

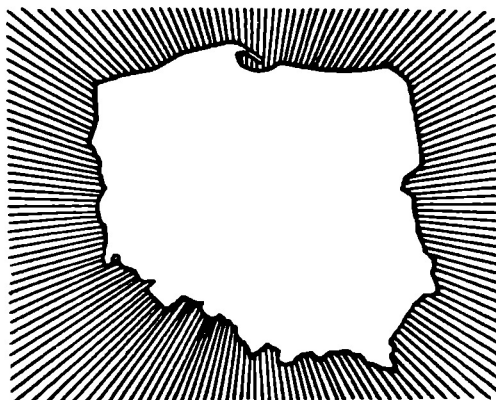
UNIwersYTET WARSZAWSKI

3 (36)

EUROPEJSKI INSTYTUT

ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**



Między nadzieją a rozczarowaniem

**Samorząd terytorialny
rok po wyborach**

Redakcja naukowa:

Bohdan Jałowiecki

Paweł Swianiewicz

Warszawa 1991

UNIwersytet Warszawski

Europejski Instytut

Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

STUDIA

REGIONALNE

I LOKALNE

3 (36)

**Między nadzieją
a rozczarowaniem**

**Samorząd terytorialny
rok po wyborach**

Redakcja naukowa:

Bohdan Jałowiecki

Paweł Swianiewicz

Warszawa 1991

**WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

**Dyrektor Instytutu: Antoni Kukliński
Zastępcy Dyrektora: Bohdan Jałowiecki
Miroslaw Grochowski**

**Badania finansowane przez:
The Norwegian Research Council for Applied Social Science**

**Redaktor: ANNA KOWALCZYK,
Redaktor techniczny: JAN JACEK SWIANIEWICZ**

ISBN 83-900283-0-1

**©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego**

**Przygotowanie do druku: Stanisław Kryciński
Żabińskiego 9/41, Warszawa**

**Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 200-381 w. 643, 748**

Spis treści

Przedmowa: BOHDAN JAŁOWIECKI, PAWEŁ SWIANIEWICZ	5
Rozdział 1: ANDRZEJ KOWALCZYK, Nowi ludzie w Polsce lokalnej	9
Rozdział 2: BOHDAN JAŁOWIECKI, Scena polityczna Polski lokalnej	39
Rozdział 3: JERZY PAWEŁ GIEORGICA Aktorzy lokalnej sceny politycznej	75
Rozdział 4: MIROSLAW GROCHOWSKI Praktyki społeczne władz lokalnych	91
Rozdział 5: PAWEŁ SWIANIEWICZ Polityka gospodarcza władz lokalnych	119
Posłowie: PAWEŁ SWIANIEWICZ Między nadzieją i rozczarowaniem	185
Aneks	195
Spis tabel	215

Przedmowa

Książka, którą oddajemy do rąk czytelników jest szeroką panoramą funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce lokalnej, czyli umownie tej, która znajduje się poza dużymi miastami, rok po wyborach. Badaniami objęto ponad 250 gmin, a podstawowe informacje pochodzą od ok. 230 burmistrzów (wójtów) oraz przewodniczących rad. Ponadto przeprowadzono wywiady ze wszystkimi radnymi w 20 miejscowościach, a w 5 miejscowościach także rozmowy z mieszkańcami. Tak duże, a więc bardzo kosztowne badania mogły zostać przeprowadzone dzięki finansowej pomocy Norwegian Research Council for Applied Social Sciences, której to instytucji składamy w tym miejscu serdeczne podziękowania.

Badania nasze stanowią część międzynarodowych studiów porównawczych prowadzonych w Czechach, Norwegii, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. Wypada więc wyrazić nadzieję, że tak pomyślane badania dostarczą ważnych informacji o funkcjonowaniu samorządów terytorialnych w „nowych demokracjach”, a także ukążą prawidłowości przechodzenia od systemu autorytarnego do demokratycznego.

Zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego prezentuje obecnie wyniki polskiej części programu. Niestety, nie jesteśmy w stanie dostarczyć narazie żadnych odniesień porównawczych, ponieważ badania w innych krajach nie zostały zakończone, a w niektórych nawet ich jeszcze nie podjęto.

Dla czytelnika polskiego najciekawsze jest oczywiście to, co dzieje się w naszym kraju, toteż staraliśmy się opublikować wyniki prac naszego zespołu tak szybko, jak to tylko było możliwe.

Książka składa się z pięciu rozdziałów, omawiających różne aspekty funkcjonowania samorządów terytorialnych. Zamiarem naszym było osiągnięcie znacznej spójności prezentowanych tekstów, tak aby książka nie była typowym opracowaniem zbiorowym. Zamyśl ten powiódł się tylko częściowo, ponieważ poszczególni autorzy przyjęli nieco odmienne konwencje przedstawienia rezultatów badań. W efekcie powstała więc praca zbiorowa, w której nie udało się w pełni wyeliminować nie tylko pewnej różnicy poglądów, ale także nieuchronnego zazębiania się wątków, a nawet pewnych powtórzeń.

Zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego (dawniej Instytutu Gospodarki Przestrzennej) od wielu lat zajmuje się problematyką rozwoju lokalnego i samorządu terytorialnego. Problematyka ta interesowała nas już wówczas, kiedy jeszcze nie była modna. Zespół nasz ma w tej dziedzinie spory dorobek, żeby ograniczyć się tylko do przypomnienia wydanych w serii CPBP 09.8 – „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny” takich prac, jak: *Strategie władz lokalnych*, *Społeczności lokalne – teraźniejszość i przyszłość*, *Rozwój lokalny*, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej* i wiele innych. Badania nasze były także powiązane ze studiami międzynarodowymi tej problematyki, żeby wymienić tylko współpracę z programem „Fiscal Austerity and Urban Innovation”.

Książka, którą obecnie prezentujemy „MIĘDZY NADZIEJĄ A ROZCZAROWANIEM: SAMORZĄD LOKALNY ROK PO WYBORACH” pokazuje pewien fragment rzeczywistości. Jednocześnie jednak jest to opracowanie krytyczne, nie wolne od sądów wartościujących.

Tradycją zespołu naszego instytutu jest postawa zaangażowana. W latach ubiegłych staraliśmy się w naszych badaniach realizować, w miarę możliwości „demaskatorską funkcję” nauk społecznych. Wymienić tu można opublikowane w 1983 r. prace na temat diagnozy stanu gospodarki przestrzennej Polski, realizowane pod kierunkiem prof. Antoniego Kuklińskiego czy badania CPBP 09.8 – „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”.

Obecnie, w nowych warunkach nie zamierzamy zmieniać naszego nastawienia i będziemy nadal „demaskować” rzeczywistość.

Przypominamy to wszystko dlatego, że coraz częściej można obserwować postawy i zachowania wywodzące się z minionej epoki, których cechą charakterystyczną jest traktowanie krytycznych opinii jako przejawu „wrogiej działalności”. Niestety, również przedstawiciele samorządów terytorialnych nierzadko przyjmują takie postawy.

Zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego zajmuje się nie tylko pracą badawczą i krytyczną analizą funkcjonowania samorządów terytorialnych, stara się także, w miarę możliwości, pomagać działaczom samorządowym. To nasz instytut był inicjatorem konkursu „Gmina 2000”, starając się działać praktycznie na rzecz rozwoju lokalnego.

Na zakończenie wypada wyrazić nadzieję, że ten swego rodzaju „portret” samorządu terytorialnego w Polsce lokalnej będzie miał nie tylko funkcję poznawczą, ale stanie się także okazją do autorefleksji dla działaczy samorządowych oraz polityków różnej skali i barw.

BOHDAN JAŁOWIECKI
PAWEŁ ŚWIANIEWICZ

Warszawa, lipiec 1991

Rozdział 1

Nowi ludzie w Polsce lokalnej?

1.1. Uwagi wstępne

Przeprowadzone na przełomie lutego i marca 1991 r. badania funkcjonowania samorządów terytorialnych rok po wyborach, zrealizowane w ramach międzynarodowego programu badawczego „Local democracy and innovation”, nawiązywały częściowo do badań „Strategie władz lokalnych”, które były prowadzone w ponad 240 miastach i gminach jesienią 1988 r. (Bartkowski i in. 1990). Jednym z celów obecnych badań było porównanie zmian, jakie nastąpiły w okresie 1988–1991 na szczeblu lokalnym, z tego też względu postanowiono przeprowadzić badania w tych samych jednostkach administracyjnych, które uwzględniono w próbie losowej w 1988 r. Zamiar ten udało się zrealizować niemal w pełni; w badaniach prowadzonych w 1991 r. nie uwzględniono jedynie 3 jednostek objętych analizą 3 lata wcześniej. Dwie jednostki w województwie konińskim — Grabów. Przedecz — nie zostały uwzględnione w obecnych badaniach z powodów czysto technicznych, natomiast gmina Jerzmanowa (legnickie) została w międzyczasie włączona do gminy Głogów i z tego też powodu tegorocznymi badaniami objęto nową jednostkę — Głogów.

Ponadto badaniem w 1991 r. objęto 14 miast i gmin, które nie były co prawda obiektami zainteresowań podczas studiów „Strategie władz lokalnych”, lecz były przez wiele lat miejscem intensywnych badań monograficznych kilku zespołów uczestniczących w programie CPBP 09.8. „Rozwój regionalny – rozwój lokalny — samorząd terytorialny”. Zostały

one wybrane m.in. z powodu dobrego rozpoznania sytuacji społeczno-politycznej w okresie kampanii wyborczej do rad gmin w 1990 r., jak i sytuacji, jaka się wytworzyła po wyborach (Jałowiecki 1990). W jednostkach tych, podobnie jak i w 4 innych, które były przedmiotem analizy w 1988 r., obok przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów) badaniami kwestionariuszowymi objęto radnych — łącznie 395 osób¹. Badania radnych miały miejsce w następujących jednostkach administracyjnych (w nawiasie podano: nazwę województwa, liczbę ludności na dzień 1.01.1990 r., typ gminy i łączną liczbę mandatów do rady gminy):

- Brudzeń Duży (płockie, 7513, gmina, 20)
- Kazimierz Dolny (lubelskie, 7408, miasto i gmina, 20)
- Leżajsk (rzeszowskie, 31433, miasto i gmina, 22)
- Limanowa (nowosądeckie, 33601, miasto i gmina, 28)
- Lubenia (rzeszowskie, 6687, gmina, 18)
- Międzychód (gorzowskie, 17710, miasto i gmina, 24)
- Mrągowo (olsztyńskie, 29234, miasto i gmina, 25)
- Oleśnica (wrocławskie, 48307, miasto i gmina, 28)
- Podębice (sieradzkie, 16564, miasto i gmina, 24)
- Puck (gdańskie, 30475, miasto i gmina, 28)
- Puławy (lubelskie, 63328, miasto i gmina, 32)
- Pułtusk (ciechanowskie, 22185, miasto i gmina, 28)
- Różan (ostrołęckie, 6496, miasto i gmina, 18)
- Szczyrk (bielskie, 5466, miasto, 18)
- Tuchola (bydgoskie, 19141, miasto i gmina, 24)
- Wesola (warszawskie, 10012, miasto, 22)
- Włodawa (chełmskie, 20339, miasto i gmina, 25)
- Żukowo (gdańskie, 17237, miasto i gmina, 24)

Wybierając miasta i gminy do badań wśród radnych, kierowano się następującymi kryteriami. Po pierwsze — starano się, aby wybrane jednostki reprezentowały cztery główne regiony historyczno-polityczne Polski (Galicja, Kongresówka, Wielkopolska, Ziemie Odzyskane). Po drugie, uznano, że powinny wśród nich być zarówno gminy wiejskie, jak i miasta o w miarę zróżnicowanych funkcjach. Stąd w próbie znalazły się: Szczyrk (miejscowość turystyczna), Wesola i Żukowo (miasta-sypialnie w pobliżu

¹W próbie radnych 18 miast i gmin mieszczą się również przewodniczący rad, którzy tym samym zostali wyłączeni z próby przewodniczących i wójtów (burmistrzów) obejmującej 240 jednostek.

wielkich aglomeracji miejskich), Puławy (duży ośrodek przemysłowy oraz naukowy), Różan (typowe małe miasto z dominacją funkcji usługowych), Kazimierz Dolny (miasto o funkcjach turystycznych i długich tradycjach kulturalnych) itd.

Łącznie badania przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzono w 258 jednostkach administracyjnych: 167 gminach, 65 jednostkach miejsko-gminnych i 26 miastach.

Zgodnie z założeniami programu „Local democracy and innovation”, badania kwestionariuszowe przedstawicieli władz lokalnych miały być uzupełnione badaniami ankietowymi przeprowadzonymi wśród mieszkańców wybranych miast i gmin. W tym celu wybrano 5 jednostek administracyjnych (gminy: Brudzeń Duży i Lubenia, miasta: Mragowo, Puck i Tuchola). W 4 z nich rozprawdzono 100 kwestionariuszy (jedynie w Pucku 93). Tym samym otrzymano łącznie 493 ankiety od ludności.

Ze względu na nieco inny cel badań prowadzonych w 1988 i 1991 r., pełne porównanie wyników jest niemożliwe. W ograniczonym zakresie można porównać odpowiedzi przewodniczących rad gmin z odpowiedziami przewodniczących rad narodowych oraz wójtów (burmistrzów) i naczelników gmin (miast). Zmiana sytuacji społeczno-politycznej w Polsce spowodowała, że niektóre pytania identyfikujące osobę respondenta w poprzednich badaniach zostały obecnie pominięte. Porównanie utrudnia także zmiana (w kilku przypadkach) kategoryzacji odpowiedzi.

1.2. Struktura płci respondentów

Wśród objętych badaniami przewodniczących rad gminy było 215 mężczyzn (91.5%) i zaledwie 18 kobiet (7.7%). Natomiast wśród respondentów pełniących funkcję wójta (burmistrza, prezydenta) mężczyzn było 239 (93.4%), a kobiet 14 (5.5%). Porównując uzyskane dane z sytuacją stwierdzoną w trakcie badań przeprowadzonych w 1988 r., można zauważyć, że mimo zmiany w ciągu ostatnich 2 lat systemu polityczno-społecznego w Polsce i zupełnie innej formuły wyborów do władz gmin, nikły procent kobiet na kierowniczych stanowiskach we władzach lokalnych pozostał niemal na tym samym poziomie. W próbie badanej jesienią 1988 r. mężczyźni stanowili 90.5%, a więc stwierdzona jednoprocentowa różnica mieści się w marginesie błędu statystycznego.

Podjęmując bardziej szczegółową analizę można zauważyć, że stopień maskulinizacji stanowiska przewodniczącego rady gminy i wójta (burmistrza) jest niemal identyczny w gminach typu wiejskiego i miejskiego. W przypadku gmin wiejskich kobiety stanowiły 7.4% wszystkich prze-

wodniczących gmin i 5.1% wójtów (burmistrzów), podczas gdy np. w mniejszych miastach udział kobiet w pierwszej z opisywanych kategorii respondentów wyniósł jedynie 3.9%, a w drugiej nieco więcej, bo 7.8%. Z kolei w ośrodkach liczących ponad 20 tys. mieszkańców udział kobiet zarówno wśród przewodniczących, jaki i wójtów (burmistrzów) wynosił 6.8%. Jedynymi ośrodkami, w których kobiety stanowiły ponad 10% przewodniczących i wójtów były miasta o wyraźnie dominującej funkcji przemysłowej (10.8% przewodniczących oraz 15.0% wójtów i burmistrzów). Skrajnie odmienna sytuacja wystąpiła w gminach wiejskich z silnym udziałem rolnictwa uspołecznionego, gdzie zaledwie 3.7% przewodniczących stanowiły kobiety. W żadnej z 27 gmin zaliczanych do tego typu kobieta nie pełniła funkcji wójta.

Tabela 1.1. STRUKTURA PŁCI PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMINY I WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) WEDŁUG TYPÓW GMIN

	Przewodniczący (N=235)				Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)			
	kobiety		mężczyźni		kobiety		mężczyźni	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Gminy wiejskie	12	7.4	142	87.1	14	5.1	239	86.6
— dominacja rolnictwa indywidualnego	8	6.9	100	86.2	5	4.3	106	91.4
— dominacja rolnictwa uspołecznionego	1	3.7	25	92.6	—	—	27	100.0
Dwie gminy miejskie	3	6.8	24	54.5	3	6.8	27	61.4
Małe gminy miejskie	2	3.9	38	74.5	4	7.8	40	78.4
— przemysłowe	2	10.8	11	55.0	3	15.0	14	70.0
— turystyczne	1	6.7	8	53.3	—	—	13	86.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali płeć

Tabela 1.2. STRUKTURA PŁCI PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMINY I WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) W PRZEKROJU TERYTORIALNYM

	Przewodniczący (N=235)				Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)			
	kobiety		mężczyźni		kobiety		mężczyźni	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Galicja	3	6.5%	41	89.1%	3	6.5%	37	80.4%
Kongresówka	4	3.5%	96	85.0%	10	8.8%	86	76.1%
Wielkopolska	2	5.0%	36	90.0%	3	7.5%	31	77.5%
Ziemie Odzyskane	5	7.7%	54	83.1%	2	3.1%	52	80.0%

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali płeć

Analizując zjawisko w ujęciu przestrzennym można stwierdzić, że różnice w udziale procentowym kobiet w sprawowaniu władzy na szczeblu

lokalnym są bardzo niewielkie. Jedynie w byłej Kongresówce wystąpiła nieco liczniejsza reprezentacja kobiet w próbie obejmującej wójtów (burmistrzów), przy jednocześnie bardzo niskim odsetku kobiet wśród osób pełniących funkcję przewodniczącego rady gminy.

Otrzymany obraz można wytłumaczyć przede wszystkim stopniem aktywności zawodowej kobiet, jak i ich relatywnie wyższym wykształceniem. Oba wskaźniki są znacznie wyższe w miastach i na terenach zurbanizowanych, niż na obszarach wiejskich. Wpływ tych dwóch czynników na większy udział kobiet w sprawowaniu władzy lokalnej dał się przede wszystkim zauważyć w przypadku wójtów (burmistrzów), którzy na ogół powinni reprezentować wyższy poziom wiedzy fachowej niż przewodniczący rad gmin. Stąd wśród wójtów (burmistrzów) w ośrodkach miejskich (zwłaszcza z dominacją przemysłu) udział kobiet jest większy, niż w gminach wiejskich, gdzie poziom aktywności zawodowej kobiet i ich poziom wykształcenia jest z reguły niski, często niższy niż mężczyźni. Jednocześnie nie wydaje się słuszna hipoteza, że konserwatyzm w postawach względem sprawowania władzy przez kobiety jest większy na terenach wiejskich niż w miastach. Badania przeprowadzone w 1988 r. również nie dały podstaw do tego rodzaju wniosków, gdyż odsetek kobiet wśród ówczesnych przewodniczących rad narodowych i naczelników był większy na wsi niż w miastach (dla przewodniczących odpowiednio 8.3% i 6.3%, a dla naczelników 10.3% i 6.1%). W badaniach przeprowadzonych w 1991 r. odsetek kobiet będących przewodniczącymi rad gmin jest niemal taki sam w miastach, jak i na wsi. Fakt, iż na tym tle wyróżniają się na korzyść ośrodki przemysłowe i na niekorzyść gminy z dominacją rolnictwa uspołecznionego, wydaje się przesądzać, że decydujące znaczenia dla większego udziału kobiet w sprawowaniu władz na szczeblu lokalnym ma poziom wykształcenia i posiadane przez nie kwalifikacje zawodowe, a nie normy obyczajowe różne na terenach wiejskich i w miastach. Są one w całej Polsce w tym zakresie podobne i generalnie odsuwają kobiety od udziału w życiu politycznym.

Wśród radnych w badanych 18 gminach i miastach mężczyźni stanowili 86.1%, a kobiety 11.9% (8 osób nie podało swojej płci). Otrzymane wyniki są bardzo zbieżne z danymi dotyczącymi całej populacji radnych w Polsce. W wyniku wyborów do rad gmin przeprowadzonych w maju 1990 r., wśród radnych jest 88.1% mężczyzn i jedynie 10.9% kobiet (*Statystyka wyborów...*, 1990).

Również w próbie obejmującej mieszkańców 5 wybranych miast i gmin struktura płci respondentów może być uznana za reprezentatywną

dla populacji generalnej, gdyż mężczyźni stanowili 50.7% ankietowanych, a kobiety 48.1% (kilka osób nie podało płci).

1.3. Struktura wieku respondentów

Na podstawie badań przeprowadzonych jesienią 1988 r. stwierdzono, że najwięcej przedstawicieli władz lokalnych liczy 41–50 lat (46%) oraz 51–60 (28%). Na ogół naczelnicy byli wówczas młodsi i 23% spośród nich liczyło poniżej 40 lat (w przypadku przewodniczących rad narodowych — 18%). Trzy lata później można zauważyć, że przedstawiciele obecnych władz gmin są znacznie młodsi od swoich poprzedników: 35.3% przewodniczących rad gmin i 38.7% wójtów (burmistrzów) liczyło 41–50 lat, a dla grupy wiekowej 51–60 wartości te wynoszą odpowiednio 15.3% oraz 9.7%. Jednocześnie utrzymała się tendencja, że przewodniczący są często starsi od wójtów (burmistrzów). Zjawiskiem charakterystycznym dla obecnych przedstawicieli władz lokalnych jest to, iż na terenach wiejskich przewodniczący rad gmin są na ogół starsi od swoich kolegów z miast, natomiast wójtowie są z reguły młodsi. I tak np. ponad 8% wójtów liczy poniżej 30 lat, podczas gdy dla burmistrzów wartość ta wynosi około 5%. Nie wystąpiły natomiast istotne różnice w strukturze wieku respondentów w zależności od typu reprezentowanych gmin rolniczych, czy wielkości gmin miejskich.

Jak wspomniano, z porównania struktury wiekowej respondentów badanych w 1988 r. z osobami ankietowanymi w 1991 r. wynika, że obecni liderzy na szczeblu lokalnym są nieco młodsi od swoich poprzedników. Zjawisko to warto prześledzić w nieco dłuższym horyzoncie czasowym, aby upewnić się czy jest to przypadek, czy może pewna tendencja. W tym celu postanowiono sięgnąć do wyników badań zespołu kierowanego przez J.J. Wiatra, który prowadził podobne badania poczynając od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (Wiatr 1981, 1983, 1987).

Dane zawarte w tabeli 1.5. potwierdzają, że zauważone w latach 1988–1991 zmiany w strukturze wieku przedstawicieli władz lokalnych są prawdopodobnie częścią większego procesu, który sprowadza się do „odmłodzenia” polityków działających na szczeblu lokalnym.

Relatywne obniżenie się wieku reprezentantów władz gmin w ciągu ostatnich kilku lat może być związane z czynnikami społeczno-politycznym. W znacznej części gmin i miast w maju 1990 r. władzę objęły osoby bezpośrednio lub pośrednio związane z NSZZ „Solidarność” lub NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych. Ponieważ ruch ten miał

Tabela 1.3. STRUKTURA WIEKU PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN I WÓJTÓW (BURMISTRZÓW)

Grupa wiekowa	Przewodniczący (N=235)		Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)	
	liczba	%	liczba	%
25-30	14	6.0	17	6.6
31-35	30	12.8	52	20.3
36-40	56	23.8	57	22.3
41-45	52	22.1	58	22.7
46-50	31	13.2	41	16.0
51-55	25	10.6	19	7.4
56-60	11	4.7	6	2.3
ponad 61	13	5.5	6	2.3

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wiek

Tabela 1.4. PORÓWNANIE STRUKTURY WIEKU RESPONDENTÓW OBJĘTYCH BADANIAMI W 1988 R. ORAZ W 1991 R.

Grupa wiekowa	Przewodniczący		Naczelnicy/wójtowie (burmistrzowie)	
	1988 (N=244)	1991 (N=235)	1988 (N=243)	1991 (N=256)
25-30	1.2	6.0	2.0	6.6
31-35	4.9	12.8	6.9	20.3
36-40	18.3	23.8	22.1	22.3
41-45	20.0	22.1	26.3	22.7
46-50	18.8	13.2	23.0	16.0
51-55	14.3	10.6	11.9	7.4
56-60	14.3	4.7	7.8	2.3
ponad 61	8.2	5.5	—	2.3

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wiek

w latach osiemdziesiątych wiele cech ruchu polegającego na sprzeciwie młodszego pokolenia wobec starszych generacji, nic dziwnego, że obecnie przedstawiciele nowych elity władzy są na ogół młodszy od dotychczasowych liderów lokalnych. Słuszność przedstawionej hipotezy potwierdza porównanie danych dla tych samych gmin i miast z 1988 r. i 1991 r. Można założyć, że w okresie stanu wojennego i tuż po nim w badanych jednostkach — jak i w całym kraju — znaczna część młodego pokolenia odsunęła się od działalności publicznej będąc rozczarowana

**Tabela 1.5. ZMIANY W STRUKTURZE WIEKOWEJ PRZEDSTAWICIELI
WŁADZ LOKALNYCH W LATACH 1977–1991**

Grupa wiekowa	Badania zespołu J. Wiatra			Badania własne	
	1977	1978–80	1983–84	1988	1991
do 40	22.8	ok.45	ok.47	27.7	46.0
41–50	49.2	ok.38	ok.43	44.2	37.1
51–60	23.4	ok.10	ok.9	20.3	12.4
ponad 61	3.6	ok.7	ok.1	4.1	3.9

postępowaniem władz. Tę swoistą próżnię wypełnili działacze nieco starszego pokolenia (40–60 lat), jak wskazują badania przeprowadzone w 1988 r. — bardzo często pełniący wcześniej funkcje kierownicze w lokalnych instancjach PZPR (czasami ZSL), którzy utracili stanowiska sekretarzy komitetów gminnych (miejskich) m.in. w wyniku zmian w statucie PZPR wprowadzonych w 1981 r. Powyższe stwierdzenie w pewnym stopniu podważa pogląd wyrażony przez J.Tarkowskiego, że w latach osiemdziesiątych na szczeblu lokalnym nastąpiło wyraźne odsunięcie partii od decydowania w sprawach administracyjnych (Wiatr 1987). Badania J.P.Gieorgicy wskazują, że wpływ ten utrzymał się, jednak z formie znacznie mniej zinstytucjonalizowanej niż w latach siedemdziesiątych (Gieorgica 1991).

Analizując strukturę wieku respondentów w ujęciu przestrzennym można zauważyć, że w porównaniu z 1988 r. trzy lata później wystąpiły dosyć istotne zmiany. Najmłodszy przewodniczący rad gmin są w Wielkopolsce (52.5% liczy poniżej 40 lat) i Galicji (43.5%), podczas gdy jesienią 1988 r. najmłodszy respondenci byli w Kongresówce. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku wójtów (burmistrzów). W Wielkopolsce 52.5% respondentów liczy co najwyżej 40 lat (przykładowo na Ziemiach Odzyskanych jedynie 37.0%), przy czym stopień zróżnicowania terytorialnego średniej wieku jest znacznie mniejszy niż w przypadku przewodniczących.

W świetle uzyskanych wyników można stwierdzić, że struktura wieku radnych w Polsce nie odbiega zbyt od struktury wieku przewodniczących rad gmin. W przypadku grupy wiekowej do 40 lat różnica między obu populacjami wynosi niecałe 3% (na korzyść radnych), a dla grupy wiekowej ponad 61 lat — około 1.5% (na korzyść przewodniczących rad gmin). Tym samym można przyjąć, że na czele rad gmin na ogół stoją ludzie starsi wiekiem od innych radnych.

Porównując strukturę wiekową radnych uwzględnionych w próbie oraz w całej Polsce, można zauważyć, że są one bardzo podobne. Istotna

Tabela 1.6. STRUKTURA WIEKU PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN W PRZEKROJU TERYTORIALNYM

Grupa wiekowa	Galicja (N=46)		Kongresówka (N=113)		Wielkopolska (N=40)		Ziemie Odzyskane (N=56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
25-30	4	8.7	3	2.7	5	12.5	1	1.5
31-35	4	8.7	16	14.2	6	15.0	4	6.2
36-40	12	26.1	14	12.4	10	25.0	16	24.6
41-45	10	21.7	22	19.5	7	17.5	13	20.0
46-50	5	10.9	14	12.4	2	5.0	8	12.3
51-55	3	6.5	16	14.2	1	2.5	5	7.7
56-60	2	4.3	6	5.3	—	—	2	3.1
ponad 60	—	—	4	3.5	3	7.5	5	7.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wiek

Tabela 1.7. STRUKTURA WIEKU WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) W PRZEKROJU TERYTORIALNYM

Grupa wiekowa	Galicja (N=46)		Kongresówka (N=113)		Wielkopolska (N=40)		Ziemie Odzyskane (N=56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
25-30	3	6.5	7	6.2	2	5.0	4	6.2
31-35	8	17.4	23	20.4	9	22.5	10	15.4
36-40	11	23.9	22	19.5	10	25.0	10	15.4
41-45	11	23.9	23	20.4	6	15.0	16	24.6
46-50	4	8.7	17	15.0	6	15.0	13	20.0
51-55	4	8.7	7	6.2	3	7.5	5	7.7
56-60	3	6.5	—	—	1	2.5	1	1.5
ponad 60	—	—	4	3.5	1	2.5	—	—

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wiek

różnica ma miejsce jedynie w przypadku radnych w grupie wiekowej powyżej 61 lat. Wynika to stąd, że dane dla kraju są bardzo zawyżane przez radnych warszawskich, wśród których 15.0% liczy ponad 60 lat (*Statystyka wyborów...*, 1990).

Strukturę wieku respondentów objętych badaniami w 5 wybranych jednostkach (mieszkańcy miast i gmin) można uznać za reprezentatywną dla populacji osób dorosłych.

Tabela 1.8. STRUKTURA WIEKU RADNYCH W POLSCE* I W BADANEJ PRÓBIE (%)

Grupa wiekowa	Polska (N=51987)	Próba (N=395)
do 30 lat	7.6	7.4
31-40 lat	37.9	38.5
41-50 lat	31.8	32.7
51-60 lat	16.9	16.4
ponad 61 lat	5.8	3.8

* dane: *Statystyka wyborów do rad gmin*, 1990

1.4. Struktura wykształcenia respondentów

Z uzyskanych od respondentów informacji wynika, że generalnie ponad połowa przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów) legitymuje się wykształceniem wyższym. W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi jesienią 1988 r. otrzymany wynik uległ jedynie niewielkiej zmianie na niekorzyść, gdyż wówczas wyższe wykształcenie posiadało 71% ówczesnych naczelników gmin (obecnie niemal 70% wójtów i burmistrzów) oraz 57% przewodniczących byłych rad narodowych (obecnie blisko 54% przewodniczących rad gmin).

Nieco większe różnice wystąpiły w przypadku osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. O ile w 1988 r. wśród naczelników (prezydentów) wszyscy legitymowali się co najmniej średnim wykształceniem, a ponad 2/3 wyższym (67.7% naczelników gmin i 78.0% naczelników urzędów miejsko-gminnych i miejskich oraz prezydentów miast); a jedynie 7.3% przewodniczących rad narodowych miało wykształcenie niższe niż średnie, to obecnie 3.0% przewodniczących rad gmin legitymuje się wykształceniem podstawowym i 9.8% wykształceniem zasadniczym zawodowym. Jak się wydaje, niższy poziom wykształcenia obecnych przedstawicieli władz lokalnych można wytłumaczyć przede wszystkim innym sposobem wylaniania liderów lokalnych w 1991 r., bardziej spontanicznym i mniej rytualnym. Jednocześnie, co wydaje się trudne do wytłumaczenia, obniżenie się poziomu wykształcenia wystąpiło przede wszystkim wśród przewodniczących rad gmin miejskich i burmistrzów. Możliwe, że wobec ogólnie niższego poziomu wykształcenia ludności na terenach wiejskich, zarówno poprzednio, jak i obecnie liderami zostawali przede wszystkim przedstawiciele miejscowej inteligencji (w dużej mierze nauczyciele i lekarze). O ile w

1988 r. wyższe wykształcenie miało 51.2% przewodniczących rad narodowych w gminach wiejskich, o tyle w 1991 r. wskaźnik ten spadł do 48.5%. Podobne zjawisko wystąpiło wśród wójtów (dawniej naczelników gmin). W 1988 r. wyższym wykształceniem legitymowało się 67.7% respondentów, a w 1991 r. niewiele mniej, bo 64.9%. W przypadku gmin miejskich (i miejsko-gminnych) szczególnie duże różnice wystąpiły w grupie przewodniczących rad gmin, w której w obecnych badaniach jedynie około 1/2 respondentów posiadała wyższe wykształcenie (w 1988 r. blisko 69%).

Porównując sytuację stwierdzoną w 1991 r. z wynikami badań przeprowadzonych w końcu lat siedemdziesiątych (Wiatr 1981, 1983), można zauważyć, że w ciągu kilkunastu lat wśród przedstawicieli władz lokalnych coraz mniejszy udział mają osoby legitymujące się wyższym wykształceniem. W trakcie badań przeprowadzonych w 1977 r. wyższe wykształcenie miało 80% respondentów, podczas badań w latach 1978–80 około 70% działaczy lokalnych. Oczywiście wniosku tego nie można uogólniać, gdyż badania prowadzone przez zespół z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego obejmowały początkowo tylko 6 miast średniej wielkości, a w następnej fazie badań 12 gmin i miast w 2 województwach: kaliskim i siedleckim. Ponadto respondentami byli również działacze lokalni średniego szczebla, a nie tylko przewodniczący rad narodowych i naczelnicy. Tym niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, że przy porównywaniu wyników uzyskanych w trakcie badań w tych samych jednostkach w 1988 i 1991 r. zjawisko to dało się również zaobserwować. Można domniemywać, iż jest to pewna prawidłowość. Próbując znaleźć wytłumaczenie relatywnego spadku poziomu wykształcenia liderów lokalnych należy zwrócić uwagę na fakt obowiązywania w poprzednich latach dosyć ścisłych reguł kierujących awansem w lokalnym systemie władzy. Zasada nomenklatury partyjnej uwzględniała nie tylko lojalność i dyspozycyjność wobec PZPR, ale również poziom i kierunek wykształcenia kandydatów do obsadzenia ważniejszych stanowisk w gminie. Pomijając fakt, że dosyć często posiadane wyższe wykształcenie miało się z faktycznym przygotowaniem do pełnienia funkcji naczelnika czy przewodniczącego rady narodowej można stwierdzić, że przedstawiciele władz lokalnych sprzed 1989 r., a zwłaszcza w latach siedemdziesiątych, znacznie częściej legitymowali się wyższym wykształceniem niż obecnie, gdy zmieniły się zasady wyłaniania lokalnych elit.

Jednocześnie należy zauważyć, że zarówno w trakcie badań w 1988 r., jak i w 1991 r. znalazła potwierdzenie generalna tendencja, iż osoby sprawujące władzę wykonawczą (dawniej naczelnicy, a obecnie wójtowie i

Tabela 1.9. POZIOM WYKSZTAŁCENIA PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN I WÓJTÓW (BURMISTRZÓW)

Wykształcenie	Przewodniczący rad (N=233)		Wójtowie (burmistrzowie) (N=253)	
	liczba	%	liczba	%
Podstawowe	7	3.0	2	0.8
Zawodowe	23	9.8	2	0.8
Średnie ogólne	13	5.5	16	6.3
Średnie zawodowe	64	27.2	54	21.1
Wyższe	126	53.6	179	69.9

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali poziom wykształcenia

burmistrzowie) reprezentują wyższy poziom wykształcenia niż przewodniczący rad. Natomiast w badaniach przeprowadzonych w bieżącym roku nie znalazła potwierdzenia prawidłowość, bardzo silnie zaakcentowana w poprzednich badaniach, iż osoby sprawujące władzę w miastach o wiele częściej legitymują się wyższym wykształceniem niż przedstawiciele władz gminnych na wsi. O ile 3 lata temu 84% respondentów spośród z władz miejskich oraz miejsko-gminnych i jedynie 59% w gminach wiejskich wykazywało się wyższym wykształceniem, o tyle w 1991 r. wyższe wykształcenie wśród osób sprawujących władzę przestało być czynnikiem różnicującym w istotny sposób wieś od miasta.

Również w układzie terytorialnym nie wystąpiły istotne różnice w poziomie wykształcenia respondentów. Co prawda potwierdziła się obserwacja, iż poziom wykształcenia przedstawicieli władz lokalnych jest wyższy w regionie wielkopolsko-pomorskim i Galicji, a niższy w byłej Kongresówce i na Ziemiach Odzyskanych, ale różnice te mieściły się na ogół w granicach błędu. W tym miejscu należy zauważyć, że na obszarze Polski środkowozachodniej i na Pomorzu żaden z wójtów (burmistrzów) nie pozostał na wykształceniu podstawowym lub zasadniczym zawodowym (w byłej Galicji tylko 1 osoba na tym stanowisku zakończyła edukację na poziomie zasadniczym zawodowym), podczas gdy na terenach Polski centralnej i wschodniej oraz na Ziemiach Odzyskanych takich respondentów było łącznie 5. Również wśród przewodniczących rad gmin osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym było w gminach wielkopolsko-pomorskich znacznie mniej niż w pozostałych częściach kraju (jednocześnie ani jeden z respondentów nie legitymował się ukończeniem tylko szkoły podstawowej). Tym samym została potwierdzona teza, że średni poziom wykształcenia rośnie wraz z przesuwaniem się ze wschodu na

zachód, oczywiście przy pominięciu Ziemi Odzyskanych, gdzie sytuacja jest bardzo zbliżona do tej, jaka daje się zauważyć na terenie byłej Kongresówki.

Porównując poziom wykształcenia radnych z poziomem jakim legitymują się przewodniczący rad gmin, można zauważyć — zrozumiałą skądinąd — prawidłowość, iż ci drudzy posiadają na ogół wyższy poziom wykształcenia. Wobec braku odpowiednich danych dla całej Polski, trudno oceniać reprezentatywność otrzymanych wyników. Można jednak sądzić (uwzględniając fakt, że badania miały miejsce przede wszystkim w miastach i radach miejsko-gminnych), że w skali kraju poziom wykształcenia radnych jest niższy, głównie za sprawą terenów wiejskich. W obu gminach wiejskich objętych badaniami wyższe wykształcenie posiadała mniej niż 1/4 radnych (w gminie Lubenia 22.2%, a gminie Brudzeń Duży zaledwie 10.5%). Absolutnie nietypową radą gminy jest rada w Puławach, gdzie 80.0% radnych legitymuje się wyższym wykształceniem.

