowi urządzenia składowiska odpadów radioaktywnych itp.);

/11/ zmiana ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym kraju z nadaniem większych uprawnień samorządom (lipiec 1988 r.);

/12/ obchody 60. rocznicy niepodległości Polski (wznowienie prac J. Piłsudskiego i R. Dmowskiego, odpowiednie przedstawienia teatralne, dyskusje w TV itp.);

/13/ początki szerokiej dyskusji nad usuwaniem „białych plam” w historii Polski (m.in. dyskusja nt. zbrodni katyńskiej i represji z lat 1945-1956);

/14/propozycja ministra spraw wewnętrznych, Cz. Kiszcza, w sprawie utworzenia „okrągłego stołu” z udziałem osób uznawanych dotychczas za opozycję.

Oczywiście podane wyżej fakty nie wyczerpują całej złożoności sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej w Polsce w końcu 1988 r. W przedstawionym wykazie fakty o kluczowym znaczeniu dla późniejszych wydarzeń sąsiadują z zagadnieniami mniej istotnymi. Nieusystematyzowanie podanych faktów jest zabiegiem celowym, gdyż można przyjąć, iż tak właśnie przedstawiały się one w świadomości przeciętnego respondenta jesienią 1988 r. Obok zjawisk naprawdę ważnych, występowały fakty o mniejszej doniosłości – propagowaniu przez rząd M.F. Rakowskiego przedsiębiorczości jako recepty na życie towarzyszyły postępujące procesy inflacyjne, propozycja nawiązania roznów przy „okrągłym stole” sąsiadowała z informacjami o protestach ruchów ekologicznych itp. Zaznaczające się w końcu 1988 r. przyspieszone przemiany w Polsce (i nie tylko – np. w republikach nadbałtyckich w ZSRR, na Węgrzech itd.) nie mogły być nie zauważone przez przeciętnego obywatela. Sygnały rozpoczynających się zmian mogły być oczywiście bardzo różnie odbierane, dla jednych osób mogła to być zapowiedź oczekiwanej epoki, dla innych – pierwsze oznaki okresu, z którym związana była dotychczasowa kariera itp. Stąd nie sposób określić, w jakim kierunku kontekst polityczny i społeczno-gospodarczy zaważył na odpowiedziach osób poddanych badaniom, jednak należy przyjąć, że ankietowani przedstawiciele władz lokalnych, ujawniając preferencje i strategie co do przyszłości swojego terenu, nie pozostawali w izolacji w stosunku do zjawisk zachodzących w kraju i poza nim.

Wydaje się, że wyniki uzyskane w trakcie przeprowadzonych badań są istotne również obecnie – w okresie gwałtownych przemian systemowo-ustrojowych. Do postawienia takiej tezy upoważnia fakt, iż mimo zmieniających się warunków problemy lokalne pozostały takie same, w wielu sytuacjach również liderzy lokalni pozostają ci sami, ich świadomość jest odbiciem świadomości społecznej ukształtowanej przez 45 lat panowania systemu centralistycznego itp.

Uwagi końcowe

Prezentowane wyniki badań dotyczą pewnego wycinka problematyki lokalnej. Trudno zakładać, że otrzymany obraz strategii władz lokalnych w odniesieniu do przyszłości swojego terenu jest pełny. Jednak fakt,

iz badaniami objęto około 10% ogólnej populacji (wszystkich jednostek administracyjnych stopnia podstawowego) zdaje się upoważniać do wyciąganie wniosków natury ogólniejszej.

W przedstawianych badaniach zajęto się głównie wyjaśnieniem czynników różnicujących strategię władz lokalnych, nie zaś analizowanie wyników zbiorczych. Nie jest to więc analiza socjologiczno-politologiczna, ale bardziej skłaniająca się w kierunku badań przestrzennych, czy nawet miejscami geograficzno-politycznych. Za takim ustawieniem tematu badań przemawia ogólna filozofia programu CPBP 09.8 „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”. Zarówno wyniki prac realizowanych w ramach Programu, a ukończonych nieco wcześniej, jak i doświadczenia uzyskane podczas innych studiów dowodzą, że przestrzeń polityczna i społeczno-gospodarcza Polski jest silnie zróżnicowana, a wiele obecnych różnic jest wynikiem położenia geograficznego oraz uwarunkowań historyczno-kulturowych. Szczególnie istotna wydaje się hipoteza o wpływie zróżnicowania historyczno-kulturowego na struktury i procesy społeczno-gospodarcze występujące w Polsce. Dlatego też w przedstawianym opracowaniu wiele miejsca zajęło testowanie (którego wyniki potwierdziły sformułowaną wyżej tezę) wpływu podziału kraju na 4 regiony historyczne (umownie nazwane Galicja, Wielkopolska, Kongresówka, Ziemie Dzdzyskane) na zróżnicowania strategii władz lokalnych.

Literatura

- Beauregard R.A. , 1988, *In the absence of practice: the locality research debate*, Antipode, 20, 52-59,
- Burnett A.D. , 1981, *The distribution of local political outputs and outcomes in British and North American cities*, [w:] *Political studies from spatial perspectives*, A.D. Burnett i P.J. Taylor (red.), John Wiley, Chichester, 201-236,
- Burnett A.D. , 1984, *The application of alternative theories in political geography: the case of political participation*, [w:] *Political geography: recent advances and future directions*, P. Taylor i J. House (red.), Croom Helm oraz Barnes & Noble Books, 25-49,
- Clark T.N. , 1985, *Fiscal Austerity and Urban Innovation Project*, [w:] (red. T.N. Clark) *Research in Urban Policy*, JAI Press, Greenwich, Connecticut.

- Cox K.R., McCarthy J. , 1980, *Neighbourhood activism in the American city*, Urban Geography, 1, 22-38,
- Dear M. , 1981, *A theory of the local state*, [w:] *Political studies from spatial perspectives*, A.D. Burnett i P.J. Taylor (red.), John Wiley, Chichester, 183-200,
- Dear M., Clark G.L. , 1981, *Dimensions of local state and autonomy*, Environment & Planning A, 13, 1277-1294,
- Duncan S.S., Goodwin M. , 1982, *The local state and restructuring social relations: theory and practice*, International Journal of Urban & Regional Research, 6, 157-186,
- Dunleavy P. , 1977, *Protest and quiescence in urban politics: a critique of some pluralist and structural myths*, International Journal of Urban & Regional Research, 1, 192-218,
- Dz.U. nr 14, poz. 130, 1950 r.
- Dz.U. nr 26, poz. 139, 1975 r.
- Dz.U. nr 26, poz. 183, 1988 r.
- Gintowt-Jankowicz M. , 1989, *Prawno-systemowe uwarunkowania finansów rad narodowych*, [w:] *Finanse gospodarki terenowej*, J.Wierzbicki (red.), PWE, Warszawa, 58-77,
- Gorzela G. , 1987, *Rozwój lokalny – rozwój regionalny – samorząd terytorialny. Cele, problemy, metody realizacji*, KPZK PAN, maszynopis powielany,
- Hain P. , 1981, *Neighbourhood participation*, Temple Smith, London,
- Harvey D. , 1978, *The urban process under capitalism*, International Journal of Urban & Regional Research, 2, 100-131,
- Jałowicki B. , 1988, *Lokalizm a rozwój (szkic z socjologii układów lokalnych)*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, B. Jałowicki (red.), Uniwersytet Warszawski, 17-64,
- Jałowicki B. , 1989, *Rozwój lokalny, Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny*, t. 16, IGP, Uniwersytet Warszawski,

- Kocowski T. , 1979, *Globalna koncepcja potrzeb ludzkich*, [w:] *Rozwój społeczny – system światowy – potrzeby ludzkie*, J. Błahut (red.), Polska 2000, 1, 25-52,
- Kukliński A. , 1988, *Dylematy polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, *Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny*, t. 18, IGP, Uniwersytet Warszawski,
- Lauria M. , 1982, *Selective urban redevelopment: a political economic perspective*, *Urban Geography*, 3, 224-239,
- Manley J.F. , 1983, *Neo-pluralism: a class analysis of pluralism I and pluralism II*, *American Political Science Review*, 78, 111-127,
- Massam B.H. , 1984, *Spatial structure of the state: the local state*, [w:] *Political geography: recent advances and future directions*, P. Taylor i J. House (red.), Croom Helm oraz Barnes & Noble Books, 50-64,
- Mouritzen P.E. , 1987, *The local politician: loyal to the party or responsive to the local constituency*, *Scandinavian Political Studies*, no. 2,
- Ossenbrugge J. , 1984, *Socio-spatial relations between local state, collective identity and conflict behaviour*, [w:] *Political geography: recent advances and future directions*, P. Taylor i J. House (red.), Croom Helm oraz Barnes & Noble Books, 65-80,
- Saunders P. , 1979, *Urban politics: a sociological interpretation*, Hutchinson, London,
- XVII Plenum KC PZPR 12 maja 1975 r., KiW, Warszawa,
- Smith R.L. , 1985, *Activism and social status as determinants of neighbourhood identity*, *The Professional Geographer*, 37, 65-80,
- Sowa K. , 1988, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, *Państwo i kultura polityczna*, 5, 48-67,
- Swianiewicz P. , 1988, *Międzynarodowy Program Badawczy „Fiscal Austerity and Urban Innovation”*, archiwum CPBP 09.8,

- Swianiewicz P. , 1989, *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Rozwój regionalny - Rozwój lokalny - Samorząd terytorialny, t. 19, IGP, Uniwersytet Warszawski,
- Tarkowski J. , 1983, *Władze terenowe po reformie*, [w:] *Władza lokalna u progu kryzysu*, J.J. Wiatr (red.), IS, Uniwersytet Warszawski, 23-76,
- Wiatr J.J. , 1983, *Założenia teoretyczne i metodologiczne badań*, [w:] *Władza lokalna u progu kryzysu*, J.J. Wiatr (red.), IS, Uniwersytet Warszawski, 5-22,
- Williams P. . 1982, *Restructuring urban managerialism: towards a political economy of urban allocation*, *Environment & Planning A*, 14, 95-105.

Charakterystyka respondentów

W badaniach nad strategiami władz lokalnych przyjęto założenie, że w każdej wylosowanej jednostce miały być ankietowane dwie osoby: naczelnik (prezydent) i przewodniczący rady narodowej. Ponieważ w kilku przypadkach wymogu tego nie dało się spełnić, wywiady przeprowadzono tylko z 487 przedstawicielami władz lokalnych (zamiast z 496). W rezultacie informacje pochodzą od: 244 przewodniczących rad narodowych i 243 naczelników (prezydentów).

Charakterystyka respondentów stanowi ważny element tła wyników prezentowanych w dalszych rozdziałach. Obejmuje ona dane dotyczące struktury społecznej (płeć, wiek, wykształcenie) oraz informacje dotyczące kariery politycznej liderów lokalnych i ich powiązań z miejscowością, w której pełnią obecną funkcję (związek ten mierzony jest długością pracy i długością zamieszkania w tej miejscowości).

Stwierdzono, że 91,6% naczelników i przewodniczących rad narodowych stanowią mężczyźni.

Wiek ankietowanych waha się od 28 do 65 lat. Dominuje grupa wieku od 40 do 50 lat (46%), następną jest grupa od 50 do 60 lat (28%). Na ogół młodsi są naczelnicy (23% ma poniżej 40 lat; zaledwie 0,4% powyżej 60 lat, podczas gdy wśród przewodniczących rad narodowych liczby te wynoszą odpowiednio 18 i 10%). Wiąże się to zapewne z tym, że w dotychczasowym systemie sprawowania władzy na szczeblu lokalnym z funkcją przewodniczącego wiązało się więcej cech reprezentacyjnych, podczas gdy z funkcją naczelnika rzeczywista władza i konieczność intensywniej działalności. Interesujące jest, że najniższy przeciętny wiek

respondentów występuje w jednostkach zlokalizowanych na terenie byłej Kongresówki (24% ma poniżej 40 lat, a tylko 5% powyżej 60 lat), zaś najwyższy w Galicji (17% ma poniżej 40 lat, 21% powyżej 60 lat).

2,5% respondentów ma wykształcenie mniej niż średnie, 64,1% wykształcenie wyższe. Poziom wykształcenia jest znacznie wyższy wśród młodszych przedstawicieli władz lokalnych. Wśród respondentów liczących poniżej 50 lat wyższe wykształcenie ma 68%, a wśród osób powyżej 60 lat tylko 36%.

Wyższym wykształceniem częściej legitymują się naczelnicy (71% wobec 57% wśród przewodniczących rad narodowych) i przedstawiciele władz w miastach (84% wobec 59% w gminach wiejskich). Zróżnicowanie to wiąże się z faktem, iż liderzy zajmujący stanowiska bardziej eksponowane politycznie są na ogół wyżej wykształceni.

Średni poziom wykształcenia rośnie również w miarę przesuwania się ze wschodu na zachód Polski, co wynika zapewne z ogólnie wyższego poziomu rozwoju województw w Polsce zachodniej. Stosunkowo niskie wykształcenie posiadają nieliczne kobiety zajmujące czołowe stanowiska we władzach lokalnych. Aż 48% kobiet legitymuje się co najwyżej średnim wykształceniem, podczas gdy wśród mężczyzn odsetek ten wynosi 34%. Można to tłumaczyć ogólnie niższym zainteresowaniem karierą polityczną wśród kobiet i ich częstym mianowaniem „z klucza” na stanowiska w administracji i władzach lokalnych.

Ze względu na nieprecyzyjne odpowiedzi wielu respondentów nie mamy dokładnych danych dotyczących przynależności partyjnej. Wiele ankietowanych na pytanie „czy należy Pan do partii?” odpowiadało „Tak”, nie precyzując, którą z partii ma na myśli. Można wprawdzie spodziewać się, że większość odpowiadających w ten sposób stanowili członkowie PZPR oraz że członkowie SD i ZSL zaznaczali na ogół odrębność swojej przynależności partyjnej¹, jednak w sposób pewny można było wyróżnić jedynie dwie grupy respondentów: należących do którejś z partii ówczesnej koalicji oraz bezpartyjnych. Oczywiście, patrząc z perspektywy późniejszych zmian na mapie politycznej, podział ten wydaje się bardzo niedoskonały, jednak w roku 1988 niósł istotne informacje. Wśród objętych badaniem bezpartyjni stanowili ok. 15%. Odsetek ten był jeszcze niższy w przypadku stanowisk o większym znaczeniu politycznym. Wśród władz miejskich było zaledwie 8% bezpartyjnych, podczas gdy w gminach wiejskich ponad 16% zaś wśród naczelników 9%, podczas gdy wśród przewodniczących rad narodowych 21%. Uderzający jest sto-

¹ Badanie prowadzone było w końcu 1988 roku, przynależność przedstawicieli władz lokalnych do innych niż trzy wymienione partie polityczne nie była wtedy możliwa.

sunkowo wysoki udział bezpartyjnych wśród przedstawicieli władz lokalnych w Wielkopolsce, a mianowicie 26%, jest to prawie dwa razy więcej niż w pozostałych rejonach kraju. Czyżby był to efekt przywiązywania większego znaczenia do kompetencji przy nominacjach politycznych w tym tradycyjnie dobrze zorganizowanym regionie?

Najwięcej, bo 30% respondentów, zajmowało swoje obecne stanowisko przez 4 do 8 lat. 20% pełniło obecne funkcje przez ponad 10 lat. Jednocześnie co czwarty spośród badanych zajmował swe stanowisko krócej niż rok. Wobec tego, że badanie przeprowadzane było niedługo po wyborach do rad narodowych, nie dziwi fakt, że „nowicjuszami” byli zwykle przewodniczący rad narodowych (aż 55%). Dla prawie co czwartego z przewodniczących rad narodowych obecna kadencja jest pierwszą kadencją członkostwa w radzie w ogóle. Równocześnie zaledwie 7% naczelników sprawowało swe funkcje przez ponad 15 lat (wśród przewodniczących odsetek ten wynosił ok. 15%). Z uzyskanych danych wynika więc, że rotacja wśród naczelników jest większa niż wśród przewodniczących rad narodowych. Jednakże równocześnie wśród przewodniczących jest znacznie więcej osób pełniących swe funkcje bardzo krótko.

Interesująca jest charakterystyka respondentów „nowych”, a więc takich, którzy objęli swe funkcje w ciągu ostatniego roku przed przeprowadzeniem badań (w latach 1987 i 1988). Stosunkowo często są oni bezpartyjni (28%). Fakt ten można wiązać z opisanym w poprzednim rozdziale początkiem „nowego kursu politycznego”. Władze deklarowały wtedy zasadę doboru kadr według kwalifikacji, a nie przynależności partyjnej. Wprowadzanie osób bezpartyjnych na niższe stanowiska kierownicze w państwie (a więc up. do administracji lokalnej) służyło osiągnięciu odpowiedniego wydźwięku propagandowego. Nowe nominacje najczęstsze były na terenach historycznej Galicji i Wielkopolski (odpowiednio 31 i 29% ogółu respondentów w tych regionach), najrzadsze zaś na terenie ziem odzyskanych (19% ogółu respondentów).

Jedna trzecia respondentów mieszkała na terenie swojej gminy od ponad 20 lat, natomiast 5% sprowadziło się dopiero w ciągu ostatniego roku; tę drugą grupę można z małym ryzykiem błędu zaliczyć do kategorii „przywiezionych w teczce”. Trudno także uznać za mocno związaną ze swoją obecną jednostką grupę działaczy mieszkających w obecnej miejscowości od jednego do czterech lat (grupa ta stanowi 7% ogółu badanych).

W przypadku przewodniczących rad narodowych średni okres zamieszkiwania w danej miejscowości był znacznie wyższy. Na przykład, ponad 15 lat mieszkało w obecnej gminie 58% przewodniczących i 37%

naczelników. Również kategoria „przywiezionych w tecze” dwukrotnie częściej występowała wśród naczelników niż wśród przewodniczących rad narodowych. Wszystko to uzasadnia tezę, że przewodniczący rad narodowych są na ogół silniej niż naczelnicy związani z terenem swojej pracy. Można też sformułować zdanie, że ze względu na rzeczywistą rolę w procesie podejmowania decyzji, władze centralne częściej ingerowały w dobór naczelników niż przewodniczących rad narodowych (m.in. narzucając swoich kandydatów, nie związanych z daną miejscowością).

Reasumując, statystyczny naczelnik lub przewodniczący rady narodowej, w końcu 1988 roku, był mężczyzną w wieku 47 lat, miał wyższe wykształcenie, należał do PZPR, pełnił swą funkcję od 6 lat, mieszkał na terenie gminy, w której sprawował swą obecną funkcję przez lat 14. W przypadku przewodniczących rad narodowych był radnym od trzech kadencji.

Przedstawiony powyżej materiał nasuwa refleksję, że dobór władz lokalnych w małym tylko stopniu wynikał z preferencji lokalnych społeczności. Kryteria tego doboru były zależne głównie od zmian bieżącej polityki państwa. Dlatego formułowane przez rządzącą ekipę hasła o charakterze głównie propagandowym (np. dotyczące udziału we władzach kobiet albo „bezpartyjnych fachowców”) powodowały niemal natychmiastowe zmiany w charakterystyce nowo mianowanych naczelników i przewodniczących rad narodowych.

Poziom zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w ocenie władz lokalnych

Wprowadzenie

Model rozwoju społeczno-gospodarczego Polski przyjęty po II wojnie światowej, a rozwijany na szeroką skalę poczynając od planu 6-letniego, przyniósł w konsekwencji brak równowagi między gwałtownym rozwojem sfery produkcyjnej a rozwojem szeroko rozumianej urbanizacji. Sprowadza się to do występowania głębokiej przepaści między sferą przemysłu (zwłaszcza ciężkiego), a sferą usług i poziomem rolnictwa. Prymat produkcji wielkoprzemysłowej nad sferą konsumpcji, zapóźnienie technologiczne w wielu gałęziach przemysłu, niedocenywanie rangi rolnictwa itp. doprowadziły do upośledzenia sektora trzeciego, co w znaczący sposób odbiło się na poziomie życia ludności, spowodowało niemożność zaspokojenia wielu podstawowych potrzeb, jak również zaczęło mieć istotny wpływ na postępującą degradację środowiska naturalnego.

Chociaż rozdzźwięk między sferą produkcji przemysłowej a sferą usług i rolnictwem zaznaczył się w całym okresie ostatniego 45-lecia, to poczynając od lat siedemdziesiątych proces ten nasilił się. Należy zaznaczyć, że pogłębiające się dysproporcje między sferą produkcji przemysłowej a sektorem trzecim i rolnictwem nie tyle oznaczały zachwianie równowagi w rozłożeniu nakładów inwestycyjnych, ale przede wszystkim sprowadzały się do wystąpienia poważnych barier dla dalszego rozwoju produkcji – właśnie poprzez niedorozwój sfery usług. Obecnie bariery te okazują

sieć niemożliwe do pokonania przy istniejącej strukturze gospodarki polskiej, a niski poziom rozwoju usług społecznych, przestarzałość urządzeń infrastruktury technicznej, nieprawidłowo zorganizowany system handlu, dekapitalizacja substancji mieszkaniowej, coraz gorzej funkcjonujące budownictwo uspołecznione, czy – last but not least – postępująca degradacja środowiska naturalnego, stają się nie tylko hamulcem dalszego rozwoju Polski, ale powodują niepokojący regres w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Wzrastająca zachorowalność na niektóre choroby – nie tylko tak zwane choroby cywilizacji, ale również choroby zakaźne czy układu pokarmowego – obniżenie się średniej trwania życia, wzrost zjawisk patologii społecznych, spadek aspiracji edukacyjnych i kulturalnych społeczeństwa, a także przekształcanie się handlu w system reglamentowania i rozdzielania towarów, przy jednoczesnym wystąpieniu zjawisk przypominających handel wymienny w społeczeństwach przedindustrialnych lub w pierwszym okresie gospodarki kapitalistycznej – wszystko to pogłębia dystans między Polską a krajami europejskimi, czy nawet niektórymi krajami uważanymi do niedawna za typowych przedstawicieli Trzeciego Świata. Szczególnie niepokojącym może się wydawać fakt, że niektóre państwa, będące do niedawna na zbliżonym do Polski poziomie rozwoju (Hiszpania, Portugalia), obecnie ją wyprzedziły niemal we wszystkich dziedzinach.

Niekorzystne zjawiska pogłębiły się wskutek nieprzemyślanej polityki w latach 1970-1980, która jednak była uwarunkowana stanem gospodarki i decyzjami politycznymi podejmowanymi wcześniej (nadmierny rozwój przemysłu wydobywczego i ciężkiego, niekonsekwentna polityka rolna). Również pewne decyzje podejmowane w latach osiemdziesiątych przyczyniły się do dalszego pogłębienia trudności społeczno-gospodarczych w Polsce. Problemy te zostały wyczerpująco omówione w licznych pracach, a z ostatnich publikacji na ten temat wystarczy wspomnieć opracowania J. Szczepańskiego (1989) czy G. Gorzelaka (1989).

Wymienione wyżej problemy występują zarówno na poziomie makrospołecznym, jak i w układach regionalnych czy lokalnych. Można nawet twierdzić, że w wymiarze regionalnym lub lokalnym trudna sytuacja społeczno-gospodarcza może być jeszcze bardziej dramatyczna, zwłaszcza wówczas, gdy ma miejsce syndrom niekorzystnych zjawisk. Przykładem tego typu obszarów może być Górny Śląsk, gdzie równocześnie występują problemy związane z degradacją środowiska, stanem zdrowia ludności, brakiem wolnych terenów dla nowych inwestycji, niedrożność układu komunikacyjnego, kwestie narodowościowe, prymat lobby górniczo hutniczego w miejscowym systemie władzy itd. Podobna sytuacja występuje

na tzw. Ścianie Wschodniej, która charakteryzuje się znacznym odpływem ludności ze wsi, niskim poziomem rolnictwa, słabo rozwiniętą siecią komunikacyjną, niskim stopniem zurbanizowania, relatywnie niższym poziomem wykształcenia ludności oraz pojawianiem się nieporozumień na tle narodowościowym.

Przedstawiając opisaną wyżej sytuację w wymiarze lokalnym, trzeba stwierdzić, że obecne trudności wielu miast i gmin są w dużej mierze następstwem reformy podziału terytorialnego kraju w latach 1973-1975, jak i późniejszych decyzji wynikających bezpośrednio z reformy. Decyzje odnośnie do zmiany podziału administracyjnego kraju były przejawem dążeń do centralizacji władzy politycznej i gospodarczej, co musiało nieuchronnie doprowadzić do stagnacji czy nawet regresu układów lokalnych. Zachowanie prawa do podejmowania decyzji i dysponowania środkami finansowymi na szczeblu wojewódzkim, a nawet centralnym, doprowadziło wprawdzie do rozwoju niektórych miast i gmin faworyzowanych przez władze wyższego szczebla, jednak wiele innych przywiodło do stagnacji lub nawet upadku. Chociaż zjawisko to nie jest niczym nowym w historii rozwoju sieci osadniczej, to jednak centralizacja władzy doprowadza do sytuacji, w której o przyszłości danego obszaru decydują nie warunki naturalne czy prawa ekonomiczne, ale woluntarystycznie podejmowane decyzje, wynikające często z braku znajomości danego terenu, braku kompetencji, oddziaływania układów nieformalnych itp. Decyzje podjęte w latach siedemdziesiątych spowodowały przede wszystkim regres w sferze usług, a więc w dziale gospodarki decydującym o rozwoju miast. Okazało się, że dążenie do rozwijania w pierwszej kolejności przemysłu, nie pociągnęło za sobą rozwoju innych działów gospodarki komunalnej, co najogólniej mówiąc doprowadziło do pogłębiającego się rozdzwieniu między poziomem industrializacji a poziomem urbanizacji. Ponadto znaczna część nowych obiektów przemysłowych nie wpłynęła w sposób aktywizujący na otaczającą je przestrzeń społeczno-gospodarczą, co spowodowało wystąpienie w wielu dziedzinach i miejscach efektu „enklawy”, znanego z teorii biegunów wzrostu w odniesieniu do krajów Trzeciego Świata. Przyczynił się do tego bezkrytyczny nieraz zakup obcych technologii, które sprawiły, że surowce oraz powiązania kooperacyjne i rynek zbytu znalazły się poza granicami Polski. Z perspektywy kilkunastu lat można śmiało powiedzieć, że dążenie do centralizacji władzy polityczno-gospodarczej osłabiło znaczenie czynników endogenicznych w rozwijaniu i funkcjonowaniu układów lokalnych, a czynniki egzogeniczne sprowadzone zostały do wydawania dyrektyw oraz przydzielania materiałów i środków bez uwzględniania interesu lokalnego, a jedynie z punktu

widzenia interesów centrum. W krótkim czasie zaczęły podupadać działy gospodarki oraz instytucje, których działalność skierowana była na zaspokajanie potrzeb miejscowego społeczeństwa. Zaczęły zanikać funkcje handlowe, oświatowe, kulturalne itd., pojawił się regres w funkcjonowaniu infrastruktury technicznej, w budownictwie mieszkaniowym, ochronie zdrowia, sferze usług bytowych itp. Stan i ochrona środowiska stawały się coraz większym problemem, gdyż powstawaniu nowych obiektów przemysłowych lub osiedli mieszkaniowych nie towarzyszyło rozbudowywanie oczyszczalni ścieków, zakładów likwidujących odpady czy urządzeń zatrzymujących emisję pyłów i gazów. Decyzje związane bezpośrednio lub pośrednio z reformą systemu podziału terytorialnego kraju sprawiły, iż najbardziej zaniedbane zostały te sfery gospodarki, które mają bezpośredni wpływ na poziom życia ludności i są świadectwem przemian cywilizacyjnych.

Niekorzystne tendencje, które pojawiły się już w końcu lat siedemdziesiątych, nasiliły się podczas kryzysu lat osiemdziesiątych. Według J. Regulskiego i in. (1988), koncentracja środków inwestycyjnych w celu zaspokojenia potrzeb związanych z działalnością przemysłu spowodowała niedoinwestowanie szczebla miejsko-gminnego i jeszcze bardziej zachwiała równowagę między poziomem uprzemysłowienia a stopniem urbanizacji. Powstała paradoksalna sytuacja, w której źle funkcjonujące jednostki osadnicze zaczęły stawać się barierami nie tylko dla ogólnie rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego, ale również dla funkcjonowania przemysłu.

Przedstawione wyżej uwagi, chociaż wykraczają poza problem będący celem prezentowanego opracowania, stanowią niezbędne tło dla pełnego zrozumienia ocen i strategii ujawnionych przez przedstawicieli władz lokalnych. Badając ocenę poziomu zaspokojenia potrzeb danego miasta czy gminy w percepcji miejscowych władz, należy mieć pełną świadomość istnienia różnorodnych uwarunkowań stwierdzonej sytuacji w wymiarze makrospołecznym.

Ocena poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych w wybranych dziedzinach gospodarki komunalnej i sfery niematerialnej

Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura techniczna

Jednym z naczelnych problemów, nie tylko w wymiarze społeczno-gospodarczym, ale również politycznym, jaki nurtuje Polskę co najmniej od połowy lat siedemdziesiątych, jest kwestia mieszkaniowa. Poza krótkim okresem na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, kiedy to liczba mieszkań oddawanych do użytku w ciągu roku, w przeliczeniu na 1000 osób, była zbliżona do współczynnika zawierania małżeństw, w pozostałych latach oba wskaźniki bardzo się różniły, co świadczy o permanentnym niezaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. W ostatnich latach sytuacja uległa pogorszeniu, a budownictwo można obecnie uznawać za najsłabsze ogniwo gospodarki narodowej. Porównując efektywność budownictwa, mierzoną kubaturą budynków oddanych do użytku, można przyjąć, że w budownictwie ogółem stan w roku 1986 był gorszy niż w 1970, zaś w budownictwie mieszkaniowym cofnięto się do stanu sprzed roku 1976 (Gorzelać, 1989). Należy przy tym pamiętać o zwiększeniu się w tym okresie liczby ludności o kilka milionów. Szczególnie ostry kryzys wystąpił w budownictwie społecznym, co jest o tyle dziwne, iż było ono uprzywilejowane pod względem zaopatrzenia w deficytowe materiały, lepiej wyposażone w ciężki sprzęt itp. Tłumacząc ten stan rzeczy trzeba mieć na uwadze fakt, że budownictwo społeczne jest w znacznie gorszej sytuacji jeśli chodzi o dostępność do wolnych terenów budowlanych; wynika to z niepraktycznych i skomplikowanych przepisów wywłaszczeniowych, ograniczeń (skądinąd słusznych) z tytułu ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ogólnego deficytu wolnych przestrzeni w miastach itd. Ponadto struktury organizacyjne, przestarzałość technologii stosowanych w budownictwie, braki w uzbrojeniu terenów i trudności na rynku pracy są dodatkowymi czynnikami decydującymi o znacznie ostrzejszym kryzysie budownictwa społecznego niż nie społecznego.

Chociaż kryzys budowlany objął głównie największe aglomeracje miejskie, to wystąpił również w niektórych województwach słabiej zurbanizowanych. Negatywne zjawiska w budownictwie i całej gospodarce

mieszkaniowej¹ objęły tym samym również miasta małe i średniej wielkości.

Zamieszczona w Aneksie C tabela 1 zawiera ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie budownictwa mieszkaniowego, dokonaną przez przedstawicieli miejscowych władz. Spośród 487 respondentów, 21.4% oceniło zaspokojenie potrzeb jako dobre, 38.8% jako dostateczne a 39.8% jako niewystarczające. Zaledwie w 7 (sic!) przypadkach przedstawiciele władz lokalnych ocenili poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jako bardzo dobry. Szczegółowa analiza wykazała, że w najlepszej sytuacji są gminy podmiejskie w południowo-wschodniej Polsce, gdzie od kilku lat można zauważyć wzmożony ruch w budownictwie nie uspołecznionym. Warto również zauważyć, że oceny niskie częściej podawali przewodniczący rad narodowych, natomiast naczelnicy preferowali oceny umiarkowane.

W porównaniu z oceną poziomu zaspokojenia potrzeb w zakresie budownictwa mieszkaniowego, opinie na temat renowacji i remontów substancji mieszkaniowej są bardziej negatywne. Ponad 50% respondentów dało oceny niedostateczne, a jedynie 10.9% dobre i bardzo dobre. Podobnie jak w przypadku budownictwa mieszkaniowego poszczególne oceny rozkładają się mniej więcej równomiernie w całym kraju. Warto jedynie zauważyć, że odpowiedzi pozytywne zostały udzielone przez przedstawicieli władz lokalnych w gminach sąsiadujących z Warszawą oraz w jednostkach położonych w pobliżu większych miast, w południowo-wschodniej Polsce.

Infrastruktura techniczna stanowi kategorię ekonomiczną oznaczającą bazę materialną służącą zaspokojeniu potrzeb produkcyjnych i konsumpcyjnych (Ginsbert-Gebert 1988), często utożsamianą z technicznym uzbrojeniem terenu. W jej skład są najczęściej zaliczane urządzenia związane z elektroenergetyką, ciepłownictwem i gazownictwem, siecią wodociagową (wraz ze studniami), kanalizacją, oczyszczaniem miast i wsi, a także sieć drogową i komunikacją (Rudzka-Lorentz 1989)².

Infrastruktura techniczna powinna organizować gospodarkę i przestrzeń miast i terenów wiejskich. W warunkach Polski zasadniczą cechą infrastruktury technicznej jest jej permanentny niedorozwój, a także

¹Dotyczy to również remontów, trybu zamiany mieszkań itp.

²W prezentowanym rozdziale zajęto się jedynie elektroenergetyką, gazownictwem, siecią drogową i transportem. Problem ciepłownictwa pominięto, gdyż dotyczy on głównie większych aglomeracji, które nie są przedmiotem badań. Z kolei problem zaopatrzenia w wodę, sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczania omówiono w rozdziale dotyczącym ochrony środowiska. Uczyniono tak, ponieważ sytuacja ekologiczna w Polsce, a także ściśle powiązanie gospodarki wodnej z ochroną środowiska, wymaga łącznego traktowania tych dwóch sfer.

znaczące dysproporcje w wyposażeniu w urządzenia zarówno w układzie miasto – wieś, jak i w wymiarze międzyregionalnym. Szczególnie ostry kryzys w zakresie wyposażenia w podstawowe urządzenia infrastruktury technicznej wykazują małe miasta. Jest to związane z jednej strony z wysokimi kosztami uzbrojenia terenu, z drugiej zaś z obowiązującym w Polsce systemem finansowania gospodarki komunalnej. Dążenie bowiem do centralizacji systemu władzy sprawiło, że niemal wszystkie decyzje inwestycyjne odnośnie do rozwoju terenowej infrastruktury technicznej podejmowane były, od połowy lat siedemdziesiątych, na szczeblu wojewódzkim, a rola rady narodowej stopnia podstawowego została sprowadzona do dysponowania niewielką częścią nadwyżki budżetowej i częścią funduszy celowych. Ponadto ogromna część małych miast została pozbawiona przedsiębiorstw, które mogłyby wykonywać tego rodzaju inwestycje. Był to rezultat zlikwidowania w końcu lat siedemdziesiątych terenowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, które w nowych warunkach podporządkowano władzy wojewódzkiej. Tym samym małe miasta stały się zależne od decyzji zapadających na wyższym szczeblu, mogły liczyć na inwestycje realizowane przez zlokalizowane na ich terenie zakłady przemysłowe lub inne duże przedsiębiorstwa produkcyjne w ramach tak zwanych inwestycji towarzyszących. Mogły również realizować niektóre inwestycje dzięki aktywności miejscowej ludności i wykorzystywać jej chęć do podejmowania czynów społecznych. Brak własnych funduszy na rozwijanie infrastruktury technicznej stał się jednym z głównych powodów uzależnienia władzy lokalnej od silnych jednostek gospodarczych działających na danym terenie, co zostało szeroko omówione w pracach S.M. Komorowskiego (1976, 1978) i G. Gorzelaka (1987).

W badaniach będących podstawą przedstawianego opracowania zajęto się szczegółowo czterema elementami infrastruktury technicznej /1/ zaspokojeniem potrzeb w zakresie wyposażenia w sieć gazowniczą, /2/ wyposażeniem w drogi, /3/ transportem publicznym oraz /4/ oświetleniem dróg i ulic.

Z załączonej tabeli (Tab. 1 w Aneksie C) wynika, że szczególnie nisko oceniane jest wyposażenie badanych jednostek w sieć gazowniczą. Wyjątkowo krytyczne stanowisko zaprezentowali przedstawiciele organów wybieralnych (przewodniczący rad narodowych), którzy w 71.2% przypadków uznali, że stan rozwoju sieci gazowniczej na ich terenie jest daleko niewystarczający; poziom wyposażenia w urządzenia gazownicze był nisko oceniany niemal w całym kraju, pewnym wyjątkiem okazały się jedynie województwa południowo-wschodniej i południowo-zachodniej Polski. Zróżnicowanie ocen wynika z danych statystycznych, gdyż o ile np. w

województwie jeleniogórskim do sieci gazowniczej jest podłączone prawie 77% mieszkań w miastach i 8% mieszkań na wsi, o tyle w województwie siedleckim odsetek ten kształtuje się na poziomie 22% w miastach i 0.5% dla terenów wiejskich (Rocznik Statystyczny Województw, 1987). Dlatego też przedstawiciele władz lokalnych w województwach jeleniogórskim i legnickim wysoko oceniali stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie zaopatrzenia w gaz, a w województwach kieleckim, siedleckim i sieradzkim – bardzo nisko. Wystąpiła jeszcze jedna prawidłowość, a mianowicie oceny pozytywne podawali głównie respondenci będący reprezentantami miast; oceny bardzo dobre i dobre wystąpiły w 28% wszystkich miast objętych badaniami i jedynie w 10.5% gmin.

Pozostałe działy infrastruktury technicznej zostały ocenione znacznie wyżej niż sieć gazownicza, przy czym przewodniczący rad narodowych wykazywali mniejszą skłonność do opinii pozytywnych niż naczelnicy. Biorąc pod uwagę przedstawione oceny można stwierdzić, że poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie wyposażenia w sieć drogową, transport publiczny i oświetlenie komunalne był raczej wysoki. Najwyższe oceny odnosiły się do większych ośrodków miejskich, chociaż w niektórych przypadkach (zwłaszcza w województwie wałbrzyskim i jeleniogórskim) opinie władz lokalnych na ten temat były krytyczne.

Nieco więcej miejsca należy poświęcić kwestii transportu publicznego (PKS i komunikacja miejska), którego funkcjonowanie było źle oceniane nie tylko przez przedstawicieli władz gminnych, ale również reprezentantów miast. Opinie negatywne wyrazili respondenci z 22 ośrodków miejskich, z których wiele leży w strefie podmiejskiej dużych aglomeracji i pełni funkcje miast-sypialni (np. Piaseczno, Radzymin, Wesoła w aglomeracji warszawskiej czy Kowary i Kamienna Góra w aglomeracji sudeckiej). W porównaniu z opiniami na temat stanu oświetlenia komunalnego i sieci drogowej, funkcjonowanie transportu zbiorowego było często niżej oceniane w ośrodkach miejskich średniej wielkości (np. w Nowym Sączu), co wraz z podanymi wyżej przykładami może oznaczać, że najgorsza sytuacja istnieje w ośrodkach, w których podaż w zakresie usług transportowych nie jest w stanie zrównoważyć ogromnego popytu, związanego z dojazdami do pracy, rozległością miasta itp.

Ogólnie rzecz biorąc, w około 1/4 miast stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną został przez respondentów oceniony negatywnie. Ponadto w niektórych przypadkach można stwierdzić pewien syndrom zjawisk negatywnych, polegający na słabym zaspokojeniu potrzeb w kilku dziedzinach jednocześnie. Co ciekawe, wystąpiło to w kilku miastach na ziemiach odzyskanych (Lu-

bań, Kamienna Góra, Międzyzlesie, Szczytna, Pelczyce, Dębno), co może świadczyć o szybkim starzeniu się majątku trwałego (w tym i komunalnego) w tej części Polski (Swianiewicz 1989). Ponadto podobne zjawisko wystąpiło w miastach podwarszawskich, co potwierdza odczucie mieszkańców miast satelitarnych o słabym doinwestowaniu przez władze stolicy.

Handel i rzemiosło

Chociaż rynek i usługi rzemieślnicze od przeszło czterdziestu lat funkcjonują w naszym kraju w bardzo zredukowanym wymiarze, to zjawiska kryzysowe w ostatnich kilku latach pogorszyły i tak niekorzystną sytuację, zwłaszcza w handlu. Problem ten został szeroko przedstawiony w opracowaniach G. Gorzelaka (1989), M. Lasockiego (1983) i E. Kirejczyka (1988). Natomiast na podstawie przeprowadzonych badań można wyciągnąć wnioski jedynie w odniesieniu do zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie wyposażenia w placówki handlowe oraz usługowe zakłady nie uspołecznione.

Analizując uzyskane wyniki (Tab. 1 w Aneksie C) można stwierdzić, że najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb wystąpił w wyposażeniu miast i gmin w placówki obrotu artykułami spożywczymi, aczkolwiek w wielu wypadkach oceny władz lokalnych były dalekie od zadowalających. Wydawałoby się, że niezaspokojenie tego typu potrzeb powinno ograniczać się do terenów wiejskich, jednak problem ten dotyczył również 1/4 wszystkich badanych miast – na ogół niewielkich.

Stopień wyposażenia w placówki handlu artykułami przemysłowymi był znacznie niżej oceniany niż w placówki handlu spożywczego, czego dowodem może być fakt, że oceny negatywne podało ponad 26% respondentów. Obok przedstawicieli reprezentujących tereny wiejskie, niskie oceny podali również niektórzy reprezentanci władz miejskich w ośrodkach, które do roku 1975 pełniły funkcje powiatowe. Potwierdza to tezę, iż reforma podziału terytorialnego kraju doprowadziła do degradacji wielu miast średniej wielkości i utraty przez nie wielu funkcji o znaczeniu ponadlokalnym, w tym również funkcji handlowych. Fakt, że w przypadku miast oceny pozytywne przeważały nad negatywnymi (45:29) dowodzi, że niski stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych w placówki handlowe dotyczy głównie gmin.

Usługi rzemieślnicze zostały znacznie niżej ocenione niż handel. Szczególnie niskie oceny podawali naczelnicy, natomiast przewodniczący rad narodowych wykazywali większy optymizm. Rozwój usług rzemieś-

lnicznych był najwyższej oceniany w miastach; w 41.5% wszystkich miast objętych badaniami poziom zaspokojenia potrzeb w tym zakresie oceniano co najmniej jako dobry. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez zespół kierowany przez E. Kirejczyka (1988), w których stwierdzono ścisłą zależność między poziomem urbanizacji a stopniem rozwoju nieuspołecznionej gospodarki pozarolniczej, której zasadniczą część stanowi właśnie rzemiosło.

Infrastruktura społeczna

Infrastruktura społeczna, a zwłaszcza niektóre jej działy, jest tym elementem całego systemu społeczno-gospodarczego Polski, w których zjawiska kryzysowe są dosyć trudne do wykrycia przy pomocy standardowych wskaźników statystycznych oferowanych przez GUS, aczkolwiek braki w asortymencie leków, pauperyzacja nauczycieli i pracowników służby zdrowia, trudności na rynku poligraficznym, zużycie majątku trwałego w szpitalach, niewystarczająca opieka nad ludźmi niepełnosprawnymi itp. świadczą co najmniej o stagnacji, jeżeli nie o regresie w pozaprodukcyjnych sferach działalności państwa.

Działem infrastruktury społecznej (często utożsamianej z usługami niematerialnymi lub tzw. usługami społecznymi), który budzi największą uwagę i zaniepokojenie zarówno władz, jak i przeciętnych obywateli jest ochrona zdrowia. Niekorzystne trendy w zachorowalności, przedwczesna umieralność (zwłaszcza mężczyzn), stosunkowo wysoki wskaźnik umieralności noworodków i niemowląt czy ponowny wzrost zachorowań na choroby zakaźne i pasożytnicze – obok postępującej dekapitalizacji majątku trwałego, niedoborów w zaopatrzeniu w sprzęt medyczny i leki, złej organizacji opieki zdrowotnej itd. – sprawiają, że zaspokojenie potrzeb zdrowotnych społeczeństwa polskiego stało się jednym z kluczowych problemów kraju.

Chociaż niekorzystne tendencje w stanie zdrowia ludności i niezadowalający poziom opieki zdrowotnej występują w całym kraju, to jednak badanie problemu w skali regionalnej, a zwłaszcza lokalnej, pokazuje dodatkowe aspekty zjawiska. Charakterystyczną cechą systemu opieki zdrowotnej w Polsce są znaczne dysproporcje w rozmieszczeniu usług medycznych w układzie: miasto – wieś, duże aglomeracje miejskie – małe miasta, dzielnice centralne dużych miast – dzielnice peryferyjne. Zróżnicowanie przestrzenne w rozmieszczeniu usług zdrowotnych ma oczywisty wpływ na zróżnicowanie stanu zdrowia ludności; powoduje także pojawienie się nierówności w szeroko rozumianej jakości życia poprzez ograniczo-

ną dostępność wielu usług dla znacznych grup ludności. Powyższe stwierdzenie znalazło odzwierciedlenie w opiniach wyrażonych przez przedstawicieli władz lokalnych (Tab. 1 w Aneksie C).

Jedynym działem infrastruktury ochrony zdrowia, który został przez respondentów oceniony jako zaspokajający miejscowe potrzeby, była podstawowa opieka medyczna. O ile 21.1% respondentów oceniło zaspokojenie potrzeb w tym zakresie negatywnie, o tyle udział opinii pozytywnych sięga 37.8%. Trudno na podstawie przytoczonych liczb stwierdzić, że sytuacja w odniesieniu do zaspokojenia tego typu potrzeb jest w pełni zadowalająca, jednak fakt, iż opinie pozytywne przeważają nad negatywnymi oznacza, że w porównaniu z innymi działami usług medycznych, opieka podstawowa jest oceniana znacznie wyżej. Chociaż oceny skrajnie negatywne (1 w skali od 1 do 5) dominowały głównie w odpowiedziach przedstawicieli gmin, to wystąpiły one również w opiniach władz 4 miast. Interesujące, że jedno z tych miast jest siedzibą ZOZ-u, posiada szpital, poradnie specjalistyczne itp. Charakterystycznym zjawiskiem jest fakt, że niski poziom zaspokojenia potrzeb w odniesieniu do podstawowej opieki medycznej stwierdzali również reprezentanci gmin sąsiadujących z ośrodkami miejskimi. Niski stopień wyposażenia tych właśnie jednostek w urządzenia opieki zdrowotnej jest wynikiem koncentracji usług medycznych w pobliskich miastach. Bardzo często na terenach sąsiadujących z miastami nie ma nawet tak podstawowych usług, jak opieka pediatryczna, poradnia „K” czy opieka dentystyczna (Kowalczyk 1987).

Wśród 184 respondentów oceniających sytuację jako co najmniej dobrą, 34.8% reprezentowało władze miejskie lub miejsko-gminne. Łącznie zaspokojenie potrzeb w zakresie opieki podstawowej ocenili jako zadowalające przedstawiciele ponad 51% wszystkich miast objętych badaniami.

Drugim działem infrastruktury ochrony zdrowia, który został objęty badaniami, było zaspokojenie potrzeb lokalnych w zakresie dostępności do usług szpitalnych. Zgodnie z ogólną prawidłowością regulującą rozmieszczenie szpitali, są one zwykle lokalizowane w ośrodkach miejskich, co powoduje, że usługi szpitalne uznaje się za usługi wyższego rzędu. Problem dostępności tego typu usług nie łączy się z faktem, czy w danej miejscowości znajduje się szpital czy nie, ale jest ściśle związany z ogólną gęstością sieci miejskiej, rozwojem infrastruktury drogowej i sprawnością transportu zbiorowego, poziomem indywidualnej motoryzacji itd.

W percepcji władz lokalnych stopień zaspokojenia potrzeb miejscowych w zakresie usług szpitalnych jest daleki od zadowalającego. Aż 57,5% respondentów dało odpowiedź negatywną, a jedynie 13.8% pozytywną. Wśród przedstawicieli władz lokalnych, którzy wyrazili za-

dowolenie z poziomu zaspokojenia tego rodzaju potrzeb, znaczną grupę stanowili reprezentanci miast będących siedzibami ZOZ-ów (np. Nowa Sól, Żuromin, Augustów, Łapy, Świecie, Lubanń, Lesko, Kraśnik, Nowe Miasto Lubawskie). Należy zaznaczyć, że w pozytywnej ocenie poziomu zaspokojenia potrzeb związanych z usługami szpitalnymi, podobnie jak i w przypadku opieki podstawowej, wystąpiła zgodność między opiniami przedstawicieli administracji (naczelników) i przewodniczących rad narodowych. Trzeba również dodać, że opinie pozytywne nie pochodziły wyłącznie od przedstawicieli władz miejskich czy miejsko-gminnych. Wśród 67 respondentów wysoko oceniających stopień zaspokojenia tych potrzeb, 27 reprezentowało miasta i władze miejsko-gminne (łącznie 18 miast) a dalszych 40 – tereny wiejskie. Chociaż usługi szpitalne są ściśle związane z ośrodkami miejskimi, nie oznacza to, że przedstawiciele władz miejskich nie mają zastrzeżeń do tej dziedziny infrastruktury ochrony zdrowia. Przekonywającym dowodem kryzysu, jaki objął polskie szpitalnictwo, może być fakt, że wielu respondentów oceniających usługi szpitalne jako niewystarczające pochodziło z miast. Taką opinię wyrazili przedstawiciele 41 miast, czyli dokładnie połowy ośrodków miejskich objętych badaniem. Na ogół były to miasta małe lub leżące w strefie podmiejskiej większych aglomeracji, a więc z reguły pozbawione szpitali. Trzeba jednak dodać, że w tej grupie miast znalazły się również ośrodki większe, będące siedzibami ZOZ-ów (np. Piaseczno, Dębno, Jaworzno, Pińczów, Krzyż, Zduńska Wola), a także dwa objęte badaniami miasta wojewódzkie – Konin i Nowy Sącz. Trudno rozpatrywać poszczególne przypadki, ale opierając się na uzyskanych wynikach można stwierdzić, że negatywna percepcja usług szpitalnych ma uwarunkowania nie tylko ilościowe (niska obsada etatami, brak urządzeń diagnostycznych, brak łóżek szpitalnych, znaczne oddalenie od szpitala), ale i natury jakościowej (niewłaściwa organizacja pracy, niskie kwalifikacje kadry itp.).

Trzecim działem infrastruktury ochrony zdrowia objętym badaniami była opieka nad małymi dziećmi, czyli wyposażenie w żłobki.

Wśród krajów Europy Środkowej, Polska jest krajem o najmniejszym udziale dzieci uczęszczających do żłobków, w przeliczeniu na liczbę dzieci w wieku 0-3 lata. Jest to wynik nie tyle słabo rozwiniętej sieci tego typu placówek (choć jest to faktem), co mniejszej niż w innych krajach aktywności zawodowej kobiet, a także wysokiego (procentowego) udziału ludności zamieszkującej na terenach wiejskich.

Rozmieszczenie żłobków jest w Polsce bardzo nierównomierne. W roku 1986 w sześciu województwach, w których ludność miejska stanowiła ponad 70% (w województwach tych mieszkało ok. 31.3% ludności

kraju), było zlokalizowanych aż 41% całej bazy żłobków, podczas gdy w województwie sieradzkim było 6 żłobków, w ostrołęckim – 4 a w białopodlaskim zaledwie 3. Drugą cechą, charakterystyczną dla tej sfery infrastruktury społecznej, jest występujące w pewnych rejonach, zwłaszcza w miastach i osiedlach o wysokim wskaźniku zatrudnienia kobiet, niezrównoważenie popytu i podaży. Co prawda wprowadzona na początku lat osiemdziesiątych instytucja urlopów wychowawczych zlikwidowała na pewien czas wzmożony popyt na tego typu usługi, ale sytuacja może ulec zmianie, m.in. z powodu obniżania się poziomu życia w gospodarstwach domowych i nieuchronności szerszego podejmowania pracy przez kobiety (Podoski 1988).

Pośród 487 respondentów, aż 69% oceniło negatywnie poziom zaspokojenia potrzeb związanych z opieką nad dzieckiem. Oceny pozytywne zostały udzielone jedynie przez nieco ponad 10% ankietowanych. Odpowiedzi pozytywne udzielili przedstawiciele 30 ośrodków miejskich, co daje 36.6% wszystkich tego typu jednostek administracyjnych. Warto zauważyć, że oceny wysokie szczególnie często podawali przedstawiciele władz lokalnych z województwa jeleniogórskiego i opolskiego, w których liczba miejsc w żłobkach (na 1000 dzieci w wieku 0-3 lat) wynosiła w roku 1983 odpowiednio 116.4 i 68.5³. Z kolei opinie negatywne dominowały wśród respondentów z województw: stołecznego warszawskiego, białostockiego, kieleckiego, siedleckiego, rzeszowskiego, i zamojskiego, gdzie podany wskaźnik mieścił się w przedziale 20-30/1000. Podsumowując ocenę wyposażenia badanych miast i gmin w usługi związane z ochroną zdrowia i opieką nad małymi dziećmi, można pokusić się o wyciągnięcie pewnych wniosków natury ogólnej.

Porównując częstość podawania ocen pozytywnych dla poszczególnych rodzajów usług, można zauważyć pewną prawidłowość (wynikającą zresztą z teorii ośrodków centralnych Christallera):

	oceny dobre w %		% miast, w których podano oceny dobre
	miasta	wsie	
przychodnie	34.8	65.2	51.2
szpitale	40.3	59.7	22.0
żłobki	71.7	29.3	36.6
	n=487 respondentów		n=82 miasta

Na podstawie zaprezentowanego zestawienia można wysnuć dwa wnioski:

³Rocznik Statystyczny Województw, 1987.

/1/ wraz z rosnącą „centralnością” usług medycznych, oceny pozytywne częściej pochodzą od przedstawicieli miast i od władz miejsko-gminnych, /2/ stopień satysfakcji z usług medycznych jest ściśle związany z wzajemnymi relacjami między popytem a podażą i nawet tam, gdzie są odpowiednie urządzenia (vide żłobki w miastach), poziom zaspokojenia potrzeb może być niezadowolający.

Kolejnym działem infrastruktury społecznej, który został objęty badaniami, była infrastruktura oświaty i wychowania. W powszechnym odczuciu oraz w opinii władz i ekspertów, ta sfera usług niematerialnych przeżywa kryzys nie mniej poważny niż ochrona zdrowia. Zapoczątkowane w latach siedemdziesiątych niefortunne próby zmiany systemu edukacji powszechnej (zmiany programowe, reorganizacja sieci szkolnej na szczeblu lokalnym, czyli kolejny przejaw centralizacji), zahamowanie wielu nowych inwestycji, brak środków na odtwarzanie majątku trwałego szkół, degradacja nauczycieli pod względem finansowym, problemy wychowawcze i upadająca etyka wśród pracowników oświaty – wszystko to osłabiło szkolnictwo.

Spośród czterech działów oświaty i wychowania, objętych badaniami (Tab. 1 w Aneksie C), w opinii przedstawicieli władz lokalnych najmniej niepokoju budzi szkolnictwo podstawowe. Najlepszym dowodem, że sytuacja w tym zakresie jest postrzegana jako zadowolająca, jest fakt, iż respondentów w pełni usatysfakcjonowanych było dwukrotnie więcej niż niezadowolonych. Można sądzić, że poziom rozwoju szkolnictwa podstawowego (traktowanego raczej w sensie ilościowym, jako istnienie szkół, obecność kadry nauczającej itp., bez zagłębiania się w kwestie natury jakościowej, jak np. kwalifikacje nauczycieli) jest oceniany jako zaspokajający miejscowe potrzeby zarówno w odniesieniu do miast, jak i na terenach wiejskich. Spośród 94 respondentów, którzy wyrazili opinie negatywne, 41.5% pochodziło z miast lub reprezentowało ośrodki miejsko-gminne. Respondenci ci pochodzili łącznie z 28 (czyli 34.1%) miast i ośrodków miejsko-gminnych objętych badaniami. Z kolei oceny pozytywne zostały podane przez respondentów z 40.2% wszystkich miast uwzględnionych w badaniach. Zestawienie ze sobą tych informacji upoważnia do wyciągnięcia dwóch wniosków: po pierwsze, stopień zaspokojenia potrzeb szkolnictwa podstawowego był trochę niżej oceniany przez przedstawicieli władz miejskich i miejsko-gminnych niż gminnych; po drugie, oceny wysokie wystąpiły jedynie w 40% miast i ośrodków miejsko-gminnych, co tylko potwierdza słuszność tezy o trudnej sytuacji w miastach w zakresie wyposażenia w urządzenia infrastruktury społecznej. Przepelnione klasy, brak funduszy m.in. na pomoce szkolne i remonty,

znaczna fluktuacja kadry – wszystko to sprawia, że szkolnictwo podstawowe w miastach jest w stanie kryzysu. Oczywiście wiele ze wspomnianych problemów występuje również w szkołach zlokalizowanych na wsi, jednak właśnie w miastach, potencjalnych centrach postępu i nowoczesności, sprzeczności między deklaracjami a rzeczywistością są widziane szczególnie ostro, jak się okazuje również przez miejscowe władze.

W przypadku wychowania przedszkolnego między ocenami pozytywnymi i negatywnymi została zachowana równowaga. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że niski poziom zaspokojenia potrzeb dotyczy głównie obszarów wiejskich, co jest rzeczą logiczną zważywszy, iż w roku 1986, w placówkach wychowania przedszkolnego na wsi przebywało jedynie 388 na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat, podczas gdy dla miast wskaźnik ten wynosił 597/1000. Oczywiście nie można tego traktować jedynie jako przejaw niedoinwestowania wsi w zakresie infrastruktury przedszkolnej, gdyż jest to w dużym stopniu związane z niższym poziomem aktywności zawodowej kobiet. Spośród 128 respondentów oceniających negatywnie stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie wychowania przedszkolnego, jedynie 12.5% reprezentowało miasta i władze miejsko-gminne (8 jednostek), natomiast wśród osób dających oceny pozytywne 44.1% pochodziło z miast i jednostek miejsko-gminnych. Tym samym po raz kolejny znalazła potwierdzenie teza, że wychowanie przedszkolne, podobnie jak opieka nad małym dzieckiem (żłobki), jest ściśle związana z terenami zurbanizowanymi.

Percepcja zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie dwóch działów szkolnictwa ponadpodstawowego: zasadniczego zawodowego oraz ogólnokształcącego była bardzo podobna. Ponieważ te dwa działy systemu oświaty są ściśle związane z ośrodkami miejskimi, oczywiste jest, że wśród osób wydających opinie pozytywne dominowali reprezentanci miast, negatywne zaś reprezentanci władz gminnych. Cechą wielu wypowiedzi była bardzo ostra ocena stanu szkolnictwa ponadpodstawowego na danym terenie; wielokrotnie częściej respondenci dawali ocenę 1 (skrajnie negatywną), niż ocenę 2. Natomiast o ścisłym związku stopnia rozwoju szkolnictwa ponadpodstawowego z poziomem urbanizacji świadczy fakt, że oceny pozytywne odnośnie do szkolnictwa zasadniczego zawodowego podali reprezentanci 59.8% wszystkich miast objętych badaniami, a szkolnictwa ogólnokształcącego przedstawiciele 54.5% ośrodków miejskich.

Następnymi działami infrastruktury społecznej, poddanymi ocenie, były kultura oraz sport i rekreacja (Tab. 1 w Aneksie C).

Porównując ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie wyposaże-

nia miast i gmin w urządzenia sportowo-rekreacyjne, trzeba stwierdzić, że zadowolenie w tym zakresie było wykazywane przede wszystkim przez przedstawicieli władz miejskich i miejsko-gminnych. Wysokie oceny dało 59 respondentów z 40 miast (blisko 50%), zaś oceny negatywne jedynie 24 osoby pochodzące z 18 ośrodków miejskich i miejsko-gminnych. Uzyskane informacje potwierdzają tezę o słabym rozwoju tego działu infrastruktury społecznej na terenach pozamiejskich, a w porównyiwaniach międzynarodowych okazuje się, że również stopień wyposażenia polskich miast w obiekty sportowe i urządzenia rekreacyjne jest bardzo daleki od standardu europejskiego. Jednocześnie można chyba twierdzić, że stosunkowo wysoka ocena poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych w urządzeniach infrastruktury sportowo-rekreacyjnej jest wynikiem słabo rozbudzonych potrzeb w tym zakresie, co zresztą wiąże się z dominującym w Polsce poczuciem braku wolnego czasu (co częściowo jest prawdą obiektywną, a częściowo stereotypem w rozumieniu terminów „wolny czas” i „wypoczynek”), preferowaniem biernego wypoczynku itp. (Kowalczyk 1985).

Według reprezentantów władz lokalnych stopień zaspokojenia potrzeb miejscowej społeczności w zakresie infrastruktury kultury był znacznie niżej oceniany, gdyż oceny pozytywne wystąpiły jedynie w 23.4% udzielonych odpowiedzi, zaś negatywne w 39.0%. Analizując rozkład wypowiedzi w rozbiciu na miasto – wieś, trzeba stwierdzić, że oceny krytyczne pochodziły w znacznym stopniu od przedstawicieli miast. Oceny negatywne podali reprezentanci 43.9% badanych miast, a pozytywne jedynie 35.4%. Dla porównania, rozwój infrastruktury kultury ocenili jako zadowalający reprezentanci zaledwie 17.9% miast, a jako niewystarczający – aż 43.9%. Można tym samym sądzić, że stagnacja czy nawet regres w tej sferze usług niematerialnych obejmuje przede wszystkim miasta, co jest zjawiskiem szczególnie niekorzystnym, biorąc pod uwagę kulturotwórczą rolę miast i traktując miasto, zgodnie z modelem centrum–peryferie, jako źródło innowacji. Jednak przypuszczenie, że kryzys w infrastrukturze kulturalnej dotyczy głównie miast, a na terenach wiejskich sytuacja w tym zakresie jest lepsza, wydaje się błędne. Bardziej prawdopodobna wydaje się teza, że reprezentanci władz gminnych uważają za normalny obecny stan infrastruktury kultury na obszarach wiejskich, która przecież jest bardzo słabo rozwinięta, nawet w porównaniu z miastami.

Ostatnim objętym badaniami elementem infrastruktury niematerialnej (aczkolwiek rzadko uznawanym jako infrastruktura społeczna) jest stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i bezpieczeństwa.

Z przedstawionych danych (Tab. 1 w Aneksie C) wynika, że sytuacja w obu przypadkach jest uznawana za zadowalającą, przy czym szczególnie wysoki udział odpowiedzi pozytywnych wystąpił wśród przedstawicieli władz gminnych.

Ochrona środowiska

Obecny stan środowiska w Polsce jest na tyle groźny, że stał się również przedmiotem badań prowadzonych wśród przedstawicieli władz lokalnych. Trudno się temu dziwić, gdyż o trudnej sytuacji ekologicznej w kraju mówią nie tylko wyniki badań empirycznych, ale również codzienne doświadczenia każdego z obywateli, informacje pochodzące ze środków masowego przekazu itp.

Jedynie w opinii 13.5% respondentów (Tab. 1 w Aneksie C) potrzeby lokalne w zakresie ochrony środowiska były zaspokojone w stopniu co najmniej dobrym, podczas gdy oceny negatywne podało aż 44.8% reprezentantów władz. Szczegółowa analiza wykazała, że podobny rozkład odpowiedzi pozytywnych i negatywnych wystąpił wśród osób reprezentujących władze miejskie, jak i gminne. Z powyższego faktu można wyciągnąć dwa wnioski: albo że degradacja środowiska jest tak duża, że w równym stopniu obejmuje tereny zurbanizowane i obszary wiejskie – uchodzące dotychczas za nie zagrożone, albo że stopień świadomości ekologicznej w Polsce jest na tyle wysoki, że nawet tam, gdzie jeszcze nie zaznaczyły się ujemne zmiany w środowisku, miejscowa społeczność i jej reprezentanci są „wyczuleni” w tym zakresie i chcą uniknąć niekorzystnego rozwoju sytuacji w przyszłości. Należy również przyjąć, że w wielu przypadkach respondenci mogli się kierować swoistą modą, a ich postawy mogły być zapożyczone. Niewykluczone, że u niektórych osób „świadomość ekologiczna” nie wynika z ich przekonań, ale z dążenia do stania się nowoczesnym, popularnym itd.

Jak już wcześniej wspomniano, postrzeganie kwestii ochrony środowiska przedstawia się jednakowo wśród władz reprezentujących społeczności miejskie, jak i wiejskie. W obu przypadkach 30.3% odpowiedzi pozytywnych i negatywnych pochodziło od przedstawicieli władz miejskich i miejsko-gminnych, pozostałe zaś 69.7% od reprezentantów władz gminnych. Jednakże dalsza analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że odpowiedzi pozytywne pochodzą od osób reprezentujących 23.2% wszystkich miast i ośrodków miejsko-gminnych oraz 80.9% jednostek gminnych, natomiast w przypadku odpowiedzi negatywnych, pochodzą one od respondentów z 59.8% wszystkich miast i 40.2% wszystkich gmin.

Porównanie przedstawionych wartości oznacza, że w bardzo wielu przypadkach respondenci pochodzący z tych samych miast i gmin dali odmienne odpowiedzi. O charakterze wielu odpowiedzi zdecydował więc czynnik subiektywny, co w sposób pośredni potwierdza podane wcześniej przypuszczenie o roli ulegania przez respondenta swoistej „modzie ekologicznej”. Ponadto należy odnotować fakt, że wśród przedstawicieli miast znacznie częściej miała miejsce zgodność opinii niż w przypadku reprezentantów władz gminnych. Zgodność w opiniach negatywnych wystąpiła m.in. w Wesołej (casus osiedla w Starej Miłosnej!), Piasecznie (zakłady „Polkolor” i silnie zanieczyszczona rzeka Jeziorka), Rejowcu Fabrycznym (cementownia), Koninie (przemysł wydobywczy, energetyka, hutnictwo aluminium), Nowym Sączu i wielu innych, na ogół mniejszych miastach. Należy również odnotować, że w niektórych przypadkach wystąpiły trudne do wytłumaczenia rozbieżności w ocenach, nie dające się wyjaśnić jedynie różną percepcją tego samego zjawiska, np. w Świeciu czy w Świdniku – miastach silnie uprzemysłowionych i o znacznej degradacji środowiska, mierzonej obiektywnymi wskaźnikami. Z kolei zgodność ocen pozytywnych (zresztą o wiele rzadsza) wystąpiła m.in. w Mragowie na Pojezierzu Mazurskim i w gminie Solina w Bieszczadach.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy problemu zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska, należy stwierdzić, że najbardziej krytyczne opinie dotyczyły gospodarki ściekowej. Trudno dziwić się negatywnej ocenie tego właśnie działu gospodarki komunalnej pamiętając, że zgodnie z danymi GUS, aż 79.7% wód Odry i 71.9% wód Wisły (nie mówiąc już o Bzurze i Nerze, dla których wskaźnik ten wynosi 100%) to wody nadmiernie zanieczyszczone i uznawane za pozaklasowe (Mały Rocznik Statystyczny GUS 1988, ss. 14-15). W roku 1986 jedynie 52.3% miast (spośród 813) dysponowało oczyszczalniami ścieków, a nawet tak duże ośrodki, jak Warszawa, Łódź, Białystok i Radom nie miały komunalnych urządzeń oczyszczających. Ponadto w 113 miastach (14.1% wszystkich miast w Polsce) nie było sieci kanalizacyjnej, co oznaczało, że znaczna część nieczystości była odprowadzana do gruntu.

W wypowiedziach przedstawicieli władz lokalnych na temat gospodarki ściekowej dominowały oceny negatywne, a w 47.2% odpowiedzi skrajnie negatywne (ocena 1). Ponieważ opinie krytyczne były ujawnione przez tak znaczną część respondentów, wydaje się celowe przeanalizowanie jedynie obszarów, gdzie władze lokalne wyraziły zadowolenie ze stanu gospodarki ściekowej. Okazuje się, że wśród 26 respondentów, którzy wysoko ocenili gospodarkę ściekową na swoim terenie, 53.8% reprezentowało

miasta. Jednocześnie należy dodać, że oceny pozytywne pochodziły od przedstawicieli tylko 11 miast, co – po pierwsze – świadczy o znacznej rozbieżności ocen podawanych przez naczelników oraz przewodniczących rad narodowych, a po drugie – że jedynie w 13.4% badanych ośrodków miejskich i miejsko-gminnych sytuację uznano za zadowalającą. Wśród miast, w których gospodarka ściekowa została uznana jako zaspokajająca miejscowe potrzeby znalazły się m.in. ośrodki o dominującej funkcji turystycznej oraz o rozwiniętych funkcjach przemysłowych.

Kolejnym działem ochrony środowiska, objętym prezentowanymi badaniami była działalność związana z usuwaniem i utylizacją odpadów stałych (wywóz śmieci). Sytuacja w tym zakresie była przez władze lokalne nieco lepiej oceniana niż gospodarka ściekowa, aczkolwiek jedynie w 15.2% odpowiedzi wyrażono pogląd, że potrzeby miejscowe są zaspokojone w stopniu zadowalającym. Podobnie jak w przypadku gospodarki ściekowej, problem usuwania odpadów występował z mniejszą ostrością w miastach (50% odpowiedzi pochodziło od reprezentantów 28% miast) niż na terenach wiejskich. W tym miejscu nasuwa się jednak spostrzeżenie, że stosunkowo dobra sytuacja w miastach odbija się niekorzystnie na okolicznych terenach wiejskich, gdzie lokalizowane są często wysypiska obsługujące miasta.

Trzecim działem ochrony środowiska, do którego ustosunkowali się przedstawiciele władz lokalnych, była gospodarka wodna rozumiana jako problem zaopatrzenia w wodę.

Wśród licznych problemów związanych z sytuacją ekologiczną Polski, kwestia zaopatrzenia w wodę jest przypuszczalnie najbardziej palącą, przy czym problem ten należy rozpatrywać zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym. Dodatkowym czynnikiem pogłębiającym dramatyzm sytuacji są niedobory wody, które dotyczą zarówno miast, jak i wsi, zarówno przemysłu, jak i rolnictwa, obejmują sferę turystyki i wypoczynku itp. Ważnym zagadnieniem związanym z gospodarką wodną jest kwestia deficytu wód powierzchniowych i gruntowych, który na pewnych obszarach przyjmuje rozmiary zagrażające produkcji rolnej (Wielkopolska i Kujawy, Podkarpacie, Mazowsze, Wyżyna Lubelska, województwa kieleckie i radomskie, Śląsk). Nie zagłębiając się w przyczyny tego zjawiska, należy jednak stwierdzić, że jest to w dużej mierze spowodowane intensywną uprawą ziemi, dużym zużyciem wody na cele przemysłowo-komunalne itd., co w rezultacie spowodowało znaczne obniżenie poziomu wód gruntowych. Zupełnie innym problemem jest czystość wód, przy czym najgorsza sytuacja pod tym względem występuje na terenach wiejskich o wysokim poziomie gospodarki rolnej, a także w małych miastach.

Zgodnie z oficjalnymi ocenami stanu sanitarnego wód pobieranych dla celów konsumpcyjnych, w roku 1986 prawie 20% wodociągów lokalnych w miastach i prawie 32% wodociągów na wsi posiadało wodę ocenianą pod względem czystości jako niepewna lub zła. Jeszcze gorzej przedstawiał się stan studni publicznych i przydomowych – zarówno w miastach jak, i na wsi udział wód ocenionych negatywnie wynosił 60-70% . Jedyne na terenach zurbanizowanych i wiejskich, gdzie działają wodociągi publiczne i zakładowe, odsetek obiektów z wodą uznaną jako niepewna lub zła jest niższy i wynosi poniżej 10-20%⁴. Przyjmując nawet, że obowiązujące w Polsce normy nie są zaniżone (choć wielu specjalistów z dziedziny gospodarki wodnej i ochrony środowiska wyraża odmienną opinię), to stan sanitarny wód w naszym kraju jest zatrważający. Należy również pamiętać, że w roku 1986 jedynie około 45% zakładów gospodarki społecznej posiadało instalacje oczyszczające ścieki, 37,7% zakładów odprowadzało ścieki do kanalizacji komunalnej lub do gruntu, a prawie 11% zrzucało ścieki bez jakiegokolwiek oczyszczania. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na niekorzystny syndrom, a mianowicie, że w przypadku wyposażenia gospodarstwa domowego w wodociąg zwiększa się pobór wody, co z kolei pociąga za sobą zwiększoną ilość ścieków. W sytuacji słabo rozwiniętej sieci oczyszczalni ścieków sprzyja to skażeniu wód powierzchniowych i gruntowych, które są pobierane dla celów produkcyjnych i konsumpcyjnych. Opisana sytuacja nosi wiele znamion „zakłętego kręgu”, który może być rozerwany jedynie przez stworzenie priorytetów dla oczyszczalni ścieków. Coraz większe zużywanie zanieczyszczonej wody powoduje znaczne straty w gospodarce (np. szybszą korozję instalacji wodociagowych i urządzeń technologicznych), a także przyczynia się do wzrostu zachorowalności (choroby zakaźne i inne). W ostatnich latach stwierdzono coraz większy wpływ na jakość wód sposobów produkcji rolnej. Intensywne nawożenie, stosowanie środków ochrony roślin, hodowla na skale przemysłową – wszystko to nie tylko powoduje zanieczyszczenie wód, ale znajduje odbicie w rosnącej zachorowalności na terenach wiejskich na choroby nowotworowe, układu krążenia i inne (Burchard 1988).

Kolejną sprawą związaną z gospodarką wodną w Polsce jest sieć wodociągowa. W roku 1986 w 38 ośrodkach miejskich sieć wodociągowa nie istniała. Najgorsza sytuacja w tym zakresie panowała w miastach województwa białkopodlaskiego, w którym aż 45,7% ludności miejskiej było pozbawione dostępu do wodociągu publicznego. Niewiele lepiej było w województwach: siedleckim, zamojskim, łomżyńskim, skierniewickim,

⁴Rocznik Statystyczny Województw 1987.

sieradzkim i leszczyńskim. Jeszcze gorzej przedstawiała się sytuacja na terenach wiejskich, gdzie w skali całego kraju jedynie 55.1% mieszkań dysponowało wodą bieżącą (w miastach wskaźnik ten wynosił w 1986 r. 93%). Znowu najgorsza sytuacja miała miejsce w województwach wschodniej Polski; w białostockim, siedleckim, ostrołęckim i radomskim, bez wody bieżącej było ponad 70% gospodarstw domowych na wsi.

Zaopatrzenie w wodę – według opinii przedstawicieli władz lokalnych – przedstawia się niezadowolająco. Dotyczy to zwłaszcza terenów wiejskich, które reprezentowało 78.2% respondentów udzielających odpowiedzi negatywnych. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że stopień zaspokojenia potrzeb miejscowych w zakresie zaopatrzenia w wodę jako zadowolający ocenili reprezentanci prawie 49% objętych badaniami wszystkich miast i ośrodków miejsko-gminnych. Na ogół obie kategorie respondentów były w swoich wypowiedziach zgodne zarówno co do ocen pozytywnych, jak i negatywnych.

Z ochroną środowiska wiąże się również zagadnienie zieleni komunalnej. Tereny zielone miast i gmin były jedynym elementem, który w ocenie władz lokalnych w sposób wystarczający zaspokajał miejscowe potrzeby. Ponieważ w terenach wiejskich obecność większych skupisk zieleni jest jeszcze czymś naturalnym (co nie oznacza, iż wszędzie sytuacja w tym zakresie jest w pełni zadowolająca), warto przeanalizować opinie wyrażone przez przedstawicieli władz miejskich i miejsko-gminnych. Okazało się, że wśród nich odpowiedzi negatywne dało 17 osób reprezentujących łącznie 16 miast i ośrodków miejsko-gminnych. Tak znaczna rozbieżność ocen podawanych przez naczelników i przewodniczących rad narodowych skłania do wniosku, że sytuacja odnośnie do wyposażenia miast w tereny zielone nie przedstawia się katastrofalnie, gdyż z innych odpowiedzi wynika, iż w sprawach rzeczywiście dramatycznych, jak zaopatrzenie w wodę lub ochrona zdrowia, wystąpiła bardzo duża zbieżność ocen. Oczywiście powyższego twierdzenia nie wolno rozszerzać na całą Polskę, gdyż w miastach Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego czy w innych większych aglomeracjach sytuacja w zakresie terenów zielonych przedstawia się znacznie gorzej, może nie tyle w sensie ilościowym, tzn. powierzchni obszarów zielonych, ile w znaczeniu jakościowym.

Zróźnicowanie poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych

W celu usystematyzowania przedstawionych wcześniej informacji, a także w celach porównawczych, w prezentowanym opracowaniu postano-

Rodzaj potrzeby lokalnej	Średnia ocena (n = 487)		
	naczelniczy	przewodniczący	razem
Bezpieczeństwo publiczne	3.5679	3.5738	3.5708
Ochrona przeciwpoż.	3.5068	3.3770	3.4419
Tereny zielone	3.4650	3.2582	3.3616
Szkolnictwo podst.	3.3169	3.2049	3.2609
Handel spożywczy	3.3374	3.1721	3.2547
Podst. opieka medyczna	3.2840	3.1066	3.1953
Oświetlenie komunalne	3.2305	3.1434	3.1869
Transport publiczny	3.1893	3.1516	3.1704
Sieć drogowa, ulice	3.1399	3.0861	3.1130
Wychowanie przedszk.	3.0658	2.9918	3.0288
Handel art. przemysł.	3.0864	2.9057	2.9960
Sport i rekreacja	3.0000	2.9426	2.9713
Rzemiosło	3.0576	2.7500	2.9038
Infrastruktura kultury	2.8889	2.6844	2.7866
Zaopatrzenie w wodę	2.8354	2.7336	2.7845
Budownictwo mieszkaniowe	2.7737	2.6557	2.7147
Szkolnictwo zawodowe	2.6708	2.5656	2.6182
Ochrona środowiska	2.5885	2.5820	2.5852
Szkolnictwo średnie	2.6296	2.5287	2.5791
Remonty starej zabudowy	2.5309	2.3607	2.4458
Oczyszczanie miasta, wsi	2.5021	2.3566	2.4293
Szpital	1.9959	2.1885	2.0922
Zaopatrzenie w gaz	2.1440	1.9877	2.0658
Żłobki	2.0782	2.0123	2.0452
Gospodarka ściekowa	1.8354	1.7582	1.7968

wiono zająć się kwestią poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych, uszeregowanych przez respondentów w skali pięciostopniowej. Inaczej mówiąc, postanowiono zbadać, które działy gospodarki komunalnej są widziane jako na tyle dobrze rozwinięte (oceny 4-5), że potrafią zaspokoić potrzeby lokalne, a których rozwój postrzegany jest jako niewystarczający (oceny 1-2).

Następnie dla przeprowadzenia uszeregowania postanowiono obliczyć średnią wartość ocen podanych przez respondentów w odniesieniu do różnych sfer gospodarki komunalnej. Opierając się na przeprowadzonych obliczeniach, rangę zaspokojenia poszczególnych kategorii potrzeb lokalnych przedstawiono w powyższej tabeli.

Z przedstawionego zestawienia wynika kilka zasadniczych wniosków, które można ująć w następujących punktach:

/1./ wystąpiła duża zbieżność ocen wystawionych przez przedstawicieli administracji lokalnej i przedstawicieli organów wybieralnych, o czym może świadczyć fakt, że współczynnik korelacji między nimi $r=0.64$, co daje istotność na poziomie 0.005;

/2./ przewodniczący rad narodowych z reguły niżej oceniali poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych, jedynymi wyjątkami była ocena dotycząca usług szpitalnych i bezpieczeństwa publicznego, co bez przeprowadzenia odrębnych i szczegółowych badań nie da się wyjaśnić w sposób kompetentny;

/3./ najwyżej oceniana była sytuacja bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej, wyposażenia w tereny zielone, infrastruktury drogowej i usług podstawowych w zakresie handlu, oświaty i opieki zdrowotnej oraz rzemiosła (wartości średnie 2.7 – 3.0);

/4./ najniżej oceniany był stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie wyposażenia w urządzenia gospodarki ściekowej, niektóre działy infrastruktury ochrony zdrowia (szpitale i żłobki) oraz zaopatrzenia w gaz sieciowy (wartości średnie poniżej 2.2);

/5./ najniżej oceniany był poziom zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną środowiska i infrastrukturą ochrony zdrowia.

W trakcie przeprowadzonych badań stwierdzono, że stopień zaspokojenia niektórych potrzeb lokalnych był związany z rangą, jaką pełni dany ośrodek w systemie osadniczym kraju, a także z jego funkcjami. Na ogół przedstawiciele władz miejskich i miejsko-gminnych wyżej oceniali poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych niż reprezentanci gmin, co potwierdza tezę o znaczącej (może nawet dominującej?) roli czynnika urbanizacji w próbach wyjaśnienia stopnia zróżnicowania jakości życia w Polsce.

Przechodząc do przestrzennych aspektów zróżnicowania oceny stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych należy stwierdzić, że nie we wszystkich dziedzinach objętych badaniami dało się dostrzec prawidłowości przestrzenne. Wynika to głównie z tego, że w niektórych przypadkach badane zjawiska mają wymiar ogólnokrajowy i nie występuje większe zróżnicowanie terytorialne. Ponadto w innych sytuacjach liczba wylosowanych jednostek terytorialnych do przeprowadzenia badań w poszczególnych regionach Polski była zbyt mała, aby mogła upoważniać do jakichkolwiek uogólnień o charakterze przestrzennym. Dlatego też w celu ustalenia, czy istnieje zależność statystyczna między oceną stopnia zaspokojenia poszczególnych potrzeb lokalnych a położeniem miast i gmin w

określonym regionie (województwie), posłużono się metodą pojedynczej analizy wariancji ANOVA, a następnie statystyką F Snedecora.

Opierając się na parametrze informującym o poziomie istotności statystycznej otrzymanego wyniku, można stwierdzić dużą zależność statystyczną między lokalizacją danego miasta czy gminy a oceną stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych w następujących sferach gospodarki komunalnej:

- zaopatrzenie w gaz,
- wyposażenie w żłobki,
- wyposażenie w szkoły zawodowe,
- transport publiczny,
- gospodarka ściekowa

We wszystkich wymienionych dziedzinach hipoteza zerowa H_0 , zakładająca, że respondenci z tego samego województwa będą różnie oceniać stopień zaspokojenia potrzeb w określonej dziedzinie, mogła być odrzucona na poziomie 0.01.

Z kolei umiarkowany związek pomiędzy badanymi zmiennymi stwierdzono w przypadku:

- oczyszczania miasta (wsi),
- rzemiosła,
- infrastruktury kultury,
- wyposażenia w tereny zielone,
- wyposażenia w szpitale,
- zaopatrzenia w wodę.

W tych dziedzinach hipoteza zerowa H_0 mogła być odrzucona na poziomie 0.05. Natomiast w pozostałych przypadkach hipoteza zerowa mogła być odrzucona bądź na poziomie 0.10, bądź na jeszcze wyższym, co nie upoważnia do wyciągania głębszych wniosków o występowaniu związku statystycznego między zmiennymi (Tab. 2 w Aneksie C).

Z zaprezentowanych w tabeli danych wynika, że zmiennymi – potrzebami lokalnymi – różnicującymi przestrzeń Polski w układzie regionalnym (wojewódzkim) są dziedziny gospodarki lokalnej związane w dużej mierze z infrastrukturą techniczną (np. sieć gazownicza, infrastruktura drogowa), z infrastrukturą społeczną (żłobki, szpitale, szkolnictwo zawodowe, usługi w zakresie kultury), a także pozostające na styku ochrony środowiska i infrastruktury technicznej (zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa, oczyszczanie komunalne). Oznacza to, że w niektórych województwach Polski poziom zaspokojenia określonych potrzeb lokalnych był oceniany przez przedstawicieli jako wysoki, a w innych jako średni czy niski.

Powyższe zjawisko można prześledzić na przykładzie zaopatrzenia w gaz sieciowy. W województwach siedleckim i zamojskim wszyscy respondenci ocenili stopień zaspokojenia tej potrzeby negatywnie (ocena 1). Duża zbieżność negatywnych odpowiedzi w tej samej kwestii wystąpiła również w województwach kieleckim i sieradzkim, zaś zbieżność ocen pozytywnych miała miejsce w jeleniogórskim. Z kolei stopień zaspokojenia potrzeb miejscowych w zakresie gospodarki ściekowej był nisko oceniany w województwie warszawskim, częstochowskim, jeleniogórskim, siedleckim, zamojskim oraz zielonogórskim.

Oczywiście na podstawie uzyskanych wyników nie można w sposób autorytatywny wyznaczyć regiony „ubóstwa” czy „dobrobytu” (?), tym bardziej, że cel taki można osiągnąć posługując się obiektywnymi miernikami. Faktem jednak jest, że analizując sytuację w losowo wybranych miastach i gminach można dostrzec ślady niektórych prawidłowości przestrzennych – utrzymujących się podziałów na Polskę A i Polskę B (a może i inne?).

Ocena wyposażenia miast (gmin) na tle innych jednostek o zbliżonej wielkości i funkcjach

Percepcja stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych wynika nie tylko z oceny rzeczywistego zrealizowania oczekiwań danej społeczności, ale również z porównania własnej sytuacji z sytuacją w innych, znanych respondentom jednostkach administracyjnych. Przedstawiciele władz lokalnych, oceniając poziom zaspokojenia miejscowych potrzeb w skali od 1 do 5, świadomie lub nieświadomie szukali punktu odniesienia, którym mogła być sąsiednia gmina, pobliskie miasto itp. Czasami tym wzorcem mogła być jednostka administracyjna przodująca na danym terenie w rozwoju, kiedy indziej gmina pozostająca w tyle za innymi. Trzeba również założyć, że w niektórych przypadkach punktem odniesienia mogły być odpowiednie normy planistyczne czy wytyczne władz wyższego szczebla, wzorce zaczerpnięte z innych części kraju lub nawet z innych państw. Aby uniknąć mnogości punktów odniesienia przy ocenie sytuacji we własnej gminie czy mieście, w badaniach poproszono respondentów o porównanie własnego terenu z innymi jednostkami o podobnej wielkości i funkcjach w danym województwie (Tab. 3 w Aneksie C).

Rozkład otrzymanych odpowiedzi dotyczących poszczególnych kate-

gorii potrzeb lokalnych (przedszkola, szkolnictwo podstawowe i średnie, podstawowa opieka zdrowotna) ułożył się w sposób zbliżony do normalnego i przybrał postać prawo- i lewoskośną. Rozkład prawoskośny obrazował wypowiedzi respondentów, w których stwierdzali, że poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych w ich gminie (mieście) jest niewystarczający. Ten typ rozkładu zaznaczył się szczególnie silnie w przypadku gospodarki ściekowej, oczyszczania miasta (wsi) oraz żłobków, a nieco mniej wyraźnie w przypadku infrastruktury kultury, obiektów sportowo-rekreacyjnych, działalności rzemieślniczej, zaopatrzenia w wodę, warunków mieszkaniowych, handlu oraz usług szpitalnych. Natomiast rozkład lewoskośny, wskazujący, że sytuacja w danej gminie (mieście) przedstawia się lepiej niż w innych jednostkach administracyjnych, wystąpił jedynie w przypadku bezpieczeństwa publicznego i infrastruktury drogowej.

Porównanie przedstawionych wyników z podawaną przez respondentów oceną poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych dowodzi, że przedstawiciele władz z reguły uważali, iż w tych działach gospodarki komunalnej, które na ich terenie były słabo rozwinięte, reprezentowana przez nich jednostka jest upośledzona względem innych gmin czy miast. Natomiast przy porównywaniu dziedzin, które na danym terenie były nieźle rozwinięte, respondenci najczęściej oceniali własną gminę czy miasto jako znajdujące się w sytuacji uprzywilejowanej.

Powyższa obserwacja może oznaczać, że zjawiska negatywne są z reguły odbierane silniej niż być powinny, natomiast zjawiska pozytywne są często bardziej idealizowane niżby to wynikało z ich charakteru. Tego typu interpretacja dotyczy jednak sfery psychologii.

Z przeprowadzonych badań wynika jeszcze jedna obserwacja, która może stanowić przyczynek do studiów nad mentalnością, a może i przygotowaniem władz lokalnych do pełnionych ról. Okazało się, że przy porównywaniu własnej miejscowości z innymi gminami i miastami, w przeważającej części naczelnicy wykazywali większy optymizm i lepiej oceniali sytuację „u siebie” niż przewodniczący rad narodowych. Spostreżenie to może prowadzić co najmniej do dwóch konkluzji: po pierwsze, w czasie przeprowadzonych badań kwestionariuszowych przewodniczący pełnili swoją funkcję dopiero od 3-4 miesięcy i stąd stopień ich kompetencji czy znajomość problemów mógł być na tyle niewielki, iż woleli, na wszelki wypadek być ostrożni w swoich ocenach i nie wykazywać się nadmiernym optymizmem; po drugie, przedstawiciele lokalnej administracji,

często jako bezpośrednio współodpowiedzialni za istniejącą sytuację, uważali za celowe wykazać się swoimi osiągnięciami (rzeczywistymi lub wymagowanymi) i ocenić sytuację na własnym terenie jako lepszą niż gdzie indziej.

Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych

Podział terytorialny kraju i podziały specjalne

Ważnym czynnikiem regulującym funkcjonowanie układów lokalnych, szczególnie w krajach o gospodarce centralnie planowanej i o wysokim stopniu centralizacji władzy politycznej, jest system podziału terytorialnego (administracyjnego) państwa, a także występowanie tzw. podziałów specjalnych. Oba rodzaje podziału kraju na mniejsze jednostki terytorialne są niezwykle istotne, gdyż mają doniosły wpływ na charakter polityki planistycznej i finansowej państwa, określają funkcjonowanie wielu instytucji państwowych i związanych z zaspokojeniem usług społecznych (administracja, wymiar sprawiedliwości, oświata, ochrona zdrowia itd.), a w państwach o gospodarce centralnie sterowanej w sposób zasadniczy określają funkcjonowanie handlu, gospodarki komunalnej, kultury, a nawet transportu i łączności, budownictwa lub szeregu gałęzi przemysłu.

Jedną z nadrzędnych hipotez przewijających się w przedstawianych badaniach jest założenie, że ważnym czynnikiem sprawczym, odpowiedzialnym za obecny stan funkcjonowania układów lokalnych (miast i gmin), była reforma podziału administracyjnego Polski z lat 1973-1975, a jeszcze bardziej późniejsze decyzje ograniczające podmiotowość układów lokalnych, będące przejawem tendencji centralistycznych skierowanych przeciwko lokalizmowi.

Celem nadrzędnym reformy administracyjnej z lat siedemdziesiątych było wprowadzenie dwustopniowego systemu podziału terytorialnego kraju, a także zwiększenie liczby województw. Ten pozornie decentralizacyjny zabieg znacznie osłabił pozycję władzy wojewódzkiej wobec centrum (politycznego i gospodarczego), gminy zaś w żaden sposób nie były w stanie przejąć funkcji dawnych powiatów. Spośród 487 przedstawicieli władz lokalnych 57.3% stwierdziło, że wprowadzenie dwuszczeblowego systemu podziału terytorialnego było posunięciem niekorzystnym w skali całego kraju, natomiast nieco mniej (45.6%) orzekło, że ucierpiała na tym także reprezentowana przez nich jednostka. Respondenci indagowani na

temat korekt w obecnie obowiązującym podziale najczęściej stwierdzali, iż należałoby powrócić do dawnych powiatów lub kontynuować tworzenie tzw. rejonów, które w dużej mierze są zakamuflowaną formą byłych powiatów. Ponadto spora część osób wypowiadała się za zmniejszeniem liczby województw, co w podtekście może również oznaczać opowiedzenie się za systemem podziału terytorialnego sprzed roku 1975. Ponadto kilkanaście osób zaproponowało utworzenie większych niż obecnie gmin, co można również interpretować jako „tęsknotę” za powiatami.

Należy również odnotować, że pewna część respondentów (22 osoby) stwierdziła, iż w obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej Polski zmiany w systemie podziału terytorialnego są wykluczone ze względu na związane z tym koszty. Jedynie nieznaczna część badanych osób wypowiedziała się przeciwko tworzeniu rejonów i za umocnieniem władzy gminnej.

Kolejnym skutkiem reformy administracyjnej z roku 1975 było zburzenie istniejących wcześniej, nieraz od stuleci, powiązań społeczno-gospodarczych, które przybierały postać ukształtowanych już regionów, funkcjonalnych czy kulturowych. W roku 1975 zanikł, w sensie administracyjnym, spójny układ społeczno-gospodarczy, jakim była Wielkopolska, rozdrobnione zostało Mazowsze i Dolny Śląsk, między co najmniej trzy województwa podzielone zostały historycznie uformowane Kujawy itp. Jednak mimo upływu kilkunastu lat od przeprowadzenia reformy, istniejące wcześniej powiązania utrzymały się. Okazało się na przykład, że system połączeń transportowych (komunikacja PKS), dojazdy do pracy i szkół czy niektóre powiązania kooperacyjne zachowały się w stanie niemal nie zmienionym. Oznacza to, że w niektórych sytuacjach nowy podział terytorialny okazał się tak niefunkcjonalny, iż nie był w stanie wytworzyć nowych powiązań.

Biorąc pod uwagę wszystkie podane wyżej uwarunkowania, w kwestionariuszu badawczym dotyczącym strategii władz lokalnych zamieszczono pytanie dotyczące prawidłowości usytuowania danej gminy (miasta) w granicach województw powstałych w roku 1975.

Odpowiedź twierdzącą udzieliły 402 osoby (82.5%), natomiast 83 respondentów podało, że lokalizacja gminy (miasta) w obecnym województwie jest niesłuszna. Największe niezadowolenie z przynależności do obecnego województwa deklarowano w utworzonych w roku 1975 województwach: częstochowskim, wrocławskim, wałbrzyskim, tarnowskim, tarnobrzeskim, siedleckim i suwalskim. Opinie takie trochę rzadziej pojawiały się w wypowiedziach respondentów w województwach: toruńskim, piotrkowskim i ciechanowskim. Charakterystyczne, że niezadowolenie częściej wyrażali naczelnicy niż przedstawiciele organów wybieralnych.

Może to wynikać z ich większego doświadczenia w kwestiach związanych z funkcjonowaniem obecnych województw; przedstawiciele lokalnej administracji dostrzegają więcej niedogodności niż przewodniczący rad narodowych, tym bardziej, że znaczna część przewodniczących dopiero od niedawna stykała się bezpośrednio ze złożoną problematyką funkcjonowania władzy terenowej czy relacjami szczebel lokalny – szczebel wojewódzki.

Na ogół respondenci wypowiadali się za przynależnością do województw, do których dana gmina czy miasto należały przed rokiem 1975. Dotyczyło to zwłaszcza jednostek znajdujących się dawniej w województwach: warszawskim, krakowskim, katowickim, olsztyńskim, łódzkim i wrocławskim. Z nowych województw najbardziej „atrakcyjne” jest województwo toruńskie, do którego chęć należenia wyrażali respondenci z sąsiedniego województwa wrocławskiego. Postawy takie nie powinny budzić zdziwienia, zważywszy na wysoką pozycję Torunia jako ośrodka kulturalno-usługowego i węzła komunikacyjnego w całym regionie pomorsko-kujawskim.

Istotnym powodem, dla którego znacznej części przedstawicieli władz lokalnych nie odpowiada obecny podział administracyjny, jest istnienie podziałów specjalnych. Zdaniem niektórych osób, występowanie tych dwóch rodzajów podziałów nie tylko nie sprzyja zaspokojeniu wielu potrzeb lokalnych, ale przyczynia się do powstawania nowych problemów, zwłaszcza w sferze dostępności przestrzennej, współpracy różnych instytucji itp. Trudności w funkcjonowaniu miasta czy gminy z tytułu występowania podziałów specjalnych zauważa blisko 1/3 respondentów, przy czym oceny krytyczne padały nieco częściej ze strony naczelników niż reprezentantów terenowych organów wybieralnych. Z przedstawionej tabeli wynika (Tab. 4 w Aneksie C), że szczególnie negatywnie oceniane było funkcjonowanie podziałów specjalnych w sferze finansów, w wymiarze sprawiedliwości i aparacie ścigania, opiece zdrowotnej oraz spółdzielczości wiejskiej (GS „Samopomoc Chłopska”). Szczególnie drastyczne przykłady niewłaściwej organizacji przestrzennej dotyczyły funkcjonowania sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości (na przykład w jednym mieście znajduje się sąd rejonowy i prokuratura, a w innym biuro notarialne), sektora obsługi finansowej (np. usytuowanie w różnych miejscowościach instytucji bankowych oraz izb skarbowych). Niektórzy respondenci proponowali zlikwidować te utrudnienia odczuwane zarówno

przez przeciętnego obywatela, jak i władze lokalne, poprzez skoncentrowanie komplementarnych usług w jednej miejscowości, co byłoby zbieżne z wcześniej przytoczonym postulatem przywrócenia powiatów czy utworzenia tzw. rejonów.

Problem podziału administracyjnego może występować również na szczeblu lokalnym i dotyczyć przebiegu granic jednostek stopnia podstawowego. Doświadczenia ostatnich lat dowodzą, że o ile granice między poszczególnymi gminami zostały na ogół zaakceptowane i nie stanowią problemu, ponieważ często pokrywają się one z dawnymi granicami gromadzkimi, sołectw czy katastralnymi, o tyle do częstych konfliktów dochodzi na styku miasto – wieś. Rozwój terytorialny miast, konieczność tworzenia obszarów skupiających infrastrukturę obsługującą miasto, ekspansja budownictwa mieszkaniowego i przemysłu – wszystko to powoduje ciągle korekty granic miejskich kosztem pobliskich terenów wiejskich. O skali problemu świadczy fakt, że prawie 1/3 respondentów orzekła, iż granice reprezentowanych przez nich jednostek są nieprawidłowe. Opinie takie szczególnie często wyrażali naczelnicy, co można interpretować, iż właśnie administracja lokalna w swojej codziennej pracy styka się z różnorodnymi zastrzeżeniami co do obecnych granic, wysuwającymi zarówno przez osoby prawne, ale także i fizyczne. Niezadowolenie z przebiegu obecnych granic wystąpiło ze szczególną ostrością w wypowiedziach reprezentantów województw: częstochowskiego i konińskiego. Większość respondentów uważała, że istniejące trudności można by usunąć poprzez powiększenie reprezentowanej przez nich gminy (miasta). Rozwiązanie takie zaproponowało prawie 20% respondentów, przy czym znaczną ich część stanowili przedstawiciele administracji terenowej. Dużo mniej osób opowiedziało się za zmniejszeniem obszaru reprezentowanej przez siebie jednostki – jedynie nieco ponad 5% respondentów. Spośród respondentów, którzy opowiadali się za powiększeniem terytorialnym danego miasta czy gminy, wielu wyraziło takie przekonanie, kierując się racjonalnymi przesłankami mającymi ułatwić zarządzanie daną jednostką czy dopomóc w rozwiązywaniu nurtujących ją problemów. Postulowano na przykład połączenie miasta z jednoimienną gminą, aby nie dublować władzy administracyjnej w sytuacji, gdy system szkolnictwa, opieki zdrowotnej, obsługi finansowo-bankowej czy wymiaru sprawiedliwości jest wspólny dla obu jednostek. Uważano również, że objęcie wspólną administracją miasta i przylegających do niego terenów wiejskich umożliwiłoby rozwój budownictwa mieszkaniowego, ułatwiłoby rozbudowę infrastruktury technicznej na terenach wiejskich, zwiększyłoby dostępność komunikacyjną miasta poprzez rozbudowę sieci transportu

miejskiego, który obsługiwałyby pobliskie wsie itd. Szczególnie silne tendencje w kierunku powiększania powierzchni miast i gmin wystąpiły w województwach: zamojskim, szczecińskim i kieleckim, podczas gdy jedynym województwem, gdzie respondenci postulowali ograniczenie powierzchni obecnych gmin i miast było częstochowskie. Należy jednak zauważyć, że postulat powiększenia obszaru danej jednostki występował nie tylko ze strony przedstawicieli miast, ale również niektórych gmin. Może to oznaczać, że władze gminne (zwłaszcza w gminach typowo rolniczych) odczuwają iluzoryczność swojej władzy w sytuacji, gdy reprezentowane przez nie ośrodki pozbawione są wielu, nierzadko podstawowych usług. W tej sytuacji jedyną szansę lepszego zaspokojenia miejscowych potrzeb widzą one w rozwoju terytorialnym swojej gminy i zwiększeniu tym samym jej rangi społeczno-gospodarczej.

Można przyjąć lansowaną do niedawna hipotezę (która oczywiście nie jest prawdziwa, gdyż wiele empirycznych przykładów stwarza przesłanki do jej obalenia), że w systemie centralnie planowanym stopień zaspokojenia potrzeb społeczeństwa jest ściśle związany z założeniami planistycznymi i realizacją tych założeń. Oznaczałoby to, że w wymiarze lokalnym jednym z czynników umożliwiających zaspokojenie miejscowych potrzeb powinny być plany przestrzennego zagospodarowania gmin lub miast oraz tzw. plany miejscowe. Z odpowiedzi przedstawicieli władz lokalnych wynikało, że w momencie prowadzenia badań (jesień 1988) plan zagospodarowania przestrzennego posiadało około 80% badanych miast i gmin. W tym miejscu nasuwa się pewne „prowokacyjne” spostrzeżenie na temat kompetentności władz lokalnych i ich rozeznania w niektórych kwestiach polityki lokalnej. Wydawać by się mogło, że sprawa istnienia planu przestrzennego zagospodarowania gminy (miasta) jest rzeczą nie budzącą wątpliwości – albo dana jednostka ma taki plan, albo go nie ma. Okazało się jednak, że wystąpiły pewne rozbieżności w odpowiedziach uzyskanych na ten temat od naczelników i od przewodniczących rad narodowych: odpowiedzi twierdzących udzieliło 201 naczelników i 207 przewodniczących, a odpowiedzi przeczących – 41 naczelników i 35 przewodniczących (w sytuacji, gdy różnica między liczbą naczelników i przewodniczących uczestniczących w badaniach wynosiła 1). Warto zauważyć, że rozbieżności wystąpiły między innymi: w jednym z miast szczebla wojewódzkiego, liczącym kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, w mieście w województwie gdańskim oraz w blisko 100-tysięcznym mieście w województwie katowickim. Odrzucając tezę o niekompetencji przedstawicieli władz lokalnych w tej tak ważnej dla miasta czy gminy sprawie, można pokusić się o próbę wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności w

inny sposób. Prawdopodobnie plan mógł się znajdować w danym momencie w fazie aktualizacji, zmiany itp., co usprawiedliwiałoby wspomniane wyżej rozbieżności. Ponadto mógł on być zatwierdzony jedynie częściowo (co wcale nie jest czymś wyjątkowym). Następnym wytłumaczeniem może być fakt, że w momencie badań wielu przewodniczących rad narodowych pełniło swoją funkcję dopiero od niedawna i stąd stopień znajomości niektórych spraw miasta i gminy mógł być jeszcze niewystarczający. Pomijając tę dygresję, należy stwierdzić, że przeważająca część badanych miast i gmin dysponowała planem przestrzennego zagospodarowania, co można uznać za zjawisko pozytywne. Natomiast brak planu przestrzennego zagospodarowania gminy (miasta) stwierdzali przedstawiciele co najmniej trzech gmin w województwie siedleckim, jak również respondenci z województw: ciechanowskiego i leszczyńskiego. Warto zauważyć, że wszystkie wymienione województwa powołano w roku 1975, co potwierdza opinie o kłopotach nowych województw w zakresie planowania przestrzennego, wynikających z braku odpowiednich kadr.

Pojawia się pytanie, w jaki sposób posiadany plan służy zaspokojeniu miejscowych potrzeb, jak wygląda sprawa jego aktualności itd.? Okazało się, że w opinii ponad 18% respondentów obowiązujący plan nie spełnia swojego zadania (odpowiedź taką udzieliło 51 naczelników i tylko 38 przewodniczących). Krytyczne opinie były szczególnie często wyrażane przez przedstawicieli władz lokalnych w województwach: miejskim krakowskim, częstochowskim i bielskim, a więc na obszarach konfliktowych w sensie przestrzenno-funkcjonalnym, np. w województwie bielskim istnieją silne konflikty między użytkowaniem rolniczym a wykorzystaniem przestrzeni do celów przemysłowych, czy między funkcjami turystycznymi a względami z tytułu ochrony przyrody (Błasiak, Szczepański, Wódz 1987).

Zdaniem respondentów, główne zastrzeżenia do obowiązujących planów wynikały z ich dezaktualizacji (25 odpowiedzi) oraz nieuwzględnienia w nich wolnych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Co ciekawe, ten drugi problem podnosili nie tylko przedstawiciele miast, ale również osoby reprezentujące gminy podmiejskie wokół dużych miast. Ponieważ znikoma część respondentów podała, jako główny mankament obecnego planu, brak wolnych terenów dla gospodarki rolnej, nieuwzględnianie kwestii ochrony środowiska (tylko po 4 odpowiedzi), jak również niewystarczające uwzględnianie potrzeb rozwojowych przemysłu (6 osób) można wysnuć wniosek, iż właśnie wokół tych trzech zagadnień koncentrują się działania planistów sporządzających plany zagospodarowania przestrzennego dla jednostek szczebla podstawowego, chociaż można mieć obawy czy problematyka ekologiczna nie jest czasem sprowadzana do ochro-

ny terenów leśnych, uwzględniania rezerwatów przyrodniczych itp. Ponadto niektórzy respondenci uznali, że obowiązujący plan przestrzennego zagospodarowania jest odbiciem interesów władz wyższego szczebla. Znalazło to odzwierciedlenie głównie w wypowiedziach przedstawicieli władz lokalnych w strefie podmiejskiej większych miast, gdzie przyczyną wielu konfliktów jest ekspansja przemysłu, budownictwa mieszkaniowego czy lotniskowego na tereny sąsiednich gmin i tym samym przejmowanie gruntów rolnych i leśnych na inne cele. Często się zdarza, że w planie tereny o wysokich walorach przyrodniczych są kwalifikowane inaczej po to, aby uwzględnione zostały interesy władz wyższego szczebla.

Relacje poziome między miastami i gminami

Ponieważ w opinii pewnej części respondentów obecny podział terytorialny kraju, oraz obowiązywanie licznych podziałów specjalnych utrudniają realizację wielu potrzeb miejscowej społeczności, ważnym zagadnieniem wydaje się prześledzenie chociażby niektórych działań władz lokalnych w celu przewyżczenia występujących trudności. Jednym z takich działań może być nawiązywanie bezpośredniej współpracy między zainteresowanymi miastami i gminami, która może mieć formę współdziałania utrzymującego się przez dłuższy czas bądź też może polegać na współpracy ad hoc w momencie pojawienia się określonego problemu. Okazało się, że tego rodzaju kontakty poziome są widziane jako coś potrzebnego i pożytecznego, coś, co w istotny sposób może pomóc w rozwiązywaniu problemów lokalnych i ponadlokalnych.

Ponad 67% przedstawicieli władz lokalnych wypowiedziało się za celowością nawiązywania bezpośrednich kontaktów z sąsiednimi jednostkami administracyjnymi, przy czym potrzebę takich kontaktów widzieli zarówno przedstawiciele administracji, jak i przewodniczący rad narodowych.

W percepcji władz terenowych konieczność nawiązywania współpracy między miastami i gminami jest szczególnie potrzebna w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego (prawie 1/4 wszystkich respondentów) oraz w sferze infrastruktury technicznej, obejmującej sieć gazowniczą i wodociagową, infrastrukturę drogową oraz transport publiczny (Tab. 5 w Aneksie C). Analizując rozkład przestrzenny otrzymanych odpowiedzi, można zauważyć, że za współdziałaniem poszczególnych gmin i miast opowiedzieli się przede wszystkim reprezentanci władz terenowych w strefie podmiejskiej wielkich aglomeracji (Warszawa, Poznań, Kraków), jak również przedstawiciele miast i gmin w południowo-wschodniej Pol-

sce. Z przedstawionego obrazu wynika duża zbieżność aktywności władz lokalnych w dążeniu do bezpośrednich kontaktów z pobliskimi gminami lub miastami (co zostało stwierdzone w trakcie prezentowanych badań), i ogólnej aktywności miejscowych władz i społeczności, stwierdzonej wcześniej przez R.M. Gierszewską (1987).

Pewne prawidłowości przestrzenne można dostrzec rozpatrując poszczególne kierunki współpracy między miastami i gminami. I tak, w województwach silnie zurbanizowanych i zagrożonych pod względem ekologicznym (warszawskie, bielskie, częstochowskie, legnickie) oraz w województwie poznańskim i nowosądeckim szczególnie wyraźnie występuje dążenie do współpracy w zakresie ochrony powietrza oraz utylizacji odpadów i ścieków. Z kolei w województwach typowo rolniczych, o słabo rozwiniętej infrastrukturze technicznej, takich jak ostrołęckie, przemyskie i radomskie często opowiadano się za współpracą przy rozbudowie sieci drogowej i rozwoju transportu publicznego. Natomiast w województwach południowo-wschodniej Polski szczególnie silnie podnoszona była kwestia współpracy w zakresie rozbudowy sieci gazowniczej (woj. kieleckie, zamojskie, rzeszowskie, tarnobrzesckie).

W większości przypadków (68) współdziałanie obejmowało większą liczbę gmin i miast, a w 43 wypowiedziach dotyczyło tylko dwóch sąsiadujących jednostek.

Spśród 487 przedstawicieli władz lokalnych, 45% podała, że współpraca z innymi gminami (miastami) została już nawiązana. Kontakty poziome zadeklarowali wszyscy respondenci w województwach: stołecznym warszawskim i zamojskim, a także znaczna część przedstawicieli władz terenowych w województwach: jeleniogórskim, miejskim krakowskim, poznańskim, rzeszowskim, włocławskim i nowosądeckim.

Z odpowiedzi respondentów wynika, że inicjatorami współpracy byli najczęściej przedstawiciele danej gminy (miasta), rzadziej partnerzy z innych jednostek administracyjnych lub władze wyższego szczebla. Intensywne kontakty poziome w województwach silnie zurbanizowanych dowodzą, że o potrzebie współpracy zadecydowały głównie względy praktyczne: znaczna komplementarność urządzeń i usług w strefach podmiejskich, konieczność planowania wspólnych inwestycji technicznych z racji braku odpowiednich środków itd. Fakt, że w niektórych województwach współpraca tego typu jest czymś powszechnym, a w innych była deklarowana jedynie przez niewielką część respondentów świadczy o tym, że rozwój kontaktów poziomych mógł być uzależniony od przychylności

(lub jej braku) władz wojewódzkich. Na przykład rozwój tego typu kontaktów w województwie stołecznym warszawskim nastąpił w dużej mierze z inspiracji władz stołecznych.

Wśród konkretnych przykładów współdziałania różnych miast i gmin podanych przez respondentów, niemal tyle samo odnosiło się do współpracy w zakresie rozbudowy sieci drogowej oraz inwestycji związanych z ochroną środowiska (np. w ramach spółek wodnych). Ten drugi kierunek współpracy był często podawany przez przedstawicieli władz lokalnych w województwach: stołecznym warszawskim, jeleniogórskim i legnickim – należących niewątpliwie do najbardziej zdegradowanych ekologicznie obszarów w Polsce. Niekiedy współpraca dotyczyła rozbudowy sieci gazowniczej i wodociągowej oraz rozwoju systemu komunikacji zbiorowej, a w 14 sytuacjach wzajemnego uzgadniania planów przestrzennego zagospodarowania gmin i miast.

Pewna część respondentów (45 osób) podała, że współdziałanie z innymi jednostkami stopnia podstawowego zostało dopiero zapoczątkowane i dlatego nie przyniosło jeszcze żadnych konkretnych efektów. Z kolei 30 osób stwierdziło, że współpraca taka, mimo że została zapoczątkowana, nie przyniosła żadnych pozytywnych następstw.

W opinii badanych osób głównymi przeszkodami w realizacji wspólnych zamierzeń były trudności natury finansowej, niedobór siły roboczej oraz ograniczone możliwości techniczne uniemożliwiające osiągnięcie postawionego celu (łącznie 48 odpowiedzi). Natomiast pewna liczba respondentów (28 osób) stwierdziła, że fiasko zamierzonej współpracy wynikało z rozbieżności interesów stron. Jedynie w 9 sytuacjach winą za niepowodzenia obarczono władze wyższego szczebla.

Rekapitułując omawianie kwestii powiązań poziomych między gminami i miastami trzeba stwierdzić, że w przeważającej części przypadków władze lokalne dostrzegają potrzebę tego typu kontaktów. Podawane przykłady świadczą o tym, że współpraca między poszczególnymi jednostkami rozwija się szczególnie intensywnie w dziedzinach, w których wcześniejsza aktywność władz oraz instytucji szczebla wojewódzkiego i centralnego była wyjątkowo nieskuteczna; dowodem tego jest niewystarczający poziom zaspokojenia wielu podstawowych potrzeb. Może to oznaczać, że relacje poziome między gminami i miastami są odpowiedzią na brak skuteczności działania aparatu wyższego szczebla. Wykorzystywanie współpracy z innymi jednostkami administracyjnymi dla lepszego zaspokojenia własnych potrzeb może oznaczać, że w niedalekiej przyszłości coraz większa liczba miast i gmin uzna za celowe tworzenie różnych „związków miast” czy „związków gmin”, jak proponują autorzy projektu

ustawy o samorządzie gminnym (Sobczak i zesp. 1989). Na marginesie wspomnianego projektu ustawy warto jednak zauważyć, iż pomysłodawcy nie uwzględnili w swojej propozycji sytuacji, gdy chęć utworzenia związku wyrażą gminy położone w różnych województwach (rozdz. VII, art. 50), co w odniesieniu do niektórych zagadnień wydaje się całkiem prawdopodobne, np. w zakresie ochrony środowiska.

Konflikty lokalne i aktywność miejscowej społeczności

Istotnym czynnikiem wewnętrznym, mogącym pozytywnie lub negatywnie oddziaływać na funkcjonowanie układów lokalnych i poziom zaspokożenia miejscowych potrzeb, są konflikty lokalne, jak również aktywność danej społeczności.