Struktura wykształcenia mieszkańców 5 wybranych miast i gmin nie może być uznana za reprezentatywną z powodu zbyt dużego udziału osób z wyższym wykształceniem (11.0%), przy jednocześnie „niedoszacowaniu” respondentów z wykształceniem podstawowym (26.2%) i zasadniczym zawodowym (24.9%).

1.5. Struktura zawodowa respondentów

Kolejnym zagadnieniem objętym badaniami jest struktura zawodowa respondentów, a konkretnie przynależność do grupy społeczno-zawodowej w przypadku przewodniczących rad gminy oraz zawód wykonywany przed objęciem obecnego stanowiska w przypadku osób będących wójtami (burmistrzami).

Z przedstawionych danych wynika, że relatywnie mała liczba przewodniczących rad gmin jest rolnikami indywidualnymi. Jedynie w historycznej Kongresówce oraz na terenach byłego zaboru pruskiego, pozostających w latach od 1918–1921 w granicach Polski, stanowią oni 18–20% przewodniczących, podczas gdy w Galicji 6.5% a na Ziemiach Odzyskanych 10.8%. Co ciekawe, udział rolników indywidualnych wśród przewodniczących jest większy w gminach wiejskich o dużym znaczeniu rolnictwa uspołecznionego (29.6%), niż w gminach o znaczącej przewadze gospodarki indywidualnej (18.1%). Natomiast w obu typach gmin wiejskich najwięcej przewodniczących jest zatrudnionych w sek-

Tabela 1.10. Poziom wykształcenia przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów) w przekroju terytorialnym

Wykształcenie	Przewodniczący (N = 236)						Wójtowie (burmistrzowie) (N = 256)									
	Galicja (N = 46)		Kongresówka (N = 113)		Wielkopolska (N = 40)		Ziemie Odyskane (N = 56)		Galicja (N = 40)		Kongresówka (N = 113)		Wielkopolska (N = 40)		Ziemie Odyskane (N = 56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
	---	---	6	5.3	---	---	1	1.5	---	---	2	1.8	---	---	---	---
Podstawowe	---	---	6	5.3	---	---	1	1.5	---	---	2	1.8	---	---	---	---
Zawodowe	4	8.7	11	9.7	12	5.0	6	9.2	1	2.7	---	---	---	---	3	4.6
Średnie	12	26.1	25	22.1	12	30.0	23	35.4	16	32.6	26	23.1	11	27.5	17	26.2
Wyższe	24	52.2	53	46.9	20	50.0	25	38.5	25	60.9	75	66.4	27	67.5	39	60.0

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali poziom wykształcenia

Tabela 1.11. POZIOM WYKSZTAŁCENIA RADNYCH (N=395)

Wykształcenie	Liczba	%
Podstawowe	31	7.8
Zasadnicze zawodowe	63	15.9
Średnie ogólnokształcące	26	6.6
Średnie zawodowe	103	26.1
Wyższe	170	43.0
Brak danych	2	0.5

Tabela 1.12. STRUKTURA ZAWODOWA PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN (N=235)

	Gminy wiejskie		Miasta średnie		Miasta małe	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Rolnicy	34	20.9	2	4.5	2	3.9
Pracownicy w sektorze:						
— uspołecznionym	91	55.8	20	45.5	29	56.9
— prywatnym	6	3.7	1	2.3	—	—
Właściciele przedsiębiorstw	6	3.7	—	—	3	5.9
Emeryci i renciści	12	7.4	3	6.8	4	7.8

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wykonywany przez siebie zawód

torze uspołecznionym. Inne grupy społeczno-zawodowe są reprezentowane bardzo rzadko. I tak np. rzemieślnicy i właściciele prywatnych zakładów produkcyjno-handlowych są częściej przewodniczącymi rad jedynie w mniejszych miastach i gminach wiejskich o dominacji rolnictwa indywidualnego (odpowiednio 5.9% i 6.0%), zaś emeryci i renciści piastują częściej tę funkcję jedynie w gminach o dużym udziale rolnictwa uspołecznionego (11.1%). Dotyczy to również pracowników zakładów prywatnych. Odzwierciedla to pewien paradoks, że na terenach o stosunkowo słabszym poziomie rozwoju sektora prywatnego (Ziemie Odzyskane) osoby zatrudnione w tej właśnie sferze gospodarki są relatywnie częściej przewodniczącymi rad gmin niż w innych częściach kraju (6.2%, podczas gdy w silnie „sprywatyzowanej” Wielkopolsce 0.0%, Kongresówce 1.8% i Galicji 2.2%). Może to świadczyć z jednej strony o szczególnym skompromitowaniu gospodarki centralnie sterowanej w oczach mieszkańców tych właśnie terenów, a z drugiej o pewnym „fetyszyzowaniu” własności prywatnej. (Postawienie tego rodzaju hipotezy wymagałoby skorelowania uzyskanych wyników z innymi informa-

cjami, gdyż stosunkowo niewysokie wskaźniki bezwzględne i procentowe mogą oznaczać, iż są to różnice mieszczące się w granicach błędu statystycznego).

Przed objęciem funkcji wójta (burmistrza) najwięcej respondentów pracowało jako pracownicy administracyjno-biurowi, inżynieryjno-techniczni oraz pełniło różne funkcje w administracji państwowej, zazwyczaj w urzędzie gminy lub miasta, w którym obecnie są wójtami (burmistrzami). Ponadto dosyć duża liczba osób była zatrudniona w oświacie oraz w szeroko rozumianym rolnictwie. Zastanawiający jest fakt, iż jedynie 2.3% respondentów bezpośrednio przed objęciem obecnego stanowiska wykonywało zawód prawnika.

Tabela 1.13. CHARAKTER PRACY WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) PRZED OBJĘCIEM OBECNIE PEŁNIONEJ FUNKCJI (N=256)

Charakter pracy	liczba	%
Inżynieryjno-techniczny	38	14.8
Administracyjno-biurowy	48	18.8
W administracji państwowej	37	14.5
W oświacie	29	11.3
W handlu	3	1.2
Prawnicy	6	2.3
W obsłudze rolnictwa	29	11.3
W służbie zdrowia	1	0.4
Na stanowiskach robotniczych	2	0.8
Rolnicy	28	10.9
W sektorze prywatnym	9	3.5
Niepracujący	6	2.3
Renciści	1	0.4
Inni	7	2.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wcześniej wykonywany zawód

W miastach liczących ponad 20 000 mieszkańców 40.9 % burmistrzów wykonywało wcześniej pracę o charakterze inżynieryjno-technicznym i administracyjno-biurowym. Dominacja osób pracujących wcześniej na tego typu stanowiskach dała się zauważyć zwłaszcza w mniejszych ośrodkach o wyróżniających się funkcjach przemysłowych (łącznie 55.0% respondentów). Natomiast w ośrodkach o wyspecjalizowanych funkcjach turystycznych dosyć duży odsetek stanowią osoby zatrudnione wcześniej w administracji państwowej, których liczba jest taka sama, jak liczba osób pracujących na stanowiskach inżynieryjno-technicznych (po 20.0%).

Ponadto w mniejszych ośrodkach miejskich znaczna część respondentów zatrudniona była wcześniej w oświacie (19.6%).

W gminach wiejskich o dominacji rolnictwa indywidualnego dominują 4 grupy społeczno-zawodowe, z których wywodzą się wójtowie. Najwięcej osób zatrudnionych było przed objęciem obecnego stanowiska w administracji państwowej (18.1%) i w charakterze pracowników administracyjno-biurowych (17.2%). Ponadto wielu wójtów było wcześniej rolnikami (16.4%) oraz pracownikami obsługi rolnictwa (14.7%). Natomiast jedynie 6.0% respondentów pracowało w oświacie, co jest istotną różnicą w porównaniu z sytuacją stwierdzoną podczas badań jesienią 1988 r.

Bardzo podobnie przedstawia się sytuacja w gminach wiejskich o znacznym udziale rolnictwa uspołecznionego. Najwięcej osób pracowało wcześniej na stanowiskach administracyjno-biurowych (25.9%), w administracji państwowej (22.2%) i w charakterze pracowników inżyniersko-technicznych (18.5%). Ponadto 14.8% wójtów utrzymywało się wcześniej z pracy we własnym gospodarstwie rolnym.

Tabela 1.14. CHARAKTER PRACY WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) PRZED OBJĘCIEM OBECNIE PEŁNIONEJ FUNKCJI W PRZEKROJU TERYTORIALNYM (N=256)

Charakter pracy	Galicja		Kongresówka		Wielkopolska		Ziemia Odzyskane	
	(N=46)		(N=113)		(N=40)		(N=56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Inżyniersko-techniczny	5	10.9	14	12.4	5	12.5	12	18.5
Administracyjno-biurowy	13	28.3	17	15.0	9	22.5	8	12.3
W administracji państwowej	8	17.4	14	12.4	4	10.0	11	16.9
W oświacie	2	4.3	12	10.6	4	10.0	8	12.3
W handlu	—	—	2	1.8	1	2.5	—	—
Prawnicy	1	2.2	2	1.8	—	—	2	3.1
W obsłudze rolnictwa	2	4.3	14	12.4	8	20.0	4	6.2
W służbie zdrowia	—	—	1	0.9	—	—	—	—
Na stanowiskach robotniczych	—	—	1	0.9	—	—	—	—
Rolnicy	5	10.9	14	12.4	2	5.0	6	9.2
W sektorze prywatnym	3	6.5	3	2.7	—	—	—	—
Niepracujący	1	2.2	3	2.7	—	—	1	1.5
Rezerwa	—	—	—	—	—	—	1	1.5
Inni	2	4.3	3	2.7	—	—	2	3.1

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali wcześniej wykonywany zawód

Śledząc strukturę społeczno-zawodową respondentów przed objęciem przez nich stanowiska wójta (burmistrza) w przekroju terytorialnym

można zauważyć pewne różnice regionalne. I tak np. na ziemiach byłego zaboru pruskiego wchodzących od I wojny światowej w skład Polski aż 20.0% ankietowanych pracowało w szeroko rozumianej obsłudze rolnictwa, podczas gdy np. w Galicji udział tej kategorii respondentów wynosił 4.3% a na Ziemiach Odzyskanych 6.2%. Z kolei w Galicji i Kongresówce dosyć dużo wójtów było wcześniej rolnikami. Innym charakterystycznym zjawiskiem jest znaczna liczba wśród wójtów (burmistrzów) w Kongresówce, Wielkopolsce i na Ziemiach Odzyskanych byłych nauczycieli i innych pracowników oświaty (10–12%). Natomiast w byłej Galicji udział tej grupy pracowników jest ponad dwukrotnie mniejszy.

Tabela 1.15. STRUKTURA ZAWODOWA RADNYCH (N=395)

	liczba	%
Rolnicy indywidualni	85	21.5
Pracownicy w sektorze państwowym	207	52.4
Pracownicy w sektorze prywatnym	36	9.1
Właściciele przedsiębiorstw	26	6.6
Emeryci, renciści	33	8.4
Brak danych	8	2.0

Analizując strukturę społeczno-zawodową radnych w badanych 18 miastach i gminach można zauważyć wyraźną dominację osób zatrudnionych w charakterze pracowników najemnych w sektorze uspołecznionym. Zjawisko nadreprezentacji dotyczy również osób będących właścicielami przedsiębiorstw (6.6% podczas gdy dla całej Polski udział tej kategorii osób wynosi wśród radnych zaledwie 1.3%). Jest to całkiem zrozumiałe zważywszy na charakter gospodarczy badanych jednostek (głównie miasta). Rolników jest jedynie 21.5% (znacznie poniżej średniej krajowej). W radach gmin obecnej kadencji rolnicy stanowią aż 34.9% (*Statystyka wyborów...*, 1990).

Struktura społeczno-zawodowa próby obejmującej mieszkańców w sposób wyraźny odbiega od średniej i stąd nie może być uznana za reprezentatywną. Wynika to przede wszystkim ze zbyt nikłego udziału rolników indywidualnych (9.5%), co jest samo przez się zrozumiałe, zważywszy, iż badania ankietowe prowadzono w tylko w dwóch gminach i trzech miastach. Innym powodem niewielkiego udziału tej kategorii respondentów w stosunku do ogółu ankietowanych była wyraźna niechęć rolników do poddawania się badaniom.

1.6. Orientacja polityczna respondentów

W kwestionariuszu badań przeprowadzonych zimą 1991 r. zadano pytanie *Z jaką orientacją polityczną jest Pan(i) związany(a)?* Przy takim sformułowaniu można było uniknąć pytania wprost o przynależność partyjną, gdyż miano świadomość, iż wobec słabego jeszcze stopnia rozwoju systemu polityczno-partyjnego w Polsce, znaczna część respondentów może nie należeć do żadnej partii. Powyższe pytanie miało charakter półzamknięty, gdyż obok listy 10 formacji partyjnych i politycznych istniała możliwość wymienienia innego ugrupowania, nie ujętego w kwestionariuszu.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż badania były prowadzone dwa miesiące po wyborach prezydenckich i jedynie kilka z liczących się ugrupowań politycznych otwarcie deklarowało się jako partie. Dlatego wśród wymienionych ugrupowań obok Porozumienia Centrum (PC), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP), Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN) i Stronnictwa Demokratycznego (SD), znalazła się dopiero formująca się Unia Demokratyczna (UD) (potraktowana łącznie z Ruchem Obywatelskim Akcja Demokratyczna i Forum Prawicy Demokratycznej), jak również Komitety Obywatelskie (KO), NSZZ „Solidarność” (NSZZ „S”) i NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych (NSZZ „S” RI).

Przed przystąpieniem do badań przyjęto założenie, że trzy ostatnie formacje polityczne, są partiami politycznymi, ponieważ w momencie badań miały wiele cech podobnych do partii. Dotyczyło to zwłaszcza NSZZ „Solidarność” RI, który reprezentował bardzo konkretne interesy ludności rolniczej, a pod względem głoszonych haseł różnił się dosyć istotnie od PSL.

Stopień związania preferencji politycznych respondentów z istniejącymi partiami jest generalnie niewielki. Z ugrupowaniami, które bez wątplenia można nazwać partiami (UD, PC, PSL, SdRP, KPN, ZChN i SD) utożsamia się 26.0% przewodniczących i 23.1% wójtów (burmistrzów), przy czym jedynym istotnym czynnikiem różnicującym obie grupy jest większe poparcie przewodniczących rad gmin dla PSL. Nieco większe poparcie tej grupy respondentów dla ZChN i PC oraz mniejsze dla UD, SdRP i SD mieści się w granicach błędu.

Znacznie większe poparcie deklarowali respondenci dla ugrupowań quasi-partyjnych, jak Komitety Obywatelskie i oba związki „Solidarność”. Łącznie znalazły one poparcie 47.7% przewodniczących i 40.2%

Tabela 1.16. ORIENTACJA POLITYCZNA PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN I WÓJTÓW (BURMISTRZÓW)

Ugrupowanie polityczne	Przewodniczący (n=235)		Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)	
	liczba	%	liczba	%
UD	6	2.6	8	3.1
PC	17	7.2	18	7.0
PSL	32	13.6	24	9.4
NSZZ „S”	32	13.6	16	6.3
NSZZ RI „S”	26	11.1	28	10.9
SdRP	2	0.9	3	1.2
KPN	1	0.4	1	0.4
ZChN	3	1.3	2	0.8
SD	—	—	3	1.2
KO	54	23.0	59	23.0
Inne	9	3.8	6	2.3
Żadne	81	34.5	118	46.1

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej, niż jedną preferowaną orientację polityczną

wójtów (burmistrzów). Jedyne większe różnice wystąpiły między obu kategoriami respondentów przy poparciu dla NSZZ „Solidarność”. Ponadto dwukrotnie rzadsze utożsamianie się z tym związkiem wójtów (burmistrzów), niż przewodniczących może wynikać z faktu, iż wobec narastania zimą 1990/91 w polityce NSZZ „Solidarność” elementów rewindykacyjnych i coraz wyraźniejszego przechodzenia tego ruchu na pozycje związkowe, niektórzy wójtowie (burmistrzowie) znaleźli się np. wobec pracowników samorządowych i instytucji komunalnych w sytuacji pracodawcy, który odnosi się na ogół z niechęcią do związków zawodowych.

Należy również dodać, iż niektórzy respondenci deklarowali poparcie dla więcej niż jednego ugrupowania, najczęściej dla KO, NSZZ „S” oraz konkretnej partii politycznej lub dla KO i związków zawodowych równocześnie.

Bardzo liczna grupa respondentów — 34.5% przewodniczących i aż 46.1% wójtów (burmistrzów) — zadeklarowało brak związku z jakimkolwiek ugrupowaniem politycznym. Ponieważ tendencja ta występuje we wszystkich kategoriach gmin, można przyjąć tezę, iż mamy do czynienia z powstawaniem w Polsce grupy pracowników tzw. *civil service*, która będzie pełnić swoje zadania w administracji lokalnej niezależnie od wyniku wyborów do władz.

Stopień upolitycznienia władz miejskich jest znacznie większy niż wiejskich. Dotyczy to zarówno przewodniczących rad gmin, jak i w jeszcze większym stopniu wójtów (burmistrzów). W większych ośrodkach miejskich (ponad 20 tys. mieszkańców) jedynie 13.6% przewodniczących rad gmin i 18.2% burmistrzów stwierdziło, że nie czują się związani z żadną formacją polityczną. W mniejszych miastach i radach miejsko-gminnych wartości te wynoszą odpowiednio 17.6% i 47.1%; w gminach wiejskich o wysokim udziale sektora uspołecznionego 33.3% i 37.0%, a w gminach o bardzo wyraźnej dominacji własności prywatnej odpowiednio 37.1% i 50.0%

Tabela 1.17. ORIENTACJA POLITYCZNA PRZEWODNICZĄCYCH RAD MIEJSKICH I BURMISTRZÓW

Ugrupowanie polityczne	Przewodniczący				Burmistrzowie			
	Miasta średnie (N=44)		Miasta małe (N=51)		Miasta średnie (N=44)		Miasta małe (N=51)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
UD	1	2.3	3	5.9	1	2.3	3	5.9
PC	3	6.8	2	3.9	6	13.6	2	3.9
PSL	3	6.8	2	3.9	2	4.5	1	2.0
NSZZ „S”	6	13.6	5	9.8	5	11.4	2	3.9
NSZZ „S” RI	—	—	3	5.9	1	2.3	—	—
SdRP	—	—	—	—	—	—	—	—
KPN	—	—	—	—	—	—	—	—
ZChN	1	2.3	1	2.0	1	2.3	1	2.0
SD	—	—	—	—	—	—	2	3.9
KO	12	27.3	14	27.5	13	29.5	11	21.6
Inne	1	2.3	5	9.8	1	2.3	2	3.9
Żadne	6	13.6	9	17.6	8	18.2	24	47.1

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej niż jedną preferowaną orientację polityczną

Kolejnym zagadnieniem są konkretne preferencje polityczne przedstawicieli władz lokalnych z uwzględnieniem charakteru reprezentowanych przez nich gmin i miast.

Jak można się było spodziewać niektóre organizacje polityczne (PSL, NSZZ „S” RI) cieszą się większą popularnością na terenach wiejskich, a inne (KO, NSZZ „S” i UD) w miastach. Zaznaczyły się przy tym istotne różnice w preferencjach politycznych obu kategorii respondentów w gminach tego samego typu. Na przykład PC ma wielu zwolenników wśród burmistrzów miast liczących ponad 20 tys. mieszkańców (popierający PC stanowią 13.6% wszystkich burmistrzów w tych miastach) i małych

Tabela 1.18. ORIENTACJA POLITYCZNA PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN WIEJSKICH I WÓJTÓW

Ugrupowanie polityczne	Przewodniczący				Wójtowie			
	gminy z rolnictwem indywidualnym (N=116)		gminy z rolnictwem uspołecznionym (N=27)		gminy z rolnictwem indywidualnym (N=116)		gminy z rolnictwem uspołecznionym (N=27)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
UD	—	—	—	—	—	—	1	3.7
PC	7	6.0	3	11.1	8	6.9	3	11.1
PSL	19	16.4	5	18.5	14	12.1	3	11.1
NSZZ „S”	12	10.3	6	22.2	7	6.0	1	3.7
NSZZ „S” RI	17	14.7	6	22.2	14	12.1	6	22.2
SdRP	—	—	—	—	1	0.9	1	3.7
KPN	1	0.9	—	—	—	—	1	3.7
ZChN	—	—	—	—	—	—	1	3.7
SD	—	—	—	—	1	0.9	—	—
KO	19	16.4	5	18.5	23	19.8	4	14.8
Inne	1	0.9	1	3.7	2	1.7	—	—
Ładnie	43	37.1	9	33.3	58	50.0	10	37.0

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej niż jedną preferowaną orientację polityczną

miastach o dominacji przemysłu (20.0%), podczas gdy wśród przewodniczących rad gmin partia ta cieszyła się znacznie mniejszym poparciem, odpowiednio 6.8% i 0.0% respondentów.

Próbując przeanalizować preferencje polityczne respondentów z uwzględnieniem zróżnicowania geograficznego, można zauważyć, że największą apolitycznością wykazują przedstawiciele władz lokalnych na Ziemiach Odzyskanych i na terenie byłej Kongresówki. Dotyczy to zarówno przewodniczących rad gmin, jak i wójtów (burmistrzów), przy czym stopień apolityczności tych ostatnich jest znacznie większy, gdyż aż 47.7% respondentów tej kategorii na Ziemiach Zachodnich i Północnych stwierdziło, że nie utożsamia się z żadną z istniejących formacji politycznych czy quasi-politycznych (wśród przewodniczących na tym obszarze wskaźnik ten wyniósł 36.9%). Z drugiej strony właśnie na Ziemiach Odzyskanych najwięcej, bo 21.5%, przewodniczących rad gmin zadeklarowało swoje poparcie dla wymienionych w kwestionariuszu partii (PSL, PC i UD) i 4.6% dla innych (niesprecyzowanych) organizacji. Przytoczone wartości świadczą o tym, że na obszarze Polski północnej i zachodniej sytuacja polityczna jest znacznie bardziej spolaryzowana niż w innych częściach kraju. Do postawienia takiej tezy upoważniają wyniki wyborów prezydenckich, które odbyły się jesienią 1990 r. I tak np. w województwie gdańskim bardzo silnym poparciem cieszył się Lech Wałęsa, podczas gdy w elbląskim i olsztyńskim oraz legnickim i wałbrzyskim Stanisław Tymiński, a szczecińskim — Tadeusz Mazowiecki. Również wyniki wy-

borów do Sejmu i Senatu przeprowadzone w czerwcu 1989 r. oraz rad gmin, które odbyły się w maju 1990 r. dowiodły znacznej polaryzacji politycznej na tym obszarze (Gieorgica 1991). Można stąd wnioskować, że szczególnie w przypadku Ziemi Odzyskanych o preferencjach politycznych decydują uwarunkowania lokalne, takie jak: kierunki rozwoju gospodarczego poszczególnych miast i poziom bezrobocia, aktywność terenowych komórek partyjnych, obecność większych garnizonów wojskowych i wiele innych przesłanek, często historyczno-kulturowych (np. miejsce zamieszkania obecnych mieszkańców i ich przodków przed przybyciem na te tereny w 1945 r.).

Z otrzymanych informacji wynikają również geograficzne zróżnicowania poparcia dla poszczególnych ugrupowań. Na przykład NSZZ „S” RI cieszy się największym poparciem wśród przewodniczących rad gmin w Polsce Południowo-Wschodniej (Galicja), gdzie jeszcze przed okresem 1980–81 zaznaczyła się silna opozycja na wsi związana później z „Solidarnością Wiejską” i „Solidarnością Chłopską” (województwa: rzeszowskie, tarnobrzeskie, przemyskie) i która doprowadziła do podpisania w 1981 r. porozumień ustrzyckich. Z kolei Porozumienie Centrum znalazło większą liczbę zwolenników w byłej Kongresówce i Galicji, niż w Wielkopolsce i na Pomorzu, zaś Unia Demokratyczna w Polsce Południowo-Wschodniej i na Ziemiach Odzyskanych. Jednocześnie należy zauważyć, iż w wielu przypadkach preferencje polityczne przewodniczących rad gmin są rozbieżne z preferencjami wójtów (burmistrzów). Na przykład wśród przewodniczących rad gmin Komitety Obywatelskie miały na ziemiach byłej Kongresówki 15.9% zwolenników (najmniej spośród wszystkich 4 regionów), a wśród wójtów (burmistrzów) — 23.0% (więcej niż w innych częściach Polski).

Zapatrywania polityczne radnych w wybranych 18 miastach i gminach nie odbiegają zasadniczo od sytuacji zaobserwowanej w pozostałych jednostkach objętych badaniami. Wystąpiło jednak kilka różnic, które warto skomentować. Po pierwsze znacznie mniej respondentów sympatyzowało z ugrupowaniami chłopskimi i ludowymi (PSL, NSZZ „Solidarność” RI), a więcej z NSZZ „Solidarność”, co należy tłumaczyć tym, że badaniami były objęte jedynie dwie gminy wiejskie. Po drugie mniejszy był udział osób związanych z Komitetami Obywatelskimi. Można sądzić, że po wyborach w maju 1990 r. najbardziej aktywni członkowie lokalnych Komitetów Obywatelskich zostawali przewodniczącymi rad gmin, stąd udział osób związanych z KO jest wyższy w populacji przewodniczących niż radnych. Kolejną różnicą jest znacznie większe poparcie radnych dla Unii Demokratycznej, niż ma to miejsce w przypadku przewodniczących i wójtów

Tabela 1.19. ORIENTACJA POLITYCZNA PRZEWODNICZĄCYCH RAD GMIN W PRZEKROJU TERYTORIALNYM

Ugrupowanie polityczne	Galicja (N=46)		Kongresówka (N=113)		Wielkopolska (N=40)		Ziemie Odzyskane (N=56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
UD	1	2.2	2	1.8	—	—	2	3.1
PC	1	2.2	11	9.7	1	2.5	3	4.6
PSL	4	8.7	16	14.2	6	15.0	6	9.2
NSZZ „S”	5	10.9	14	12.4	3	7.5	9	13.8
NSZZ „S” RI	7	15.2	12	10.6	3	7.5	3	4.6
SdRP	1	2.2	—	—	—	—	—	—
KPN	—	—	1	0.9	—	—	—	—
ZChN	1	2.2	—	—	1	2.5	—	—
SD	—	—	—	—	—	—	—	—
KO	10	21.7	18	15.9	11	27.5	12	18.5
Inne	2	4.3	2	1.8	1	2.5	3	4.6
Żadne	12	26.1	33	29.2	10	25.0	24	36.9

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej niż jedną preferowaną orientację polityczną

(burmistrzów). Jednocześnie niemal dwukrotnie mniejsze jest poparcie dla Porozumienia Centrum. Czyżby w układach lokalnych PC było ugrupowaniem reprezentującym miejscowy *establishment* polityczny? Trudno odpowiedzieć przecząco lub twierdząco na to pytanie wobec znikomej próby badawczej złożonej z kilkunastu miast i miasteczek oraz dwóch gmin. Wydanie jakiegokolwiek oceny jest tym trudniejsze, że preferencje polityczne w niektórych ośrodkach wyraźnie odbiegają od średniej nie tylko dla próby, ale i dla Polski. Najbardziej drastycznym przykładem może być Włodawa, gdzie 28.0% radnych sympatyzuje ze Stronnictwem Demokratycznym (*ex aequo* z Komitetami Obywatelskimi i NSZZ „Solidarność”), podczas gdy w innych badanych miastach i gminach oraz w skali kraju partia ta dysponuje zaledwie niecałym 1% mandatów (0.6% wszystkich mandatów w Polsce). Innym przykładem odbiegającym od średniej jest sytuacja stwierdzona w Oleśnicy, gdzie po 48.0% radnych sympatyzuje z KO i NSZZ „S”. Z kolei w Poddębicach, Kazimierzu Dolnym i Pułtusku po około 20% radnych ujawniło swoje sympatie dla PSL, podczas gdy w gminach wiejskich (Brudzeń Duży, Lubenia) partia ta ma bardzo mało sympatyków, przy jednocześnie 40-procentowym poparciu dla NSZZ „Solidarność” RI. Potwierdzałoby to hipotezę i obiegową opinię, że PSL reprezentuje głównie interesy biurokracji wiejskiej

Tabela 1.20. ORIENTACJA POLITYCZNA WÓJTÓW (BURMISTRZÓW) W PRZEKROJU TERYTORIALNYM

Ugrupowanie polityczne	Galicja (N=46)		Kongresówka (N=113)		Wielkopolska (N=40)		Ziemie Odzyskane (N=56)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
UD	2	4.3	3	2.7	1	2.5	2	3.1
PC	5	10.9	9	8.0	—	—	4	6.2
PSL	6	13.0	7	6.2	6	15.0	4	6.2
NSZZ „S”	2	4.3	7	6.2	2	5.0	4	6.2
NSZZ „S” RI	4	8.7	10	8.8	4	10.0	6	9.2
SdRP	—	—	1	0.9	1	2.5	1	1.5
KPN	—	—	—	—	—	—	1	1.5
ZChN	—	—	1	0.9	1	2.5	—	—
SD	—	—	2	1.8	1	2.5	—	—
KO	10	21.7	26	23.0	9	22.5	11	16.9
Inne	—	—	2	1.8	—	—	2	3.1
Żadne	17	37.0	52	46.0	16	40.0	31	47.7

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej niż jedną preferowaną orientację polityczną

i ma dobrze rozwinięte struktury, przede wszystkim w mniejszych miastach (Kowalczyk, w druku). Nietypowym przykładem wydają się być również Puławy, gdzie zaledwie 6.7% (!) respondentów nie utożsamia się z żadnym ugrupowaniem politycznym (w innych miastach i gminach tego typu odpowiedź dawało z reguły 30–50% respondentów, a nawet ponad 60% — Mrągowo, Szczyrk). Obok silnego poparcia dla NSZZ „S” (30.0%), w Puławach popularnością cieszą się oba główne ugrupowania postsolidarnościowe — UD (23.3%) i PC (16.7%). Wydaje się, że tak duża polaryzacja postaw w Puławach związana jest z wyjątkowym charakterem tego ośrodka. Z jednej strony Puławy są miastem o długich i bogatych tradycjach kulturalno-naukowych, z drugiej zaś ośrodkiem o rozwiniętym przemyśle, dużym udziale migrantów ze wsi itp.

Pełny opis sytuacji społeczno-politycznej tuż przed wyborami do rad gmin w większości z wymienionych miejscowości znajduje się w opracowaniu B.Jałowieckiego (Jałowiecki 1990).

Tabela 1.21. ORIENTACJA POLITYCZNA RADNYCH

Ugrupowanie polityczne	liczba	%
UD	21	5.3
PC	19	4.8
PSL	32	8.1
NSZZ „S”	76	19.2
NSZZ „S” RI	29	7.3
SdRP	4	1.0
KPN	5	1.3
ZChN	6	1.5
SD	11	2.8
KO	65	16.5
Inna	9	2.3
Żadne	148	37.5

Uwaga: niektórzy respondenci podali więcej niż jedną preferowaną orientację polityczną

1.7. Wcześniejsze doświadczenia respondentów związane z udziałem we władzach lokalnych

Jednym z celów badań realizowanych w 1988 r., jak i w 1991 r. było prześledzenie wcześniejszych doświadczeń respondentów związanych z udziałem w sprawowaniu władzy na szczeblu gminy/miasta. W 1988 r. prawie 25% przewodniczących rad narodowych po raz pierwszy zasiadało w radzie (głównie w Wielkopolsce i Galicji; Bartkowski i in. 1990), natomiast w trakcie ostatnich badań wcześniejszych doświadczeń związanych z funkcją radnego nie miało 61.3% przewodniczących rad gmin wiejskich, 52.9% rad miejsko-gminnych i w małych miastach oraz 52.3% przewodniczących z miast ponad dwudziestotysięcznych. Można przyjąć, iż średnio jedynie co trzeci przewodniczący był w przeszłości radnym. Stosunkowo największy odsetek osób z wcześniejszymi doświadczeniami we władzach lokalnych występuje wśród reprezentantów gmin wiejskich o wysokim udziale rolnictwa uspołecznionego, gdzie 40.7% respondentów pełniło już funkcję radnego. Analizując to zagadnienie w układzie przestrzennym można zauważyć, że najwięcej osób „nowych” wśród przewodniczących było w Polsce Południowo-Wschodniej (65.2%), a najmniej w Wielkopolsce i na Pomorzu (52.5%).

Tabela 1.22. WCZEŚNIEJSZE DOŚWIADCZENIA RESPONDENTÓW W CHARAKTERZE RADNEGO

	Przewodniczący (N=235)				Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)			
	był radnym		nie był radnym		był radnym		nie był radnym	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Gminy wiejskie (N=163)	52	31.9	100	66	23.9	168	60.9	61.3
- z dominacją rolnictwa indywidualnego (N=116)	34	29.3	72	62.1	34	29.3	70	60.3
- z dużym udziałem sektora uspołecznionego (N=27)	11	40.7	15	55.6	14	30.4	13	48.1
Miasta średnie (N=44)	4	9.1	23	52.3	3	6.8	25	56.8
Miasta małe (N=51)	13	25.5	27	52.9	7	13.7	34	66.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali jednoznaczna odpowiedź

Również wśród obecnych wójtów (burmistrzów) pewien odsetek stanowią osoby, które poprzednio działały bądź pracowały we władzach lokalnych. Podobnie, jak i w wyżej opisanym przypadku, wcześniejsze doświadczenia miało szczególnie wielu respondentów w gminach wiejskich (23.9%), przy czym zarówno w gminach o bardzo dużym udziale sektora prywatnego, jak i w jednostkach o dużym znaczeniu rolnictwa uspołecznionego odsetek ten był bliski 30%. Z kolei w miastach ponad 20-tys. podobnym doświadczeniem wykazało się jedynie 6.8% respondentów (w miastach małych nieco więcej, bo 13.7%). Tym samym znalazła potwierdzenie powszechna opinia, że w wyniku ostatnich wyborów lokalnych wymiana radnych i pracowników samorządowych objęła głównie ośrodki miejskie, natomiast w wielu gminach władzę pełnią często te same osoby co przed 1990 r. Należy jednak przyjąć, iż zaobserwowana sytuacja jest wynikiem nie tylko specyficznych układów społeczno-politycznych w gminach wiejskich (które miejscami mogą mieć formę patologii organizacji życia publicznego), ale również, a może przede wszystkim, braku wykształconych i odpowiednio wykwalifikowanych kadr, zdolnych do sprawowania władzy. Około 29–30% wójtów (burmistrzów) na terenie Polski Południowo-Wschodniej (Galicja) oraz Północnej i Zachodniej (Ziemie Odzyskane) było wcześniej radnymi, podczas gdy dla reszty kraju (Wielkopolska z Pomorzem i Śląskiem oraz ziemie dawnej Kongresówki) wskaźnik ten wynosił 20–22%. I odwrotnie, najwięcej osób „nowych” jest wśród wójtów (burmistrzów) w Polsce centralnej i wschodniej oraz na ziemiach byłego zaboru pruskiego włączonych do Polski po 1918 r. (65.5% i 65.0%) a najmniej na Ziemiach Północnych i Zachodnich (50.8%) oraz w Galicji (54.3%).

Wśród radnych w 18 badanych jednostkach, udział osób, które już

wcześniej pełniły podobną funkcję był jeszcze mniejszy, niż miało to miejsce w przypadku przedstawicieli władz. Jedynie 22.0% respondentów, było już kiedyś radnymi. Wyjątek stanowiła gmina Lubenia, gdzie aż 44.0% respondentów zasiadało już wcześniej w radzie. Wytlumaczenie tego faktu można znaleźć w opracowaniu B. Jałowieckiego, który podaje, że wybory w 1990 r. wygrały *de facto* osoby należące wcześniej do miejscowego *establishmentu* (Jałowiecki 1990). Zupełnie inna sytuacja wystąpiła w Puławach i Oleśnicy (jak wynika z cytowanej pracy — ośrodkach aktywnej kampanii przedwyborczej wiosną 1990 r. pod hasłem odsunięcia od władzy dotychczasowych elit politycznych), gdzie ponad 3/4 radnych pełni swoją funkcję po raz pierwszy.

Badania przeprowadzone wśród mieszkańców 5 wybranych miast i gmin wykazały jeszcze dobitniej niechęć Polaków do udzielania poparcia istniejącym ugrupowaniom politycznym. Aż 79.1% respondentów odpowiedziało, że nie popiera żadnego konkretnego ugrupowania. Co jest zastanawiające, jedynie 6.7% ankietowanych zadeklarowało swoje poparcie dla NSZZ „Solidarność”, a 4.8% dla NSZZ „Solidarność” RI. Spośród partii politycznych największym — w sumie jednak bardzo małym — poparciem cieszy się PSL (2.0%). Jednak najbardziej zaskakująca może się wydawać bardzo niewielka liczba osób identyfikujących się z Komitetami Obywatelskimi (1.0%!). Pozwala to wysnuć wniosek, że KO są spostrzegane przez przeciętnego obywatela bardziej jako instytucje organizujące wybory w latach 1989–1990, niż jako samodzielne formacje polityczne.

1.8. Zakończenie

Przeprowadzona charakterystyka dotyczy tylko głównych cech respondentów indywidualnych i nie zawiera analiz krzyżowych (dysponowano blisko 1400 ankietami podzielonymi na co najmniej trzy różniące się od siebie grupy: władze lokalne, radni, mieszkańcy). W miejscach, gdzie było to możliwe i celowe, starano się wykazać reprezentatywność próby. Udało się to zwłaszcza w odniesieniu do badań obejmujących przedstawicieli władz lokalnych. Wydaje się, że mogą one być uznane za dające właściwy obraz struktury społeczno-demograficznej władz lokalnych w Polsce (z pominięciem większych miast). Przedstawione w badaniach preferencje polityczne respondentów należy traktować wyłącznie jako zmienną niezależną. Zmiany polityczne w Polsce — przy jednocześnie bardzo słabo wykształconych partiach politycznych i mało różniących się programach — mogą być przyczyną np. obecnie zupełnie innych sympatii respondentów, niż te, które ujawniono w pierwszych tygodniach 1991 r.