Konflikty w układach lokalnych są czymś oczywistym, gdyż są wynikiem gry różnorodnych interesów między obywatelami a władzą, między poszczególnymi instytucjami, czy wreszcie pomiędzy pojedynczymi mieszkańcami czy grupami mieszkańców. Istnienie na danym terenie konfliktów stwierdziło łącznie 8.4% respondentów, przy czym ich występowanie częściej zauważali przedstawiciele administracji niż przewodniczący rad narodowych. Z analizy uzyskanych odpowiedzi wynika, iż tylko w 8 przypadkach nastąpiła zbieżność odpowiedzi uzyskanych od obu respondentów z tej samej gminy (miasta). Fakt, że w pozostałych przypadkach zaistniała rozbieżność – to znaczy pojawienie się konfliktu zostało dostrzeżone tylko przez jednego respondenta z danego terenu – może oznaczać, że nie przybrały one alarmującej postaci. Wśród głównych przyczyn pojawiania się konfliktów respondenci wymieniali nieporozumienia na tle organizacji systemu obsługi i zaopatrzenia rolnictwa (przydzielanie maszyn, nawozów itp.), niesnaski związane z planami i pracami w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej (np. kolejność budowania wodociągów czy dróg), nieakceptowanie przez część społeczności lokalnej planów przestrzennego zagospodarowania danego terenu. Ten ostatni rodzaj konfliktów wydaje się szczególnie istotny, gdyż jest on zazwyczaj powodowany nie tylko sprzecznością interesów między różnymi użytkownikami przestrzeni, lecz – jak dowodzą T. Burger i B. Koliński (1987) – również uchybieniami w działalności instytucji planistycznych i organów miejscowej administracji. Z opinii przedstawicieli władz lokalnych wynika, że stronami w zaistniałych konfliktach są najczęściej pojedyncze osoby, rzadziej mieszkańcy całych wsi czy grupy mieszkańców większych osiedli (w przypadku miast), a całkiem sporadycznie – dzia-

lające na danym terenie instytucje (przedsiębiorstwa) i organa administracji terenowej. Ze względu na nieznaczną liczbę odpowiedzi trudno przeprowadzać jakąkolwiek regionalizację istniejących konfliktów, jednak nieco większe ich nasilenie dało się zauważyć w gminach województw: przemyskiego, siedleckiego, sieradzkiego i toruńskiego. Respondenci – indagowani o postawę władz lokalnych wobec istniejących konfliktów – podawali, że najczęściej władze spełniają rolę rozjemców.

Problemem pokrewnym jest podejmowanie przez władze lokalne decyzji, które można nazwać niepopularnymi wśród miejscowego społeczeństwa. Ich niepopularność, mimo iż czasami mogą one być jak najzupełniej słuszne i zgodne nie tylko z prawem, ale i szeroko rozumianym interesem społecznym, może często być przyczyną konfliktów.

Na pytanie, czy zdarza się, że wydawane decyzje są odbierane przez miejscową społeczność jako niepopularne, odpowiedź twierdzącą podało łącznie 43.3% respondentów, przy czym pojawiała się ona częściej w wypowiedziach naczelników niż przewodniczących rad narodowych (114:97). Z badań wynika, że szczególnie często nie akceptowane są decyzje w sprawach finansowych (podatki), związane z gospodarką gruntami, a także dotyczące funkcjonowania szeroko rozumianej gospodarki komunalnej (Tab. 6 w Aneksie C), planowania przestrzennego, funkcjonowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych itp. Ponadto do decyzji budzących częściej kontrowersje należą decyzje dotyczące funkcjonowania handlu i usług, a także budownictwa mieszkaniowego (problemy z rozdziałem deficytowych materiałów budowlanych). Z analizy otrzymanych odpowiedzi wynika, że niektóre decyzje są negatywnie oceniane nie tylko przez pojedynczych obywateli, ale często przez całe ich grupy, reprezentujące interesy wsi rady sołeckie, komitety osiedlowe w miastach itd. Obok istnienia różnorodnych, o różnym stopniu popularności, konfliktów i decyzji władz terenowych, które mogą utrudniać realizację potrzeb ujawnianych przez daną społeczność, na stopień zaspokojenia tych potrzeb może mieć doniosły wpływ aktywność samych mieszkańców.

Spśród wszystkich respondentów, 30.6% oceniło poziom aktywności miejscowej społeczności jako wyższy niż w innych gminach i miastach na danym terenie. Natomiast ocenę negatywną podało jedynie 9.2% respondentów. Warto w tym miejscu zauważyć, że oceny pozytywne znacznie częściej pojawiały się w wypowiedziach przedstawicieli społeczności wiejskich niż miejskich. Jako wysoki poziom aktywności miejscowej ludności oceniło 41 przedstawicieli miast i 108 gmin, zaś jako niższy niż w innych jednostkach – 25 reprezentantów władz miejskich i jedynie 20

władz gminnych. Pozwala to wysnuć wniosek, że w społecznościach miejskich obywatele wykazują znacznie mniejszą aktywność społeczną niż na terenach wiejskich. Nie musi to oznaczać, że są oni mniej skorzy do działalności społecznej na rzecz ogółu, ale może być interpretowane w ten sposób, że wiele dóbr i świadczeń „otrzymują oni w prezencie” od władz (np. uzbrojenie terenu w sieć wodociagową czy gazowniczą, szkoły, placówki opieki zdrowotnej itp.), podczas gdy ludność wiejska jest często zmuszona budować nową drogę, stawiać wiatę na przystanku PKS, wznosić szkołę czy przeprowadzać wodociąg we własnym zakresie lub jedynie korzystając z pomocy władz.

Ze szczegółowej analizy głównych sfer aktywności lokalnej wynika (Tab. 7 w Aneksie C), że większość inicjatyw lokalnych koncentruje się wokół sześciu zagadnień:

/1/ rozbudowy infrastruktury drogowej (przykłady tego typu działań podało aż 55.6% respondentów,

/2/ budowy obiektów szkolnych i przedszkolnych (34.9% respondentów),

/3/ wznoszenia remiz strażackich (30.2% odpowiedzi),

/4/ rozbudowy sieci wodociagowej (27.7% odpowiedzi),

/5/ rozwijania sieci placówek kulturalnych i działalności w sferze kultury (24.6% odpowiedzi),

/6/ rozbudowy sieci gazowniczej (21.1% odpowiedzi).

Wśród pozostałych przejawów aktywności społecznej należy wymienić działalność miejscowej ludności na rzecz wznoszenia obiektów sportowo-rekreacyjnych i organizowania imprez związanych z szeroko rozumianą kulturą fizyczną, a także udział w budowie placówek handlowo-usługowych.

Analizując rozkład poszczególnych kategorii aktywności społecznej w rozbiciu na miasto – wieś można zauważyć, że niektóre przejawy działalności dotyczą głównie terenów wiejskich (np. rozbudowa sieci wodociagowej czy budowa placówek szkolnych, a zwłaszcza handlowo-usługowych), inne zaś występują częściej w miastach (organizacja terenów sportowo-rekreacyjnych). Z kolei działania na rzecz rozbudowy sieci gazowniczej w zbliżonym stopniu są podejmowane przez mieszkańców miast i gmin.

Szczegółowa analiza głównych kierunków aktywności społecznej pozwala wysnuć wniosek, że działalność społeczna obywateli jest szczególnie widoczna w dziedzinach, które są zaniedbane przez władze (Kowalczyk 1989). Otrzymane od respondentów wypowiedzi pokrywają się z wynikami badań przeprowadzonych przez zespół D. Śniegowskiej (Chojnowski, Polowczyk, Śniegowska 1987, 1988) i przez R.M. Gierszewską (1987) i

potwierdzają wniosek, że poziom aktywności społeczeństwa zależy od lokalnych tradycji w tym zakresie; szczególnie wysoki poziom zaangażowania miejscowego społeczeństwa w sprawy dotyczące ogółu mieszkańców wystąpił w Wielkopolsce (głównie w województwach: leszczyńskim i konińskim), w województwach południowej Polski (krakowskie, tarnowskie), na Opolszczyźnie i w niektórych rejonach centralnej Polski (radomskie, piotrkowskie). Natomiast niską aktywnością wykazały się społeczności lokalne w zachodniej Polsce i w województwach wschodnich.

W trakcie badań dostrzeżono również pewne oznaki podziału Polski na regiony, wydzielone ze względu na zwiększone natężenie niektórych kierunków aktywności miejscowego społeczeństwa. Na przykład, w województwach południowo-wschodnich wielu respondentów podawało przykłady działań związanych z rozbudową sieci gazowniczej, podczas gdy w Wielkopolsce, na Opolszczyźnie czy w województwie śląskim wiele inicjatyw dotyczyło spraw związanych z kulturą, sportem i wypoczynkiem.

Uwagi końcowe

Przeprowadzone badania nad percepcją stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych przez przedstawicieli miejscowych władz wykazały z jednej strony dużą zbieżność opinii wśród respondentów, co pozwala wydzieleć główne problemy nękające społeczności lokalne w Polsce, z drugiej zaś – uwidoczniły pewne różnice w poglądach, zwłaszcza między respondentami reprezentującymi władze miejskie i miejsko-gminne, a tymi, którzy reprezentują gminy. Ponadto zaznaczyły się różnice poglądów wynikające z pełnienia przez dane miasto (gminę) różnych, mających źródło w położeniu geograficznym czy przynależności do regionu kulturowego.

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że szczególnie wiele problemów lokalnych koncentruje się wokół stanu ekologicznego kraju, a także niewystarczającej rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej. Tym samym znalazły potwierdzenie opinie specjalistów, że właśnie te sfery naszej codzienności wymagają szybkiej interwencji i radykalnych zmian w dotychczasowej polityce.

Wśród licznych przyczyn, leżących u podstaw niemożności zaspokojenia potrzeb lokalnych lub ich zaspokojenia w stopniu niewystarczającym, respondenci wskazywali na wadliwy system podziału terytorialnego kraju, obecność różnorodnych podziałów specjalnych, których mnogość i inercja hamują rozwój wielu dziedzin gospodarki lokalnej, niedociągnięcia w sferze organizacji systemu planowania przestrzennego, jak

również pewne konflikty i nieporozumienia na szczeblu lokalnym.

Badania dowiodły, że władze lokalne nie tylko dostrzegają występujące na ich terenie problemy, ale również – w miarę swoich możliwości – starają się je rozwiązywać lub chociażby częściowo osłabić ich negatywne skutki. W tym celu starają się korzystać z pomocy społeczności lokalnych, stymulując ich aktywność szukając porozumienia z innymi jednostkami administracyjnymi szczebla podstawowego, aby wspólnie rozwiązywać problemy, które przecież rzadko mają wymiar jedynie lokalny i są na ogół wspólne dla innych miast (gmin) w regionie lub mają zasięg ponadregionalny czy nawet ogólnokrajowy.

Literatura

- Błasiak W., Szczepański M., Wódz J. , 1987, *Funkcjonowanie układu lokalnego w świetle planu zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych miasta i gminy Szczyrk*, [w:] *Układy lokalne. Zarys monografii problemów*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 6, IGP UW.
- Burchard J. , 1988, *Antropogeniczne zmiany jakości wód podziemnych pierwszego poziomu użytkowanych przez ludność wsi w wybranych rejonach Polski środkowej*, referat na konferencję „Przestrzenne problemy zdrowotności”, IGiPZ PAN, 30.5-1.6.1988, Jabłonna.
- Burget T., Kolipiński B. , 1987, *Konflikty społeczne wywołane przez plany zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Układy lokalne. Zarys monografii problemów*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, z. 6, IGP UW.
- Chojnowski W., Polowczyk J., Śniegowska D. , 1988, *Kierunki decyzji lokalnych na rzecz rozwoju gminy a samodzielność jednostek terytorialnych stopnia podstawowego*, archiwum CPBP 09.8.
- Gierszewska R.M. , 1987, *Spółeczny ruch gospodarności w małych miastach Polski*, archiwum CPBP 09.8.
- Ginsbert-Gebert A. , 1988, *Infrastruktura komunalna, jej stan i tendencje zmian w Polsce w latach 1950-2000*, [w:] *Infrastruktura komunalna i społeczna w Polsce w latach 1950-2000* (red. A. Ginsbert-Gebert, K. Podoski), Biuletyn KPZK PAN, z. 140.

- Gorzelał G. , 1987, „*Local Poland*” project: aims and methods, [w:] *Local Studies in Poland*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 3, IGP UW.
- Gorzelał G. , 1989, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 14, IGP UW.
- Kirejczyk E. (red.), 1988, *Pozarolnicza gospodarka nie uspołeczniona*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 9, IGP UW.
- Komorowski S.M. , 1976, *Region a gałąź* [w:] *Dyskusyjne problemy studiów regionalnych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 93.
- Komorowski S.M. , 1978, *Przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 98.
- Kowalczyk A. , 1985, *Społeczno-przestrzenne uwarunkowania potrzeb wypoczynkowych i sposobów ich realizacji na przykładzie Płocka*, maszynopis pracy doktorskiej, WGISR UW.
- Kowalczyk A. , 1987, *Accessibilty and availability of health care services in rural areas of Poland: a case study of the Sierpc medical district*, „*Geographia Medica*”, vo. 17.
- Kowalczyk A. , 1988, *Strategie władz lokalnych (końcowa konceptualizacja badań)*, archiwum CPBP 09.8.
- Kowalczyk A. , 1989, *Grass roots movements and local leaders in Poland*, referat na konferencję „New leaders, parties and groups in local politics”, FAUI, 8-9.4.1989, Paryż.
- Lasocki M. , 1983, *Geografia polskiego kryzysu: warunki bytu ludności*, maszynopis pracy magisterskiej, WGiSR UW.
- Mały Rocznik Statystyczny 1988, GUS, Warszawa.
- Regulski J., Kocon W., Ptaszyńska-Wołoczko-wicz M. , 1988, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, PWE, Warszawa.
- Rudzka-Lorentz Cz. , 1989, *Finansowanie rozwoju terenowej infrastruktury technicznej*, [w:] *Finanse gospodarki terenowej* (red. J. Wierzbicki), PWE, Warszawa.

-
- Sobczak K., Podgórski K.** (red.), 1989, *Ustawa o samorządzie gminnym*, archiwum CPBP 09.8.
- Swianiewicz P.** , 1989, *Spoleczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 19, IGP UW.
- Szczepański J.** , 1989, *Polska wobec wyzwań przyszłości*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 17, IGP UW.

Sytuacja finansowa miast i gmin

Wprowadzenie

W wielu publikacjach z połowy lat osiemdziesiątych często spotykane było sprowadzanie problemu samorządności miast i gmin do ich samowystarczalności finansowej. Takie podejście nie jest oczywiście słuszne; na całym świecie gminy są dotowane przez budżet państwa i sytuacja ta nie musi determinować ich brak samodzielności. O finansach lokalnych nie można mówić w oderwaniu od prawnej pozycji rad narodowych i – ogólniej – całościowego usytuowania samorządów w systemie zarządzania krajem. Zdaniem E. Ruśkowskiego (1989), finanse lokalne w Polsce znajdują się w stanie głębokiego kryzysu. Nie jest to tylko *element ogólnego kryzysu gospodarczego, lecz głęboki kryzys strukturalny, związany z kryzysem modelu władzy i jednostek lokalnych w naszym kraju* (E. Ruśkowski, 1989 s. 6). Zdanie to nie oznacza oczywiście, że wprowadzenie systemu samorządowego rozwiązałoby natychmiast problemy budżetów jednostek lokalnych.

Równocześnie jednak, jak słusznie zauważa w swej klasycznej pracy Schumpeter: *Finanse publiczne są jednym z najlepszych punktów wyjścia do badania społeczeństwa ... Owocność tego podejścia widoczna jest szczególnie dobrze w punktach zwrotnych ... kiedy istniejące formy zaczynają umierać i zamieniać się w jakieś nowe, proces ten zawsze obejmuje kryzys stosowanych dotychczas metod finansowych* (J. Schumpeter, 1918 *The Crisis of the Tax State* cyt. za: T.N. Clark, L. Ferguson, 1981).

Nie ma wątpliwości, że polskie społeczności lokalne znajdują się obecnie w punkcie zwrotnym. Uzasadnia to szerokie uwzględnienie problematyki finansowej w badaniach strategii władz lokalnych.

Na dochody budżetów lokalnych składają się 3 rodzaje wpływów:

- dochody własne¹; obecnie do najważniejszych należą: dochody z gospodarki nie uspołecznionej i podatki od ludności (54% całości dochodów własnych) i podatek od nieruchomości od jednostek gospodarki uspołecznionej (28% dochodów własnych)(A. Majchrzycka-Guzowska, 1989),
- udziały w budżetach szczebla wojewódzkiego²,
- dotacje ogólne i celowe.

Nie wchodząc w szczegóły problemów związanych z funkcjonowaniem finansów lokalnych, warto zwrócić uwagę na najważniejsze wnioski z badań dotyczących tego tematu. Wielokrotnie przeprowadzane w ostatnich latach zmiany o charakterze cząstkowym doprowadziły do rozregulowania starego systemu centralistycznego, natomiast system samorządności lokalnej jeszcze nie funkcjonuje (E. Ruśkowski, 1989). Ponadto charakter polskiego kryzysu sprawia, że o finansowych ograniczeniach władz lokalnych decyduje nie tylko wielkość dochodów, ale także możliwość ich wydatkowania (związana np. z dostępnością do deficytowych materiałów).

Jak wskazują badania K. Sobczaka (1986) i W. Koniecznego (1986), pozycja miast i gmin wobec województwa jest bardzo słaba i szczegółowe decyzje są często odgórnie narzucane.

Brak rozwiązań, które umożliwiłyby prowadzenie własnej autentycznej polityki finansowej przez samorządy lokalne. Interesujący zarys projektu takich rozwiązań przedstawił niedawno K. Mularczyk (1989b). Trzeba jednak od razu zauważyć, że nawet takie (bardzo pilnie potrzebne) regulacje prawne nie otworzą możliwości znacznego zwiększenia dochodów własnych większości gmin w bliskiej perspektywie czasu-

¹Jak słusznie zauważa M. Gintowt-Jankowicz (1989), dochody własne w obecnie obowiązującym jeszcze systemie są pojęciem umownym, ponieważ w każdej chwili, decyzją władz centralnych, ich wysokość może być zmieniona lub też mogą one być w całości przeniesione do innego szczebla. W latach siedemdziesiątych takie zmiany dokonywane były co roku. Poza tym, zgodnie z ustawą o urzędzie Ministra Finansów z 29.12.1982 (Dz. U. nr 45, poz. 289) ustalanie i pobór należności podatkowych należy do izb skarbowych, podporządkowanych centralnie.

²Niektóre udziały są obecnie zaliczane do dochodów własnych. W gronie specjalistów poglądy na temat słuszności tego sposobu rozliczania są podzielone. Np. zdaniem W. Koniecznego (1984, s.142-143) *praktyka pokazuje, że udziały stosunkowo mało różnią się od dotacji wyrównawczych i celowych.*

wej. Przekonującą analizę prowadzącą do takiego wniosku przedstawiły I. Bolkowiak i H. Sochacka-Krysiak (1986).

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera system dochodów zasilających. Dotychczas był on bardzo chaotyczny, mimo że ustawa o systemie rad narodowych zapowiadała, że dotacje będą przyznawane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów na okresy wieloletnie. Ze względu na procesy inflacyjne, wprowadzane były liczne korekty powodujące w efekcie uznaniowość przyznawanych dotacji (A. Majchrzycka-Guzowska, 1988). W rezultacie istniejąca sytuacja była aefektywnościowa, co wyrażało się tym, że wielkość środków pozostających w dyspozycji miast i gmin w niewielkim tylko stopniu zależała od postawy (przedsiębiorczości) władz i społeczności lokalnych. Stworzenie zobiektywizowanego systemu rozdziału dochodów zasilających wydaje się najpilniejszym zadaniem w reformie finansów lokalnych.

Dyskusyjny jest projekt przedstawiony przez A. Guzowską (1989), która podaje trzy elementy, jakie powinny decydować o wielkości otrzymywanych dotacji. Niektóre z nich są kontrowersyjne. Jako pierwszy A. Guzowska wymienia siłę finansową jednostki, rozumianą jako sumę dochodów własnych jednostki podzieloną przez liczbę mieszkańców. Wydaje się, że kryterium takie byłoby dobre w dotychczasowym systemie finansowym, natomiast nie nadaje się do zastosowania w systemie samorządowym. Jeśli bowiem przyjmiemy, że władze lokalne będą miały jakiś stopień swobody w ustalaniu np. podatków i opłat lokalnych, system taki premiowałby gminy nastawione na otrzymywanie zasilania z zewnątrz i minimalizujące obciążenia fiskalne na własnym terenie. Właściwsze byłoby więc stosowanie jako miernika bazy podatkowej, czyli łącznej sumy dochodów możliwych do opodatkowania w danej jednostce. Rozwiązanie takie jest oczywiście znacznie trudniejsze, mogłoby być jednak traktowane jako modelowe, do którego należałoby zmierzać. Problemowi temu poświęcam stosunkowo dużo uwagi, ponieważ pogląd wyrażony przez A. Guzowską wydaje się cieszyć dużą popularnością.

W przypadku badania strategii władz lokalnych równie ważne jak uwagi ogólne są informacje dotyczące zróżnicowania sytuacji finansowej miast i gmin. Było ono przedmiotem analizy w jednym z moich wcześniejszych opracowań (Swianiewicz, 1989). Przytoczę tylko główne rezultaty tamtych badań i wnioski.

• Badanie potwierdziło pogląd, że sytuacja finansowa rad narodowych jest bardzo silnie zróżnicowana. Skrajne wielkości wydatków budżetowych na 1 mieszkańca różnią się nawet dziesięciokrotnie. Współczynnik zmienności wydatków budżetowych liczony dla Polski jest wyraźnie

większy niż analogiczny współczynnik liczony dla większości krajów zachodnich.

- Wysokość środków pozostających w dyspozycji rad narodowych wykazuje niewielki tylko związek z osiągniętymi dochodami własnymi. Znacznie silniejsza jest natomiast zależność pomiędzy wielkością wydatków i wielkością otrzymywanych dotacji.

- Istnieje wiele przykładów jednostek, które swe znacznie wyższe od przeciętnych wydatki zawdzięczają prawie wyłącznie wysokim dotacjom i odwrotnie – jednostek, których wydatki są wyjątkowo niskie, a mimo to otrzymywane dotacje są niewielkie.

- Jednostki, które uzyskały najlepsze wartości wskaźnika syntetycznego sytuacji finansowej można podzielić na 3 grupy:

- małe miasta-satelity w pobliżu wielkich miast (zwłaszcza Warszawy, w dalszym rzędzie Poznania, a także Łodzi, Krakowa i Gdańska). Swą dobrą sytuację zawdzięczają one przede wszystkim bardzo wysokim dochodom od rzemiosła prywatnego;

- stosunkowo małe jednostki z dużymi zakładami przemysłowymi. Swą dobrą pozycję zawdzięczają głównie możliwości zdobywania większych dotacji oraz podatkwowi od nieruchomości płaconemu przez te zakłady;

- gminy turystyczne, zwłaszcza położone nad Bałtykiem.

- Do jednostek z najgorszą sytuacją finansową bardzo często zaliczają się gminy otaczające miasta średniej wielkości i mające odrębne od tych miast rady narodowe.

- Wewnątrz poszczególnych województw na ogół lepsza jest sytuacja miast niż gmin wiejskich.

- W skali całego kraju większość jednostek będących w najgorszej sytuacji finansowej znajduje się w Polsce centralnej i południowo-wschodniej, natomiast jednostki będące w sytuacji bardzo dobrej najczęściej można spotkać w województwach miejskich oraz w Polsce zachodniej.

- Ogólnie, zróżnicowanie sytuacji finansowej jest wynikiem nakładania się dwóch czynników: gospodarczego i politycznego. Czynnik gospodarczy wiąże się ze sposobem opodatkowania (tzn. wielkość budżetu, rodzaj budżetu: lokalny, regionalny lub centralny, do którego wpływają poszczególne podatki) poszczególnych działów gospodarki. Czynnik polityczny wiąże się z różną możliwością „zdobycia” dochodów zasilających. Różnice wynikają bardzo często z nieformalnych układów aparatu władzy, a także z „pozycji” samej jednostki. Na przykład miasto, a

zwłaszcza miasto wojewódzkie lub miasto z dużym zakładem przemysłowym, ma zwykle większą siłę przebicia od gminy wiejskiej.

Przytoczone wnioski pochodzą z badania o charakterze statycznym, w następnej części niniejszego rozdziału przedstawiona jest próba analizy zmian sytuacji finansowej władz lokalnych, dalsza część poświęcona jest percepcji sytuacji finansowej przez przedstawicieli władz miast i gmin.

Zmiany sytuacji finansowej w latach 1985-1987

Dla badania zmian sytuacji finansowej miast i gmin zastosowano metodę opartą na formule zaproponowanej przez P.E. Mouritzena (1988). Autor ten postanowił zastosować skonstruowany przez siebie wskaźnik, nazwany Fiscal Slack Index, określający sytuację finansową w danej jednostce w odniesieniu do roku wyjściowego $t(0)$ (wartości poniżej 100 oznaczają „stress” zaś powyżej 100 „slack” czyli poprawę sytuacji). Mouritzen oparł się na definicji przedstawionej przez Wolmana i Davisa (H. Wolman, B. Davis, 1980): *Fiscal stress jest to sytuacja, w której władza lokalna dla zachowania równowagi między poziomem wydatków i dochodów zmuszona jest dokonać wyboru między: (1) wzrostem podatków przez zmianę w stopie albo strukturze opodatkowania w celu utrzymania istniejącego poziomu wydatków i usług, (2) zmniejszeniem w porównaniu z poprzednim rokiem poziomu wydatków lub (3) zastosowaniem jakiejś kombinacji działań typu (1) i (2).*

Zoperacjonalizowana definicja Mouritzena brzmi następująco:

$$FSI = \frac{100 * PREV(t)/REV(t-x)}{CN}$$

gdzie:

- FSI – wskaźnik zmian sytuacji finansowej (Fiscal Slack) w okresie od $t-x$ do t ,
- $PREV(t) = (T(t-x) * B(t)) + G(t)$ (łączne dochody w roku t jakie uzyskalaby gmina stosując stopę podatkową jak w roku $t-x$)
- $REV(t-x) = ((T(t-x) * B(t-x)) + G(t-x))r$ (łączne dochody w roku $t-x$ w cenach z roku t)
- CN – zmiana liczby ludności w czasie od $t-x$ do t
- T – wysiłek podatkowy (stosunek aktualnie zbieranych podatków do bazy podatkowej)
- B – baza podatkowa

- $r - 1$ + stopa inflacji
- G – wielkość dotacji

Wskaźnik ten został obliczony dla kilkunastu krajów, w odniesieniu do lat 1979-1985.

Ze względu na znaczne różnice w sytuacji władz lokalnych w Polsce i w krajach zachodnich, metoda ta została nieco zmodyfikowana. W polskiej sytuacji mianowicie nie ma sensu stosowanie we wzorze poziomu opodatkowania w roku $t(0)$ dla kolejnych lat objętych analizą, ponieważ zmiana stopy opodatkowania nie leży w kompetencjach władz lokalnych, a więc nie wynika z już zastosowanych strategii lokalnych, lecz z bieżącej polityki podatkowej państwa.

Trzeba od razu zaznaczyć, że otrzymane wyniki mogą być traktowane jako zbyt optymistyczne. Po pierwsze dlatego, że oparte są na oficjalnym wskaźniku inflacji, wielu ekonomistów uważa, że jest on zaniżony. Po drugie dlatego, że następująca w Polsce stopniowa decentralizacja uprawnień pociąga za sobą równoczesne przekazywanie władzom lokalnym nowych obowiązków i nowych źródeł zasilania budżetów. Tymczasem zastosowana metoda uwzględnia zwiększone dochody, a nie zauważa zmiany zakresu kompetencji władz lokalnych. W rzeczywistości może być tak, że mimo zwiększenia dochodów finansowy „stres” władz lokalnych zwiększa się wskutek znacznego zwiększenia zakresu obowiązków. Przeprowadzoną analizę uważam jednak za uprawnioną, ponieważ zakres takich zmian w latach 1985-1987 był stosunkowo mały. Ponadto dotyczył poszczególnych miast i gmin w podobnym stopniu, nie utrudnia więc porównań międzyregionalnych. Ze względu na późniejsze daleko idące zmiany w ustawach regulujących zadania władz lokalnych, rozszerzenie analizy do roku 1989 (nawet gdybyśmy posiadali odpowiednie dane) byłoby nieprawomocne.

Szczegółowe wyniki przeprowadzonych analiz można znaleźć w tabelach 12 i 13 w Aneksie C.

Nasuwa się bardziej ogólne spostrzeżenie, a mianowicie, że w roku 1986 sytuacja finansowa większości miast i gmin była lepsza niż w roku 1985 (średni wskaźnik dla wszystkich badanych gmin wynosi 109,6). Natomiast w roku 1987 nastąpiło załamanie tej tendencji w prawie wszystkich analizowanych grupach jednostek (oprócz gmin w dawnej Galicji). W przypadku miast i gmin zlokalizowanych na Ziemiach Odzyskanych oznaczało to spadek poniżej poziomu z roku 1985 (średni wskaźnik zmian w latach 1985-1987 wynosi dla tej grupy jednostek 96,1, podczas gdy dla całego kraju 105,6).

Kolejne spostrzeżenie wiąże się z faktem, iż poprawa sytuacji w roku

1986 w większym stopniu dotyczyła jednostek silnych w roku 1985. Te same jednostki zanotowały najbardziej znaczące pogorszenie sytuacji w roku 1987. Sytuacja jednostek słabszych była bardziej stabilna. Prawidłowość ta jest wyraźna zarówno w porównaniach miast i gmin wiejskich, jak i w porównaniach międzyregionalnych, oraz we współczynnikach korelacji między wskaźnikiem sytuacji finansowej w roku 1985 i jej zmianami w latach 1985-1987.

Zauważone wyżej tendencje występują równocześnie z silnym zróżnicowaniem zmian sytuacji finansowej poszczególnych miast i gmin. W 105 spośród zbadanych jednostek wskaźnik obliczony dla okresu 1985-1987 był mniejszy niż 100 podczas gdy w 128 większy od 100, przy czym wartości skrajne znacznie różniły się (od 50,6 do 181,0). Istotne jest, że jednostki o wartościach wskaźnika powyżej i poniżej 100 znajdowały się we wszystkich wyodrębnionych grupach miast i gmin; także różnice wartości skrajnych były znaczne we wszystkich grupach jednostek (najmniejsze wśród miast i miast-gmin Wielkopolski: od 85,4 do 145,8).

Wydaje się, że to duże zróżnicowanie związane jest z opisanym już (P. Swianiewicz, 1989) chaotycznym i niestabilnym systemem dotacji.

Blizsza analiza posiadanych danych wskazuje, że zmiany sytuacji finansowej mają wyraźny związek ze zmianami wielkości dotacji otrzymywanych przez miasta i gminy. W roku 1985 relatywnie bogatsze były regiony Wielkopolski i Ziem Odzyskanych; ich siła opierała się jednak na różnych podstawach. W Wielkopolsce miasta i gminy otrzymywały dotacje najniższe (w przeliczeniu na 1 mieszkańca), ich siła wynikała więc z dochodów własnych. Natomiast relatywne bogactwo miast i gmin Ziem Odzyskanych wynikało ze znacznie większych niż w innych regionach dotacji (patrz tabela 12 w Aneksie C). W latach 1985-1987 dotacje wzrosły najbardziej w dawnej Galicji (o 89% w cenach bieżących), a więc w regionie najbiedniejszym, a także w Wielkopolsce (o 63% w cenach bieżących) – a więc tam, gdzie były najmniejsze. Natomiast wzrost dotacji był najniższy na Ziemiach Odzyskanych (51%), czyli w regionie najbardziej dotychczas uprzywilejowanym i w byłej Kongresówce (55%), co jest już trudniejsze do wytłumaczenia. Od reguły tej istnieją liczne wyjątki, można by podać przykłady jednostek bogatych i otrzymujących wysokie dotacje w roku 1985, które mimo to w następnych latach zanotowały znaczne zwiększenie otrzymywanych dotacji. W sumie jednak nastąpiło pewne przesunięcie w kierunku bardziej sprawiedliwego (a co najmniej bardziej racjonalnego) rozdziału dotacji między poszczególne miasta i gminy. Nie zmienia to oczywiście negatywnej oceny systemu (czy raczej braku systemu) rozdziału środków zasilających, opartego niemal wyłącz-

nie na arbitralnych decyzjach urzędników i „przetargach” ubiegających się o nie jednostek.

Badania prowadzone w województwach wskazują, że zmiany dotacji dla miast i gmin są z kolei pochodną przestrzennego zróżnicowania zmian dotacji centrum dla województwa. Relatywny spadek dotacji zanotowały jednostki w województwach, w których nastąpił największy spadek dotacji otrzymywanych z centrum (A. Kukliński, P. Swianiewicz, 1989).

Przedstawiona powyżej prawidłowość tłumaczy regionalne zróżnicowanie wartości wskaźnika zmian sytuacji finansowej. Najniższe wartości, występujące na Ziemiach Odzyskanych (średnia poniżej 100), wynikają ze spadku dotacji i równoczesnego braku rozwoju gospodarczego zapewniającego wzrost dochodów własnych (m.in. słabego rozwoju sektora prywatnego, bardzo ważnego dla sytuacji finansowej miast i gmin ze względu na strukturę podatków zasilających budżety lokalne). Największa poprawa sytuacji w dawnej Galicji była prawdopodobnie w dużym stopniu spowodowana wzrostem dotacji. Natomiast niewielka poprawa sytuacji na terenach dawnej Kongresówki – mimo relatywnego obniżenia dotacji – wynika zapewne z szybkiego, w porównaniu z innymi regionami, rozwoju sektora nie uspołecznionego w gospodarce.

Podobne zależności możemy obserwować przy porównaniach miasta – gminy wiejskie. W roku 1985 większe dotacje (licząc na głowę mieszkańca) otrzymywały jednostki miejskie (mimo lepszych gospodarczych podstaw rozwoju, wiązało się to ze wspomnianą już wcześniej większą polityczną siłą przebicia tych jednostek). W latach 1985-1987 wzrost dotacji dla jednostek wiejskich był znacząco wyższy (o 66% w cenach bieżących, wobec 52% w jednostkach miejskich), a mimo to poprawa sytuacji finansowej jednostek wiejskich była tylko minimalnie większa niż miast. Wiąże się to z szybszym wzrostem dochodów własnych w miastach (wynikającym m.in. z rozwoju sektora nie uspołecznionego).

Istnienie zależności między dotacjami i sytuacją finansową miast i gmin potwierdza analiza danych zbiorczych dla całej badanej próby. Współczynnik korelacji między wskaźnikiem zmiany sytuacji finansowej w latach 1985-1987 i zmianą wielkości dotacji w tych latach wynosi +0,32. Natomiast korelacja między wielkością dotacji w roku 1985 i zmianą wielkości dotacji w latach 1985-1987 wynosi -0,31.

Związek między zmianą sytuacji finansowej i początkową siłą jednostki nasuwa skojarzenie z obserwacją G. Gorzelaka (1989), który w pracy dotyczącej struktury regionalnej polskiej gospodarki w okresie kryzysu stwierdził, że w okresie załamania gospodarki na początku lat osiemdziesiątych następowało wyrównywanie różnic międzyregionalnych, na-

tomiast okres pokonywania trudności charakteryzował się umacnianiem istniejących różnic. Jeżeli przyjmiemy, że rok 1987 jest początkiem nowego załamania w polskiej gospodarce (czego objawem jest m.in. gwałtowny wzrost inflacji), uzyskane w analizie wyniki potwierdzają zaobserwowany przez Gorzelaka schemat.

Można przypuszczać, że rok 1988, a zwłaszcza 1989, przyniosły dalsze pogorszenie finansowej sytuacji większości miast i gmin. Podstawową przyczyną tego stanu jest bardzo szybko wzrastająca inflacja i olbrzymi deficyt budżetu centralnego. W projekcie noweli do budżetu państwa, przygotowanym przez rząd w sierpniu 1989 r., przewidziano utrzymanie dotacji dla budżetów terenowych na wcześniej planowanym poziomie. W warunkach hiperinflacji oznacza to ich znaczne zmniejszenie (trzeba także pamiętać o silnej zależności budżetów lokalnych od otrzymywanych dotacji). Charakterystyczny jest przykład jednej z gmin w Polsce południowej, w której w lipcu 1989 r. zabrakło pieniędzy na obowiązkowe płatności (załamanie rozpoczęło się od braku środków na zasiłki dla rodzin osób odbywających służbę wojskową).

W najbliższym czasie trudno liczyć na zmniejszenie zależności wielu gmin od otrzymywanych dotacji. Przekazywanie przedsiębiorstw w gestię rad narodowych poprawiło sytuację tylko nielicznych miast i gmin. Także instytucja mienia komunalnego (i przekazanie niektórych obiektów jednostkom lokalnym) nie budzi nadmiernego optymizmu. Zdaniem urzędników gminnych, w wielu jednostkach mienie komunalne ograniczy się do ośrodka zdrowia. Oczywiście w takiej sytuacji trudno mówić o perspektywie poprawy sytuacji finansowej gmin po wejściu w życie ustawy o mieniu komunalnym.

Z tych obserwacji wynika, że wprowadzenie sprawiedliwego – a przede wszystkim obiektywnego i stabilnego – systemu rozdziału dotacji jest obecnie sprawą palącą. Jak już zaznaczałem (P. Swianiewicz, 1989), dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że najbiedniejsze gminy są zgrupowane na ogół w województwach mających najmniejsze środki budżetowe. Tymczasem, jak dotychczas, rozdział dotacji dla miast i gmin następuje na szczeblu wojewódzkim. Z tego względu (jak również mając na uwadze zachodzące ostatnio w naszym kraju zmiany polityczne) pewnym optymizmem napawają poglądy wyrażone przez J. Regulskiego (*Władza lokalna ...*, 1989), który uważa wprowadzenie zbiektywizowanego systemu dotacji rozdzielanych bezpośrednio na szczeblu centralnym za jedno z najpilniejszych zadań.

Interesujące jest porównanie powyższych obserwacji z wynikami podobnych analiz prowadzonych w innych krajach. Użyty w niniejszej ana-

lizie wskaźnik Mouritzena został także obliczony dla kilkunastu innych krajów, dla lat 1979-1985 (P.E. Mouritzen, 1988). Wartości wskaźnika podane są w tabeli 14 zamieszczonej w Aneksie C. Na tej podstawie analizowane państwa można podzielić na 3 grupy:

- Finlandia, Norwegia, Francja, Szwecja – władze lokalne w latach 1979-85 poprawiły swoją sytuację,
- Kanada, Dania, RFN, Włochy, USA – sytuacja bez większych zmian,
- Wielka Brytania – wyraźne pogarszanie się sytuacji finansowej.

Blizsza analiza wykazuje, że dodatkowo w niektórych z tych krajów pogarszanie się sytuacji występowało w krótszych okresach, np. w Danii od roku 1983, w RFN w latach 1980-1983, w Kanadzie od roku 1981, w USA w latach 1978-1983. Uzyskane wyniki wskazują także, że trudności finansowe częściej występowały w większych miastach, że nieprawdziwe jest przekonanie, iż zwiększanie się trudności zwiększa rozpiętość między jednostkami biednymi i bogatymi. Co prawda trend taki wystąpił w USA, ale np. w Danii silniej uderzone zostały jednostki bogate. Warto zwrócić uwagę, że podobna prawidłowość wystąpiła także w Polsce. Rozbieżne były także trendy w krajach, w których sytuacja finansowa władz lokalnych zdecydowanie poprawiła się. W Norwegii od co najmniej 35 lat, bez względu na bieżące koniunktury gospodarcze, trwa zmniejszanie się rozpiętości między biednymi i bogatymi gminami (Kjelberg, 1981). Z kolei w Szwecji w ostatnich latach gminy biedniejsze przeżywały większe trudności (Hansen, 1981).

Na zmianę sytuacji władz lokalnych wpływają zarówno zmiany struktury i dynamika gospodarki, jak i bieżąca polityka rządu centralnego. Jednak badania prowadzone przez Mouritzena (1988) i Woolmana (1988) jednoznacznie wskazują, że – podobnie jak w Polsce – najważniejszą bezpośrednią przyczyną trudności finansowych gmin są zmiany wielkości dotacji. Potwierdzają to badania poglądów liderów lokalnych w różnych krajach (*Handbook ...*, 1988). Z przyczyn głębszych najważniejsza jest sytuacja gospodarcza kraju, która oddziałuje na sytuację władz lokalnych, bardziej pośrednio (wpływając na politykę budżetową rządu centralnego) niż bezpośrednio – poprzez wpływ na wielkość dochodów własnych.

W niektórych krajach (np. w Danii) zmiana sytuacji poszczególnych jednostek wiąże się ze zmianami struktury gospodarki i zmianą znaczenia poszczególnych regionów. W Polsce zjawisko to nie wystąpiło w

większej skali, jednak niektóre trendy (np. poprawa sytuacji regionów, w których następuje dynamiczny rozwój sektora nie uspołecznionego) zdają się wskazywać, że w przypadku wprowadzenia radykalnej reformy gospodarczej, równoczesnej z rzeczywistą reformą samorządu terytorialnego, można się spodziewać podobnych tendencji.

Finanse miast i gmin w opinii władz lokalnych

Sytuacja finansowa miast i gmin w opinii władz lokalnych

Rozdział ten oparty jest na odpowiedziach na pytanie ankiety: *Jak należy oceniać sytuację finansową miasta (gminy) w porównaniu do innych jednostek administracyjnych w województwie o zbliżonej wielkości i funkcji?*

Najwięcej (44,6%) respondentów oceniło sytuację swojej jednostki jako przeciętną, 34,9% jako gorszą lub znacznie gorszą, zaś 19,5% jako lepszą lub znacznie lepszą. Zatem pewną przewagę miały wypowiedzi negatywne (pesymistyczne).

Nieco mniejszym (od przewodniczących rad narodowych) pesymizmem charakteryzują się wypowiedzi naczelników (22,2% ocen pozytywnych i 34,9% negatywnych).

Ponieważ pytanie dotyczyło porównania sytuacji danego miasta lub gminy z innymi jednostkami w tym samym województwie, nie powinny wystąpić znaczące różnice odpowiedzi w układzie regionalnym. Okazuje się jednak, że sytuacja finansowa (mierzona za pomocą obiektywnych wskaźników) oddziałuje na poziom optymizmu również w tego rodzaju porównaniach. Jedynym regionem, w którym zanotowano więcej odpowiedzi optymistycznych niż pesymistycznych (odpowiednio 26,7 i 24,1%) są Ziemie Odzyskane. Z kolei w najbiedniejszym z wyróżnionych obszarów – dawnej Galicji – zanotowano zaledwie 13% ocen pozytywnych, wobec 41,7% negatywnych. Zależność ta widoczna jest także w danych dotyczących całej badanej zbiorowości miast i gmin. W jednostkach będących w dobrej i bardzo dobrej sytuacji finansowej 21% respondentów oceniło tę sytuację optymistycznie, 34% zaś pesymistycznie. Natomiast w jednostkach będących w sytuacji złej lub bardzo złej liczby te wynoszą odpowiednio 18 i 37%. Równocześnie zależność ta w większym jeszcze stopniu dotyczy naczelników niż przewodniczących

rad narodowych. Obserwacja ta zdaje się pośrednio potwierdzać wniosek wynikający z analizy odpowiedzi na niektóre inne pytania ankiety, że nauczelnicy w większym stopniu orientują się w rzeczywistych problemach rozwoju swoich jednostek.

Bezpośrednie przyczyny trudności finansowych

Z problemem subiektywnej oceny sytuacji finansowej łączy się też pytanie 13 ankiety: *Z czym wiążyć się przede wszystkim trudności w rozwiązywaniu problemów występujących w mieście (gminie)?* Respondenci mieli wskazać jedną lub więcej z następujących odpowiedzi:

- brak funduszy,
- brak siły roboczej,
- braki materiałowe,
- niewłaściwe przepisy prawne,
- brak aktywności mieszkańców,
- inne.

W gospodarce socjalistycznej, nazwanej przez Kornai'a „gospodarką niedoborów” (Kornai, 1985), w warunkach „miękkiego finansowania” niejednokrotnie trudniejsze od zdobycia potrzebnych środków finansowych jest odpowiednie ich wykorzystanie. Okazało się, że dla władz lokalnych najbardziej uciążliwy jest jednak brak funduszy; przyczynę tę wymieniło aż 95,3% respondentów, w tym 84% na pierwszym miejscu. Równocześnie w odpowiedziach ujawniła się specyfika gospodarki socjalistycznej (aczkolwiek nieco słabiej niż można się było tego spodziewać). Brak materiałów wymieniło ponad 82% respondentów, w tym 6,2% na pierwszym miejscu. Brak siły roboczej i odpowiednich przepisów wymieniło po ok. 35%, w tym odpowiednio 3,7 i 1,8% na pierwszym miejscu. Najrzadziej wymieniano niską aktywność mieszkańców (26,9% odpowiedzi, tylko 0,2% na pierwszym miejscu). Warto zauważyć, że w gospodarce rynkowej przyczyny, które pojawiły się w omawianym badaniu na drugim i trzecim miejscu nie powinny wystąpić wcale (lub co najwyżej w minimalnym stopniu).

Rozkład uzyskanych odpowiedzi zmienia się w zależności od sytuacji finansowej badanych jednostek. Miasta i gminy, będące w lepszej

od przeciętnej sytuacji finansowej, częściej skarżą się na braki materiałów, zaś rzadziej na brak funduszy, choć kolejność nie ulega tu zmianie (przyczyny te wymienienia na pierwszym miejscu odpowiednio 13% i 78% respondentów). Także przedstawiciele jednostek, w których w ostatnich latach nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji finansowej (jednostki, w których wskaźnik zmian sytuacji finansowej wynosił ponad 120) częściej skarżą się na brak materiałów (14% odpowiedzi umieszcza tę przyczynę na pierwszym miejscu), zaś nieco rzadziej brak funduszy (76% wskazań na pierwszym miejscu). Interesujące jest także, że wśród jednostek w bardzo dobrej sytuacji finansowej na drugim miejscu pojawia się brak odpowiednich przepisów prawnych (we wszystkich pozostałych grupach przyczyna ta wymieniana jest na miejscu czwartym i występuje ok. trzy razy rzadziej).

Z odpowiedzi tych wynika, iż władze lokalne uważają, że miasta i gminy znajdują się w ciężkiej sytuacji finansowej, zaś reguła „miękkiego finansowania” dotyczy ich w małym stopniu. Potwierdza to tezę, że w warunkach niesamorządowej, lecz silnie zależnej od władz wyższego szczebla gospodarki finansowej miast i gmin, w razie pojawienia się trudności finanse lokalne przewidziane są jako jedne z pierwszych do dokonania posunięć oszczędnościowych (świadczy o tym także złożony do Sejmu w sierpniu 1989 r. projekt zmiany ustawy budżetowej). Trudności innego rodzaju (brak materiałów, złe regulacje prawne) są silniej odczuwane w tych miastach i gminach, w których większe dochody własne bądź łatwość w uzyskiwaniu wysokich dotacji pozwalają na względne zaspokojenie potrzeb finansowych.

Podejmowanie decyzji dotyczących budżetów lokalnych

Ustawa o systemie rad narodowych z roku 1983 stanowi, że miasta i gminy są podstawowymi jednostkami administracyjnego podziału kraju. Przysługujący im zakres kompetencji jest bardzo szeroki (choć równocześnie zakreślony bardzo nieprecyzyjnie), a podstawą ich realizacji ma być samodzielnie prowadzona gospodarka finansowa. Równocześnie dostępne dotychczas analizy szczegółowych regulacji prawnych, jak również prowadzone badania empiryczne, jednoznacznie wskazują, że w rzeczywistości miasta i gminy są w bardzo dużym stopniu zależne od władz wojewódzkich (por. np. W. Konieczny, 1986, 1988).

Opinie wyrażane przez członków władz lokalnych nie odbiegają od podanych wyżej ocen. 40% respondentów jest zdania, że województwo

narzuca ważniejszą decyzję dotyczące struktury budżetów lokalnych, zaś tylko 30% uważa, że miasta i gminy podejmują te decyzje niezależnie od władz wojewódzkich (pozostali uważają, że województwo wywiera pewien wpływ doradzając szczegółowe rozwiązania). Zależność tę nieco silniej dotrzymują naczelnicy niż przewodniczący rad narodowych. Jednocześnie znacznie mniej respondentów (19%) odpowiedziało twierdząc na pytanie: *czy zdarzają się bezpośrednie interwencje urzędu wojewódzkiego w proces podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym?* Świadczy to o swoistym „zniewoleniu umysłu” i traktowaniu pewnych rodzajów zależności (niezgodnych z duchem prawa) jako naturalnych.

Występują znaczące różnice między miastami i gminami wiejskimi. Miasta są bardziej samodzielne, pełną zależność od województwa deklaruje w nich 35% respondentów, zaś pełną niezależność 32%. Wydaje się, że różnica ta wynika z dwóch względów; po pierwsze z lepszej zazwyczaj sytuacji dochodowej miast i po drugie z ich większej siły przebicia w nieformalnych układach władzy.

Samodzielność decyzji budżetowych najrzadziej deklarowana jest w jednostkach leżących na terenie dawnej Kongresówki (24% odpowiedzi) najczęściej zaś w byłej Galicji (35%). Do pełnej zależności od wytycznych województwa najczęściej przyznają się przedstawiciele władz lokalnych z dawnej Kongresówki (43% odpowiedzi), natomiast najrzadziej z Wielkopolski (35%). Różnice międzyregionalne nie są więc bardzo duże, ale znaczące. Nie da się ich wytłumaczyć regionalnym zróżnicowaniem sytuacji finansowej. Jedynym narzucającym się w tej chwili hipotetycznym wyjaśnieniem są różnice w tradycjach samorządowych, największych na terenie dawnej Galicji i Wielkopolski.

Większą samodzielność deklarują przedstawiciele władz lokalnych nie należący do partii politycznych (tylko 29% przyznaje się do pełnej zależności od województwa, zaś 37% deklaruje pełną niezależność). Bez dodatkowych szczegółowych badań trudno jest odpowiedzieć, czy jest to wyraz rzeczywiście większej samodzielności, czy deklaracja dążeń.

Wyniki ankiety nie potwierdzają natomiast tezy o dominacji administracji terenowej nad organami przedstawicielskimi w procesie podejmowania decyzji dotyczących budżetu. Ponad połowa respondentów twierdzi, że wszystkie ważniejsze decyzje podejmowane są przez radę narodową, a tylko kilkanaście procent uważa, że głos decydujący ma urząd miasta lub gminy. Nie występują istotne różnice między odpowiedziami udzielanymi przez naczelników i przewodniczących rad narodowych.

Literatura:

- Bolkowiak I., Sochacka-Krysiak H. , 1986, *Dochody własne budżetów terenowych stopnia podstawowego*, Instytut Finansów, Zakład Budżetu Państwa.
- Clark T.N., Ferguson L.C. , 1983, *City money. Political processes, fiscal strain and retrenchment*, Columbia University Press, New York.
- Gintowt-Jankowicz M. , 1989, *Prawno-systemowe uwarunkowania finansów rad narodowych*, [w:] *Finanse gospodarki terenowej*, J. Wierzbicki (red.), PWE.
- Gorzela G. , 1989, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, IGP UW, z. 14.
- Handbook of urban fiscal data*, 1988, Odense Universitet.
- Hansen T. , 1981, *The dynamics of local expenditures growth: local government finance in Sweden*, [w:] *The local fiscal crisis in Western Europe*, L.J. Sharpe (red.), Sage.
- Kjelberg F. , 1981, *The expansion and standarization of local finance in Norway*, [w:] *The local fiscal crisis in Western Europe*, L.J. Sharpe (red.), Sage.
- Konieczny W. , 1986, *Planowanie finansowe jako praktyczny instrument wpływu władz lokalnych na rozwój terenu*, archiwum CPBP 09.8.
- Konieczny W. , 1988, *Formalnoprawne bariery gospodarowania finansami lokalnymi – pozadochodowe ograniczenia samodzielności rad narodowych*, [w:] *Strategia zmian systemu lokalnego*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, IGP UW, z. 8.
- Kornai J. , 1985, *Niedobór w gospodarce*, PWE.
- Kukliński A., Swianiewicz P. , 1989, *Polskie województwo. Doświadczenia i przyszłość*, archiwum CPBP 09.8.

- Majchrzycka-Guzowska A. , 1988, *System finansów miasta, gminy i województwa*, archiwum CPBP 09.8.
- Majchrzycka-Guzowska A. , 1989, *Samodzielność finansowa budżetów rad narodowych*, archiwum CPBP 09.8.
- Mouritzen P.E. , 1988, *Fiscal stress and slack in European and American local government*, paper presented for delivery at the 1988 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Washington Hilton, September 1-4.
- Mularczyk K. , 1989a, *Jaki samorząd w Anglii*, [w:] Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ Solidarność, nr 4.
- Mularczyk K. , 1989b, *Jaki samorząd w Polsce*, [w:] Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ Solidarność, nr 4.
- Ruśkowski E. , 1989, *Założenia reformy finansów lokalnych w Polsce w świetle rozwiązań i doświadczeń wybranych krajów socjalistycznych i kapitalistycznych*, archiwum CPBP 09.8.
- Sobczak K. , 1986, *Nadzór nad władzami lokalnymi jako instytucja wyznaczająca zakres ich samodzielności – synteza badań*, archiwum CPBP 09.8.
- Swianiewicz P. , 1989, *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, IGP UW, z. 19.
- Władza lokalna to jedna trzecia ustroju państwa.* Z prof. J. Regulskim przewodniczącym Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego rozmawia W. Grochola, „Tygodnik Solidarność” 18.08.1989.
- Woolman H., Davis B. , 1980, *Local government strategies to cope with fiscal stress*, Washington, The Urban Institute.
- Woolman H. , 1988, *Central-Local relations*, paper presented at the FAUI Conference in Bologna, 10-14 April.

JERZY BARTKOWSKI

Powiązania pionowe i poziome władz lokalnych

Cel i zakres pracy

Przedmiotem tej części pracy są kontakty pionowe i poziome władz lokalnych w badanych jednostkach administracyjnych, a więc kontakty władz lokalnych z takimi instytucjami, jak miejscowy komitet partyjny, władze wojewódzkie i władze centralne, tak jak się one przedstawiały w okresie badań – w roku 1988. Obok ukazania samej ilościowej strony tego zjawiska, a więc ich częstości, będę się także starał wskazać na makro- i mikrouwarunkowania natężenia tych kontaktów, aby móc umiejscowić tę aktywność w strategiach działania władz lokalnych i w mechanizmach ich funkcjonowania. Będą one przedstawiane przede wszystkim z perspektywy socjologicznej. Mniejszy zaś nacisk położę na aspekty prawno-organizacyjne czy przestrzenne.

Drugim problemem, jaki tu rozpatrzę, jest funkcjonowanie lokalnych grup interesów. Jest to ważny element życia lokalnego. Tam gdzie jego tętno bije żywiej, tam jest ich więcej i tam są one aktywniejsze. Ale wraz z ich pojawieniem się podlega też zmianie lokalny system polityczny, a władze lokalne zaczynają odczuwać naciski ze strony różnego rodzaju grup interesów. Tutaj przedstawię, jak w ocenie respondentów przedstawia się aktywność różnych grup nacisku i z jakimi uwarunkowaniami związana jest ich większa lub mniejsza aktywność.

W chwili, gdy jest opracowywana ankieta nastąpiły już znaczne i daleko idące zmiany w warunkach działania władz lokalnych. Uczyniły ją one w znacznej mierze już tylko przeszłością. Jednak punktem wyjścia tej pracy będzie taka rzeczywistość, jaka istniała w chwili, gdy respondenci udzielali odpowiedzi. I ona będzie podstawą tworzenia wyjaśnień zaobserwowanych prawidłowości.

Rola powiązań pionowych i poziomych w działaniach władz lokalnych

Jakie jest miejsce i rola powiązań pionowych i poziomych w działaniach władz lokalnych? Znacząca pozycja tych kontaktów w strategiach działania władz lokalnych wynika z samej definicji lokalności. „Lokalny” oznacza bowiem, jak pisze T. Skrzypczak (1986), *ograniczony terytorialnie i limitowany w działaniu*. Jeśli więc mówimy „społeczności lokalne”, to tym samym mówimy o zbiorowościach, które ani nie są w pełni samowystarczalne, ani nie są w pełni samodzielne. Z samej istoty „lokalności” wynika, że w zakres pojęcia polityka „lokalna” muszą wchodzić kontakty zewnętrzne i zawsze pełnią w nim istotną rolę.

Dwie są tego przyczyny i obie są związane z niepełną autonomią działania władz lokalnych, ich niesamodzielnnością i niesamowystarczalnością. Władze lokalne raz są czynnikiem podporządkowanym szerszej hierarchicznej strukturze władz, a raz petentem, starającym się o zdobycie dodatkowych środków na potrzeby społeczności lokalnej.