Cytowana literatura

- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P. (1990) *Strategie władz lokalnych*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z.21, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Gieorgica J.P. (1991) *Polska lokalna we władzy PZPR*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z.33, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.
- Jałowiecki B. (1990) *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z.25, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Kowalczyk A. (w druku) 'Local elections in Poland, 1990' w: G. Peteri (red.) *Changes and events: The first steps of local transition in central-east Europe*, Budapest.
- Statystyka wyborów do rad gmin, 27 maja 1990 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Wiatr J.J. (red.), (1981) *Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb*, Instytut Socjologii UW — Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Wiatr J.J. (red.), (1983) *Władza lokalna u progu kryzysu*, Instytut Socjologii UW, Warszawa.
- Wiatr J.J. (red.), (1987) *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, Instytut Socjologii UW, Warszawa.

Rozdział 2

Scena polityczna Polski lokalnej

Termin „Polska lokalna” jest pojęciem metaforycznym, a zatem trudno poddającym się bardziej precyzyjnym definicjom. Jest to ta część naszego kraju poza wielkimi miastami, która istniała niejako w cieniu państwa realnego socjalizmu i mimo poddawania centralistycznej presji zachowała jednak swoją odrębność, której źródłem było przede wszystkim kulturowe dziedzictwo, spersonalizowany charakter stosunków międzyludzkich, stosunkowo znaczny stopień integracji społecznej opartej na rodzinie i parafii, jedynych niemal instytucjach niezależnych od państwa. Polska lokalna to takie miejsca, w których istnieje rodzinno-sąsiedzka więź społeczna, pewien stopień integracji opartej na bezpośrednich kontaktach oraz specyficzna subkultura, charakteryzująca się zbitką wartości społeczności tradycyjnych i wartości społeczeństwa konsumpcyjnego. Istotną rolę w systemie wartości odgrywa także niechęć do obcych.

Polska lokalna nie jest bynajmniej jednolita, przeciwnie charakteryzują ją znaczne zróżnicowania, których źródła mają rodowód w historycznej przeszłości i podłożu kulturowym regionów. Polska dzieli się na cztery wyraźnie odmienne obszary, pokrywające się z grubsza z dawnymi zabiorami: pruskim, austriackim i rosyjskim oraz ziemie zachodnie i północne uzyskane po wojnie. Każdy z tych obszarów ma inny profil społeczny i ekonomiczny. Zróżnicowania te potwierdza wiele opracowań, jak np. badania sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej gmin, strategii władz lokalnych, preferencji politycznych ujawnionych w wyborach parlamen-

tarnych z czerwca 1989 r., samorządowych z maja 1990 r. i prezydenckich z grudnia 1990 r.

Charakteryzując sytuację w największym skrócie można powiedzieć, że postawy innowacyjno-kreacyjne w większym stopniu wykazują społeczności lokalne z terenu Wielkopolski, Pomorza Wschodniego oraz dawnej Galicji, postawy 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.

Znaczne przestrzenne zróżnicowanie postaw zaobserwowano również w zachowaniach wyborczych. Miernikiem tych zachowań przed 1989 r. była frekwencja wyborcza, ponieważ udział w głosowaniu można było traktować, jako wyraz pewnego poparcia dla władz. Była ona większa na wsi niż w miastach oraz w województwach wschodnich i północno-zachodnich. Informacji o większym zróżnicowaniu dostarczyły wybory parlamentarne, samorządowe oraz prezydenckie. W nowej sytuacji istotnym wskaźnikiem, obok frekwencji, stały się preferencje wyborcze. Po szczególne obszary Polski charakteryzowały się odmiennym profilem głosowania, przy czym wyraźnie wyodrębniały się takie tereny, jak: wielkie aglomeracje miejskie, Galicja, Wielkopolska, ziemie zachodnie i niektóre województwa centralne.

2.1. Struktury społeczne Polski lokalnej

Badacze struktury społeczeństwa polskiego są zgodni, że jej główną cechą jest dominacja pracowników najemnych, wśród których przeważają robotnicy (jest ich dwukrotnie więcej niż w wysoko rozwiniętych krajach Zachodu). Bez porównania liczniejsza jest też polska klasa chłopska. Kolejną cechą naszego społeczeństwa, co do której nie wszyscy badacze są zgodni, jest amorficzność jego struktury, która wynika z braku wyraźnie określonych klas społecznych, o odrębnych interesach ekonomicznych. Pracownicy najemni dzielą się na kategorie statystyczno-biurokratyczne lub zawodowe, postrzegając siebie przede wszystkim jako sferę produkcyjną lub budżetową, a następnie jako górników, kolejarzy, nauczycieli, pracowników służby zdrowia itp. Zdaniem Stefana Nowaka (1989) społeczeństwo polskie przypomina zrandomizowany agregat statystyczny, który cechuje płynne przejście między poglądami jednostek i grup społecznych, zaś Hanna Bojar stwierdza rozmycie struktury społecznej, znajdujące swój wyraz w pogłębiającej się od lat niezborności czynników statusu (1990, s. 37). Amorficzność struktury społecznej

potęguje też bardzo słaba, jak na razie, obecność struktur pośrednich, stowarzyszeń oraz lokalnych i regionalnych grup interesu. Tę ostatnią sytuację Stefan Nowak określił jako „próżnię socjologiczną” (1988).

Następną cechą strukturalną jest daleko posunięty egalitaryzm płacowy. Osobliwością społeczeństw realnego socjalizmu było także daleko idące podobieństwo dochodów robotników i wysoko kwalifikowanych specjalistów z wyższym wykształceniem.

Ilościowa dominacja robotników wśród pracowników najemnych powiązana z ich relatywnym uprzywilejowaniem płacowym, stwarza obiektywnie tej klasie silną pozycję przetargową, zarówno w sferze politycznej, jak i ekonomicznej. Na tle klasy robotniczej jako całości wyróżnia się tzw. „wielkoprzemysłowa klasa robotnicza”, która z uwagi na silną koncentrację przestrzenną w skali przedsiębiorstw i regionów oraz wyższe na ogół kwalifikacje i wykształcenie stanowi siłę społeczną, która nie tylko zmiołła system komunistyczny, ale która zagrozić może także budowie nowego ładu społecznego w Polsce.

Zagrożeniem dla tworzącego się nowego ładu jest słabość klasy średniej, zarówno samodzielnych przedsiębiorców, jak i autonomicznych specjalistów, którzy na Zachodzie stanowią silną warstwę społeczną, zajmując kluczowe pozycje w przedsiębiorstwach i w administracji państwowej. Ich siłą jest wykształcenie oraz wysokie kwalifikacje zawodowe. Odpowiednikiem tej warstwy w Polsce jest kategoria określana nadal mianem inteligencji, która jednak z inteligencją w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia nie ma nic wspólnego. Inteligencja bowiem, rozumiana jako grupa ludzi o wysokim kapitale kulturowym, charakteryzująca się specyficznym etosem narodowego posłannictwa nie istnieje, zniszczona w swojej masie przez zachodniego i wschodniego sąsiada. Niedobitki tej warstwy rozplynęły się w tzw. ludowej inteligencji, czyli w kategorii „wykształceńców”. Podobnie, jak w innych krajach istnieją natomiast w Polsce intelektualiści, których rola wydaje się jednak obecnie zmniejszać.

Kategoria przedsiębiorczych i wykształconych pracowników najemnych stanowi także zaczątek klasy średniej, która — jeżeli ma się rzeczywiście w tę klasę przekształcić — musi być przede wszystkim do wartościowana materialnie i prestiżowo.

Struktura społeczna Polski lokalnej charakteryzuje się swoistą odrębnością, mimo że statystycznie rzecz biorąc w małych i średnich miastach występują podobne, jak w wielkich miastach, proporcje robotników, inteligencji (specjalistów z wyższym wykształceniem), prywatnych przedsiębiorców. Istnieją jednak różnice wynikające z wielkości skupienia oraz

z cech stosunków społecznych, mających bardziej spersonalizowany charakter.

Kolejną osobliwością polskiego społeczeństwa, którą potwierdzają liczne badania socjologiczne, jest mikrogrupa jako podstawowy element struktury społecznej. ... *W małym mieście* — pisze Janusz Hryniewicz — *bardzo wyraźny jest układ polegający na tym, że wokół rodziny nuklearnej koncentruje się układ przyjaźni, w skład którego wchodzi ludzie pełniący role zawodowe ważne dla funkcjonowania danej rodziny... Układ ten jest zazwyczaj dość trwały, a więź rzeczowa bardzo silnie wzmacnia więź emocjonalna i odwrotnie. Rzadko jednak prowadzi to do powstania grupy, w skład której wchodziłoby kilka rodzin. Oczywiście jest, że mikrogrupy tworzą się również w oparciu o więzi czysto emocjonalne... Interakcje i więzi społeczne w ramach tych mikrogrup są bardzo podobne do interakcji i więzi rodzinnych, co więcej, regulują je te same zasady, wynikające z częstych styczności i emocjonalnej bliskości. Mikrogrupę tę określimy mianem grupy rodzinno-koleżeńskie (Hryniewicz, 1990a, s. 212).*

Oczywiście grupy rodzinno-koleżeńskie występują powszechnie i to nie tylko w Polsce lokalnej. W tym ostatnim przypadku jednak, wskutek „przejrzystości społecznej” małego środowiska, układ ten nie tylko jest bardziej czytelny, ale nabiera szczególnie istotnego znaczenia dla kształtowania relacji społecznych w danym środowisku.

Grupy te spełniały ważną rolę w systemie realnego socjalizmu, zmniejszały bowiem jego dolegliwości, a przede wszystkim zakres reglamentacji zachowań społecznych przez państwo i jego instytucje. Jak trafnie zauważa Jacek Szmátka: *Sfera małych grup i struktur społecznych stanowi skuteczną zapórę przeciwko infiltracji ze strony makrostruktur, jest także mechanizmem (...) poszerzania indywidualnej wolności.* (Szmátka, 1988, s.36).

Równocześnie jednak grupy rodzinno-koleżeńskie, w przypadku kiedy ich liderzy zajmują znaczącą pozycję w układzie władzy politycznej lub ekonomicznej, łatwo przekształcają się w kliki opanowując strategiczne pozycje w danej instytucji lub też miejscowości.

Jak wynika z ustaleń CPBP 09.8 „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, a szczególnie z badań prowadzonych pod kierunkiem Janusza Hryniewicza, życie przeciętnego Polaka, zwłaszcza w małym mieście, przebiega w zasadzie wyłącznie w małych grupach, ponieważ nadal bardzo niewielkie znaczenie ma identyfikacja z grupami typu zrzeszeniowego. W efekcie jednostka uczy się tego, aby w każdej aktywności publicznej oczekiwać bliskich emocjonalnych związków z instytucjami lub innymi osobami. Co więcej wzory te są

kształtowane i umacniane w procesie socjalizacji, toteż ich żywotność będzie prawdopodobnie bardzo trwała.

Strukturalizacja społeczna, głównie w oparciu o grupy rodzinno-koleżeńskie ma bardzo poważne konsekwencje dla kształtowania się nowego ładu społecznego. Grupy te postrzegają otoczenie instytucjonalne jako nieprzyjazne. Również jako wrogów traktuje się wszystkich innych, nie będących członkami własnej grupy. W efekcie wytwarza się relatywizm moralny, usprawiedliwiający dowolne postępowanie własne przy jednoczesnym rygoryzmie wobec zachowań członków grup obcych. Przysłowiowa moralność Kalego jest jedną z cech charakterystycznych polskiego społeczeństwa.

Grupy rodzinno-koleżeńskie wytwarzają specyficzne postawy, preferujące niekonkurencyjne zachowania społeczne, brak jest gotowości konkurowania z innymi o pieniądze, władzę czy samorealizację. Jest to całkowicie zrozumiałe, ponieważ trwałość mikrogrupy zależy od otrzymywania równych korzyści. Stąd też nastawienie wobec pracy ma charakter głównie konsumpcyjny, a sfera pracy czy też nauki nie jest na ogół traktowana jako źródło samorealizacji. Jedynym środowiskiem społecznym, gdzie istniały, choć w ograniczonym zakresie, zachowania konkurencyjne byli intelektualiści.

Silna identyfikacja z grupami rodzinno-koleżeńskimi utrudnia przynależność do zrzeszeń, ponieważ w grupach tych więź emocjonalna nakłada się na więź rzeczową. Zaspokajanie części potrzeb poprzez uczestnictwo w zrzeszeniu nie zagraża wprawdzie spójności grupy koleżeńsko-rodzinnej, ale stwarza trudną sytuację, ponieważ jednostka potrzebuje silnej więzi emocjonalnej, która w zrzeszeniu odgrywa rolę minimalną. W takiej sytuacji jednostka czuje się nie tylko zagubiona, ale wręcz zagrożona w swojej integralności.

Z obserwacji sceny społecznej małych miast wynika, że istnieje wyraźna personifikacja instytucji publicznych. W powszechnej opinii rządzi nimi kliki, tak więc wrogość ogniskuje się na innych mikrogrupach. *Instytucje zostają spersonalizowane przez wessanie reprezentujących je osób w „kliki”, „układy”, „stosunki towarzyskie”* — pisze Anna Giza Poleszczuk (1991 s. 97).

Zaobserwować można również interesujące zjawisko, które ujawniło się w wielu miejscowościach w trakcie kampanii wyborczej do władz samorządowych, kiedy to bardzo często występowały ostre konflikty typu emocjonalnego na tle cech osobowościowych partnerów, niezależnie od wspólnego interesu. W efekcie partnerzy stawali się wrogami, a wspólny interes nie był realizowany. Tak więc zainicjowanie współpracy członków

kilku grup rodzinno-koleżeńskich jest często bardzo trudne, a wszelkie sytuacje, w których nie można się natychmiast odwołać do opinii mikrogrupy, budzą lęk i są unikane. Społeczności lokalne są więc silnie zatอมizowane, nie jest to jednak atomizacja jednostek, ale grup rodzinno-koleżeńskich.

Wymiana informacji w tych grupach służy przede wszystkim umacnianiu więzi społecznej, nie ma więc charakteru dyskursywnego, zmierzającego do zaproponowania różnych sposobów rozwiązania danego problemu. Nawet przekazanie informacji, że inni mają odmienny punkt widzenia jest traktowane jako naruszenie solidarności grupowej. Zjawisko to można było obserwować w trakcie działalności komitetów obywatelskich przed wyborami samorządowymi, gdzie brak zgodności poglądów prowadził niemal nieuchronnie do rozłamu.

Jak zauważa J. Hryniewicz również: *w odniesieniu do problemów globalnych oczekuje się gotowych, jednorodnie emocjonalnie podbudowanych formuł. Jak się wydaje najgroźniejszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest intelektualna niemożność zaakceptowania wielości przyczyn różnych globalnych wydarzeń społeczno-politycznych* (Hryniewicz, 1990b, s. 222). Społeczeństwo jest więc podatne na wyjaśnianie zjawisk i procesów społecznych w silnie zmitologizowanych kategoriach ideologicznych, stąd tendencje do spiskowej interpretacji wydarzeń i poszukiwania wroga. Odzwierciedla się to wyraźnie w języku publicznych wystąpień zasobnych w słownictwo militarne.

Zarówno czynniki strukturalne, jak i wynikające z nich uwarunkowania psychospołeczne nie sprzyjają samoorganizowaniu się nieszkańców w grupy typu zrzeszeniowego. W społecznościach lokalnych nie ma więc, jak się wydaje, szerszego zaplecza dla działalności samorządowej.

2.2. Polska lokalna po wyborach samorządowych

Jak wynika z badań CPBP 09.8 „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, potwierdzonych zresztą niską frekwencją w wyborach samorządowych, przekonanie o możliwości wzięcia spraw lokalnych we własne ręce nie było zbyt powszechne. Przeciwnie, ponad 2/3 badanych uważało, że problemy ich miejscowości powinny być rozwiązywane w skali globalnej przez państwo. Można to oczywiście traktować jako rezultat centralizacji państwa realnego socjalizmu, ale wynika to również z przekonania o znacznym skomplikowaniu współczesnego

świata i ścisłej współzależności problemów globalnych i lokalnych. Ostatnie doświadczenia w kształtowaniu systemu finansowania samorządów lokalnych zapewne utwierdzą jeszcze bardziej to przekonanie. W świetle tych uwag zrozumiała staje się także wyrażona przez badanych opinia o potrzebie znacznego wpływu władz centralnych na życie społeczności lokalnych. Zdanie takie wyrażało od 78% badanych mieszkańców wsi do 95% w dużym mieście. Ankietowani mieszkańcy byli ponadto zdania, że interwencja centrum jest zbyt mała i postulowali jej zwiększenie (Boczkowski, 1990, s. 144 i nast.). Warto pamiętać, że opinie te odnoszą się jeszcze do dawnego układu władzy lokalnej. Informacje te potwierdza tzw. bitwa o rejony, kiedy to nie kończące się delegacje przedstawicieli dziesiątków miejscowości w Polsce szturmowały Urząd Rady Ministrów, domagając się utworzenia rejonów administracji rządowej w ich miejscowości. Przeciwnikami rejonów i zwiększenia uprawnień gmin wydają się być jedynie samorządowi aktywiści, działający na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym dopatrujący się w poczynaniach centrum zagrożenia dla ich nowo wywalczonych pozycji w układzie władzy. Wydaje się więc, że większość mieszkańców nie pragnie brać udziału w rządzeniu, pragnie by państwo i ich miejscowości były sprawnie i uczciwie rządzone.

Najbardziej popularnym sloganem kampanii wyborczej do samorządów terytorialnych było hasło: „po wyborach obudzimy się już w innej Polsce, ponieważ mieszkańcy społeczności lokalnych wezmą sprawy we własne ręce”. W trakcie kampanii wyborczej nie szczędzono obietnic i demagogii. Zderzenie z rzeczywistością było jednak brutalne. Nowi działacze samorządowi odkryli, że mają mniej uprawnień niż się spodziewali otrzymać, kasy gminne są puste i nie ma nadziei na realizację nie tylko obietnic, ale nawet najpilniejszych potrzeb. Co bardziej ambitni działacze „uciekli”, poszukując ujścia dla swojego politycznego temperamentu w sejmikach wojewódzkich i ogólnopolskich strukturach samorządowych. Zwykli obywatele rozczarowali się również, chociaż mniej oczekiwali i mniej się angażowali (niska frekwencja w wyborach). Mieli jednak nadzieję na zmiany przynajmniej w sposobie sprawowania władzy, ale i w tej dziedzinie oczekiwania ich w wielu miejscowościach nie spełniły się m.in. wskutek konfliktów i waśni w kręgach nowych elit.

Dziewięć miesięcy po wyborach w Polsce lokalnej dominują więc mieszane odczucia i oceny.

W opinii obywateli ich wpływ na sprawy lokalne zwiększył się, ale nie jest to opinia podzielana przez wszystkich. Około 30% badanych jest zdania, że mają obecnie więcej do powiedzenia. Jednakże połowa uważa, że ich wpływ na sprawy gminy jest taki sam jak poprzednio (tab.

2.1.). Wśród pięciu badanych miejscowości najbardziej pesymistycznie postrzegają sytuację mieszkańcy wiejskiej gminy Brudzeń Duży, najbardziej optymistycznie obywatele Mrągowa.

Jest rzeczą najzupełniej oczywistą, że działacze samorządowi są stawieni znacznie bardziej optymistycznie. Większy wpływ obywateli na sprawy gminy deklaruje ponad 80% przewodniczących rad, ponad 70% burmistrzów i ponad 65% radnych.

Radni nie cieszą się zbyt dużym zaufaniem mieszkańców. Zaufanie do większości radnych deklaruje jedynie 15% badanych, a zaufanie do niektórych radnych 23%. Zaufanie do większości radnych deklaruje natomiast 50% przewodniczących i tylko 35% radnych (tab. 2.2.).

Tabela 2.2. OPINIE NA TEAMT RADNYCH (W %)

	Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
			Ogółem (N=493)	Mrągowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
Mam zaufanie do większości radnych	50.6	34.7	14.6	17.0	15.0	12.0	14.0	15.0
Mam zaufanie do niektórych radnych	36.4	41.0	22.5	11.0	26.0	19.6	26.0	30.0
Mam zaufanie tylko do kilku radnych	10.4	20.5	29.5	33.0	40.0	22.8	21.0	30.0
Nie mam zaufania do nikogo	0.4	1.0	11.4	6.0	12.0	6.5	14.0	18.0
Nie mam zdania	2.2	2.8	22.0	33.0	7.0	39.1	25.0	7.0

Mieszkańcy badanych gmin w znacznej części nie wykazują większego zainteresowania sprawami lokalnym (ok. 38%). Jest jednak rzeczą zastanawiającą, że brak zainteresowania sprawami lokalnymi deklaruje aż 20% przewodniczących rad i tyle samo radnych (tab. 2.3.A.).

Brak zainteresowania wynika ze znacznej złożoności problemów lokalnych. Takiego zdania jest 43% obywateli, 37% radnych i 31% przewodniczących rad (tab. 2.3.B. i 2.3.C.). Aż 53% obywateli uważa, że wprawdzie mogą brać udział w wyborach, ale nie mają żadnego wpływu na politykę lokalną. Opinie te potwierdza spory odsetek radnych (31%) oraz przewodniczących rad (23%) (tab. 2.3.D.).

Ponadto badani są zdania, że władze lokalne bardziej komplikują politykę niż należy. Opinie te potwierdza 50% badanych mieszkańców oraz 37% radnych i 23% przewodniczących rad. (tab. 2.3.E.).

Podobne sądy wyrażone są we wszystkich miejscowościach z wyjątkiem Tucholi, gdzie mniej obywateli jest skłonnych podzielać opinie o

złożoności polityki lokalnej, nieco większe jest także ich zainteresowanie sprawami lokalnymi, podobnie jak w gminie Lubenia.

Tabela 2.3. STOPIEŃ ZAINTERESOWANIA SPRAWAMI LOKALNYMI (w %)

A. Sprawy lokalne rzadko mnie interesują

		Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
				Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się	5	8,2	9,4	22,4	9,0	17,0	24,2	24,0	38,0
	4	13,0	11,5	16,1	26,0	9,0	13,2	12,0	20,0
	3	12,1	10,7	22,4	30,0	22,0	26,3	21,0	13,0
	2	13,9	12,0	18,7	26,0	19,0	12,1	18,0	18,0
nie zgadzam się	1	52,8	54,4	20,4	9,0	33,0	24,2	25,0	11,0

B. Polityka na szczeblu lokalnym jest na tyle prosta, że zwykli ludzie są w stanie ją pojąć

		Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
				Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się	5	14,6	14,5	13,7	1,0	16,0	17,6	17,0	7,0
	4	27,4	19,9	21,5	31,0	13,0	15,4	21,0	26,0
	3	34,6	24,3	25,2	40,0	15,0	29,6	22,0	19,0
	2	15,9	22,2	19,8	16,0	20,0	15,4	17,0	30,0
nie zgadzam się	1	7,5	19,1	19,8	2,0	36,0	22,0	21,0	17,0

C. Polityka na szczeblu lokalnym jest na tyle skomplikowana, że zwykli ludzie nie są w stanie jej pojąć

		Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
				Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się	5	9,6	16,8	21,5	8,0	38,0	25,8	21,0	14,0
	4	22,4	20,4	22,3	36,0	17,0	17,2	7,0	34,0
	3	26,8	20,9	25,8	27,0	15,0	22,4	35,0	28,0
	2	19,7	20,2	17,6	19,0	14,0	14,0	21,0	19,0
nie zgadzam się	1	21,5	21,7	12,8	10,0	16,0	18,3	15,0	5,0

Przekonanie o tym, że rada reprezentuje poglądy mieszkańców nie jest ani duże, ani powszechne. Pogląd, że rada wyraża je w nieznacznym i bardzo małym stopniu podziela ogółem 45% badanych mieszkańców, najwięcej w Lubeni — 76%, w Brudzeniu — 65%, Tucholi — 59%, Mragowie — 45% i Pucku — 29%. Jednakże w Pucku najwyższy jest odsetek opinii ambiwaletnych: „trudno powiedzieć”, bo aż 54% (tab. 2.4.).

D. Ludzie mogą brać udział w wyborach, ale nie mają żadnego wpływu na politykę lokalną

		Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
				Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się	5	7.5	16.1	27.1	25.0	42.0	35.5	24.0	9.0
	4	15.4	15.0	26.1	25.0	18.0	19.4	22.0	45.0
	3	23.3	26.7	24.2	27.0	19.0	17.2	17.0	40.0
	2	27.4	15.5	11.6	14.0	8.0	9.7	21.0	5.0
nie zgadzam się	1	26.4	26.7	11.0	9.0	13.0	16.1	16.0	1.0

E. Władze lokalne często bardziej komplikują politykę niż należy

		Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
				Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się	5	6.1	17.8	26.0	5.0	44.0	35.9	32.0	13.0
	4	17.5	19.4	24.5	38.0	17.0	23.9	23.0	20.0
	3	18.3	22.4	32.1	41.0	15.0	28.3	21.0	54.0
	2	25.8	20.2	8.6	12.0	6.0	3.3	10.0	11.0
	1	32.3	20.2	8.8	4.0	17.0	8.7	12.0	2.0

Tabela 2.4. STOPIEŃ REPREZENTOWANIA POGLĄDÓW MIESZKAŃCÓW PRZEZ RADĘ GMINY (W %)

	Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
W bardzo dużym stopniu	3.4	13.0	2.0	1.1	1.0	—
W dość dużym stopniu	17.2	27.0	13.0	16.1	18.0	12.0
W nieznacznym stopniu	29.6	16.0	48.0	15.1	29.0	39.0
W bardzo małym stopniu	18.1	4.0	28.0	14.0	20.0	24.0
Trudno powiedzieć	31.6	40.0	9.0	53.8	32.0	25.0

Pewną poprawę w funkcjonowaniu lokalnej administracji zauważa 40% badanych mieszkańców, najwięcej w Pucku — 50%, a następnie w Mragowic — 41%, w Lubeni — 36%, Tucholi — 33% i w Brudzeniu — 17%. Równocześnie pogorszenie stwierdza 15% mieszkańców Lubeni i po ok. 10% mieszkańców Pucka i Tucholi (tab. 2.5.).

Opinie działaczy samorządowych są oczywiście znacznie bardziej optymistyczne, poprawę stwierdza bowiem 75% przewodniczących rad, 66% radnych, przy czym aż 22% przewodniczących uważa, że nastąpiła znaczna poprawa w funkcjonowaniu administracji.

Trzeba tu jednak zaznaczyć, że opinie mieszkańców i działaczy sa-

Tabela 2.5. OCENA EFEKTYWNOŚCI ADMINISTRACJI LOKALNEJ PO WYBORACH SAMORZĄDOWYCH (W %)

	Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
			Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
Znacznie lepiej niż poprzednio	21,7	13,2	5,4	9,0	6,0	6,9	5,0	—
Trochę lepiej	53,6	52,4	30,5	34,0	30,0	44,4	28,0	17,0
Nie ma różnic	13,2	19,0	43,8	30,0	38,0	37,6	45,0	68,0
Gorszej niż poprzednio	4,7	7,6	8,8	4,0	15,0	11,1	10,0	4,0
Trudno powiedzieć	6,0	6,8	11,5	23,0	11,0	—	12,0	11,0

morządowych nie są w pełni porównywalne, ponieważ badania opinii mieszkańców przeprowadzono w 5 miejscowościach, zaś przewodniczących rad i burmistrzów w około 250 jednostkach, a radnych w blisko 20 gminach. Tak więc opinie dotyczące spraw szczegółowych mogą się różnicować lokalnie, natomiast opinie na tematy bardziej ogólne w bardzo małym stopniu podlegają miejscowym wpływom.

Wnioski jakie można wyciągnąć z tych badań wskazują, że bynajmniej nie wszyscy mieszkańcy Polski lokalnej są przekonani, że wzięli swoje sprawy we własne ręce, przeciwnie — w wielu przypadkach władza lokalna jest podobnie wyalienowana jak poprzednio, co więcej wielu obywateli w ogóle nie zamierzało angażować się w sprawy swojej miejscowości. Nie jest to oczywiście żadną niespodzianką w świetle znanych wyników badań CPBP 09.8 „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”.

Informacje uzyskane od respondentów z 5 gmin są uzupełnione obserwacjami poczynionymi w kilkunastu miejscowościach, które pozwalają wyrobić sobie pewien pogląd na klimat, w jakim kształtują się postawy i zachowania aktorów społecznej sceny. Na scenie tej dochodzi do licznych konfliktów, których stawką są wpływy, przywileje czy po prostu władza. Są to zarówno konflikty „nowego” ze „starym”, jak i rozgrywki wewnątrz obozu postsolidarnościowego. Konflikty te mają miejsce głównie w szeregach lokalnych elit, przy bardzo niewielkim zaangażowaniu społeczności lokalnych.

W badanych społecznościach lokalnych mamy do czynienia z dwoma różnymi typami układu politycznego. W pierwszym przypadku Komitety Obywatelskie mają znaczną przewagę w radach i praktycznie ich przedstawiciele mogą rządzić samodzielnie, w drugim znajdują się w mniejszości, toteż niezbędne jest poszukiwanie kompromisu. Konflikty w ra-

mach elit politycznych występują zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku.

Interesująca jest sytuacja w Poddębicach, gdzie wybory wygrał Komitet Obywatelski uzyskując 17 miejsc w 24-osobowej radzie. W miejscowości tej po wyborach samorządowych nastąpiło silne „przewietrzenie”. Burmistrzem został człowiek nowy, od niedawna mieszkający w mieście, o radykalnych poglądach. Uważał, że kto kiedykolwiek należał do PZPR nie może pełnić żadnych funkcji kierowniczych. Zwolnił więc wszystkich pracowników urzędu od stanowiska referenta w górę, otaczając się kręgiem swoich znajomych, mających oficjalną rekomendację miejscowego lub regionalnego KO.

Taka radykalna postawa burmistrza doprowadziła do konfliktu z częścią radnych, padały wzajemne oskarżenia. Radni sprzeciwiający się burmistrzowi, określani byli jako pozostałość pezetpeerowska. Ustąpił przewodniczący rady, a jego miejsce — niespodziewanie — zajął lekarz, nie należący do nowego układu władzy, który wygrał dzięki koalicji części radnych z KO, ludowców i niezrzeszonych. Odchodząc, były przewodniczący rady tak scharakteryzował na łamach miejscowej gazety sytuację w gminie: *Jednym z tych zjawisk, o których opinia publiczna powinna być poinformowana jest montowanie układu towarzysko-personalnego. Zrozumiały w życiu prywatnym jest nie do przyjęcia w działalności publicznej... nie wolno milczeć, gdy wąska grupa ludzi usiłuje zmonopolizować podejmowanie kluczowych dla gminy decyzji, czyniąc to w sposób arogancki z lekceważeniem wymogów prawnych i zasad współżycia społecznego.* Radni przeciwni burmistrzowi stawiają wniosek o wotum nieufności, który jednak nie przechodzi stosunkiem głosów 12 do 10.

Podłożem konfliktów obok poglądów politycznych, jest także różnica interesów między miastem a wsią oraz między nowymi i starymi mieszkańcami miasta. W konflikt ten uwiklane są różne grupy i ambitne jednostki pretendujące do uzyskania wpływu w gminie. Burmistrz i jego krąg działa więc w stanie stałego zagrożenia swojej pozycji. Stwierdza, że ma w mieście co najmniej 100 wrogów, którzy by go chętnie powiesili na latarni i dodaje, że boi się chodzić sam w nocy po ulicach. Mieszkańcy niezaangażowani w konflikt stwierdzają, że w istocie jest to rozgrywka w wyższych sferach miasta, w której biorą udział głównie lekarze i nauczyciele. Jest to więc, zdaniem osób niezainteresowanych, konflikt dwóch grup rodzinno-towarzyskich, walka o władzę i wpływy w mieście. Sytuacja taka przyczyniła się zapewne do znacznego sukcesu Stanisława

Tymińskiego w wyborach prezydenckich, który w drugiej turze uzyskał aż 48% głosów¹.

Odmierna sytuacja istnieje w Pułtusk, gdzie KO „Solidarność” uzyskał tylko 13 mandatów w 28-osobowej radzie miejskiej. Zaistniała więc konieczność stworzenia koalicji. Wspólnie obsadzono stanowiska w radzie i zarządzie, a funkcja burmistrza miało przypaść kandydatowi KO. W trakcie wyborów wygrał jednak inny kandydat. Od tej pory rozpoczął się ostry konflikt początkowo w radzie, w który z czasem zostali włączeni mieszkańcy i lokalna prasa. Mimo usilnych starań i formułowania pod adresem burmistrza coraz bardziej ostrych zarzutów nie udało się radnym związanym z KO doprowadzić do odwołania burmistrza. W radzie nastąpił bowiem wyraźny podział na trzy zwalczające się ugrupowania: radnych KO, SdRP i niezależnych oraz chłopów. Sytuacja ta utrudnia oczywiście osiągnięcie sensownego kompromisu².

Podobnie jak w innych miejscowościach, gdzie występują konflikty w ramach nowo wybranych władz i w Pułtusk znaczny sukces osiągnął Tymiński (34% głosów w pierwszej i 37% w drugiej turze wyborów).

Najbardziej skrajnym przypadkiem jest Szczyrk, gdzie w solidarnościowej radzie miejskiej występuje całkowicie abstrakcyjny konflikt o podłożu personalnym. Mimo tego, że bezapelacyjne zwycięstwo odniósł Miejski Komitet Obywatelski, który do 18-osobowej rady wprowadził 14 osób, to jednak natychmiast doszło do konfliktu przy wyborze burmistrza. Początkowo nie było kandydatów. Przewodniczący MKO, zamożny przedsiębiorca, prowadzący interesy za granicą, dla zachęty postanowił ufundować dodatek do pensji w wysokości miliona złotych miesięcznie. Chętnych nadal nie było. Przedłużający się impas w wyborze burmistrza spowodował, że część członków MKO zwróciła się do przewodniczącego rady, aby ten, przynajmniej przejściowo, podjął się tej funkcji. Przewodniczący wyraził zgodę pod warunkiem, że będzie miał prawo wybrać sobie zastępcę. Wysunął dwie kandydatury spośród działaczy MKO, którzy poprzednio pełnili już funkcje administracyjne w miejscowym Urzędzie Miejsko-Gminnym.

Część radnych była niezadowolona zarówno z kandydata na burmistrza, jak i na jego zastępców. Przeciwnicy kandydatury przewodniczącego rady na burmistrza zaczęli przekonywać innych radnych i wysunęli kontrkandydatury na burmistrza i jego zastępcę. W ten sposób przed wyborami zapewnili sobie 14 głosów, a więc pewne zwycięstwo. Na dzień przed sesją rady informacja o tym „spisku” przedostała się na

¹Badania Pawła Starosty.

²Badania Janusza Hryniewicza.

zewnątrz i doszła do przewodniczącego rady oficjalnie kandydującego na burmistrza. Będąc pewnym przegranej, z kolei on wysunął kandydaturę jednej z osób przewidzianych przez niego na zastępcę burmistrza. W wyniku głosowania burmistrzem został kandydat „spiskowców” stosunkiem głosów 11 : 7. W tej sytuacji przewodniczący rady podał się do dymisji, która jednak nie została przyjęta. W trakcie zakulisowych rozmów zażądał on podobno, aby z kolei nowo wybrany burmistrz podał się do dymisji, w przeciwnym razie groził złożeniem mandatu radnego.

Po przegranych wyborach grupa zwolenników przewodniczącego Miejskiego Komitetu Obywatelskiego przystąpiła do kontruderzenia. Zwołano zebranie komitetu, rozszyfrowując przedtem nazwiska „spiskowców”. Na drugi dzień wyniki tajnego głosowania zostały publicznie ujawnione. Cała ta afera wywołała oburzenie zarówno części członków MKO, jak i mieszkańców, zwłaszcza, że zastępcą burmistrza został człowiek zupełnie nowy, mało w mieście znany. Mieszkańcy nie akceptując ani zastępcy, ani burmistrza swoje pretensje zwrócili przeciwko przewodniczącemu MKO, który ręczył niejako za popieranych przez siebie radnych. Ten zaś próbując ratować swój prestiż zapowiedział akcje protestacyjne przeciwko nowemu burmistrzowi, grożąc pikietami przed Urzędem Miejskim. W wyniku całej tej żenującej sytuacji rozpadł się Komitet Obywatelski, a ludzie poprzednio aktywni wycofali się z życia politycznego. Scena polityczna Szczyrku została pozbawiona aktorów³.

Z kolei sytuacja w Wesołej wydaje się być dość typowym przykładem konfliktu nowego układu władzy ze starym, a rada stała się terenem rozgrywek między przeciwnikami dążącymi do wzajemnej kompromitacji. W 22 osobowej radzie 13 zostało wybranych z ramienia Komitetu Obywatelskiego. Wybór władz miasta dokonał się stosunkowo szybko i w miarę bezkonfliktowo. Jednakże posiedzenia rady od początku przebiegają w burzliwej atmosferze. Opozycja przeciąga sprawy proceduralne, ucieka się także do poruszania spraw prywatnych innych radnych np. kto i jaki zapłacił podatek wyrównawczy lub kto chciał pobrać nienależne wynagrodzenie. Opozycja atakuje także zarząd miasta w miejscowej gazecie wydawanej przez Towarzystwo Przyjaciół Wesołej. Z kolei Komitet Obywatelski nie pozostaje dłużny odpowiadając na ataki w ten oto sposób: *Odradzająca się komunistyczna hydra nie godzi się z utratą pozycji i wykorzystuje wszystkie sytuacje w mieście i w kraju by kąsać i zarażać swym śmiertelnośnym jadem*⁴.

Określenie przyczyn tych konfliktów nie zawsze jest łatwe, ponieważ

³Badania Wojciecha Błaniaka i Marka S. Sacrepańskiego.

⁴Badania Pawła Świaniewicza.

w niektórych przypadkach ich źródła tkwią w konfiguracji grup rodzinno-koleżeńskich. Brak rozeznania w interesach tych grup i skomplikowanych powiązaniach powoduje często ich naruszenie i staje się powodem silnego antagonizowania różnych aktorów lokalnej sceny. W społecznościach lokalnych sytuacja jest szczególnie delikatna toteż zbyt radykalne działania w stosunku do ludzi ze „starej nomenklatury”, jak to miało miejsce w Poddębicach, powoduje przeciwdziałanie grup związanych z nowym układem władzy ponieważ osoby do nich należące są powiązane więzami pokrewieństwa lub koleżeństwa z ludźmi poprzedniego układu władzy, a związki te są silniejsze niż poczucie przynależności do grupy ideologicznej. Przyczyną konfliktów są też często cechy osobowościowe głównych protagonistów oraz ewidentne błędy w socjotechnice działania.

Niektóre przyczyny konfliktów są natomiast dość oczywiste. Do takich należy sprzeczność interesów ludności miejskiej i wiejskiej danej gminy. Jednakże sama różnica obiektywnie dających się określić interesów nie jest wystarczającą przyczyną do zantagonizowania elit władzy i społeczności lokalnych. Istnieją bowiem przykłady gmin, gdzie tego rodzaju różnice interesów nie powodują nadmiernych antagonizmów.

Istnieją też gminy, gdzie mimo politycznego zróżnicowania wewnątrz rady mamy do czynienia ze skłonnością do kompromisu umożliwiającego mniej lub bardziej harmonijną współpracę.

Do takich przypadków należy np. Międzychód, gdzie nowa rada uzyskała mocną pozycję na lokalnej scenie politycznej, a władze gminy usiłują wpływać także na politykę kadrową nie podlegających jej instytucji. Dużą rolę odgrywają w tym zakresie układy rodzinne i powiązania towarzyskie. Przy zmianach kadrowych chodzi nie tylko o względy polityczne, ale także materialne, wskazywano bowiem, że stanowisko dyrektora ZOZ warte jest 10–20 milionów miesięcznie. Przy obsadzaniu stanowisk w zarządzie kierowano się sporym pragmatyzmem.

Objęcie stanowiska burmistrza przez byłego naczelnika jeden z radnych skomentował tak: *stara nomenklatura wykorzystuje stare układy, a nowa nowe, byle Międzychód miał z tego korzyści*. W czasie kampanii wyborczej do samorządów nastąpiło rozbudzenie oczekiwań społecznych, a nowe władze — wskutek recesji i trudności finansowych — nie były w stanie ich zaspokoić, tym bardziej, że stare władze były wyjątkowo skuteczne i w opinii mieszkańców dobrze zarządzały miastem.

W Międzychodzie dynamicznie rozwija się przedsiębiorczość prywatna. Ogółem funkcjonuje 908 podmiotów gospodarczych (w tym: handel — 217 i produkcja — 174). W 1990 r. powstały 353 nowe

przedsiębiorstwa prywatne, zlikwidowano zaś 58 (przeważnie tradycyjne rzemiosło).

Nowe władze osiągnęły jednak relatywnie spory sukces: zakończyły inwentaryzację mienia komunalnego, przez cały czas kontynuowano zaplanowane remonty. Sytuację finansową ratuje się obecnie wyprzedając mienia komunalnego.

Brak większych konfliktów, względna zamożność miasta i niezłe osiągnięcia samorządu nie tłumaczą dużego sukcesu Stanisława Tymińskiego w Międzychodzie, który w pierwszej turze uzyskał 36% głosów, a drugi — Lech Wałęsa — otrzymał jedynie 21% (jak wynika z badań w innych miejscowościach, Tymiński wygrywał głównie tam gdzie występowały ostre konflikty w nowej elicie władzy). Spory sukces odniósł także Włodzimierz Cimoszewicz — 16%. W drugiej turze bardzo nieznacznie wygrał Wałęsa — 50,4% głosów⁵.

Względnie spokojna jest także lokalna scena polityczna w Mragowie⁶. Nową elitę władzy w tym mieście tworzą byli opozycyjni działacze, którzy wydawali podziemną lokalną gazetę. Drugim kręgiem miejscowej elity są prywatni przedsiębiorcy. Polityka nowych władz opiera się na założeniach Kongresu Liberalno-Demokratycznego i zmierza do minimalizacji interwencji władz w życie gospodarcze i społeczne gminy. Polityka ta nie napotyka ani na opór, ani na poparcie miejscowej społeczności, chociaż wyniki wyborów prezydenckich wskazują raczej na pewną rezerwę wyborców. W pierwszej turze wygrał bowiem Tymiński uzyskując 36% głosów. W przeciwieństwie do innych badanych miejscowości także obecność SdRP jest w mieście widoczna. Zarząd gminy dąży do skupienia pełni decyzji bieżących; w swoich rękach stara się ograniczyć rolę rady do funkcji związanych z politycznym nadzorem.

Również w Brudzeniu Dużym nie obserwuje się wyraźniejszych konfliktów na lokalnej scenie politycznej. Zmiana władzy w gminie postrzegana jest jako satysfakcjonująca i budząca pewne nadzieje. Jednakże część mieszkańców uważa, że nowa rada jest bezpośrednią kontynuacją dawnych struktur komunistycznych. Większość twierdzi, że nie wiele się zmieniło, natomiast opinie radnych na temat dokonanych zmian są bardziej optymistyczne. Powszechne są postawy roszczeniowo-transakcyjne: *myśmy im dali władzę, a oni powinni doprowadzić do szybkiej poprawy sytuacji we wszystkich dziedzinach*. Ponieważ rada ma bardzo małe możliwości narasta rozczarowanie. Mieszkańcy wskazują także na zmniejszenie się bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Krytycznie odnoszą

⁵Badania Stanisława Kłopoty.

⁶Badania Pawła Gieorgijcy.

się do likwidacji apteki i nierentownych linii autobusowych. Wysuwają także zarzut braku zorganizowania społecznego i postulują, aby władza organizowała życie społeczne gminy.

Radni natomiast wskazują na ogólną poprawę atmosfery, większą dostępność władzy, likwidację dawnych klik itp. Są natomiast zgodni co do tego, że pogorszyła się sytuacja finansowa gminy i że ich możliwości są niewspółmierne do potrzeb, wskazują także na niejasność i zmienność przepisów finansowych, które utrudniają opracowywanie budżetu. Powszeczne jest natomiast narzekanie na sytuację w rolnictwie i politykę rolną państwa.

W odpowiedzi na pytanie: *kto rządzi gminą?*, ok. 50% respondentów z Brudzenia uważa, że „Solidarność”, natomiast 1/4 jest zdania, że właściwie nie wiadomo kto rządzi w gminie.

W opiniach radnych demokracja w gminie jest często wymianą elit i ograniczeniem władzy naczelnika, atrybutami demokracji zaś są wybory, oraz swoboda wypowiedzi. Ogółem połowa radnych i 1/4 mieszkańców uważa, że w gminie jest demokracja. Jako demokrację niepełną określa sytuację w gminie co siódmy radny i co dziesiąty mieszkaniec. Wskazuje się, że wymiana ludzi to nie wszystko, że wprawdzie wybory były wolne, ale ludzie nie wiedzieli kogo wybrać, wiele rzeczy, np. podatki, są narzucone odgórnie. Brak demokracji stwierdza co siódmy radny i co trzeci mieszkaniec. Wskazują oni na brak możliwości finansowych, niezgodność słów i czynów, „kumoterstwo”, egoizm, brak informacji o działaniach władzy; wreszcie ktoś zauważa, że *nie ma demokracji bo jest gorzej*.

Jeszcze bardziej krytyczne były opinie na temat demokracji w Polsce. W tym przypadku pojawiały się takie np. stwierdzenia: *na razie nie ma demokracji — rządzi Wałęsa, rządzi „Solidarność”, jest bałagan, ludzie w zakładach są bardziej wykorzystywani, wszyscy ciągną do żłobu, za dużo rządów kleru, ceny są źle ustalone* itp. Zwolennicy tezy, że w Polsce jest demokracja uzasadniają ją następująco: *jest równouprawnienie, inny rząd, zdobyliśmy wolność, można mówić co się chce, jest wiele partii, chyba jest demokracja, tak się mówi*.

Jak z tego wynika, pojęcie „demokracja” jest rozumiane przez większość mieszkańców wsi oraz radnych jako pewien pożądany stan rzeczy w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego, tylko bardzo niewiele osób pojmuje demokrację w sposób zgodny z sensem tego pojęcia⁷.

Odmierna sytuacja występuje w Lubeni, gdzie rada gminna znalazła się w ostrym konflikcie z miejscową społecznością kiedy uchwaliła po-

⁷Badania Andrzeja Boczkowskiego.

wszechny podatek od mieszkań i pomieszczeń gospodarczych oraz od działek o powierzchni do 1 ha, nastąpiła mobilizacja mieszkańców przeciwko tej decyzji. Mieszkańcy stwierdzili, że mieszkają w swoich domach i nie będą płacili komornego. We wszystkich wsiach odbyły się zebrania mieszkańców, na których jednomyślnie uchwalono bojkot tego podatku. Rada została zmuszona do wycofania uchwały. Jak wynika z rozmów z mieszkańcami, gdyby nie zostali oni zaskoczeni przez radę oraz wcześniej przeprowadzono akcję wyjaśniającą i konsultacje, konflikt nie przebiegałby tak ostro i być może udałoby się wprowadzić jakąś formę opodatkowania.

Władza lokalna jest częściowo wyalienowana z miejscowej społeczności, a radni orientują się bardziej na wewnętrzny układ władzy niż na społeczność. Jeden z radnych powiedział, że *początkowo zamierzał w bezwzględny sposób reprezentować interesy wyborców, ale dodał, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia*⁸.

Jeszcze inna jest sytuacja w Limanowej, gdzie mimo zdecydowanej większości radnych wybranych z ramienia Komitetu Obywatelskiego, burmistrzem został były naczelnik, członek PSL. Również sekretarza gminy wybrano z grona członków tej partii. Część radnych nie zastosowała się do wcześniejszych ustaleń w ramach KO i głosowała na kandydata z bylej nomenklatury. Lokalna gazeta wybory do zarządu skomentowała następująco: *wszyscy członkowie i sympatycy „Solidarności” przeżyli szok, niemożliwe stało się faktem*. Wskutek tych zdarzeń i refleksu ogólnopolskiej sceny politycznej, w KO nastąpił rozłam. Aktywny udział w lokalnym życiu politycznym mają księża, których dobre stosunki z byłym naczelnikiem przyczyniły się do jego wyboru na burmistrza. Wprawdzie księża oficjalnie go nie popierali, ale wykazywali życzliwą neutralność, co podobno przyczyniło się także do decyzji radnych⁹.

Interesujący jest również przykład Włodawy, gdzie w wyniku wyborów władzę przejęła koalicja „Solidarność” — Stronnictwo Demokratyczne, a znaczący udział we władzach mają prywatni przedsiębiorcy. Zarówno burmistrz, jak i jego zastępca są właścicielami prywatnych firm, zasiadają też w radzie. Układ ten, polegający na łączeniu funkcji kontrolnych z wykonawczymi oraz powiązaniu z prywatnymi interesami doprowadził wkrótce do konfliktu. Część radnych zaprotestowała przeciwko przyznaniu zlecenia na remont zabytkowego obiektu firmie budowlanej, w której udziały mieli członkowie zarządu miasta. Burmistrzowi zarzucono także to, że obiekt ten jest rzekomo własnością jego rodziców. Kon-

⁸Badania Wiesława Gumny.

⁹Badania Wiesława Gumny.

flikt udało się zażegnać, burmistrz przekonał radnych, że firma, która otrzymała zlecenie przedstawiła najkorzystniejszą ofertę. Nie wszyscy radni zostali jednak usatysfakcjonowani i zarządowi zarzucano zbytne mieszanie interesów prywatnych i publicznych. Główne problemy miasta — w odczuciu mieszkańców — dotyczą spraw infrastruktury, a przede wszystkim złego funkcjonowania systemu ogrzewania mieszkań. W celu rozwiązania najważniejszych problemów powołano fundację na rzecz rozwoju miasta, w której partycypują zarówno państwowe, jak i prywatne przedsiębiorstwa. Zarząd gminy pokłada także duże nadzieje w sprzedaży znajdujących się na jej terenie ośrodków wypoczynkowych.

W rozwiązywaniu problemów miasta uczestniczy również parafia, która przejęła i utrzymuje jedno z przedszkoli. Jest to jeden z nielicznych przykładów praktycznego zaangażowania się przedstawicieli Kościoła w rozwiązywanie spraw lokalnych.

Po wyborach nastąpiły przesunięcia na scenie politycznej. Zmalały wpływy „Solidarności”, utrzymały się natomiast SD, które działa dość aktywnie w środowisku. PSL i SdRP nie przejawiają natomiast prawie żadnej aktywności. Podobnie, jak i w innych miejscowościach tego typu, spory sukces w wyborach prezydenckich odniósł Tymiński¹⁰.

Przykładem względnie koncyliacyjnej współpracy różnych sił politycznych może być także Puck. Ponieważ Komitet Obywatelski zdobył w gminie jedynie 50% mandatów, musiało dojść do kompromisu przy obsadzaniu stanowisk w zarządzie. Burmistrzem został radny, były członek PZPR, fachowiec pełniący dawniej kierownicze funkcje. Dla równowagi przewodniczącym rady został najbardziej popularny działacz KO. W zaistniałej sytuacji burmistrz odgrywa rolę funkcjonalną, a nie polityczną. Różnice polityczne (KO wygrał w mieście, a przegrał na wsi) nakładały się na konflikt interesów dwóch środowisk, który wygasł po podjęciu decyzji o rozdzieleniu Pucka na dwie jednostki: miasto i gminę. Doszło do porozumienia przy rozwiązywaniu wspólnych problemów m.in. lokalizacji w mieście ważnych urzędów — rejonu administracyjnego i sądu. Pewną rolę w środowisku puckim odgrywa Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, które w opinii sporej części mieszkańców — pełni funkcję legitymizacji władzy lokalnej, istotnym elementem jest także zakorzenienie jej przedstawicieli w miejscowej społeczności.

Po wyborach miejscowy Komitet Obywatelski znacznie ograniczył swoją działalność. Wśród miejscowej społeczności daje się odczuć zniechęcenie i rozczarowanie, ponieważ rzeczywistość jest daleka od oczekiwań rozbudzonych w okresie kampanii wyborczej do samorządów. Mie-

¹⁰Badania Pawła Starosty.

skańcy krytycznie odnoszą się do działalności KO: dużo gadają, mało robią. Ogólnie przycichli. W ogóle nie walczą, siedzą cicho, powinni zrobić porządek. Obecnie nie mam pojęcia czym się zajmują, są mało aktywni, nie dostrzegają zmian politycznych. Kiedyś ludzie mogli odwołać się do komitetu PZPR i ci interweniowali, KO „Solidarność” nic nie robi, nie ma wpływu na władze miejskie. Również zdaniem aktywistów w działalności KO nastąpił kryzys, który wynika nie tylko z faktu, że większość działaczy przeszła do pracy w radzie, ale także dlatego, że KO przestał być opozycją, siłą rewolucyjną wobec systemu¹¹.

W kilku badanych społecznościach lokalnych występuje wyalienowanie władzy lokalnej, która nie cieszy się zaufaniem miejscowej społeczności. Tak było np. w Lubeni i kilku innych miejscowościach. Podobnie jest w Puławach, gdzie mimo demokratycznych wyborów mieszkańcy nastawieni są nieufnie do władz lokalnych. Dość powszechna jest plotka, że radni zbierają się tylko po to, aby brać wysokie diety (90 tys. zł) podczas gdy w rzeczywistości nie biorą oni diet w ogóle. Plotkuje się także o udziale członków władz w różnego rodzaju spółkach, co też nie ma miejsca. Okazją do tych pomówień stał się spór o zagospodarowanie centralnej części miasta, w którym — jako strony — występowali miejscowi kupcy chcący postawić prowizoryczne kioski i Towarzystwo Gospodarcze proponujące bardziej trwałe, odpowiadające randze miejsca, sposób zagospodarowania centralnej przestrzeni miasta.

Czynnikiem konfliktogennym jest także działalność miejscowego KPN, który przez niektórych radnych oskarżany jest o terroryzm. KPN prowadzi kampanię rozliczeń z byłymi członkami PZPR, co w opinii części społeczności wyjaśniane jest osobistymi urazami do niektórych osób. Władze miejskie nakazały eksmisję KPN z dotychczas zajmowanego lokalu za niepłacenie czynszu, ponadto obwinia się tę organizację o prowadzenie działalności handlowej bez stosownej rejestracji. Występują też, podobnie jak w wielu miejscowościach, konflikty na tle kompetencji między prezydentem i urzędem z jednej, a przewodniczącym rady z drugiej strony.

W trakcie kampanii prezydenckiej ujawniły się też interesy klasowe. Lech Wałęsa popierany był przez miejscową „Solidarność”, a kampania miała charakter akcentujący przodującą rolę klasy robotniczej i konieczność szczególnej dbałości o tę grupę społeczną. Dość liczne w Puławach środowisko inteligenckie prowadziło natomiast kampanię na rzecz Tadeusza Mazowieckiego¹².

¹¹ Badania Janusza Iskierskiego.

¹² Badania Janusza Hryniewicza.

2.3. Między kontestacją a afirmacją

W świadomości znacznej części Polaków istnieje silny rozdzźwięk między kontestacją systemu komunistycznego jako takiego i wartościami, które ten system propagował. Nienawiści do komunizmu towarzyszy głębokie przywiązanie do egalitaryzmu, bezpieczeństwa socjalnego i szeroko pojmowanych opiekuńczych funkcji państwa. Występuje więc silny dysonans poznawczy, którego rezultatem są całkowicie niespójne zachowania indywidualne i zbiorowe. Spektakularnym przejawem takich zachowań był protest zorganizowany przez NSZZ „Solidarność” w maju 1991 r. W czasie wieców i manifestacji można było przeczytać znajdujące się obok siebie hasła: *Precz z komuną, Fabryki robotnikom, Ziemia chłopom, Ciężar kryzysu należy równo rozkładać, Nowe ceny gazu i prądu spowodują zmianę rządu, Precz z bezrobociem, „Solidarność” nie zwalnia z pracy* itp. Pomijając hasło *Precz z komuną* podobne transparenty noszono już w Polsce za czasów II Rzeczypospolitej, tylko wtedy występowali z nimi komuniści, a dzisiaj — „antykomuniści”.

Wysoce ambiwaletne są postawy znacznej części społeczeństwa wobec prywatyzacji, które można określić jako „tak, ale...”. Zastrzeżeń tych jest tak dużo, że w istocie ludzie deklarujący werbalnie poparcie dla prywatyzacji są jej w istocie przeciwni. Typowe pod tym względem są opinie mieszkańców Lubeni, gdzie za całkowitą prywatyzacją opowiadają się tylko prywatni przedsiębiorcy. Rolnicy i dwuzawodowcy sprzyjają częściowej prywatyzacji, przy jednoczesnym utrzymaniu znacznego sektora państwowego. Pracujący w sektorze państwowym chcą częściowej prywatyzacji z wyłączeniem zakładów, w których są zatrudnieni.

Charakterystyczne są również wyniki badań J. Hryniewicza, który opisał postawy mieszkańców Łodzi w stosunku do własności. Zdecydowana większość badanych robotników opowiadała się za etatystycznym modelem własności. Bardziej jednak interesujący jest fakt, że również klasa średnia (prywatni przedsiębiorcy i wykwalifikowani specjaliści) preferują model gospodarki mieszanej (państwowo-prywatnej) niż opcję liberalną. Wyniki tych badań potwierdza w znacznym stopniu „bitwa o popiwek”, w której, rzecz jasna, nie chodzi wcale o podatek, ale o kształt systemu gospodarczego w Polsce, zachowanie dominacji sektora państwowego i minimalizację procesów prywatyzacji do sfery handlu i drobnej przedsiębiorczości. (Hryniewicz 1990b).

W omawianych tu badaniach starano się „zmierzyć” postawy lokalnych elit i ludności wobec kilku podstawowych, przeciwstawnych wartości

określonych umownie jako: modernizm — postmodernizm; technokracizm — populizm; kapitalizm — socjalizm; egalitaryzm — elitaryzm.

Zarówno badani mieszkańcy, jak i burmistrzowie przywiązują większą wagę do zapewnienia porządku (ponad 50% wskazań), niż radni i przewodniczący rad, którzy częściej są zdania, że przede wszystkim należy umożliwić ludziom większy wpływ na podejmowanie decyzji. Mieszkańcy w dużej większości (ponad 70%) opowiadają się bardziej za walką ze wzrostem cen niż za obroną swobody wypowiedzi (ok. 30%). Tę ostatnią wartość w większym stopniu uznają radni (ok. 50% wskazań) oraz przewodniczący i burmistrzowie (po ok. 39%).

W przypadku alternatywy — oddać rządy w ręce fachowców czy rządzić zgodnie z wolą większości — ponad 2/3 respondentów ze wszystkich kategorii opowiedziało się za rozwiązaniem merytokratycznym. Postawy populistyczne występowały najczęściej (po ok. 32%) wśród przewodniczących rad i mieszkańców. Odwrotne wskazania uzyskano natomiast w przypadku alternatywy czy nadać większe uprawnienia burmistrzowi, czy radnym. Na tak postawione pytanie za zwiększeniem władzy burmistrza opowiedziało się ponad 75% burmistrzów i jedynie ok. 30% przedstawicieli mieszkańców, radnych i przewodniczących rad. Jak widać postawy badanych są nieco ambiwalentne, ponieważ z jednej strony wyrażają zaufanie do fachowców, z drugiej zaś pewną nieufność do władzy wykonawczej, nawet jeżeli jest ona sprawowana przez fachowców, którymi powinni być burmistrzowie. Być może długoletnie doświadczenia PRL sprawiły, że władza nie jest utożsamiana z fachowością.

W przypadku alternatywy — czy szybciej prywatyzować gospodarkę, czy zachować dominację państwa w gospodarce — znaczna większość opowiedziała się za prywatyzacją. Zwolennikami dominacji państwa było jednak ok. 10% burmistrzów, po ok. 15% radnych i przewodniczących oraz ponad 1/3 mieszkańców.

Interesujące są wyniki kolejnych wyborów — czy dać więcej bogatym, aby mogli szybciej pomnożyć to co otrzymali dla dobra wszystkich, czy też przeciwnie: dzielić wszystko po równo. Za pierwszym rozwiązaniem opowiedziało się ponad 60% przedstawicieli lokalnych elit władzy i tylko 31% mieszkańców. Postawy egalitarystyczne są więc bardzo rozpowszechnione, szczególnie wśród mieszkańców.

Dość podobne rezultaty otrzymano przy kolejnej alternatywie — czy ustanowić wysokie zarobki i płatne świadczenia socjalnej, czy też część wynagrodzeń przeznaczać na bezpłatne świadczenia socjalne. Za płatnymi świadczeniami opowiedziało się ponad 75% burmistrzów, po ok. 60% radnych i przewodniczących rad i jedynie 45% mieszkańców. I

Tabela 2.6. PREFERENCJE W ZAKRESIE WYBORU NAJLEPSZYCH SPOSOBÓW ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKAŃCÓW WG TYPU RESPONDENTA (W%)

Wskazniki postaw	Radni (N=393)	Przewo- dniczący (N=235)	Burni- strawie (N=266)	Ludność				Brudzież (N=100)
				Ogółem (N=493)	Młazowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	
Modernizm - postmodernizm								
zapewnić porządek	41,6	43,8	52,3	51,3	61,0	40,0	49,5	71,0
umożliwić ludzkom większy wpływ na podejmowane decyzje	56,6	55,7	46,7	47,9	39,0	57,0	50,5	29,0
walczyć ze wzrostem cen	46,4	60,4	58,6	70,2	55,0	74,0	64,5	91,0
bronić swobody wypowiedzenia się	49,7	30,2	39,4	29,8	45,0	25,0	35,5	9,0
Technokratyzm - populizm								
cofnąć rządy w ręce fachowców	72,6	66,4	75,0	67,3	66,0	65,0	75,2	63,0
regulacje zgodnie z wolą większości	25,9	32,3	23,0	32,0	32,0	33,0	24,7	37,0
zwiększyć nadzór nad urzędnikami	28,9	28,9	76,4	34,7	31,0	48,0	35,5	32,0
zwiększyć nadzór nad urzędnikami	68,5	68,9	23,4	64,7	68,0	51,0	63,4	68,0
Kapitalizm - socjalizm								
wybaczyć prywatyzację gospodarki	83,2	83,0	86,7	64,9	89,0	53,0	62,4	53,0
zachować dominację państwa w gospodarce	14,2	14,9	10,9	34,3	11,0	43,0	37,6	47,0
Euteryzm - egalitaryzm								
dać więcej bogactw, by mogli wyjechać poemurzyć to co otrzymali dla dobra wszystkich	61,2	63,0	68,0	31,0	59,0	27,0	65,6	10,0
dzielić sprawiedliwie wszystko po równo	30,2	30,6	22,7	67,1	41,0	68,0	32,3	89,0
ustanowić wysoki zarobki i płatne świadczenia socjalne	64,5	64,3	75,8	45,6	53,0	47,0	53,8	34,0
niezależnie wyznaczyć, przesunąć na bezpłatne lub mało płatne świadczenia socjalne	33,2	34,0	21,9	54,0	47,0	52,0	46,2	66,0

w tym przypadku różnica w poglądach elit i mieszkańców jest bardzo wyraźna.

Wykształcenie dość silnie różnicuje charakteryzowane postawy. Osoby z wykształceniem podstawowym częściej opowiadają się za utrzymaniem porządku i walką ze wzrostem cen (odpowiednio 60% i 76%), znacznie rzadziej natomiast za swobodą wypowiedzania się (23%). Wartość ta ma znacznie większe znaczenie dla osób z wykształceniem wyższym (47%). Osoby z wykształceniem wyższym są znacznie częściej skłonne oddać rządy w ręce fachowców (84%), niż osoby o wykształceniu podstawowym (64%).

Liczba zwolenników prywatyzacji rośnie systematycznie wraz ze wzrostem wykształcenia — od 53% wskazań od osób z wykształceniem podstawowym do 73% od badanych z wykształceniem wyższym. Również dość regularnie wraz ze wzrostem wykształcenia maleje liczba osób wyrażających postawy egalitarne — od 88% w przypadku wykształcenia podstawowego do 55% wśród osób z wykształceniem wyższym. Również najwięcej zwolenników odpłatności świadczeń socjalnych jest wśród osób z wykształceniem wyższym (71%), najmniej zaś wśród respondentów z wykształceniem podstawowym (30%).

Płeć słabo różnicuje odpowiedzi mieszkańców na powyższe pytania, z wyjątkiem dwóch ostatnich alternatyw, ponieważ u kobiet występuje wyraźnie większe nasilenie postaw egalitarystycznych (tab. 2.8.). Czynnikiem bardziej różnicującym charakteryzowane postawy jest wiek badanych. Ludzie starsi wyraźnie częściej opowiadają się za porządkiem, walką ze wzrostem cen i sprawiedliwym dzieleniem wszystkiego po równo. Jest jednak rzeczą interesującą, że zasada sprawiedliwości zrównującej jest niemal równie często preferowana przez osoby najmłodsze, w wieku od 20 do 24 lat.

Istotne zróżnicowania występują również w postawach mieszkańców poszczególnych miejscowości. Zapewnienie porządku i walkę ze wzrostem cen bez porównania częściej preferują mieszkańcy Brudzenia Dużego. Najwięcej zwolenników prywatyzacji jest w Mrągowie, a następnie w Pucku i Tucholi, najmniej w gminach typowo wiejskich: w Lubeni i Brudzeniu.

Zwolenników sprawiedliwości zrównującej najwięcej jest w Brudzeniu, Tucholi i Lubeni, najmniej zaś w Pucku i Mrągowie. Podobnie odpłatność świadczeń socjalnych jest częściej postulowana w tych dwóch miejscowościach.

Kolejne zagadnienie dotyczy regionalnych zróżnicowań stopnia zaspokojenia potrzeb. Blisko połowa badanych radnych, przewodniczących

Tabela 2.7. PREFERENCJE W ZAKRESIE WYBORU NAJLEPSZYCH SPOSOBÓW ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKAŃCÓW WG POZIOMU WYKSZTAŁCENIA (W%)

	Podstawowe (N=129)	Zasadnicze sawodowe (N=123)	Średnie ogólne (N=57)	Średnie sawodowe (N=128)	Wyższe (N=55)
Modernizm - postmodernizm					
sempelnie porządek	60,5	43,1	52,0	47,7	54,5
unosiliwić ludzium większy	38,8	56,1	47,4	51,6	43,6
wplyw na podejmowane decyzje					
walczyc ze wzrostem cen	76,7	75,6	63,2	69,5	50,9
bronit swobody wypowiedziania się	23,3	24,4	36,8	30,5	47,3
Technokratyzm - populizm					
oddac rządy w ręce fachowców	64,3	65,9	71,9	62,5	83,8
zadzicć zgodzie i wolę większości	35,7	34,1	28,1	35,9	14,5
nadać większe uprawnienia burmistrzowi	33,3	30,9	43,9	34,4	36,4
nadać większe uprawnienia radzie	65,9	68,3	55,1	68,8	61,8
Kapitalizm - socjalizm					
sybyciel prywatyzować gospodarkę	52,7	65,0	70,2	71,9	72,7
zachować dominację państwa w gospodarce	46,5	35,0	29,8	27,3	23,6
Elitaryzm - egalitaryzm					
dać więcej bogatym, by mogli sybyciel					
pomozyc to co otrzymali dla dobra	11,6	27,6	40,4	39,8	54,5
wszystkich	88,4	69,9	59,6	60,2	34,5
dzicicć sprawiedliwie wszystko po równo					
ustanowić wysokie zarobki i płatne	27,9	44,7	59,6	46,9	70,9
świadczenia socjalne					
czuć wynagrodzeń przeszacować na bezpłatne					
lub uboko płatne świadczenia socjalne	72,1	55,3	40,4	52,3	27,3

Tabela 2.8. PREFERENCJE W ZAKRESIE WYBORU NALEPSZYCH SPOSOBÓW ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKAŃCÓW WG PŁCI I WIEKU (W%)

	Płeć		Wiek									
	Mężczy- źni (N=260)	Kobiety (N=237)	20-24 (N=48)	25-30 (N=48)	31-35 (N=59)	36-40 (N=73)	41-45 (N=68)	46-50 (N=43)	51-55 (N=49)	56-60 (N=36)	ponad 60 (N=68)	
Modernizm - postmodernizm												
zapewnić porządek	55,6	46,4	33,3	35,4	47,5	47,9	50,0	55,8	61,2	50,0	73,5	
umożliwić ludzkom większy wpływ na podejmowane decyzje	43,2	53,2	64,6	64,6	52,5	52,1	50,0	44,2	38,8	50,0	22,1	
walczyć ze wzrostem cen	70,4	70,0	62,5	66,7	72,9	65,8	70,6	74,4	73,5	61,1	80,9	
bronić swobody wypowiedzi	29,6	29,5	35,4	33,3	27,1	34,2	29,4	25,6	26,5	38,9	19,1	
Technokratyzm - populizm												
oddać rządy w ręce fachowców	69,6	64,6	58,3	81,3	71,2	69,9	64,7	72,1	55,8	65,3	58,3	
zaprowadzić zgodność z wolą większości	30,0	34,6	39,6	18,8	28,8	34,2	30,1	27,9	41,9	34,7	41,7	
nałożyć większe uprawnienia burmistrzowi	32,4	37,6	35,4	35,4	27,1	34,2	35,3	34,9	36,7	38,9	35,3	
nałożyć większe uprawnienia radzie	67,2	61,6	62,5	64,6	72,9	65,8	64,7	65,1	61,2	58,3	64,7	
Kapitałizm - socjalizm												
asymilację prywatyzować gospodarkę	71,2	57,4	66,7	66,7	57,6	68,5	69,1	58,1	67,3	72,2	58,8	
zaprowadzić dominację państwa w gospodarce	28,8	40,9	31,3	33,3	40,7	30,1	30,9	41,9	32,7	27,8	39,7	
Elitaryzm - egalitaryzm												
dać więcej bogatym, by mogli asymlować												
pomóc im to co otrzymali dla dobra wszystkich	39,2	22,8	20,8	35,4	40,7	34,2	29,4	32,6	44,9	13,9	22,1	
dzielić sprawiedliwie wszystko po równo	60,4	73,8	72,9	62,5	59,3	61,6	69,1	67,4	53,1	86,1	77,9	
ustanowić wysokie samobki i płatne dowiadczona socjalne	48,8	43,0	37,5	47,9	50,8	50,7	54,4	37,2	44,9	41,7	39,7	
całą wyjątkowość przesunąć na bezpłatne lub niskie płatne świadczenia socjalne	51,2	56,1	60,4	52,1	47,5	49,3	45,6	62,8	55,1	58,3	60,3	

rad i mieszkańców uważa, że różnice w stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, jakie istnieją w różnych gminach i miastach są naturalne i powinno się je akceptować.

Przeciwnego zdania jest ok. 28% przewodniczących rad, ok. 21% radnych i ok. 25% mieszkańców. Również miejsce zamieszkania wpływa na te odpowiedzi. Najwięcej przeciwników zróżnicowań regionalnych występuje w Brudzeniu — 31%, w Lubeni — 27%, nieco mniej w Pucku — 25% i Tucholi — 22%, a najmniej w Mragowie — 11%.

Tabela 2.9. AKCEPTOWANIE RÓŻNIC W STOPNIU ZASPOKOJENIA POTRZEB MIESZKAŃCÓW GMIN

(Różnice w stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców jakie istnieją w różnych gminach/miastach są naturalne i powinno się je akceptować)

	Przewodniczący (N=235)	Radni (N=394)	Ludność					
			Ogółem (N=493)	Mragowo (N=100)	Lubenia (N=100)	Puck (N=93)	Tuchola (N=100)	Brudzeń (N=100)
zgadzam się								
5	21,4	27,9	29,3	14,0	37,0	36,6	26,0	30,0
4	24,8	27,9	20,9	54,0	12,0	11,8	14,0	11,0
3	25,6	22,5	24,4	21,0	14,0	26,8	31,0	28,0
2	12,4	9,2	12,5	11,0	12,0	10,8	10,0	18,0
nie zgadzam się								
1	15,8	12,5	12,9	—	25,0	14,0	12,0	13,0

Ostatni omawiany problem dotyczy wreszcie modelu rządzenia gminą. Burmistrzom i przewodniczącym dano do wyboru alternatywę partycypacyjną (najważniejszym zadaniem władz jest znajomość potrzeb i życzeń mieszkańców oraz wiedza, jak je skutecznie zaspokajać) i mobilizacyjną (najważniejszym zadaniem władz jest mobilizacja mieszkańców w rozwoju swojej gminy). Różnice w odpowiedziach są niewielkie, ale nieco więcej przewodniczących (56%) i burmistrzów (53%) wybrało rozwiązanie mobilizacyjne.

Tabela 2.10. MODEL RZĄDZENIA GMINĄ (W %)

Model rządzenia gminą	Przewodniczący N=234	Radni N=384
Partycypacyjny	44,0	46,9
Mobilizacyjny	56,0	53,1

Podsumowując tą część wyników badań można zauważyć, że postawy elit lokalnych i mieszkańców różnią się dość wyraźnie. Elity, ogólnie rzecz

biorąc są zorientowane bardziej postmodernistycznie, technokratycznie, prokapitalistycznie i elitarystycznie. Mieszkańcy w większym stopniu wyznają przeciwstawne, populistyczne i socjalistyczne wartości, przy czym liczba ich zwolenników jest większa w gminach typowo wiejskich.

2.4. Afiliacja polityczna mieszkańców polski lokalnej

Charakter zaangażowania politycznego jednostek jest różny: od biernego sympatyzowania wyrażającego się głosowaniem na to czy inne ugrupowanie, przez członkostwo po status aktywisty. Na podstawie znajomości sytuacji w Polsce lokalnej można postawić hipotezę, że najczęstszym rodzajem politycznego uczestnictwa jest emocjonalna identyfikacja z taką czy inną ideologią, programem lub osobą bez czynnego uczestnictwa typu zrzeszeniowego w lokalnej komórce partyjnej. Emocjonalny charakter politycznego zaangażowania sporej części społeczeństwa potwierdza głosowanie na Lecha Wałęsę symbolizującego „Solidarność” i obalenie starego reżimu

Również emocjonalny charakter, chociaż z innych przyczyn, miało głosowanie na Stanisława Tymińskiego w ostatnich wyborach prezydenckich. Wydaje się, że także w nadchodzących wyborach parlamentarnych szanse będą miały te ugrupowania, które pobudzać będą przede wszystkim emocje odwołując się do ogólnikowych haseł i stereotypów.

W Polsce istnieje kilkadziesiąt partii politycznych, a ich liczba jest odwrotnie proporcjonalna do liczby członków i szerokości bazy społecznej. Partie te można podzielić na trzy kategorie. Ugrupowania wywodzące się z PRL — SdRP, PSL i SD, które w znacznym stopniu zachowały swoją bazę materialną i terenową siatkę organizacyjną. W 22 społecznościach lokalnych, badanych w ramach CPBP 09.8 „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, PSL był widoczny i wprowadził radnych do samorządu w dziewięciu miejscowościach, SdRP w czterech, a SD w trzech. Nie są to oczywiście dane reprezentatywne, ale w pewnej mierze informują o obecności tych ugrupowań w Polsce lokalnej (Jałowiecki 1990).

Kilka partii ma charakter nostalgiczny, wywodzi się z ideologii i ugrupowań istniejących w II Rzeczypospolitej. Reprezentują one dość szerokie spektrum poglądów od lewicowych (PPS), aż po nacjonalistycznej prawicy (ZChN). Ich baza społeczna jest dość skąpa ogranicza się do dużych miast, a zatem ich obecność w Polsce lokalnej jest bardzo niewielka. Jed-

nakże np. ZChN, odwołując się do haseł klerykalno-nacjonalistycznych, może liczyć na poparcie pewnej części sfrustrowanego elektoratu o dużym nasileniu postaw autorytarnych.

Trzecia kategoria to partie nowe, o różnym stopniu strukturalizacji i rozmaitych orientacjach politycznych (np. KPN mająca względnie rozbudowaną i dobrze zorganizowaną sieć terenowych komórek). Skupiają one niewielu, ale za to zdyscyplinowanych członków, gotowych organizować różnego rodzaju akcje o charakterze bojówkarskim. Nie wydaje się jednak, żeby KPN mogła uzyskać większe poparcie (ponad kilka procent, które uzyskał jej przywódca w wyborach prezydenckich). KPN w największym stopniu może liczyć na poparcie bezrobotnej, sfrustrowanej młodzieży o znacznym stopniu agresji.