Pierwszy typ ograniczeń wynika z formalnego (władze wojewódzkie i centralne) bądź nieformalnego (partia) hierarchicznego podporządkowania zewnętrznym ośrodkom władzy. Natomiast druga z przyczyn jest związana z tymi ograniczeniami autonomii lokalnej, które mają charakter przede wszystkim materialny. Społeczność lokalna nie dysponuje odpowiednimi środkami na zaspokojenie bieżących potrzeb i na swój rozwój. Pełne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych w większości przypadków przekracza możliwości władz lokalnych. Niekiedy nie jest to problem ściągnięcia tych zasobów z zewnątrz, ale problem ich mobilizacji, gdyż odpowiednie zasoby znajdują się w obrębie danej jednostki administracyjnej, ale są dla społeczności lokalnej niedostępne, np. środki przedsiębiorstw.

Podporządkowanie i niesamodzielnność władz lokalnych są formalnie i doktrynalnie usankcjonowane. Często przywołuje się tu koncepcję tzw.

„podwójnego podporządkowania” naczelnika¹: raz zwierzchnim władzom państwowym i raz lokalnej radzie narodowej. Ale na razie ten drugi czynnik nie jest istotnym gestorem dla administracji.

Są jeszcze inne centra zwierzchniej dyspozycji wobec władz lokalnych. Niektórzy autorzy (L. Habuda, 1979) mówią w związku z tym o „podporządkowaniu wielokrotnym”, z kolei inni o „dwuliniowym” (W. Sokolewicz, 1968). Ilość ośrodków dyspozycji jest znaczna. Brak nowych wyników badań, ale np. w przeprowadzonych w roku 1977 badaniach L. Habudy (nie ma powodów, by sądzić, by zaszyły tu jakieś jakościowe zmiany) ankietowani naczelnicy wymieniali średnio 4.3 źródeł dyspozycji. Na tę liczbę składały się następujące ośrodki: wojewoda i wicewojewodowie (przeciętnie wymieniani po jednym razie), wydziały urzędu wojewódzkiego (1.6 raza), komitety lokalne PZPR (0.7), komitet wojewódzki PZPR (0.6). Pozycja formalnego zwierzchnika naczelnika – rady narodowej i jej organów (komisji) na tej liście była niska (0.2). Radę, jako ośrodek dyspozycji wobec siebie, wymienił zaledwie co piąty badany naczelnik lub prezydent (L. Habuda, 1979).

Natomiast W. Sokolewicz z kolei mówi o „dwuliniowości” podporządkowania władz lokalnych, aby zaakcentować, że to nie są tylko dwa ośrodki, ale raczej dwa piony: partyjny i państwowy, przy czym po każdej z tych linii mogą płynąć dyspozycje od więcej niż jednego źródła, np. komitetów partyjnych różnych szczebli (W. Sokolewicz, 1968).

W zakresie działań władz lokalnych muszą się więc znajdować też takie, które za swą podstawę mają właśnie ich niesamodzielną i podporządkowaną. Potrzeba kontaktów pionowych i poziomych jest bowiem związana: 1) z niesamodzielną i podporządkowaniem zewnętrznemu źródłu władzy, 2) z poszukiwaniem dodatkowych zasobów.

Każde z tych dwu uwarunkowań kontaktów zewnętrznych władz lokalnych to inny typ powiązań góra – dół. Zarazem każdy z nich jest związany z innym obrazem przyczyn i z innym zespołem uwarunkowań. W tym pierwszym przypadku powinniśmy napotkać typowe przejawy zachowań w obrębie wieloszczeblowej, hierarchicznej struktury biurokracji. Występują tu hierarchiczne procesy komunikacyjne, ale także pojawia się międzyszczeblowa walka o władzę².

W tym pierwszym przypadku zależności organizacyjno-hierarchicznych, o ich natężeniu powinna decydować odległość obu elementów w strukturze formalnej, a więc znaczenie danej miejscowości, jej wielkość i

¹O podwójnym podporządkowaniu naczelników pisze m.in. F. Siemiński (1974) i A. Lutykowski (1979).

²Dążenia autonomizacyjne w administracji, patrz W. Kieżun (1978).

waga; powinien się też ujawnić wpływ na nie relacji międzyszczeblowych (akcja i reakcja). Natomiast aktywność tego drugiego rodzaju, związana z brakiem środków, powinna zależeć od potrzeb lokalnych, stopnia, w jakim są zaspokojone i od preferowanych kierunków rozwoju. W takim przypadku władze lokalne dokonują zabiegów o poparcie swoich spraw na wyższych szczeblach hierarchii (lobbizm)³. W niektórych przypadkach przybiera to postać względnie trwałego powiązania z wpływowymi osobami w centrum lub w województwie (patronaż)⁴. To ostatnie zjawisko, jak się wydaje, jest bardziej charakterystyczne raczej dla lat siedemdziesiątych. Populiściezno-centralistyczny system „patron-klient” opiera się bowiem na odgórnym rozdawnictwie i związany jest ze strumieniem środków, który płynie z góry na dół. Kiedy środki te stają się ograniczone, wtedy traci on swe podstawy materialne (S. Stein, 1980).

Ale są też cząstkowe badania (z terenu województwa szczecińskiego), które wskazują, że pewne elementy tego systemu pozostały. Przykładowo, ponad 50% badanych przez zespół A. Głowackiego członków lokalnych elit lokalnych z tego regionu *zna bliżej jakąś osobę w województwie i spotyka się z nią od czasu do czasu* (A. Głowacki, 1988). A jak wskazują badania terenowe Z. Zychowicza, gminy, w których: *mieszka jakiś poseł lub członek KC*, lub *ma dom letniskowy jakaś osobistość z województwa*, dysponują dzięki nim dodatkowymi zasobami (Z. Zychowicz, 1988).

Władze lokalne mogą się też starać skłonić innych lokalnych dysponentów zasobów (przemysł) do świadczeń na rzecz społeczności lokalnej poprzez różne techniki wytwarzania więzi poziomych (rady dyrektorów), wikłania ich kierownictwa w prestiżowe role społeczne (funkcje w lokalnych organach samorządowych i organizacjach społecznych), organizację wymiany usług i świadczeń lub poprzez nacisk administracyjny i polityczny⁵.

Rozróżnienie tych dwu typów uwarunkowań kontaktów pionowych: hierarchicznego podporządkowania i wędrowki w poszukiwaniu środków ma oczywiście charakter analityczny. W praktyce obie te przyczyny się

³Przez lobbizm rozumiem tu różne formy zorganizowanego nacisku na władze wyższego szczebla.

⁴O zjawiskach zbliżonych do „patronatu”, dużej roli „swoich ludzi” (dla danej miejscowości) z wyższych sfer aparatu władzy w procesach decyzyjnych na szczeblu lokalnym w latach siedemdziesiątych pisali J. Tarkowski (1972) i R. Żółtaniecki (1983).

⁵Tę zastępczą rolę organizatora integracji działań lokalnych, np. w toku realizacji „dzikiej inwestycji”, w latach siedemdziesiątych często przyjmował na siebie lokalny komitet partyjny wykorzystując w tym celu uprawnienia nomenklaturowe (patrz M. Chałubiński, Z. Malak, 1983 i J. Tarkowski, 1976).

przenikają. Niemniej to rozróżnienie pozwala na wyróżnienie dwóch rodzajów przyczyn takich kontaktów i dwóch rodzajów ich uwarunkowań. Ten sam organ zwierzchni jest dla władz lokalnych zarazem źródłem dyspozycji i źródłem środków. Zwierzchnictwo w paternalistycznym modelu władzy jest zarazem czymś, co nakłada obowiązki troski o potrzeby podległych jednostek, a więc tam są adresowane życzenia i oczekiwania władz lokalnych.

Wyjaśnienia źródeł każdego z tych dwu rodzajów działań władz lokalnych, będziemy szukać w trzech grupach uwarunkowań:

1) w cechach społeczności lokalnych, a w szczególności: a) w stopniu zaspokojenia potrzeb, tak w skali bezwzględnej, jak i w skali względnej (w porównaniu z innymi miejscowościami), b) w preferowanych kierunkach rozwoju społeczności lokalnej i priorytetowych kierunkach inwestycji, c) w cechach mikroklutury społeczno-politycznej: aktywności mieszkańców, organizacji i stowarzyszeń, d) specyfice społeczno-ekonomicznej miejscowości;

2) w zmiennych charakteryzujących stopień autonomii działania danej jednostki, w tym, jak przebiegają jej kontakty ze szczeblem wojewódzkim i centralnym, częstość wzajemnych interakcji i natężenie interwencji odgórnych w ich działania;

3) w indywidualnych cechach samych respondentów, jak płeć, wiek, przynależność partyjna i wykształcenie oraz miejsce, jakie zajmują w lokalnej elicie władzy.

W tej części pracy rozpatrzę poszczególne typy kontaktów pionowych i poziomych władz lokalnych na szczeblu wojewódzkim, centralnym i lokalnym, ich charakter, a także uwarunkowania aktywności – od jakich czynników ona zależy, co wpływa na to, że jest ona większa lub mniejsza, a także, z jakimi innymi zachowaniami i poglądami się wiąże.

Władze wojewódzkie – władze lokalne

Przegląd kontaktów poziomych i pionowych władz lokalnych rozpocznę od opisu kontaktów z władzami wojewódzkimi. Dominującej roli władz wojewódzkich dla naczelników i przewodniczących rad narodowych nie trzeba bliżej wyjaśniać. Władze wojewódzkie są bezpośrednim zwierzchnikiem władz lokalnych w hierarchii urzędowej. Nic więc dziwnego, że te kontakty władz lokalnych z władzami wojewódzkimi są intensywne. Tabela 1 przedstawia wyniki ankiety w tej sprawie.

Kontakty między województwem a władzami lokalnymi są dość częste. Ponad 70% respondentów podało, że kontaktuje się z władzami

Tabela 1.

Częstość kontaktów urząd wojewódzki – władze lokalne

Częstość kontaktów naczelnika (prezydenta) z urzędem wojewódzkim w sprawach urzędowych	Odpowiedzi (w %) N=487
Codziennie	5.7
Kilka razy w tygodniu	31.8
Raz w tygodniu	34.3
Rzadziej	25.5
Brak danych	2.6

wojewódzkimi przynajmniej raz w tygodniu. Ale nie jest to stała i bezpośrednia łączność, gdyż codzienny kontakt z województwem utrzymuje tylko 5.7% badanych naczelników i przewodniczących rad narodowych (nie istnieją znaczące i wyraźne różnice między nimi).

Od czego zależy częstość tych kontaktów? Z której strony płynie inicjatywa – z góry czy z dołu hierarchii? Czy częste kontakty i ingerencje województwa są przez respondentów pożądanе, czy przeciwnie są dla nich uciążliwe? Spróbujmy odpowiedzieć na te pytania.

Na początku tego opracowania wyróżniłem dwa typy kontaktów o dwu różnych typach uwarunkowań. Pierwszy z nich wiązał się z hierarchicznym podporządkowaniem i zależał od czynników biurokratyczno-organizacyjnych, drugi miał źródło w brakach środków i wiązał się z potrzebami, a także natężeniem aktywności władz i społeczności lokalnej dla ich zaspokojenia. Oba te typy uwarunkowań odnajdujemy w zależnościach, jakie pojawiają się w odpowiedziach badanych. Po pierwsze, na natężenie kontaktów wpływają czynniki organizacyjne. Częstość kontaktów jest liniowo związana z wielkością miejscowości, w której pracuje respondent. Im jest ona większa, a więc tym samym ważniejsza dla województwa, tym te kontakty są częstsze⁶. I tak, w grupie respondentów kontaktujących się codziennie, 21.4% jest z miast, a w grupie kontaktujących się rzadziej niż raz w tygodniu – 4.8%. W miastach 45.5% respondentów kontaktuje się z województwem kilka razy w tygodniu, w gminach – 30.8%.

Czy ta obecność województwa w działaniach władz lokalnych jest przez nie akceptowana? Władze lokalne oceniają ingerencję władz wo-

⁶Jeśli piszę o związku między zmiennymi, to oznacza to zależność na poziomie istotności $\alpha < 0.05$ lub bardziej znaczącym. Aby nie przeciążać tej pracy nadmiarem cyfr, pominąłem podawanie poziomów istotności w każdym z przedstawianych tu przypadków.

Tabela 2

Postrzegany i postulowany wpływ na sprawy lokalne

Wpływ instytucji na sprawy lokalne (odpowiedzi w %)	Ma	Powinien mieć
Mieszkańcy	20.6	45.4
Miejscowe zakłady pracy	2.5	1.1
Władze lokalne	41.1	41.5
Władze wojewódzkie	30.9	7.8
Władze centralne	2.1	0.7
Ktoś inny	2.5	2.8

jewódzkich w ich sprawy jako nadmierną. Tabela 2 zawiera przykładowo wyniki badań przeprowadzonych w 1984 roku wśród władz lokalnych województwa siedleckiego (N=282).

Częsty kontakt z władzami wojewódzkimi i ich ingerencja w decyzje władz niższego szczebla nie są przez respondentów pochwalane. Świadczy o tym następująca zależność: im bliższe i częstsze są kontakty respondenta z władzami wojewódzkimi, tym bardziej odczuwa on ograniczenie swobody działania właśnie z tej strony. I tak, w grupie respondentów kontaktujących się codziennie 53.6% wybrało odpowiedź, że uprawnienia naczelnika są ograniczane przez województwo.

Ale wzrost intensywności kontaktów na linii jednostka lokalna – województwo nie jest związany tylko z ogólnym ograniczaniem uprawnień decyzyjnych. Są także zależności świadczące, że niekiedy stroną inicjującą są władze lokalne, które starają się u władz wojewódzkich zyskać dodatkowe środki na rozwój. Można o tym wnioskować pośrednio, gdyż wzrost częstości kontaktów wiąże się z odczuciem niskiego poziomu zaspokojenia potrzeb. Przykładowo, istnieje liniowa zależność pomiędzy wymienianiem przez respondenta potrzeby rozwoju szkolnictwa w danej miejscowości a częstością jego kontaktów z województwem⁷. Jeśli respondent wymieniał jako sprawę priorytetową dla jego miejscowości rozwój szkolnictwa, to zarazem częściej kontaktuje się z władzami wojewódzkimi ($r=0.100$). W grupie tych respondentów, którzy mają codzienną styczność z władzami wojewódzkimi 67.9% wymieniło jako kwestię priorytetową dla ich miejscowości rozwój szkolnictwa podstawowego, dla porównania: w grupie tych, co kontaktują się raz w tygodniu – 37.1%.

⁷Pytanie w zasadzie odnosiło się do indywidualnych preferencji respondenta, tutaj traktuję je jako wskaźnik potrzeb miejscowości.

Tabela 3

Częstość interwencji władz wojewódzkich
w działania władz lokalnych

Czy zdarzają się bezpośrednie interwencje urzędu wojewódzkiego w podejmowanie decyzji przez władze miasta i gminy?	Odpowiedzi (w %)
	N=486
Tak	18.5
Nie	80.9
Brak danych	0.6

Hipotezę o poszukiwaniu środków, jako na przesłankę częstszych kontaktów, potwierdza jeszcze inna zależność. Częściej szukają kontaktów z władzami wojewódzkimi jednostki o większej integracji i wyższej aktywności lokalnych organizacji i stowarzyszeń. W tych bowiem jednostkach bardziej aktywny jest PRON, organizacje młodzieżowe i częstsze są kontakty respondentów z lokalną instancją partyjną. W grupie tych respondentów, którzy kontaktują się codziennie z województwem, 89.3% kontaktuje się, także codziennie, z komitetem partyjnym. Natomiast w grupie, która kontaktuje się rzadziej niż raz w tygodniu już tylko 46.8%.

Nie jest to jedyna forma wpływu władz wojewódzkich na władze lokalne. Niekiedy pojawiają się bezpośrednie interwencje władz wojewódzkich w konkretne działania władz lokalnych. Jak częste są te sytuacje? Tabela 3 przedstawia wyniki ankiety.

Interwencje władz wojewódzkich w działania władz lokalnych nie są, zgodnie z opiniami badanych, zbyt częste. Wspomniał o nich zaledwie co 6 respondent (18.5%).

Jaki był mechanizm tych interwencji? Kto i u kogo interweniował? Mechanizm interwencji przedstawia tab. 4. W schemacie interwencji dominuje w zasadzie jeden typ: są to interwencje kierowników wydziałów u naczelnika (prezydenta) miasta (gminy). Jest to połowa wymienionych przez respondentów przypadków interwencji. Natomiast interwencje na linii wojewoda – naczelnik lub kierownik wydziału urzędu wojewódzkiego – kierownik wydziału urzędu miasta (gminy) są już znacznie rzadsze. Natomiast proces interwencji pomija w zupełności osobę przewodniczącego lokalnej rady narodowej. Nie uczestniczy on w tych działaniach jako strona, co potwierdza jego małe znaczenie w realnych procesach decyzyjnych.

Obraz interwencji jest zgodny z zasadą hierarchii służbowej. Inter-

Tabela 4

Schemat interwencji władz wojewódzkich w działania władz lokalnych

Przez kogo są podejmowane i w jaki sposób?	Odpowiedzi w %
Nie ma takich sytuacji	0.6
Interwencje wojewody u naczelnika	5.1
Interwencje kierowników wydziałów urzędu wojewódzkiego u naczelnika	14.6
Interwencje kierowników wydziałów urzędu wojewódzkiego u kierowników wydziałów urzędu miasta (gminy)	3.5
Inne	2.3
Brak danych	0.2

Uwaga: Suma procentów podanych w tabelach 3 i 4 nie jest taka sama, gdyż respondent mógł udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

wencje przebiegają poprzez naczelnika. Kierownicy wydziałów i wojewoda swoje zalecenia w dół przekazują zwierzchnikowi służbowemu kierowników wydziałów – naczelnikowi (prezydentowi) miasta (gminy).

Na podstawie opinii respondentów można ustalić, że częstość interwencji władz wojewódzkich w działania władz lokalnych zależy od wielkości i znaczenia miejscowości. Im większa jest miejscowość respondenta, tym bardziej jest prawdopodobna ingerencja władz wojewódzkich. Interwencje częstsze były w miastach (29.5%) i w miasto-gminach (23.7%), a rzadsze w gminach (15.1%).

Czy te miejscowości wyróżniają się czymś od innych? Jest jedna cecha, która jest im wspólna, wiąże się ona ze stanem bezpieczeństwa publicznego. Zapewne w takich miejscowościach jest więcej spraw budzących kontrowersje, więcej konfliktów i napięć, stąd i częstsze interwencje władz wojewódzkich. Interwencje władz wojewódzkich w działania władz lokalnych są częstsze w tych miejscowościach, w których stan bezpieczeństwa publicznego jest gorszy ($r=0.161$). W dużej liczbie miejscowości, w których stan bezpieczeństwa został oceniony jako lepszy niż gdzie indziej, nie było interwencji władz wojewódzkich (13.8%). Natomiast w połowie tych miejscowości, w których ład i porządek został oceniony jako gorszy niż gdzie indziej, pojawiła się interwencja władz zwierzchnich (44.1%).

Potwierdzają to też i inne zależności. Interwencje były częstsze w tych wszystkich miejscowościach, w których – jak stwierdzali respondenci – społeczeństwo przeznaczyłoby znacznie więcej środków na bezpieczeńst-

wo publiczne. W 34.2% tych miejscowości wystąpiły interwencje władz wojewódzkich, podczas gdy w tych, gdzie miejscowa społeczność – w opinii respondentów – nie czuje potrzeby zwiększania wydatków na ten cel było ich zaledwie 12.5%.

Podobnie jak zbyt częste kontakty, tak i interwencje odgórne nie były oceniane przychylnie przez respondentów. W tych miejscowościach, w których było więcej interwencji, tam też częściej respondenci wskazywali na ograniczanie autonomii władz lokalnych przez uprawnienia WRN, na odgórne manipulacje ich budżetem, a także częściej skłaniali się do opinii, że ich miejscowość znajduje się w niewłaściwym województwie. Również tam, gdzie częściej wskazuje się na uprawnienia WRN jako źródło ograniczenia autonomii lokalnej rady narodowej, częstsze były interwencje władz wojewódzkich. W tej grupie, która wskazała na ten czynnik, było 22.5% interwencji władz wojewódzkich, natomiast spośród tych respondentów, którzy ograniczenia możliwości działania rady narodowej widzieli raczej w naczelniku, nikt nie wspomniał o interwencjach wojewody.

Jeśli w danej miejscowości było więcej interwencji, to respondenci częściej wspominali o ograniczeniu swobody budżetowej w formie ustalania (20.0%) lub doradztwa władz wojewódzkich (22.5%), natomiast jeśli było poczucie autonomii budżetowej, to zarazem rzadsze były odgórne interwencje (13.0%). Przy czym w tych miejscowościach, w których ze strony władz wojewódzkich było więcej interwencji w sprawy lokalne ze strony władz wojewódzkich, tam też częściej zgadzano się z sugestią, że dana miejscowość znajduje się w niewłaściwym województwie. Wśród respondentów, którzy zgodzili się z tą opinią, 30.1% wspomniało o interwencji województwa w ich sprawy lokalne.

Podsumujmy. Władze lokalne utrzymują bliskie kontakty ze swymi administracyjnymi zwierzchnikami – władzami województwa. Są też przypadki bezpośredniej interwencji władz wojewódzkich w sprawy lokalne. Dokonują się one głównie na linii kierownik wydziału urzędu wojewódzkiego – naczelnik miasta (gminy). Częstość kontaktów i interwencji władz wojewódzkich zależy przede wszystkim od wielkości danej miejscowości. Im jest ona większa, im jest bardziej znacząca, tym tych kontaktów i interwencji jest więcej. Interwencje czy zbyt częste kontakty z władzami wojewódzkimi raczej nie są traktowane przychylnie przez przedstawicieli władzy lokalnej. Wraz ze wzrostem częstości kontaktów i liczbą interwencji w ich sprawy, respondenci częściej wskazują na uprawnienia WRN jako źródło ograniczenia autonomii lokalnej rady narodowej, na odgórne manipulacje jej budżetem i częściej skłaniają się do opinii, że ich miejscowość znajduje się w niewłaściwym województwie.

Tabela 5

Interwencje władz lokalnych na szczeblu centralnym

Czy władze miasta(gminy) interweniowały w jakichś sprawach bezpośrednio na szczeblu centralnym?	odpowiedzi w % N=486
Tak	19.7
Nie	79.7
Brak danych	0.6

Ale wzrost częstości kontaktów ma też i przyczyny oddolne, wiąże się on z trudnościami w rozwiązywaniu różnych problemów lokalnych: czy to w zakresie szkolnictwa, czy w sferze budownictwa mieszkaniowego. Władze lokalne intensywnie zabiegają wtedy o uzyskanie dodatkowych środków. Towarzyszy temu z reguły większe ożywienie działania miejscowych organizacji i stowarzyszeń oraz większa integracja lokalnych ośrodków władzy.

Władze centralne – władze lokalne

Niekiedy dróg rozwiązania lokalnych problemów szuka się na szczeblu centralnym. Władze lokalne podejmują działania interwencyjne aż w stolicy. Są to bądź bezpośrednie zabiegi w różnych centralnych urzędach i instytucjach, bądź działania za pośrednictwem „swoich” reprezentantów w ciałach przedstawicielskich, np. posła.

Interwencje władz lokalnych na szczeblu centralnym wcale nie są rzadkie. Wspominał o nich co piąty (19.7%) respondent (tab. 5). Wskazuje to też na to, w jakim stopniu społeczności lokalne nie są samowystarczalne i nie mogą swoich własnych problemów rozwiązywać własnymi środkami.

Dane, jakie uzyskaliśmy od respondentów, nie pozwalają ocenić w sposób jednoznaczny, jakie sprawy dominowały w interwencjach i gdzie o nie zabiegano, gdyż znaczna grupa respondentów nie podała u kogo interweniowała. Wśród tych spraw, które podawano, najczęściej powtarzały się dwie instytucje: Rada Państwa i Ministerstwo Rolnictwa. Znajduje to odbicie także w rodzaju spraw, są to najczęściej sprawy produkcji rolnej, wsparcie czynów społecznych i budowy szkół.

Znaczna grupa respondentów nie podała u kogo (przez kogo) interweniowano we władzach centralnych w sprawach lokalnych. Z wymienionych 108 interwencji, w 30 przypadkach nie ma informacji u kogo (przez

Tabela 6

Interwencje władz lokalnych na szczeblu centralnym:
instytucje i sprawy

Instytucja	N	Sprawa	N
Min. Rolnictwa	15	Sprawy produkcji rolnej	8
Min. Łączności	5	Czyny społeczne	6
Min. Handlu	7	Sprawy oświatowe	6
Min. Ochrony Środ.	5	Inne	16
Rada Państwa	13		
Urząd Rady Min.	7		
Sejm	5		
KC PZPR	7		
Inne	14		
Nie podano	30		

kogo) interweniowano. Można by to wyjaśnić mechanizmem „patronażu” i dyskrecją respondentów, którzy nie chcieli ujawniać, kto z działaczy centrum pomaga im załatwiać „ich” sprawy. Natomiast więcej informacji o mechanizmach takich działań uzyskamy poprzez analizę uwarunkowań interwencji. Od jakich czynników zależy podejmowanie lub nie podejmowanie takich interwencji? Zgodnie z wysuniętą na początku tej pracy hipotezą, jedną z przesłanek aktywności władzy lokalnej jest brak środków. W takim przypadku aktywność w centrum wynika z poczucia niezaspokojenia potrzeb lokalnych. Tego rodzaju prawidłowości można odnaleźć w odpowiedziach badanych działaczy. Spośród tych respondentów, którzy jako priorytetowy dla ich miejscowości stawiają rozwój szkolnictwa podstawowego, o interwencjach w centrum mówiło 24.4%, wśród nie wymieniających takiej potrzeby – 15.8%.

Společności szukające wsparcia na szczeblu centralnym są to zarazem miejscowości o większym ożywieniu życia lokalnego, a więc większej inicjatywie i większej determinacji w działaniu. Jest tam wyższa aktywność partii i stronnictw. Tam gdzie aktywność partii i stronnictw była określana jako bardzo duża, tam w 25.2% podjęto interwencje na szczeblu centralnym, natomiast tam gdzie określano ją jako nieznaczną – w 17.5%.

Ale możliwości takich interwencji nie są równe dla wszystkich. Są tu „równi” i „równiejsi”. Szansa podjęcia interwencji w centrum zależy od wielkości miejscowości. Im jest ona większa i silniejsza, tym bardziej

Tabela 7

Kontakty z posłem

Kontakt z posłem w ciągu ostatniego roku	Odpowiedzi w (%) N=486
Tak	68.2
Nie	31.4
Brak danych	0.4

trzeba się „na górze” z nią liczyć, tym więcej też może ona zaoferować swojemu „patronowi”. O takich interwencjach wspomniało 27.3% respondentów z miast i 17.8% z gmin.

Inną możliwość stwarzają kontakty i interwencje dokonywane w centrum za pośrednictwem reprezentanta danego regionu w Sejmie – posła. Jak świadczą dane, władze lokalne w większości przypadków (2/3) podejmują wysiłek w kierunku utrzymania takiego kontaktu (tab. 7).

Jak często władze lokalne kontaktują się z posłem? Jest to jedno spotkanie raz na pół roku bądź raz na kwartał (średnio 2.4 rocznie). O jednym spotkaniu z posłem w ciągu ostatniego roku mówiło 29.6% respondentów, o dwóch – 18.5%, o trzech – 9.4%, o czterech – 3.1%. Warto zwrócić uwagę, że poseł jest tym człowiekiem z centrum, z którym kontakt badanych naczelników i przewodniczących rad narodowych jest najczęstszy. Działacze lokalni częściej spotykają się ze „swoim” posłem niż podejmują samodzielne interwencje w centrum.

Jest to zarazem nowa jakość w działaniach władz lokalnych. Pojawienie się kontaktów z posłem w strategiach działania władz lokalnych jest świadectwem ewolucji systemu politycznego i przesuwania się ciężaru władzy ku instytucjom demokracji reprezentatywnej. W latach siedemdziesiątych poseł stanowił czysto dekoracyjny element systemu. Był on dobierany zgodnie z kluczem. Jego społeczną charakterystykę przysyłało z góry, a zadaniem miejscowych władz było tylko znalezienie właściwej osoby, która by jej odpowiadała. Po interwencji poselskie uciekano się rzadko i bez specjalnej nadziei na skutek. Przykładowo, w mieście O, jesienią 1981 roku zabrakło margaryny. Interwencje u władz wojewódzkich nie dały rezultatu. Ostatnią deską ratunku stała się interpelacja poselska. Wtedy prezydent wezwał posła, którym był robotnik z miejscowego wielkiego zakładu pracy, i wręczył mu już przygotowaną do złożenia w Sejmie interpelację. Interpelacja posła nie odniosła jednak skutku.

Od czego zależą kontakty z posłem? Jeśli byłyby one jedną z form

lokalnego lobbyzmu, poszukiwania dróg „dojścia” do centrum, to ich uwarunkowania powinny być podobne do omówionych wcześniej uwarunkowań podejmowania interwencji w centrum. I tak jest. Spotykamy je częściej niż w innych przypadkach w bardziej aktywnych społecznościach. Kontakty z posłem są częstsze w takich miejscowościach, w których wyższa jest aktywność zakładów pracy, żywsze są lokalne ośrodki masowego przekazu ($r=0.108$). W tych miejscowościach, w których, według oceny respondentów – aktywność dyrektorów zakładów pracy jest duża, tam w 75.0% był utrzymywany kontakt z posłem, natomiast w grupie społeczności, w których było brak takiej aktywności – w 58.5% .

Ale, podobnie jak w przypadku bezpośrednich interwencji w centrum, dostęp do możliwości zabiegania o sprawy lokalne nie jest równy. Zależy to od wielkości danej miejscowości. Kontakt z posłem utrzymuje 84.1% respondentów z miast i 64.9% z gmin.

Podsumujmy. Władze lokalne podejmują interwencje na szczeblu centralnym. Są one podejmowane bądź wprost w centralnych urzędach lub instytucjach, bądź korzysta się z pośrednictwa „swoich” przedstawicieli w ciałach reprezentacyjnych. Szukanie takich dróg wiąże się z nie zaspokojonymi potrzebami lokalnymi. Jest to część strategii władz lokalnych szukania dodatkowych środków na potrzeby lokalne. Ale jest to droga bardziej dostępna dla władz miejscowości większych i potężniejszych. Ale też częściej takich dróg szukają władze lokalne miejscowości bardziej zaktywizowanej i o żywszym tętnie życia lokalnego.

Komitet partyjny – administracja lokalna

Nie wszystkie ośrodki władzy, od których uzależnione są władze lokalne, mieszczą się poza społecznością lokalną. Niektóre z nich znajdują się na miejscu. Jest to przede wszystkim lokalny komitet partyjny. Jego rola wynika z budowy systemu politycznego, w którym partia i jej organy zajmują wyróżnioną i kluczową pozycję (kierownicza rola), a ponadto posiadają w ręku niezwykle silne sankcje personalne (nomenklatura). Wprawdzie po Sierpniu 1980 partia przestała być niekwestionowanym zwierzchnikiem wszystkich organów władzy lokalnej i z kluczowego organu władzy stała się tylko jednym z dwóch (obok administracji), przy czym przewaga należy raczej do administracji, choć w danej konkretnej miejscowości może to się układać w różny sposób. Na zmniejszenie się wpływu komitetu partyjnego na sprawy lokalnego wskazują przykładowo wyniki badań przeprowadzonych w roku 1984 wśród władz lokalnych województwa siedleckiego (Tab. 8).

Tabela 8

Wpływ na sprawy lokalne zgodnie z kryterium decyzyjnym.

Kto decyduje w przypadku różnicy zdań wśród miejscowych działaczy?	Odsetek wskazań (N=282)	
	1980	1984
KM, KM-G i KG PZPR	55.1	28.0
KW PZPR	4.0	5.3
Naczelnik lub prezydent	26.4	24.3
Wojewoda	0.4	7.9
Rada Narodowa	4.4	23.4
Inni	11.8	6.1

Uwaga: w 1980 kodowano 1 odpowiedź, w 1984 – 2.

Tę zmianę ukazują odpowiedzi na pytanie o władze rozstrzygania w przypadku zaistnienia sporów wśród działaczy, tzn. o ostateczną instancję decyzyjną. Partia przestaje już być najważniejszym lokalnym ośrodkiem władzy. W porównaniu z rokiem 1980 nastąpiły pod tym względem wyraźne zmiany. Władza arbitra przysługiwała wówczas głównie komitetowi partyjnemu (55% wskazań) i w pewnym stopniu administracji (26.4%). W okresie 4 lat zmalał odsetek wskazań na komitet partii (o 27.1%), wzrósł odsetek na radę narodową (o 19.1%) oraz wojewodę (+8.8%). Władza arbitra jest dzielona między trzy ośrodki, a różnice między odsetkami wskazań nie są istotne statystycznie. Są to: lokalny komitet partyjny (w 28.0%), administracja (w 24.3%) i rada narodowa (w 23.4%). Jak zależności: administracja lokalna – lokalna instancja partyjna przedstawiały się w badanych miejscowościach w roku 1988 ukazuje tabela. 9.

Odpowiedzi respondentów wskazują, że mimo zmian, jakie nastąpiły w latach osiemdziesiątych, rola komitetu w lokalnym systemie władzy pozostała znacząca. Potwierdzają to przedstawione wyżej dane. Jest to ten ośrodek władzy, z którym kontakty władz lokalnych, spośród wszystkich omawianych tu centrów dyspozycji, są najczęstsze. Respondenci częściej kontaktują się z komitetem partyjnym niż z władzami wojewódzkimi. W większości przypadków (57.9%) kontaktują się z nim codziennie, podczas gdy z władzami wojewódzkimi jest to najczęściej kontakt jeden lub kilka razy w tygodniu (66.1%).

Dla wyjaśnienia uwarunkowań postaw, jakie respondenci zajmują wobec lokalnego komitetu partyjnego, proponuję przywołać tu pojęcie „soc-

Tabela 9

Kontakty z lokalnym komitetem partyjnym

Częstość kontaktów z lokalnym komitetem partyjnym	Odpowiedzi w % N=486
Codziennie	57.9
Kilka razy w tygodniu	29.6
Raz w tygodniu	8.2
Rzadziej	3.1
Brak danych	1.2

jalistycznego konserwatyzmu". Pojęcie to denotuje fakt, że nie jest to postawa związana z wiarą w szczególne ideologiczne walory ustroju, ale swoiste przyzwyczajenie i ograniczoność społecznej wyobraźni badanych, którzy w tym modelu wyrosli i traktują go jako naturalny. Postawa ta wiąże się z niemożnością wyobrażenia sobie i zrealizowania innego modelu władzy lokalnej niż dotąd istniejący. Komitet był zawsze, zawsze się do niego chodziło po wytyczne, zawsze się tam podejmowało albo przynajmniej konsultowało decyzje. Polska Ludowa istnieje już 40 lat, większość z respondentów nie zna innej Polski i innych wzorów funkcjonowania władz lokalnych. Jest to więc wystarczająca społeczna baza dla uformowania się własnego konserwatyzmu.

Utrzymywanie się i obrona dawnych wzorów jest ściśle związana ze skłonnością danej społeczności do zachowywania zastanych struktur społecznych. Tendencje zachowawcze są na ogół silniejsze na peryferium niż w centrum systemu, częstsze są w małych miejscowościach niż w dużych. Analizowane zjawisko powinno więc być silnie skorelowane z wielkością miejscowości. Im mniejsza jest dana miejscowość i im mniej są naruszone w niej tradycyjne struktury⁸ (partia jako „nadurząd”)⁹, tym bardziej jest prawdopodobne, że kontakty respondentów z lokalnym komitetem partyjnym będą codzienne. I taka zależność pojawia się. Utrzymywanie ścisłych i częstych kontaktów z komitetem partyjnym jest mocno związane z wielkością miejscowości ($r=0.143$). W miastach z komitetem komu-

⁸Jest to szersza prawidłowość napotykana także w innych krajach socjalistycznych (np. w Jugosławii). Postawy zachowawcze, nacisk na utrzymanie centralizmu, nacisk na egalitaryzm, wiąże się często z niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego danej miejscowości i regionu (por. J.J. Wiatr, 1967)

⁹Termin ten wprowadzam za J.Kucińskim (1982).

nikuje się codziennie 36.4% badanych naczelników i przewodniczących rad narodowych, w miasto-gminach – 50.8%, w gminach – 63.4%.

Nie jest to jedyna zależność. Jeśli utrzymanie się nawyku chodzenia do komitetu jest związane z postawą zachowawczą, to winno się ono wiązać także z niedoczuciwaniem potrzeby autonomii. Autonomii działania i samodzielności nigdy przecież „na dole” za wiele nie było. Był to dotychczas stan normalny i naturalny. Istnieje silny związek między tymi dwiema postawami. Ci respondenci, którzy często „chodzą” do komitetu, to zarazem ci sami, którzy mniej odczuwają ograniczenia autonomii lokalnej i mniej czują niedogodności aktualnego administracyjnego podziału kraju. W grupie tych, którzy uważają, że uprawnienia rady narodowej są wystarczające, 59.4% kontaktuje się codziennie z komitetem, w grupie tych, którzy uważają, że są one ograniczone przez naczelnika – 33.3%. Ta grupa respondentów to także częściej ci, którzy uważają, że dotychczasowy administracyjny podział kraju jest dobry ($r=0.087$).

Ale częstość kontaktów zależy także od pewnych indywidualnych cech respondenta – częściej z komitetem kontaktują się mężczyźni niż kobiety ($r=0.110$), a także częściej od innych respondenci – członkowie partii ($r=0.127$). Tę pierwszą zależność można wyjaśnić „zmaskulinizowanym” charakterem aparatu partyjnego, składa się on prawie wyłącznie z mężczyzn¹⁰. Natomiast druga nie wymaga bliższych objaśnień.

Samorządne utrzymywanie się dotychczasowych struktur władzy jest spadkiem po całym poprzednim okresie. Ale to nie wyjaśnia wszystkich stwierdzonych zależności. Komitet partyjny nie odgrywa tylko roli „nadurzędu”, odgórnie kontrolującego działania administracji i innych sfer życia lokalnego. Jest on zarazem jednym z tych ośrodków, który po swojej linii przesyła lokalne żądania i oczekiwania w górę. Częstość kontaktów: władze lokalne – instancja partyjna związana jest także z mechanizmem lokalnego lobbyizmu.

Wzrost intensywności kontaktów wiąże się z trudnościami w zaspokojeniu potrzeb lokalnych. Jeśli władze lokalne szukają częstszych kontaktów, to dlatego że w danej miejscowości gorzej są zaspokojone potrzeby oświaty i wychowania: szkolnictwo zawodowe ($r=0.111$), szkolnictwo średnie ($r=0.141$) i żłobki ($r=0.87$). W takim przypadku kontakty z komitetem są częścią strategii władz lokalnych w kierunku zdobycia dodatkowych środków na zaspokojenie tych potrzeb. Z kolei częstsze kontakty z województwem są skorelowane z kontaktami w komitecie ($r=0.246$). W grupie tych respondentów, którzy kontaktują się

¹⁰Zależność tę wyjaśnia R.E. Lane (1959).

codziennie z województwem, 89.3% kontaktuje się codziennie z komitetem. A dla porównania, wśród tych, co bywają tam rzadziej niż raz w tygodniu 46.8%.

Podsumujmy. Kontakty badanych naczelników i przewodniczących z miejscowym komitetem partyjnym są ciągle dość częste – częstsze niż z władzami wojewódzkimi, co świadczy o dużym znaczeniu tego ośrodka władzy. Wiąże się to z trwałością dotychczasowych struktur władzy i z zachowawczością postaw. Codzienne kontakty respondentów z komitetem partyjnym częstsze są w małych miejscowościach i są bardziej charakterystyczne dla tych respondentów, którym brak autonomii lokalnej nie ciąży. Ale z drugiej strony nasilenie takich kontaktów jest też częścią strategii władz lokalnych w zdobywaniu dodatkowych środków. W takim przypadku lokalne naciski będą po tej linii w górę. Bywa więc to także związane z działaniami na rzecz zaspokojenia potrzeb lokalnych, szczególnie oświatowych, i towarzyszy wtedy innym zabiegom, np. częstym kontaktom z województwem.

Integracja lokalna. Grupy nacisku

Drugim zagadnieniem, jakie podejmę w tej części pracy, jest działalność lokalnych grup interesów. Problem można rozpatrywać w dwóch aspektach. Z jednej strony istnienie grup interesów i ich aktywność jest świadectwem rozwoju życia lokalnego. Im jest ich więcej i im bardziej są one aktywne, tym życie lokalne jest żywsze i pełniejsze. Oznacza to bowiem, że w danej miejscowości nie tylko istnieją różne formy życia zorganizowanego, ale też związane jest z nim większe zainteresowanie sprawami lokalnymi, jak również nacisk na władze lokalne. Jest to tylko jeden aspekt problemu. Z drugiej strony bowiem z funkcjonowaniem grup interesów związany jest ukierunkowany nacisk na władze lokalne, uwidaczniający się w trakcie procesów decyzyjnych. Grupy interesów albo zabiegają o podjęcie konkretnej korzystnej dla nich decyzji, albo aktywizują się, gdy takie decyzje są dla nich niekorzystne.

Grupy interesów posługują się różnymi formami nacisku na władze lokalne. Są to zarówno demokratyczne sposoby wyrażania opinii (w środkach masowego przekazu, interpelacje i interwencje radnych, petycje i prośby), jak i półlegalne techniki kontestacji (strajk, pikiet, bojkot). Posługują się z jednej strony mechanizmami i powiązaniem nieformalnymi („dojścia”, „układy”), z drugiej formalnymi uprawnieniami będącymi w ich dyspozycji. Mogą to być uprawnienia objęte funkcjonowaniem np.

komitetów osiedlowych lub rad narodowych i mogą to być niejawne uprawnienia nomenklatury. Grupy interesów wykorzystują także dla swych celów posiadane zasoby materialne i niematerialne.

Znaczenie poszczególnych grup nacisku w lokalnym systemie władzy może się zmieniać w czasie i ma swoje społeczne uwarunkowania. Zależy od czynników obiektywnych, jak instytucjonalne rozwiązania organizacji życia społecznego, przyjęty model funkcjonowania władz lokalnych i profil społeczno-ekonomiczny danej miejscowości. Ale mają też znaczenie dla ich istnienia i działalności specyficzne lokalne czynniki, jak aktywność danej społeczności, poziom rozbudzenia potrzeb społecznych i rozwój lokalnego życia organizacyjnego.

Relacje: władze lokalne-grupy nacisku wyznaczają strukturę władzy społeczności lokalnej. Podstawową rolę odgrywają partie polityczne, a w szczególności PZPR, która jest (1988) podstawowym dysponentem wpływu na władze lokalne. Wzajemne stosunki tych dwu ośrodków władzy odgrywają kluczową rolę w lokalnych stosunkach władzy. Pozostałe lokalne grupy nacisku dysponują już znacznie mniejszymi wpływami i zasobami, a co za tym idzie mniejsze jest ich znaczenie i wpływy w lokalnej strukturze władzy.

Przy rozpatrywaniu struktury władzy w warunkach polskich, właśnie jako grupy nacisku należałoby traktować radę narodową (radni), komitety osiedlowe i mieszkańców danej miejscowości. Te elementy lokalnego systemu politycznego bardziej bowiem funkcjonują jako grupy nacisku o specyficznym statusie niż jako społeczna baza władzy lokalnej, jak to sugerowałaby literatura prawa. Wprawdzie dysponują one wpływem na sprawy lokalne, ale ani nie jest to duży wpływ, ani nie jest to wpływ podstawowy w siatce tych nacisków, w jakiej znajdują się władze lokalne.

Na tym tle widać, na czym głównie polega niedemokratyczność dotychczasowego systemu władzy. Wyraża się ona w tym, że zarówno mieszkańcy, jak i rada narodowa jako ich reprezentacja są o wiele słabsi jako grupy nacisku od partii, lokalnej kadry kierowniczej, przemysłu, a nawet pojedynczych, ale za to dobrze ustawionych w lokalnych układach osób. Realny wpływ wszystkich tych czynników na władze lokalne zależy bowiem od siły, z jaką są w stanie popierać swoje postulaty. A nie jest ona duża. Nie dysponują bowiem ani skutecznymi sankcjami wobec władz, ani znaczącymi dla nich zasobami.

Z aktywnością grup nacisku jest związana nie tylko struktura władzy. Od relacji: władze lokalne – grupy interesów zależą także możliwości rozwoju społeczności lokalnej. Grupy interesów są bowiem bądź dysponentami środków (jak przemysł), bądź są w stanie takie środki zmobilizować

(partie, związki, Kościół, środki masowego przekazu). Od stopnia ożywienia i koordynacji działań tych grup zależy stan integracji lokalnej, a co za tym idzie możliwość działania społeczności na rzecz zaspokojenia własnych potrzeb.

W dotychczasowym systemie, podstawowym problemem dla zasobności lokalnej są relacje: władze lokalne – lokalne przedsiębiorstwa usługowe i produkcyjne. Środki materialne będące w dyspozycji zakładu wielokrotnie przekraczają bowiem to, czyn dysponują władze lokalne i co są w stanie zmobilizować sami mieszkańcy. To znaczenie relacji władze lokalne – zakład pracy jest następstwem polskiego modelu industrializacji, który opierał się na budowie dużych zakładów pracy. Ich obecność nadaje często naszym miastom charakter osiedli przyfabrycznych. Lokalny rynek pracy i system polityczny jest wtedy zdominowany przez jedno lub kilka przedsiębiorstw. Te przedsiębiorstwa dają pracę mieszkańcom i pracuje w nich większość mieszkańców danej miejscowości.

Władza ekonomiczna, zasoby finansowe i materialne oraz możliwości produkcyjne danej miejscowości są więc skupione w ręku jednego albo kilku dysponentów. Od ich dobrej woli, interesów, chęci i możliwości zależy wykorzystanie tych zasobów dla potrzeb społeczności lokalnej.

Przy braku środków w upośledzonej inwestycyjnie sferze komunalnej, w okresie lat siedemdziesiątych doprowadzono administracyjnymi metodami do narzucenia miejskim zakładom pracy szeregu funkcji. Zakłady miały własne osiedla mieszkaniowe. Wznosiły przedszkola. Zakładowe ośrodki kultury służyły mieszkańcom. Zakłady finansowały kluby sportowe. Zakładowe brygady budowlane lub remontowe wspierały w trudnej sytuacji inwestycje władz lokalnych czy budownictwo mieszkaniowe. Niekiedy silami lokalnych zakładów i dzięki wygospodarowanym tam rezerwom prowadzono lokalne dzikie inwestycje.

Było to częścią i konsekwencją ówczesnego systemu. W tamtej epoce przemysł nie musiał specjalnie liczyć się z kosztami, wydatki nieprodukcyjne doliczano do kosztów własnych. Był on też bezpośrednio związany z nomenklaturą, gdyż świadczenia od zakładu zdobywano poprzez nacisk na dyrektorów, co przybierało często formę propozycji nie do odrzucenia.

Wraz z kryzysem starego systemu ten model relacji społeczność lokalna-miejscowe instytucje ekonomiczne uległ destrukcji. Na początku lat osiemdziesiątych, pod wpływem reformy gospodarczej, świadczenia zakładów znacząco zmalały; dowodzą tego wyniki badań zespołu prof. J.J. Wiatra. W okresie 1980-1984 odsetek respondentów twierdzących, że miejscowe zakłady pracy są gotowe do świadczeń na rzecz społeczności lokalnej zmalał o 13.8% . Zasoby przedsiębiorstw stały się dla lokalnej

społeczności niedostępne (*Zakłady zamknęły się w sobie, choć my nie chcemy rewelacji*). Najbardziej z tych świadczeń wycofały się małe zakłady pracy, a spółdzielczość, w ocenie władz lokalnych, stała się udziałem państwem (*tam postulaty możemy co najwyżej posyłać*).

Stan odsunięcia się zakładów pracy od spraw miasta czy gminy jest chroniczny. Przedsiębiorstwa odmawiają wspomagania „swej” miejscowości pod względem finansowym i rzeczowym. Społeczność lokalna nie może korzystać z ich pieniędzy, mocy przerobowych czy atrakcyjnych towarów. Zakłady pracy wycofują się ze świadczeń, np. zamykają własne ośrodki kultury dla ludzi z zewnątrz. Wycofują się w dużym stopniu z finansowania klubów sportowych. Starają się pozbyć administrowanych budynków, wspólnie z miastem użytkowanych kotłowni. Świadczenia przedsiębiorstw na sprawy lokalne są ograniczone i nie są to „znaczące środki”, np. te, które w S. oceniono jako dobre, z gały wielkości kilku milionów złotych w skali roku, wobec półmiliardowego budżetu tej jednostki. Szczególnie cierpi na tym miejscowy klub, na który zakłady *nie chcą dawać nawet przysłowiowych paru tysięcy*.

Wprawdzie istnieją pewne świadczenia zakładów na rzecz miasta, ale stosunki miasta – przedsiębiorstwa układają się na zasadzie wymiany „coś za coś”. Miasto może dać tereny uzbrojone lub nie, może znaleźć lepszą lub gorszą lokalizację dla zakładowego budownictwa mieszkalnego. Ale zakłady nie chcą świadczyć na cele ogólnomiejskie. Jeśli dana sprawa, o którą występują władze lokalne, bezpośrednio ich nie dotyczy, to uzyskanie z ich strony świadczeń jest beznadziejne. Można wtedy tylko coś uzyskać, jeśli są zbieżne punkty w interesach, np. gdy chodzi o ulicę dojazdową do zakładu czy zakładowe przedszkole.

Ten stan rzeczy budzi frustrację. W odczuciu działaczy lokalna zbiorowość nie ma żadnego pożytku z miejscowego przemysłu, który dla lokalnego systemu jest „pasożytem”. Jest tu swoista nierówność – z jednej strony przedsiębiorstwa niewiele lub zgoła nic nie dają lokalnej społeczności, z drugiej miejscowość ponosi duże ciężary i odczuwa różne dolegliwości związane z ich istnieniem: czerpie wody z jej źródeł, używa kanalizacji, niekiedy poważnie zatrzuwa środowisko naturalne. Jego pracownicy dokonują tu zakupów. Mieszkają na tym terenie. Korzystają z miejscowych urządzeń kulturalnych, przedszkoli i szkół. A więc przemysł korzysta z lokalnej infrastruktury, nie dając nic w zamian. Relacje te są konsekwencją aktualnego modelu funkcjonowania władz lokalnych i mogą ulec zmianie, jeżeli zmieni się cała struktura interesów. Wprawdzie istnieje realne wzajemne powiązanie miasta–przemysł, ale w obecnym systemie zakład pracy nie jest w stanie dostrzec w nim „swojej” miej-

sowości jako swoistego czynnika produkcji: źródła infrastruktury komunikacyjnej, dostarczyciela wody, gazu, pary i elektryczności, odbiorcy odpadów produkcyjnych, a także miejsca zamieszkania, zaopatrzenia i wypoczynku jego pracowników. Są to elementy, które nie pojawiają się w kosztach zakładu i które otrzymuje on za darmo lub poniżej kosztów ich wytwarzania.

Obecne relacje są na ogół niekorzystne dla społeczności lokalnej. Władze lokalne występują dziś w roli ubogiego krewnego. Wprawdzie rada narodowa posiada formalne zwierzchnie uprawnienia w stosunku do lokalnych instytucji usługowych i produkcyjnych, jednak nie została wyposażona w żadne realne sankcje. Jest to nieprzypadkowe. Aktualny stan raczej nie sprzyja powstawaniu więzi między społecznością lokalną a zlokalizowanymi w niej przedsiębiorstwami. Wynika to z nowych warunków, w których brak społeczno-prawnych bodźców do wytwarzania wspólnoty interesów czy innych więzi. Zmiany w systemie gospodarowania stały się swoistym antybodźcem aktywności przedsiębiorstw na rzecz społeczności lokalnej. Reforma gospodarcza spowodowała, że działania nie są dla zakładu sprawą obojętną lub uboczną, ale wręcz szkodliwą dla jego własnych interesów. Świadczenia na rzecz lokalnej społeczności obniżają jego zyski lub stanowią dla niego dodatkowe nieprodukcyjne obciążenie. Gdy trzeba coś dać ze strony przedsiębiorstw, to dyrektorzy zasłaniają się samorządem. Ten nie chce niczego finansować, gdyż wszelkie świadczenia są dokonywane z zysku, tzn. zmniejszają premię.

Jeśli więc mówimy o lokalnych grupach interesów, to musimy poruszyć całą gamę problemów. Po pierwsze, ich istnienie i aktywność jest związana z natężeniem rozwoju różnych form życia lokalnego. Po drugie, ich relacje z władzami lokalnymi wyznaczają strukturę władzy społeczności lokalnej. Po trzecie, od stopnia ich wzajemnego powiązania między sobą i powiązania z władzami lokalnymi zależy integracja działań społeczności lokalnej dla zaspokojenia bieżących potrzeb i dla dalszego jej rozwoju. Jest ona wtedy częścią zbiorowego dążenia do celu.

W dalszym ciągu tego opracowania zanalizuję najpierw aktywność poszczególnych grup nacisku – czy w odczuciu respondentów wzrosła ona czy też zmalała, a następnie zbadam różne uwarunkowania tej aktywności: stan społeczności lokalnej, jej potrzeby i jej cechy społeczno-kulturowe.

Tabela 10

Aktywność lokalnych grup nacisku

Instytucje i organizacje	Aktywność (odpowiedzi w %)				
	Brak	Niezna- czna	Duża	Bardzo duża	Wzrost aktywności
Dyrekcje największych zakładów pracy	13.3	43.1	34.7	6.6	24.8
Komitety osiedlowe, rady sołeckie	2.1	27.3	62.2	8.0	40.9
Partie i stronnictwa polityczne	1.4	11.7	63.2	22.8	22.0
PRON	6.8	45.6	35.9	10.9	12.3
Kościół	47.2	38.2	12.5	1.4	3.1
Związki zawodowe	37.2	46.4	13.8	1.2	3.5
Organizacje społeczne	15.4	58.9	22.6	2.7	10.7
Organizacje młodzieżowe	22.8	59.8	15.4	1.2	6.4
Ochotnicza Straż Pożarna	5.7	24.8	49.5	17.5	12.1
Lokalne środki masowego przekazu	55.9	19.3	8.6	2.5	9.7
Izba Rzemieślnicza	54.0	28.7	6.0	1.2	9.0
Komitety społeczne (np. budowy szkół)	5.3	19.5	55.9	18.5	28.7
Osoby indywidualne	10.5	43.7	37.4	6.0	6.0
Inne	21.6	9.0	2.5	1.2	3.5

Uwaga: suma procentów może być mniejsza od stu, z powodu braku danych

Aktywność lokalnych grup nacisku

W badaniach strategii władz lokalnych proszono badanych naczelników i przewodniczących rad narodowych o ocenę stopnia aktywności dyrekcji zakładów pracy, komitetów osiedlowych, rad sołeckich, partii i stronnictw politycznych, PRONu, Kościoła, związków zawodowych, organizacji społecznych i młodzieżowych, OSP (ważne dla wsi), środków masowego przekazu, izby rzemieślniczej, komitetów społecznych powołanych do realizacji konkretnego celu i indywidualnych osób. Odpowiedzi przedstawia tabela 10.

Tabela wskazuje na aktywność poszczególnych grup nacisku w ocenie respondentów, jest ona zróżnicowana. Najaktywniej starają się wpłynąć na decyzje władz lokalnych partie i stronnictwa polityczne (86.0% wskazań na aktywność dużą i bardzo dużą), następną pozycję zajmują komitety społeczne (74.4%), niżej lokują się komitety osiedlowe i rady

sołeckie (70.2%) i OSP (57.0%). Pozostałe instytucje i organizacje są – w odczuciu badanych naczelników i przewodniczących rad narodowych – nieaktywne, wskazania na ich nieznaczną aktywność lub jej brak częściej występują niż wskazania na ich dużą lub bardzo dużą aktywność. Są to takie organizacje i instytucje jak PRON (tylko 46.8% wskazań na dużą i bardzo dużą aktywność), osoby indywidualne (43.4%), dyrekcje zakładów pracy (41.3%), organizacje społeczne (25.3%), organizacje młodzieżowe (16.6%), związki zawodowe (15.0%), Kościół (13.9%), lokalne ośrodki masowego przekazu (11.1%), Izba Rzemieślnicza (7.2%).

W odczuciu respondentów, na władze lokalne najaktywniej wpływają partie i stronnictwa (a więc przede wszystkim PZPR). Starają się na nie wpływać komitety osiedlowe i rady sołeckie oraz ośrodki inicjatyw społecznych: komitety społeczne i OSP, PRON, poszczególne osoby i dyrekcje zakładów pracy są raczej bierne.

Znikomą aktywność przejawiają pozostałe ośrodki. Z szukaniem dróg wpływu na decyzje władz lokalnych przez organizacje społeczne zetknął się co czwarty naczelnik lub przewodniczący rady, przez organizacje młodzieżowe lub związki co szósty, przez Kościół co siódmy, przez lokalne ośrodki masowego przekazu co dziewiąty, przez Izbę Rzemieślniczą co czternasty, a przez jakieś inne organizacje czy instytucje tylko co dwudziesty siódmy.