Porozumienie Centrum i Unia Demokratyczna są, jak na razie, ugrupowaniami o słabym stopniu wewnętrznego zorganizowania i niejasnym, heterogenicznym obliczu politycznym. Ich zakorzenienie w Polsce lokalnej dokonuje się poprzez Komitety Obywatelskie, opowiadające się bądź za jednym, bądź za drugim ugrupowaniem. Podobnie jak „na górze”, również „na dole” — i to w jeszcze większym stopniu — ugrupowania te skupiają ludzi o różnych poglądach politycznych. W trakcie organizowania wyborów samorządowych działacze Komitetów Obywatelskich mieli różne opcje polityczne, ale czynnikiem jednoczącym była chęć wymiany lokalnych elit władzy przez zdobycie dla siebie jak największej liczby mandatów w radach. Po wyborach radni wybrani z listy komitetów podzielili się na różne ugrupowania i walczą między sobą, nieraz znacznie bardziej zaciekle niż z dawną nomenklaturą.

Lokalne sceny polityczne pozbawione są aktorów co wynika z nieobecności partii politycznych w życiu społecznym Polski lokalnej. O ich znikomym udziale w życiu społeczności lokalnych decyduje mała liczba członków, a co za tym idzie brak możliwości bezpośredniego oddziaływania w danej społeczności i przyciągania klienteli wyborczej. Oczywiście liczebność danej partii nie decyduje o sukcesie wyborczym, ale znikoma liczba członków również go nie zapewnia. Sterowanie elektoratem z Warszawy przez zachęcanie ludzi — za pomocą środków masowego przekazu — do głosowania na rzecz kandydatów „przywiezionych w teczce” może okazać się mało skuteczne.

W badaniach starano się ustalić także afiliację polityczną respondentów. Najwięcej przewodniczących rad (52%) i radnych (56%) wywodzi się z Komitetów Obywatelskich „Solidarność”, na drugim miejscu znajdują się radni związani z NSZZ „Solidarność” RI — 10,2% przewodniczących i 7,1% radnych. Na trzecim miejscu jest PSL — 8% prze-

wodniczących i 6% radnych. Przedstawiciele SdRP i SD występują w badanych radach w znikomych ilościach. Dużo jest natomiast osób deklarujących się jako niezależni — 27% przewodniczących i 22% radnych (tab 2.11.).

Tabela 2.11. UGRUPOWANIA POLITYCZNE POPIERAJĄCE RESPONDENTÓW (W %)

	Przewodniczący (N=235)	Radni (N=395)
KO	51,9	56,2
PSL	7,7	5,6
NSZZ „Solidarność”	10,2	7,1
SdRP	0,9	0,8
SD	0,0	2,5
Niezależny	27,2	22,3
Inne	4,3	7,3

Pytano również badanych o to, z jaką orientacją polityczną są związani. Blisko 34% przewodniczących rad nie przyznaje się do żadnej opcji politycznej. Natomiast odsetek indyferentnych politycznie wśród radnych wynosi — 38%, burmistrzów — 46%, a wśród mieszkańców aż 80%. Co piąty radny deklaruje związek z NSZZ „Solidarność”, a mniej więcej co szósty z Komitetem Obywatelskim. Wśród przewodniczących rad prawie co czwarty związany jest z Komitetem Obywatelskim, co ósmy bądź z PSL bądź z „Solidarnością”, co dziewiąty reprezentuje NSZZ „Solidarność” RI. Wśród burmistrzów afiliacja polityczna jest znacznie słabsza. Co czwarty związany jest z Komitetem Obywatelskim, a co dziesiąty z NSZZ „Solidarność” RI. Wśród mieszkańców znaczniejsze wpływy ma jedynie NSZZ „Solidarność” (ok. 7% czuje się związanych z tą organizacją). Związek z Unią Demokratyczną deklarują w największym stopniu radni (5,0%), a z Porozumieniem Centrum przewodniczący rad i burmistrzowie (po ok. 7%) (tab. 2.12.).

Pewnych informacji o przyczynach braku politycznego zaangażowania dostarczają również odpowiedzi na pytanie o powody absencji w wyborach samorządowych. Najczęściej podawanymi przyczynami były: brak zainteresowania polityką lokalną (ok. 17%); przekonanie, że w polityce jest zbyt wiele sprzeczności i rozgrywek (ok. 10%); opinia, że głosowanie i tak nie ma znaczenia (15%). Brak czasu jako przyczynę absencji podało

Tabela 2.12. AFILIACJA POLITYCZNA

Nazwa ugrupowania	Radni (N=395)	Przewodniczący (N=235)	Burmistrzowie (N=256)	Ludność (N=493)
UD	5,3	2,6	3,1	1,0
PC	4,8	7,2	7,0	1,2
PSL	8,1	13,6	9,4	2,0
NSZZ „Solidarność”	19,4	13,6	6,3	6,7
NSZZ „Solidarność” RI	7,3	11,1	10,9	3,2
SdRP	1,0	0,9	1,2	1,6
KPN	1,3	0,4	0,4	0,6
ZChN	1,5	1,3	0,8	0,4
SD	2,8	0,0	1,2	1,0
KO	16,5	23,0	23,0	3,0
Inne	2,3	3,8	2,3	0,0
Żadne	37,5	34,5	46,1	79,1

23% badanych, nieznajomość kandydatów ok. 10% i wreszcie ponad 11% stwierdziło, że nie wiedzą dlaczego nie głosowali.

Tabela 2.13. PRZYCZYNY ABSENCJI WYBORCZEJ (N=105)

	Odsetek
Nie interesuję się polityką lokalną	17,1
Nie wiem zbyt wiele na temat spraw lokalnych	3,8
Nie mam żadnych poglądów politycznych	2,9
W polityce jest zbyt wiele sprzeczności, nie interesują mnie rozgrywki polityczne	9,5
Wszyscy kandydaci reprezentowali takie same poglądy, nie różnili się od siebie	5,7
Nie identyfikuję się z żadnym ugrupowaniem	1,9
Wybory lokalne nie mają takiego znaczenia	1,9
Mój głos i tak by nie miał znaczenia	15,2
Nie miałem czasu	22,9
Nie znałem kandydatów	9,5
Nie wiem	11,4

Na podstawie frekwencji w dotychczasowych wyborach „martwy” elektorat w Polsce lokalnej można szacować na 40–60% uprawnionych do głosowania. Tak więc ok. połowy dorosłych mieszkańców nie wyraża

ani swoich poglądów politycznych, ani nawet opinii. Jednakże ten martwy elektorat może zostać nagle „ożywiony” w sytuacji krańcowej i wykorzystany przez sprytnych demagogów.

Słabość układu politycznego wynika m.in. z braku wyrazistych opcji programowych. W demokracjach zachodnich opcje takie bywają zamazane, ale tam poszczególne partie wyrobiły sobie od dawna swoje wizerunki i są rozróżniane przez wyborców. W Polsce poza załączkowymi partiami głoszącymi skrajne hasła lub niewiarygodnymi z uwagi na niedawną przeszłość (SdRP, PSL), pozostałe ugrupowania nie są w ogóle lub są bardzo słabo rozróżniane na lokalnych scenach politycznych.

Ponieważ, jak stwierdzono wyżej, Polska lokalna nie jest jednorodna, toteż zachowania wyborców będą zróżnicowane. Partie polityczne funkcjonujące na scenie centralnej w zbyt małym stopniu zdają sobie sprawę z tej sytuacji, toteż w ich programach nie widać zupełnie stosunku do różnych kwestii dotyczących segmentów społeczeństwa, które bardzo wyraźnie występują w skali regionalnej. Wymienić można kilka takich problemów. I tak np. penetracja Niemców budzi wyraźny niepokój w województwach zachodnich i północnych; swoje problemy mają mniejszości etniczne (Ślązacy, Kaszubi, Białorusini, Ukraińcy); chłopo-robotnicy w Galicji są zagrożeni bezrobociem, które w skali regionalnej może przybrać masowe rozmiary. Górnicy na Śląsku i w Wałbrzychu oraz inne grupy tzw. „wielkoprzemysłowej klasy robotniczej” to tylko kilka przykładów krystalizujących się interesów grupowych.

W przeciwieństwie do partii politycznych działających na scenie centralnej, na lokalnych scenach politycznych większą rolę odgrywają organizacje NSZZ „Solidarność” i — wypowo — NSZZ „Solidarność” RI, które są silnie zakorzenione w przedsiębiorstwach państwowych i wśród części biedniejszych, rewindykacyjnie nastawionych chłopów, prowadzących gospodarstwa rodzinne. Organizacje „Solidarności” (a także niektóre Komitety Obywatelskie) mają nie tylko infrastrukturę organizacyjną, ale także siatkę wpływów nieformalnych, wzorowanych na dawnych metodach działania komitetów PZPR. Ich wpływ na politykę kadrową w terenie jest bardzo znaczny, a w niektórych przypadkach decydujący. Jeżeli związki te wezmą udział w wyborach pod hasłami rewindykacyjnymi mają duże szanse na sukces¹³. W trudniejszej sytuacji jest OPZZ. Choć jego obraz w społeczeństwie kojarzy się dość jednoznacznie ze starym reżimem, ma jednak znaczne wpływy w tzw. „wielkoprzemysłowej klasie robotniczej” i może także zdobyć poparcie innych niezadowolonych odłamów społeczeństwa.

¹³ Por. doskonałą analizę T. Boguckiej, *Druga Solidarność* „Gazeta Wyborcza” nr 28/1991.

Zachowanie elektoratu Polski lokalnej, który jest w ogromniej większości politycznie niezagospodarowany, jest nie do przewidzenia. Wybory mogą wygrywać kandydaci posługujący się hasłami demagogicznymi, odwołujący się do pokładów zawiści, populizmu, ksenofobii i nacjonalizmu itp. Zwycięzcą może zostać zarówno kandydat nawołujący do rozprawy z „komuną”, jak i ten, który zaciekle będzie atakował nowy establishment. W kampanii wyborczej pojawią się na pewno tematy zastępcze takie, jak np. ostatnio regionalizacja kraju. Niewykluczone, że wystarczy wypowiedzieć się za istnieniem lub likwidacją jakiegoś województwa żeby przegrać lub wygrać wybory.

Jak wynika z omawianych tu badań przeprowadzonych przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, większość elektoratu Polski lokalnej cechuje konserwatyzm wynikający po części z obawy przed skutkami nadchodzących zmian. Przypomnijmy, że badani mieszkańcy 5 miejscowości — w przeciwieństwie do lokalnych elit — wykazują znacznie większe nasilenie postaw prosocjalistycznych. Ponad 1/3 badanych opowiada się za zachowaniem dominacji państwa w gospodarce (wśród elit opinię taką wyraża od 11% do 15%) oraz nastawień populistycznych, ponieważ ponad 2/3 mieszkańców jest zdania że dostępne dobra należy dzielić sprawiedliwie, wszystko po równo. Jednakże również wśród elit opinię tę podziela aż od 23% do 31% badanych.

Scena polityczna Polski lokalnej jest słabo ustrukturalizowana, co wynika z amorficznej struktury społecznej, słabości zrzeszeń i partii politycznych, które traktuje się, jak na razie, bardzo nieufnie. Ugruntowane w okresie realnego socjalizmu poglądy egalitarne i postawy roszczeniowe oraz znaczne upowszechnienie postaw autorytarnych jeszcze przez długi okres będą określać zachowania polityczne mieszkańców Polski lokalnej. W okresie wyborów elektorat ten będzie skłonny popierać ugrupowania lub kandydatów posługujących się hasłami demagogicznymi o charakterze rewindykacyjnym i nacjonalistycznym.

Cytowana literatura

Boczkowski A. (1990), 'Lokalne i ponadlokalne stosunki polityczne w zbiorowej świadomości', [w:] J.Hryniewicz (red.) *Spółeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 24, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.

Bojar H. (1991), 'Rodzina i życie codzienne', [w:] M.Marody (red.) *„Co nam zostało z tych lat...”*. *Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, „Aneks”, Londyn.

- Giza-Poleszczuk A. (1991), 'Stosunki międzyludzkie i życie zbiorowe' [w:] M. Marody (red.) *„Co nam zostało z tych lat...”*. Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej, „Aneks”, Londyn.
- Hryniewicz J. (1990a), *Społeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 24, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Hryniewicz J. (1990b), 'Klasa średnia i klasa robotnicza w strukturze społecznej wielkiego miasta', (maszynopis).
- Jałowiecki B. (1990), *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 25, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Nowak S. (1988), 'Społeczeństwo polskie drugiej połowy lat osiemdziesiątych', „Studia Socjologiczne” nr 1.
- Nowak S. (1989), 'Zakończenie' [w:] *Ciągłość i zmiana tradycji kulturowej*, PWN, Warszawa.
- Szmatka J. (1988), 'Źródła i konsekwencje napięć w małych grupach', „Studia Socjologiczne” nr 1-2.

Rozdział 3

Aktorzy lokalnej sceny politycznej

3.1. Kierunki przemian

Wybory do rad gmin, przeprowadzone 27 maja 1990 r. stanowią umowny początek procesu generalnej przebudowy sceny politycznej kraju w układzie terytorialnym. Analizując ten proces z perspektywy minionego roku trzeba przypomnieć, że u źródeł narodzin nowej polskiej demokracji w wymiarze lokalnym były przede wszystkim przyczyny polityczne o znaczeniu makro. W sposób niebagatelny rzutowały one zarówno na charakter tego procesu, jak i na osiągnięte dotychczas rezultaty. W transformacji systemu politycznego, w jego przechodzeniu ku rozwiązaniom opartym na zasadach demokratycznych: pluralizmie interesów i konkurencji politycznej gminy, może poza jednostkami w wielkich miastach, nie stanowiły najlepiej dobranego pola dla szybkiego wprowadzania tego eksperymentu. Racjonalne rozwiązanie nakazywało raczej oczekiwać na wykryształizowanie się — pod wpływem zasadniczych reform ekonomicznych — mozaiki różnych interesów, aby następnie przejść do etapu samookreślenia tożsamości polityczno-ideowych w postaci ruchów i partii, które po przedstawieniu programów i ekip przywódczych poddać się miały osądowi społecznemu. Stało się odwrotnie. Politycy uznali, że Polska lokalna jest ważnym, jeśli nie najważniejszym rezerwuarem demokratycznej energii społecznej, której szybkie polityczne odblokowanie i uruchomienie wyzwolić może wielkie i nie wykorzystane dotychczas pokłady aktywności, możliwości rozwojowe w skali całego kraju.

Pogląd ten, nie mający — zdaniem wielu — zbyt dużego potwierdzenia w faktach, forsowany był jednak przez stronę opozycyjno-solidarnościową przy „okrągłym stole”, jako ważny punkt generalnego programu przemian politycznych. Jesienią 1989 r., kiedy to ostatecznie nastąpiło pokojowe przekazanie władzy obozowi byłej opozycji, do programu generalnej przebudowy władzy lokalnej trzeba było jakoś się odnieść. Dostyć szybko okazało się, że nowe siły polityczne nie są zbyt zainteresowane ani pozbywaniem się przez centrum na rzecz samorządów lokalnych znaczniejszych prerogatyw władzy, ani także szybkim budowaniem pluralistycznego systemu politycznego na tego rodzaju podstawach. Nowa ustawa o samorządzie lokalnym z późniejszą praktyczną korektą o ustanowieniu regionów administracji rządowej i o podziale kompetencji między władzę samorządową a administrację rządową była konkretyzacją ambitnego programu powszechnego usamorzadowienia władzy terytorialnej prezentowanego przy „okrągłym stole”. Jest wielce charakterystyczne, że pierwszymi posunięciami nowej ekipy było zlikwidowanie dotacji dla partii politycznych (zarówno z budżetu, jak i z zagranicy) oraz monopolizacja środków masowego przekazu. Dla Polski lokalnej oznaczało to niewykorzystanie najlepszego momentu na tworzenie nowych, demokratycznych struktur od samego dołu. W efekcie przyniosło to depolityzację i oczekiwanie na centralne, a nie naturalne dookreślanie się sfer wpływu politycznego nowo powstających orientacji w różnych regionach kraju. Drugą konsekwencją, tym razem pozytywną, było masowe powstawanie lokalnych gazet, biuletynów, informatorów itp., które — choć jednostronne w swoim odreagowywaniu na minioną epokę — stanowiły jednak ważne narzędzie dla osiągnięcia celów mających pozwolić na budowę demokratycznych podstaw państwa. W bardzo wielu miejscowościach redaktorzy dotychczas podziemnych gazetek stawali się liderami wokół których ogniskowało się życie polityczne gmin, zaczynem tworzenia nowych elit władzy.

Brzemienna w skutkach decyzja o odwróceniu kolejności przeprowadzanych wyborów (parlamentarne, prezydenckie, samorządowe), oprócz przyczyn o charakterze polityczno-programowym miała także swoje uwarunkowania polityczno-sytuacyjne. „Solidarnościowy” rząd nie mógł zbyt długo zwlekać ze zorganizowaniem wyborów do władz lokalnych z uwagi na silną presję społeczną. Przeświadczenie o tym, że odwlekanie reformy może ją całkowicie pogrzebać zbiegło się z dążeniem zwycięskiej grupy (dawnej opozycji) do przejęcia pełnej władzy przez obóz „Solidarności” także w terenie, gdzie po ustanowieniu rządu Mazowieckiego nic się nie zmieniło. Dążenie to, niezależnie od tego, czy rzeczywiście nowy rząd miał

powodowane przez starą władzę terenową trudności z realizacją swych zamierzeń, stało się jednym z istotnych powodów przyspieszających wybory. Idea przejęcia władzy w Polsce lokalnej skonkretyzowała się więc jako dążenie do przejęcia jej przez ludzi wyraźnie związanych — poprzez swoje biografie — z dawną opozycją polityczną. Centrum stało się wobec konieczności zaspokojenia tych aspiracji. Dogodnego momentu na przejęcie pełni władzy nie można było przegapić, niezależnie od wyrażanych tu i ówdzie obaw o poziom przygotowania nowych kadr do czekających je zadań.

Poprzez wybory samorządowe obóz rządzący dążył do stworzenia dla siebie nowego zaplecza, odrębnego od „Solidarności”, choć niekoniecznie jej przeciwstawnego. Instytucją, która miała to zadanie realizować były sprawdzone, zwycięskie w wyborach z 1989 r. Komitety Obywatelskie. Na prowincji wystąpiła w ich działalności pewna dwoistość związana z niejasnym programem i tożsamością tego ruchu. Formuła komitetów oscylowała między rozwiązaniami przedwojennego neoBRWR-u a komunistycznego neoPRON-u. Przeważała, jak można sądzić na podstawie wielu obserwacji uczestniczących formuła Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, tzn. zamknięcie tego kanału promocji politycznej dla ludzi o innym — niż solidarnościowy — rodowodzie. Szczególnie starannie eliminowano kandydatów, którzy byli niegdyś członkami PZPR. Ze względu na szczupłość potencjału kadr w małych miasteczkach i na wsiach, nie wszędzie udało się to zrealizować. Zdarzały się w miastach pojedyncze przypadki umieszczania na listach KO byłych członków PZPR, a na wsiach i w miasteczkach także aktywnych, choć odnowionych już poprzez zawarcie nowej koalicji z „Solidarnością”, członków SD i PSL (byłego ZSL). Wspólnym mianownikiem dla roli KO na prowincji była taka forma organizacji politycznej, która nie wymagała głoszenia pozytywnego programu artikulacji interesów i programów politycznych, lecz mogła się ograniczać jedynie do prostej negacji realnego socjalizmu. W efekcie powstałe w gminach i miasteczkach po rozsypce władzy PZPR „swojsko-kadłubowe” komitety wypełniły istniejącą próżnię polityczną i przystąpiły do wyborów z eklektycznym programem, w którym dominowały trzy główne wątki: walka z lokalną nomenklaturą, symboliczne poparcie dla rządu oraz formowanie nowego modelu władzy lokalnej o charakterze samorządowym.

Dominującym tematem w kampanii okazała się oczywiście sprawa pierwsza. Wróg, z którym KO toczyły walkę to zasiadająca nomenklatura, torpedująca reformy, mocno zakorzeniona w lokalnych systemach, groźna siłą posiadanych wpływów ekonomicznych i klikowych powiązań.

Programy lokalne w innych punktach stanowiły zazwyczaj życzeniowy, mało oryginalny i niezbyt kontrowersyjny katalog zadań (głównie inwestycyjnych) o dość nikłych szansach realizacji. W tej części nie odbiegały one ani na korzyść, ani na niekorzyść od programów innych sił politycznych i indywidualnych kandydatów. Stworzenie nowego modelu władzy terenowej, samorządowej, niezależnej politycznie od centrum i wspomaganej przez nie finansowo wydawało się propozycją bardzo chwytną, a co ważniejsze, łatwą do przeprowadzenia w nowej sytuacji.

W wyniku wyborów Komitety Obywatelskie zostały wykreowane na niekwestionowanych zwycięzców nowej sceny politycznej. Szczególnie wysokie zwycięstwo w wyborach samorządowych KO odniosły w dużych i średnich miastach, czyli w okręgach wielomandatowych, gdzie etos „Solidarności” zawsze był największy. Na wsiach i w małych miasteczkach sukces ten, mierzony liczbą głosów wyborców, był o wiele mniej spektakularny. Z racji zastosowanej procedury wyborów większościowych nie odzwierciedliło się to jednak w liczbie uzyskanych przez komitety mandatów. Średnio licząc w okręgach jednomandatowych z reguły co drugi kandydat KO i „Solidarności” uzyskiwał mandat. Stanowiło to zapowiedź interesującej rozgrywki po wyborach bowiem, jak można było łatwo przewidzieć mało spójne KO w zderzeniu z realiami musiały być poddane próbie.

Przedstawiony opis wydarzeń leżących u podstaw kształtowania się nowej sceny politycznej na prowincji, stanowi swoistą scenografię, na tle której przedstawieni zostaną jej główni, aktualni aktorzy.

W wymiarze instytucjonalnym tuż po wyborach zasadniczą rolę odgrywały oczywiście zwycięskie Komitety Obywatelskie, które w sojuszu z solidarnościowymi związkami przystąpiły do podziału stanowisk i wpływów w zreformowanym ustawowo układzie władzy terenowej. Tym co zastanawia jest niewythumaczalna zasadami ordynacji rozbieżność między percepcją roli komitetów rok po wyborach przez samych wyborców oraz wybranych radnych. Na pytanie kierowane do ludności: *Na kogo głosował (a) Pan (i) w wyborach samorządowych?* — 24.3% respondentów, spośród 78.3% tych, którzy przyznali, że brali udział w wyborach, podało, że oddało swój głos na kandydata z ramienia Komitetu Obywatelskiego, 22.3% głosowało na kandydata wysuniętego przez NSZZ „Solidarności” RI, zaś 12.4% na kandydata niezależnego. Wzmiankowana trudność polega na tym, że na terenach małych miast i gmin, gdzie były prowadzone badania, faktyczna frekwencja w wyborach samorządowych oscylowała w granicach 44%, a więc powstaje trudna do wythumaczenia różnica. Po wtóre, liderzy zapytani o to, z czyjego ramienia zostali wy-

brani radnymi odpowiedzieli (co jest mniej więcej zgodne z rzeczywistością), że z ramienia KO — 56.4%, NSZZ „Solidarność” RI — 6.9%, a jako niezależni kandydowało — 22.3%.

Różnice te można interpretować jako prawdopodobne projekcję obecnej dyspozycji wyborczej elektoratu. Jeśli by przyjąć takie właśnie założenie, to od czasu wyborów nastąpił relatywny wzrost znaczenia związków zawodowych (zwłaszcza NSZZ „Solidarność” RI), stopniowy spadek atrakcyjności komitetów oraz brak zaufania do partii dominujących na centralnej scenie politycznej (aż 79.1% respondentów spośród ludności nie identyfikuje się obecnie z żadną orientacją polityczną). Wśród bardziej aktywnej politycznie części elektoratu afiliacje te obecnie rozkładają się bardziej wyraziście (tab. 2.12).

Komentując te dane warto podkreślić powolną, acz postępującą restrukturalizację politycznych struktur obozu solidarnościowego wśród liderów samorządowych w Polsce lokalnej. Ma ona swój wymiar regionalny, bowiem jak wskazują wyniki badań, poszczególne ugrupowania dysponują „mocniejszymi przyczółkami” w różnych województwach. Afiliacje do Unii Demokratycznej daje się np. spostrzec najczęściej u radnych z województw lubelskiego (42.9%) i sieradzkiego (14.3%). Radni z lubelskiego skłaniają się również ku Porozumieniu Centrum (31.6%), podobnie jak w województwie bydgoskim (21.1%). Polskie Stronnictwo Ludowe jest wymieniane najczęściej wśród radnych z sieradzkiego (18.8%), ciechanowskiego, ostrołęckiego i gdańskiego (po 12.5%), a SdRP relatywnie najczęściej jest wspominana przez radnych olsztyńskiego, sieradzkiego, gorzowskiego.

W kategorii burmistrzów i wójtów zjawisko afiliacji politycznej ku partiom politycznym występuje znacznie częściej w miastach.

Drugą przyczyną tłumaczącą „złą pamięć” wyborców są być może wyniki odbywających się w międzyczasie wyborów prezydenckich. Zostały one wykorzystane przez solidarnościowe mass media do wykreowania negatywnego bohatera polskiej sceny politycznej wywodzącego się z elektoratu Polski lokalnej. Ponieważ elektorat ten odmówił w pierwszej turze wyborów swojego poparcia liderowi najbardziej oświeconej części społeczeństwa, a dwukrotnie silniej niż inne kategorie wyborców poparł kandydata, o którym nikt poprzednio nie słyszał, został „ukarany” epitetami w stylu: *Polska II* (P. Pacewicz — „Gazeta Wyborcza”), *Polska rozbitego społeczeństwa* (T. Żukowski — „Polityka”), *Polska niebezpieczna, faszystowska, zsovietyzowana* (ks. Tischner — wystąpienie telewizyjne), *elektorat ślepy, głuchy, niedostępny dla racjonalizmu* (I. Gross — „Życie Warszawy”). Nagonka ta, motywowana ideologiczno-politycznymi sym-

patiami, nie znalazła, jak dotąd, żadnego naukowego wsparcia. Badania naukowe potwierdzają raczej tezę, że to zwycięski elektorat L. Wałęsy jest relatywnie najbardziej antydemokratyczny, dewocyjny, autokratyczny itd. (Gieorgica, 1991).

Przeprowadzona kampania dyskredytacji wycisnęła zapewne określony ślad w pamięci elektoratu na prowincji. Duża jego część po prostu mogła sobie dać wmówić grzech wobec „Solidarności” i stąd poczucie winy, słaba pamięć i poszukiwanie kompensacji.

Analizując proces formowania się lokalnej sceny władzy, należy zająć się szerzej problemem oczekiwań wyborców wobec radnych, wybranych w pierwszych w pełni demokratycznych wyborach.

Kim powinni być nowi radni tworzący samorządowe ciała władcze?, w jakie cechy powinni być wyposażeni, aby mogli odpowiednio reprezentować społeczność lokalną? — opinie na ten temat zebrane zostały w przeprowadzonych badaniach wśród różnych kategorii respondentów. Spośród zaprezentowanego im zestawu dwunastu przetestowanych w poprzednich badaniach cech badani mieli za zadanie wskazać — na skali od 1 do 5 — te, które są najważniejsze oraz te, które uznawali za nieważne. Wyniki wskazujące na pozytywne preferencje respondentów (5+4) przedstawia tabela 3.1.

Prezentowane wyniki badań świadczą o tym, że między poszczególnymi grupami respondentów nie występują zasadnicze rozbieżności co do hierarchii preferencji podanych cech, ani też natężenia ich wyboru. Na czoło zdecydowanie wysuwa się pięć cech o charakterze uniwersalnym, to znaczy takich atrybutów, jakie zawsze i wszędzie są pożądane u przedstawicieli władz i reprezentanta społeczności, niezależnie od charakteru panujących stosunków. Tym, co można nazwać polską specyfiką lokalną jest być może szczególnego rodzaju wyczulenie na dobrą znajomość problemów lokalnych oraz na wysokie morale nie utożsamiane jednakże w pełni z religijnością. To pierwsze można zapewne tłumaczyć odreagowywaniem na sytuację sprzed 1989 r., kiedy to narzucano społecznościom władzę na zasadzie „przyniesienia w teczce”. To drugie wskazuje chyba na głębokość polskiego kryzysu, na kosztą spuścizny po degrengoladzie władzy PZPR, a jednocześnie na zakorzenione — przynajmniej w niektórych grupach — opinie o potrzebie rozdziału władzy świeckiej i Kościoła. Przekonanie o tym, że ludzie dawnego reżimu nie mieli czystych rąk można oczywiście rozciągać na ocenę całej sfery dotychczasowego życia politycznego. Stąd być może wynika potrzeba przedkładania ponad inne wartości moralnych, szczególnie pomijanych w praktyce realizacji władzy dawnego reżimu. Respondentom idzie tu prawdopodobnie

Tabela 3.1. NAJWAŻNIEJSZE CECHY RADNEGO W OPINII RESPONDENTÓW (w%)

Cecha	Ludność (N=493)	Radni (N=382)	Przewodniczący (N=235)	Burmistrzowie (N=256)
Umiejętność współdziałania z ludźmi	95.7	94.4	97.0	95.3
Dobra znajomość problemów lokalnych	93.9	97.0	97.4	96.9
Umiejętność rozwiązywania konfliktów	92.5	88.6	91.5	93.4
Przedsiębiorczość	87.0	80.5	87.2	84.4
Wysokie morale	84.1	90.9	91.5	91.8
Komunikatywność (dobry mówca)	71.9	70.4	67.3	66.8
Wysokie kwalifikacje zawodowe	62.8	65.3	66.8	66.1
Doświadczenie administracyjne	62.0	51.7	51.1	44.1
Wyższe wykształcenie	48.5	37.2	28.9	30.9
Znajomości wśród władz wyższych	39.3	25.6	28.1	26.6
Religijność	22.3	20.0	17.8	11.7
Przynależność do „Solidarności”	16.9	10.8	8.5	6.6

o konieczność dostrzegania wartości moralnych w polityce, jeśli nie w metodach jej realizacji, to co najmniej u osób ją realizujących (radnych).

W świetle wyników wcześniejszych badań socjologicznych prowadzonych m.in. w środowisku robotniczym i w układach lokalnych w latach 80., silne akcentowanie kwestii moralnych nie jest niczym nowym. Niewidzialny mechanizm społecznego zapotrzebowania na liderów przed 1989 r. też wyrażał się w preferowaniu jednostek „o czystych rękach”, reprezentatywnych dla pożądanego obrazu szarego kolektywu, a nie negatywnie ocenianych, wyalienowanych i niemoralnych elit rządzących. Hierarchia preferowanych cech, która pokrywała się z listą największych atutów przypisywanych sobie samym przez lokalnych, „reżimowych” liderów politycznych, przedstawiała się wówczas następująco: właściwa postawa moralna, umiejętności techniczno-fachowe, zaangażowanie społecz-

no-polityczne, cechy organizacyjno-kierownicze, indywidualne predyspozycje osobowe, umiejętność uczenia się (Gieorgica 1991).

Bardziej wnikliwa analiza korelacyjna wyników badań w zakresie powiązania wyrażanych opinii oraz cech socjologicznych nowych liderów władzy lokalnej pozwoliła ustalić, iż silniejszy nacisk na kwestie moralne przejawiał się przede wszystkim wśród radnych o niższym wykształceniu (zwłaszcza zasadniczym zawodowym), którzy jednocześnie przywiązywali większą niż inni wagę do religijności (im starsi respondenci tym związek ten był bardziej widoczny). Wśród burmistrzów nadreprezentacja związku tego rodzaju dała się zauważyć także wśród starszych wiekiem (powyżej 56 lat) oraz dodatkowo w gminach wiejskich.

Druga grupa cech o charakterze techniczno-fachowym ponadprzeciętnie dowartościowywana była wśród starszych wiekiem oraz bardziej wykształconych radnych i burmistrzów. Związki te — niezbyt wyraziste ze względu na szczupłość próby — pozwalają jednak na postawienie hipotezy o pokoleniowych różnicach, jakie zarysowują się między nowymi liderami lokalnymi, choćby w zakresie poglądów na temat modelu radnego w nowej sytuacji społecznej. Sformułować ją można w ten sposób, że młodszy wiekiem liderzy pokolenia solidarnościowego wydają się bardziej pragmatyczni i nastawieni celowo wobec zadań przed jakimi stoją nowe władze. Ich preferencje są bardziej oszczędne i selektywne. Starsi wiekiem prezentują w tej dziedzinie bardziej tradycyjny punkt widzenia, znacznie wyżej niż młodszy cenią wszystkie — bez wyjątku — atuty, a najbardziej (pospołu): dobre ogólne przygotowanie do pełnienia funkcji oraz ugruntowane poglądy moralno-ideowe. Pewnym argumentem potwierdzającym taką właśnie hipotezę są wyniki badań odnośnie stosunku liderów do „Solidarności”. Cecha ta niespodziewanie znalazła się na końcu listy, co tłumaczyć można mniejszą popularnością ruchu zawodowego robotników na prowincji niż w wielkich miastach oraz momentem czasowym, w jakim badania były przeprowadzone (od lata 1990 r. „Solidarność” coraz powszechniej była obwiniana za pogorszenie się warunków życia, zwłaszcza na wsi). Interesujące jest to, że przynależność do „Solidarności” była cechą relatywnie ważniejszą u radnych o wykształceniu poniżej wyższego (im niższe wykształcenie tym częstszy wybór), emerytów i rencistów oraz relatywnie najniżej ocenianą wśród respondentów z kategorii wiekowych poza pokoleniem Sierpnia '80, tj. 25–30 lat i 56–60 lat (Nowacki 1991).

Dokonując samooceny motywacji do podjęcia roli radnego 18.8% badanych respondentów, zwłaszcza w średnim wieku deklaruje, że był to wynik ich szczególnego zaangażowania w sprawy zmian politycznych. Ta sama grupa pokoleniowa jest nadreprezentowana wśród 40.7% tych,

którzy stwierdzają, że głównym powodem było to, że po prostu chcieli mieć wpływ na to, co się dzieje, 23.4% odpowiadało, że kandydowało bo uległo namowom. W tej grupie znajduje się najwięcej starszych wiekiem radnych, często powiązanych politycznie z ruchem ludowym, którzy podjęli się tej roli nie po raz pierwszy, 14.5% stwierdza, że traktowało swój udział w wyborach w kategoriach obowiązku obywatelskiego, a 4.3% — że powodem było ogólne zainteresowanie polityką.

Reasumując można stwierdzić, że demokratyczne wybory nie wpłynęły na zmianę społecznego zapotrzebowania na cechy niezbędne do dobrego rządzenia u nowo powstającej elity władzy. „Powrót do normalności” w Polsce lokalnej oznaczał proste odwzorowywanie systemów wartości i ocen, takich, jakie zostały ukształtowane w minionych latach. Wymiana rządzącej elity dokonywała się więc jedynie na zasadzie stosowania kryteriów politycznych (zasług w walce z komuną), a nie np. merytoryczno-profesjonalnych, co wróżyć musiało, że — wcześniej czy później — przy ograniczonych zasobach kadrowych na prowincji dojść musi do perturbacji przy obsadzaniu kluczowych urzędów. Wybiegając nieco w przód warto przytoczyć w tym miejscu opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Ewy Łętowskiej, o sposobie działania nowych władz lokalnych. Ich reakcją na zarzuty rzecznika o częste łamanie prawa, brak kompetencji, wiedzy prawnej itp. jest standardowa odpowiedź: ... *Jesteśmy wybrani przez społeczeństwo, walczymy z komuną, będziemy robili to, co chcemy.* Komentując szerzej ten szczególnie etos nowych władz, prof. Ewa Łętowska stwierdza:

Zbyt łatwo uwierzono, że chcieć to móc i że wszystko się ułoży, gdy do urzędów przyjdą ludzie nowej orientacji. Niestety, dobra wola i usta pełne frazesów nie wystarczą. Dobrze administrowanie to wiedza fachowa, to umiejętność przewidywania rezultatów własnych działań, szczególnie tych rezultatów, których się nie oczekuje i nie chce. To rozsądek i kultura, mądre posługiwanie się prawem, chęć i umiejętność współpracy z ludźmi¹.

Krytyczne opinie o nowo powstających elitach władzy lokalnej mają częściowe odzwierciedlenie w świadomości ich samych. Rok po wyborze radni w większości nie są przekonani o tym, że ich praca jest szanowana przez obywateli. Duże i bardzo duże poczucie takiego poszanowania stwierdza 40.7% respondentów, 32.9% ma mieszne uczucia w tej sprawie, 13.4% ma to poczucie w małym i bardzo małym stopniu, a 11.6% nie ma zdania.

Innym wskaźnikiem samopoczucia liderów jest ich ocena korzyści płynących z posiedzeń rady. Posiedzenia rady stymulują aktywność spo-

¹ „Gazeta Wyborcza” 29-30 czerwca 1991r.

leczną 34.9% badanych radnych, 38.5% sądzi że jest jednocześnie i stymulowana i sfrustrowana, a 22.0% przyznaje, że jest jednoznacznie sfrustrowana.

W efekcie, tylko 23.7% badanych radnych deklaruje obecnie, że zamierza ponownie kandydować w wyborach samorządowych, 37.8% wie, że nie będzie kandydować, a 38.5% jest niezdecydowanych. Kryzys motywacji do uczestnictwa we władzy dotyczy w największej mierze rad miejskich. Spośród przewodniczących tych rad nikt z badanych nie zadeklarował, że będzie kandydować ponownie. W przekroju gmin i miast-gmin tylko przewodniczący w wieku 50–55 lat są skłonni ponownie kandydować (36%). Wśród ogółu radnych tendencje są podobne. Deklaracje reelekcji mają pozytywną, wysoką korelację z niższym wykształceniem i zaawansowanym wiekiem. Podawane powody wycofania się nie są w pełni jasne, a ich pełny zestaw jest wyszczególniony w tabeli 3.2.

Tabela 3.2. POWODY ODMOWY PONOWNEGO KANDYDOWANIA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH PRZEZ RADNYCH I PRZEWODNICZĄCYCH RAD (W %)

Powody	Radni (N=395)	Przewodniczący (N=235)
Zbyt wiele czasu zajmuje mi praca zawodowa	22.1	14.9
Sytuacja w radzie jest zbyt konfliktowa	17.7	6.0
Za mało czasu pozostaje mi dla rodziny, przyjaciół etc.	14.0	12.8
Problemy rozwiązywane przez radę są coraz bardziej skomplikowane	12.0	9.4
Nie wiem czy znowu mnie poprą wyborcy	11.7	15.3
I tak tkwię po uszy w sprawach lokalnej polityki	5.4	4.3
Tracę na tym finansowo	4.3	3.0
Nie wiem czy znowu dostanę poparcie organizacji	1.0	1.7
Zbyt wiele papierkowej roboty	0.7	0.4
Trudno powiedzieć	15.7	14.9

Analizy korelacji wskazują na słabe związki między niskim wykształceniem radnych, a deklaracjami o komplikowaniu się materii

rządzenia. Indywidualni właściciele częściej wspominają o pracy zawodowej i zarobkach. Przewodniczący rad miejskich wymieniają brak czasu na inne sprawy, podkreślają dostateczne już zaangażowanie w sprawy społeczne, straty finansowe. Jeśli opierać się na tych deklaracjach, to można stwierdzić, że po okresie fascynacji nastąpił czas szarej, często mało efektywnej pracy, która w naturalny sposób może selekcjonować kadry nowej elity władzy. Jest to na pewno proces naturalny i pożądany. Problem polega jednak na tym, skąd brać nowych ludzi, skoro rok po wyborach do nowych władz w wyborach uzupełniających do jednej z gmin frekwencja wyborcza wyniosła 0%.

3.2. Dzielenie władzy

Pierwszym sprawdzianem nowego układu sił politycznych po ogłoszeniu wyników wyborów samorządowych było obsadzanie kluczowych stanowisk. Generalnie można stwierdzić, iż w skali całego kraju wystąpiły dwie typowe sytuacje: Komitety Obywatelskie zostają bezapelacyjnymi zwycięzcami, wynik wyborów jest niejednoznaczny.

Zwycięstwo w wyborach KO, rodziło co najmniej dwa typowe scenariusze wydarzeń. Tam, gdzie baza komitetów była silna i trwała (np. dzielnice dużych miast, bogate miejscowości), zwycięska siła sprawnie i bez oglądania się na resztę desygnowała na stanowisko burmistrza swojego lidera (średni wiek ok. 30–40 lat), który, wchodząc w zakres kompetencji władczych zwierzchnika urzędu władzy wykonawczej, uzyskuje możliwości rządzenia równoważące wpływy całej, nowo wybranej rady. Dzięki temu w sposób swobodny dobierał sobie współpracowników w urzędzie, którego zreorganizowana struktura stanowiła odtąd trwałą podstawę jego władzy. Powoływano zarząd, w skład którego wchodził burmistrz wraz z przewodniczącym rady, pełniącym funkcje organizatora pracy rady i wyraziciela jej kolektywnej opinii i dwoma osobami z prezydium. Zarząd stanowi uzupełniające ogniwo stożkowej piramidy władzy, a jednocześnie jądro nowej elity władzy, budowanej na układach towarzysko-personalnych. Podział stanowisk w radzie odbywał się na podobnych zasadach monopolizacji pozycji. Możliwą, choć nie powszechną konsekwencją tego scenariusza było odrzucenie legitymacji KO jako nieużytecznego w nowej sytuacji balastu. Ignorowana była zasada o którą walczyła opozycja solidarnościowa z PZPR, aby zachować podział władzy (np. burmistrz i jego zastępca we Włodawie są zarazem władzą wykonawczą i ustawodawczą). Szybko też zapomniano o koniecznej, a zarazem użytecznej roli opozycji. Częstym zjawiskiem spotykanym w

warunkach realizacji tego wariantu było słabe przygotowanie nowych liderów do pełnienia nowych obowiązków, rekompensowane częściowo klarowną (zazwyczaj neoliberalną) wizją rozwoju ekonomicznego (Mrągowo, Poddębice).

W warunkach realizacji tego rodzaju scenariusza nastąpiła względna izolacja władz lokalnych od społeczności. Nie kontrolowane poczynania władz i elity wytwarzają u rządzących przekonanie, że interesy własne są tożsame z interesami społecznymi, a u rządzonych — poczucie frustracji i niechęć do uczestnictwa w życiu publicznym.

Drugi scenariusz wydarzeń realizowany był tam, gdzie zwycięski ruch KO od samego początku był niejednorodny: skłócony z „Solidarnością” bądź podzielony na rywalizujące ze sobą grupy. Typowe sytuacje tego rodzaju opisują W. Błasiak i M. Szczepański (Szczyrk) oraz W. Gumuła (Lubenia). W miejscowościach tych od początku istniały ukryte konflikty polityczne między ugrupowaniem solidarnościowym a ugrupowaniem łączącym wcześniejsze elity lokalne. Komitet Obywatelski w Szczyрку utrzymywał swoją zwartość do wyborów w obronie przed potencjalnym przeciwnikiem w postaci posttotalitarnych struktur władzy. W sytuacji, w której wygrał wybory wspólny cel przestał istnieć i komitet ów okazał się „workiem kartofli, który się rozleciał”.

Podział władzy w warunkach rozłamu w łonie KO to wynik gry politycznej, wypadkowa oddziaływania różnego rodzaju lobby w łonie rady. Jej wynik nie jest ani klarowny, ani trwały. Górą jest raz jedna, raz druga frakcja, czasami wygrywa ktoś trzeci (jak np. PSL w Limanowej). Ważne jest to, że trwałym zwycięzcą w tej grze nie zawsze jest rada, choć zazwyczaj kontroluje ona Zarząd i Urząd Gminy co do realizacji takiego kierunku polityki, który gwarantuje realizację podstawowych interesów większości. Na tym tle wysoką pozycję ma zazwyczaj przewodniczący rady, wzrasta też rola innych instytucji, zwłaszcza „Solidarności”, PSL, Kościoła. W skrajnych przypadkach prowadzi to do przejęcia przez jedną z tych instytucji kontroli nad działalnością Rady Gminy (np. w Lubeni).

Inny wariant sytuacji, częściej spotykany w mniejszych miastach i wsiach, to nieklarowny wynik wyborów, w wyniku czego następuje równy podział mandatów między KO i resztę sił politycznych, bądź sytuacja, w której większość mandatów znajduje się w rękach nie zorganizowanych obywateli. Jak to ujmuje A. Boczkowski, jest to wariant, kiedy społeczność lokalna pragnie być zorganizowana przez władzę. Rozpad komitetu nastąpił tu od samego początku, bowiem do rady z reguły odeszły z KO najaktywniejsze osoby, a jeśli działalność jego tli się jeszcze czas jakiś to ostateczny rozpad nastąpił po proklamowaniu przez L. Wałęsę

„wojny na górze” (zbiega się to w czasie z terminem wyborów prezydenckich). Zorganizowanie się samej władzy nie jest sprawą prostą. Bardzo często niemożliwe jest samo zawiązanie Klubu Radnych KO. Uzyskanie w radzie *consensusu* co do osoby kandydata na burmistrza, prowadzi do konieczności uciekania się do mediacji (np. Kościola) i poszukiwań w gronie fachowców często powiązanych ze starym układem, co też pociąga za sobą wymuszenie zgody radnych na warunki, jakie stawia kandydat (np. wysokie pobory, dobór współpracowników w urzędzie). Gdy kompromis taki zostanie wreszcie zawarty dalsze ucieranie się różnych interesów dokonywane jest na innych płaszczyznach. Radni jako eksponenci pewnych interesów grupowych, chcieliby żeby wpływ na decyzje uzyskały stosunkowo liczebne grupy o uzgodnionych interesach będących wypadkową potrzeb wielu jednostek lub mniejszych grup. Jak wskazują wyniki badań radni czują się przede wszystkim reprezentantami wyborców, którzy na nich głosowali (56.4%), w dalszej kolejności całej gminy (miasta) — 36.4%, wreszcie na końcu organizacji, która ich wysunęła w wyborach (3.1%). Tendencja ta dotyczy w głównej mierze radnych-rolników (75.3%), do 40 lat i z wykształceniem zasadniczym zawodowym (71.4%), co prowadzi do wniosku, że sytuacja taka ma najczęściej miejsce w gminach mniej zurbanizowanych. Inny punkt widzenia w tej sprawie prezentują przewodniczący rad, którzy zapewne z racji pełnionej funkcji deklarują, iż czują się przede wszystkim reprezentantami całej gminy (miasta) — 57.9% a w dalszej kolejności wyborców — 37.9% i organizacji — 2.6%

Często dokooptowywani do władz urzędnicy spoza rady, a więc osoby nie selekcjonowane politycznie w wyborach, wykorzystując swoje atuty merytokratyczne i sytuacyjne uzyskują *de facto* decydujący wpływ na uchwały i dominują nad radą. Prowadzi to do konfliktów między radnymi, a urzędnikami których podstawą są wzajemne oskarżenia o niekompetencję, indolencję prawną (Puławy), zarzuty o świadome dążenie do podporządkowywania sobie rady (Kazimierz Dolny). Scena polityczna w takich gminach jest więc nie tyle pozbawiona aktorów, co przypomina bardziej teatr kukiełkowy, gdzie — jak wiadomo — zwykle nie widać dobrze, kto pociąga za sznurki. Zbiorczy obraz struktury wpływu w świadomości respondentów testowany był pytaniem: *Kto Pana(i) zdaniem ma największy wpływ na podejmowanie ważnych decyzji w mieście(gminie)?* Wyniki zsumowanych odpowiedzi: „duży” i „bardzo duży” z podziałem na kategorie respondentów przedstawiane są w tabeli 3.3.

Jak widać wśród różnych kategorii respondentów, istnieje duża zbieżność opinii co do hierarchii instytucji mających największy wpływ

Tabela 3.3. WPŁYW POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI NA DECYZJE PODEJMOWANE PRZEZ WŁADZE LOKALNE (% odpowiedzi „duży” i „bardzo duży”)

	Ludność (N=493)	Radni (N=382)	Przewodniczący (N=235)	Burmistrzowie (N=256)
Rada Gminy	72.1	74.4	86.8	85.6
Wójt/burmistrz	70.8	63.9	79.9	68.8
Przewodniczący rady	51.7	41.6	50.7	45.3
Władze wojewódzkie	29.2	27.1	30.7	25.4
Władze centralne	25.3	35.0	37.0	35.2
Zarząd Regionu NSZZ „S”	22.1	12.9	11.5	8.2
Parafia	21.3	15.0	14.1	16.4
Komitety Obywatelskie	15.4	18.4	13.6	10.1
Organizacje społeczne	10.3	10.1	7.5	6.3
Przedsiębiorstwa	10.3	8.8	3.9	5.9
Ugrupowania polityczne	10.1	11.4	3.8	5.9

na podejmowanie ważnych decyzji rok po wyborach. Występujące niewielkie różnice między ludnością a liderami dotyczą oceny wpływu władz centralnych, Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” oraz parafii. Wynikają one zapewne z różnej optyki postrzegania procesu decyzyjnego i mieszczą się w dopuszczalnych granicach naturalnego zróżnicowania.

Wśród wymienionych instytucji rysują się wyraźnie trzy grupy wpływu. W powszechnej świadomości największy wpływ mają łącznie rada i jej organ wykonawczy oraz przewodniczący rady. W porównaniu z okresem sprzed 1989 r. należy stwierdzić zauważalny wzrost pozycji rady samorządowej jako najwyższego organu władzy lokalnej, co dobrze świadczy o rezultatach przeprowadzonej reformy. Drugą grupę stanowią instytucje działające na obszarze makro i regionu, których wpływ na decyzje w gminie jest dostrzegany, lecz oceniany jako nie najważniejszy. Wreszcie trzecią grupę tworzą instytucje infrastruktury zorganizowanego życia społeczno-politycznego. Nie można nie zauważyć ich znikomego znaczenia, co świadczyć może o utrzymującej się niestabilności i braku zaufania do centralnie stanowionych form uczestnictwa w życiu społecznym.

Zbiorcze wyniki zamazują oczywiście wspomnianą już wcześniej specyfikę regionalną, wynikającą z wielorakich uwarunkowań, także sytuacyjno-politycznych związanych z wynikami wyborów. Mają one zapewne jeszcze głębsze korzenie w zróżnicowaniu regionalno-kulturowym, o jakim często wspominają badacze Polski lokalnej. W standardowo socjologicznym wymiarze analizy warto dodać, iż w ramach poszczególnych

kategorii liderów wystąpiły dosyć interesujące przesłaniczenia akcentów. I tak np. w korelacji opinii ze zmienną wieku u radnych (także przewodniczących rady) okazało się, że młodsi wiekiem (36–40 lat) częściej dowartościowują znaczenie rady (kosztem burmistrza) oraz Komitetów Obywatelskich, co można tłumaczyć wspomnianą wcześniej hipotezą o pokoleniowym zróżnicowaniu radnych. Jeśli chodzi o starszych respondentów — niezależnie od pełnionej roli — dostrzegają oni większe znaczenie decyzyjne parafii, czego tłumaczyć także nie trzeba. Udział burmistrza w podejmowaniu decyzji jest z reguły wyżej oceniany przez radnych w jednostkach miejskich niż gminnych czy miejsko-gminnych. Burmistrzowie rad miejsko-gminnych mają z kolei znacznie większe własne poczucie wpływu (82.4%), niż ich koledzy z miast czy gmin. Zmienna wykształcenia nie różnicuje opinii oprócz kategorii radnych legitymujących się wykształceniem zasadniczym zawodowym, którzy znacznie wyżej niż inni dowartościowują wpływ przewodniczącego rady. W utrzymujący się — mimo zasadniczej reformy — wpływ władz centralnych na podejmowane w gminie decyzje najbardziej wierzą radni-rolnicy indywidualni.

Cytowana literatura

- Gieorgica J.P. (1990) 'Geografia wpływów politycznych w Polsce w świetle kampanii i wyników wyborów prezydenckich w Polsce w 1990 r', Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa, Maszynopis, archiwum CPBP 09.8.
- Gieorgica J.P. (1991) *Polska lokalna we władzy PZPR*, Seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 33, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.
- Nowacki G. (1991) *Kultura polityczna pokolenia Sierpnia '80*, PWN, Warszawa.

Rozdział 4

Praktyki społeczne władz lokalnych

W rozdziale tym przedstawiono funkcje, sposób działania i rolę władz samorządowych widzianych z perspektywy uczestników zachodzących procesów, w okresie po wyborach do władz samorządowych.

Nieefektywne reformy struktur politycznych, a także specyficzna mentalność społeczeństwa, któremu przez kilkadziesiąt lat podsuwano gotowe wzory zachowań i ocen otaczającej rzeczywistości powodują, że władze lokalne funkcjonują w „nowej — starej” rzeczywistości. Dlatego też obecna faza przemian w Polsce może być nazwana fazą reform w warunkach postkomunistycznych. Takie określenie ma jednoznacznie pejoratywne zabarwienie. Nie oznacza bowiem zamknięcia pewnego rozdziału w historii Polski. Podkreśla raczej istnienie głęboko zakorzenionych modeli zachowań, percepcji władzy, ocen zjawisk i procesów zachodzących w różnych sferach życia publicznego na poziomie lokalnym.

4.1. Samorząd lokalny — warunki urzeczywistnienia koncepcji samorządności terytorialnej

Badania prowadzone w 1988 r. w ramach programu „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny” dowiodły, że Polska lokalna — przy całym swym zróżnicowaniu — charakteryzuje się

zdolnością do znacznej mobilizacji społecznej w momencie zagrożenia interesów grupowych. Społeczności lokalne łatwiej jednak mobilizują się do działań kontestacyjnych, niż kreacyjnych. Głównym elementem struktury społecznej w społecznościach lokalnych są grupy rodzinno-koleżeńskie, które w znacznym stopniu kształtują postawy swoich członków. Postawy te charakteryzuje podwyższony w dużym stopniu neurotyzm, wzrost potencjalnej agresji, oportunizm, dążenie do przestrzegania przede wszystkim norm grupowych nacechowanych zazdrośnym egalitaryzmem. Rozpowszechnione są, jak w całym polskim społeczeństwie, postawy autorytarne i roszczeniowe [Bartkowski i in. 1990, str.7–9]. W takich warunkach, przy takich postawach należało realizować w praktyce ideologię samorządności terytorialnej. Jak stwierdzają autorzy wcześniej cytowanej pracy: *„samorząd lokalny i ujęcie spraw własnego środowiska przez zainteresowanych mieszkańców nie jest — wbrew twierdzeniom niektórych bezkrytycznych zwolenników demokracji lokalnej — „marzeniem” społeczności terytorialnych. Ubezważnienie 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”*. [Bartkowski i in., 1990, str.8].

Stwierdzenie to pozostało w dużej mierze aktualne do chwili obecnej. Wprowadzanie w życie idei samorządności stało się wyzwaniem jedynie dla części społeczności lokalnych, tych najbardziej identyfikujących się z przemianami politycznymi w makroskali. Te nowe „potencjalne elity” podjęły się zadania organizacji społeczności lokalnych wokół programów reform formułowanych przez liderów „Solidarności”, prowadzących negocjacje w ramach spotkań „okrągłego stołu”. Nie znaczy to jednak, że zdołały one zaktywizować i przekonać do stałej działalności większość mieszkańców. Nie zdołały one również uruchomić mechanizmów stałej adaptacji lokalnych układów społecznych do zmieniającej się sytuacji. Stało się to wyjątkowo zauważalne w momencie, gdy główny „wróg” komunizm, którego uosobieniem była PZPR, przestał istnieć.

Wydaje się również, że przeprowadzenie wolnych wyborów do władz lokalnych nie zlikwidowało innych, nie mniej istotnych barier w rozwoju samorządności lokalnej. J.P.Gieorgica [1991, str.185] tak oto opisuje wcześniejsze poglądy dotyczące możliwej ewolucji roli władz lokalnych oraz ich perspektywy: ... *dominującym do końca lat 80-tych poglądem*

władz i ludności na temat możliwości rozwojowych gmin w Polsce było stanowisko, że gruntowne zmiany w lokalnych systemach władzy mogą stanowić początkowe, a zarazem kluczowe ogniwo ewolucyjnego przeobrażenia całego systemu; lecz uczynić to można jedynie poprzez już istniejące, koncesjonowane struktury władcze i organizacyjne (kierownicza rola PZPR). Klucz do rozwiązania tego problemu znajdował się zatem poza systemami lokalnymi, a odblokowanie „uśpionego potencjału” nie mogło dokonać się od wewnątrz. Częściowe potwierdzenie tej tezy odnaleźć można analizując wyniki wyborów w latach 1989–90. Prowincja w swych zachowaniach wyborczych ujawniła na ogół większy sceptycyzm wobec opozycji będącej nośnikiem przełomowych zmian. Przebudzenie nie nastąpiło w kolejnych wyborach samorządowych i wiele wskazuje na to, że prędko nie nastąpi.

Pesymizm ostatniego stwierdzenia J.P.Gieorgica tłumaczy brakiem w gminach alternatywnych elit przywódczych o wyraźnym obliczu programowym oraz trudnościami jakie towarzyszą wprowadzanym reformom, powodującymi destabilizację polityczną, na którą nakłada się brak infrastruktury politycznej na wsi.

Tak więc urzeczywistnianie idei samorządu lokalnego odbywało i odbywa się w warunkach wyjątkowo nie sprzyjających. Rozbicie starych struktur politycznych i głębokie reformy gospodarcze stawiają nowe władze lokalne wobec konieczności rozwiązywania problemów dotychczas nie znanych. Jednocześnie stworzone zostały różnorodne kanały artykulacji interesów różnych grup społecznych. To one powodują, że lokalne władze muszą uczyć się demokracji, tworząc jednocześnie jej podstawy społeczne i ekonomiczne, godzić swe plany z silnymi ograniczeniami natury ekonomicznej oraz całą serią żądań wysuwanych pod swym adresem przez społeczności lokalne. Dla większości z tych społeczności nowe władze lokalne pozostają w dalszym ciągu jedynie „władzą”, a więc czymś, co z natury rzeczy przyszło z „zewnątrz” i ma nikłe szanse na akceptację.

Nowy ustrój samorządowy miast i wsi opiera się na zasadzie oddzielenia administracji państwowej od administracji samorządowej. Ta druga zaś wyposażona została w uprawnienia pozwalające jej na organizowanie życia codziennego mieszkańców miast i wsi. Mimo utworzenia rejonów administracji rządowej i późniejszych zmian w ustawie regulującej zasięg kompetencji organów samorządowych można stwierdzić, że już obecnie polskie gminy, w porównaniu z jednostkami administracyjnymi innych krajów europejskich, posiadają bardzo szerokie uprawnienia.

Dynamiczny proces powstawania różnego typu związków i stowarzy-

szeń gmin dowodzi z jednej strony istnienia w dalszym ciągu pewnych barier w rozwiązywaniu problemów na poziomie lokalnym. Gminy poszukują więc partnerów, by zwiększyć swój potencjał polityczny i ekonomiczny oraz siłę argumentów przy rozwiązywaniu różnych konfliktów. Z drugiej strony proces ten może świadczyć o utrwalaniu się poczucia, iż istotne problemy rozwoju lokalnego można rozwiązywać organizując się „oddolnie”. Ta organizacja może stanowić przeciwwagę dla centrum. Koordynując poczynania kilku czy kilkunastu gmin można również pełniej wykorzystać nadane im kompetencje. Nie wdając się w rozważania, czy podział kompetencji między organami administracji państwowej i samorządowej jest prawidłowy, trzeba stwierdzić, że nowa, unikatowa w historii Polski powojennej sytuacja władz lokalnych jest wynikiem jednoczesnego pojawienia się nowych struktur administracyjnych, politycznych i gospodarczych. Dotychczas bowiem żadne z reform funkcjonowania władz lokalnych nie były przeprowadzone w tak diametralnie różnych warunkach systemowych.

Po okresie monocentrycznego ładu politycznego i wszechobecnego centralizmu, w którym omnipotencja państwa paraliżowała oddolne inicjatywy, w życiu Polski lokalnej pojawiła się nowa jakość. Lokalizm zyskał akceptację zreformowanego centrum, nastąpiła też instytucjonalizacja ideologii poprzez stworzenie struktur samorządowych wpisanych w nową koncepcję organizacji państwa.

Wybory do władz samorządowych były nie licząc przeprowadzonych później wyborów prezydenckich, pierwszymi, w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce powojennej. Jak wynika z prowadzonych wcześniej badań [Jałowiecki 1990], w wyborach tych bardzo wyraźną przewagę uzyskały Komitety Obywatelskie „Solidarność”. Sytuacja ta nie była jednak regułą i w wielu przypadkach komitety musiały wchodzić w koalicję z innymi ugrupowaniami. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że częste są sytuacje, kiedy przy przewadze Komitetów Obywatelskich stanowiska burmistrzów i wójtów powierzano osobom związanym z byłymi elitami władzy to stwierdzimy, że w podejściu nowo wybranych władz wyraźny jest pragmatyzm, który nie pozwala zrezygnować z kwalifikacji i fachowości dawnej nomenklatury. B. Jałowiecki [Jałowiecki 1990, str. 114] opisuje to zjawisko w ten sposób: *Nowe samorządy są zatem skłonne do kompromisu, zachowania pewnej ciągłości i preferowania doświadczenia i kwalifikacji, które posiadają niekiedy przedstawiciele dawnej „nomenklatury”. Tego rodzaju postawy nowych samorządów występują częściej w mniejszych społecznościach, gdzie z natury brak jest ludzi o odpowiednich kwalifikacjach nadających się na stanowiska w administracji samorządowej.*

Tak więc zadania samorządu terytorialnego realizowane są przez ekipy „mieszane”, posiadające pewną dozę doświadczeń i znajomość praktyki dotychczasowego funkcjonowania władz lokalnych oraz prezentujące nowe podejście do kwestii rozwoju lokalnego.

Innymi słowy nastąpiła wymiana elit i we władzach lokalnych pojawili się ludzie nowi, nie zajmujący się często wcześniej działalnością polityczną. Obecności członków poprzednich elit w nowych władzach nie można wytłumaczyć jedynie ich „kontraktową” formą, wynikającą z układu sił politycznych w warunkach lokalnych. Wydaje się, że specyfika relacji społeczno-politycznych w skali lokalnej niejako sposób w naturalny wymusiła przejście niektórych osób do nowych elit, niezależnie od prezentowanych w przeszłości orientacji politycznych.

Porównując sytuację władz lokalnych z okresu tuż po wyborach i po kilku miesiącach funkcjonowania można stwierdzić, że nastąpiła pewna stabilizacja w sensie ustalenia się personalnego składu nowych elit oraz wyodrębnienie się głównych problemów rozwojowych.

Obydwa zjawiska mają szerszy kontekst społeczny i ekonomiczny. Konflikty w łonie „Solidarności”, szczególnie widoczne w czasie kampanii prezydenckiej i w okresie późniejszym, znalazły odbicie w sytuacji politycznej w gminach (dotyczy to szczególnie rozłamu w szeregach Komitetów Obywatelskich). Polityka finansowa państwa, rosnące bezrobocie, urynkowanie gospodarki w skali kraju, a więc bezwzględne (w wielu wypadkach) postawienie na twarde reguły gry ekonomicznej — wszystko to znalazło odbicie na poziomie lokalnym w postaci zaostrzenia się określonych problemów, najczęściej dziedziczonych po poprzednich ekipach.

Wydaje się, że obecnie działalność władz lokalnych zdominowana jest dwoma grupami zagadnień. W pierwszej znajdują się problemy rozwoju gospodarczego, w drugiej zaś — kwestie mechanizmów dających godzić sprzeczne interesy ekonomiczne i polityczne różnych grup społecznych. Do drugiej grupy należy także dodać sprawę relacji między władzami lokalnymi i wyższego szczebla. Relacje te bowiem, w opinii wielu przedstawicieli władz lokalnych, utrudniają realizację zadań przypisanych władzom samorządowym zgodnie z ustawą kompetencyjną.

Rozwój lokalny dokonuje się na czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturowej. Na obecnym etapie przemian płaszczyzny — polityczna i gospodarcza są płaszczyznami wiodącymi. Można zaryzykować stwierdzenie, że reformy systemu gospodarczego w wymiarze lokalnym opierają się głównie na koncepcji samozaradności władz lokalnych i podmiotów gospodarczych, działających na ich tere-

nie. Władze lokalne, poprzez przydzielone im kompetencje oraz dzięki temu, że pochodzą z wolnych wyborów, stały się więc nie tylko elementem systemu władzy samorządowej, ale również elementem systemu gospodarczego, mającym obowiązek podejmowania decyzji dotyczących form rozwoju ekonomicznego, który będzie spełniać oczekiwania społeczności lokalnej i uwzględniać walory potencjału rozwojowego danego obszaru.

W sferze politycznej należy zwrócić uwagę na rolę partii politycznych w okresie bezpośrednio przed, w trakcie i po wyborach do władz lokalnych. Jak wykazały badania, partie polityczne odegrały znikomą rolę w tych wyborach [Gieorgica 1991]. Przytoczenie tego stwierdzenia jest istotne z tego względu, że po upływie stosunkowo krótkiego czasu można zaobserwować dwa ciekawe zjawiska: po pierwsze — jest to wyraźne podzielenie się grupy politycznej skoncentrowanej wokół idei i etosu „Solidarności”; po drugie — pojawienie się swoistej pustki politycznej i zniechęcenie społeczeństwa. Dowodzą tego wyraźnie badania, których wyniki wykorzystano w tej pracy.

W badaniach prowadzonych bezpośrednio po wyborach do władz lokalnych [Jałowiecki 1990] szukano odpowiedzi na pytania:

- czy można obserwować zjawisko kształtowania się nowych elit wpływu i władzy, jeżeli tak to kto wchodzi w skład tych formujących się elit?
- czy w danej miejscowości występują wyraźne sytuacje konfliktowe, jeżeli tak, to kto jest stroną w tych konfliktach?

Po roku funkcjonowania władz samorządowych można te pytania powtórzyć, choć w nieco innym kontekście. Stworzenie samorządu terytorialnego stało się bowiem w pewnym sensie faktem o charakterze mitycznym, co wyjaśnić można w następujący sposób. Po pierwsze przemiany w Polsce po „okrągłym stole” zachodziły w ogromnym tempie. Prawdziwa erupcja demokracji wywołana wynikami obrad „okrągłego stołu” i rozwój sytuacji w następnych miesiącach stworzyły ową specyficzną atmosferę, że oto wszystko jest możliwe, wszystko można zmienić, bez dłuższych przygotowań, w błyskawicznym tempie. Samorządność stała się hasłem-kłuczem, który powinien odmienić — zgodnie z wolą reformatorów — polską rzeczywistość w ciągu jednej nocy. Atmosfera ta była udziałem nie tylko, jak nazwano je wcześniej, „potencjalnych elit” (w sensie grup zaangażowanych w działalność polityczną i organizujących społeczności lokalne przed wyborami wokół Komitetów Obywatelskich), ale także szerokich kręgów społeczeństwa.

Ten optymizm został zweryfikowany w praktyce wyborów do władz lokalnych, w których nie brało udziału około 60% obywateli. Jak pisze B.Jałowiecki [Jałowiecki 1990, str.119] wysoką absencję wyjaśnić można kilkoma błędami organizatorów wyborów. Po pierwsze — uwierzyli, że idea samorządności jest tak bliska społeczeństwu, jak im samym. Po drugie — kampania przedwyborcza miała infantylny charakter i pełna była ogólników. Dodatkowo formalne regulacje dotyczące kompetencji samorządów ustalone zostały na kilka dni przed wyborami. Te czynniki składają się na drugi element, świadczący o mitologicznym podejściu do kwestii samorządności: w atmosferze słabo uzasadnionego optymizmu przygotowywano się do wyborów, licząc niejako, że podstawowe kwestie rozwiążą się samoistnie po stworzeniu struktur samorządowych i pojawieniu się nowych ludzi we władzach.

Powyższe uwagi, wykorzystujące hipotezy B.Jałowieckiego, które wyjaśniają wysoką absencję w wyborach do władz lokalnych, przedstawiono tutaj z dwóch powodów. Po pierwsze by przywołać nadzieję tamtych dni. Po drugie — by ukazać, że czas deklaracji i ogólnych haseł odszedł bezpowrotnie. Ideologiczny zapał powinien ustąpić miejsca systematycznej pracy od podstaw. Nowo wybrane władze mierzą się teraz z realnymi problemami. W określonych układach personalnych, przy niepewnej i zmiennej sytuacji zewnętrznej muszą dokonywać wyborów, z których rozliczone zostaną przez krytycznie nastawionych wyborców.

4.2. Zadania władz lokalnych w percepcji ich przedstawicieli

Jak wspomniano wcześniej wybory do władz lokalnych nie były należycie przygotowane. Przytłaczająca przewaga polityczna Komitetów Obywatelskich nie była równoznaczna z siłą argumentów merytorycznych, jakie pojawiały się w programach wyborczych kandydatów. Brak jasno sprecyzowanych, klarownych i możliwych do realizacji programów musiał odbić się po pewnym czasie na działalności władz lokalnych. Można też postawić hipotezę, że specyfika układów personalno-politycznych w różnych gminach zdeterminowała końcowe ustalenia dotyczące obsadzenia głównych stanowisk w gminie, ignorując niejako zaprezentowane podczas wyborów opcje polityczne mieszkańców. Wszystko to spowodowało, że w praktyce funkcjonowania władz lokalnych dają się zauważyć dwie generalne linie działania.

Pierwsza ma charakter wyrażnie ideologiczny i wiąże się głównie z

działaniami, które mają na celu eliminację z życia politycznego przedstawicieli dawnych elit. Wprowadzanie do władz nowych ludzi staje się poniekąd celem samym w sobie, gdyż nie poprawia skuteczności działań nowych władz, rodzi zaś wiele konfliktów.

Druga linia nacechowana jest pragmatyzmem. Władze zorientowane są celowo, a realizacja tych celów kształtuje politykę personalną, wpływając na tworzące się mniej lub bardziej trwale sojusze lokalnych sił politycznych.

Pierwszą sytuację spotykamy najczęściej w gminach miejskich, gdzie wymiana elit nastąpiła w największym stopniu. Gminy typowo wiejskie, z ograniczonymi zasobami fachowych (lub co najmniej z pewnymi doświadczeniami) kadr, bliższe są sytuacji drugiej.

Tak więc główna linia polityki władz zależy od lokalnej specyficznej sytuacji społeczno-politycznej. Jednakże jest wiele cech wspólnych w polityce władz lokalnych niezależnie od lokalizacji w regionach, czy też wspomnianej sytuacji społeczno-politycznej. Można je zidentyfikować poprzez analizę deklarowanych priorytetów działań władz lokalnych. Analiza tych priorytetów dotyczyć będzie deklaracji poczynionych przez burmistrzów/wójtów, radnych i przewodniczących rad.

W grupie badanych burmistrzów priorytetowymi działaniami rad gminy/miasta okazały się być działania w sferach: ochrony środowiska, telekomunikacji, zaopatrzenia w wodę i poprawy stanu dróg (tab. 4.1.).

Tabela 4.1. OPINIE WŁADZ LOKALNYCH NA TEMAT PRIORYTETÓW DZIAŁALNOŚCI RADY GMINY

Dziedzina	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia* ocena
Nowe budownictwo	10,7	22,9	3,23
Odnawianie starych budynków	15,5	13,1	2,97
Oświata	7,2	35,7	3,72
Zaopatrzenie w wodę	3,2	69,7	4,41
Transport	20,2	8,2	2,70
Służba zdrowia	3,7	33,3	3,79
Poprawa obsługi obywateli w urzędach	5,6	30,2	3,60
Ochrona środowiska	0,4	75,4	4,65
Telekomunikacja	4,3	65,9	4,49
Poprawa stanu dróg	0,4	46,6	4,17

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo ważne, 1 — nieważne.

W rozdziale 5 dziedzinę tę nazwano „dziedzinami gospodarki wymagającymi szczególnej uwagi”. Bez wątpienia słuszną jest hipoteza, że przedstawiciele władz przywiązują większą uwagę do urządzeń infrastruktury technicznej, których stan jest warunkiem rozwoju gminy. Należy jednak zauważyć wysoką pozycję w tym rankingu kwestii ochrony środowiska. Wydaje się, że nie tylko pragmatyzm gospodarczy odgrywa tu rolę. Pojawienie się nowych organizacji proekologicznych, zdecydowane akcje protestacyjne prowadzone w stylu radykalnych ruchów „zielonych” w krajach zachodnich, uświadomiły społeczeństwu polskiemu skalę zagrożeń środowiskowych. Sprzyja temu także udostępnianie informacji na temat skali degradacji środowiska przyrodniczego oraz jej skutków ekonomicznych i społecznych. Można więc powiedzieć, że wykreowany został popyt na działania proekologiczne. Hasło ekorozwoju robi szybką karierę, niezależnie od tego jakie treści i interesy zostały pod nim ukryte. Nowo wybrane władze odpowiadają na ten popyt formułowaniem postulatów, których realizacja powinna przynieść poprawę stanu środowiska przyrodniczego.

Postawienie na pierwszym miejscu kwestii środowiskowych może być także interpretowane, jako swoista strategia pozyskiwania sobie zwolenników wśród potencjalnych wyborców. Wiele z działalności ukierunkowanych na poprawę stanu środowiska ma kompleksowy i długookresowy charakter. Stąd też wyniki działań muszą być znacznie odsunięte w czasie. Daje to pewną szansę władzom, które na bieżąco kontrolowane są ze swoich osiągnięć. Jeśli nawet ta interpretacja jest krzywdząca dla składających owe deklaracje warto pamiętać, że szczególnie „nośne” społecznie zagadnienia często używane bywają jako tematy zastępcze. Można mieć jedynie nadzieję, że nie dzieje się tak w przypadku analizowanej tu sytuacji.

Znamienna jest zbieżność odpowiedzi udzielonych przez przewodniczących rad oraz radnych (tab. 4.2. i 4.3.).

Nieznaczne różnice wynikają bez wątpienia z ról przypisanych uczestnikom gry, w trakcie której formułowana była polityka rozwoju lokalnego. W przypadku radnych daje się bowiem zauważyć przesunięcie akcentów na działalność postrzeganą przez mieszkańców, jako priorytetowe dla nowych rad gmin/miast (tab. 4.4).

Porównując rozkład opinii na skali od 1 do 5 możemy stwierdzić, że wyłaniający się obraz burmistrzów/wójtów bliski jest sylwetce trzeźwo i racjonalnie myślącego zarządcy. Przewodniczący rad pełnią zaś rolę moderatorów w procesie wypracowywania decyzji. Obraz ten wynika z suchych liczb. W rzeczywistości sytuacja nie jest tak jednoznaczna.

Jednym z instrumentów służących wprowadzaniu zmian w układach

Tabela 4.2. OPINIE PRZEWODNICZĄCYCH RAD NA TEMAT PRIORYTETÓW DZIAŁALNOŚCI RADY GMINY/MIASTA

Dziedzina	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia* ocena
Nowe budownictwo	12,8	19,6	3,09
Odnawianie starych budynków	15,3	11,9	2,77
Oświata	4,7	33,6	3,71
Zaopatrzenie w wodę	2,6	63,8	4,3
Transport	14,5	9,4	2,52
Służba zdrowia	1,7	34,0	3,83
Poprawa obsługi obywateli w urzędach	5,1	33,2	3,64
Ochrona środowiska	1,3	68,9	4,49
Telekomunikacja	1,7	59,1	4,24
Poprawa stanu dróg	1,3	44,7	4,11

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo ważne, 1 — nieważne.

lokalnych jest prywatyzacja gospodarki. Generalnie podejście władz do kwestii prywatyzacji jest podobne. Charakteryzuje się ono akceptacją działań prywatyzacyjnych oraz swego rodzaju naiwnością, która przejawia się w postawie przyzwalającej na prywatyzowanie głównie tych działów, które — ze specyficznego, lokalnego punktu widzenia, przyniosą same korzyści. Z założenia niejako prywatyzacja postrzegana jest jako panaceum na wszelkie bolączki, choć wybór, co jest charakterystyczne, nie zawsze dotyczy tych sfer, które na uzdrowienie czekają niecierpliwie od lat. Dające się zauważyć najważniejsze różnice między gminami wiejskimi i miejskimi dotyczyły kwestii prywatyzacji szkół i PGR-ów.