Podobnych informacji o aktywności grup nacisku dostarcza analiza odpowiedzi, wskazująca, które z tych instytucji lub organizacji zwiększyły w ostatnich latach swoją aktywność. Najczęściej wymieniano komitety osiedlowe i rady sołeckie (40.9% wskazań), komitety społeczne (28.7%), dyrekcje zakładów pracy (24.8%), partie i stronnictwa polityczne (22.0%). Rzadziej pojawiały się tutaj PRON (12.3%), OSP (12.1%) i organizacje społeczne (10.7%). Zupełnie sporadycznie jako aktywne wskazywano lokalne środki masowego przekazu (9.7%), izbę rzemieślniczą (9.0%), osoby indywidualne (6.0%), organizacje młodzieżowe (6.4%), Kościół (3.1%) i związki zawodowe (3.5%).

Warto się zastanowić, jaki jest kierunek rozwoju aktywności grup nacisku: czy rośnie ona tam, gdzie jest mała, czy na odwrót – tam właśnie, gdzie jest silna? Aktywność komitetów osiedlowych czy rad sołeckich wzrastała częściej tam, gdzie już były one oceniane jako aktywne ($r=0.201$), podobnie jest z PRONem ($r=0.132$) i komitetami społecznymi ($r=0.108$). Tak więc z szans wywierania wpływu na władze lokalne bardziej skorzystały społeczności o już rozwiniętym życiu społecznym.

Wzrost aktywności poszczególnych grup nacisku jest współzależny; wzrost aktywności którejkolwiek z nich jest związany z prawdopodobień-

stwem, że i inne zwiększyły swoją aktywność. Jeśli respondent wskazał na jakąś organizację lub instytucję, że zwiększyła ona w ostatnich latach swoją aktywność, to jest zarazem wysoce prawdopodobne, że wymieni ich więcej niż jedną. Analiza czynnikowa dokonana wśród tych wskazań wyodrębniła tylko jeden czynnik. Wskazuje to, że albo nastąpiło ogólne jednocześnie ożywienie aktywności różnych grup, albo w danej miejscowości występuje stagnacja¹¹.

Uwarunkowania aktywności lokalnych grup nacisku

Od czego zależy aktywność lokalnych grup nacisku? Dlaczego w jednych miejscowościach są one bardziej widoczne, a w innych mniej? Można tu oczekiwać następujących związków. Po pierwsze, natężenie różnych form aktywności lokalnej powinno zależeć od struktury społeczno-ekonomicznej danej miejscowości i jej tradycji kulturowej. Po drugie, powinien istnieć związek między potrzebami lokalnymi a aktywnością grup interesów; wówczas aktywność grup nacisku jest widoczna razem z innymi elementami syndromu grupowego dążenia do celu. Po trzecie, z aktywnością grup nacisku powinny się wiązać preferencje do ukierunkowywania działań władz lokalnych. Z każdą grupą nacisku wiąże się przecież inna konstelacja interesów. Po czwarte, z aktywnością grup nacisku winny się łączyć inne zachowania. Będą to bądź elementy syndromu roszczeniowego, będącego dziedzictwem poprzedniego systemu, bądź elementy myślenia wybiegającego w przyszłość i nastawionego na szanse, jakie zaoferuje rynek.

Uwarunkowania aktywności lokalnych grup nacisku można podzielić na trzy rodzaje. Pierwszy, to subkulturowe zróżnicowanie aktywności grup nacisku. Jakie grupy nacisku są aktywne zależy od charakteru danej miejscowości, od jej usytuowania wobec wielkich aglomeracji, a także od jej przynależności regionalnej. Jest to zróżnicowanie między miastem i wsią, obszarami podmiejskimi i resztą, a także zróżnicowanie regionalne związane z różną tradycją historyczną. Po pierwsze, aktywność lokalnych grup nacisku jest uzależniona od społecznej charakterystyki danej miejscowości. Ujawnia się miejski i wiejski wzór aktywności społecznej. W miastach bardziej aktywne¹² są zakłady pracy, lokalne ośrodki ma-

¹¹Ze względu na szczupłość miejsca pominę tutaj podawanie szczegółowych wyników poza szczególnymi przypadkami. Składniki danego syndromu zostały określone na podstawie wartości ładunku czynnikowego w rotowanej macierzy czynnikowej, a niezależność danej zmiennej od zespołu zmiennych na podstawie sumy kwadratów wszystkich ładunków czynnikowych dla danej zmiennej.

¹²Aby nie zwiększać zbytnio objętości tekstu pominąłem w większości przypadków szczegóło-

sowego przekazu, izba rzemieślnicza i związki zawodowe. Natomiast w gminach aktywne są OSP (w 74.3% przypadków), a bierne są zakłady pracy (80.0%) i związki zawodowe (76.2%).

Poszczególne regiony Polski różnią się tradycjami życia zorganizowanego. Najsilniejsze tradycje organicznikowskie posiada Wielkopolska. Galicja ma z kolei dłuższą tradycję samorządu terytorialnego. Ziemie Odzyskane mogły szukać dróg integracji lokalnej jedynie dzięki działalności oficjalnych form organizowania się. Natomiast dawna Kongresówka jest ze wszystkich regionów najbardziej pozbawiona tradycji samorządowych i tradycji działania zorganizowanego.

Wpływ tradycji uwidacznia się w zróżnicowaniu regionalnym badanego fenomenu. W Wielkopolsce częściej aktywne są zakłady pracy, komitety osiedlowe i rady sołeckie, nowe związki zawodowe i organizacje społeczne. W Galicji niższa jest aktywność zakładów pracy, nowych związków zawodowych, a wyższa OSP. Natomiast na Ziemiach Odzyskanych częściej aktywne są zakłady pracy i organizacje społeczne. W dawnej Kongresówce natomiast niższa niż gdzie indziej jest aktywność i zakładów pracy, i komitetów osiedlowych i rad sołeckich, i nowych związków zawodowych.

W aktywności lokalnej uwidocznia się jeszcze jeden czynnik. Jest wyraźnie widoczna różnica między ośrodkami w pobliżu wielkich metropolii i pozostałymi badanymi jednostkami. Respondenci z miast i gmin położonych w pobliżu dużych metropolii (stare województwa) częściej wskazują na bierność na ich terenie grup interesów w porównaniu z badanymi z nowych województw, w których na ogół nie ma takiego dominującego wielkiego ośrodka. Dotyczy to zakładów pracy (w „nowych” województwach o 27.2% częściej wskazuje się na ich bardzo dużą aktywność niż wynosi średnia), rad sołeckich i osiedlowych (+13.3%), PRONu (+15.4%), nowych związków zawodowych (+13.5), organizacji społecznych (+26.2%), OSP (+12.9%) i komitetów społecznych (+14.7%). Drugim z uwarunkowań aktywności są interesy. Działalność grup nacisku ma związek z różnymi interesami. Grupy te na ogół mają ukierunkowane zainteresowanie: bądź dążą do określonych decyzji, bądź chcą takim decyzjom się przeciwstawić. Należy więc oczekiwać, że z działalnością grup nacisku powinny być związane konkretne preferencje decyzyjne dla działań władz lokalnych.

Pierwsze z takich uwarunkowań to zróżnicowanie interesów wokół stagnacji lub rozwoju społeczności lokalnej. Z zainteresowaniem władz lo-

kalnych wzrostem liczby mieszkańców wiąże się aktywność zakładów pracy zainteresowanych z kolei siłą roboczą oraz rzemiosła zainteresowanego zwiększaniem się rynku. Rzemiosłu też nie powinien być obojętny rozwój lokalnych przedsiębiorstw jako potencjalnych klientów. Gdzie są bardziej aktywne dyrekcje zakładów pracy, tam – zdaniem badanych lokalnych liderów – powinna zwiększać się liczba mieszkańców. W miejscowościach, w których zakłady pracy są bardzo aktywne, 90.6% respondentów sądzi, że w ich miejscowości powinna zwiększyć się liczbę ludności. Zarazem w tych miejscowościach częściej, jako priorytet dla władz lokalnych, wymienia się budownictwo mieszkaniowe. Natomiast tam, gdzie bardziej aktywne są izby rzemieślnicze, tam częściej działacze lokalni opowiadają się za dalszym wzrostem liczby ludności miasta, a kredyty przeznaczyliby na rozwój przedsiębiorstw i na budownictwo mieszkaniowe.

Drugie z takich uwarunkowań to zależność między aktywnością konkretnej grupy nacisku a określonym lokalnym problemem. Grupa nacisku uaktywnia się po to, aby konkretny problem rozwiązać. Gdzie są aktywne związki i organizacje społeczne, tam radni więcej przeznaczyliby na budownictwo mieszkaniowe. Jeśli są bardziej aktywne OSP i komitety społeczne, to w danej miejscowości władze częściej dostrzegają problemy z wodociągami i ze służbą zdrowia.

Trzeci typ uwarunkowań ukazuje aktywność grup nacisku jako element strategii zbiorowego dążenia do celu. Jeśli w danej miejscowości odczuwa się niezaspokojenie szeregu potrzeb i jeśli podejmuje się działania na rzecz ich zaspokojenia, to zarazem ożywia się aktywność grup nacisku. Poprzez nie społeczność lokalna wzmacnia nacisk na lokalnych i pozalokalnych decydentów zasobami, a w razie potrzeby sama mobilizuje się (poprzez lokalne komitety i rady). Jeśli grupy nacisku aktywizują się i zwiększa się ich obecność w życiu danej miejscowości, to winno się to wiązać z większą ilością nie zaspokojonych potrzeb i z wyższym poczuciem deprywacji potrzeb. Natomiast nie powinien występować taki selektywny związek między aktywnością danej grupy interesów a potrzebami społecznymi, jaki jest charakterystyczny dla działania w imię własnych interesów. Winno raczej występować ogólne ożywienie życia społecznego i organizacyjnego w danej miejscowości.

Istnieją następujące związki. Gdzie mamy wyższe odczucie niezaspokojenia potrzeb lokalnych, gdzie wymienia się ich więcej i gdzie ocenia się je jako bardziej palące, tam zarazem wyższe jest prawdopodobieństwo, że działają i że są aktywne zakłady pracy, organizacje społeczne, związki zawodowe, partie i PRON, a także są aktywne inne grupy nacisku. A brak wystarczających środków na rozwój infrastruktury technicznej u-

ruchamia aktywność partii, PRON, związków zawodowych i organizacji społecznych.

Można sądzić, że jedną ze strategii zbiorowego działania jest w takim przypadku korzystanie z zasobów zakładów pracy w różnej formie. Świadczą o tym zależności pośrednie. W miejscowościach, w których nakłady na różne istotne potrzeby, jak budownictwo mieszkaniowe, kultura, pomoc społeczna czy szkolnictwo są zbyt niskie i gdzie więcej, przeznaczają na nie czy to władze, czy radni, tam wyższa jest aktywność dyrekcji zakładów pracy na rzecz społeczności lokalnych. W jednostkach, w których kredyty przede wszystkim przeznaczonoby na rozbudowę infrastruktury technicznej ochronę środowiska – tam częściej pojawia się też aktywność zakładów pracy. Jest to zarazem część tradycyjnych technik rozwiązywania problemów lokalnych drogą ekstensywną – wynajdywania dodatkowych źródeł zasilania, a nie lepszego gospodarowania już posiadanymi zasobami czy inwestowania we własny rozwój. Świadczą o tym następujące zależności. Tam gdzie bardziej udało się zaktywizować dyrekcje zakładów pracy, tam rzadziej proponowano ograniczanie wydatków na inwestycje ($r=0.196$). Gdzie jest aktywny PRON, tam częściej poprawy sytuacji szukano by we wzroście podatków, a gdzie aktywne są organizacje społeczne, tam rzadziej deklarowano poparcie dla sektora prywatnego.

Odwrotnością związku pomiędzy rozwojem życia lokalnego i aktywnością lokalnych grup nacisku a zbiorowym dążeniem do celu, powinien być syndrom zastoju. Jest to sytuacja, w której bierność grup nacisku jest skorelowana z brakiem aktywnego życia społecznego w danej miejscowości i brakiem tendencji rozwojowych. Pojawiają się zależności charakterystyczne dla syndromu biedy, polegające na kumulacji czynników sprzyjających pozostawaniu w obecnym stanie i nie podejmowaniu działań, aby z tego negatywnego stanu wyjść, a więc na widzeniu źródeł zastoju w czynnikach pozostających poza naszą kontrolą i w oczekiwaniu na pomoc z zewnątrz.

I tak, gdzie jest niska aktywność rad osiedlowych i sołeckich, organizacji młodzieżowych, tam częściej napotyka się narzekania na niewłaściwą przynależność wojewódzką. W tych przypadkach, gdzie w ankiecie wybierano opinię, że dana miejscowość nie powinna już zwiększać liczby ludności, tam liderzy wskazywali na brak aktywności takich grup nacisku, jak przemysł, PRON, związki zawodowe i Izba Rzemieślnicza. Gdzie napotykałyśmy zaś opinię, że za stan miejscowości odpowiada niewłaściwa przynależność wojewódzka, tam możemy zarazem spodziewać się braku aktywności organizacji młodzieżowych, komitetów osiedlowych i rad

soleckich. Jeśli mniej aktywne są komitety mieszkańców, to częściej napotkamy opinię, że w ich działaniu przeszkadza brak odpowiednich przepisów. Jeśli mniej aktywne są inne organizacje i instytucje, to częściej mówi się tam o przeszkodzie w postaci braku funduszy ($r=0.155$), materiałów ($r=0.139$) i nikłej aktywności mieszkańców ($r=0.153$).

Powstanie grup nacisku oraz ich aktywność mają różne uwarunkowania. Z jednej strony jest to związane z charakterystyką społeczną danej miejscowości: tradycjami aktywności społecznej, preferowanymi typami aktywności i istnieniem społecznej przestrzeni do działania. Aktywność ta jest także częścią zbiorowego dążenia do celu, poprzez aktywizowanie różnych środków nacisku i mobilizację zasobów. Odwrotnością jest syndrom zastoju, w którym nikłoci form życia zbiorowego towarzyszy dopatrywanie się przyczyn złego stanu zaspokojenia potrzeb lokalnych w czynnikach pozostających poza kontrolą społeczności lokalnej i w oczekiwaniu na pomoc z zewnątrz. Z aktywnością grup interesów wiąże się także nacisk na władze lokalne w kierunku podejmowania określonych działań związanych z ich interesami.

Podsumowanie

Niesamodzielnosc i niesamowystarczalność społeczności lokalnych powoduje, że władze lokalne są uwikłane w różne typy zależności pionowych i poziomych. Są one podwładne formalnym i nieformalnym centrom dyspozycji. Jest to administracyjna podległość władz lokalnych władzom wojewódzkim i podporządkowanie partyjnym ośrodkom decyzji; przy czym kontakty z lokalnym komitetem partyjnym są częstsze niż z władzami wojewódzkimi.

Wpływ władz wojewódzkich i ich interwencje w podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym jest tym bardziej widoczny, im dana miejscowość jest większa i im jest bardziej znacząca. Na ogół też najczęściej towarzyszy mu poczucie braku autonomii i skrępowania możliwości działania. Natomiast ściśle i bezpośrednie kontakty z komitetem partyjnym są bardziej związane z zachowawczymi postawami. Częstsze są w małych miejscowościach i wśród tych, u których poczucie potrzeby autonomii nie rozwinęło się.

Kontakty z władzami wojewódzkimi, centralnymi i komitetem partyjnym są częścią strategii władz lokalnych w szukaniu rozwiązania lokalnych trudności i bolączek. Władze lokalne, poprzez zewnętrzne kontakty, szukają dodatkowych środków na rozwój swych społeczności. Takie zabiegi wiążą się więc z poczuciem niezaspokojenia potrzeb – najczęściej

w zakresie oświaty i budownictwa mieszkaniowego. W takim przypadku podejmowane są bezpośrednio – u władze centralnych, lub pośrednio – przez posła interwencje na szczeblu centralnym, podtrzymuje się bliskie kontakty z województwem, szuka się pomocy w Komitecie Partyjnym. Do rozwoju takich kontaktów bardziej są zdolne silniej zaktywizowane społeczności, o większej intensywności życia lokalnego.

Aktywność grup nacisku jest dobrą miarą tętna życia lokalnego. Gdzie jest ich więcej i gdzie są one bardziej aktywne, tam jest ono żywsze. Aktywność lokalna ma swoje uwarunkowania. Jest ona silnie związana z charakterem życia społecznego w danej miejscowości (bliskość wielkich metropolii), jej typem (podział miasto-wieś) i tradycjami regionalnymi. W jednostkach, w których mieszkańcy dojeżdżają do pracy i nauki do wielkich miast, życie lokalne jest mało ożywione. Są też różnice między miastem i wsią oraz między regionami. Miasto i wieś mają charakterystyczne wzory aktywności. W miastach bardziej aktywne są zakłady pracy, lokalne ośrodki masowego przekazu i związki zawodowe. Natomiast w gminach bardziej aktywne są OSP. Zaznacza się także wyraźnie zróżnicowanie regionalne związane z tradycjami samorządowymi i organizowania się. Są one żywsze w dawnej Galicji i w Wielkopolsce, natomiast słabsze w Kongresówce.

Aktywność grup nacisku jest też elementem grupowego osiągania celu. Jeśli w danej miejscowości jest silne poczucie depriwacji potrzeb i jeśli dana społeczność lokalna szuka dróg rozwiązania swoich problemów, to wtedy jest duże prawdopodobieństwo, że stwierdzimy w niej większe ożywienie grup nacisku i że zostaną one w większości ocenione jako aktywne. Przeciwnieństwem tego jest syndrom zastoju, gdy z jednej strony wskazuje się na małą aktywność różnych lokalnych organizacji i grup, a z drugiej przyczyn złego stanu społeczności lokalnej szuka się na zewnątrz.

Literatura

Chałubiński M., Malak Z. , 1983, *Rola instancji partyjnych w społecznościach lokalnych*, [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, IS UW.

Głowacki A. , 1988, *Funkcjonowanie lokalnego systemu władzy*, archiwum CPBP 09.8.

Habuda L. , 1979, *Podjęmowanie decyzji w warunkach wielości podpo-*

rządkowarów, „Problemy Organizacji”, nr 4.

Harris G.M. , 1933, *Local Government in Many Lands. A Comparative Study*, London: P.S.King & Son Ltd.

Kieżun W. (red.) , 1978, *Bariery sprawności administracji*, Warszawa.

Kuciński J. , 1982, *Deformacje mechanizmu sprawowania władzy państwowej w Polsce Ludowej*, Warszawa.

Lane R.E. , 1959 *Political Life. Why People Get Involved in Politics*, Glencoe, Free Press.

Lutrzykowski A. , 1979, *Władza polityczna w gminie*, Warszawa.

Siemieński F. , 1974, *Gminne rady narodowe i naczelnicy gmin*, Poznań.

Skrzypczak T. , 1986, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986.

Sokolewicz W. , 1968, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych*, Wrocław 1968.

Stein S. , 1980, *Populism in Peru*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1980.

Tarkowski J. , 1972, *Procesy podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym na przykładzie czterech powiatów*, Problemy Rad Narodowych nr 22.

Tarkowski J. , 1976, *System polityczny powiatu jako system integracji poziomej*, Warszawa.

Wiatr J.J. , 1967, *Gospodarze terenu*, Nowe Drogi, nr 1.

Wojciechowska M. , 1987, *Administracja a partia*, [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, IS UW.

Zychowicz Z. , 1988, *Proces artykulacji potrzeb i interesów społecznych w lokalnym sytemie politycznym*, archiwum CPBP 09.8

Żółtaniecki R. , 1983 *Działania władz lokalnych na rzecz zaspokojenia potrzeb lokalnych*, [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, IS UW.

Postawy władz lokalnych wobec zmian systemu powiązań pionowych. Nowelizacja ustawy o radach narodowych

Cel i przedmiot pracy

Celem tej pracy jest przedstawienie opinii badanych przedstawicieli władzy lokalnej o zmianach w ustawie o radach narodowych i wyjaśnienie ich uwarunkowań. Znowelizowane prawo o radach narodowych miało – w intencji ustawodawcy – istotnie zmienić sposób działania władz lokalnych, dając terenowym organom administracji państwowej większe materialne podstawy autonomii¹. Ale zmiana, która – jeśli wierzyć propagandzie – miała stanowić kolejny milowy krok na drodze do zaspokojenia podmiotowych dążeń władz lokalnych okazała się politycznym niewypałem, a zainteresowani zmianą nie rwali się do wykorzystania z taką ostentacją przyznawanych im uprawnień. Widać było raczej niechęć, nieufność, niewiarę w „nowinki”. Powstała paradoksalna sytuacja, w

¹Por. ocena zmian w ustawie wyrażona w piśmie podziemnej „Solidarności”, że ustawę można by z zastrzeżeniami uznać choć za nieudolną i niekompetentną, ale *poważną propozycję zmiany sytuacji w terenie* (J. Matt, 1988).

której propagandowemu rozmachowi wokół zmian towarzyszyło nikłe zainteresowanie, minorowe nastroje i poważna rezerwa najbardziej zainteresowanych – społeczności lokalnych.

Na całość analizowanego fenomenu złożył się szereg zjawisk, w których wystąpiła złożona gama postaw, interesów i zachowań. Główną przyczyną odrzucenia zmian było daleko idące rozminięcie się prawnych rozstrzygnięć z oczekiwaniami tak działaczy, jak i opinii publicznej. Ale złożyła się na to także ówczesna atmosfera polityczna, która nie sprzyjała entuzjastycznemu przyjmowaniu odgórnych i cząstkowych reform bez rozwiązywania zasadniczego konfliktu, jaki podzielił społeczeństwo i władzę.

Równolegle wystąpiło nieoczekiwane zjawisko oddolnego oporu władz lokalnych przeciw zmianie istniejącego modelu działania, nadawaniu im większych uprawnień, zwiększaniu zakresu sfery ich odpowiedzialności. Zagrały tu także różnice interesów pomiędzy różnymi miejscowościami. Na wolnej bowiem grze, autonomii, nie wszyscy jednakowo zyskują i nie wszyscy są nią w tym samym stopniu zainteresowani.

W opracowaniu tym będę korzystał z ujęcia socjologicznego. Z tego punktu widzenia obserwowane zjawisko nie jest niespodzianką. Nowelizacja ustawy jest próbą wprowadzenia innowacji do lokalnego systemu społeczno-politycznego. Ale każdy system społeczny w sposób naturalny i spontaniczny dąży do zachowania swojego dotychczasowego stanu. Wszelka zmiana, niezależnie od jej treści i źródła, jest przyjmowana niechętnie i odrzucana przez system.

Różne są tego powody. „Nowe” zmusza do zmiany istniejących wzorów zachowań, porzucenia starych, znanych dróg postępowania i wysiłku uczenia się. Ale innowacja jest także czymś co zmienia system i co nie jest obojętne dla interesów grupowych i indywidualnych. Może wpływać na położenie społeczności lokalnej w szerszej strukturze narodowej. Może zagrażać władzy i prestiżowi różnych osób, grup i instytucji. Wprowadzenie więc trwałych zmian do każdego systemu społecznego wymaga nacisków i zabiegów. Szansa na akceptację lub odrzucenie zmiany zależy od całej gamy czynników społecznych i politycznych.

Opracowanie, jakie tu przedstawię, oparte jest na wynikach badania ankietowego „Strategie władz lokalnych”, badań opinii publicznej (CBOS), własnych badań przeprowadzonych w maju i czerwcu 1988 r. w trzech miejscowościach: Ostrowie (woj. kaliskie), Łukowie (woj. siedleckie) i Siemiatyczach (woj. białostockie), a także ówczesnej prasy. Wyniki wszystkich tych badań są zbieżne i stanowią interesujące wzajemne uzupełnienie, zaś każde z tych źródeł rzuca dodatkowe światło na całość problemu.

W części wstępnej ukazać polityczne tło wprowadzenia zmian w ustawie. Następnie przedstawię opinie społeczne o nowelizacji ustawy oparte na wynikach badań ankietowych i wywiadach z działaczami z tych trzech jednostek. Na końcu omówię bliżej proces przekazywania przedsięwzięciom w gestię władz lokalnych na podstawie prasy i wywiadów terenowych. Zakończę krótką refleksją na temat perspektyw i możliwości dokonania reformy lokalnych struktur władzy.

Tło polityczne nowelizacji ustawy o radach narodowych

Reforma samorządu terytorialnego należy do „dyżurnych” postulatów, które pojawiają się przy każdej nadziei zmiany i przy każdej kolejnej „odnowie” i „odwilży” w naszym kraju. Administracja terenowa, stan demokracji lokalnej już od wielu lat, a właściwie od samego zarania wprowadzenia dotąd istniejącego „jednolitego” modelu władzy lokalnej w roku 1950, są oceniane negatywnie (J. Kuciński, 1984).

Krytyczne oceny stanu samorządu terytorialnego nasiliły się w sposób szczególny po przeprowadzeniu w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych reformy administracyjnej. Oficjalnym jej celem miało być przybliżenie szarego obywatela do władzy przez zmniejszenie liczby szczebli pośrednich (likwidacja powiatów) i utworzenie silnej komórki administracyjnej na szczeblu podstawowym. Natomiast w istocie rzeczy zmiana miała cel polityczny: umocnienie władzy rządzącej wówczas Polską ekipy przez osłabienie „terenu”².

Już wkrótce ukazały się wady naprędce wymyślonych i nie do końca przemyślanych rozwiązań. Na miejsce utrwalonych wielowiekową tradycją struktur i powiązań pojawiły się sztuczne twory połączone jedynie wspólną biurokratyczną czapką w postaci administracji wojewódzkiej. A dwustopniowy system okazał się w praktyce niemożliwy do realizacji. Wkrótce zaszła konieczność jego korekty. Powiat powrócił, ale już jako tzw. podział specjalny (J. Tarkowski, 1983)³. Ukazanie się negatywów reformy zbiegło się przy tym z początkami kryzysu i z drastycznym zaha-

²O reformie administracyjnej w tym aspekcie pisali m.in.: J. Tarkowski (1983), a także: A. Pradetto (1986) i Z. Rybicki (1988).

³Literatura na temat tzw. „podziałów specjalnych” patrz: J. Chróścielewski (1987), Z. Rybicki (1988).

owaniem tempa rozwoju społeczności lokalnych. Szczególnie dramatycznie spiętrzyły się trudności władz lokalnych pod koniec lat siedemdziesiątych.

Nic więc dziwnego, że żądanie reformy władz terenowych i powrotu do stanu sprzed reformy administracyjnej wybuchło z całą siłą po Sierpniu 1980 roku. Znalazło ono swój wyraz w postulacie uchwalenia nowej ustawy o radach narodowych. Było to żądanie ostro wysuwane w „terenie”. Taki postulat znalazł się m.in. w uchwale IX Zjazdu PZPR (*IX Nadzwyczajny Zjazd...*). Żądanie zaś *przekształcenia rad narodowych w rzeczywiste samorządy lokalne* znalazło się w propozycji postulatów podziemnej „Solidarności” zgłoszonych przez Lecha Wałęsę (Tygodnik Mazowsze z dn. 15.06.1988). Jednak realizacja tego postulatu nastąpiła dopiero w roku 1983; uchwalono wtedy nową ustawę o radach narodowych. Jednak nie zaspokoila ona oczekiwań terenu i niewiele zmieniła w warunkach działania i w sposobach funkcjonowania władz lokalnych (J. Bartkowski, 1987, K. Sobczak, 1988).

Zawód społeczności lokalnych nie był spowodowany tylko samą ustawą i niezaspokojeniem ich roszczeń do samodzielności. Było to coś więcej. Otóż liczone, że wraz z wydaniem nowej ustawy nastąpi zwrot w polityce państwa wobec społeczności lokalnych. Są one bowiem, w odczuciu terenu, traktowane po macoszemu i w polityce, i w rozdziale środków. Postępującemu ciągle wzrostowi ludności miast, sukcesom industrializacji, nie towarzyszył nigdy odpowiedni rozwój infrastruktury społecznej. Nagromadziły się więc głębokie i nabrzmiałe bóle społeczne, których nie można nawet próbować rozwiązywać, gdyż brakuje swobody działania, odpowiednich narzędzi i środków.

Ten stan budził i budzi frustracje. Istniały więc głębokie pokłady niezadowolenia oraz duże nadzieje na zmianę w tej polityce i zwrot strumienia środków na ten kierunek. Zamiast tego otrzymano trochę papierkowych uprawnień nie mających pokrycia w realiach („wolno więcej, można mniej”).

Na dodatek część postanowień ustawy z roku 1983 była tylko formalna. Praktycznie naruszały je inne rozporządzenia szczegółowe i ustawy. Stwierdzono 17 przypadków „niezgodności ustawy z innymi aktami normatywnymi” podczas analizy jej funkcjonowania w roku 1986, a więc w trzy lata po uchwaleniu (Z. Rybicki, 1988).

Postulat zmiany ustawy, a co za tym idzie roli i miejsca władz lokalnych w ogólnym systemie społecznym, musiał więc wrócić ponownie. Było kilka tego przyczyn. Pierwszą i najważniejszą z nich były niezadowalające możliwości działania administracji lokalnej i nieusatysfakcjo-

wanie społeczności lokalnych ze stanu ich autonomii. Als zmiany miały także swoje uwarunkowania ogórne. Były one częścią tych przekształceń, które w propagandzie zostały nazwane „drugim etapem reformy”. Ich pierwsza zapowiedź pojawiła się pod koniec 1987 roku wraz z jego proklamowaniem (K. Sobczak, 1988). Miało to dwa aspekty. Po pierwsze, reforma władz terenowych była częścią ogólnego planu rozwiązania konfliktu społecznego w Polsce drogą ogólnych reform bez zaspokojenia podstawowego żądania społeczeństwa – reaktywowania „Solidarności”. Po drugie, poprzez reformę władz terenowych szukano możliwości wzmocnienia państwa. Służyć temu miała dekoncentracja decyzji w kwestiach lokalnych, dająca centrum możliwość skupienia się na sprawach strategicznych i wzrost efektywności działania całego systemu w wyniku szerszej autonomii lokalnej: wyzwolenia inicjatywy oddolnej i racjonalizacji działania władz terenowych.

Nowelizacja ustawy była częścią „drugiego etapu reformy”, w którym w roli reformatora i aktywnego podmiotu zmian wystąpiło państwo. Nowe ramy autonomii lokalnej miały być jednym z tych rozwiązań, które z jednej strony pozwoliłyby społeczeństwu dać odczuć poprawę sytuacji, a z drugiej podkreślałyby determinację kierownictwa państwa i rządu nie tylko do kontynuowania reform, ale i do ich radykalizowania. Tą drogą miał się zmienić społeczny *image* władzy, która pojawiała się w roli realizatora pragnień społecznych do większego upodmiotowienia i samodzielności na szczeblu lokalnym. A przez otworzenie możliwości wewnątrzsystemowego, podmiotowego działania społeczne dążenia i aspiracje zostałyby skierowane ku kwestiom lokalnym, zamiast ku ogólnym.

Poprzez reformę nastąpiłoby zarazem poszerzenie społecznej bazy rządzenia. Tą drogą mogłoby nastąpić przełamanie bariery obcości między państwem i obywatelem. Płaszczyzną integracji stałyby się interesy i potrzeby lokalne. A aktywność i zaangażowanie na najniższym szczeblu władzy mogłyby stać się szkołą aktywności i odpowiedzialności, szczeblem do nabycia przez ludzi świadomości państwowej⁴. Jak mówiono oficjalnie *wszystko co zrobimy dla decentralizacji decyzji w terenie i zaangażowania ludzi w sprawowanie władzy na swoim terenie będzie prowadzić do zwiększania liczby „zwolenników” państwa* (Dyskusja..., 1988).

Jednocześnie, od drugiej strony, miało to być kolejny poważny krok na drodze do unowocześnienia i usprawnienia państwa poprzez dekoncentrację decyzji i odciążenie centrum od nadmiaru spraw szczegółowych

⁴Posiedzenie Rady Państwa w dn.30.12.1988 r. („Rzeczpospolita”, z dn. 31.12.1988/1.01.1989 r.).

połączone z redystrybucją odpowiedzialności w systemie. Państwo rzuciłoby z siebie odium za złe efekty pracy radnych, urzędników, naczelników i prezydentów (Granice samorządności..., 1988). A władze lokalne musiałyby zacząć się same o siebie troszczyć, zamiast zabiegać o wszystko u „góry”. Już nie byłoby oczekiwania na mannę z nieba, lecz działałby przymus korzystania ze stworzonych szans i możliwości.

Dotąd większość rad żyła na garnuszku województwa. W trudnej sytuacji przede wszystkim zabiegała o jego pomoc. Z ponad 2400 rad narodowych stopnia podstawowego zaledwie 220 miało dochody własne równe bądź wyższe od wydatków (Trybuna Ludu z dn. 7.06.1988). Równocześnie spodziewano się, że władze lokalne gospodarując „na swoim” racjonalizowałyby gospodarkę finansową rad; pojawiłoby się zainteresowanie efektywną i oszczędną gospodarką zasobami, tworzeniem oszczędności, powstałby interes w staraniu się o dodatkowe, własne, lokalne źródła dochodów.

Decentralizacja stworzyłaby możliwość pobudzenia lokalnej inicjatywy. Wyzwoliłaby się przedsiębiorczość, aktywność i potencjał intelektualny, które stałyby się „lokomotywą rozwoju” społeczności lokalnych (I. Czaplarska, 1988). Zyskałyby na tym nie tylko społeczności lokalne, ale i cały system, podniosłaby się bowiem sprawność działania systemu politycznego jako całości. Tak więc w założeniu inicjatorów nowelizacji ustawy *główna droga rzeczywistego umacniania państwa to tworzenie warunków sprzyjających wyzwalanii społecznej energii*⁵.

Wszystko to byłoby pierwszym krokiem w kierunku docelowego samofinansowania i upodmiotowienia rad narodowych. Miała powstać nowa jakość nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego, ale i społeczno-politycznego – rada jako prawdziwy gospodarz na swoim terenie („Trybuna Ludu” z dn. 8.06.1988).

Wagę i znaczenie nowych rozwiązań miał podkreślać dobór momentu wprowadzenia ich w życie wraz z aktami wykonawczymi, tj. pierwszy dzień nowego roku⁶. Dzień 1 stycznia 1989 miał być nie tylko datą ich formalnego wejścia w życie, lecz rozpoczęcia pełnej ich realizacji (*Komunikat po posiedzeniu...*, 1988). Nowelizacja ustawy miała tworzyć zarazem polityczną bazę wyborów do rad narodowych w roku 1988. Przyznanie większych uprawnień radom narodowych miało być połączone ze wzrostem społecznego wpływu na ich skład⁷.

⁵Referat BP KC PZPR na VI Plenum KC PZPR („Trybuna Ludu” z dn.18.11.1987 r.)

⁶Wystąpienie W.Jaruzelskiego na naradzie przewodniczących WRN i wojewodów w dn. 19.12.1988 r. (cyt. za I. Czaplarską, 1988).

⁷O wyborach do rad narodowych w 1988 roku patrz J.Raciborski, 1989.

Nowe uprawnienia rad narodowych

Polityczne cele reformy były dość ambitne. Zgodnie z deklaracjami twórców nowelizacji, miało nastąpić wzmocnienie finansowo-gospodarcze rad i zasadniczy postęp na drodze do ich pełnej samodzielności poprzez stworzenie ku temu odpowiednich materialnych podstaw (*Propozycje zmian...*, 1988, *Informacje o opiniach...*, 1988). Ale jakie konkretne zmiany zaproponowano w ustawie?

Wprowadzonych zmian było sporo (np. projekt przedstawiony do konsultacji Radzie Społeczno-Gospodarczej zawierał zmiany w 50 artykułach (*Życie Gospodarcze* z dn. 22.05.1988)). Nowelizacja stworzyła radom nowe źródła zasilania budżetów terenowych i dawała możliwość tworzenia własnych źródeł dochodów. Miało to nastąpić m.in. przez udział w podatku dochodowym przedsiębiorstw i przeniesienie ze szczebla wojewódzkiego na podstawowy dyspozycji podatkami od spółdzielczości (art. 44). Rady uzyskały osobowość prawną, umożliwiającą im zaciąganie kredytów i pożyczek bankowych, prawo do uczestnictwa w spółkach, emisji pożyczek i obligacji, zakładania i rozwijania własnych przedsiębiorstw (*Wzrost samodzielności...*, 1988; *Ustawowe umacnianie...*, 1988).

Zapowiedziano także reaktywację mienia komunalnego, które byłoby własnością samorządu terytorialnego i znajdowało się w gestii rady narodowej stopnia podstawowego. Odpowiedni zapis znalazł się w konstytucji. Miała zostać uchwalona specjalna ustawa⁸.

Powrócono zarazem do koncepcji tzw. przemysłu terenowego, podległego radom i stanowiącego dla nich finansową podstawę samodzielności. Przekazano 780 przedsiębiorstw z gestii ministerstw do rad narodowych i planowano przejście dalszych, łącznie 3,5 tys. (z ogólnej liczby ok. 6,9 tys. przedsiębiorstw istniejących w Polsce). Byłby to jakościowy skok wobec 2650 pozostających dotychczas w gestii rad narodowych (*Komunikat po posiedzeniu...*, 1988).

Rady miały także przejąć na swe utrzymanie placówki służby zdrowia, oświaty, kultury, sportu, turystyki i wypoczynku (art. 27). WRN otrzymała prawo pierwokupu przy sprzedaży lokalnych przedsiębiorstw w inne ręce (art. 56).

Wzmocniono także pozycję samej rady wobec administracji. Radny

⁸Omówienie debaty nad tą kwestią przekracza ramy tej pracy. Pierwsze koncepcje przywrócenia własności komunalnej pojawiły się w toku dyskusji lat 1980-1981 (K. Łukawski, 1982). Prace nad odpowiednią ustawą przebiegały z opóźnieniami. Do wyborów w czerwcu 1989 r. ustawy nie zdołano uchwalić. Projektowany termin jej wejścia w życie wraz z aktami wykonawczymi 1.01.1989 r. nie został dotrzymany.

uzyskał dodatkową ochronę prawną, rozciągającą się na rok po upływie kadencji (art. 82). Wojewoda był powoływany przez WRN w tajnym głosowaniu (art. 125). Nowa ustawa poszerzyła także możliwość odwołania przez radę naczelnika; dotąd możliwość ta istniała tylko w czasie sesji budżetowej i łączyła się z niunduzeniem mu absolutorium (art. 126)⁹. W sumie był to dość duży zakres nowelizacji, który wprowadzie nie czynił jeszcze rad w pełni samodzielnymi gospodarzami terenu, ale znacząco poszerzał zakres ich działania, stwarzał nowe i szerokie pole dla działań oddolnych (Życie Warszawy z dn. 17.06.1988).

Spółeczne opinie o nowelizacji ustawy

Jak te zmiany zostały przyjęte przez zainteresowanych: władze lokalne i społeczeństwo? Pytanie przedstawicieli władz lokalnych w sprawie znowelizowanej ustawy o radach narodowych znalazło się w ankiecie „Strategie władz lokalnych”. Natomiast opinie społeczne zebrał CBOS.

Jak nowelizację oceniła ludność kraju? W dniach od 15 do 23 września 1988 r. CBOS przeprowadził ankietę na ogólnopolskiej próbie udziałowej dorosłej ludności Polski (1493 osoby). Opinię społeczną rejestrowały dwa bloki pytań: jedno pytanie otwarte, w którym respondent sam udzielał odpowiedzi i drugie pytanie zamknięte, w którym należało dokonać wyboru spośród przedstawionych wariantów odpowiedzi. Pytanie otwarte było następujące: *Czy respondent słyszał o zmianach wprowadzonych w ustawie o radach narodowych i czy wie, na czym one polegają?* Jak się okazało tylko 11.2% odpowiadających słyszało o zmianach i wie na czym one polegają, 38.1% zetknęło się z nimi, ale nie zna ich dokładnie, a do połowy (49.8%) dorosłych Polaków informacja o noweli w ogóle nie dotarła. Podobny wynik przyniosły odpowiedzi na pytanie zamknięte, w którym pytano, w jaki sposób zmiany w ustawie wpłyną na różne aspekty działania rady narodowej. Najczęstszą odpowiedzią udzielaną przez respondentów było „trudno powiedzieć”. Wybrało ją od 34.7% do 43.7% zapytanych w zależności od tego, czego dotyczył podpunkt pytania (*Rady narodowe...*, 1989).

Jak widać, większość społeczeństwa odniosła się obojętnie do tych zmian, a jeśli napotkała jakieś na ten temat informacje, to je zignorowała. Jakie były przyczyny takiej reakcji ludzi? Po pierwsze, te same powody, dla których władza przywiązywała tyle wagi do tej reformy, zadecydowały o negatywnej reakcji społeczeństwa. Gdy społeczeństwo oczekiwało ge-

⁹Dz.U. nr 26, poz. 183 z dn. 29.07.1988 r.

neralnych rozwiązań, drobne reformy były lekceważone i traktowane jako próba pseudodziałania, mających wprowadzić społeczeństwo w błąd, stworzyć pozory reform i odwrócić uwagę od bardziej ważnych problemów, podczas gdy najważniejsze problemy kraju nadal nie są rozwiązane.

Po drugie, zwłoka z generalną reformą i pogarszanie się sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej spowodowało zjawisko inflacji reform. Oznacza to, że te same zmiany, które kilka lat wcześniej – nawet jeszcze w okresie stanu wojennego – wzbudziłyby o wiele większy entuzjazm, a władzy mogłyby zapewnić autentyczną popularność, kilka lat później przeszły już bez echa, społeczeństwo ich nie zauważyło, a zainteresowani nie docenili.

Nadto rady narodowe nie są w centrum zainteresowania społecznego. Zmiany nie wzbudzają jakiegos wielkiego entuzjazmu, rady narodowe są traktowane z lekceważeniem. Zgodnie z badaniami CBOS (marzec-kwiecień 1988 r.), przeprowadzonymi na ogólnopolskiej próbie udziałowej 1499 osób, 40.0% badanych nie wie, co robi rada narodowa lub nie interesuje się tym, 56.6% badanych nie zna żadnego radnego (*Ocena...*, 1989). Zarazem 41.4% w innym badaniu CBOS przeprowadzonym w tym okresie oceniło pracę urzędów gminnych, miejskich, dzielnicowych negatywnie i zdecydowanie negatywnie (*Jak ludzie...*, 1989). Podobne negatywne oceny uzyskiwali badacze terenowi. Badania W. Misiaka w mieście O. wykazały, że 32.0% z 365 ankietowanych mieszkańców zgadza się z opinią, że radni reprezentują głównie własne interesy (W. Misiak, 1988).

Jeśli były nawet przywiązywane jakieś nadzieje do rad narodowych, to raczej zanikały niż rosły. W cytowanych już badaniach CBOS odsetek optymistów, którzy zgadzali się z opinią, że nowowybrana rada może przyczynić się do rozwiązania najważniejszych problemów ich miejscowości spadł z 42.7% w roku 1984 do 30.6% w 1988 (*Ocena...*, 1989).

W podobny sposób nowelizację ocenili działacze lokalni odpowiadający na ankietę „Strategie władz lokalnych”. Opinie naczelników i przewodniczących rad narodowych zbadano poprzez pytanie zamknięte. Respondenci otrzymali do wyboru trzy możliwości odpowiedzi: (1) *Ustawa daje radom narodowym możliwość faktycznego decydowania o najważniejszych sprawach miasta (gminy)*, (2) *Zakres uprawnień rady narodowej jest większy niż poprzednio, lecz jej możliwość decydowania jest w dużej mierze ograniczona*, (3) *Ustawa praktycznie nic nie zmieniła i na decydowanie o najważniejszych sprawach miasta (gminy) rada narodowa nie ma wpływu*. Wynik ankiety przedstawia tabela 1.

Wynik badań jest jednoznaczny. Respondenci prawie jednogłośnie

Tabela 1

Ocena znowelizowanej ustawy o radach narodowych

Ocena naczelników i przewodniczących rad narod.	Odpowiedzi (w %) N=487
Prowadzi do prawdziwej autonomii	16.8
Zmiany na lepsze, ale niewystarczające	73.7
Żadnych realnych zmian	8.8
Brak danych	0.6

wybrali tę odpowiedź, która wprawdzie oceniła nowelizację jako krok naprzód, ale równocześnie jako krok niewystarczający (73.7%). Odrzucili zarazem takie możliwości odpowiedzi, z których jedna wyrażała przekonanie, że ustawa daje radzie rzeczywistą możliwość decydowania o sprawach miasta (gminy), a druga, że rada nie ma żadnego wpływu na sprawy miasta (gminy).

Wyniki badań terenowych były podobne. We wszystkich trzech miejscowościach stosunek do nowej ustawy był pod jednym względem jednaki – nikt na nią nie czekał z dużymi nadziejami. Opinie respondentów były wstrzemięźliwe: *ja bym się wiele nie spodziewał, za dużo się obiecuje w stosunku do realiów, tylko szumu dużo, istotnej zmiany nie widzę, ja tak optymistycznie nie patrzę, w tej kadencji niewiele wniesie i nie będzie niczego od zaraz.*

Po pierwsze, widoczne było zmęczenie kolejną kampanią i kolejnymi zmianami, tym wszystkim co można określić jako „przereformowanie” systemu. Jeśli zmian jest zbyt dużo, to nawet ich celowość nie może im pomóc. Powyżej pewnego progu natężenia zmian ich przedmiot przesztaje na nie reagować. Dzieje się tak, gdy nadmiar zmian zagraża możliwości orientacji w otoczeniu instytucjonalnym. Woli się „stare”, gdyż wiadomo, jak się w nim można poruszać, jak, co i kiedy należy zrobić, od „nowego” – niezależnie czym ono jest. Demonstrowano więc dość generalną niechęć do tworzenia coraz to nowych rozwiązań prawnych i coraz to nowych zmian („dobra ustawa powinna obowiązywać minimum 5 lat”). Była to bowiem dziewiąta nowelizacja ustawy w ciągu 5 lat jej obowiązywania¹⁰. W zmianach triumfalnie odczytywano powrót do starych, dobrych wzorów, z których niegdyś pochopnie zrezygnowano (*drugi*

¹⁰Debata nad projektem ustawy w Radzie Społeczno-Gospodarczej (*Więcej uprawnień...* „Życie Warszawy” z dn. 17.05.1988 r.).

raz będziemy robić to samo, wracamy do tego, co przed zmianą, wraca się do tego co przed wojną).

Po drugie, na recepcję zmian wpływała zgeneralizowana nieufność w stosunkach „góra” – „dół”. Niektóre opinie były więc wyczekujące: *to się zobaczy*. Sporo ocen odwoływało się do niepewności, co do rzeczywistego wydzwiku zmian: *są wątpliwości odnośnie praktycznego wdrażania, przepisy wykonawcze zadecydują, a ostateczna ocena zależy od aktów wykonawczych*.

W tym wymiarze komunikacji panuje raczej nieufność co do intencji partnera. „Dół” przywykł do rozróżniania celów deklarowanych i realizowanych przez centrum¹¹. O tych drugich świadczą nie słowa, ale akty wykonawcze, realne posunięcia i na ogół są one odmienne niż to, co się głosi. W tym przypadku raczej nie dopuszczano myśli, że centrum chce dzielić się władzą z terenem. Omawiane posunięcia były odczytywane jako działanie na zasadzie „centralizacji korzyści” i „decentralizacji kłopotów”, w którym centrum chce pozbyć się niektórych kłopotliwych i czasochłonnych drobnych spraw, scedować realizację niektórych dotychczasowych zadań na dół i to najlepiej bez potrzebnych do tego środków.

Taka atmosfera w relacjach „góra” – „dół” ma i ten negatywny skutek, że na dole niekiedy demonizuje się złe intencje centrum, dopatrując się ich nawet tam, gdzie ich nie ma lub gdzie występuje tylko przypadkowa koincydencja wydarzeń. Wyrażano więc przypuszczenia, że zmiana jest ukrytą formą zmniejszenia nakładów na „teren”, gdyż większa samodzielność finansowa rady spowoduje obcięcie wydatków na niektóre sfery życia społecznego, szczególnie na kulturę, sport i rekreację (*upatruję w tym tendencję do likwidacji*). Dla radnych lokalne muzeum, klub sportowy, ośrodek rekreacji są tylko zbędnymi pożeraczami środków jako rzeczy, bez których mogą się doskonale obejść.

W tym klimacie nieufności złe wrażenie zrobiło także wycofanie się władz z niektórych pierwotnych obietnic¹², np. nadania radnym immuni-

¹¹Ciekawych porównań dostarczają tu dzieje nieudanej „reformy WOG-owskiej” w gospodarce z lat siedemdziesiątych (por. A. Rychard, 1980).

¹²Same dochodzenie do ustawy, modyfikacja pierwotnych zamiarów przekracza ramy tej pracy. Por. opinie Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie („Życie Gospodarcze” z dn. 22.05.1988 r.) i RK PRON („Sztandar Młodych” z dn. 10-12.06.1988 r. i „Życie Warszawy” z dn. 29.04.1988 r.), opracowana przez Radę Państwa *Informacja o opiniach...*, 1988 i dyskusja po pierwszym czytaniu ustawy w Sejmie („Życie Warszawy” z dn. 21.04.1988 r.). Stanowisko podziemnej „Solidarności”, patrz artykuł J. Matt, 1988.

tetu. Chociaż samą tę myśl nie wszyscy respondenci popierali (*za dużo byłoby tych uprzywilejowanych*)¹³.

Jak widać zarówno społeczeństwo, jak i działacze lokalni odnieśli się do wprowadzonych zmian w ustawie dość obojętnie, mimo że proponowane zmiany miały im przynieść korzyści, dając większe uprawnienia. Ale rzecz się nie sprowadza tylko do obojętności wobec kolejnej oficjalnej kampanii propagandowej i do ubocznych skutków długotrwałej nieufności na linii centrum-peryferie. Władze lokalne, jak się okazało, stawiały wręcz opór przeciw zwiększaniu zakresu ich uprawnień przez delegację, gdy tą drogą, jeszcze przed nowelizacją ustawy, starano się rozszerzyć ich zakres władzy i zakres ich odpowiedzialności.

Władze lokalne nie zademonstrowały większego zainteresowania wzrostem swych uprawnień. Przykładowo, w woj. warszawskim pragnienie samodzielności wykazały tylko dwa spośród 19 miast powyżej 10 tys. mieszkańców. Zwiększanie uprawnień „dołu” odbywało się więc przez administracyjny nacisk. Rada Państwa raz po raz powtarzała zalecenie „zwiększenia aktywności” w przejmowaniu zadań z organów centralnych na rzecz rad gminnych i miejskich („Trybuna Ludu” z dn. 18.11.1988). W pierwszej wersji nowelizacji ustawy pojawiła się nawet propozycja, aby *ustawowo zobowiązać rady stopnia podstawowego do przyjmowania zdecentralizowanych zadań* („Trybuna Ludu” z dn. 15.04.1989).

O tym oporze władz lokalnych zadecydowały dwa czynniki: (1) niechęć wobec zmian, będąca mieszaniną nieufności wobec intencji „góry”, niechęci do wzrostu obowiązków, lęku przed nowym i ucieczki przed odpowiedzialnością, (2) interesy.

Przyjrzyjmy się temu bliżej. Po pierwsze, władze dzielnicowe, miejskie i gminne nie chcą nowych uprawnień, gdyż oznacza to dla nich wzrost zakresu obowiązków i odpowiedzialności. Często też obawiają się, że za przekazywaniem odpowiedzialności nie pójdą odpowiednie środki tak, aby móc sprostać obowiązkowi, które dotąd należały do władz miasta (województwa). W odpowiedzi na te wątpliwości, w ustawie znalazło się sformułowanie, że delegacja uprawnień może następować tylko pod warunkiem zapewnienia środków na ich realizację (art. 28 i 30 znówelizowanej ustawy)¹⁴.

W odczuciu „dołu” pod pięknym hasłem decentralizacji i wzrostu au-

¹³Przyznaniu radnym immunitetu stanowczo przeciwstawił się Sejm. Jak pisze sprawozdawca parlamentarny, wystąpienie na jego forum przeciw temu fragmentowi propozycji ustawy *zostało nagrodzone najgłośniejszymi w śróde brawami* („Życie Warszawy” z dn. 21.04.1988 r.).

¹⁴Dz.U. nr 26, poz. 183 z dn. 29.07.1988 r.

tonomii lokalnej następuje pozbywanie się niektórych kłopotów. *Ratusz nie tyle przekazuje władzę, co kłopoty.* Podobnie mówili respondenci z trzech badanych miejscowości: *władza żeby się odbić dała tę władzę w dół, dla władzy wygodniejsza rzecz przekazać w dół, przekazuje się to, co im wygodne, z centrali niewiele spłynęło, dla wojewody najgorsze i mnie najgorsze.*

O stosunku władz lokalnych do nowych propozycji na ogół decyduje to, czy zmiana powiększy środki materialne, których im brakuje. Dla nich od samodzielności ważniejsze są środki (*nie chodzi o sposób podziału, ale o to, by było co dzielić*) i są one dla nich ważniejsze od formalnych uprawnień. Woleliby nawet pozostawać w większej zależności od „góry”, jeśliby to tylko oznaczało większe dla nich środki. Jak wskazują badania CBOS z marca-kwietnia 1988, przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie udziałowej radnych, respondenci widzieli bariery autonomii raczej w braku środków i mocy wykonawczych (59.2% odpowiedzi) niż w przepisach (24.6%) (*Ocena...*, 1989).

Ale sprawa nie sprowadza się tylko do niewiary w bezpośrednie, pozytywne, namacalne skutki zmian. Nowelizacja była propozycją zmiany w systemie nakazowo-rozdzielczym w stronę większej autonomii i samodzielności. I to właśnie wzbudziło opór. Otóż system centralistyczny, choć związany z mało przyjemnym ograniczeniem samodzielności, obniżką własnego statusu do roli podporządkowanego wykonawcy, ma też swoje zalety dla uczestników niższych szczebli. Chroni ich przed ryzykiem i odpowiedzialnością: wprawdzie żyje się ciężko, ale pracuje dość wygodnie (na tę „wygodę” systemu nakazowo-rozdzielczego wskazywało także opracowanie CBOS *Raport z gminnej Polski* (1988)). Proponowane zmiany tworzyły zagrożenie dla tego komfortu władzy. Nic więc dziwnego, że trafiły na opór.

Na czym to polega? Wzrost autonomii lokalnej to nie tylko większe możliwości działania władz terenowych, ale i redystrybucja odpowiedzialności za sprawy społeczności lokalnej. Drugą stroną centralizacji jest nałożenie na „góre”, dysponującą większością środków, odpowiedzialności za sprawy „dołu”. Natomiast decentralizacja jest zwolnieniem „góry” z tych zadań, przeniesieniem tej części odpowiedzialności w „dół” i wzrostem jego obciążeń. W działaniu w systemie nakazowo-rozdzielczym nie ma niepewności, wysiłku i ryzyka. Wykonuje się w zasadzie polecenia, a środki otrzymuje z „góry”. Nie trzeba wymyślać sobie zadań, wystarczy tylko realizować wytyczne i podejmować rutynowe decyzje. Ten system zwalnia zarazem od odpowiedzialności jednostkowej, gdyż władze lokalne są tu tylko podporządkowanym pionkiem. Jeśli jest coś złe, to winę za to

ponosi „góra”. Jeśli czegoś brak to także ona. A jeśli braki są wszędzie, to wystarczy się tylko na nie powołać.

„Góra” to także podstawa nadziei dla „dołu”. Można w kłopotcie liczyć na wyższe szczeble. Jeśli czegoś potrzeba, to wtedy jest „góra”. Ona jest miejscem ucieczki i ratunku. Perspektywa samodzielności rodzi obawę, że zostanie się pozostawionym samemu sobie.

Nowe rozwiązania to także wzrost ryzyka. Wprawdzie budżet staje się zależny od wyników indywidualnych starań i zachodów, ale nowy system finansowania wydatków komunalnych, przekazanie części podatków od przedsiębiorstw do budżetu lokalnego oznacza realnie wzrost niepewności w zasilaniu. Wraz z tym odpowiedzialność za zły stan społeczności lokalnej i ryzyko spada z „góry” i lokalizuje się na „dole”. W tych podstawach pojawiają się różnice typu: „biedni” i „bogaci”. Przykładowo, w woj. warszawskim inny był stosunek do propozycji usamodzielnienia się biednych i bogatych dzielnic, biednych i bogatych miast i gmin. Aspiracje do samodzielności w województwie warszawskim zgłosiły tylko „bogate” jednostki: Józefów i Otwock. Jak pisała „Polityka” – *Ubodzy stanowczo wolą, żeby rządził nimi ratusz niż aby oni sami decydowali o sobie. Biedny nie chce się bogacić, bo nie musi, może liczyć na wsparcie. Aktywność przysparza tylko kłopotów. Na dole wiedzą, że łatwiej iść jeśli „góra” prowadzi za rękę, niech więc ona płaci i wymaga. Jest to także mniej wymagający wysiłek styl rządzenia. Łatwiej rządzić skupiając się na tym, jak sprawiedliwie dzielić to, co jest, niż jak wzbogacić kasę* (J. Solska, 1988, patrz także J. Danisz, 1989b, 1989d).

Ale opór „biedniejszych” miast i gmin jest związany także z interesami związanymi z kreacją rozwiązań rynkowych w administracji. Na tym tle pojawia się różnica interesów, gdyż „bogaci” i „biedni” mają nierówne szanse na rynku. Ustawa działa w różny sposób na sytuację poszczególnych jednostek – sytuację jednych pogorszy, innych polepszy.