Porównując poglądy trzech grup respondentów zauważymy w podejściu do prywatyzacji istotne podobieństwa. Najchętniej władze prywatyzować chcą handel detaliczny, małe przedsiębiorstwa i kina. Te trzy działy wyróżniają się na tle innych we wszystkich wypowiedziach. Bez wątpienia jest wiele złożonych powodów, dla których władze na początek deklarują chęć prywatyzacji właśnie tego typu działalności. Proces prywatyzacji dużych zakładów produkcyjnych jest w toku i odbywa się pod nadzorem władz centralnych. Sytuacja finansowa gmin jest bardzo niepewna, proces komunalizacji realizowany jest z wieloma przeszkodami. Co więcej, kondycja budżetu centralnego sprawiła, że szkolnictwo i opieka zdrowotna znalazły się w kryzysowej sytuacji. W takich warunkach władze lokalne

Tabela 4.3. OPINIE RADNYCH NA TEMAT PRIORYTETÓW DZIAŁALNOŚCI RADY GMINY/MIASTA

Dziedzina	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia* ocena
Nowe budownictwo	7,8	35,7	3,58
Odnawianie starych budynków	11,6	20,0	3,16
Oświata	6,8	36,2	3,68
Zaopatrzenie w wodę	4,8	49,4	3,96
Transport	17,5	11,4	2,61
Służba zdrowia	3,5	40,0	3,92
Poprawa obsługi obywateli w urzędach	5,3	32,7	3,62
Ochrona środowiska	0,5	71,4	4,53
Telekomunikacja	1,5	41,3	3,94
Poprawa stanu dróg	1,5	37,0	3,81

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo ważne, 1 — nieważne.

zmuszone są do dokonywania wyborów. Wymienione problemy nie wyczerpują listy przyczyn wpływających na dokonywane wybory. Trzeba bowiem pamiętać, że istnieją takie działy, które w powszechnym postrzeganiu winny funkcjonować pod „nadzorem” państwa. Ich finansowanie w przeszłości było bowiem *de facto* finansowaniem z budżetu centralnego przez budżet lokalny, stąd też władze lokalne nie odczuwały tych obciążeń finansowych. Poza tym pewne usługi (szczególnie dotyczy to szkolnictwa i opieki zdrowotnej) zyskały status usług powszechnie dostępnych. Ich prywatyzacja niesie groźbę ograniczenia owej dostępności. Decyzja taka byłaby zapewne bardzo niepopularna (por. tab. 4.4.). Tak więc władze lokalne wykorzystują najprostsze rozwiązanie dowodząc, „że idą z duchem czasu” i zwiększają przy okazji najmniejszym kosztem swe dochody. Trudno oprzeć się wrażeniu, że poczynania władz lokalnych są powielaniem wzorów kreowanych „na górze”. Panujący chaos w ewidencji gruntów, zmienność przepisów, skomplikowane kwestie własności, niejasne kompetencje różnych organów, nieprzestrzeganie przepisów i wcześniejszych ustaleń — wszystko to powoduje, że prywatyzacji poddaje się najprostsze formy działalności. Ryzyko konieczności wycofywania się z podjętych decyzji jest wtedy najmniejsze. Jednocześnie są to działalności dochodowe, czego nie można powiedzieć np. o opiece zdrowotnej.

Tak jak w przypadku określania priorytetowych działań nowych

Tabela 4.4. OPINIE MIESZKAŃCÓW NA TEMAT PRIORYTETÓW DZIAŁALNOŚCI RADY GMINY/MIASTA

Dziedzina	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia* ocena
Nowe budownictwo	5,9	43,8	3,91
Odnawianie starych budynków	11,0	25,4	3,94
Oświata	2,6	32,5	3,84
Zaopatrzenie w wodę	17,8	37,7	3,42
Transport	16,4	13,4	2,95
Służba zdrowia	1,6	47,5	4,1
Poprawa obsługi obywateli w urzędach	7,7	25,4	3,43
Ochrona środowiska	1,4	53,5	4,23
Telekomunikacja	3,4	28,2	3,76
Poprawa stanu dróg	10,8	38,1	3,63

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo ważne, 1 — nieważne.

władz, tak i w podejściu do prywatyzacji doszukiwać się można dużej dozy praktycyzmu. Następne miesiące pokażą, czy zostanie on rozwinięty w formie nowo podjętych działań prywatyzacyjnych w innych dziedzinach.

4.3. Nowi ludzie czy nowe formy działania?

Praktyki społeczne władz lokalnych w Polsce realnego socjalizmu zdominowane były kanonem kierowniczej roli PZPR, stanowiącym zasadę konstytucyjną. Zasada kierownictwa partii w lokalnym systemie społeczno-gospodarczym urzeczywistniała się m.in. w selektywnej rekrutacji do władz. Wielofunkcyjność zadań partii przejawiała się kontrolą procesów artykulacji potrzeb i interesów społecznych, mobilizacją poparcia dla inicjatyw władz, koordynacją działań politycznych różnych podmiotów, kontrolą procesów decyzyjnych [Gieorgica 1991, str.25]. Nowe władze lokalne wolne są od wielu ograniczeń i swoboda manewru jest nieporównywalnie większa. Jednakże trzeba tu przywołać wcześniejsze stwierdzenia o zdominowaniu lokalnego życia politycznego przez Komitety Obywatelskie, które przypominają do pewnego stopnia partyjnego monopolistę z przeszłości, który decydował o obsadzaniu stanowisk, karierach itp.

Tabela 4.5. OPINIE NA TEMAT PROCESU PRYWATYZACJI

	Mieszkańcy	Radni	Przewodniczący rad	Burmistrzowie (wójtowie)
Handel detaliczny	3.27	3.61	3.69	3.67
Małe przedsiębiorstwa	3.40	3.69	3.76	3.77
Wielkie zakłady przemysłowe	2.18	2.27	2.39	2.30
Szkoły	1.80	2.01	1.90	1.94
Opieka zdrowotna	2.13	2.33	2.32	2.42
Gospodarka komunalna	2.56	2.81	2.93	2.79
Kina	3.11	3.47	3.51	3.60
Wielkie przedsiębiorstwa rolne	2.70	3.11	3.08	3.06
Banki	2.61	3.05	2.95	3.02
Poczty	2.03	2.31	2.19	2.19
Transport miejski	2.58	2.99	2.92	2.83
PKS	2.22	2.68	2.56	2.63
Koleje	1.57	1.74	1.63	1.59

Średni wskaźnik obliczony z rozkładu % opinii na skali od 1 do 4, gdzie 4 oznacza prywatyzację w całości, 1 wcale)

Z przeprowadzonych badań wynika, że postrzeganie roli i znaczenia poszczególnych organów władz lokalnych jest wyraźnie zróżnicowane w różnych grupach respondentów. Generalnie prymat przyznawany jest radzie gminy/miasta. Jednakże następuje wyraźna gradacja ważności roli rady (por. tab. 4.6). Najwyżej jej wpływ na podejmowanie decyzji oceniają burmistrzowie/wójtowie, najniżej — radni. Porównując oceny stawiane przez mieszkańców zorientujemy się, że dość podobnie oceniają wpływy burmistrzów/wójtów, przewodniczących rad i radnych. Mieszkańcy wyżej oceniają wpływ przedsiębiorstw przemysłowych, Komitetów Obywatelskich, Zarządu Regionu „Solidarność” i parafii. To spojrzenie z zewnątrz jest bardzo interesujące. Wydaje się bowiem, że większość z przedstawicieli różnych organów władz lokalnych dokonywała pewnej projekcji modelowej sytuacji układu relacji we władzach lokalnych. I tak burmistrzowie/wójtowie lokowali siebie samych zdecydowanie poniżej rad gminy/miasta. Z kolei przewodniczący rad zmniejszyli w swych wypowiedziach dystans pomiędzy radą a burmistrzem, plasując się jednocześnie na pozycji takiej, jak w przypadku burmistrzów. Zwraca uwagę niska ocena wpływu przedsiębiorstw przemysłowych na podejmowane decyzje. Charakterystyczne jest też, że większy wpływ ugrupowań politycznych wskazywany jest przez radnych. Wyjaśnić to może często dość skomplikowana procedura konstituowania się władz lokalnych po

Tabela 4.6. KTO MA NAJWIĘKSZY WPŁYW NA PODEJMOWANIE WAŻNYCH DECYZJI W GMINIE/MIEŚCIE

	Burmistrzowie/ wójtowie	Przewodniczący rady	Radni	Mieszkańcy
Rada gminy	4,43	4,39	4,09	3,91
Wójt (burmistrz)	3,91	4,00	3,70	3,97
Przewodniczący rady	3,39	3,41	3,13	3,42
Przedsiębiorstwa przemysłowe	1,84	1,71	1,93	2,20
Ugrupowania polityczne	1,94	1,78	2,05	2,06
Organizacje społeczne	2,04	2,02	2,04	2,04
Władze centralne	2,79	2,96	2,77	2,48
Władze wojewódzkie	2,58	2,83	2,63	2,71
Komitety Obywatelskie	2,13	2,17	2,28	2,31
Zarząd Regionu „S”	1,88	1,9	2,05	2,51
Parafia	2,23	2,11	2,22	2,43

Uwaga: Średni wskaźnik obliczony z procentowego rozkładu opinii na skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo duży wpływ, 1 — brak wpływu).

wyborach. Była ona wynikiem silnego spersonalizowania układów politycznych. Kandydaci na burmistrzów/wójtów i przewodniczących rad mogą więc prezentować postawy bardziej autonomiczne politycznie, zaś radni pozostają bardziej uwikłani w różnorodne układy.

Opierając się jedynie na przytoczonych w tabelach wskaźnikach można stwierdzić, że nowo wybrane władze lokalne prezentują nowe demokratyczne formy działania.

Burmistrzowie/wójtowie wyrażają wolę samodzielnego rozwiązywania problemów lokalnych. Stawiają przy tym głównie na profesjonalizm kadry i menedżerski styl kierowania rozwojem gminy (por. tab. 4.7). Można też wysnuć wniosek, że chęć uzyskania większej swobody tak w określaniu dochodów, jak i kształtowaniu prawa lokalnego świadczy o zbyt wąskim zakresie kompetencji, które nie pozwalają wykazać władzom lokalnym ich wszystkich możliwości.

Wydaje się jednak, że wszystkie dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem demokratycznie wybranych władz lokalnych świadczą przeciw tak daleko idącym rozwiązaniom. Burmistrzowie/wójtowie potwierdzili niejako to stwierdzenie. Według opinii 68,4% członków tej grupy bardzo ważnym rodzajem działań dla rozwoju gminy/miasta jest zwiększenie dotacji z budżetu centralnego. Jedynie 1,2% uznało to za nieważne, przy średniej ważonej z rozkładu odpowiedzi wynoszącej 3,7.

Tego typu podejście wynika ze zderzenia dwóch, nie dających się pogodzić opcji rozwojowych. Znaczna część członków badanej grupy zdaje się nie zdawać sobie sprawy z tego, że żądanie większej autonomii niesie za sobą nie tylko większą władzę, ale również odpowiedzialność, rozumianą jako udział w tworzeniu ekonomicznych podstaw owej autonomii. Negowanie roli władz centralnych, a więc tym samym polityki państwa (szczególnie w jej wymiarze ekonomicznym i regionalnym), przy jednoczesnym oczekiwaniu wsparcia finansowego jest sytuacją paradoksalną. Można mieć nadzieję, że ta „choroba” wczesnej fazy rozwoju demokracji lokalnej szybko się skończy.

Oczywiście nie jest naszym zamiarem przekonywanie, że władze lokalne w Polsce — chcąc myśleć o samorządnym rozwoju — powinny wziąć w swe ręce całość spraw lokalnych. Chodzi tu raczej o wskazanie, że zagubione zostały pewne proporcje między tym co należy, co się chce i co można zrobić z lub bez asysty władz wyższego szczebla.

Można założyć, że zwiększenie stopnia swobody działania władz lokalnych zmieniłoby w krótkim czasie rozkład opinii zamieszczonych w tab.4.7. Jest to jednak myślenie życzeniowe. Politycy lokalni bowiem zdobywają wciąż doświadczenia, urzędnicy zaś pracują bardzo często według dawnych wzorów. Na styku idei z praktyką następuje weryfikacja zamierzeń.

Tak więc na pozytywnym wizerunku władz lokalnych pojawiła się pewna rysa. Wydaje się, że można znaleźć usprawiedliwienie natury psychologicznej, wyjaśniające oczekiwania na dotacje z budżetu centralnego. Większość problemów odziedziczonych zostało przez nowe władze po poprzednich ekipach. W kraju od pewnego czasu panuje atmosfera różnorodnych rozliczeń. Wśród dużej części społeczeństwa bardzo wyraźne są postawy rewindykacyjne. Po zamknięciu prywatnych zakładów wybuchają strajki skierowane przeciw rządowi, wysuwane są żądania wypłaty przez rząd należnych pracownikom pieniędzy, mimo iż rząd pracodawcą nie był. W tej specyficznej atmosferze trudno dziwić się reakcjom gmin, szczególnie wiejskich, w których skala zaniedbań jest szczególnie duża. Informacje zawarte w tab. 4.8 można potraktować jako argumenty przemawiające na korzyść gmin. Rzeczywiście, trudno w obecnej sytuacji, tak finansowej, jak i prawnoorganizacyjnej, wyobrazić sobie, by władze lokalne były w stanie wziąć odpowiedzialność za oświatę, służbę zdrowia, ochronę środowiska czy telekomunikację. Dziedziny te bowiem muszą być uzdrawiane w sposób kompleksowy, co narzuca konieczność zaangażowania się w reformy władz centralnych. Stwierdzenie to nie jest sprzeczne z przedstawioną wcześniej opinią na temat kompetencji i odpowiedzialności

Tabela 4.7. OPINIE BURMISTRZÓW/WÓJTÓW NA TEMAT ZNACZENIA POSZCZEGÓLNYCH RODZAJÓW DZIAŁAŃ DLA GMINY/MIASTA

Rodzaj działania	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia* ocena
Zapewnienie lepszych warunków działania radnych	11,0	15,70	2,76
Szkolenie radnych	4,30	32,40	3,13
Wzmocnienie zarządzania i kontroli w mieście/gminie	5,90	16,90	2,91
Lepsze kierowanie gospodarką	3,90	49,00	3,42
Rozbudowanie administracji	56,10	0,00	1,60
Podniesienie pensji pracownikom urzędu	3,50	20,80	3,05
Stworzenie możliwości lepszego wykształcenia pracowników urzędu	3,20	41,90	3,32
Wprowadzenie nowego stylu kierowania	3,50	40,40	3,29
Zreorganizowanie usług zapewnianych przez miasto/gminę	6,30	32,70	3,21
Przekazanie uprawnień innemu szczeblowi administracji	43,40	6,40	2,31
Przekazanie uprawnień instytucjom prywatnym	21,50	6,80	2,73
Zwiększenie dotacji z budżetu centralnego	1,20	68,40	3,70
Danie większej swobody w określaniu dochodów	2,40	63,10	3,59
Danie większej swobody w kształtowaniu prawa lokalnego	2,00	51,20	3,39

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo ważne, 1 — nieważne.

władz lokalnych. Istnieje bowiem uzasadnione podejrzenie, że władzom lokalnym w osobie burmistrza/wójta jest zdecydowanie bliższe uzyskiwanie korzyści i realizacja swych celów według starych zasad na drodze gmina – centrum niż działanie według reguł rynkowych (co nie wyklucza możliwości interwencji władz centralnych).

4.4. Sytuacje konfliktowe

Przedstawione powyżej uwagi na temat funkcjonowania władz lokalnych wymagają uzupełnień. Dotyczą one bowiem zagadnień, które można zidentyfikować analizując sferę formalnych zależności wynikających z charakteru praktyk społecznych nowo wybranych władz. Obok tej sfery istnieje jednak jeszcze jedna, którą można zdefiniować jako swego ro-

Tabela 4.8. OPINIE BURMISTRZÓW/WÓJTÓW NA TEMAT MOŻLIWOŚCI PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ

Dziedzina	Nie-wystarczające (%)	Wystarczające (%)
Nowe budownictwo	60,5	25,7
Odnawianie starych budynków	46,0	37,7
Oświata	68,5	19,2
Zaopatrzenie w wodę	37,0	54,0
Transport	49,3	29,7
Służba zdrowia	74,3	13,8
Poprawa obsługi obywateli w urzędach	17,0	75,0
Ochrona środowiska	69,6	20,7
Telekomunikacja	78,3	10,5
Poprawa stanu dróg	50,0	42,0

dzaju „ukryty wymiar” relacji politycznych, determinujących w dużym stopniu zachowania władz.

Istnienie tych dwóch sfer przyczynia się do generowania konfliktów różnego typu. Oczywiście konflikty przy określaniu głównych zadań polityki władz lokalnych i ich realizacji są zjawiskiem nieuniknionym. Jednakże część z nich można uznać za sprowokowane faktem, że konstytuowanie się władz lokalnych stało się płaszczyzną wtórnej rywalizacji politycznej o wpływy i władzę.

Można wyróżnić co najmniej trzy główne typy sytuacji konfliktowych jakie występują na poziomie lokalnym:

- konflikty związane z priorytetami działań i sposobami ich realizacji;
- konflikty o podłożu politycznym;
- konflikty o podłożu personalnym;

Do konfliktów dochodzi zarówno we władzach lokalnych, jak też na linii władza – społeczeństwo. Klasyfikacja ta nie wyklucza oczywiście pojawienia się konfliktów, w których względy ideologiczne czy personalne stają się przyczyną eskalacji konfliktów związanych z praktycznym działaniem władz. Tak bowiem najczęściej dzieje się w praktyce. Wyniki przeprowadzonych badań dają podstawę do uzupełnienia przedstawionej typologii o dwie inne generalne kategorie konfliktów, a mianowicie: konflikty wynikające ze złej woli i konflikty wynikające z ignorancji. Mimo

trudności z precyzyjnym zdefiniowaniem kryteriów pozwalających klasyfikować konflikty w ten sposób, warto odwoływać się do tych kategorii. Przemawia za tym praktyka funkcjonowania władz na poziomie lokalnym.

Większość sporów w lokalnym układzie władzy dotyczy różnych konkretnych spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy i jej gospodarką. Spory te przenoszone są także na płaszczyznę: władza samorządowa – społeczeństwo. Dotyczy to np. Włodawy, gdzie punktem zapalnym stały się problemy komunalne odziedziczone po poprzednich ekipach: deficyt budżetowy, ogrzewanie miasta, zaopatrzenie w wodę, ochrona środowiska. Jednakże spory takie mają głębsze, nie tylko ekonomiczne podłoże. Jak stwierdza W. Gomuła, w gminie Lubenia dotyczą one tylko pozornie spraw Gminnego Ośrodka Kultury i przyszłości GS. U podstaw tego sporu leży sprawa prezesa GS. Konflikt rozgrywa się w ramach układów personalnopolitycznych. Ataki na prezesa GS, w przeszłości członka PZPR, są *de facto* próbą zmiany starych układów i osłabienia pozycji starej nomenklatury. Na terenie tej gminy działa jedna partia — PSL. Jest jednak bardzo słabo widoczna z życia publicznym i nie prowadzi samodzielnej polityki. Hasło „walki z komuną” kształtuje więc w dalszym ciągu rzeczywistość polityczną.

Warto zwrócić uwagę, że konflikty polityczne między radą a administracją lokalną nie są uznawane przez burmistrzów/wójtów za najbardziej istotne uwarunkowanie działalności władz lokalnych (por. tab. 4.9.). Jedynie 11,4% respondentów podało je za uwarunkowanie bardzo ważne. Za najbardziej istotne uznano ograniczenia budżetu decyzjami centralnymi (71,4%). Podobnie, jak wcześniej burmistrzowie/wójtowie prezentują pragmatyczne (w sensie rozwoju gospodarczego) podejście, wskazując niemożność zmieszczenia wydatków w ramach budżetu (83,3%), zmienność przepisów prawnych (76,3%), brak równowagi między wydatkami i dochodami (64,3%), nieodpowiednie przepisy finansowe (57,9%) jako główne uwarunkowania działalności władz lokalnych. Trudno stwierdzić, na ile deklaracje te wynikają z niedostrzegania istoty problemu i, co za tym idzie, dobrego samopoczucia tych co stanęli u steru władzy lokalnej, a na ile są one wynikiem realnego uniezależnienia się od wpływu lokalnych formalnych i nieformalnych grup nacisku. Można jednak stwierdzić, że oficjalni liderzy nie czują presji wynikającej z nałożonych na nich zadań (42,7% nie uznaje przeniesienia zbyt dużej odpowiedzialności na szczebel gmin/miast za utrudnienie w działalności władz lokalnych), a problemów dopatrują się w sferze organizacji gospodarki i administracji z nią związanej.

Jak wspomniano wcześniej w części dotyczącej uwarunkowań urze-

Tabela 4.9. UWARUNKOWANIA DZIAŁALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH W OPINIACH BURMISTRZÓW/WÓJTÓW

Dziedzina	Nie- ważne (%)	bardzo ważne (%)	średnia ocena
Budżet jest ograniczony decyzjami centralnymi	2.70	71.40	3.62
Radni są niezdolni do ustalenia ważności działań w różnych dziedzinach gospodarki	21.30	18.90	2.56
Radni są niezdolni do ustalenia jasnych celów w gospodarce lokalnej	23.70	17.00	2.47
Konflikty między poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi	44.90	9.80	1.96
Konflikty między radnymi a urzędnikami miasta/gminy	39.00	11.40	2.01
Zbyt słabo rozbudowana administracja	53.60	3.60	1.71
Naciski ze strony różnych grup zawodowych	28.90	5.90	2.16
Częste zmiany w składzie pracowników urzędu gminy/miasta	50.80	5.90	1.80
Kłopoty z zatrudnieniem wykwalifikowanych pracowników na główne stanowiska w urzędzie	30.30	21.30	2.40
Słabe przygotowanie zawodowe pracowników urzędu	27.30	11.10	2.26
Niechętny stosunek pracowników urzędu do zmian w jego funkcjonowaniu	32.00	9.10	2.17
Przystosowanie organizacji urzędu miasta/gminy do nowych warunków	25.60	15.40	2.39
Zróżnicowanie poziomu zaspokojenia potrzeb w poszczególnych częściach gminy/miasta	9.40	28.00	2.93
Niemożliwość umieszczenia wydatków w ramach budżetu	3.60	83.30	3.73
Zmienność przepisów prawnych	0.40	76.30	3.74
Zwiększenie się zadłużenia	38.30	26.10	2.73
Zmniejszenie się wpływów i podatków	6.70	56.00	3.35
Brak równowagi między dochodami a wydatkami	10.30	64.30	3.38
Nieodpowiednie przepisy finansowe	2.80	57.90	3.46
Trudności w zaciąganiu kredytu	33.30	26.60	2.40
Jednostronna struktura gospodarki	11.20	30.90	2.80
Zbyt mało miejsc pracy	4.00	51.00	3.30
Wygórowane wymagania mieszkańców odnośnie możliwości zaspokojenia przez miasto/gminę ich potrzeb	8.30	34.80	2.98
Konflikty między różnymi częściami gminy/miasta	27.60	13.80	2.25
Naciski ze strony mieszkańców w kierunku ograniczenia opłat lokalnych lub wydatków	11.00	32.50	2.93
Przeniesienie zbyt dużej odpowiedzialności na szczebel gmin/miast	42.70	10.70	2.03
Trudności w ustalaniu kompetencji między samorządem a administracją	15.00	31.60	2.83
Ingerencje ograniczające swobodę działania w zakresie gospodarki	22.40	20.50	2.51
Inne ingerencje władz wyższego szczebla ograniczające możliwość rozwiązywania problemów	24.90	19.40	2.42

czywistniania koncepcji samorządności terytorialnej, Komitety Obywatelskie — niekwestionowani zwycięzcy wyborów samorządowych, bardzo szybko przestały być monolitem. Sytuacja wewnątrz KO zaostriżyła się w następnych miesiącach. Władze lokalne zaczęły tracić swego rodzaju bazę polityczną. Mimo iż Komitety Obywatelskie nie były organizacją polityczną o wyraźnie sprecyzowanym obliczu ideowym, stanowiły pewną formę instytucjonalnego zaplecza. Rozpad KO przyczynił się do powstania nowych konfliktów. Przywołując przykład Lubeni sytuację można scharakteryzować następująco. Jeszcze przed wyborami miał miejsce konflikt o podłożu personalnym między kierownictwem Komitetu Obywatelskiego i NSZZ „Solidarność” RI. W trakcie wyborów Komitet Obywatelski współpracował ze związkiem zawodowym. Bezpośrednio po wyborach członkowie KO przestali przejawiać jakąkolwiek aktywność. Wszystkie funkcje polityczne KO przejęło kierownictwo związku zawodowego.

Rozpad Komitetu Obywatelskiego nie spowodował żadnych prób jego reaktywacji, chociaż część kierownictwa związku zawodowego wchodziła w jego skład. Funkcje swoistej „czwartej władzy”, a więc władzy politycznej umiejscowionej poza formalnymi władzami gminy, pełni niepodzielnie kierownictwo związku zawodowego. Kontroluje ono działalność Rady Gminy. Na 18 radnych 9 jest dyspozycyjnych wobec decyzji związku zawodowego. Warto dodać, że wszystkie dotychczasowe sesje rady miały charakter otwarty. Uczestniczyła w nich przewodnicząca związku zawodowego „Solidarność” RI z głosem doradczym. Jest bardzo aktywna, dobrze zorientowana w sprawach gminy, potrafi przekonać część radnych do swoich propozycji związanych z polityką lokalną. Ponieważ nie wszystkie posunięcia radnych związanych ze związkiem są zgodne z zamierzeniami wójta, stosuje on szczególną strategię forsowania swojej linii w polityce lokalnej. Przede wszystkim stara się nie dopuścić do wyraźnych zadrażnień z radą i związkiem, gdyż mógłby utracić stanowisko wójta. Pewną autonomię uzyskał, opierając się na członkach starego układu władzy, do którego również należał, pełniąc wcześniej funkcję naczelnika¹.

Tak więc władze lokalne uwikłane są w skomplikowane relacje personalno-polityczne. Chcąc realizować swą politykę muszą być gotowe do kompromisów tak z siłami reformatorskimi, jak i starą nomenklaturą. Główne linie podziału mają bowiem charakter polityczny, choć nie zawsze bieżą między ugrupowaniami skupionymi wokół ruchu solidarnościowego a tymi, które łączą byłe elity lokalne. Analizując przypadek Limanowej W. Gumuła stwierdza, że tak jak w wielu innych przypadkach zwycięzcą w wyborach samorządowych został Komitet Oby-

¹Badania Wiesława Gumuły.

watelski. Jego członkowie zdominowali radę. Jednakże burmistrzem został inny kandydat, członek PSL, a nie „pewniak” z KO. Wcześniejsze ustalenia między członkami KO nie zostały zrealizowane. Lokalna gazeta „Aktualności Ziemi Limanowskiej” komentując ten fakt napisała: *„Wszyscy członkowie i sympatycy Solidarności przeżyli szok. Niemożliwe stało się faktem.”*

Obserwacje Polski lokalnej pozwalają jednak stwierdzić, że „niemożliwe” stało się „możliwe”. Tym co łączyło Komitety Obywatelskie była negacja istniejącej rzeczywistości i chęć wprowadzania zmian. Stworzenie systemowych podstaw nowego ładu społecznego pozbawiło Komitety Obywatelskie, nie mające programów na przyszłość, spoiwa zapewniającego zwartość i niepodzielność. Stare metody zaczęły być stosowane w nowych lokalnych warunkach politycznych. W przypadku Limanowej chęć narzucenia przez Komitet Obywatelski swoich opinii i zdominowanie procesu formowania władz wzbudziły reakcje obronne. One to przyczyniły się do nieoczekiwanych rozwiązań personalnych. Nie bez znaczenia był też fakt, że nowo wybrany burmistrz był wcześniej naczelnikiem, osobą dobrze znaną, trudno było działaczom Komitetu Obywatelskiego wpłynąć na zmianę opinii o nim.

Na konflikt wynikający z rozłamu w szeregach KO nałożył się dodatkowy. Limanowa posiada status miasta-gminy. Konieczność radzenia sobie z problemami natury finansowej rozbudziła na nowo konflikt między wsią a miastem (sposób opodatkowania). To dodatkowo zantagonizowało radnych. Tak więc nadrzędna rola Komitetu Obywatelskiego stała się legendą. Funkcje pełnione wcześniej przez Komitet Obywatelski przejął NSZZ „Solidarność”. Radzie pozostały do rozwiązania podstawowe kwestie dotyczące różnic politycznych między radnymi. Problem obsady kadrowej urzędu jest nadal przedmiotem dyskusji tak w układzie lokalnym władzy, jak i w społeczności gminnej. Warto zwrócić uwagę na specyficzne praktyki władz lokalnych związane z kształtowaniem swego obrazu dla obserwatora z zewnątrz. Jedną z marcowych sesji, w czasie której doszło do ostrych sporów i wysuwania zarzutów personalnych, postanowiono potraktować jako „spotkanie”, podczas którego radni nawzajem „wyjaśniali” sobie różnice stanowisk. Taki charakter sesji miał być upowszechniany na zewnątrz.

Tego typu praktyki znajdują odbicie w ocenach stopnia zaufania do członków rady wydawanych tak przez mieszkańców, jak i samych radnych (por. tab. 2.2 s. 47). Nieufność społeczności lokalnych, postrzegających nową władzę jako nową elitę realizującą swe własne cele, potęgowana jest niewielkimi zmianami na lepsze w sensie rozwiązywania podstawowych

problemów lokalnych. Świadczą o tym oceny zmian w funkcjonowaniu administracji w gminie/mieście. Optymizm tchnący z wypowiedzi przewodniczących rad i radnych równoważony jest sceptycyzmem krytycznych i żądających mieszkańców, z których 42,2% nie zauważa żadnych różnic w funkcjonowaniu administracji (patrz tab. 2.5.).

Wobec krytycznego stosunku mieszkańców do pracy radnych i do konfliktów wewnętrznych we władzach lokalnych warto przytoczyć opinię radnych na temat cech, jakie radny winien posiadać, by reprezentować należycie społeczność lokalną. Jak wynika z odpowiedzi, które przedstawiono w tab. 4.10., radny powinien posiadać dobrą znajomość problemów lokalnych przede wszystkim poprzez wtopienie w społeczność lokalną (79,5%), charakteryzować go winno wysokie morale (70,9%), umiejętność współdziałania z ludźmi (71,9%) i rozwiązywania konfliktów (61,5%). Trudno jest rozstrzygać czy i jakie z tych cech posiadają radni respondenci, jakie wartości cenić trzeba u nich najwyżej. Można zaryzykować twierdzenie, że wielu radnych czeka długa droga by osiągnąć walory modelowego radnego, jaki wyłania się z ich odpowiedzi.

Tabela 4.10. OPINIE RADNYCH NA TEMAT NAJWAŻNIEJSZYCH CECH RADNEGO

	Mało ważne (%)	Bardzo ważne (%)	średnia ocena
Wysokie morale	1,80	70,90	4,55
Wysze wykształcenie	14,40	7,80	2,98
Religijność	39,20	5,1)	2,24
Dobra znajomość problemów lokalnych	0,30	79,50	4,75
Znajomości wśród władz wyższych	29,10	8,10	2,49
Doświadczenia administracyjne	7,60	19,00	3,37
Przedsiębiorczość	1,80	45,10	4,11
Przynależność do „Solidarności”	56,70	3,00	1,76
Wysokie kwalifikacje zawodowe	8,10	30,40	3,69
Umiejętność współdziałania z ludźmi	0,30	71,90	4,63
Komunikatywność (dobry mówca)	2,50	34,20	3,89
Umiejętność rozwiązywania konfliktów	0,50	61,50	4,46

Skład polityczny nowych władz lokalnych oraz podsycana na szczeblu krajowym kampania rozliczeniowa ma wyjątkowo konfliktogenny wpływ na władze lokalne. Stare animozje, sprzeczne interesy i atmosfera niezakończonych walki powodują konflikty, jak to opisuje P. Swianiewicz w przypadku gminy Wesola. Od pierwszego posiedzenia rada jest często

areną bardzo ostrych sporów. Opozycja wykorzystuje w swoich atakach sprawy proceduralne, nierzadkie jest też wyciąganie spraw osobistych typu kto i kiedy zapłacił podatek wyrównawczy, czy i kiedy starał się pobić nie należne mu wynagrodzenie.

Jest rzeczą charakterystyczną, że Kościół katolicki w konfliktach tych zachowuje zazwyczaj umiar i zdrowy rozsądek. W. Gumuła stwierdza np., że księża stanowią grupę o dużych możliwościach nacisku. Są aktywni w różnych sferach życia politycznego, uczestniczą w komitetach realizujących różne inwestycje na terenie gmin (np. budowa linii telefonicznej). Księża nie zajmują jednak jednoznacznego stanowiska wobec istniejących podziałów. Popierają konkretnych ludzi z różnych ugrupowań politycznych.

Nie wdając się w rozważania do jakiego momentu grę polityczną można uznać za czystą, trzeba stwierdzić, że poza konfliktami w łonie władz dają się zaobserwować niepokojące symptomy powolnej alienacji władzy. Jeden z radnych scharakteryzował lakonicznie przyczyny tego zjawiska: „*punkt widzenia zależy od punktu siedzenia*”. Coraz więcej radnych decyduje się sprawować władzę w interesie wąskich grup społecznych, przy braku większego sprzeciwu ze strony wyborców. Ta apatia może wynikać z przekonania, że wymiana elit była jedyną nowością jakiej można było oczekiwać. Personalizacja układów politycznych wyklucza możliwość rewolucyjnych przemian w polityce lokalnej. Mimo to trzeba powiedzieć, że istnieją przykłady, świadczące o przemianach w obyczajowości politycznej społeczności lokalnej. Przejawiają się one wkraczaniem mieszkańców na lokalną scenę polityczną i obroną swych interesów wbrew polityce radnych.

Mimo różnic w postrzeganiu realiów układów lokalnych i preferencjach odnośnie koniecznych działań władz lokalnych radni mają poczucie względnej akceptacji swej pracy (tab. 4.11.).

Poczucie to może utrwalić dotychczasowy styl działania. A styl ten charakteryzuje się swego rodzaju aktywnością, bliższą okresowi kampanii wyborczych, a nie systematycznej pracy.

Wiele mówiące są opinie radnych i przewodniczących rad na temat sposobów komunikowania się z wyborcami. W Polsce generalnie nie wykształciły się nawyki permanentnego komunikowania się władz ze społeczeństwem. Różnego typu rzecznicy, występujący w imieniu władz lokalnych nie prezentują stylu i odpowiedniego poziomu niezbędnego dla osób odpowiedzialnych za tzw. public relations. Z tabeli 4.12. wynika, że największą popularnością cieszą się zorganizowane spotkania. Przypomina to nieco czasy burzliwych przemian, gdy aktywiści zmie-

Tabela 4.11. OPINIA RADNYCH NA TEMAT POSZANOWANIA ICH PRACY PRZEZ URZĘDNIKÓW I OBYWATELI

stosunek do pracy radnych	Urzędników	Obywateli
SZANUJĄ		
w bardzo dużym stopniu	6,3	7,8
w dużym stopniu	35,7	32,9
i tak i nie	25,1	32,9
w małym stopniu	9,1	10,6
w bardzo małym stopniu	6,1	2,8
średni wskaźnik*	4,04	3,98

* Uwaga: średni wskaźnik obliczony z rozkładu opinii w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza szacunek w bardzo dużym stopniu, a 1 w bardzo małym stopniu.

Tabela 4.12. SPOSOBY KOMUNIKOWANIA SIĘ RADNYCH Z WYBORCAMI

	Według radnych			Według przewodniczących rad		
	mało ważne	bardzo ważne	średnia ocena	mało ważne	bardzo ważne	średnia ocena
Zorganizowane spotkania	9,6	43,3	3,76	2,6	41,3	3,94
Dziury w radzie	26,1	10,6	2,46	12,3	9,8	2,89
Dziury w innych miejscach gminy/miasta	34,4	5,1	2,08	29,4	1,3	2,24
Informacje w prasie lokalnej	18,7	21,3	3,07	20,4	11,5	2,72
Prywatne kontakty	3,8	39,7	3,91	3,4	34,9	3,94
Miejsce pracy	18,0	19,5	3,03	9,4	19,6	3,29

niali rzeczywistość, a w przypadku problemów i zahamowań w reformach zwolniano więc, by wątpliwym wyjaśnić istotę trudności. Drugą z preferowanych form komunikowania się są prywatne kontakty. Ratusz czy inne miejsce, gdzie w określonych dniach i porach mieszkańcy mogą spotkać swych przedstawicieli, nie są postrzegane jako najlepsze miejsce do kontaktów. Brak takiego stałego miejsca nie sprzyja strukturalizacji pewnych układów i stwarza wrażenie tymczasowości. Argument, że prywatne kontakty sprzyjają otwartości nie jest przekonujący. Mogą one raczej rodzić podejrzenia o kumoterstwo, ułatwianie nielegalnego bogacenia się itp. Nie jest to przypuszczenie bezpodstawne. W swym opracowaniu P. Starosta² stwierdza, że na spotkaniach z władzami ludzi najczęściej interesują źródła i wielkość dochodów uzyskiwanych przez przedstawicieli władz lokalnych. Warto jednak zauważyć, że w małych miejscowościach kontakty prywatne są naturalną formą komunikowania się z radnymi. Z kolei w dużych miastach depersonalizacja struktur społecznych sprawia,

²Badania Pawła Starosty

że mieszkańcy nie znają osobiście „swoich” radnych. Często nie wiedzą także o istnieniu dyżurów. Dlatego też, zdaniem radnych, zorganizowane (dobrze rozreklamowane) spotkania są najlepszą formą kontaktu.

Z kolei J. Hryniewicz³ pisząc o sytuacji w Puławach wysuwa wniosek, że wśród radnych można zaobserwować dwa zjawiska: zazdrosny egalitaryzm i poczucie zagrożenia. Zazdrosny egalitaryzm jest to zjawisko regulujące status jednostek w grupie. Polega on na tym, że osobnicy wyróżniający się pod jakimś względem (ekonomicznym, politycznym czy stylu życia) są przez innych deprecjonowani i postrzegani w kategoriach zagrożenia poczucia godności lub komfortu psychicznego. Zjawisko to od strony radnych miejskich przejawia się w tym, że niektórym (lub może wszystkim?) towarzyszy przekonanie, że są oni podejrzewani przez mieszkańców o wszelkie mactwa. Zaznaczyć przy tym należy, że świadomość radnych co do tego, że są oni podejrzewani o interesowność osobistą jest dość dobrze ugruntowana.