Opór władz terenowych przed samodzielnością ma więc też źródło w obawie i braku wiary w możliwość wypracowania większych niż obecnie środków, a także w obawie, że nowe rozwiązania pogorszą ich sytuację. „Biedne” jednostki mocno obawiają się oparcia swojego budżetu na dochodach z podatków przedsiębiorstw, gdyż niewiele im to da, a może nawet pogorszyć ich sytuację, gdyż podatków może być za mało jak na ich potrzeby.

Zmiana sytuacji zależy od charakteru jednostki. Szczególnie negatywnie do nowych rozwiązań nastawione są małe gminy, w których jest mało przedsiębiorstw, a te co są, są niewielkie i niezamożne. Niekiedy istnieją-

ce w takich gminach zakłady pracy są tylko filiami jednostek położonych w innej części województwa, a często poza jego granicami. Jednostki czysto rolnicze zaś znajdują się w najgorszej sytuacji (*Dyskusja...*, 1988).

Ustawa nie zmieniała lub pogarszała sytuację miast o charakterze przemysłowym, gdyż podatki od przedsiębiorstw państwowych będą nadal przekazywane do budżetu wojewódzkiego lub centralnego. Natomiast w lepszej sytuacji znalazły się te miejscowości, w których są liczni i zamożni podatnicy, a więc prywatna inicjatywa. Poprzednio ich podatki wzbogacały budżet wojewódzki, teraz stawały się podstawą samodzielności miasta (gminy). W kraju na samodzielność pozwalają budżety tych gmin i miast, w których jest rozwinięte rzemiosło, gdzie są siedziby spółek polonijnych, spółdzielni. Szczególnie siedziby firm polonijnych uzyskały duże i znaczne dochody¹⁵. W woj. warszawskim „bogate”¹⁶ są Józefów i Otwock, które mają rozwiniętą gospodarkę nie uspołecznioną. Natomiast uprzemysłowiony Pruszków jest biedny, gdyż podatki od przedsiębiorstw zasilają „kiesę” centralną (A. Racińska, 1989).

Te prawidłowości, różnice stosunku do zmian na tle różnic interesów uwidoczniły się w uwarunkowaniach odpowiedzi analizowanych w omawianym tu sondażu. O ocenie ustawy decydowała struktura społeczno-ekonomiczna danej miejscowości. I tak częściej pozytywnie ocenili ustawę, jako dającą możliwość realnego wpływu na sprawy lokalne, respondenci z miejscowości, których rozwój opiera się: (1) na rolnictwie podmiejskim i rzemiosle, z terenów w pobliżu dużych aglomeracji miejskich (22.7% ocen pozytywnych) i (2) na rozbudowie funkcji turystyczno-wypoczynkowych (23.1%). Natomiast najrzadziej tę opinię wybierali ci respondenci, którzy wskazywali na przemysłowy charakter ich ośrodka (4.0%)¹⁷.

Ale na tę ocenę wpływały także czynniki subiektywne, a mianowicie poczucie i potrzeba większej autonomii u respondenta. Koresponduje to z omawianym niżej znaczeniem przyzwyczajenia i psychologicznych korzyści w aprobacie istniejącego stanu rzeczy i braku aprobaty lub słabym zainteresowaniem zmianami. Potrzeba autonomii nie jest ani spontanicz-

¹⁵Np. jedna gmina Dębe Wielkie (siedleckie) ma 600 mln przychodów z tytułu podatków od firm polonijnych (J. Danisz, 1989c).

¹⁶Ten podział istnieje także w wymiarze międzywojewódzkim. Przykładowo w roku 1988 w woj. siedleckim planowano, że 24 firmy polonijne wpłacą 6 mld podatków tj. 25.9% ogółu dochodów własnych województwa. Dla porównania miasto stołeczne Warszawa planowało 8 mld dochodów z tego samego źródła (U. Szyperska, 1988).

¹⁷Pytanie ankietowe dotyczyło indywidualnych preferencji badanego, w jakim kierunku powinna rozwijać się dana miejscowość. Tutaj przyjąłem je za wskaźnik specyfiki społeczno-ekonomicznej miejscowości respondenta. O typologii społeczno-ekonomicznej miast i gmin w Polsce, patrz P. Swianiewicz, (1989).

na, ani naturalna, trzeba ją nabyć, aby odczuwać jej brak z powodu zablokowania możliwości działania. Świadczą o tym następujące zależności. Ocena ustawy przez respondentów zależała od oceny aktualnych uprawnień rady narodowej. Jeśli były one uznane za wystarczające, wtedy częstsza była pozytywna ocena ustawy (22.8%), natomiast niższa, jeśli respondent sądził, że uprawnienia te ogranicza wojewódzka rada narodowa (9.9%) lub naczelnik (prezydent) (0.0%).

Fakt ten potwierdza jeszcze inna zależność. Ze zmianą ustawy wiązali nadzieję ci, dla których problem autonomii jest znaczący. Są to dwie grupy respondentów. Jedną stanowią ci, którzy mają większe możliwości rozwoju, a czują się pozbawieni płynących z tego korzyści, a drugą ci, którzy uważają, że mają gorsze możliwości rozwoju od innych i nie mają możliwości samodzielnego działania na rzecz poprawy tego stanu. Obie te grupy wyraziły większe zainteresowanie zmianami. Tak więc częściej opinię pozytywną o ustawie wyrazili ci, którzy sądzili, że ich miejscowość ma lepsze (20.9%) lub gorsze warunki rozwoju od innych (21.6%), podczas gdy pozostali respondenci opinię taką wyrażali znacznie rzadziej (12.9%).

Podsumujmy. Nowelizacja ustawy o radach narodowych przez respondentów została oceniona jako niewystarczająca. Wprawdzie respondenci uważali, że nastąpiło zwiększenie uprawnień rady, jednak w ich odczuciu nie doprowadziło ono do tego, że to rada faktycznie kieruje lokalnymi sprawami. Ale opinie respondentów o ustawie były także uzależnione od charakteru społeczno-ekonomicznego danej miejscowości. Ustawa została korzystniej oceniona w miejscowościach o rozwiniętym rolnictwie podmiejskim i bogatym rzemiośle oraz w miejscowościach o charakterze turystyczno-wypoczynkowych, a negatywnie w ośrodkach przemysłowych. W tych pierwszych bowiem zatrzymanie podatków od sektora prywatnego na szczeblu lokalnym w istotny sposób poszerzało zakres lokalnej autonomii, w ośrodkach przemysłowych sytuacja niewiele się zmieniła.

Przekazywanie przedsiębiorstw w gestie rad

Zjawisko oporu wobec zwiększania uprawnień „dołu” dobrze ilustruje przebieg procesu prób reaktywowania przemysłu terenowego. Jest to dla zewnętrznego obserwatora opór osobliwy. Jednostki niższego szczebla bronią się właściwie przed tym, co na pierwszy rzut oka jest zwiększeniem ich uprawnień i władzy. Pojawiło się to w zasadzie we wszystkich trzech badanych miejscowościach. Zetknąłem się też z tym wcześniej pod-

czas badań prowadzonych w roku 1984 w Sycowie, gdzie przedsiębiorstwa chciały się pozbyć swych lokalnych filii na rzecz miasta. W warunkach reformy obniżały im ich wynik finansowy ze względu na koszty transportu. Jednak te oferty władze lokalne odrzuciły.

Zjawisko oporu przed przejęciem przedsiębiorstw jest o tyle warte wyjaśnienia, że jest to przecież realizacja długo zgłaszanego postulatu przywrócenia do życia zlikwidowanego w czasie reformy administracyjnej przemysłu terenowego. Nadto, daje to władzom lokalnym do ręki materialne atuty i konkretną, a nie papierkową władzę.

Przyczyną tej niechęci jest przede wszystkim zła sytuacja materialna przekazywanych przedsiębiorstw. W Siemiatyczach miano uzyskać POM, przedsiębiorstwo budowlane, zakłady ceramiczne, terenowy zakład usług projektowych i toczono pertraktacje w sprawie zakładów obuwniczych. Ze wspomnianych przedsiębiorstw tylko POM był dochodowy, przedsiębiorstwo budowlane miało straty, TZUP z założenia nie przynosił dochodów, a zakłady ceramiczne były na granicy rentowności. Żadne z tych przedsiębiorstw nie miało dostatecznych środków na rozwój.

Podobna sytuacja była w Łukowie, gdzie miasto miało otrzymać Łukowskie Przedsiębiorstwo Budowlane, które jest drugim co wielkości przedsiębiorstwem budowlanym w województwie. Kontrola nad nim dałaby władzom możliwości popierania „własnych”, łukowskich budów. Dla porównania można wskazać, że w województwie kaliskim analogiczne przedsiębiorstwo z Ostrowa – OPBO wojewoda zatrzymał w swojej gestii. W tym zaś przypadku wojewoda pozbywał się takiego ważnego przedsiębiorstwa, a władze lokalne broniły się przed tym prezentem jak mogły. I tu przyczyną był stan przedsiębiorstwa. Możliwość wpływu władz lokalnych na zamówienia przedsiębiorstwa jest w kilku najbliższych latach czysto teoretyczna. Łukowskie Przedsiębiorstwo Budowlane ma podpisaną dwie duże umowy na budowy w Siedlcach, jedną na budowę komendy wojewódzkiej MO, drugą na budowę szpitala wojewódzkiego. Ich realizacja zajmie mu 5-10, a może i więcej lat. Niezależnie od tego komu będzie podlegać i tak przez kilka najbliższych lat gros jego potencjału będzie zaangażowane na terenie Siedlec.

Opór pojawił się i z drugiej strony. Przedsiębiorstwa nie kwapiły się z przejściem w gestię rad narodowych i nie chciały się też ich pozbywać organy założycielskie. Było tu kilka przyczyn. Po pierwsze, przeciwstawiały się temu organy założycielskie i zrzeszenia, gdyż oznaczało to zmniejszenie ich wpływów. Z 343 przedsiębiorstw przekazanych do końca

maja 1988 r. w gestie rad narodowych, w 109 przypadkach Rada Ministrów przekazała je korzystając z nadzwyczajnych uprawnień (*Życie Warszawy* z dn. 4-5.06.1988).

Po drugie, przeciwstawiały się temu same przedsiębiorstwa. Niektóre *łączyły się nawet w specjalnie tworzone spółki, łudząc się, że to je uchroni przed zmianą* (Z. Siwik, 1988). Obawy były wielostronne. Z jednej strony przewidywano obniżenie ich statusu, a co za tym idzie trudności w dostępie do zaopatrzenia materiałowego, dewiz i środków na inwestycje. Organem założycielskim byłby „tylko” wojewoda, ale materiały przydzielalby „aż” minister¹⁸. W ministerstwie można wytargować różne przydziały (zaopatrzenia materiałowego, przydział dewiz itd.), czego nie byłby już w stanie zapewnić wojewoda. Obawiano się także załamania więzów kooperacyjnych z przedsiębiorstwami podlegającymi innym radom narodowym.

Niebagatelne były także względy prestiżowe. Niektóre z rad pracowniczych przejście przedsiębiorstwa w gestię wojewodów przyjęły jako obniżenie ich prestiżu, a dla wielu z nich zależność od ministerialnej biurokracji stała się wykładnikiem ich rangi (J. Sieradziński, 1988). Przed zlikwidowaniem „terenówka” miała mniejszy prestiż niż przemysł kłusowy.

Proces przekazywania przedsiębiorstw odbywał się na zasadzie oddawania tego, co kłopotliwe, a zatrzymywania tego co korzystne. Przekazywano zakłady małe, o skromnej rentowości, znacznym zdekaptalizowaniu, źle prosperujące. Często były to przedsiębiorstwa nie zawsze szczególnie potrzebne do szczęścia władzom lokalnym. Natomiast właśnie tych, o które władze lokalne najbardziej zabiegały z reguły im nie przekazywano, gdyż były to przedsiębiorstwa związane z polityką inwestycyjną lub bezpośrednio z zaopatrzeniem rynku. Przykładowo, wojewoda siedlecki występował o przedsiębiorstwa, które budują drogi, wodociągi, produkują materiały budowlane, przeprowadzają prace instalacyjne i zbrojeniowe, ale ich nie otrzymał. Natomiast w zamian podrzucano mu „kukulcze jajo”: zakłady ZNTK w Mińsku, których rozbudowie, jak dotąd, władze wojewódzkie przeciwstawiały się (U. Szyperska, 1988). Nie był to odosobniony wypadek. W Skarżysku wojewoda oddał radzie narodowej zakłady „Organika-Benzol”, które zatrują środowisko i o których zamknięcie ta sama rada narodowa już od dawna występuje (J. Danisz,

¹⁸Por. przemówienie premiera Z. Messnera na VII Plenum KC PZPR („Trybuna Ludu” z dn. 15.06.1988 r.) i posiedzenie Rady Ministrów w dn. 3.06.1988 r. („Życie Warszawy” z dn. 1.06.1988 r.).

1989a). Jak widać, nowe przedsięwzięcia przekazane z centrum to władza iluzoryczna, dochody niepewne, a dodatkowe kłopoty. Na naczelnika spadają problemy starania się o zaopatrzenie, kredyty, inwestycje i zbyt. Trzeba będzie wchodzić w sprawy inwestycji, rozwoju, profilu produkcji. Zabiegi na dziś znaczne, a efekty – i to niepewne – dopiero w przyszłości.

Sceptyczna reakcja władz lokalnych wynika głównie z tego, co i jak przekazywano. Niemniej jednak przebieg przekazywania przedsięwzięcia dowodzi, że kierujący miastami i gminami nie byli szczególnie zainteresowani rozszerzeniem swej władzy ekonomicznej.

Zakończenie

Byłoby uproszczeniem traktowania opisanej tutaj reakcji na próbę odgórnego zreformowania warunków działania rad narodowych tylko jako skutku niemożności dokonania częściowych lub zastępczych reform w ówczesnej sytuacji politycznej. Wprawdzie nie jest możliwe izolowanie opisanej tu próby reformy od sytuacji ogólnej i od nastrojów społeczeństwa, ale wydaje się, że ukazały się tu także zjawiska, które mają szerszy wymiar. Wskazują one, że przejście od administrowania do samorządności na szczeblu lokalnym nie będzie proste. Należy się liczyć z niemalym zakresem bierności i oporu ze strony, jak by się wydawało, najbardziej zainteresowanych. Z istniejącym dotąd systemem są bowiem związane różnego rodzaju postawy i interesy. System nakazowo-rozdzielczy, odbierając swobodę działania władzom lokalnym, z drugiej strony zapewnia swoisty komfort działania związany z brakiem ryzyka i odpowiedzialności. Ponadto, system ten już jest i jemu przysługuje walor swojskości i pewności. Z nim też są związane wszystkie utrwalone nawyki działania i rutynowe drogi postępowania. Natomiast niejasność, niewiedza i niepewność wiążą się z tym co nowe – a więc z pierwszymi krokami w autonomię, samodzielność i odpowiedzialność.

Ważne są także interesy. Rozwiązania rynkowe nie są bowiem jednako korzystne dla wszystkich. Bardziej sprzyjają miejscowościom bogatym, rozwiniętym i zamożnym. Natomiast są one mniej korzystne dla „biednych” jednostek, pozbawionych prywatnego rolnictwa podmiejskiego, bez rzemiosła i przemysłu polonijnego. W systemie centralistycznym mogły one liczyć na uzyskanie więcej środków niż na to, co same zdobyłyby w warunkach pełnej samodzielności. Z systemem centralistycznym związana jest egalitaryzująca redystrybucja środków, na której zyskują właśnie jednostki o mniejszych zasobach, a tracą te o większych. Zmiana

systemu pozbawia „słabe” jednostki tej właśnie korzyści. Zarazem pojawia się tu moment psychologiczny: w nowej sytuacji będą one zdane już tylko na siebie i pozbawi się ich tego źródła nadziei, jakim jest istnienie „góry”.

³ Literatura

- Bartkowski J. , 1987, *Autonomia lokalna w zmieniających się ramach instytucjonalnych*, [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, IS UW.
- Chróścielewski J. , 1987, *Podziały terytorialne i specjalne*, Warszawa.
- Czapłarska I. , 1988, *Trudny, pierwszy krok w samofinansowanie*, „Trybuna Ludu” z dn. 20.12.
- Danisz J. , 1989a *Tyle obaw, co nadziei*, „Rada Narodowa” z dn. 11.2.
- Danisz J. , 1989b, *Słodko-gorzki smak samodzielności*, „Rada Narodowa” z dn. 1.04.
- Danisz J. , 1989c, *Biedni i bogaci*, „Rada Narodowa” z dn. 8.04.
- Danisz J. , 1989d, *Odważniejsi korzystają z szans*, „Rada Narodowa” z dn. 20.05.
- Dyskusja w warszawskim Domu Dziennikarza z udziałem Kazimierza Barcikowskiego* („Życie Warszawy” z dn. 9.06.1988 r.).
- Dz.U. nr. 26, poz. 183 z dn. 29.07.1988 r.
- Granice samorządności. Wywiad z prof.dr.hab.Andrzejem Piekarą z Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego*, „Życie Warszawy” z dn. 19.06.1988 r.
- Informacja o opiniach i wnioskach wynikających z ogólnokrajowej konsultacji społecznej „Założeń zmian w ustawie z dn. 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz zakresie ich wykorzystania”* „Życie Warszawy” z dn. 13.04.1988 r.
- Jak ludzie oceniają pracę instytucji*, 1989 „Zestaw materiałów”, nr 8, CBOS.

- Jałowiecki B. , 1989, *Rozwój lokalny*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 16.
- Komunikat po posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR „Trybuna Ludu” z dn. 28.07.1988 r.*
- Kuciński J. , 1984, *Ustrojowo-polityczne koncepcje PZPR w latach 1948-1954*, Warszawa.
- Łukawski K. , 1982, *Wstępne założenia koncepcji własności komunalnej*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, WPiA UW.
- Matt J. , 1988, *Raczej klika niż samorząd*, „Tygodnik Mazowsze” z dn. 3.02.
- Misiak W. , 1988, archiwum CPBP 09.8.
- Ocena kończącej się kadencji rad narodowych*, 1989 „Zestaw materiałów”, nr 2, CBOS.
- Prädetto A. , 1986, *Staatsverwaltung und Parteimonopol: politische Aspekte der Entwicklung der polnischen Teritorialverwaltung in den 1970er Jahren*, Berlin: Diss. der Freien Universität, 1986.
- Propozycje zmian w ustawie o radach narodowych* („Trybuna Ludu” z dn. 28.1.1988 r.)
- Raciborski J. , 1989, *Rytuał, plebiscyt czy wybory?*, Warszawa.
- Racińska A. , 1989, *Różne widzenie samodzielności*, „Rada Narodowa” z dn. 23.03.
- Rady Narodowe i zmiany w ustawie o ich funkcjonowaniu*, 1989, „Zestaw materiałów”, nr 7, CBOS.
- Raport z gminnej Polski*, CBOS, Warszawa 1988.
- Referat BP KC PZPR na VI Plenum KC PZPR*, „Trybuna Ludu” z dn. 18.11.1987 r.
- Rybicki Z. , 1988, *Szkice o administracji*, Warszawa.
- Rychard, A. , 1980, *Reforma gospodarcza*, Warszawa .

- „Rzeczpospolita”, z dn. 31.12.1988/1.01.1989 r.
- Sieradziński J. , 1988, *Ponad 800 przedsiębiorstw zmieniło organ założycielski*, „Trybuna Ludu” z dn. 8.06.
- Siwik Z. , 1988, *Ekonomia w ręce rad*, „Życie Warszawy” z dn. 8.06.
- Sobczak K. , 1988, *Istota i faktyczny zakres zmian w systemie zarządzania i ustroju władz lokalnych*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 8.
- Solska J. , 1988, *Ruch w kieszeni*, „Polityka” z dn. 23.01.
- Swianiewicz P. , 1989, *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 19.
- „Sztandar Młodych” z dn. 10-12.06.1988 r.
- Szyperska U. , 1988, *Firmy w prezencie*, „Życie Warszawy” z dn. 25.05.
- Tarkowski J. , 1983, *Władze terenowe po reformie*, [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, IS UW.
- „Trybuna Ludu” z dn. 15.04.1989 r.
- „Trybuna Ludu” z dn. 7.06.1988 r.
- „Trybuna Ludu” z dn. 8.06.1988 r.
- „Trybuna Ludu” z dn. 15.06.1988 r.
- „Trybuna Ludu” z dn. 18.11.1988 r.
- „Tygodnik Mazowsze” z dn. 15.06.1988 r.
- Ustawowe umacnianie władzy terenowej*, „Trybuna Ludu” z dn. 17.06.1988 r.
- Więcej uprawnień dla radnych*, „Życie Warszawy” z dn. 17.05.1988 r.).
- Wzrasta samodzielność*, „Rzeczpospolita”, z dn. 22/23.10.1988 r.

„Życie Gospodarcze” z dn. 22.05.1988 r.

„Życie Warszawy” z dn. 21.04.1988 r.

„Życie Warszawy” z dn. 29.04.1988 r.

„Życie Warszawy” z dn. 1.06.1988 r.

„Życie Warszawy” z dn. 4-5.06.1988 r.

„Życie Warszawy” , z dn. 17.06.1988 r.

IX Nadzwyczajny Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 14-20 lipca 1981 r. Stenogram z obrad plenarnych.

Strategie w kierunkach rozwoju miast i gmin

Wprowadzenie

W badaniach nad strategiami władz lokalnych istotne miejsce zajmuje kwestia percepcji i preferencji ich przedstawicieli co do kierunków dalszego rozwoju miast i gmin.

Zapoznanie się z opiniami reprezentantów władz terenowych w sprawie przewidywanych kierunków rozwoju wydaje się celowe co najmniej z trzech powodów:

/1/ w prowadzonych badaniach diagnostycznych nad układami lokalnymi nie należy ograniczać się jedynie do komentowania obecnej sytuacji i zastanawiania się nad jej uwarunkowaniami, ale trzeba również dążyć do zaproponowania, opierając się na sytuacji aktualnej, rozwiązań wariantowych, dających się zastosować w przyszłości;

/2/ obok różnego rodzaju czynników makrospołecznych i makroekonomicznych funkcjonowanie układów lokalnych zależy od postaw miejscowej społeczności, działalności lokalnych podmiotów gospodarczych, a także sprawności działania władz terenowych, w tym głównie od kompetentnego i efektywnego działania jej liderów;

/3/ poznanie preferencji przedstawicieli władz lokalnych jest szczególnie istotne z tego względu, że z racji posiadanych informacji o własnym terenie, znajomości zasad funkcjonowania aparatu administracyj-

nego państwa, dysponowania wiadomościami z zakresu prawa ogólnego, ekonomii itp., ich opinie co do możliwych strategii rozwojowych danego terenu mogą być bardziej wyważone i obarczone mniejszym błędem niż poglądy przeciętnego mieszkańca określonego miasta czy gminy.

Oczywiście w dobie szybkich przemian społeczno-politycznych i gospodarczych, jakie mają miejsce w Polsce A.D.1989, wyniki badań przeprowadzonych u schyłku 1988 roku mogą wydawać się nieco zdezaktualizowane, chociażby z tego względu, że przyjęcie nowych rozwiązań systemowych w zupełnie inny sposób określi relacje władza lokalna-centrum, władza lokalna-społeczność lokalna, władza lokalna-przedsiębiorstwo, władza lokalna-organizacje polityczne i społeczne itd.

Z drugiej strony można się liczyć z sytuacją, że przeobrażenia zapoczątkowane w skali makrospołecznej i makroekonomicznej dotrą do szczebla lokalnego z pewnym opóźnieniem. Może to oznaczać, że wiele rozwiązań i decyzji w wymiarze lokalnym jeszcze przez dłuższy czas będzie podejmowanych w sposób nieznacznie różniący się od dotychczasowego. Trzecim wreszcie powodem, dla którego analizowanie strategii co do kierunków dalszego rozwoju miast i gmin wydaje się celowe jest fakt, iż preferencje władz są osadzone bardzo głęboko w realiach układów lokalnych i są określone przede wszystkim przez obiektywnie występujące potrzeby miejscowych społeczności. W tej sytuacji, nawet przy założeniu, że w Polsce nastąpią w najbliższym czasie istotne transformacje systemowo-ustrojowe, które obejmą również szczebel lokalny, trudno dopuścić możliwość zrezygnowania społeczności miejscowych i jej liderów z dążenia do rozbudowy sieci wodociągowej na wsi, przeciwstawiania się dalszej degradacji środowiska przyrodniczego, dążenia do poprawy funkcjonowania systemu szkolnictwa i ochrony zdrowia itp. Trudno również założyć, aby w Polsce na terenach sąsiadujących z większymi aglomeracjami uległ zahamowaniu dalszy rozwój rolnictwa podmiejskiego czy działalności rzemieślniczo-usługowej, zaś na obszarach wiejskich, aby zrezygnowano z działań na rzecz intensyfikacji produkcji rolnej czy rozwijania funkcji rekreacyjnych. Oczywiście, zupełnie inną kwestią jest sprawa konkretnych działań w celu zaspokojenia potrzeb miejscowego społeczeństwa, skala tych działań, sposoby dochodzenia do wyznaczonego celu itd. Wydaje się, że wszystkie podane wyżej argumenty w sposób wystarczający uzasadniają celowość zajęcia się preferencjami władz lokalnych w zakresie wyboru strategii rozwojowej dla własnej gminy czy miasta, gdyż nie należy sądzić, aby ewentualni nowi liderzy w sposób całkowicie odmienny

widzieli przyszłość swojego terenu, chociaż na pewno czynniki obiektywne, a także wynikające z ich osobowości, doświadczeń itd. spowodują, że ich percepcja spraw lokalnych będzie nieco inna.

Problemy lokalne wymagające rozwiązania w najbliższej przyszłości

Preferencje władz lokalnych co do hierarchii problemów wymagających rozwiązania w najbliższej przyszłości wynikają w znacznej mierze ze stopnia zaspokojenia obecnych potrzeb i są niejako ich projekcją. Nic więc dziwnego, że wśród głównych zagadnień wymagających rozwiązania w niedalekiej przyszłości przedstawiciele władz wymieniali: kwestie związane z ochroną środowiska (68.9% respondentów), konieczność poprawy zaopatrzenia w wodę (56.9%), dążenie do poprawy sytuacji w oświacie (52.2%), rozbudowę infrastruktury gazowniczej i ciepłowniczej (43.9%), budownictwo i gospodarkę mieszkaniową (38.6%) oraz rozbudowę sieci drogowej (31.4%).

Podjmując szczegółową analizę opinii władz lokalnych (Tab. 8 w Aneksie C) można stwierdzić, że wśród zadań pierwszoplanowych jako szczególnie palącą wymieniano konieczność podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska oraz zaopatrzenia w wodę. Indagowani na rzecz problemów drugoplanowych respondenci wypowiadali się w równym stopniu za dążeniem do rozwijania sieci gazowniczej i ciepłowniczej, ogólnie pojmowaną ochroną środowiska i poprawą zaopatrzenia w wodę (czynili tak ci reprezentanci władz lokalnych, którzy jako pierwszoplanowe podawali inne problemy), a także za dążeniem do zaspokojenia miejscowych potrzeb w zakresie oświaty i wychowania.

Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że problemy ekologiczne były szczególnie często podnoszone przez przedstawicieli władz lokalnych z południowej Polski (województwa: bielskie, nowosądeckie, opolskie, tarnowskie), z miast i gmin sąsiadujących z Warszawą, a także z jednostek leżących w północnej Wielkopolsce – w województwach poznańskim i pilskim. Tym samym można powiedzieć, że kwestie ekologiczne są traktowane ze szczególną uwagą zarówno w regionach jeszcze względnie mało zdegradowanych (Beskidy), jak i na obszarach silnie zurbanizowanych (województwo warszawskie, częściowo opolskie) oraz o względnie wysokim poziomie rolnictwa (Wielkopolska i częściowo woj. opolskie). Wśród osób uważających problem ochrony środowiska za wymagający szybkiego rozwiązania byli m.in. przedstawiciele ważnych ośrodków turystycznych

z województw: nowosądeckiego (Krynica, Grybów, Nowy Sącz) i bielskiego. Może to oznaczać, że regiony wysoko oceniane ze względu na „czystość” środowiska (i niewątpliwie będące w znacznie lepszej sytuacji niż inne części kraju) zaczynają powoli tracić swoje walory lub też, że władze terenowe – zdając sobie sprawę z unikalnych wartości reprezentowanego obszaru – pragną zachować walory przyrodnicze poprzez zwiększoną dbałość w zakresie ochrony miejscowego środowiska.

Z kolei stawianie problemu ochrony środowiska wśród naczelných problemów wymagających szybkiego rozwiązania przez władze miast i gmin w Wielkopolsce można interpretować przez pryzmat silnego społecznego ruchu ekologicznego w tej części kraju. W ostatnich latach społeczeństwo Wielkopolski co najmniej trzykrotnie miało okazję zetknąć się z problemem ochrony środowiska i zagrożeń wynikających z jego przekształceń. Związane to było z planami rozpoczęcia eksploatacji węgla brunatnego niedaleko Mosiny (co wywołało liczne interpelacje w Sejmie), zamiarem zorganizowania pod Międzyrzeczem Wielkopolskim składowiska odpadów radioaktywnych (Hrynkiewicz 1988), jak również projektem zlokalizowania w Klempiczu elektrowni jądrowej EJ II.

W związku z powyższym, postawienie spraw związanych z ochroną środowiska wśród naczelných problemów wymagających rozwiązania należy traktować nie tylko jako następstwo występującego już zagrożenia środowiska, ale jako chęć uniknięcia wynikających z tego tytułu niebezpieczeństw w przyszłości, co jest po części rezultatem rosnącej świadomości ekologicznej, a po części – swoistej mody.

Kwestia zaopatrzenia w wodę okazała się dominującym tematem w wypowiedziach osób reprezentujących społeczność wiejskie. Dało się to zauważyć zwłaszcza w województwach: ciechanowskim, częstochowskim, konińskim, przemyskim, tarnobrzeskim i toruńskim, a więc w regionach z dużym deficytem wody i w jednostkach, w których potrzeby w zakresie zaopatrzenia w wodę zostały określone jako daleko nie zaspokojone. Jedynie w pięciu przypadkach problem wody został uznany przez przedstawicieli władz miejskich za pierwszoplanowy. Dotyczyło to m.in. Konina i kilku innych ośrodków leżących na terenach pojeziernych i w pobliżu większych rzek. Oznacza to, że problem wody w przypadku miast może mieć wymiar jakościowy, chociaż w przypadku Konina czy pobliskiego Przedecza związane jest to z ogólnym deficytem wód w środkowej Polsce, pogłębianym dodatkowo w województwie konińskim przez odkrywkową eksploatację węgla brunatnego, co doprowadziło do powstania wielkiego leja depresyjnego.

Kolejnym zagadnieniem, wymagającym w opinii władz lokalnych

szybkiego rozwiązania w najbliższej przyszłości, jest kwestia oświaty i wychowania. Przeprowadzone badania potwierdziły, że szczególnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja w wychowaniu przedszkolnym (zarówno na wsi, jak i w miastach), a także w szkolnictwie ponadpodstawowym, którego placówki rozmieszczone są z reguły w ośrodkach miejskich, przez co ich dostępność dla młodzieży wiejskiej jest w znacznym stopniu ograniczona. Jest to jednym z istotnym czynników decydujących o niskim poziomie scholaryzacji polskiego społeczeństwa.

Pozostałe sprawy, podnoszone przez respondentów jako wymagające szybkiego rozwiązania w najbliższej przyszłości, były wymieniane przez mniej niż połowę ankietowanych. Spośród podawanych problemów warto skupić uwagę na kwestii budownictwa mieszkaniowego i szeroko pojmowanej gospodarki mieszkaniowej. Jak wiadomo problem mieszkaniowy występuje szczególnie ostro w dużych aglomeracjach miejskich, jednak przeprowadzone badania wykazały, że jest on dotkliwy również w wielu ośrodkach średniej wielkości oraz miastach mających poniżej 10 000 mieszkańców. Wśród 42 przedstawicieli władz lokalnych, którzy uznali problem mieszkaniowy za szczególnie ważny i wymagający rychłego rozwiązania, aż 32 reprezentowało miasta, m.in. Nowy Sącz, Konin, Kraśnik, Starogard Gdański, Świdnik, Luban, Piaseczno, Kamienną Górę i Mrągowo. Ponadto należy stwierdzić, że kwestia mieszkaniowa była traktowana jako jeden z głównych problemów lokalnych również w wypowiedziach przedstawicieli władz gminnych – zwłaszcza z tych jednostek, które sąsiadują z większymi aglomeracjami, a także z gmin jednoimiennych z miastami (Kłodzko, Sierpc, Chełmno), które z reguły są upośledzone w sensie inwestycyjnym i planistycznym wobec pobliskich ośrodków miejskich. Natomiast w przypadku gmin typowo rolniczych problem mieszkaniowy był podnoszony incydentalnie, co można tłumaczyć faktem, iż na obszarach wiejskich sytuacja w tym zakresie przedstawia się lepiej niż w miastach (co w świetle wskaźników mówiących o zagęszczeniu izb, rozwoju budownictwa indywidualnego w ostatnich latach itp. chyba jest prawdą). Możliwe, że w opinii władz lokalnych dla wsi polskiej ważniejsze są inne problemy, np. zaopatrzenie w wodę czy gaz sieciowy, które usuwają kwestię mieszkaniową na dalszy plan.

Niemożliwość zaspokojenia pewnych potrzeb lokalnych i dążenie do ich zaspokojenia w przyszłości związane jest z występowaniem barier utrudniających ich realizację. Zdaniem przedstawicieli władz lokalnych, tymi barierami powodującymi pojawienie się problemów, które wobec niemożności ich zaspokojenia obecnie, wymagają rozwiązania w najbliższej przyszłości są: /1/ brak odpowiednich środków finansowych (odpowiedź

taką podało ponad 95% respondentów), /2/ niedobory w zakresie siły roboczej oraz /3/ braki materiałowe. Inne bariery, jak brak odpowiednich przepisów, niewystarczająca aktywność miejscowej ludności itp., były wymieniane znacznie rzadziej.

Priorytety w rozwoju poszczególnych działów gospodarki komunalnej

Z zagadnieniem problemów, które są przez przedstawicieli władz lokalnych postrzegane jako wymagające szczególnie szybkiego rozwiązania w niedalekiej przyszłości, wiąże się ściśle kwestia priorytetów w rozwoju całej gospodarki komunalnej.

Badania empiryczne przeprowadzone w innych krajach dowiodły, że orientacje liderów lokalnych co do zadań priorytetowych w rozwoju społeczno-gospodarczym danego miasta czy gminy zależą od wielu czynników egzogenicznych (polityka finansowa państwa, stopień centralizacji decyzji, ogólna sytuacja gospodarcza i polityczna itd.), jak i endogenicznych (układ sił politycznych na danym terenie, przynależność partyjna czołowych przedstawicieli władz lokalnych, sytuacja gospodarcza, preferencje ludności i inne). W badaniach przeprowadzonych przez R. Balme (1989) stwierdzono, że merowie we Francji czy władze lokalne w USA, Norwegii i Finlandii preferują rozwijanie infrastruktury technicznej miasta czy gminy, przy czym władze terenowe w krajach skandynawskich chętnie rozwijają usługi społeczne, co wynika z opiekuńczej roli państwa. Z kolei w innych badaniach, przeprowadzonych w miastach francuskich, stwierdzono, że przedstawiciele władz miejskich popieraliby na swoim terenie rozwój przemysłu, handlu oraz funkcji mieszkaniowych, a w znacznie mniejszym stopniu przywiązują uwagę do rozwoju transportu publicznego (Hoffmann-Martinot, Nevers 1986).

Przedstawiciele władz terenowych w Polsce widzą jako szczególnie priorytetowe następujące działy gospodarki komunalnej (Tab. 9 w Aneksie C):

- /1/ gospodarkę kanalizacyjno-ściekową (70.7% respondentów),
- /2/ zaopatrzenie w wodę (66.7%),
- /3/ ochronę środowiska (59.1%),
- /4/ zaopatrzenie w gaz (50.5%),
- /5/ gospodarkę mieszkaniową (45.0%),
- /6/ szkolnictwo podstawowe (43.7%).

Ponadto do sektorów, które zostały w nieco większej liczbie wypo-

wiedzi potraktowane priorytetowo należą: infrastruktura drogowa, opieka zdrowotna, handel, rzemiosło i kultura (ponad 25% odpowiedzi). Natomiast działami, które są traktowane jako rozwinięte w stopniu wystarczającym i z tego powodu znalazły się jedynie w nieznacznej liczbie wypowiedzi, okazały się elektroenergetyka i szkolnictwo ponadpodstawowe.

Szczegółowa analiza wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych pokazała, że na ogół opinie naczelników miast (gmin) były zbieżne z ocenami przewodniczących rad narodowych. Pewne rozbieżności wystąpiły w działach należących do sfery usług społecznych (kultura, szkolnictwo podstawowe i wychowanie przedszkolne), w gospodarce ściekowej, gospodarce mieszkaniowej i usługach rzemieślniczych, gdzie administracja terenowa częściej niż przewodniczący opowiadała się za priorytetowym traktowaniem tych działów, jak również w kwestii rozwijania sieci gazowniczej, handlu i opieki zdrowotnej, którym to sektorom gospodarki lokalnej większe znaczenie nadawali reprezentanci organów wybieralnych.

W trakcie analizy uzyskanych materiałów dały się zauważyć pewne prawidłowości przestrzenne, co oznacza, że w różnych województwach władze lokalne odmiennie widzą priorytetowość poszczególnych działów gospodarki komunalnej. Na przykład problem ochrony środowiska jest traktowany ze szczególną uwagą w południowej Polsce (zarówno na terenach silnie zurbanizowanych i uprzemysłowionych, jak i w gminach typowo turystycznych), opieka zdrowotna – w województwach: stołecznym warszawskim oraz tarnobrzeskim, toruńskim, legnickim i jeleniogórskim; zaopatrzenie w wodę w białostockim, kieleckim, częstochowskim, leszczyńskim i ciechanowskim itd. Na ogół rozkład przestrzenny odpowiedzi co do priorytetów w gospodarce komunalnej był zbieżny z opiniami co do głównych problemów nękających daną społeczność lokalną, a także wykazywał zbieżność z potrzebami, które zdaniem respondentów były najslabiej zaspokojone na danym terenie. W tym miejscu nasuwa się pewna uwaga dotycząca rozbieżności między traktowaniem przez respondentów sytuacji w szkolnictwie ponadpodstawowym jako dalekiej od zaspokojenia miejscowych potrzeb, przy jednoczesnym pomijaniu tego działu szkolnictwa wśród priorytetowych sektorów gospodarki komunalnej. Wydaje się, że w opinii znacznej liczby respondentów, zwłaszcza przedstawicieli gmin, szkolnictwo ponadpodstawowe jest niejako usługą zewnętrzną, to znaczy jest tym działem gospodarki komunalnej, który bądź nie występuje na danym terenie, bądź na który władza lokalna nie ma wpływu. Tym samym potrzeby w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego mogą być nie spełnione, lecz w opinii przedstawicieli władz

miejscowych rozwój tego rodzaju usług leży poza zasięgiem ich możliwości i stąd nie znalazły one miejsca wśród działań uznanych za priorytetowe. Jeżeli podany wyżej sposób interpretacji jest prawidłowy, to skłania to do zastanowienia się nad mentalnością niektórych przedstawicieli władz lokalnych, którzy wychodząc z założenia, że przyszłość powinna być projekcją przeszłości a zwłaszcza teraźniejszości, nie dopuszczają myśli o zmianie status quo. Powyższego stwierdzenia nie można traktować jako pewnika, aczkolwiek również przy interpretacji wypowiedzi na inne tematy nasuwają się podobne spostrzeżenia. Przemawiają za tym również wyniki badań nad funkcjonowaniem układów lokalnych otrzymane przez zespół W. Piotrowskiego (Piotrowski, Majer, 1988), W. Gumułę (1988) czy J. Hryniewicza (1988).

Porównując poglądy respondentów na priorytety w dalszym rozwoju miasta czy gminy z typologią postaw władz lokalnych co do strategicznych kierunków dalszego rozwoju miast w USA, opracowaną przez P.R. Ebertsza i J.M. Kellyego (1985), można zauważyć, że postawy liderów polskich zbliżone są do kategorii nazwanej „ceremonialną” (ceremonial), której reprezentanci w swoich poglądach opierają się na założeniach polityki forsowanej przez centrum, pragną kontynuować dotychczasowe działania itp. Jej przeciwieństwem jest postawa „aktywna” (activist).

Perspektywiczne kierunki rozwoju miast i gmin

W badaniach nad strategiami władz lokalnych istotne miejsce zajmuje kwestia preferencji co do rozwoju ludnościowego danego miasta czy gminy, jak również poznanie poglądów liderów lokalnych co do głównych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki.

Zgodnie z charakterem gospodarki badanych jednostek, ponad 60% respondentów widziało dalszy rozwój swojego terenu w umacnianiu funkcji rolniczych (Tab. 10 w Aneksie C). Pogląd ten był szczególnie często prezentowany przez przewodniczących rad narodowych, spośród których znaczna część posiadała własne gospodarstwa rolne, a wielu innych miało zatrudnienie w instytucjach ściśle związanych z obsługą rolnictwa (gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, służba weterynaryjna, oświata rolnicza itp.).

Stosunkowo niewielu respondentów wiązało przyszłość swojego terenu z rozwojem innych funkcji. Około 5% badanych osób uważało, że

przyszłość ich terenu zależeć powinna od rozwijania funkcji przemysłowych, przy czym wśród naczelników wypowiadających się w ten sposób wszyscy reprezentowali miasta. Na ogół większe, o rozwiniętych już funkcjach przemysłowych (Jaworzno, Zduńska Wola, Lubañ, Stargard Szczeciński), czy też o monofunkcyjnej roli przemysłu (Czechowice-Dziedzice, Rejewiec Fabryczny, Polkowice). Tylko w jednym przypadku za rozwojem funkcji przemysłowych opowiedział się przedstawiciel władzy gminnej. Nieco więcej osób dostrzegało przyszłość swojego terenu w rozwijaniu funkcji turystyczno-wypoczynkowych. Opinie takie były ujawniane przez przedstawicieli miast i gmin o rozwiniętych już obecnie funkcjach turystycznych (np. Władysławowo, Ustka – w strefie nadmorskiej; Rajcza, Porąbka, Stryszawa, Lesko, Czernichów, Solina, Mszana Dolna – góry i tereny podgórskie; Mragowo, Augustów i Miłomłyn – obszar pojezierzy), jak i przez reprezentantów gmin będących miejscem wypoczynku weekendowego w strefie podmiejskiej dużych aglomeracji (Zaniemyśl, Śieraków i Ostroróg w województwie poznańskim, Olsztyn i Kroczyce w częstochowskim, Dobczyce w miejskim krakowskim). W niektórych przypadkach pragnienie rozwijania funkcji turystyczno-rekreacyjnych deklarowali przedstawiciele miast i gmin, w których funkcje te nie odgrywają większego znaczenia, a rozwój innych sektorów gospodarki wydaje się uniemożliwiać wiązania przyszłości z funkcjami rekreacyjnymi (np. Skawina). Warto również zauważyć, że za umacnianiem funkcji turystycznych wypowiedzieli się przedstawiciele miast o znacznych walorach krajoznawczych (Frombork, Kazimierz Dolny, Nowy Sącz) i uzdrowiskowych (Ciechocinek, Otmuchów).

W mniejszości były osoby, które widziały przyszłość swojego terenu w rozwijaniu funkcji mieszkaniowo-usługowych. Opinie takie pochodziły w znacznej mierze od przedstawicieli dużych miast (np. Konin, Nowa Sól, Starogard Gdański, Kamienna Góra), jak również miast satelitarnych położonych w pobliżu największych aglomeracji miejskich (Skawina, Piaseczno, Świdnik). Podobne preferencje wykazywali niektórzy reprezentanci gmin sąsiadujących z niektórymi większymi ośrodkami miejskimi – Warszawą, Opolem, Przemyśłem.

Ostatnią grupę stanowią wypowiedzi za rozwojem miast (gmin), opartym na rozwoju rzemiosła i rolnictwa podmiejskiego. Okazało się, że tego rodzaju preferencje ujawnili reprezentanci 31 miast i gmin, przy czym znaczna ich część pochodziła z województwa stołecznego warszawskiego (przyszłość w rozwijaniu gospodarki podmiejskiej widzieli reprezentanci 5, spośród 6 jednostek objętych badaniami), opolskiego, skierniewickiego i toruńskiego. Na ogół tego typu poglądy ujawniali reprezentanci gmin o

rozwinętej już obecnie gospodarce podmiejskiej, aczkolwiek w niektórych przypadkach można uznać, że ujawnione preferencje były bardziej związane z „życzeniami” niż miały oparcie w realiach.

Podsumowując kwestię preferencji przedstawicieli władz lokalnych co do kierunków dalszego rozwoju reprezentowanych przez nie miast (gmin), należy zwrócić uwagę na pewne charakterystyczne zjawiska.

Na ogół przedstawiciele władz terenowych widzą dalszy rozwój swojej jednostki jako kontynuację trendów występujących obecnie. Oceniając tego rodzaju postawy można dojść do wniosku, że respondenci wykazali znaczny realizm w ocenianiu możliwości rozwojowych swojego miasta (gminy), chociaż z drugiej strony można to odebrać jako przejaw braku własnych, oryginalnych programów rozwojowych, jako niemożność wyzolenia się z utartych szablonów czy zrezygnowania ze stosowanych dotychczas rozwiązań.

Druga refleksja związana jest z faktem, że w niektórych przypadkach preferencje co do kierunków dalszego rozwoju wydają się nie mieć żadnego oparcia w obiektywnej rzeczywistości. Jest to więc postawa przeciwna wobec opisanej wcześniej. Absurdalność niektórych preferencji pozwala sądzić, że osoby, które je ujawniły, kierowały się swoiście pojmowaną modą i bezkrytycznie akceptowały rozwiązania, które na innych terenach sprawdziły się, lecz w ich mieście czy gminie nie mają szans na realizację z racji odmiennych warunków przyrodniczych, innego usytuowania w systemie gospodarczym kraju itd.

Kolejnym zagadnieniem, związanym z preferencjami co do kierunków dalszego rozwoju badanych miast i gmin, była kwestia, w jaki sposób respondenci oceniają własne możliwości rozwojowe w odniesieniu do innych jednostek o zbliżonej wielkości i podobnych funkcjach w tym samym województwie.

Porównując liczbę osób, które pozytywnie oceniają możliwości rozwojowe własnego terenu, z respondentami, którzy wykazywali pesymizm, trzeba stwierdzić, że udział tych pierwszych był znacznie większy (139:88). Szczególnie wysoko oceniali własne możliwości rozwojowe przedstawiciele następujących typów miast i gmin:

/1/ jednostek leżących w strefie podmiejskiej Warszawy (Radzymin, Piaseczno, Wesoła, Wiązowna) i innych większych miast,

/2/ ośrodków o dominacji funkcji turystycznych i uzdrowiskowych (Frombork, Krynica, Mrągowo, Kazimierz Dolny, Solina, Ustka, Władysławowo, Górzno),

/3/ miast przemysłowych (Czechowice-Dziedzice, Lapy, Rejowiec Fabryczny, Świdnik, Zdzieszowice),

/4/ miast średniej wielkości o rozwiniętych funkcjach usługowo-administracyjnych (Konin, Nowy Sącz, Nowa Sól, Stargard Szczeciński).

Uzyskany obraz jest zbieżny z badaniami typologicznymi przeprowadzonymi przez P. Swianiewicza (1989), który stwierdził, że – ze względu m.in. na sytuację finansową – ośrodki podmiejskie, większe miasta oraz miasta i gminy o rozwiniętych funkcjach turystyczno-rekreacyjnych stanowią grupę jednostek najlepiej rozwiniętych.

Opierając się na szczegółowej analizie otrzymanych odpowiedzi, można stwierdzić, że na ogół naczelnicy wykazywali większy optymizm co do własnych możliwości rozwojowych niż przewodniczący rad narodowych. Interpretując uzyskane wyniki można pokusić się o stwierdzenie, że przedstawiciele lokalnej administracji mogli kierować się „urzędowym optymizmem”, gdyż często personalnie byli odpowiedzialni za rozwój podległego im terenu. Przewodniczący mogli wypowiadać się zgodnie z „obywatelskim sceptycyzmem” bądź nie mając dobrego rozeznania w sytuacji swojego terenu na tle innych jednostek (wielu z nich po raz pierwszy pełniło funkcję nie tylko przewodniczącego, ale i radnego), bądź negatywnie oceniając skuteczność działań aparatu administracyjnego, bądź też hołdując swoistej modzie na negowanie wcześniejszych osiągnięć. Trudno na przykład zrozumieć powody frustracji władz Polkowic, Leska, Gąbina czy Krzyża, gdyż inne miasta w tych regionach znajdują się w sytuacji znacznie trudniejszej.

Interesujące jest spostrzeżenie, że znaczna część osób uważających swoje miasto (gminę) za upośledzoną w porównaniu z innymi jednostkami w regionie reprezentowało województwo częstochowskie, a także województwa: leszczyńskie, piotrkowskie, ciechanowskie i zielonogórskie. Większość badanych jednostek w tych województwach znajdowało się w pobliżu dużych aglomeracji, lecz już poza strefą intensywnej gospodarki podmiejskiej. Ponadto ogromna część gmin i miast, których władze oceniły negatywnie własne możliwości rozwojowe w porównaniu z innymi jednostkami w województwie, znajdowała się w nowych województwach utworzonych w roku 1975. W związku z tym frustrację liderów lokalnych można widzieć również przez pryzmat konfliktu centrum-peryferie, przy czym rolę centrum pełni stolica nowego województwa (często nie akceptowana przez ludność niektórych rejonów), a peryferiami można nazwać gminy i miasta, które ciążyą do dawnych województw. Dowodem mogącym potwierdzić słuszność postawionej tezy mogą być wypowiedzi respondentów z południowej części województwa częstochowskiego, czy południowo-wschodniej części piotrkowskiego, gdzie bardzo silnie odczu-

wany jest resentyment do stanu sprzed roku 1975, kiedy to tereny te należały do województw katowickiego i kieleckiego.

Ostatnim problemem dotyczącym perspektyw rozwojowych miast i gmin w opinii ich władz, była kwestia przewidywanego (i jednocześnie pożądanego) rozwoju ludnościowego danego obszaru.

Jednym z elementów towarzyszących zazwyczaj rozwojowi społeczno-gospodarczemu danego terenu jest wzrost liczby ludności. Znaczna część respondentów wiązała ze sobą te dwa zjawiska – łącznie za dalszym rozwojem ludnościowym wypowiedziało się 59.8% badanych osób (291 respondentów). Na ogół preferencje przedstawicieli administracji pokrywały się z opiniami przewodniczących rad narodowych. Za dalszym zwiększeniem liczby ludności opowiadali się przede wszystkim reprezentanci województw słabo zaludnionych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych (zielonogórskie, suwalskie, pilskie, olsztyńskie) oraz województw południowej Polski – wałbrzyskie, opolskiego, częstochowskiego. Znaczny udział wśród miast i gmin, gdzie dalszy rozwój ludnościowy uznano za pożądaný, miały jednostki o funkcjach turystyczno-rekreacyjnych oraz leżące w strefie podmiejskiej Warszawy i Krakowa. Przedstawiciele tych miast i gmin, jak również terenów silnie wyludniających się w zachodniej Polsce (Łęknica, Cybinka, Warnice) i jednostek o rozwiniętych funkcjach turystycznych uznali, że w ich przypadku pożądaný byłby wzrost liczby ludności nawet o 200% względem obecnej wielkości. Nasuwa się w tym miejscu spostrzeżenie, że podobną postawę wykazali przedstawiciele terenów stagnujących czy nawet będących w regresie (czego depopulacja jest najlepszym odzwierciedleniem), jak i miast oraz gmin dobrze prosperujących, o szerokich perspektywach rozwoju w przyszłości.

Przeważająca część respondentów wypowiedziała się za umiarkowanym rozwojem ludnościowym swojego terenu. Można to interpretować co najmniej w dwojaki sposób. Pierwszym wytłumaczeniem może być powolny zanik postawy wiążącej postęp z urbanizacją (w sensie demograficznym i administracyjnym), po drugie, u wielu osób mogła wystąpić obawa, że dalszy rozwój ludnościowy przyniesie obniżenie poziomu życia, pogorszenie dostępności usług (na ogół źle funkcjonujących), degradację środowiska itd. Jednym słowem – znaczna część przedstawicieli władz lokalnych mogła kierować się poglądem, iż „małe jest piękne”. Ponadto można przyjąć założenie, że pewna część respondentów (możliwe, że większość) uznała, że w sytuacji kryzysowej, w jakiej znajduje się Polska, dalszy rozwój ludnościowy byłby czymś niekorzystnym.

Uwagi końcowe

Z przedstawionych informacji wynika, że w percepcji władz lokalnych głównymi problemami, które należy rozwiązać w najbliższej przyszłości, są kwestie związane z szeroko pojmowaną ochroną środowiska oraz rozwojem miejscowej infrastruktury technicznej i społecznej. Nic więc dziwnego, że właśnie sektory gospodarki komunalnej, związane z zaspokojeniem wyżej wymienionych potrzeb, mają – zdaniem respondentów – priorytetowy charakter. W trakcie badań stwierdzono zbieżność niektórych opinii w poszczególnych regionach Polski, co wskazuje na duże zróżnicowanie regionalne poziomu rozwoju niektórych działów gospodarki komunalnej.

Wypowiadając się na temat strategii rozwojowych, znaczna część respondentów preferowała umiarkowany rozwój, oparty na występujących na danym terenie zasobach przyrodniczych i uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Analizując rozkład przestrzenny preferencji co do kierunków dalszego rozwoju miast i gmin, nie można stwierdzić prawidłowości regionalnych, natomiast bardzo ostro zaznaczyły się związki z aktualnymi funkcjami danej jednostki.

Literatura

- Balme R. , 1989, *Choosing the budget size – mayors' spending preferences in a cross-national perspective*, referat na konferencję „New leaders, parties and groups in local politics”, FAUI, 8-9.4.1989, Paryż,
- Eberts P.R., Kelly J.M. , 1985, *How mayors get things done: community politics and mayors' initiatives*, [w:] *Research in urban policy*, vol. 1, red. T.N. Clark, JAI Press Inc.,
- Gumuła W. , 1988, *Recepcja instytucji centralnych w układach władzy i strukturach lokalnych. Ogólna charakterystyka z badań zespołu w 1988 r.*, archiwum CPBP 09.8,
- Hoffmann-Martinot V., Nevers J-Y. , 1986, *Rooms of manoeuvre and strategies of French municipalities in a context of austerity and decentralization*, referat na konferencję „Political learning, fiscal austerity and urban innovation”, 1-6.4.1986, Goteborg,

- Hryniewicz J.** , 1988, *Pultusk jako społeczność lokalna. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna*, archiwum CPBP 09.8,
- Hrynkiewicz J.** , 1988, *Spółeczny ruch ekologiczny w Międzyrzeczu Wielkopolskim (1983-1987)*, „Państwo i kultura polityczna”, z. 5,
- Piotrowski W., Majer A., Michałowska E.** , 1988, *Poddębice – układ lokalny wobec zmiany statusu polityczno-administracyjnego – raport z badań w 1988 r.*, archiwum CPBP 09.8,
- Swianiewicz P.** , 1989, *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”, t. 19, IGP UW,

Strategie finansowe władz lokalnych

Wprowadzenie

Rozdział ten składa się z trzech części. W pierwszej analizowane są postawy respondentów wobec mających się pojawić w najbliższym czasie nowych uregulowań prawno-ustrojowych, przyznających osobowość prawną samorządom lokalnym. Z punktu widzenia finansów, do najważniejszych konsekwencji tego faktu należeć będzie własność komunalna i możliwość zaciągania kredytów. Druga część stanowi ogólne tło mówiące o postawach liderów lokalnych wobec problemów budżetowych. Analizowane są w niej skłonności do zwiększania lub do oszczędności w wydatkach publicznych. Część trzecia poświęcona jest planowanym strategiom finansowym. Poglądy przedstawicieli władz lokalnych na sposoby rozwiązywania trudności finansowych nie były do tej pory w Polsce szerzej badane. W krajach zachodnich kierunek ten należy do najważniejszych nurtów badań problemów lokalnych. Jako przykład można tu podać powstanie dużego międzynarodowego programu „Fiscal Austerity and Urban Innovation”, poświęconego tematyce (T.N. Clark, 1985).

Dotychczasowe zainteresowania polskich naukowców finansami lokalnymi koncentrowały się raczej na rozwiązaniach w skali makro (patrz np. badania prowadzone pod kierunkiem K. Sobczaka, 1988 lub M. Kuleszy, 1983). Jest to o tyle zrozumiałe, że do niedawna jeszcze bardzo niewiele zależało od aktywności władz i społeczności lokalnych, a o zmianach sytuacji finansowej miast i gmin decydowały niemal wyłącznie postanowienia zapadające na wyższych szczeblach. Od pewnego czasu ta sytuacja ulega

jednak powolnej zmianie, należy się również spodziewać, że wprowadzenie systemu samorządowego w Polsce spowoduje, iż w najbliższym czasie zmiany te będą znacznie szybsze. Poznanie obecnych poglądów liderów lokalnych na sposoby rozwiązywania problemów finansowych „ich” jednostek wydaje się zatem bardzo istotne.

Propozycje wykorzystania nowych możliwości

Dwa pytania w przeprowadzonej ankiecie dotyczyły sposobu wykorzystania pojawiających się, w wyniku wprowadzanych reform, nowych możliwości rozwoju miast i gmin. Jedno z pytań dotyczyło planowanego sposobu wykorzystania zaciąganych w przyszłości kredytów, natomiast w drugim respondenci proszeni byli o wskazanie, jakie ich zdaniem elementy powinny wejść w skład tworzonej własności komunalnej. Szczegółowe dane dotyczące odpowiedzi na te pytania znajdują się w tabelach 18 i 19.

Wśród podawanych sposobów wykorzystania kredytów na czoło wysuwano następujących pięć celów (w kolejności od najczęściej do najrzadziej wymienianych):

- rozbudowa infrastruktury technicznej (wodociąg, c.o itp.),
- utworzenie przedsiębiorstw produkcyjnych,
- rozbudowa urzędów ochrony środowiska,
- zwiększenie budownictwa mieszkaniowego,
- rozbudowa infrastruktury oświatowej.

W dalszej kolejności, ale wskazywane już prawie dwa razy rzadziej, znalazły się:

- rozbudowa infrastruktury ochrony zdrowia,
- rozbudowa sieci handlowej.

Inne możliwości wykorzystania kredytów wymieniane były jedynie sporadycznie.

Rozkład uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że zaciągane kredyty powinny, zdaniem liderów lokalnych, służyć zarówno natychmiastowemu

zaspokajaniu najbardziej palących potrzeb społeczności lokalnych, jak i inwestycjom mającym na celu zaspokajanie potrzeb poprzez uruchamianie produkcji lub/i zwiększanie dochodów osiąganych przez gminy.

Odpowiedzi udzielane przez naczelników i przewodniczących rad narodowych są bardzo podobne. Różnice występują natomiast, jeśli weźmiemy pod uwagę niektóre charakterystyczne cechy jednostek lub cechy społeczne respondentów.

W jednostkach wiejskich, znacznie częściej niż przeciętnie wymieniane są: rozbudowa infrastruktury oświatowej, ochrona zdrowia i rozbudowa komunikacji publicznej, natomiast znacznie rzadziej zwiększenie budownictwa mieszkaniowego (na wsi znacznie częściej niż w mieście finansowanego przez inwestorów indywidualnych). Oczywiście odwrotna zależność dotyczy jednostek miejskich.

W jednostkach o złej sytuacji finansowej rzadziej niż przeciętnie wymieniany był rozwój budownictwa mieszkaniowego, natomiast częściej inwestycje dotyczące oświaty i komunikacji publicznej. Różnice te można wytłumaczyć tym, iż w złej sytuacji finansowej znacznie częściej są gminy wiejskie. Interpretacja ta nie wyjaśnia jednak, dlaczego w jednostkach tych rzadziej wymienia się tworzenie przedsiębiorstw produkcyjnych i rozbudowę urządzeń ochrony środowiska, natomiast częściej rozbudowę sieci wodociągowej, c.o. itp. Dwie pierwsze z wymienionych tu różnic zdają się wskazywać, że w najbiedniejszych jednostkach częściej dominuje strategia „na przetrwanie”, polegająca na łataniu najbardziej uciążliwych dziur, bez prób podejmowania bardziej odważnych i dalekowzrocznych działań.

Stosunkowo silne są różnice uzyskanych odpowiedzi w zależności od geograficznej lokalizacji jednostek. Respondenci z Ziemi Odzyskanych dwukrotnie rzadziej od pozostałych wymieniali tworzenie przedsiębiorstw produkcyjnych (byłoby to kolejnym potwierdzeniem tezy o małej innowacyjności władz lokalnych w tym regionie), rozbudowę urządzeń infrastruktury technicznej (prawdopodobnie dlatego, że nasycenie tymi urządzeniami jest tam stosunkowo najlepsze), natomiast prawie dwa razy częściej wymieniali budownictwo mieszkaniowe. W jednostkach zlokalizowanych na terenie historycznej Kongresówki zwraca uwagę przede wszystkim częstość wymieniania inwestycji dotyczących infrastruktury technicznej. Wiąże się to zapewne z bardzo słabym wyposażeniem tego regionu. W Wielkopolsce rzuca się w oczy znacznie częstsze niż w innych rejonach wymienianie inwestycji dotyczących oświaty.

Interesujące jest, że w Galicji i w Wielkopolsce znacznie częściej niż w innych częściach kraju na pierwszym miejscu wymieniane były inwestycje

je dotyczące ochrony środowiska. Trudno wytłumaczyć tę prawidłowość różnicami w stanie środowiska w tych rejonach. Jedynym nasuwającym się wyjaśnieniem jest (ujawniająca się także w odpowiedziach na niektóre inne pytania) żywsza tradycja samorządowa i hipoteza bardziej gospodarskiego, m.in. dalekowzrocznego podejścia do problemów rozwojowych gminy. Hipoteza ta, sformułowana na podstawie odpowiedzi na jedno tylko pytanie brzmi dość ryzykownie, w zestawieniu jednak z faktami przytaczanymi w innych częściach tego opracowania, jak również wynikającymi z niektórych innych badań, zyskuje cechy prawdopodobieństwa.

Respondenci pytani byli również o to, co ich zdaniem powinno wejść w skład własności komunalnej. Najczęściej wymienianą kategorią były urządzenia komunalne: wodociąg, ciepłownia itp. (80,3% wskazań) i budynki użyteczności publicznej (73,7% wskazań), natomiast najrzadziej wskazywano na banki (12,3%). Pozostałe kategorie wymieniało od 30 do 40% respondentów.

Ogólnie rzecz biorąc, dały się zaobserwować dwa podejścia do tego problemu. Według pierwszego, własność komunalna miałaby obejmować obiekty przynoszące dochody i poprawiające sytuację finansową gminy (przede wszystkim przedsiębiorstwa produkcyjne, banki); według drugiego chodziłoby głównie o formalne przejęcie budynków i urządzeń użyteczności publicznej i tak już najczęściej zarządzanych przez władze lokalne. Ta druga opcja występuje częściej, przy czym trzeba zauważyć, że wybór kierunku „dochodowego” nie wyklucza zazwyczaj pewnych elementów drugiego podejścia.

Strategie skierowane na powiększanie dochodów miast i gmin częściej przedstawiali przewodniczący rad narodowych, natomiast naczelnicy częściej wskazywali na potrzebę przejęcia urządzeń i budynków użyteczności publicznej. Przykładowo, przedsiębiorstwa produkcyjne powinny wejść w skład własności komunalnej zdaniem 35,8% naczelników i 40,3% przewodniczących narodowych. W przypadku zakładów usługowych liczby te wynoszą odpowiednio 30,9 i 41,7, w przypadku zaś banków 10,7 i 13,6%. Z kolei urządzenia komunalne wymieniło 83,5% naczelników i 77% przewodniczących rad narodowych.

Każdy z respondentów wymienił przeciętnie 3,2 kategorii. Liczba ta była znacznie większa w przypadku jednostek miejskich (przeciętnie 3,6 kategorii). Największe różnice między miastami i jednostkami większymi dotyczyły: ziemi (53,1% wskazań w miastach wobec 39,6% średnio w badanej populacji), budynków mieszkalnych (50 i 38,8%) oraz przedsiębiorstw produkcyjnych (odpowiednio 42 i 38%). Pozostałe kategorie wymieniane były z podobną częstością. Różnice te nie zaskakują wobec

faktu, że budynki mieszkalne kwaterunkowe, które mogłyby ewentualnie wejść w skład własności komunalnej, znajdują się głównie w miastach; również w miastach łatwiejsze byłoby też przejęcie ziemi, a sprzedaż działek mogłaby przynieść znacznie większe zyski niż na obszarach wiejskich.

Interesujące są różnice występujące między poszczególnymi regionami Polski. Rzuca się w oczy główna prawidłowość, iż jednostki zlokalizowane na terenie dawnej Galicji najczęściej nastawione są na uzyskiwanie dochodów z własności komunalnej. Znacznie częściej niż w innych regionach respondenci chcą włączyć do niej przedsiębiorstwa produkcyjne (60,7% respondentów), zakłady usługowe (47,6%), banki (17,9%).

Warto także zauważyć, że w jednostkach będących w gorszej sytuacji finansowej respondenci generalnie wymieniają mniej kategorii jako potencjalnych składników własności komunalnej. Przyczyna tego jest bardzo prozaiczna; w jednostkach tych najczęściej jest mniej obiektów, które można by ewentualnie przejąć. Nie zawsze pamiętają o tym optymiści, uważający wprowadzenie własności komunalnej i automatycznie działające lekarstwo wpływające na poprawę sytuacji finansowej miast i gmin.

Preferencje dotyczące wydatków na poszczególne działy gospodarki

Pytania 40-42 ankiety dotyczyły preferencji wydatków na poszczególne działy gospodarki. Respondenci pytani byli o ich ocenę preferencji wydatków: radnych rady narodowej, urzędu miejskiego (gminnego) i mieszkańców miasta (gminy). Uzyskanych odpowiedzi nie można oczywiście traktować jako miarodajnych w odniesieniu do poglądów przeciętnych mieszkańców, interesujące jest natomiast pytanie, gdzie w opinii władz lokalnych występują największe rozbieżności między ich preferencjami a preferencjami mieszkańców.

Ogólnie można powiedzieć, że respondenci znacznie częściej proponowali zwiększenie niż zmniejszenie wydatków z budżetów lokalnych. Jest to oczywiście odbiciem niskiego poziomu zaspokojenia potrzeb w wielu dziedzinach. Z drugiej jednak strony jest świadectwem, że większość lokalnych liderów traktuje wzrost wydatków budżetowych jako główny (jeżeli nie jedyny) sposób poprawy sytuacji. Co więcej, wydaje się, że respondenci traktują dążenie do zwiększania wydatków jako zaletę, świadczącą o „gospodarskiej trosce”. Wskazuje na to fakt, że przewodniczący rad narodowych wyżej od naczelników oceniają preferencje wydatko-

we radnych. Z kolei naczelnicy wyżej oceniają preferencje wydatkowe urzędów. Ciekawe, że dążenie do zrównoważenia budżetów poprzez redukcję niektórych wydatków nie wydają się cieszyć równym uznaniem respondentów.

Dążenie do zwiększenia wydatków najczęściej dotyczy urządzeń infrastruktury technicznej (około 83% respondentów wskazuje na konieczność ich zwiększenia), następnie dróg i ulic (77% wskazań) oraz handlu i gastronomii (72% wskazań). Natomiast najrzadziej wymieniane były: pomoc społeczna (25% wskazań), bezpieczeństwo publiczne (29%) i tereny zielone (35%). Kolejność ta jest identyczna w przypadku wszystkich grup, których dotyczyło pytanie, jedynie w przypadku urzędu na trzecim miejscu zamiast handlu i gastronomii pojawiają się wydatki na oświatę.

Według zgodnej oceny naczelników i przewodniczących rad narodowych najsilniejsza tendencja do zwiększania wydatków cechuje urzędników. Jednak według naczelników różnica między urzędem i radą narodową wynosi przeciętnie 7,5 punktów procentowych (tzn. o tyle częściej urzędnicy niż radni dążą do zwiększenia wydatków budżetowych), natomiast według przewodniczących rad narodowych różnica ta wynosi tylko 0,7 punkta procentowego.

Największe różnice między preferencjami urzędu a preferencjami radnych i społeczeństwa występują w przypadku wydatków na sport i rekreację (różnica ok. 14 punktów procentowych), kulturę (13 punktów procentowych), oświatę (9 punktów procentowych) i tereny zielone (8 punktów procentowych). Za każdym razem wyższe były preferencje urzędu. W zmieniającym się systemie prawdopodobne jest zwiększanie się roli rady narodowej w procesie podejmowania decyzji. Może to oznaczać, że oszczędności budżetowych będzie się szukać właśnie w tych sferach działalności.

Na konieczność zwiększania wydatków na różne działy częściej wskazywali respondenci z miast niż z gmin wiejskich. Jest to zgodne z tendencją występującą w wielu krajach, gdyż – zdaniem L.J. Sharpe'a (1977) – w jednostkach miejskich występuje silniejsze dążenie do zwiększania wydatków budżetowych, ponieważ występują w nich dodatkowe kolektywne potrzeby.

Planowane strategie finansowe

Część ta oparta jest na odpowiedziach na pytanie 33 ankiety: *W jaki sposób można by poprawić sytuację finansową miasta (gminy)?* Respondentowi dano do wyboru 17 odpowiedzi, z których miał wybrać kilka

i mógł uszeregować je według ważności. Przedstawione strategie obejmowały nie tylko działania możliwe w świetle obowiązujących regulacji prawnych w chwili przeprowadzania badania, ale i takie, które powszechnie występują w systemach samorządowych w innych krajach i które – jak już wtedy można się było spodziewać – wkrótce mogą pojawić się w Polsce (np. zaciąganie kredytów, lokalna polityka dotycząca podatków, inwestycji itp.). Odpowiedzi te (strategie) podzielić można na 3 podstawowe grupy:

1. Zmniejszanie wydatków budżetu miasta (gminy):

- wydatków na administrację,
- innych wydatków bieżących,
- wydatków inwestycyjnych przez rezygnację z niektórych inwestycji,
- wydatków inwestycyjnych przez zwolnienie tempa realizacji inwestycji,
- wydatków przez rezygnację z dotowania niektórych usług (np. przez podniesienie opłat).

2. Zwiększanie dochodów budżetu miasta (gminy):

- zaciąganie pożyczek i kredytów,
- ubieganie się o zwiększanie dotacji u władz wyższego szczebla,
- zmniejszanie udziałów przekazywanych do budżetu wojewódzkiego,
- zwiększanie podatków od nieruchomości od jednostek gospodarki uspołecznionej,
- zwiększanie podatków od gospodarki nie uspołecznionej.

3. Strategie polegające na usprawnieniach bądź wprowadzaniu nowego rodzaju działań:

- nawiązanie współpracy z innymi miastami (gminami),
- przekazywanie niektórych obowiązków jednostkom gospodarki nie uspołecznionej,
- usprawnienia w systemie zarządzania w przedsiębiorstwach podlegających władzy lokalnej,
- stosowanie nowych technologii w przedsiębiorstwach podlegających władzy lokalnej,

- zwiększanie dochodów własnych przez tworzenie przedsiębiorstw,
- zwiększanie dochodów własnych poprzez pobudzanie gospodarki nieuspołecznionej, np. rzemiosła.

4. Inne.

Powyższe pytanie oraz sposób grupowania odpowiedzi jest w pewnym stopniu wzorowane na metodzie zastosowanej w międzynarodowym badaniu porównawczym Programu „Fiscal Austerity and Urban Innovation” (por. np. P.E. Mouritzem, K. Nielsen, 1988). Są jednak dwie zasadnicze różnice. Po pierwsze, w badaniach prowadzonych w krajach zachodnich zawarte było pytanie o już zastosowane strategie. Ze względu na dopiero pojawiającą się w Polsce samodzielność władz lokalnych, można było pytać jedynie o plany i poglądy na temat przyszłych zachowań. W związku z tym badanie nabierze większej wartości, jeśli uda się je powtórzyć za kilka lat i porównać dzisiejsze deklaracje z rzeczywistą realizacją zamierzeń. Po drugie, ze względu na zasadnicze różnice w ustroju prawnym i gospodarczym w znacznym stopniu inne są zestawy proponowanych strategii w badaniach prowadzonych w Polsce i przez FAUI.

W dalszej analizie wzięto pod uwagę, jak często poszczególne strategie były wymieniane, jak często pojawiały się na pierwszym miejscu oraz które strategie najczęściej były postrzegane jako jedyne możliwe do zastosowania. Zgodnie z uwagami zawartymi we wstępie, poza wynikami ogólnymi interesują nas różnice między poszczególnymi miastami i gminami oraz różnice w odpowiedziach udzielonych przez naczelników i przewodniczących rad narodowych.

Uzyskane odpowiedzi scharakteryzowane są w tabelach 20-22.

1. Zmniejszanie wydatków z budżetów lokalnych

Ta grupa strategii wymieniana była najrzadziej. Jest to o tyle zrozumiałe, że w większości miast i gmin istnieją olbrzymie, wymagające interwencji zaniedbania, a wiele z teoretycznie możliwych oszczędności (np. niektóre wydatki na administrację) wymagałoby zmian systemowych wprowadzonych w skali ponadlokalnej. Z drugiej jednak strony wydaje się, że tak rzadkie wymienianie tej grupy strategii wiąże się również ze swoistą postawą roszczeniową przedstawicieli władz lokalnych i szukaniem rozwiązań istniejących problemów raczej w działaniach skierowanych na zewnątrz niż do wewnątrz.

Z tej grupy strategii stosunkowo najczęściej wymieniane były: zmniejszanie dotacji do różnej działalności (przede wszystkim w miastach, co jest zrozumiałe, bo gmin wiejskich problem ten dotyczy w znacznie mniejszym stopniu) i ograniczanie wydatków na administrację; tę możliwość znacznie częściej dostrzegają przewodniczący rad narodowych niż naczelnicy, wiąże się to prawdopodobnie z mniejszym „zrutynizowaniem” i pewnym „idealizmem” w ich spojrzeniu na problemy miast i gmin.

Najrzadziej wymieniane były ograniczania wydatków inwestycyjnych.

Istnieje pewna różnica między poglądami wyrażanymi przez partyjnych i bezpartyjnych członków władz lokalnych. Ci pierwsi znacznie rzadziej widzą możliwość zmniejszania wydatków bieżących (9% wskazań w przypadku wydatków na administrację i 5% wskazań w przypadku innych wydatków, bezpartyjni odpowiednio 19% i 10% wskazań).

2. Zwiększanie dochodów budżetowych

Ta grupa strategii wymieniana była najczęściej (średnio 4,5 razy częściej niż strategie zmierzające do obniżenia wydatków).

Sformułowaną wyżej tezę o roszczeniowej postawie wielu przedstawicieli władz lokalnych potwierdza fakt, iż z tej grupy najczęściej wymieniano dążenie do zwiększenia otrzymywanych dotacji. Prawie 4% respondentów wymieniło ubieganie się o zwiększenie dotacji jako jedyną planowaną strategię. Trzeba zauważyć, że taka strategia jest odbiciem nastawienia na przetrwanie „do jutra”, nie zawiera zaś żadnej sensownej wizji przyszłości. Ewentualne wprowadzenie zobiektywizowanego systemu rozdziału dotacji sprawi, że postępowanie takie straci rację bytu, gdyż nie da się zwiększyć dochodów poprzez przetargi i nieformalne naciski. Powinno to zwiększyć zainteresowanie pozostałymi strategiami.

Bardzo często wymieniane też było dążenie do zmniejszenia udziałów przekazywanych do budżetu wojewódzkiego. Co ciekawe, nierzadko dążenie do zmniejszania udziałów zgłaszali liderzy gmin, które udziałów wcale nie przekazują. Nie świadczy to najlepiej o orientacji niektórych liderów w problematyce finansowej „ich” gmin. Z drugiej strony fakt ten wskazuje na odczucie głębokiej zależności gmin od województwa i pragnienie zmniejszenia tej zależności.

W omawianej grupie najrzadziej wymieniane było pragnienie zwiększenia podatków, zwłaszcza podatków od indywidualnej działalności gospodarczej. Jak to już zostało powiedziane, rozwój tego sektora bardzo często w znacznym stopniu wpływa na całą sytuację finansową miast i gmin. Toteż wyrażane (przynajmniej w ustnych deklaracjach) poparcie

lokalnych liderów jest faktem optymistycznym, świadczącym o docenianiu znaczenia tego kierunku rozwoju gospodarki. Chęć zwiększenia podatków od jednostek gospodarki nie uspołecznionej szczególnie rzadko wyrażali przewodniczący rad narodowych. Z drugiej strony niechęć do zwiększania podatków może być też wynikiem poszukiwania rozwiązań problemów finansowych głównie poprzez pomoc z zewnątrz.

Jeśli analizujemy całą grupę strategii łącznie, trudno jest dopatrzeć się istotnych różnic międzyregionalnych. Różnice te okazują się znaczące, jeśli przyjrzymy się każdej strategii z osobna. Zwiększenia dotacji najrzadziej domagają się przedstawiciele jednostek zlokalizowanych w Wielkopolsce, najczęściej zaś zlokalizowanych na terenach dawnej Kongresówki i Galicji. Dokładnie odwrotna jest zależność dotycząca dążenia do zaciągania przez miasto (gminę) pożyczek. Mogłoby się wydawać, że zróżnicowanie to jest po prostu wynikiem zróżnicowania zamożności jednostek (najbiedniejsi najczęściej chcą dotacji i boją się zaciągania pożyczek). Jednak przyjrzenie się zróżnicowaniu między miastami i gminami wiejskimi oraz zróżnicowaniu wewnątrz poszczególnych regionów pokazuje, że wniosek taki byłby fałszywy. Wy tłumaczenia należy więc raczej szukać w różnicach tradycji gospodarczej poszczególnych regionów.

Kolejna, znacząca różnica między regionami związana jest ze stosunkiem do zwiększania podatków od indywidualnej działalności gospodarczej. Zamiar taki najrzadziej wymieniany jest w dawnej Galicji oraz Wielkopolsce, najczęściej zaś na terenach Ziemi Odzyskanych (a więc tam, gdzie sektor ten ma najmniejsze znaczenie). Obraz zróżnicowania rozwoju gospodarki nie uspołecznionej w ostatnich latach zdaje się wskazywać, że klimat tworzony przez władze lokalne ma istotne znaczenie dla lokalizacji nowych inicjatyw gospodarczych.

Dążenie do zwiększania dotacji częściej niż przeciętnie w kraju wymieniają przedstawiciele władz w jednostkach o złej sytuacji finansowej. W jednostkach o sytuacji bardzo złej strategia ta wymieniana jest na pierwszym miejscu dwa razy częściej niż w miastach i gminach będących w sytuacji bardzo dobrej. Zależność ta jest zrozumiała i nie może budzić zdziwienia.

Pogarszanie się sytuacji finansowej w ostatnich latach powoduje częstsze dążenie do zaciągania kredytów w celu pobudzenia rozwoju miast i gmin. W miastach i gminach ze wskaźnikiem zmian sytuacji finansowej poniżej 100, zamiar taki wyrażany jest 1,5 raza częściej niż w jednostkach o wartości wskaźnika powyżej 120.

Jest interesujące, że liderzy lokalni wskazujący na brak odpowiednich przepisów prawnych jako na barierę rozwoju ich jednostek, rzadko wymieniają dążenie do zwiększania otrzymywanych dotacji.

Liderzy lokalni, którzy deklarują, że decyzje budżetowe w ich jednostkach są zależne od dyrektyw otrzymywanych z województwa, często oczekują zwiększania otrzymywanych dotacji i zaciągania kredytów (o ponad 10 punktów procentowych częściej niż w przypadku przedstawicieli gmin deklarujących samodzielność decyzji budżetowych). Trzeba zauważyć, że są to strategie zwiększające już istniejącą zależność, mamy tu więc do czynienia ze swego rodzaju akceptacją obecnych warunków i przekształceniem obecnej zależności na płaszczyźnie procesów realnych w „zniewolony umysł”.

Istotne zróżnicowanie wiąże się także z poziomem wykształcenia lokalnych liderów. Naczelnicy i przewodniczący z wyższym wykształceniem rzadziej oczekują zwiększenia dotacji. Strategię tę wymieniają na pierwszym miejscu 1,5 raza rzadziej niż respondenci nie posiadający wyższego wykształcenia.

Wyraźna jest zależność wybieranych strategii od wieku podejmujących decyzje. Młodszy znacznie częściej wymieniają chęć zaciągania kredytów (41% wskazań wśród respondentów poniżej 50 roku życia wobec 24% wśród powyżej 60.), natomiast rzadziej dążenie do zwiększenia otrzymywanych dotacji – choć tu różnica nie jest tak wyraźna i nie przekracza kilku punktów procentowych.

Zdecydowane różnice występują między poglądami partyjnych i bezpartyjnych członków władz lokalnych. Zależność ta jest o tyle zaskakująca, że w obowiązującym – jeszcze w czasie ostatnich wyborów lokalnych – systemie nie było miejsca na znaczące różnice postaw politycznych kandydatów do stanowisk naczelników gmin lub przewodniczących rad narodowych, a przynależność partyjna przedstawicieli władz w poszczególnych jednostkach wynikała z ustaleń zapadających na wyższym szczeblu. Bezpartyjni naczelnicy byli (są) również członkami nomenklatury. Niemniej jednak różnice są na tyle istotne, że trudno je uznać za przypadkowe. Partyjni członkowie władz lokalnych częściej deklarują chęć zwiększania podatków: 23% wskazań w przypadku podatków od gospodarki społecznej i 14% w przypadku gospodarki nie społecznej wobec odpowiednio 16% i 7% wskazań u bezpartyjnych.

3. Strategie polegające na usprawnieniach bądź wprowadzaniu nowego rodzaju działalności

Działania należące do tej grupy strategii wymieniane były również bardzo często, nieco tylko rzadziej niż dążenie do zwiększenia dochodów budżetowych.

Najczęściej wymieniana była chęć powołania nowego przedsiębiorstwa (z którego dochód zasilaby budżet lokalny) oraz popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego. Interesujące byłoby przeprowadzenie ponownego badania, np. w roku 1991 lub 1992, i sprawdzenie, w jakim stopniu deklaracje te znalazły potwierdzenie w podejmowanych działaniach. Podejrzewam bowiem, że (w niektórych przynajmniej wypadkach) wskazania te są wynikiem swego rodzaju mody, lansowanej ostatnio przez różne kręgi opiniotwórcze. Niemniej jednak przyjęcie się takiej mody należy uznać za rzecz pozytywną, świadczącą o zachodzącej przemianie sposobu myślenia lokalnych liderów.

Chęć popierania prywatnego rzemiosła częściej niż przewodniczący rad narodowych deklarują naczelnicy miast i gmin. Jest to nieco zaskakujące w połączeniu ze wspomnianym już faktem, że naczelnicy częściej dążą do zwiększenia podatków od tego rodzaju działalności. W układzie regionalnym rzemiosło cieszy się najmniejszym poparciem władz lokalnych na terenie Ziemi Odzyskanych (co jest kolejnym potwierdzeniem nienajlepszego tam klimatu dla gospodarki nieuspołecznionej).

Trzecią strategią z tej grupy jest przekazywanie niektórych obowiązków jednostkom gospodarki nieuspołecznionej. Kierunek ten można nazwać – w pewnym uproszczeniu – rynkowym kierunkiem reformy gospodarki komunalnej. Wybór ten najczęściej pojawia się w jednostkach zlokalizowanych w Wielkopolsce, najrzadziej zaś na terenie dawnej Kongresówki.

Charakterystyczne jest, że w jednostkach „biednych” rzadziej wymienia się strategię o charakterze innowacyjnym, które mogłyby przyczynić się do poprawy ich pozycji. Chodzi tu o takie działania, jak nawiązywanie współpracy z innymi jednostkami (2 razy częściej wymieniane są one w jednostkach będących w sytuacji dobrej i bardzo dobrej niż w sytuacji gorszej od przeciętnej), przekazywanie niektórych zadań do sektora nieuspołecznionego, popieranie rozwoju rzemiosła (te dwa ostatnie działania w miastach i gminach „bogatych” wymieniane są 1,5 raza częściej).

Lokalni liderzy, wskazujący na brak odpowiednich przepisów prawnych jako barierę rozwoju ich jednostek, częściej od pozostałych wymieniają popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego, powoływanie nowych

przedsiębiorstw, przekazywanie niektórych zadań sektorowi indywidualnemu. Świadczy to, że liderzy ci mają na myśli rzeczywiste bariery dla inicjatyw lokalnych i że zniesienie tych barier mogłoby w jakiejś mierze pobudzić rozwój zarządzanych przez nich jednostek. Wymienione różnice przekraczają 10 punktów procentowych liczby wskazań.

Liderzy posiadający wyższe wykształcenie częściej wykazują postawy innowacyjne. Częściej wymieniają takie strategie, jak popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego i powoływanie przedsiębiorstw lokalnych (ilość wskazań większa o ok. 10 punktów procentowych).

Wyrażna jest także zależność wybieranych strategii od wieku podejmujących decyzje. Młodszy znacznie częściej wymieniają przekazywanie niektórych zadań sektorowi nie uspołecznionemu (odpowiednio 17% wskazań u respondentów poniżej 50 roku życia i 8% wśród respondentów starszych niż 60 lat), powoływanie przedsiębiorstw lokalnych (64 i 52% wskazań), popieranie rozwoju rzemiosła (67 i 48% wskazań, a wśród respondentów poniżej 40 lat nawet 69%).

4. Inne

W tej grupie najczęściej były wymieniane działania w celu zwiększenia zależności przedsiębiorstw od władz miasta lub gminy, na których terenie prowadzą swoją działalność. Chodziło np. o to, by przedsiębiorstwa, które mają swoje oddziały na terenie jakiejś gminy, płaciły podatki do jej budżetu, a nie do budżetu jednostki, w której znajduje się dyrekcja przedsiębiorstwa lub o to, by przedsiębiorstwa były zobowiązane do różnego rodzaju świadczeń finansowych i rzeczowych na rzecz gminy, na terenie której działają.

Interesujące jest, że „inne” strategie znacznie częściej wskazywali respondenci mieszkający w danej miejscowości od ponad 15 lat. Wiąże się to prawdopodobnie z lepszą znajomością problemów „ich” jednostek i w związku z tym większą zdolnością do formułowania własnych pomysłów w zakresie strategii finansowych.

Podsumowanie

Najbardziej ogólne konstatacje dotyczące wyborów strategii finansowych przez przedstawicieli władz lokalnych dadzą się streścić w kilku punktach¹.

¹Kolejność ich wymieniania nie oznacza stopnia ważności

1. Najczęściej wymieniane są strategie polegające na zwiększaniu dochodów budżetowych, najrzadziej zaś zmierzające do ograniczenia wydatków. W tym szczególnie często wymienia się dążenie do zwiększenia otrzymywanych dotacji (u 4% respondentów jest to jedyny proponowany kierunek działań), a najrzadziej rezygnację z części planu inwestycyjnego władz lokalnych.

2. Bardzo często wymieniana jest chęć powołania nowych, dochodowych przedsiębiorstw i popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego. Takie deklaracje są optymistyczne, wskazują bowiem na pozytywne zmiany w sposobie myślenia lokalnych liderów. Jednak dopiero bardziej szczegółowe badania, przeprowadzone za kilka lat, pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy deklaracje te znajdą odbicie w realnych działaniach.

3. Różnice w wypowiedziach naczelników miast i gmin oraz przewodniczących rad narodowych są istotne w przypadku kilku strategii. Ogólnie można powiedzieć, że przewodniczący rad narodowych prezentują stanowisko bardziej radykalne – reformatorskie i prorynkowe (częściej widzą potrzebę oszczędności w wydatkach na administrację, rzadziej chcą zwiększania podatków od jednostek gospodarczych, choć równocześnie rzadziej deklarują poparcie dla rozwoju rzemiosła prywatnego).

4. W niektórych przypadkach zachodzą istotne różnice międzyregionalne. Ogólnie rzecz biorąc, największą samodzielność i najbardziej prorynkową postawę deklarują przedstawiciele władz lokalnych z Wielkopolski. Na odwrótnym biegunie znajdują się jednostki położone na terenie byłej Kongresówki. Interesujące jest również, że przedstawiciele władz lokalnych z Ziemi Odzyskanych najrzadziej deklarują poparcie dla rozwoju gospodarki nie uspołecznionej.

5. Przedstawiciele władz lokalnych bardzo często jako jedną z przyczyn trudności finansowych wymieniają brak powiązań przedsiębiorstw działających na ich terenie z budżetem gminy.

6. Przedstawiciele władz w jednostkach będących w złej sytuacji finansowej relatywnie częściej wymieniają dążenie do zwiększenia dotacji. Zależność ta jest zrozumiała. Charakterystyczne jest natomiast to, że w jednostkach „biednych” rzadziej wymieniane są strategie o charakterze innowacyjnym, które mogłyby przyczynić się do poprawy ich pozycji. Chodzi tu o takie działania, jak nawiązywanie współpracy z innymi jednostkami, przekazywanie niektórych zadań do sektora nie uspołecznionego, popieranie rozwoju rzemiosła. Pozwala to postawić tezę, iż bez względu na przyczyny, które doprowadziły do obecnych zróżnicowań, wprowadzenie rzeczywistego systemu samorządowego bez jednoczesnej zmiany znacznej części władz lokalnych (lub co najmniej wyraźnej zmia-

ny ich mentalności) prowadziłyby do samopowielania obecnych różnicowań.

7. Pogarszanie się sytuacji finansowej w ostatnich latach powoduje częstsze pragnienie zaciągania kredytów w celu pobudzenia rozwoju miast i gmin.

8. Lokalni liderzy, wskazujący na brak odpowiednich przepisów prawnych jako barierę rozwoju ich jednostek, rzadziej od pozostałych respondentów wymieniają dążenie do zwiększania otrzymywanych dotacji, częściej natomiast popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego, powoływanie nowych przedsiębiorstw, przekazywanie niektórych zadań sektorowi indywidualnemu. Wskazuje to, że liderzy ci mają na ogół na myśli rzeczywiste bariery inicjatyw lokalnych i że zniesienie tych barier mogłoby w jakiejś mierze pobudzić rozwój zarządzanych przez nich jednostek. Z kolei ci, którzy wymieniają jako jedną z głównych barier brak aktywności mieszkańców, częściej oczekują zwiększania otrzymywanych dotacji, a rzadziej deklarują dążenie do zakładania nowych przedsiębiorstw. Wymienione różnice przekraczają 10 punktów procentowych wskazań.

9. Liderzy lokalni, którzy deklarują, że decyzje budżetowe w ich jednostkach są zależne od dyrektyw otrzymywanych z województwa, częściej od pozostałych respondentów oczekują zwiększania otrzymywanych dotacji i zaciągania kredytów. Trzeba zauważyć, że są to strategie zwiększające już istniejącą zależność mamy tu więc do czynienia ze swego rodzaju akceptacją obecnych warunków i przekształceniem obecnej zależności na płaszczyźnie procesów realnych w „zniewolony umysł”.

10. Istotne różnicowanie wiąże się także z poziomem wykształcenia lokalnych liderów. Posiadający wyższe wykształcenie częściej wykazują postawy innowacyjne, mniej wykształceni zaś postawy roszczeniowe. Naczelnicy i przewodniczący z wyższym wykształceniem rzadziej oczekują zwiększenia dotacji, częściej zaś wymieniają strategie zaliczone do innowacyjnych, takie jak popieranie rozwoju rzemiosła prywatnego, powoływanie przedsiębiorstw lokalnych.

11. Wyraźna jest zależność wybieranych strategii od wieku podejmujących decyzje. Młodszy z reguły proponują większą ilość rozwiązań, co wiąże się zapewne z ich na ogół większą dynamiką i odwagą myślenia. Tezę tę popiera fakt, że różnica ta większa jest w przypadku strategii nowych w polskich warunkach. Młodszy znacznie częściej wymieniają chęć zaciągania kredytów, przekazywania niektórych zadań sektorowi nieuspołecznionemu, powoływania przedsiębiorstw lokalnych, popierania rozwoju rzemiosła. Natomiast młodzi rzadziej wymieniają dążenie

do zwiększenia otrzymywanych dotacji, choć tu różnica nie jest tak wyraźna.

12. Zdecydowane różnice występują między poglądami partyjnych i bezpartyjnych członków władz lokalnych. Zależność ta jest o tyle zaskakująca, że w systemie obowiązującym jeszcze w czasie ostatnich wyborów lokalnych nie było miejsca na znaczące różnice postaw politycznych kandydatów do stanowisk naczelników gmin lub przewodniczących rad narodowych, a przynależność partyjna przedstawicieli władz w poszczególnych jednostkach wynikała z ustaleń zapadających na wyższym szczeblu. Bezpartyjni naczelnicy byli (są) również członkami nomenklatury. Niemniej jednak różnice są na tyle istotne, że trudno je uznać za przypadkowe. Partyjni członkowie władz lokalnych częściej deklarują chęć zwiększania podatków, natomiast znacznie rzadziej widzą możliwość zmniejszania wydatków bieżących.

Badania prowadzone w rozwiniętych krajach kapitalistycznych wykazują, że także tam strategie polegające na poszukiwaniu większych dochodów (najczęściej poprzez wzrost podatków lokalnych i wzrost opłat użytkowników) są częściej spotykane niż poszukiwania redukcji wydatków (*Handbook* ..., 1988). Bierze się to stąd, że mieszkańcy na ogół łatwiej znoszą wzrost obciążeń podatkowych niż redukcję świadczeń publicznych. W związku z tym władze lokalne stosują bardzo często – by użyć sformułowania Mouritzena – strategie najmniejszego oporu, dążąc do utrzymania wydatków publicznych co najmniej na dotychczasowym poziomie. Jedynym wyjątkiem (wśród badanych krajów) są Stany Zjednoczone, w których większość preferuje cięcia w wydatkach budżetowych. Można przypuszczać, że w Polsce obecnie duża część społeczeństwa jeszcze w ogóle nie zdaje sobie sprawy z tego, że w sytuacji kryzysu gospodarczego konieczne jest albo powszechne zwiększenie opodatkowania, albo redukcja bieżącej konsumpcji zbiorowej, finansowanej za pośrednictwem budżetu lokalnego. Przy czym najgorszym wyjściem byłoby dążenie do przerzucenia kosztów tego dylematu na jednostki gospodarcze (poprzez zwiększenie ich opodatkowania). Na szczęście, na razie pogląd taki wyraża tylko nieznaczna część lokalnych liderów, nie wiadomo jednak, czy nastroje społeczne nie wymuszają takiej ewolucji sposobu myślenia u wielu innych. Prawdopodobnie sytuacja pod tym względem w najbliższym czasie zróżnicuje się dużo silniej niż dotychczas.

Literatura:

Clark T.N. , 1985 *Fiscal Austerity and Urban Innovation Project* [w:] T.N. Clark (red.) *Research in urban policy* JAI Press, Greenwich, Connecticut.

Handbook of urban fiscal data, 1988, Odense Universitet.

Kulesza M. (red.), 1982-1984 *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej* t. I-V, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Sharpe L.J. , 1977 *A Tentative outline of the main financial problems of West Europeans local government*, paper to the ECPR Joint Session, Berlin.

Sobczak K. , 1989 *Samorząd terytorialny w Polsce - rozwiązania modelowe*, archiwum CPBP 09.8.

JERZY BARTKOWSKI
ANDRZEJ KOWALCZYK
PAWEŁ SWIANIEWICZ

Władze lokalne wobec reform systemu samorządowego

Procesy zachodzące w skali lokalnej są w znacznym stopniu pochodną sytuacji panującej w otoczeniu zewnętrznym. Toteż warunkiem zasadniczej przebudowy sytuacji w poszczególnych miastach i gminach są głębokie reformy całego państwa. Jak stwierdza B. Jałowiecki, *bez tych reform nie ma żadnej możliwości wzrostu dynamiki społeczeństwa i układów lokalnych, a przez to odblokowania procesów rozwoju* (1989, s. 116). Regulacje prawne, ogólniej procesy w skali makro, pobudzają lub hamują lokalne procesy rozwoju, jednak z drugiej strony bez aktywności wyborców, lokalnych grup nacisku czy szczególnie lokalnych liderów politycznych najlepsze nawet regulacje prawne są bezsilne. Efektywność funkcjonowania władz lokalnych zależy w co najmniej równym stopniu od warunków zewnętrznych, jak i od umiejętności adaptacji liderów do zmieniającej się sytuacji. Problem polega na tym, że nasi lokalni liderzy znakomicie umieli zaadaptować swój sposób myślenia i działania do warunków systemu, który – jak się wydaje – odchodzi obecnie w przeszłość¹.

Pojawia się pytanie, czy będą umieli zaadaptować się do warunków

¹Dowodem takiej adaptacji są badania prowadzone pod kierunkiem J. Wiatra (1982, 1987). Ich rezultaty pozwalają wyróżnić następujące strategie wykorzystujące charakterystyczne cechy systemu: „dzikie inwestycje”, przyciąganie inwestycji przemysłowych w celu uzyskania środków na tzw. inwestycje towarzyszące, pomoc „patronów” (zaprzysiężonych członków władz wyższego szczebla), wykorzystywanie czynów społecznych czy narzucanie funkcji miejskich lokalnym przedsiębiorstwom (np. prowadzenie zakładowego kina lub przedszkola służącego całemu miastu).

zupełnie nowych? Zasadnicza zmiana sposobu myślenia musi dotyczyć co najmniej dwóch punktów: po pierwsze rezygnacji z wykorzystywania zależności od władz wyższego szczebla jako elementu strategii, po drugie, przejścia od myślenia kategoriami ekstensywnego rozwoju do myślenia kategoriami ograniczeń (fiskalnych, przestrzennych, zasobowych itp.), a więc myślenia zmierzającego do rozwoju przez optymalne (racjonalne, oszczędne) wykorzystywanie własnych zasobów.

Podwójnym złudzeniem jest przekonanie, że postawy obecnych władz lokalnych nie są decydujące, ponieważ zbliżające się demokratyczne wybory wyłonią nowych liderów. Po pierwsze, zmiana taka nie wszędzie będzie możliwa, a przede wszystkim nie wszędzie sensowna, nie ma tylu odpowiednio wykształconych „nowych działaczy lokalnych”. Po drugie, świadomość obecnych władz lokalnych jest odbiciem stanu świadomości całych społeczności, jest to świadomość ukształtowana przez wiele lat funkcjonowania silnie scentralizowanego, autokratycznego systemu. Dlatego też przedstawiciele nowo wybranych władz różnić się będą na pewno poglądami na wiele szczegółowych spraw „ich” miast i gmin, natomiast nie należy się spodziewać, aby zbyt często różnili się generalnym spojrzeniem na **sposoby rozwiązywania** problemów rozwojowych. Powstanie Komitetów Obywatelskich w wielu miastach i gminach gmin zmieniło wprawdzie układ władzy, ale dotychczasowe obserwacje wskazują, że w większości przypadków nie zmienia to sposobu myślenia o możliwych do zastosowania strategiach. Ta ostatnia uwaga oparta jest na licznych, ale wrywkowych obserwacjach. Dokładniejsze zbadanie poglądów liderów Komitetów Obywatelskich byłoby zadaniem fascynującym i bardzo potrzebnym.

Przeprowadzone badanie dotyczyło postaw władz lokalnych, trzeba jednak pamiętać, że na ich konkretne posunięcia duży wpływ wywierają różnego rodzaju grupy nacisku. Największą aktywność w momencie przeprowadzania badania wykazywały partie polityczne, a w dalszej kolejności komitety osiedlowe i rady sołeckie oraz społeczne komitety powołane do realizacji konkretnych celów. Znaczącą aktywność wykazywały też PRON, dyrekcje zakładów pracy oraz niektórzy mieszkańcy, natomiast nikłą organizacje społeczne i młodzieżowe, związki zawodowe, Kościół, lokalne środki masowego przekazu itp. W ostatnich latach zanotowano największy wzrost roli grup nacisku: rad sołeckich, komitetów społecznych i dyrekcji przedsiębiorstw. Wzrost ten wskazuje na pewną zmianę kierunku zależności w stosunku do wyników badań J. Wiatra (1983), według których znacznie częściej nacisk wywierała władza lokalna na lokalne przedsiębiorstwa. Zmiana ta wynika z przyjętego w latach

osiemdziesiątych kierunku reformowania gospodarki i państwa (por. np. G. Gorzelak, 1987). Charakterystyczne jest, że grupy nacisku są najbardziej aktywne na terenie Wielkopolski, najmniej zaś na terenie dawnej Kongresówki.

Preferencje przedstawicieli władz lokalnych w zakresie kierunków dalszego rozwoju „ich” jednostek są najczęściej kontynuacją dotychczasowych trendów. Postawę tę można interpretować dwojako. Po pierwsze, jest ona przejawem realizmu w ocenianiu możliwości rozwojowych własnego miasta (gminy). Równocześnie jednak, w niektórych przynajmniej przypadkach, można ją odebrać jako wynik braku własnych oryginalnych wizji rozwojowych i niemożność wyzwolenia się z utartych szablonów. Zapewne obie oceny są po części prawdziwe, zresztą nie wykluczają się one wzajemnie. Niektóre wyniki dotyczące strategii finansowych władz lokalnych potwierdzają tę drugą interpretację. Rzuca się w oczy bardzo rzadkie wymienianie przemysłu jako kierunku dalszego rozwoju. Jest to istotna zmiana w stosunku do lat siedemdziesiątych, kiedy przyciąganie inwestycji przemysłowych było strategią umożliwiającą poprawę stanu infrastruktury poprzez tzw. inwestycje towarzyszące.

Wydaje się, że w nowych warunkach ustrojowych kluczowym elementem działalności władz lokalnych w najbliższej przyszłości będzie umiejętność elastycznego radzenia sobie z trudnościami finansowymi w realizacji przyjętych zamierzeń. Tymczasem, o ile w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych (do roku 1986 włącznie) wielkość środków pozostających w dyspozycji władz lokalnych systematycznie rosła, to począwszy od roku 1987 sytuacja ta, w wyniku inflacji i pogłębiania się zjawisk kryzysowych, uległa pogorszeniu. Niektóre jednostki już w roku 1989 stanęły na granicy bankructwa. Charakterystyczny jest przykład jednej z gmin w Polsce południowej, której w lipcu 1989 zabrakło środków na zasilki dla rodzin osób odbywających służbę wojskową. Biorąc pod uwagę inflację i decyzje dotyczące redukcji budżetu państwa, w najbliższym czasie nie należy spodziewać się odwrócenia tego niekorzystnego trendu. Przeprowadzone analizy jednoznacznie wskazują, że zmiana sytuacji finansowej w poszczególnych jednostkach najsilniej wiąże się ze zmianą wysokości otrzymywanych dotacji. Wskazuje to na silną zależność ekonomiczną miast i gmin i jednocześnie na małe zdolności adaptacyjne układów lokalnych.

W związku z planowaną reformą systemu finansów lokalnych, często podnoszona jest obawa, czy wprowadzane zmiany nie doprowadzą do dramatycznego zwiększenia rozpiętości w sytuacji poszczególnych jednostek? Wydaje się, że obawa ta nie musi się wcale potwierdzić. Zakłada ona bo-

wiem, że dotychczasowy system w skuteczny sposób niwelował istniejące różnice bogactwa. Tymczasem przeprowadzone analizy (por. P. Swianiewicz, 1989) wskazują, że zróżnicowanie sytuacji finansowej miast i gmin w Polsce (mierzone np. wielkością wydatków per capita) jest większe niż w większości krajów Europy Zachodniej. Równocześnie istniejący system rozdziału dotacji jest nieracjonalny, nierzadko w niezrozumiały sposób wspomaga bogatych i dyskryminuje biednych. Toteż wprowadzenie mądrych, zobiektywizowanych kryteriów dystrybucji środków zasilających może sprawić, że (nawet biorąc pod uwagę zmniejszoną łączną sumę środków pozostających do rozdziału) obecne różnice nie zwiększą się, a na pewno staną się bardziej racjonalne. Będą bowiem wynikały bądź z aprobowanych (a w każdym razie jawnych) społecznie warunków podziału, bądź z lepszego lub gorszego radzenia sobie z gospodarowaniem własnymi zasobami.

Niesamodzielnosc finansowa miast i gmin jest jednak jeszcze silniejsza niżby to wynikało z zależności od otrzymywanych dotacji. Zaledwie 30% respondentów uznało, że władze lokalne są samodzielne przy ustalaniu struktury wydatków z ich własnych budżetów, pozostali przyznali się do większej lub mniejszej zależności od dyrektyw płynących z województwa. Szczególnie niepokoi jednak, że wielu liderów lokalnych nie uważa interwencji w decyzje budżetowe za zamach na przysługujące im kompetencje, traktując ten stan jako rzecz naturalną. Mamy tu do czynienia ze swoistym „zniewoleniem umysłu” wielu przedstawicieli władz lokalnych. Badania wykazują, że zależność od władz wyższych szczerbi traktowana jest z jednej strony jako ograniczenie, ale z drugiej jako swoista strategia. Niesamodzielnosc jest wtedy ceną za mniejszą odpowiedzialność oraz za możliwość ubiegania się o „ekstra-pomoc” w przypadku pojawiających się trudności. Tezę tę potwierdza także niechętna reakcja wielu przedstawicieli władz lokalnych na zwiększenie autonomii lokalnej w wyniku nowelizacji ustawy o radach narodowych.

W wypowiedziach bardzo wielu naczelników i przewodniczących rad narodowych daje się zauważyć faktyczny brak propozycji rozwojowych, nierzadko odnosi się wrażenie, że podstawową „strategią” jest „przetrwanie do jutra”. Ten brak wizji wyrażał się w najbardziej widoczny sposób w rozmowach dotyczących proponowanych sposobów poprawiania sytuacji finansowej miast i gmin.

W przeprowadzonym badaniu liderzy lokalni mogli wskazywać nie tylko na możliwości mające podstawę prawną w chwili przeprowadzania wywiadu, ale także na te, które powszechnie występują w systemach samorządowych na świecie i które, jak już wtedy można się było

spodziewać, mogą wkrótce pojawić się w Polsce (a więc np. zaciąganie kredytów, lokalną politykę dotyczącą podatków, zatrudnienia, płac, inwestycji itp.). Najbardziej charakterystycznym elementem rysującego się obrazu jest dominacja postaw nastawionych na zasilanie z zewnątrz. Skrajnym przejawem takiego podejścia są poglądy zaprezentowane przez ponad 4% respondentów, którzy jedyną drogę poprawy sytuacji finansowej ich jednostek widzieli w ubieganiu się o zwiększenie otrzymywanych dotacji („strategia” ta pojawiała się w ogóle najczęściej spośród wszystkich uwzględnionych w badaniu). Inną ilustracją tego samego sposobu myślenia jest fakt, że najpowszechniejszym przeznaczeniem planowanych kredytów nie są inwestycje służące rozwojowi jednostki lecz zaspokojenie bieżących potrzeb. Warto zwrócić uwagę, że wymienione tu strategie jeszcze bardziej zwiększają istniejącą zależność miast i gmin. Bardzo często proponowanym rozwiązaniem było także tworzenie przez władze lokalne własnych przedsiębiorstw, z których dochody miałyby zasilać lokalny budżet. Paradoksalnie, ten rodzaj odpowiedzi, w zestawieniu z innymi preferencjami, można również uznać za przejaw niesamodzielności myślenia. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że w chwili, kiedy przeprowadzone było badanie, sprawa zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw lokalnych była bardzo mocno lansowana przez środki masowego przekazu. Charakterystyczne jest, że tylko to spośród zaproponowanych „rozwiązań innowacyjnych” zdobyło wtedy uznanie respondentów. Można przypuszczać, że gdyby powtórzyć badanie w styczniu 1990 r., dużą popularnością cieszyłoby się rozwiązanie polegające na przekazywaniu pewnych funkcji przez prywatyzację niektórych działów gospodarki lokalnej, agencje itp. Tymczasem rozwiązanie to w czasie przeprowadzonego badania spotkało się ze znacznie mniejszym zainteresowaniem.

Przy okazji warto zasygnalizować pytanie, czy samorządy lokalne – zdaniem obecnych liderów – powinny prowadzić samodzielną działalność gospodarczą? O sprawie tej mówi się w polskich dyskusjach stosunkowo mało i na ogół jednostronnie, wskazując na zalety takiego rozwiązania, tymczasem w wielu krajach jest to przedmiot kontrowersji. W niektórych krajach z systemem samorządowym (np. w niektórych stanach w USA) prowadzenie bezpośredniej działalności gospodarczej przez samorząd lokalny jest zabronione jako naruszające zasadę wolnej konkurencji, w innych zaś (np. w Anglii) jest bardzo mocno ograniczone (K. Mularczyk, 1989a). Nie może być – zdaniem ustawodawcy w tych krajach – podmiotem gospodarczym jednostka stanowiąca równocześnie prawa regulującą tę działalność. Ze zastrzeżenia te nie są w polskich warunkach jedynie wymysłem, świadczy przykład jednej z dzielnic w wielkim mieście, w której

urząd wstrzymał przydziały lokali dla powstających firm, argumentując to koniecznością zatrzymania pomieszczeń dla potrzeb spółek, które zamierza on zakładać. Z drugiej strony wskazuje się, że podejmowanie działalności gospodarczej przez samorząd lokalny sprzyja przedsiębiorczości i zwiększaniu niezależności samorządu od dochodów zasilających oraz stwarza możliwość lepszego zaspokojenia potrzeb całych społeczności lokalnych. W polskich warunkach, dodatkowym argumentem „za” jest istnienie bariery kapitałowej w zmianach stosunków własnościowych i ogólniej – w rozwoju gospodarki. O ile działalność gospodarcza samorządów lokalnych w wielu krajach uważana jest za forpocztę upaństwowienia, u nas mogłaby być forpocztą zróżnicowania własnościowego gospodarki. W przeprowadzonym badaniu nie było pytania odnoszącego się bezpośrednio do tego zagadnienia, jednak o poglądach liderów można wnioskować na podstawie odpowiedzi na pytania o proponowane przez nich zaciąganych kredytów, a zwłaszcza postulowany skład własności komunalnej. Zdecydowana większość badanych jest za działalnością gospodarczą samorządów. Włączenia w skład własności komunalnej przedsiębiorstw produkcyjnych nie proponują niemal wyłącznie liderzy z gmin typowo rolniczych, w których – poza szkołą, ośrodkiem zdrowia i gminnym ośrodkiem kultury – trudno znaleźć jakiegokolwiek potencjalne składniki tego mienia.

Generalną regułą jest dążenie przedstawicieli władz lokalnych do rozwiązania problemów finansowych przez zwiększenie wydatków budżetowych, nie zaś przez różnego rodzaju oszczędności. Regułę tę nietrudno oczywiście wytłumaczyć niskim poziomem zaspokojenia potrzeb w wielu dziedzinach. Z drugiej jednak strony, jest to świadectwo dość jednostronnego podejścia do sposobów rozwiązywania problemów jednostek lokalnych. Co więcej, wydaje się, że dążenie do zwiększania wydatków respondentci traktują jako swoją zaletę, świadczącą o „gospodarskiej trosce”. Wskazuje na to fakt, że przewodniczący rad narodowych wyżej od przedstawicieli administracji oceniają preferencje wydatkowe radnych, z kolei zaś preferencje wydatkowe urzędów wyżej oceniane są przez przedstawicieli administracji. Dążenie do zrównoważenia budżetów poprzez redukcję niektórych wydatków nie wydaje się cieszyć równym uznaniem. Fakt ten ma kapitalne znaczenie dla oczekiwań wynikających z reform systemu samorządowego. Wiąże się to z obserwacją Jana Szczepańskiego (1989), iż znaczna część społeczeństwa oczekuje, że rząd *Mazowieckiego* da to wszystko co obiecywał socjalizm, tylko szybciej, hojniej i sprawniej. Zdanie to można rozszerzyć na oczekiwania wobec nowego systemu samorządu lokalnego.

Przedstawiony powyżej, w dużym skrócie, obraz ogólny jest dość pesymistyczny. Dominują strategie, które można by określić jako **roszczeniowe**, nastawione głównie na przetrwanie „do jutra”. Jednakże w niektórych jednostkach można się doszukać myślenia **innowacyjnego**, zawierającego np. propozycje oszczędności osiąganych przez usprawnienie funkcjonowania administracji czy pośrednie zwiększanie dochodów poprzez pobudzanie rozwoju ekonomicznego jednostki².

Tendencje roszczeniowe (można je również określić jako zachowawczo-rozschczeniowe lub totalitarno-konserwatywne) uwidoczniły się głównie (choć nie wyłącznie) w proponowanych sposobach poprawy sytuacji finansowej własnej gminy (miasta). Wielu respondentów uznało, że głównym sposobem rozwiązywania trudności finansowych może być zwiększenie dotacji otrzymywanych ze szczebla wojewódzkiego. Ogólniej rzecz ujmując, główną strategią jest zwiększanie dochodów, przy czym poprawa sytuacji budżetowej poprzez zwiększanie podatków była znacznie rzadziej brana pod uwagę niż stawianie żądań (czy – biorąc pod uwagę inne cechy tych jednostek – raczej próśb) pod adresem władz wyższego szczebla. Przeglądając się dokładniej tego rodzaju postawie, można dostrzec, iż mimo dążenia do zwiększenia dochodów „przedsiębiorczość” władz lokalnych jest pojmowana przez nie w bardzo zawężonym wymiarze – ideałem jest „bycie na garnuszku” władz wojewódzkich, nie martwienie się o nowe źródła dochodów, nie zwracanie sobie głowy szukaniem oszczędności w wydatkach itp. Wszystko to upoważnia do nazwania tej postawy **roszczeniową**, a zarazem zachowawczą, gdyż de facto akceptującą status quo. Trudno wyobrazić sobie w miarę sprawne funkcjonowanie tego typu układów lokalnych w gospodarce rynkowej, czy w systemie o daleko idącej autonomii szczebla lokalnego. Dlatego też postawę osób preferujących tego rodzaju strategię można uznać za totalitarno-konserwatywną, gdyż w pełni nawiązuje ona do zasad występujących w systemach silnie scentralizowanych. Badania dowiodły, że tego typu strategię w większym stopniu znajdują zwolenników wśród naczelników; pośrednio potwierdza to tezę, że administracja terenowa czuje się silniej związana z władzami szczebla wojewódzkiego, czyli jest bardziej przedstawicielem jednolitej władzy państwowej niż reprezentantem miejscowej społeczności. Zależność ta przejawia się również w częstszej akceptacji ogólnych interwencji przez naczelników niż przez przewodniczących rad narodowych. Z wyborem strategii roszczeniowych wiąże się również częściej negatywna ocena przyszłych możliwości rozwojowych,

²Chodzi tu więc o innowacyjność opartą na przedsiębiorczości w rozumieniu gospodarki rynkowej, a nie o taką, na jaką wskazują cytowane już wcześniej w tym rozdziale badania J. Wiatra.

traktowanie lokalnych władz partyjnych jako swoistego „nadurzędu” i akceptowanie obecnego podziału terytorialnego kraju.

Drugi (rzadziej występujący) typ strategii nazwalismy typem **samorządowo-innowacyjnym** (lub demokratyczno-liberalnym). Znaczna część osób reprezentujących tę postawę preferuje w polityce finansowej strategię związane z działaniami promującymi lokalną działalność gospodarczą, zmiany w polityce podatkowej, zaciąganie kredytów z przeznaczeniem na rozwój jednostki itp. Osoby te na ogół czują się skrupowane dużym stopniem kontroli z zewnątrz i koniecznością „dopraszania” się o dotacje, reglamentowane dobra itp. u władz wyższego szczebla. Wśród priorytetów w gospodarce lokalnej często zwracają uwagę na konieczność rozwoju sektora prywatnego, na rozwój funkcji turystycznych, rzemieślniczo-usługowych, rolnictwa podmiejskiego (w zależności od warunków lokalizacyjnych poszczególnych miejscowości, w których występuje ten typ strategii). Przedstawiciele władz o tendencjach samorządowo-innowacyjnych na ogół wysoko oceniają możliwości rozwoju własnego terenu i aktywność społeczności lokalnej. Osoby te często przyznawały konieczność interwencji u władz centralnych (kiedy ich aktywność była krępowana przez szczebel wojewódzki).

Poszczególne typy strategii nie występują równomiernie na terenie całego kraju, lecz intensywność ich pojawiania się zależy od różnych cech miast (gmin) i cech lokalnych liderów. Zamieszczone dalej zestawienie zawiera układający się w pewien syndrom zestaw cech, sprzyjających występowaniu różnego rodzaju sposobu myślenia o przyszłym rozwoju jednostki. Występowanie wymienionych w tabeli cech nie jest oczywiście regułą bez wyjątku, są one jednak statystycznie istotne.

W przytoczonym zestawieniu na szczególne podkreślenie zasługują dwie zależności:

Po pierwsze, daje się zauważyć kumulacja czynników sprzyjających utrzymaniu się różnic między jednostkami biednymi i bogatymi. Myślenie innowacyjne rzadsze jest w jednostkach o gorszej sytuacji finansowej, co wskazuje na możliwość samopowielania się obecnego zróżnicowania. Bieda determinuje tam sposób widzenia rzeczywistości, jest usprawiedliwieniem bierności.

Po drugie, wyraźnie częstsza jest lokalizacja miast i gmin ze znacznym udziałem myślenia innowacyjnego w regionach o dużych tradycjach samorządowej aktywności społecznej (Wielkopolska, była Galicja). Z reguły w opracowaniach dotyczących regionalnego zróżnicowania postaw mieszkańców Polski wskazuje się Wielkopolskę jako obszar o największych tradycjach „dobrego gospodarowania”. Zapomina się równocześnie o istnie-

Strategie roszczeniowe	Strategie innowacyjne
<i>poglądy liderów na problemy ich jednostek</i>	
Niska samoocena przyszłych możliwości rozwojowych	Wysoka samoocena przyszłych możliwości rozwojowych
Zasilanie z zewnątrz jako metoda rozwiązywania problemów finansowych	Pobudzanie rozwoju gospodarczego jako metoda rozwiązywania problemów finansowych
Zależność od władz wyższego szczebla jako element strategii	Niezgoda z silną zależnością od władz wyższego szczebla
Brak aktywności mieszkańców postrzegany jako jedna z głównych barier rozwoju	Niewłaściwe przepisy postrzegane jako jedna z głównych barier rozwoju
Deklarowane przeznaczenie przyszłych kredytów na zaspokojenie najbardziej palących potrzeb	Deklarowane przeznaczenie przyszłych kredytów na inwestycje rozwojowe (zakładanie i modernizacja przedsiębiorstw, ochrona środowiska)
Negatywne nastawienie do sektora prywatnego (podejście profiskalne i redystrybucyjne)	Pro-rozwojowe podejście do sektora prywatnego
<i>cechy liderów lokalnych</i>	
Wiek powyżej 50 lat	Wiek poniżej 50 lat
Brak wyższego wykształcenia	Wyższe wykształcenie
<i>cechy miast i gmin</i>	
Lokalizacja na terenie Ziemi Odzyskanych lub dawnej Kongresówki	Lokalizacja w Wielkopolsce lub nieco rzadziej w dawnej Galicji
Gminy rolnicze	Jednostki wokół wielkich aglomeracji, gminy turystyczne
Sytuacja finansowa gorsza od przeciętnej	Sytuacja finansowa lepsza od przeciętnej
Deklarowana zależność decyzji budżetowych od władz wojewódzkich	Deklarowana niezależność decyzji budżetowych od władz wojewódzkich

niu nieco innego rodzaju tradycji oddolnej organizacji społeczności w Galicji. Do podobnych wniosków prowadzą badania dotyczące uczestnictwa w konkursie „Mistrz Gospodarności” przeprowadzone przez R. Gierszewską (1988). Większość miast i gmin laureatów tego konkursu zlokalizowana jest w Wielkopolsce i w byłej Galicji. Mamy tu do czynienia ze swoistym syndromem dziedzictwa kulturowego. Z tego punktu widzenia Polska od dawna oceniana jest jako miejsce krzyżowania się wpływów Wschodu i Zachodu. Te dwie wielkie tradycje różnią się m.in. systemem władzy, a zwłaszcza rolą centrum. W tradycji Wschodu bardzo silny jest centralizm, postawą niższych szczebli hierarchii jest dyspozycyjność i proszenie o przywileje, podczas gdy w tradycji Zachodu żywsza jest tendencja do oddolnej samoorganizacji społeczeństwa. Jest naturalne, że na obszarach historycznie powiązanych z Austrią i Niemcami ta ostatnia tradycja jest żywsza niż w regionach przez długi czas zależnych od Rosji. Tylko pozorną niezgodnością z podaną tu interpretacją jest podobieństwo Ziem Odzyskanych (regiony Polski zachodniej) i byłej Kongresówki. Trzeba bowiem pamiętać, że w latach czterdziestych tradycyjna struktura społeczna tych terenów została zniszczona, a znaczną część nowych osadników stanowili repatrianci ze wschodnich terenów przedwojennej i obecnej Polski.

Warto też zwrócić uwagę, że znaczna część osób wybierających strategię roszczeniową, to osoby mające ponad 50 lat, z wykształceniem co najwyżej średnim i mające za sobą długi staż pracy w aparacie partii politycznych.

Umiejętność radzenia sobie w warunkach zwiększającej się samodzielności można potraktować jako innowację. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że jako pierwsze przyjmują ją jednostki odznaczające się pewnymi cechami, np. lepszą sytuacją materialną, wyższym wykształceniem, niższym wiekiem itp. Częstsze występowanie postaw innowacyjnych w pobliżu wielkich aglomeracji sugeruje rozchodzenie się innowacji od centrów (same aglomeracje nie były objęte badaniami). Warto zauważyć, że cechy te są zgodne z charakterystyką innowatorów występującą w teorii dyfuzji innowacji. Interpretacja taka jest optymistyczna, sugeruje bowiem, że innowacja ta powinna się upowszechniać – w dodatku po przekroczeniu pewnego punktu krytycznego – w sposób szybki. Uwagi te należy jednak traktować jedynie jako luźną hipotezę, jej potwierdzenie wymagałoby przeprowadzenia zupełnie innych studiów o charakterze dynamicznym.

Jednym z najważniejszych pytań, jakie można postawić podsumowując badania nad strategiami władz lokalnych, jest pytanie o wnios-

ki na przyszłość, wynikające z przeprowadzonej analizy. Oczywiście na podstawie obserwacji niedawnej przeszłości nie da się w sposób pewny przewidzieć wydarzeń w przyszłości. Można jednak wskazać na pewne uwarunkowania zachodzących obecnie zmian.

Wydaje się, że można sformułować dwa możliwe scenariusze wydarzeń: optymistyczny i pesymistyczny. Scenariusze te zakładają pozytywne przekształcenia systemu prawno-politycznego, zawierające w pełni demokratyczne wybory do władz lokalnych, przyznanie gminom konsekwentnie samorządowego statusu, łącznie z możliwością stanowienia (w granicach wyznaczonych przez ustawy) prawa lokalnego.³

Punktem wyjścia tych scenariuszy są następujące konstatacje:

- powszechna jest akceptacja modelu państwa opiekuńczego,
- dominującą postawą władz lokalnych (a także, jak wynika z innych badań – społeczności) jest postawa roszczeniowa, połączona z „przyzwyczajeniem” do silnej zależności od władz wyższego szczebla,
- dotychczasowy system fiskalny państwa, w którym olbrzymie podatki nie są płacone w sposób „jawny” dla obywateli, lecz są ukryte w cenach towarów i usług, odzwyczaili ludzi od świadomości, że podatki są koniecznym warunkiem funkcjonowania współczesnego państwa.

Należy się spodziewać, że władze lokalne nie będą chętnie rezygnowały z pragnienia szybkiego zaspokajania palących potrzeb społeczności lokalnych; równocześnie oszczędności w wydatkach na administrację, a także inne oszczędności wynikające z usprawnień w dotychczasowym sposobie funkcjonowania nie będą zbyt duże. Obawę, że skutkiem ubocznym wprowadzania systemu samorządowego będzie wzrost postaw roszczeniowych (ich siła wynikać będzie ze sprzężenia z postulatami o charakterze politycznym) wyraża m.in. K. Sobczak (1989, s. 123). Postawy takie będą cechowały przede wszystkim nowych liderów, którzy pojawią się w wyniku zbliżających się wyborów do władz lokalnych. Znaczący przyrost dochodów wynikający z ewentualnego ożywienia gospodarki lokalnej (choć należy się spodziewać, że warunki takiego ożywienia – np. w postaci uproszczenia procedur biurokratycznych – będą stwarzane w licznych

³W przypadku nie spełnienia tych warunków można się spodziewać „dryfowania” dotychczasowych trendów politycznych, połączonego z coraz większym chaosem i niewydolnością układów lokalnych.

jednostkach) może mieć miejsce dopiero po kilku latach. W związku z tym gminy masowo będą zgłaszać się po kredyty i inne formy zasilania zewnętrznego. Jednak ze względu na sytuację budżetu państwa i ostrożność systemu bankowego zarówno kredyty, jak i dotacje będą bardzo ograniczone. Przyzwyczajenie, że podstawowym sposobem rozwiązywania problemów finansowych jest zwiększanie dochodów mających zaspokoić możliwie dużą część potrzeb może spowodować tendencję do masowego wprowadzania i podwyższania podatków lokalnych. To z kolei wywołałoby protest analogiczny do ruchu określanego jako „taxpayers revolt”, występującego w USA i niektórych krajach Europy Zachodniej w latach sześćdziesiątych. Przebieg tego protestu zadecyduje czy przedstawiany scenariusz przybierze wersję optymistyczną, czy pesymistyczną. Wersja optymistyczna zakłada, że w rezultacie dojdzie do wykształcenia się nowej równowagi, obejmującej racjonalizację zachowań w układach lokalnych. Prawdopodobnie część niedawno wybranych, nowych liderów będzie musiała odejść, podatki nieco spadną, wśród nie zaspokojonych potrzeb zostanie dokonana pewna gradacja ważności i realizacja niektórych z nich zostanie odłożona na później, w większym stopniu pojawia się – zróżnicowane między gminami – innowacyjne i oszczędnościowe strategie pokonywania trudności. Scenariusz pesymistyczny zakłada pojawienie się tęsknoty za „starym porządkiem” i jakąś wersję wycofania się z dokonujących się przemian.

Oczywiście procesy te mogą przebiegać różnie w różnych układach lokalnych. Nie należy zapominać, że przeprowadzone badanie ujawniło istnienie grupy jednostek, w której racjonalne i innowacyjne myślenie już dzisiaj jest obecne. W jednostkach tych zmiany regulacji prawno-ustrojowych mogą wywołać reakcje szybsze i bardziej pożądane. Wydaje się także, że w tych jednostkach częstsze będzie pozostawianie obecnych liderów na dotychczasowych stanowiskach oraz że ewentualni nowi przywódcy będą odznaczali się bardziej racjonalnym myśleniem.

Przedstawione powyżej myślenie o przyszłości nie ma na celu „wrócenia z fusów” i dokładnego przepowiadania przyszłości, ma jedynie wskazać, że w obecnych warunkach wprowadzenie konsekwentnego systemu samorządowego będzie wiązać się z licznymi trudnościami i deformacjami. Nie zmienia to naszego przekonania, że na krok ten trzeba się zdecydować i to możliwie szybko.

W chwili obecnej znany jest pożądany kierunek reform systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Jednak wiedza, co należy zrobić w zakresie bardziej szczegółowych regulacji – nie jest pełna. Dosłowne oparcie się na rozwiązaniach przedwojennych albo obecnie obowiązujących

w krajach zachodnich nie jest możliwe (choć naturalnie zasadnicze zręby systemowe można i należy czerpać z rozmaitych doświadczeń). Są rzecz jasna rozwiązania wymagające natychmiastowych zmian idących w znanym kierunku. Do reform takich należy m.in. zmiana statusu (może równocześnie ze zmianą nazwy stanowiska) naczelnika miasta lub gminy (prezydenta miasta), „objektywizacja” systemu dotacji, zmiana zakresu niektórych – niemożliwych obecnie do prawidłowego wypełnienia – obowiązków miast i gmin. Nie zmienia to faktu, że margines niewiedzy pozostaje ciągle dość duży.

Do projektowania dalszych, bardziej szczegółowych zmian można by wykorzystać istnienie grupy gmin o bardziej innowacyjnym sposobie myślenia (omówionym w tym tekście wcześniej). Proponowany eksperyment mógłby równocześnie przyspieszyć pozytywne procesy w gminach najlepiej do zmian przygotowanych, a poprzez efekt demonstracji pobudzać zmiany także w pozostałych jednostkach. Jeśli przyjąć zaprezentowaną wcześniej interpretację nowego sposobu myślenia jako innowacji, chodziłoby o przyspieszenie osiągnięcia punktu krytycznego, po osiągnięciu którego przyjmowanie innowacji jest powszechne.

Można by tu wykorzystać pomysł, oparty na rozwiązaniach stosowanych od kilku lat w krajach skandynawskich (H. Baldersheim, 1989). Określa się go nazwą *free commune* (*wolna gmina*), w najbardziej zaś ogólnym zarysie polega na tym, że wybrane gminy mają prawo odrzucania ogólnonarodowych regulacji prawnych (dotyczących samorządów lokalnych), które ich zdaniem szczególnie utrudniają im rozwój, i stanowienia w ich miejsce własnego prawa lokalnego. *Wolność* gmin nie jest tu całkowita, akceptacja lokalnych rozwiązań zależy od ministra do spraw samorządu lokalnego, wydającego decyzję po zasięgnięciu opinii innych zainteresowanych ministerstw (w Norwegii np. zaakceptowanych zostało tylko czterdzieści kilka procent zgłoszonych propozycji). Należy nadmienić, że w krajach skandynawskich prowadzone są szczegółowe badania dotyczące zakresu i efektów eksperymentu, jak również grup nacisku zainteresowanych popieraniem i hamowaniem całego przedsięwzięcia. Z wyników tych badań można by ewentualnie skorzystać. Dodatkowym argumentem za tego rodzaju eksperymentem jest pogląd K. Sobczaka, który stwierdza: *Jedno jest pewne – tam gdzie można należy odchodzić od rozwiązań schematycznych. To wiąże ludność z jej organem samorządowym* (1989, s. 118).

Czego w polskich warunkach mogłyby dotyczyć takie innowacje? Można tu wymienić np. zrezygnowanie z limitów budżetowych (jeżeli nie zdecydujemy się na ich likwidację w skali całego kraju), swobodę

kształtowania niektórych podatków. Idea polega jednak głównie na tym, żeby poszczególne jednostki zgłosiły propozycje dostosowane do ich lokalnych potrzeb i by pojawiły się pomysły, których „odgórnie” nie da się wymyśleć.⁴ Oczywiście poszczególne miasta i gminy mogłyby prosić o pomoc wybranych przez siebie ekspertów.

Ewentualne przyjęcie eksperymentu wymagałoby rozwiązania wielu problemów szczegółowych. Mogłoby to być jednym z zadań ministra do spraw samorządu terytorialnego, którego jesienią 1989 r. powołał premier T. Mazowiecki.

Należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że cały pomysł ma ewentualnie sens dopiero po wprowadzeniu najbardziej podstawowych zmian systemowych (w tym zwłaszcza wyborów do rad narodowych). Te wstępne zmiany powinny być wprowadzone w całym kraju.

Nawiązując do schematu zaprezentowanego na początku niniejszej książki, można zauważyć, że podstawowym założeniem tego schematu jest istnienie sprzężenia zwrotnego między przyjmowanymi strategiami i obiektywną sytuacją jednostki. Ogólnie rzecz ujmując, mechanizm tego wzajemnego oddziaływania może w przyszłości przebiegać według jednego z trzech scenariuszy: (1) *błędnego koła*, (2) *uczenia się* i (3) *rozwoju sterowanego*. Mechanizm *błędnego koła* zakłada wzajemne negatywne oddziaływanie trudnych warunków obiektywnych (niskiego poziomu zaspokojenia potrzeb, kłopotów finansowych) i wyborów strategii *roszczeniowych* utrwalających negatywną sytuację. Schemat *uczenia się* polega na stopniowym dobieraniu optymalnych strategii metodą prób i błędów oraz obserwacji efektów wprowadzanych rozwiązań. Wystąpieniu tego wariantu sprzyjać powinny postawy nazwane w tym badaniu *innovacyjnymi*. Scenariusz *rozwoju sterowanego* zakłada aktywną rolę centrum, które poprzez odpowiednie regulacje z zewnątrz (nie naruszające jednak zasady samorządności) pomaga miastom i gminom uniknąć niektórych błędów, sugerując jednocześnie pewne rozwiązania.

Funkcjonowanie tego ostatniego schematu wymaga jednak posiadania przez centrum odpowiedniej wiedzy. Nie wydaje się, by warunek ten był obecnie spełniony, dlatego w najbliższej przyszłości bardziej prawdopodobne są dwa pierwsze scenariusze. W nieco dalszej perspektywie, w zdobyciu odpowiedniego doświadczenia pomocny mógłby być proponowany wyżej eksperyment *free-comune*. W takim razie być może celowe byłoby objęcie eksperymentem także niektórych mniej innowacyjnych jednostek

⁴35,3% ankietowanych naczelników i przewodniczących rad narodowych wymienilo obowiązujące regulacje prawne jako jedną z barier rozwoju miasta (gminy). W proponowanych eksperymentach jednostkach przyczyna ta znajdowała się na czołowym miejscu.

i obserwowanie ich zachowania w warunkach zwiększonej swobody. Jeśli natomiast chodzi o wykorzystanie efektu demonstracji (wskazanie zalet wynikających z dużej samodzielności i samorządności) właściwsze byłoby ograniczenie się do jednostek rokujących największe szanse powodzenia eksperymentu.

Literatura:

- Baldersheim H. , 1989 *„Free Commune” experiment. Local autonomy as a three-way game*, paper presented at the IPSA Round Table.
- Gierszewska M. , 1988 *Spółeczny ruch gospodarności w małych miastach Polski* [w:] „Państwo i Kultura Polityczna” t. 5.
- Gorzelać G. , 1987 *„Local Poland” Project: aims and methods* [w:] *Local studies in Poland*, Institute of Space Economy, University of Warsaw.
- Jałowicki B. , 1989 *Rozwój lokalny* Rozwój regionalny – rozwój lokalny – Samorząd terytorialny, IGP UW, t. 16.
- Mularczyk K. , 1989a *Jaki samorząd w Anglii* [w:] Biuletyn Komisji Samorządu terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ Solidarność, nr 4.
- Mularczyk K. , 1989b *Jaki samorząd w Polsce* [w:] Biuletyn Komisji Samorządu terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ Solidarność, nr 4.
- Sobczak K. , 1989 *Samorząd terytorialny w Polsce – rozwiązania modelowe*, archiwum CPBP 09.8.
- Swianiewicz P. , 1989 *Typology of towns and communes in Poland* [w:] (red. M. Bassand, L. Bridel) *Colloque europeem sur „La dynamique locale at sa gestion”*, Commision Nationale Suisse pour L’UNESCO, Berno
- Szczepański J. , 1989 *Epilog i otwarcie*, [w:] *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, A. Kukliński (red.), Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny, IGP UW, t. 18.

- J. Wiatr** (red.), 1983 *Władza lokalna u progu kryzysu*, Instytut Socjologii Uniwersytet Warszawski.
- J. Wiatr** (red.), 1987 *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, Instytut Socjologii Uniwersytet Warszawski.

Aneks

A. Charakterystyka badanych miast i gmin

W ramach tematu badawczego *Strategie władz lokalnych* analizą objęto 248 jednostek administracyjnych szczebla podstawowego:

- 24 jednostki będące siedzibą urzędu miasta,
- 58 jednostek, które posiadają urząd miasta i gminy,
- 166 jednostek gminnych.

Przedmiotem analizy stały się strategie władz reprezentujących 82 ośrodki miejskie i miejsko-gminne i 166 jednostki wiejskie.

W celu określenia struktury rozwoju społeczno-gospodarczego badanych jednostek postanowiono posłużyć się typologią opracowaną przez P. Swianiewicza (1989)¹ (patrz tabela na następnej stronie).

Szerokie omówienie poszczególnych typów znajduje się w cytowanej pracy Swianiewicza, w niniejszym opracowaniu uwzględnione zostały tylko najważniejsze cechy jednostek zakwalifikowanych do poszczególnych kategorii.

Typ I charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem urbanizacji i dużym udziałem sektora prywatnego w rolnictwie, nieznacznym odsetkiem dużych gospodarstw rolnych, złymi warunkami mieszkaniowymi i przewagą ludności młodej.

Typ II różni się od typu I jedynie dobrymi warunkami mieszkaniowymi i dużym odsetkiem ludności starej.

Typ III różni się od typu I tylko odmienną sytuacją w zakresie wielkości gospodarstw rolnych (dużo rozległych gospodarstw) i małym udziałem sektora indywidualnego w rolnictwie.

¹Swianiewicz P., 1989, *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Rozwój Regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny, t. 19, IGP, Uniwersytet Warszawski.

Typ IV różni się od typu III dobrymi warunkami mieszkaniowymi i większym udziałem ludności starej.

Typ V charakteryzuje się niskim poziomem urbanizacji, dużym udziałem sektora prywatnego w rolnictwie, nieznacznym odsetkiem dużych gospodarstw rolnych, złymi warunkami mieszkaniowymi i młodą strukturą demograficzną.

Typ VI różni się od typu V złymi warunkami mieszkaniowymi i wysokim udziałem ludności starej.

Typ VII odznacza się niskim wskaźnikiem urbanizacji, niewielkim udziałem sektora prywatnego w rolnictwie, wysokim udziałem dużych gospodarstw rolnych, złymi warunkami mieszkaniowymi i wysokim odsetkiem ludności młodej.

Typ VIII różni się od typu VII wyłącznie dobrymi warunkami mieszkaniowymi i większym udziałem ludności starej.

Typ	Odsetek jednostek	Odsetek jednostek wylosowanych dla zbadania strategii władz lokalnych
I	7.8	9.7
II	13.2	6.6
III	8.0	8.9
IV	10.0	9.7
V	9.9	16.9
VI	18.7	19.0
VII	18.7	11.7
VIII	12.8	17.3
	100.0	100.0

Z przedstawionej wyżej tabeli wynika, że wśród jednostek wylosowanych do przeprowadzenia badań, występuje „nadreprezentacja” miast i gmin zaliczonych do typu V i VIII, przy wyraźnym niedoborze jednostek zaklasyfikowanych przez P. Swianiewicza do typów II i VII.

Brak większej liczby jednostek w typie II jest ściśle związana z faktem, iż w procedurze losowania świadomie pominięto miasta liczące ponad 100 tys. ludności. Zgodnie z przytoczoną typologią, do grupy tej należą przede wszystkim miasta większe i średnie, w związku z czym pominięcie w badaniach kilkudziesięciu dużych ośrodków zawężyło w prezentowanych badaniach udział jednostek należących do typu II. Natomiast

rozbieżności w pozostałych przypadkach należy traktować jako zbieg okoliczności nie dających się wytłumaczyć. Warto podkreślić, że gdyby w podanej typologii ograniczono się jedynie do wyróżnienia 4 typów (wg kryterium stopnia zurbanizowania i znaczenia sektora prywatnego w rolnictwie), wówczas rozbieżności zmniejszyłyby się. Udział jednostek zakwalifikowanych do typów I i II wyniósłby odpowiednio 21.0% (wg Swianiewicza) i 16.5% (wśród wylosowanych jednostek), do III i IV – 18.6% i 18.0%, do V i VI – 28.6% i 35.9%, oraz do VII i VIII – 29.5% i 31.5%. Tym samym można przyjąć, że rozbieżności wynikają głównie z tego, że przy losowaniu warstwowym na podstawie kryterium statusu prawno-administracyjnego jednostki (miasto, ośrodek miejsko-gminny, gmina) uwzględniono w rzeczywistości jeden wskaźnik, a mianowicie czynnik urbanizacji.

B. Wykaz jednostek miejskich (M), miejsko-gminnych (MG) i gminnych (G) wylosowanych do badań ankietowych /według województw/

stoleczne warszawskie	Wesoła (M)
	Piaszczno (MG)
	Radzymin (MG)
	Halinów (G)
	Skrzeszew (G)
bialskopodlaskie	Wiązowna (G)
	Terespol (MG)
	Podedworze (G)
	Sarnaki (G)
	Wisznice (G)
bielostockie	Lapy (MG)
	Boćki (G)
	Dziadkowice (G)
	Hajnówka (G)
	Jswily (G)
bielskie	Kuźnica (G)
	Nurzec Stacja (G)
	Kęty (MG)
	Czernichów (G)
	Porąbka (G)
bydgoskie	Rajcza (G)
	Stryszawa (G)
	Świercie (MG)
	Nowa Wieś Wielka (G)
	Pruszcz (G)
chełmskie	Wartlubie (G)
	Rejowiec Fabryczny (MG)
	Chełm (G)
	Rejowiec (G)
	Urszulin (G)
ciechanowskie	Żuromin (MG)
	Dzierzgowo (G)
	Golymin-Ośrodek (G)
	Lubowidz (G)
	Rybno (G)
	Strzegowo Osada (G)
	Zaluski (G)

częstochowskie	Dobrodzień (MG)
	Koziegłowy (MG)
	Woźniki (MG)
	Konopiska (G)
	Kroczyce (G)
	Kruszyna (G)
	Olsztyn (G)
	Popów (G)
	Rudniki (G)
	Secemin (G)
elbląskie	Frombork (MG)
	Braniewo (G)
gdańskie	Stary Targ (G)
	Starogard Gdański (M)
	Władysławowo (M)
	Śmętowo Graniczne (G)
	Stara Kiszewa (G)
	Stężyca (G)
gorzowskie	Wejherowo (G)
	Dębno (MG)
	Pelczyce (MG)
jeleniogórskie	Kamienna Góra (M)
	Kowary (M)
	Lubań (M)
	Wojcieszów (M)
	Lubań (G)
kaliskie	Koźmin (MG)
	Międzybórz (MG)
	Zduny (MG)
	Bralin (G)
	Lisków (G)
	Przygodzice (G)
katowickie	Jaworzno (M)
	Czechowice-Dziedzice (MG)
	Godów (G)
	Rudnik (G)
	Żarnowiec (G)
kieleckie	Pińczów (MG)
	Bejsce (G)
	Bieliny (G)
	Michałów (G)
	Sędziszów (G)
	Solec-Zdrój (G)
	Szydłów (G)
	Strawczyn (G)

konińskie	Konin (M)
	Dąbie (MG)
	Przedecz (MG)
	Grabów (G)
	Słupca (G)
	Strzałkowo (G)
koszalińskie	Władysławów (G)
	Bobolice (MG)
	Będzino (G)
	Gościno (G)
krakowskie	Grzmiąca (G)
	Dobczyce (MG)
	Skawina (MG)
	Iwanowice (G)
	Kłaj (G)
krośnieńskie	Sułoszowa (G)
	Lesko (MG)
	Solina (G)
legnickie	Polkowice (M)
	Jerzmanowa (G)
	Lubin (G)
	Paszowice (G)
	Pielgrzymka (G)
	Udanin (G)
leszczyńskie	Złotoryja (G)
	Kobylin (MG)
	Krzywiń (MG)
	Jemielno (G)
	Pakosław (G)
lubelskie	Pępowo (G)
	Kraśnik (M)
	Świdnik (M)
	Kazimierz Dolny (MG)
	Ryki (MG)
	Baranów (G)
	Jastków (G)
łomżyńskie	Józefów (G)
	Zambrów (MG)
	Łomża (G)
	Sokoły (G)
	Wizna (G)
nowosądeckie	Zawady (G)
	Nowy Sącz (M)
	Grybów (G)
	Krynica (G)

	Mszana Dolna (G)
	Jodłownik (G)
	Moszczenica (G)
	Uście Gorlickie (G)
olasztyńskie	Mragowo (M)
	Reszel (MG)
	Jonkowo (G)
	Kętrzyn (G)
	Miłomłyn (G)
opolskie	Głogówek (MG)
	Otmuchów (MG)
	Wolczyn (MG)
	Zdzieszowice (MG)
	Komprachcice (G)
	Reńska Wieś (G)
ostrolęckie	Czerwin (G)
	Krasnosielec (G)
	Lelis (G)
	Obryte (G)
piłskie	Krzyż (MG)
	Rogoźno (MG)
	Budzyń (G)
	Zakrzewo (G)
piotrkowskie	Koluszki (MG)
	Przedbórz (MG)
	Wielgomłyn (G)
	Zarnów
płockie	Gąbin (MG)
	Sierpc (G)
	Witonia (G)
poznańskie	Kłecko (MG)
	Opalenica (MG)
	Ostroróg (NG)
	Duszniki (G)
	Gniezno (G)
	Sieraków (G)
	Suchy Las (G)
	Zaniemyśl (G)
przemyskie	Jawornik Polski (G)
	Medyka (G)
	Narol (G)
	Przemysł (G)
	Przeworsk (G)
	Stary Dzików (G)
	Stubno (G)

	Wiązownica (G)
	Wielkie Oczy (G)
	Zarzecz (G)
radomskie	Mogielnica (MG)
	Jastrząb (G)
	Rzeczniów (G)
rzeszowskie	Błażowa (MG)
	Boguchwała (G)
	Lubenia (G)
	Niwiska (G)
	Tuszów Narodowy (G)
	Żołynia (G)
siedleckie	Grębków (G)
	Kosów Lacki (G)
	Maciejowice (G)
	Trojanów (G)
	Wodynie (G)
sieradzkie	Zduńska Wola (M)
	Poddębice (MG)
	Goszczanów (G)
	Kielczygłów (G)
	Zduńska Wola (G)
skierniewice	Jaktorów (G)
	Maków (G)
	Wiskitki (G)
słupskie	Ustka (MG)
	Przechlewo (G)
	Rzecznicza (G)
suwalskie	Augustów (M)
	Dubeninki (G)
	Kowale Oleckie (G)
	Miłki (G)
	Sztabin (G)
szczecińskie	Stargard Szczeciński (M)
	Maszewo (MG)
	Warnice (G)
tarnobrzeskie	Rudnik (MG)
	Gorzyce (G)
	Gościeradów (G)
	Szastarka (G)
	Tarłów (G)
	Wojciechowice (G)

tarnowskie	Bolesław (G)
	Ciężkowice (G)
	Czarna (G)
	Jodłowa (G)
	Lipnica Murowana (G)
toruńskie	Szerzyny (G)
	Nowe Miasto Lubawskie (M)
	Górzno (G)
	Chełmno (G)
	Lysomice (G)
wałbrzyskie	Rogoźno (G)
	Unisław (G)
	Międzylesie (MG)
	Szczytna (MG)
	Kamieniec Żąbkowicki (G)
wrocławskie	Kłodzko (G)
	Stare Bogaczowice (G)
	Ciechocinek (M)
	Rypin (M)
	Aleksandrów Kujawski (G)
zamojskie	Wielgie (G)
	Wolów (MG)
	Grabowiec (G)
	Miączyn (G)
	Skierbieszów (G)
zielonogórskie	Turobin (G)
	Lęknica (M)
	Nowa Sól (M)
	Bytom Odrzański (MG)
	Cybinka (MG)
	Bobrowice (G)
	Bytnica (G)
	Szczaniec (G)

C. Tabele¹

Objaśnienia do tabel zawartych w aneksie:

/1/ N – naczelnicy miast (gmin)

P – przewodniczący rad narodowych

/2/ + – ocena wysoka

0 – ocena średnia

– – ocena niska

/3/ $\bar{N}$ – średnia arytmetyczna ocen naczelników

$\bar{P}$ – średnia arytmetyczna ocen przewodniczących

Tabela 1

Ocena przez respondentów poziomu zaspokojenia potrzeb miasta (gminy) w wybranych dziedzinach gospodarki lokalnej.

Potrzeby	Oceny	Liczba respondentów			
		N	P	Razem	(%)
Budownictwo	+	51	53	104	21.4
$\bar{N}=2.7737$	0	101	88	189	38.8
$\bar{P}=2.6557$	–	91	103	194	39.8
Remonty	+	29	24	53	10.9
$\bar{N}=2.5309$	0	105	85	190	39.0
$\bar{P}=2.3607$	–	109	135	244	50.1
Zaop. w gaz	+	32	26	58	11.9
$\bar{N}=2.1440$	0	64	45	109	22.4
$\bar{P}=1.9877$	–	147	173	320	65.7
Drogi, ulice	+	78	67	145	29.8
$\bar{N}=3.1399$	0	118	133	251	51.5
$\bar{P}=3.0861$	–	47	44	91	18.7
Oświetlenie	+	98	89	187	38.4
$\bar{N}=3.2305$	0	102	105	207	42.5
$\bar{P}=3.1434$	–	43	50	93	19.1
Transport publ.	+	93	88	181	37.2
$\bar{N}=3.1893$	0	105	106	211	43.3
$\bar{P}=3.1516$	–	45	50	95	19.5

¹O ile nie zostało podane inaczej, tabele zamieszczone w tym aneksie zawierają wyniki badania ankietowego „Strategii władz lokalnych”.

Tabela 1 c. d.

Potrzeby	Oceny	Liczba respondentów			
		N	P	Razem	(%)
Sklepy spożywcze $\bar{N}=3.3374$ $\bar{P}=3.1721$	+	105	80	185	38.0
	0	111	124	235	48.2
	-	27	40	67	13.8
Sklepy przem. $\bar{N}=3.0864$ $\bar{P}=2.9057$	+	76	53	129	26.5
	0	107	121	228	46.8
	-	60	70	130	26.7
Rzerniosło $\bar{N}=3.0576$ $\bar{P}=2.7500$	+	75	42	117	24.0
	0	109	111	220	45.2
	-	59	91	150	30.8
Szpitala $\bar{N}=1.9959$ $\bar{P}=2.1885$	+	31	36	67	13.8
	0	72	68	140	28.7
	-	140	140	280	57.5
Przychodnie lek. $\bar{N}=3.2840$ $\bar{P}=3.1066$	+	98	86	184	37.8
	0	99	101	200	41.1
	-	46	57	103	21.1
Żłobki $\bar{N}=2.0782$ $\bar{P}=2.0123$	+	32	21	53	10.9
	0	43	55	98	20.1
	-	168	168	336	69.0
Przedszkola $\bar{N}=3.0658$ $\bar{P}=2.9918$	+	78	65	143	29.4
	0	102	114	216	44.3
	-	63	65	128	26.3
Szkoły podst. $\bar{N}=3.3169$ $\bar{P}=3.2049$	+	105	97	202	41.5
	0	81	102	191	39.2
	-	49	45	94	19.3
Szkoły zawodowe $\bar{N}=2.6708$ $\bar{P}=2.5656$	+	84	76	160	32.9
	0	89	51	140	28.7
	-	70	117	187	38.4
Szkoły średnie $\bar{N}=2.6296$ $\bar{P}=2.5287$	+	84	73	157	32.2
	0	89	54	143	29.4
	-	70	117	187	38.4
Sport i rekreacja $\bar{N}=3.0000$ $\bar{P}=2.9426$	+	68	72	140	28.7
	0	114	103	217	44.6
	-	61	69	130	26.7
Placówki kultur. $\bar{N}=2.8889$ $\bar{P}=2.6844$	+	68	46	114	23.4
	0	87	96	183	37.6
	-	88	102	190	39.0
Bezpieczeństwo $\bar{N}=3.5679$ $\bar{P}=3.5738$	+	134	148	282	57.9
	0	100	84	184	37.8
	-	9	12	21	4.3
Ochrona pożarowa $\bar{N}=3.5068$ $\bar{P}=3.3770$	+	127	126	253	52.0
	0	98	92	190	39.0
	-	18	26	44	9.0
Ochrona środowiska $\bar{N}=2.5885$ $\bar{P}=2.5820$	+	34	32	66	13.5
	0	101	102	203	41.7
	-	108	110	218	44.8

Tabela 1 c. d.

Potrzeby	Oceny	Liczba respondentów			
		N	P	Razem	(%)
Zaop. w wodę	+	70	57	127	26.1
$\bar{N}=2.8354$	0	74	84	158	32.4
$\bar{P}=2.7336$	-	99	103	202	41.5
Gosp. ściekowa	+	16	10	26	5.3
$\bar{N}=1.8354$	0	50	38	88	18.1
$\bar{P}=1.7582$	-	177	196	373	76.6
Utyliz. odpadów	+	43	31	74	15.2
$\bar{N}=2.5021$	0	85	86	171	35.1
$\bar{P}=2.3566$	-	115	127	242	49.7
Zieleń komunalna	+	132	112	244	50.1
$\bar{N}=3.4650$	0	74	79	153	31.4
$\bar{P}=3.2582$	-	37	53	90	8.5

Tabela 2

Poziom istotności (α) wartości testu F Snedecora użytego dla wykrycia zależności między oceną poziomu zaspokojenia potrzeb lokalnych a przynależnością miasta (gminy) do danego województwa.

Potrzeby	poziom istotności (α)			
	N	P	Razem	
Zaop. w gaz	0.0000	0.0000	0.0000	wysoka zależność
Żłobki	0.0000	0.0022	0.0011	
Szkoły zawod.	0.0029	0.0019	0.0024	
Transport publ.	0.0033	0.0045	0.0039	
Gosp. ściekowa	0.0156	0.0000	0.0078	
Utyliz. odpadów	0.0163	0.0117	0.0140	umiarkowana zależność
Rzemiosło	0.0002	0.0477	0.0240	
Placówki kultur.	0.0010	0.0556	0.0283	
Zieleń komunal.	0.0027	0.0698	0.0362	
Szpitala	0.0000	0.0921	0.0460	
Zaop. w wodę	0.0000	0.0925	0.0463	
Sklepy przem.	0.0009	0.1252	0.0631	niska zależność
Szkoły średn.	0.0156	0.1326	0.0741	
Sklepy spożyw.	0.0475	0.1279	0.0877	
Przedszkola	0.0668	0.1264	0.0966	
Pozostałe potrzeby	brak zależności			

Tabela 3

Ocena wyposażenia miast (gmin) w wybranych dziedzinach gospodarki komunalnej na tle innych jednostek w danym regionie o zbliżonej wielkości i funkcjach.

Potrzeby	liczba respondentów (n=487)							
	oceny dodatnie				oceny ujemne			
	N	P	Razem	(%)	N	P	Razem	(%)
Przedszkola	59	49	108	22.2	52	59	111	22.8
Szkoły podstawowe	45	45	90	18.5	39	46	85	17.4
Szkoły ponadpodst.	52	46	98	20.1	45	65	110	22.6
Kultura	46	44	90	18.5	87	91	178	36.6
Przychodnie lek.	68	51	119	24.4	49	73	122	25.0
Szpitala	26	52	78	16.0	52	59	111	22.8
Żłobki	25	16	41	8.4	65	77	142	29.2
Budow. mieszk.	38	38	76	15.6	51	56	107	22.0
Drogi, ulice	62	51	113	23.2	49	46	95	19.5
Transport publ.	43	36	79	16.2	58	64	122	25.0
Handel detal.	37	38	75	15.4	49	65	114	23.4
Rzemiosło	40	36	76	15.6	69	79	148	30.4
Sport i rekreac.	56	52	108	22.2	87	86	173	35.5
Utyliz. odpadów	30	14	44	9.0	72	83	155	31.8
Zaop. w wodę	58	53	111	22.8	93	82	175	35.9
Gosp. ściekowa	17	13	30	6.2	83	110	193	39.6
Bezpieczeństwo	38	29	67	13.8	12	13	25	5.1

Tabela 4.

Dziedziny gospodarki, w których istnienie podziałów specjalnych stanowi szczególne utrudnienie dla władz lokalnych.

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Wymiar sprawiedliwości, ściganie	14	14	28
Ochrona zdrowia	15	12	27
Energetyka, gazownictwo itp.	4	1	5
Obsługa rolnictwa (SKR itp.)	3	3	6
Handel	1	2	3
Oświata	2	2	4
Finanse	15	10	25
Łączność	2	2	4
Służba drogowa	1	3	4
GS (spółdzielczość wiejska)	10	10	20

Tabela 5.

Główne dziedziny, które wymagają rozwiązania w drodze współpracy pobliskich miast (gmin).

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Ochrona środowiska	56	60	116
Transport publiczny	29	25	54
Drogi, ulice, mosty	33	33	66
Oświata	12	8	20
Ochrona zdrowia	10	5	15
Zaop. w gaz sieciowy	42	42	84
Zaop. w wodę (wodociąg)	24	13	37
Łączność	4	5	9
Sport i rekreacja	4	4	8
Rolnictwo	9	7	16

Tabela 6.

Dziedziny gospodarki lokalnej, w których decyzje miejscowych władz są szczególnie często odbierane jako niepopularne.

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Gospodarka gruntami (gł. rolnymi)	26	17	43
Gospodarka komunalna (gł. w miastach)	22	17	39
Ochrona środowiska	9	4	13
Finanse (gł. podatki)	21	24	45
Handel, usługi	12	5	17
Drogi, ulice (budowa, utrzymanie)	6	7	13
Produkcja rolna, zaop. rolnictwa, skup	1	2	3
Planowanie przestrzenne	15	9	24
Rozdział mater. budowlanych	5	4	9
Budownictwo mieszkaniowe	7	7	14
Kultura i oświata	6	5	11

Tabela 7.

Dziedziny, w których ma miejsce
szczególnie duża aktywność społeczna miejscowej ludności.

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Budowa dróg, ulic, mostów	138	133	271
Wodociągi, studnie publ.	70	65	135
Budowa obiektów sport-rekrec.	22	34	56
Budowa obiektów oświatowych	76	94	170
Kultura	75	84	159
Budowa remiz OSP	81	66	147
Budowa gazociągu	53	63	116
Budowa linii telefonicznej	12	6	18
Urządzanie zieleni komunalnej	5	6	11
Elektryfikacja	3	3	6
Budowa placówek handlowych	27	25	52
Budowa wiat, pętli komunikacji PKS itp.	12	9	21
Budowa ośrodków zdrowia itp.	12	13	25

Tabela 8.

Dziedziny, w których występują główne problemy wymagające rozwiązania w najbliższej przyszłości.

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów						
	Problemy pierwszoplanowe			Problemy drugoplanowe			Razem
	N	P	Razem	N	P	Razem	
Zaop. w wodę	86	85	171	61	45	106	277
Zaop. w gaz, CO itp.	53	45	98	56	60	116	214
Ochrona środowiska	108	98	206	74	56	130	336
Gospodarka rolna	12	15	27	16	17	33	60
Drogi, ulice, mosty	29	29	58	54	41	95	153
Transport publ.	7	6	13	10	8	18	31
Łączność	17	16	33	18	19	37	70
Budow. mieszkaniowe	51	42	93	48	47	95	188
Przemysł	1	5	6	7	8	15	21
Handel	6	7	13	33	34	67	80
Kultura	12	9	21	38	31	69	90
Ochrona zdrowia	16	29	45	35	35	70	115
Sport i rekreacja	5	4	9	30	24	54	63
Oświata	65	63	128	59	67	126	254

Tabela 9.

Działy gospodarki komunalnej
o szczególnej priorytetowości.

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Gospodarka terenami	46	44	90
Gospodarka mieszkaniowa	113	106	219
Drogi, ulice, mosty	97	97	194
Zaop. w wodę	161	164	325
Zaop. w gaz	118	128	246
Gospodarka ściekowa	177	166	343
Zaop. w energię elektryczną	17	13	30
Zaop. w energię ciepłą	39	32	71
Transport publiczny	38	35	73
Handel	75	88	163
Szkolnictwo podstawowe	116	97	213
Szkolnictwo ponadpodstawowe	15	20	35
Opieka przedszkolna	67	49	116
Ochrona zdrowia	87	92	179
Sport i rekreacja	47	44	91
Kultura	72	60	132
Rzemiosło	78	59	137
Ochrona środowiska	143	145	288

Tabela 10.

Preferowane kierunki rozwoju miasta (gminy).

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Rolnictwo	147	154	301
Przemysł	11	14	25
Turystyka, rekreacja	26	26	52
Usługi, mieszkalnictwo	21	16	37
Rolnictwo podmiejskie, rzemiosło	23	21	44

Tabela 11.

Preferencje odnośnie rozwoju ludnościowego miasta (gminy).

Dziedziny gospodarki	Liczba respondentów		
	N	P	Razem
Zwiększenie liczby ludn.	148	143	291
- w tym: o mniej niż 50%	86	74	160
o 50-100%	29	32	61
o więcej niż 100%	19	21	40
Zahamowanie zwiększania liczby ludn.	94	101	195

Tabela 12.

Sytuacja finansowa (i jej zmiany) miast i gmin
Zróźnicowanie między miastami i gminami wiejskimi

	Miasta i miasta-gminy	Gminy wiejskie	Razem
Sytuacja finansowa (1985)			
— bardzo dobra	15	11	26
— dobra	27	24	51
— przeciętna	26	61	87
— zła	7	34	41
— bardzo zła	2	29	31
FSI			
1985	100	100	100
1986	114.7	106.9	109.6
1987	105.1	105.8	105.6
Dotacje per capita			
1985 (średnia=100)	113	95	100
1987 (1985=100)	103	112	109
Korelacja między syt. fin. w 1985 i zmia- nami w l. 87/85	-.03	-.3	-.35

Źródło: P. Swianiewicz, 1989 *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny, IGP UW, t. 19 oraz ankieta *Strategie władz lokalnych*

Tabela 13.

Sytuacja finansowa (i jej zmiany) miast i gmin
Zróżnicowanie ze względu na lokalizację

	Wielko- polska	Ziemie Odzyskane	Kongre- sówka	Galicja
Sytuacja finansowa (1985)				
— bardzo dobra	8	8	8	2
— dobra	6	19	18	8
— przeciętna	10	22	37	15
— zła	6	6	19	10
— bardzo zła	1	1	22	7
FSI				
1985	100	100	100	100
1987	108.2	96.1	106.2	114.2
Dotacje per capita				
1985 (średnia=100)	84	116	96	102
1987 (1985=100)	110	102	105	128
Korelacja między syt. fin. w 1985 i zmia- nami w l. 87/85	-.42	-.13	.06	-.32

Źródło: P. Swianiewicz, 1989 *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny, IGP UW, t. 19 oraz ankieta *Strategie władz lokalnych*

Tabela 14.

Zmiany sytuacji finansowej władz lokalnych w różnych krajach w latach 1978-1986

	Współczynnik sytuacji finansowej w latach (1978=100):									
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Dania	100,0	101,8	104,8	105,5	108,1	106,9	105,7	100,7	100,4	
Norwegia	100,0	103,6	109,5	110,9	114,9	116,4	123,4	131,3	—	
Szwecja	100,0	104,8	103,4	105,5	105,4	105,3	108,1	108,6	111,0	
Finlandia	100,0	104,7	107,7	109,7	114,4	123,0	131,3	137,6	—	
RFN	100,0	101,8	103,1	99,6	97,8	96,2	99,2	103,0	106,1	
Wielka Brytania	100,0	101,9	97,2	89,3	86,7	90,8	91,0	92,7	—	
Francia	100,0	104,4	105,9	109,3	112,4	114,0	121,3	—	—	
Włochy	100,0	104,2	108,9	108,9	101,7	95,1	99,2	—	—	
Kanada	100,0	106,2	103,7	104,0	103,6	102,7	102,6	102,3	—	
USA	100,0	98,5	96,0	96,1	94,1	91,5	95,2	97,0	—	

Źródło: P.E. Mouritzen, 1988 *Defending City Welfare. Fiscal Stress and Slack in European and American Local Government*, Prepared for delivery at the 1988 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Washington Hilton, September 1-4.

Tabela 15.

Sytuacja finansowa własnej jednostki w porównaniu z innymi miastami i gminami (% wskazań)

	Ogółem	Naczelniczy	Przewodniczący rad narodowych	Położenie historyczne				Sytuacja finansowa			
				Galicja	Kongre- sówka	Wielko- polka	Ziemie Odyskane	bardzo dobra	prze- ciwna	zła	bardzo zła
znacznie lepsza	4,3	6,3	3,3	1,2	3,3	4,2	8,6	4	3	5	
lepsza	15,2	16,9	13,5	11,9	14,0	18,1	18,1	18	16	12	13
taka sama	44,6	43,2	46,0	45,2	44,7	38,9	47,4	42	46	43	45
gorsza	26,7	26,3	27,1	37,1	25,6	31,9	17,2	20	26	30	27
znacznie gorsza	7,8	6,2	9,4	4,6	11,2	6,9	6,9	8	12	9	10

Tabela 16.

Przeżyty trudności w rozwiązywaniu problemów miast i gmin (% wskazań)

	Ogółem		Sytuacja finansowa									
			b. dobra		dobra		przebiegła		zła		b. zła	
	łącznie	wskazania na 1 miastu	łącznie	wskazania na 1 miastu	łącznie	wskazania na 1 miastu	łącznie	wskazania na 1 miastu	łącznie	wskazania na 1 miastu	łącznie	wskazania na 1 miastu
brak funduszy	96.3	64.0	85	78	90	75	98	89	98	86	100	90
brak siły roboczej	35.1	3.7	32	6	37	5	36	3	37	4	31	2
brak materiałów	82.3	6.2	80	14	79	10	88	3	81	3	79	10
brak przepisów prawnych	35.3	1.8	35	8	33	3	34	1	42	1	32	2
brak aktywności mieszk.	26.9	0.2	10	2	25	0	31	0	29	2	27	1

Tabela 17.

Podjęmowanie decyzji dotyczących budżetów lokalnych
A. Rola szczebla wojewódzkiego (wskazania w %)

	Ogółem	Rodzaj jednostki		Położenie historyczne			Przynależność partyjna	
		miasta i miasta-gminy	gminy wiejskie	Galicja	Kongresówka	Wielkopolska	partyjni	bezpartyjni
województwo ustala strukturę wydatków	40.0	36.0	42.1	38	43	36	42	39
województwo doradza strukturę wydatków	29.2	31.2	28.3	24	32	35	28	35
miasto (gmina) jest całkowicie samodzielne	30.0	31.1	29.3	36	25	32	29	36

B. Rola organów administracji
i organów przedstawicielskich (% wskazań)

Decyzje dotyczące	Głos decydujący należy do:			
	urzędu	rady narodowej	decyzje są wspólne	
wysokości budżetu	13.6	52.8	30.2	
struktury budżetu	13.3	56.7	28.7	
poszczególnych inwestycji	7.8	52.2	38.8	

Tabela 18.

Proponowany sposób wykorzystania kredytów (% wskazań)

	Ogółem		Rodzaj jednostki				Polożenie historyczne				Sytuacja finansowa			
			miasta	miasta-gminy	gminy	Galicja	Kongresówka	Wielkopolska	Ziemie Odzyskane	(wskazania na 1 miejscu)	b. dobra	dobra	przebiegi	zła
	łącznie	wskazania na 1 miejscu												
tworzenie przedsiębiorstw	41.5	25.5	30	50	40	27	27	26	10	33	27	23	29	16
budownictwo	40.4	17.5	74	60	25	11	10	10	23	28	24	19	8	6
mieszkalniowe infrastruktura	65.8	26.9	65	69	65	23	36	17	6	18	22	29	32	42
techniczna infrastruktura	30.6	12.3	35	26	46	15	12	35	11	5	8	15	15	13
oświatowa infrastruktura	9.9	1.0	9	13	12	0	1	0	1	0	1	2	0	2
kulturalna infrastruktura	20.4	2.3	13	14	23	2	2	3	1	0	4	2	1	3
usługi zdrowia	18.1	1.2	16	17	19	1	1	3	1	0	1	1	1	3
sieć handlowa	3.0	0.8	0	1	5	0	2	1	1	0	0	0	3	5
komunikacja publiczna	12.0	1.8	5	13	12	0	0	3	1	3	2	2	2	0
infrastruktura turystyki i sportu														
ochrona środowiska	36.2	9.0	28	43	40	14	7	14	8	8	8	10	9	10

Tabela 19.

Propozycje składu własności komunalnej (wskazania w %)

[illegible]

Tabela 20.

Strategie władz lokalnych wg naczelników i przewodniczących rad narodowych (częstość wymieniania danej strategii w %)

	Miasta i miasta- gminy	Gminy wiejskie	Opinie naczeln- ików	Opinie przewodni- czących rad narodowych	Razem
Zmniejszanie wydatków					
– na administrację	11.4	11.2	7.8	14.8	11.2
– inne bieżące	7.0	5.2	5.3	6.6	5.9
– rezygnacja z inwestycji	1.9	2.4	3.7	0.8	2.0
– zwolnienie inw.	3.8	3.6	4.5	2.9	3.7
– dotacji płaconych	27.8	12.5	18.4	16.3	17.4
Zwiększanie dochodów					
– pożyczki	31.6	39.5	38.9	34.5	36.9
– zwiek. dotacji	47.8	65.1	59.2	59.8	59.5
– zmn. udziałów przek. woj.	45.6	46.2	45.5	46.3	46.0
– zwiek. pod. od gosp. usp.	25.9	23.1	27.0	20.9	23.8
– zwiek. pod. od gosp. nusp.	13.3	14.0	18.9	8.6	13.7
Innowacje					
– współpraca z innymi gminami	7.0	7.6	7.4	7.4	7.4
– przekazywanie funkcji	20.9	14.6	16.0	17.2	16.4
– zarządzanie	16.5	12.5	14.8	12.7	13.8
– nowe techn.	10.1	4.3	7.4	4.9	6.2
– nowe przeds.	66.7	62.8	62.9	65.0	64.0
– popieranie rzem. pryw.	61.7	65.9	69.5	59.2	64.5
Inne	14.6	5.8	9.0	8.2	8.6

Tabela 21.

Strategie władz lokalnych. Zróznicowanie ze względu na lokalizację (częstość wymieniania danej strategii w %)

	Wielkopolska	Ziemie Odzyskane	Kongresówka	Galicja
Zmniejszanie wydatków				
– na administrację	7	8	16	7
– inne bieżące	3	4	8	5
– rezygnacja z inwestycji	1	2	1	2
– zwolnienie inw.	4	5	3	6
– dotacji płaconych	15	19	17	19
Zwiększanie dochodów				
– pożyczki	36	42	37	33
– zwiek. dotacji	42	54	66	61
– zmn. udziałów przek. woj.	52	62	40	37
– zwiek. pod. od gosp. usp.	27	28	22	23
– zwiek. dot. od gosp. nusp.	10	19	13	9
Innowacje				
– współpraca z innymi gminami	4	12	4	12
– przekazywanie funkcji	18	22	15	17
– zarządzanie	13	18	14	11
– nowe technologie	7	14	4	1
– nowe przedś.	57	65	65	65
– popieranie rzem. przyw.	58	65	69	62
Inne	9	12	5	13

Tabela 22.
Strategie władz lokalnych –
„jedyne odpowiedzi” (w %)

Zmniejszanie wydatków	
– na administrację	0.8
– inne bieżące	0.6
– rezygnacja z inwestycji	0.2
– zwolnienie inw.	0.4
– dotacji płaconych	1.2
Zwiększanie dochodów	
– pożyczki	1.2
– zwięk. dotacji	4.0
– zmn. udziałów przek. woj.	2.9
– zwięk. pod. od gosp. usp.	1.2
– zwięk. dot. od gosp. nusp.	0.6
Innowacje	
– współpraca z innymi gminami	1.0
– przekazywanie funkcji	1.8
– zarządzanie	0.8
– nowe technologie	0.6
– nowe przeds.	3.1
– popieranie rzem. pryw.	2.5
Inne	1.6