Na sprawy kontaktów radnych z wyborcami zwraca uwagę J.P. Gieorgica w rozdziale 3. Analizując sytuację w Mrągowie stwierdza, że z formalnego punktu widzenia mechanizmy demokratyczne funkcjonują bez specjalnych uchybień. Instytucje komunikacji z obywatelami nie cieszą się jednak zainteresowaniem. Radni zgodnie stwierdzają, że najważniejszymi źródłami informacji o opiniach, potrzebach i nastrojach mieszkańców są ich prywatne kontakty, informacje zawarte w miejscowej prasie itp. W takiej sytuacji, zamrożenia potencjału aktywności wśród większości radnych, a także mieszkańców, pojawiają się opinie sugerujące stworzenie w praktyce modelu sprawowania władzy i rządzenia w mieście, polegającego z grubsza na rozbudowaniu organów wykonawczych władz samorządowych, podległych zarządowi, które w sposób fachowy i specjalistyczny zarządzałyby miastem.

Jak wynika z powyższego waga komunikacji jest bardzo duża i nie doceniana przez radnych. Jej funkcje wykraczają daleko poza zwykłe dostarczanie informacji w formie sprawozdań.

Sytuacje konfliktowe są odzwierciedleniem praktyk władz lokalnych. Wydaje się, że ich działanie obecnie zdominowała gra o wpływy polityczne. W grze tej jest wiele odniesień do ogólnej sytuacji, jaka panuje w kraju. Dobrze ilustruje to przykład Poddębic opisany przez P. Starostę⁴. Burmistrz wysunięty przez Komitet Obywatelski prezentuje bardzo radykalne podejście do rzeczywistości politycznej. Przy poparciu KO pozbywa się wszystkich, Którzy mieli jakikolwiek związek z PZPR. W atmosferze

³Badania Janusza Hryniewicza

⁴Badania Pawła starosty

oskarżeń, że to z polecenia rządu T. Mazowieckiego sprawy rozliczeń z była nomenklaturą są wyciszane, burmistrz mianuje na stanowiska ludzi powiązanych z Komitetem Obywatelskim. Potęgujący się radykalizm działań burmistrza przyczynia się w końcu do rozłamu w KO. Ustupujący przewodniczący rady uzasadniając rezygnację stwierdza, że spowodowana ona została montowaniem układu towarzysko-personalnego. W jego ramach wąska grupa ludzi, wśród nich urzędnicy powołani by służyć społeczeństwu, korzystając układów personalnych próbuje zmonopolizować podejmowanie kluczowych dla gminy decyzji. Czyni to w sposób niekompetentny i arogancki, z lekceważeniem wymogów prawnych oraz zasad współżycia społecznego.

Mieszkańcy stwierdzają zaś, że stare układy towarzyskie zostały zastąpione nowymi. Tak naprawdę niewiele się zmieniło. Mieszkańcy tracą zainteresowanie walką między lokalnymi elitami politycznymi. Zajmują się głównie własną, pogarszającą się sytuacją ekonomiczną. W drugiej turze wyborów prezydenckich w Poddębicach 52% głosowało na Wałęsę, 48% na Tymińskiego. Działacze Komitetu Obywatelskiego i „Solidarności”, którzy optowali za samorządowym modelem gminy z radą, jako głównym organem władzy terytorialnej ponieśli więc porażkę.

Zbyt ortodoksyjne i bezkompromisowe (politycznie) stanowisko ludzi zarządu, jak zauważ P. Starosta, doprowadziło do przewlekłego kryzysu. W efekcie Urząd Miasta i Gminy nie ma wsparcia ani wśród poważnej części społeczeństwa, ani wśród lokalnych podmiotów politycznych.

Bezwzględne rozliczenia z przeszłością w postaci zwolnień z pracy ludzi związanych w jakiś sposób z byłymi elitami władzy poza doraźnymi, negatywnymi skutkami ma także skutki długofalowe. W. Misiak⁵ w swym opracowaniu dotyczącym Oleśnicy wspomina przeprowadzone gruntowne „przeorganizowanie” urzędu po wyborach. Efekt tego jest taki, że pozostali urzędnicy boją się redukcji, nie chcą się narażać, dlatego odsuwają od siebie wszelkie decyzje. Nie wykazują żadnej samodzielności, co bardzo źle rokuje dla funkcjonowania administracji samorządu lokalnego.

Skojarzenie bezwolnych urzędników ze spontaniczną działalnością niedoświadczonych polityków tworzy mieszanekę wybuchową. Konflikty różnego typu zostają jedynie przesunięte w czasie. Satysfakcja z faktu, „że nikt z czerwonych nie został wśród nas” może być wyjątkowo krótkotrwała.

Jak więc poprzez pryzmat sytuacji konfliktowych scharakteryzować można ogólnie praktyki społeczne władz lokalnych? Czy potrafią one organizować społeczności wokół celów, czy i w jaki sposób kształtują

⁵Badania W. Misiaka

one swe relacje z władzami wyższych szczebli, czy potrafią sprawnie przygotować i konsekwentnie realizować politykę rozwoju lokalnego? Specyfika układów lokalnych nie pozwala na poczynienie zbyt daleko idących uogólnień. Wydaje się jednak, że dla większości z badanych gmin/miast cechą wspólną jest wciąż niski stopień zorganizowania politycznego władz. W. Błasiak i M. Szczepański⁶ piszą wręcz, omawiając przypadek Szczyrku, że scena polityczna wymarła, co jest polityczną i społeczną „schedą” po realnym socjalizmie. Konflikt dotyczył ukrytej walki między totalitarną biurokracją polityczno-gospodarczą, a pozbawionymi tożsamości politycznej, zatomizowanymi masami obywateli-pracowników. Sytuacja ta została określona ongiś jako zjawisko równoczesnego napięcia w pionowych przekrojach struktury społecznej i zatomizowania w poziomych strukturach. Te silnie zatomizowane masy nie posiadały tym samym własnej tożsamości politycznej i społecznej w związku z trudnościami, czy wręcz niemożnością artikulacji swych własnych interesów wewnątrzgrupowych. Na płaszczyźnie życia lokalnego owocowało to (szczególnie w wypadku Szczyrku w poprzednich dziesięcioleciach) swoistym paradoksem polityzacji stosunków i interakcji w płaszczyźnie lokalny-pozalokalny oraz równoczesnym odpolitycznieniem stosunków w układzie lokalnym. Dopóki realny czy wydumany przeciwnik istniał i zagrażał antytotalitarnej opozycji przejmującej władzę, dopóty występował wspólny motyw działań i wspólny mianownik polityczno-ideowy.

Z tym właśnie problemem związana jest następna grupa przyczyn wymarcia sceny politycznej Szczyrku, gdzie w wyniku majowych wyborów samorządowych w 1990 r. demokracja lokalna zaistniała w zdeformowanej formie. Decydującym powodem ułomności tej demokracji był fakt przeprowadzenia w postkomunistycznym kontekście wyborów do władz lokalnych przed wyborami parlamentarnymi, z równoczesnym zablokowaniem możliwości szybkiego tworzenia się ruchów i partii politycznych.

Wymarła scena polityczna Szczyrku, jak słusznie zauważają wspomniani autorzy, nie jest specyfiką lokalną tego turystycznego miasteczka, lecz jaskrawym przejawem ogólnokrajowej tendencji wywołanej obiektywnymi procesami życia politycznego, społecznego i kulturowego w Polsce.

Władze lokalne wyłoniono w wyborach zanim pojawiły się możliwości wykształcenia się zasadniczych interesów politycznych i zasadniczych opcji ideowo-politycznych na szczeblu ogólnokrajowym. Takich interesów i opcji nie sposób dojrzeć, jak stwierdzają cytowani autorzy, na szczeblu

⁶Badania Wojciecha Błasiaka i Marka S. Szczepańskiego

lokalnym. Pozostają one nieujawnione i przybierają nieświadomą formę zastępczych sporów o koncepcję sprawowania władzy przez burmistrza oraz kolejne konkretne posunięcia rady, przy czym ich uczestnicy nie są nawet w stanie zrozumieć faktu, że spory te nie są przypadkowe, a kryje się za nimi bardzo często różna wizja świata i odmienne rozumienie zasadniczych racji. Nie posiadają bowiem płaszczyzn stricte politycznych identyfikacji, które mogą tworzyć się tylko w kontekście pozalokalnych, ogólnokrajowych interesów i aspiracji politycznych.

Krytyczna ocena praktyk społecznych władz lokalnych jest elementem diagnozy stanu rozwoju demokracji lokalnej. Ocena ta jest bardzo ważnym przesłaniem dla ośrodków decyzyjnych, kształtujących ogólny klimat polityczny w kraju. Muszą być one świadome, że ułomna demokracja lokalna może wpływać opóźniająco na rozwój demokracji parlamentarnej. W. Błasiak i M. Szczepański formułują swe opinie, zakładając, że po nowych wyborach nie będzie żadnego przełożenia między układem parlamentarnych sił politycznych a fenomenem hegemonii czy tylko znaczącym udziałem we władzy lokalnej Komitetów Obywatelskich. Frustracje wywołane funkcjonowaniem kalekiej demokracji lokalnej będą sprzyjać utrzymywaniu się apatii społecznej i bierności politycznej.

Opinia ta może być potraktowana jako pewna prognoza, ostrzeżenie, ale także jako wyzwanie dla władz lokalnych, które nie zdołały jeszcze odnaleźć swej tożsamości i miejsca w nowych warunkach.

Cytowana literatura

- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P. (1990) *Strategie władz lokalnych*, Seria: „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 21, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Georgica J.P. (1991) *Polska lokalna we władzy PZPR*, Seria: „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 33, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.
- Jałowiecki B. (1990), *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Seria: „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 25, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.

Rozdział 5

Polityka gospodarcza władz lokalnych

W rozdziale tym przedstawiono percepcję najważniejszych lokalnych problemów gospodarczych. Chodzi tu zarówno o spojrzenie *branżowe* (które działy gospodarki lokalnej wymagają szczególnej uwagi), jak i *organizacyjne* (jakie są bariery utrudniające rozwiązanie stojących przed gminą problemów). Kolejna część poświęcona jest analizie sytuacji finansowej gmin. W ostatniej części omówiona została polityka ekonomiczna władz lokalnych. Przedstawiono działania już podjęte (policy outputs) oraz zamierzenia (poglądy) wyrażane przez przedstawicieli władz lokalnych. W opisie wprowadzanych rozwiązań zaprezentowana jest polityka podatkowa oraz działania prywatyzacyjne. Omówienie planowanych strategii ekonomicznych obejmuje poglądy na temat docelowego zasięgu prywatyzacji, preferowanej formy świadczenia usług lokalnych oraz poglądów na temat sposobów rozwiązywania problemów ekonomicznych i finansowych. W części tej przedstawiono również stosunek liderów lokalnych do zróżnicowań w poziomie zaspokojenia potrzeb zarówno wewnątrz gminy, jak i pomiędzy gminami.

Aby analizowane zagadnienia przedstawić w sposób możliwie pełny konieczne było także sięgnięcie do innych, niż uwzględnione w pozostałych rozdziałach tego tomu, źródeł informacji. Do analizy porównawczej sytuacji finansowej gmin wykorzystane zostały dane o budżetach miast i gmin w 1985 r. zebrane w ramach CPBP 09.8 i częściowo wykorzystywane już w moich wcześniejszych pracach (Swianiewicz 1989, Bartkowski i in. 1990). Do analizy wzięto także dane pochodzące z ankiety pocztowej dotyczącej gospodarki lokalnej, rozesełanej w połowie maja

1991 r. do burmistrzów (wójtów) oraz sekretarzy gmin. (Do chwili pisanego tego tekstu otrzymano 487 ankiet, co stanowi nieco ponad 50% ankiet wysłanych).

Opisując sytuacje typowe dla całego kraju pojawia się pytanie jakie czynniki i w jaki sposób wpływają na lokalną politykę ekonomiczną? Podjęto więc próbę zbadania roli czynników politycznych i środowiskowych. Jak to zostało wykazane we wcześniejszych rozdziałach niniejszego tomu, rola klasycznego czynnika politycznego w dzisiejszej Polsce lokalnej jest niezwykle trudna do opisanego ze względu na niejasną mapę polityczną. Pytanie o czynnik polityczny poza analizowaniem wpływu afiliacji partyjnej obejmuje też problem wpływu relacji między poszczególnymi aktorami na lokalnej scenie politycznej (w tym niezwykle istotny w dzisiejszej Polsce problem relacji w trójkącie rada gminy — wójt/burmistrz — administracja lokalna) na przyjmowane strategie ekonomiczne.

Uwarunkowanie środowiskowe prowadzonej polityki obejmuje w tym rozdziale wpływ sytuacji finansowej, mierzonej za pomocą obiektywnych wskaźników oraz wpływ pozycji (położenia) gminy na tle całego kraju. Zarówno doświadczenia z badań nad władzą lokalną w innych krajach, jak i dotychczasowa wiedza o Polsce lokalnej wskazały na konieczność uwzględnienia trzech czynników położenia: pozycji w hierarchii systemu osadniczego, typologii, regionalizacji. W ramach pierwszego z tych czynników wyróżnione zostały:

1. miasta wojewódzkie,
2. inne miasta,
3. miasta-gminy,
4. gminy wiejskie.

Wymiar typologiczny stanowi pewne uszczegółowienie klasyfikacji wynikającej z hierarchii osadniczej. Wyróżnione zostały następujące klasy obiektów:

1. duże miasta (umownie: nie sąsiadujące z innymi wielkimi miastami miasta powyżej 100 tys. mieszkańców),
2. miasta¹ w ramach aglomeracji (umownie: jednostki leżące w bezpośredniej bliskości miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców),
3. miasta samodzielne,

¹W podziale tym miasta i miasta-gminy traktowane są łącznie, gdyż w przeciwnym razie otrzymane klasy byłyby zbyt mało liczne by mogły być uważane za reprezentatywne.

4. gminy wiejskie z dominacją rolnictwa prywatnego,
5. gminy wiejskie ze znacznym udziałem rolnictwa uspołecznionego,
6. gminy wiejskie z rozbudowaną funkcją turystyczną²,
7. gminy wiejskie wchodzące w skład aglomeracji miejskich (umownie: leżące w bezpośredniej bliskości wielkich miast).

Liczne dotychczasowe badania wskazują, że najważniejszym czynnikiem regionalnym jest przebieg historycznych granic politycznych. W stosunku do podziału stosowanego w analizie strategii władz lokalnych w roku 1988 (Bartkowski i in. 1990) zastosowane zostało uszczegółowienie tego podziału. W efekcie zróżnicowanie regionalne Polski lokalnej analizowane jest na podstawie podziału na 6 regionów:

1. Galicja — tereny, które w XIX w. należały do Austrii (Austro-Węgier),
2. Kongresówka — ziemie należące do dawnego zaboru rosyjskiego, z wyjątkiem Ściany Wschodniej:
3. Ściana Wschodnia — województwa: zamojskie, chełmskie, białopodlaskie, białostockie, łomżyńskie i część suwalskiego,
4. Wielkopolska i Pomorze³ — tereny należące do byłego zaboru niemieckiego,
5. Ziemie Odzyskane — tereny przyłączone do Polski po II wojnie światowej, z wyjątkiem Dolnego Śląska,
6. Dolny Śląsk — województwa: jeleniogórskie, wałbrzyskie, wrocławskie, legnickie, opolskie i część katowickiego.

5.1. Sytuacja finansowa władz lokalnych

Powszechny jest pogląd, że powodzenie wprowadzanej reformy samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu zależne od sprawnego systemu finansów lokalnych. Tymczasem wdrażanie nowych rozwiązań następuje w warunkach bardzo głębokiego kryzysu ekonomicznego państwa i konieczności wprowadzania silnych restrykcji budżetowych. Fakt ten, a nie tylko antysamorządowa polityka władz centralnych — jak to utrzymują niektórzy radykalni działacze lokalni, sprawił, że pomimo silnej retoryki decentralizacyjnej, zaplanowane dochody gmin są podobne

²Początkowo planowane było również wyróżnienie miast turystycznych, jednak ich liczebność w analizowanej próbie okazała się zbyt małą.

³Stosowane w tym podziale terminy nie pokrywają się w pełni z nazwami regionów geograficznych o tej samej nazwie.

(w cenach stałych) do dochodów uzyskiwanych w połowie lat osiemdziesiątych. Podobny jest także udział budżetów lokalnych w całości wydatków publicznych (ok. 12%). Podobny problem towarzyszy reformie samorządowej w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Drastyczny program oszczędnościowy na Węgrzech spowodował w końcu lat osiemdziesiątych znaczny spadek realnych dochodów gmin, zaś udział wydatków inwestycyjnych spadł z 29% całości wydatków lokalnych w 1987 r. do 18% w 1990 (Peteri 1990).

Powszechnie odczuwana luka między dochodami a wydatkami postrzeganymi jako niezbędne, jest źródłem frustracji i częstego rozczarowania skutkami reformy. Wprowadzie skala tego problemu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest wyjątkowa, to należy zauważyć, że kłopoty finansowe podobnego rodzaju przeżywają w ostatnich latach także władze lokalne w większości krajów wysoko rozwiniętych. Do problemu tego wrócimy jeszcze w dalszej części pracy.

Nowe rady gmin wybrane w maju 1990 r. zostały „wtłoczone” w stary system finansowy. Nowa ustawa o dochodach gmin została wprowadzona od 1 stycznia 1991 r., ale jej ważność została ograniczona tylko do jednego roku. W sierpniu 1991 r. Ministerstwo Finansów ma przedstawić propozycję nowej ustawy, uwzględniającej zmiany w systemie podatkowym państwa.

Do najważniejszych zmian wprowadzonych przez nowy system finansowy należą:

- utworzenie budżetu lokalnego odrębnego od budżetu państwa. Dotychczas budżet gminy mógł być zakwestionowany przez władze wyższego szczebla na podstawie kryterium zgodności z kierunkami polityki państwa; obecnie kontrolowana jest jedynie jego zgodność z prawem. Trzeba jednak wspomnieć, że administracja wojewódzka niejednokrotnie stosuje zawężającą interpretację przepisów określających uprawnienia finansowe gmin (np. w dziedzinie ustalania odpłatności za usługi);
- przyznanie osobowości prawnej gminom. Daje to m.in. możliwość zaciągania kredytów i czerpania dochodów z mienia komunalnego. Należy jednak dodać, że do czasu zakończenia inwentaryzacji mienia możliwość ta pozostaje do pewnego stopnia teoretyczną, wysoka stopa procentowa ogranicza z kolei praktyczne znaczenie kredytów jako źródła finansowania inwestycji;
- zniesienie systemu udziałów budżetu lokalnego w wojewódzkim i wojewódzkiego w gminnym. System ten funkcjonował na podstawie subiektywnych decyzji urzędników. Udziały — formalnie zaliczane

do dochodów własnych — faktycznie były formą uznaniowych dotacji (Konieczny 1983). System udziałów był jedną z ważnych przeszkód stawiających pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia sensownego planowania finansowego, nawet w skali rocznej. Spotykane niekiedy stawianie znaku równości między starym systemem i obowiązującymi obecnie udziałami gmin w niektórych podatkach centralnych, jest nieporozumieniem. Nowe prawo definiuje bowiem wielkość tych udziałów w sposób jasny, obiektywny i powiązany ze stanem gospodarki gminy;

- wprowadzenie nowego systemu dotacji, opartego w znacznej mierze na kryteriach obiektywnych. Nie znaczy to, że nowy system nie wymaga daleko idących zmian, problem ten będzie omówiony w dalszej części tego rozdziału;
- kolejne zmiany łączą się z przekształceniami całej gospodarki. Po pierwsze — zlikwidowanie *gospodarki niedoborów* zmniejszyło stopień zależności samorządów od władz wyższego szczebla, związany z dystrybucją deficytowych dóbr i materiałów inwestycyjnych. Po drugie — zmiany polityczne spowodowały usamodzielnienie decyzji finansowych władz lokalnych. Zniknęły gminne komitety PZPR, które bardzo często miały głos decydujący (wbrew spotykanym czasami opiniom Komitety Obywatelskie nie zajęły tego miejsca), zmieniła się też sytuacja wewnątrz władz lokalnych. Administracja lokalna straciła na znaczeniu, nastąpiło wyraźne przesunięcie na korzyść organów wybieralnych. Problem ten omówiony jest szerzej w rozdziale 3.

Mimo tych zmian można spotkać się z opiniami działaczy gminnych, iż w roku bieżącym centrum powróciło do starej tradycji w polityce finansowej. Potwierdzają to np. badanie W. Misiaka przeprowadzone w Oleśnicy.

Dochody własne gmin obejmują podatki : opłaty lokalne, udziały w niektórych podatkach centralnych, dochody z majątku komunalnego, prowadzonej działalności gospodarczej, opłaty za świadczone usługi itp. Lista podatków lokalnych ustalona została odrębną ustawą. Należą do nich:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek drogowy,
- opłata targowa,
- podatek od posiadaczy psów.

Ponadto gminy mają udziały w niektórych podatkach centralnych:

- 5% w podatku dochodowym od osób prawnych i 50% w podatku od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy,
- 30% w podatku od plac oraz podatkach od wynagrodzeń i wyrównawczym.

Dotacje dla gmin złożone są z trzech typów subwencji:

- ogólnej (składającej się z subwencji na podstawowe wydatki bieżące, subwencji na wydatki inwestycyjne, subwencji wyrównawczej, subwencji na zadania własne w zakresie szkół przekazanych gminie),
- celowych,
- celowych na zadania zlecone.

Sposób obliczania wielkości dotacji dla poszczególnych gmin określa ustawa w zależności od liczby ludności, siły podatkowej i niektórych cech struktury gospodarki lokalnej. Jednak reguły te mogą być traktowane jedynie jako generalne wskazówki, nie zaś dokładna formuła obliczania subwencji. Za dokładne określenie sposobu podziału subwencji odpowiedzialne było Ministerstwo Finansów. Fakt ten jest jedną z przyczyn krytykowania nowej ustawy jako dającej nadmierną kontrolę samorządów przez administrację rządową. Krytycy twierdzą, że kryteria powinny być określone w ustawie dokładniej lub też powinny być konsultowane z reprezentacją samorządów. Ministerstwo Finansów jest krytykowane również za przyjęcie 1989 r. jako bazowego dla obliczania subwencji. Wskazuje się, że sytuacja licznych jednostek zmieniła się od tego czasu bardzo znacznie, w tym w wielu przypadkach na gorsze. Krytykowany jest także sposób kalkulacji dochodów własnych. W skrajnych przypadkach różnice w kalkulacjach przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów i przez zainteresowane gminy (a także przez Izby Skarbowe) były kilkunasto-, a nawet kilkudziesięciokrotne (Ruśkowski 1991).

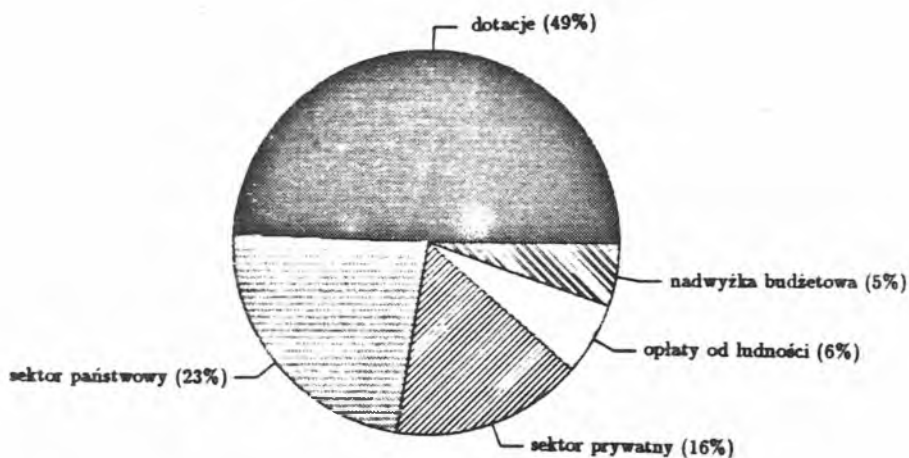
Idea przyjętej zasady subwencjonowania nawiązuje do systemu *lump-sum grant*, w którym wielkość otrzymywanej dotacji jest niezależna od wysiłku podatkowego podejmowanego przez społeczność lokalną. Zasada ta może być odnoszona do przeciwdziałania inflacji jako głównego celu polityki makroekonomicznej. Zarówno literatura teoretyczna, jak i badania empiryczne potwierdzają, że taki system dotowania bardziej sprzyja utrzymywaniu wydatków lokalnych na niższym poziomie, choć równocześnie ma wiele innych wad (Boune 1990, King 1984).

Drugą cechą przyjętego systemu jest brak zaufania do samodzielnie formułowanej przez gminy polityki finansowej. Władze lokalne nie otrzymały swobody kształtowania wielkości podatków lokalnych — ustawy określają bowiem ich wielkość maksymalną. Co więcej — subwencje obliczane są przy założeniu, że gminy przyjmą maksymalną dopuszczalną stawkę wszystkich podatków. Rozwiązanie takie zostało przyjęte przy założeniu, że rady gmin będą dążyły do ustanowienia zbyt wysokich podatków, co byłoby szkodliwe z punktu widzenia makroekonomii, jak również prowadziłoby do kompromitacji idei samorządności. Ogólnie mówiąc było to założenie, że samorządy nie są przygotowane do takiej niezależności. Dotychczas zebrane materiały kwestionują to założenie. Tylko nieliczne gminy przyjmują maksymalne stawki podatków, czasem nierozsądne wydaje się nawet nieprzemyślane ograniczanie tych wpływów (problem ten będzie szerzej omówiony w dalszej części tego rozdziału). Z drugiej strony ograniczenie to spowalnia rozwój demokracji lokalnej (należy tu przypomnieć, że prawo do nakładania własnych podatków znajduje się w wielu klasycznych definicjach samorządu lokalnego; Marshall 1965).

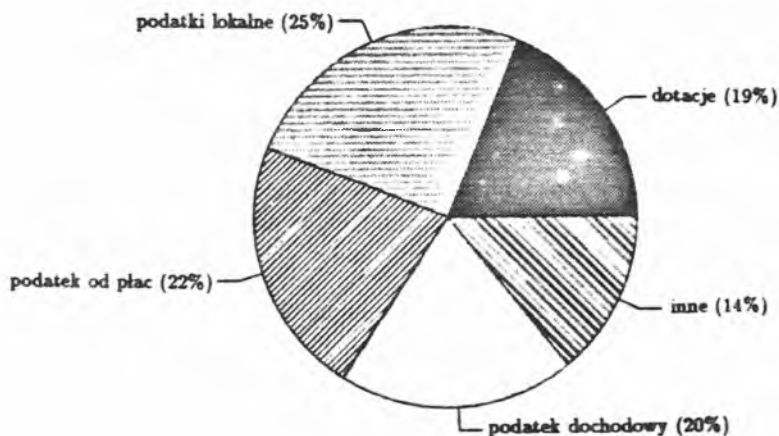
Według kalkulacji Ministerstwa Finansów łączne dochody lokalne przekroczą w 1991 r. 37 bln złotych. Oznacza to, że wydatki lokalne będą stanowiły około 11,5% wszystkich wydatków publicznych. Proporcja ta jest bardzo podobna do istniejącej w ciągu ostatnich kilku lat, mimo oficjalnie deklarowanej tendencji do decentralizacji. Cechą nie tylko polskiej reformy są trudności w redukcji wydatków centralnych, nawet w przypadku rządów deklarujących redukcję wydatków publicznych jako jednego z głównych celów swej polityki⁴. Jest to przyczyną licznych głosów krytycznych, włączając w to list prezydenta Wałęsy do parlamentu, w którym apelował o większą decentralizację wydatków publicznych. Warto zwrócić uwagę, że proporcja między wydatkami lokalnymi i centralnymi jest podobna do występującej w krajach południowej Europy (Francja, Hiszpania, Włochy), podczas gdy samorządy lokalne w krajach północnoeuropejskich wydają ponad 25% funduszy publicznych (w Skandynawii nawet ponad 50%) (dane na podst. Goldsmith, Page 1982).

W skali całego kraju dotacje stanowią 19% dochodów lokalnych. Jest to zdecydowana zmiana w stosunku do roku 1985, kiedy to tylko 44% dochodów stanowiły dochody własne (nie licząc obowiązujących wtedy udziałów formalnie zaliczanych do dochodów własnych, ale w praktyce

⁴Newton i Karran w bardzo podobny sposób opisują politykę oszczędnościową prowadzoną w początku lat osiemdziesiątych przez M. Thatcher (Newton, Karran 1985)



Rys. 1. DOCHODY BUDŻETÓW LOKALNYCH W ROKU 1985



Rys. 2. DOCHODY BUDŻETÓW LOKALNYCH W ROKU 1991

niewiele różniących się od dotacji). Dokładną strukturę dochodów lokalnych w latach 1985 i 1991 przedstawiają rysunki 1 i 2.

Najważniejszym źródłem dochodów lokalnych są udziały w podatkach centralnych (42%), wśród których największe znaczenie ma podatek od płac (ok. 22% całości dochodów lokalnych). Tzw. podatki lokalne stanowią ok. 25%. W sytuacji szybkich zmian gospodarczych i politycznych dane te należy traktować jako przybliżone. Szczególnie trudne do przewidzenia są dochody ze sprzedaży i dzierżawy mienia komunalnego.

Jednym z głównych problemów wielu władz lokalnych jest problem zadłużenia. Ocenia się, że łączny deficyt gmin sięga 3 bln zł. Koncepcja anulowania długów jest jak na razie odrzucana przez rząd jako niesprawiedliwa i zniechęcająca do oszczędnego gospodarowania.

Ocena zróżnicowania sytuacji finansowej gmin w Polsce jest niezwykle trudna, gdyż w Polsce w dalszym ciągu nie istnieje zorganizowany bank danych, zawierający najważniejsze informacje o budżetach lokalnych. Co więcej, nie zanosi się, żeby taki bank mógł powstać w najbliższej przyszłości. Sytuacje, w których dane takie są konieczne (np. przygotowywanie podziału subwencji), wymagają nerwowego przeprowadzania doraźnych akcji zbierania informacji. Stan ten uniemożliwia również w pełni rzetelną ocenę systemu finansów lokalnych. Na wykorzystane w tej pracy materiały składają się: dane o finansach gmin w 1985 r., dane o sytuacji w 250 gminach w roku 1986 i 1987 zebrane przy okazji badania strategii władz lokalnych (Bartkowski i in. 1990). Dane o budżetach w 1991 r. pochodzą z ankiety, na którą odpowiedziało 267 gmin oraz z opublikowanych wielkości subwencji rządowych otrzymywanych przez gminy.

Porównanie stanu finansów lokalnych w starym i nowym systemie samorządowym jest bardzo trudne. Po pierwsze zmienił się zakres zadań. Najpoważniejsza zmiana dotyczy wydatków na oświatę i wychowanie — do końca lat osiemdziesiątych najpoważniejszej pozycji w budżetach gmin (w 1985 r. — 39% całości wydatków w miastach i aż 54% w gminach wiejskich). W nowym systemie finansowym decyzję o przejęciu odpowiedzialności za szkoły podstawowe pozostawiono radom gminnym. Dopiero w 1994 r. ma to być zadaniem własnym wszystkich gmin. Fakt przejęcia, bądź nie szkół wpływa oczywiście zasadniczo na wielkość i strukturę wydatków lokalnych. Wiąże się z tym specjalna subwencja na utrzymanie szkół. Większość gmin była nieufna, często można się było spotkać ze stanowiskiem, że *teraz obiecują nam dotacje, a potem będziemy musieli radzić sobie sami*. Dlatego w roku bieżącym tylko 10% gmin zdecydowało się przejąć szkoły na swoje utrzymanie. Częściej robiły to miasta

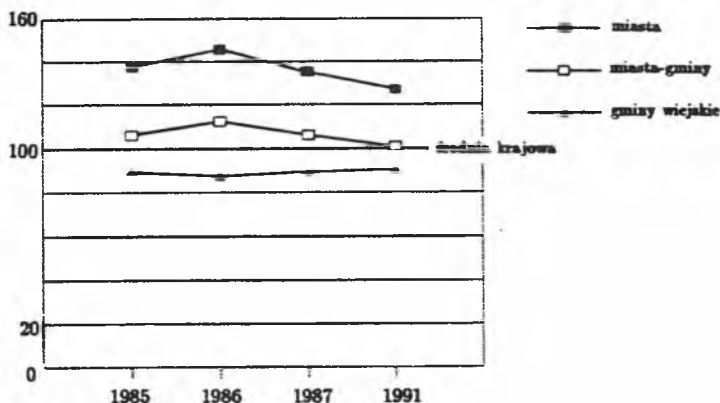
(ok. 20%), rzadziej miasta-gminy (10%), a najrzadziej — gminy wiejskie, zwłaszcza te o peryferyjnym położeniu (7%). Co ciekawe, wśród obszarów wiejskich największą nieufność wykazały gminy położone w regionach o największych tradycjach samorządności: Galicja (tylko 4% jednostek przejęło szkoły) i Wielkopolska (6%). Z kolei najczęściej o przejęcie szkół występowały gminy w województwach tzw. Ściany Wschodniej (12%) i Ziemi Odzyskanych (14%). Ponieważ dane, którymi dotychczas dysponujemy są bardzo ubogie, niemożliwe byłoby porównywanie sytuacji finansowej gmin uwzględniających i nie uwzględniających szkół w swoich budżetach. Dlatego też dalsza analiza dotyczyć będzie tylko 90% gmin tych, w których szkoły w dalszym ciągu finansowane są przez kuratorium.

Po drugie, w chwili obecnej dysponujemy jedynie zatwierdzonymi projektami budżetów lokalnych oraz bardzo szczątkowymi danymi o ich wykonaniu w ciągu pierwszych pięciu miesięcy. Doświadczenia lat ubiegłych wskazują, że planowane budżety różnią się czasem znacznie od realizowanych. W tym roku szczególnych trudności nastręczyło oszacowanie dochodów z mienia komunalnego oraz z niektórych podatków. Także wysokość dotacji uległa w ciągu roku pewnym zmianom. Przykładowo, w maju Ministerstwo Finansów przekazało gminom pewne dodatkowe środki pochodzące z rezerw; większość gmin w woj. warszawskim otrzymała dodatkowo po ok. 40 mln zł, a np. subwencje przydzielone Fułtuskowi zwiększyły się o ponad 1,5 mld. zł. Niemożliwe było uwzględnienie tych zmian w analizowanych materiałach. Nie wiadomo w dodatku czy jest to zmiana ostatnia.

Po trzecie, porównywanie wielkości realnych wydatków jest bardzo utrudnione przez nieznaną stopę inflacji w bieżącym roku.

Wszystkie te trudności sprawiają, że zdecydowałem się jedynie na porównanie zróżnicowania, a nie wielkości dochodów lokalnych w starym i nowym systemie. Zarówno przed, jak i po reformie podział gmin w zależności od wielkości budżetu *per capita* pokrywa się w znacznej mierze z podziałem na miasta, miasta-gminy i gminy wiejskie. Rysunek 3 wskazuje, że zróżnicowanie między tymi grupami jednostek uległo zmniejszeniu. O ile w 1985 r. dochody *per capita* miast były o 40% wyższe od średniej krajowej, to w roku bieżącym stanowią już tylko 125% średniej. Pewien problem polega na tym, że stosunkowo nieliczna grupa miast straciła bardzo znacznie, natomiast relatywna poprawa sytuacji rozłożyła się na liczną grupę gmin wiejskich (jako cała grupa poprawiły one swą sytuację nieznacznie z 88% w 1985 r. do 90% średniej krajowej w roku 1991). Dlatego być może pogorszenie sytuacji w miastach jest problemem głośnym, zaś relatywna, ale niewielka, poprawa w gminach wie-

skich nie została zauważona. W dodatku silny spadek dochodów dotyczy też niektórych grup jednostek wiejskich. Najwyraźniej zaznaczyło się to w gminach położonych na Ścianie Wschodniej, gdzie wielkość dochodów spadła z ponad 85% średniej krajowej w 1985 r. do, 76% w 1991 r. Wiązać to należy z postępującą depopulacją i pogłębianiem się zacofania gospodarczego tego regionu.



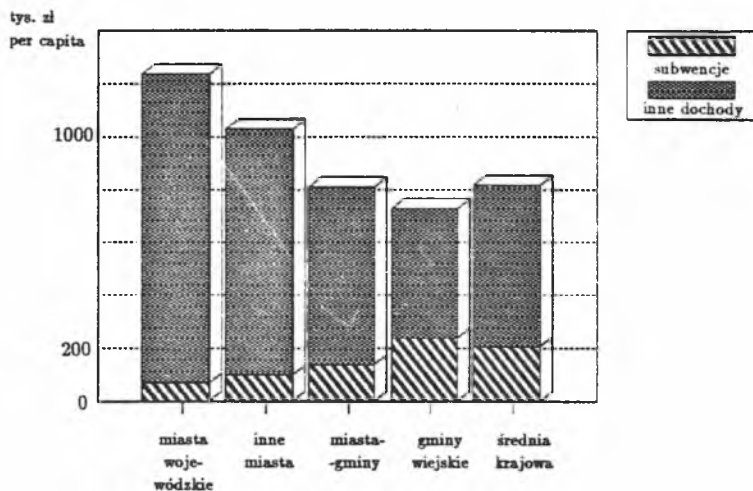
Rys. 3. DOCHODY BUDŻETÓW LOKALNYCH

Wydaje się, że zmiany w rozkładzie wielkości dochodów lokalnych łączą się przede wszystkim z nowym systemem dotacji. W starym systemie dochody lokalne były silniej (dodatkowo) skorelowane z wielkością otrzymywanych dotacji niż z dochodami własnymi gminy. Według wcześniejszych badań (Swianiewicz 1989) w 1985 r. wśród 10 najbogatszych gmin znajdowały się tylko dwie, w których dochody własne decydowały o wielkości budżetu. W pozostałych ośmiu dochody własne pokrywały zaledwie 20–50% wydatków, a zatem ich relatywne bogactwo miało swoje źródło przede wszystkim w wysokich dotacjach. Z drugiej strony znane są przykłady gmin z bardzo niskimi dochodami własnymi, otrzymujące bardzo niskie dotacje. Nowy system rozdziału dotacji wyklucza takie sytuacje. Według ustawy wielkość otrzymanej subwencji zależy przede wszystkim od liczby ludności i wielkości dochodów własnych. Dane empiryczne potwierdzają ujemną zależność między wielkością dotacji i dochodami własnymi (korelacja -0.50 , istotna na poziomie $\alpha = .001$).

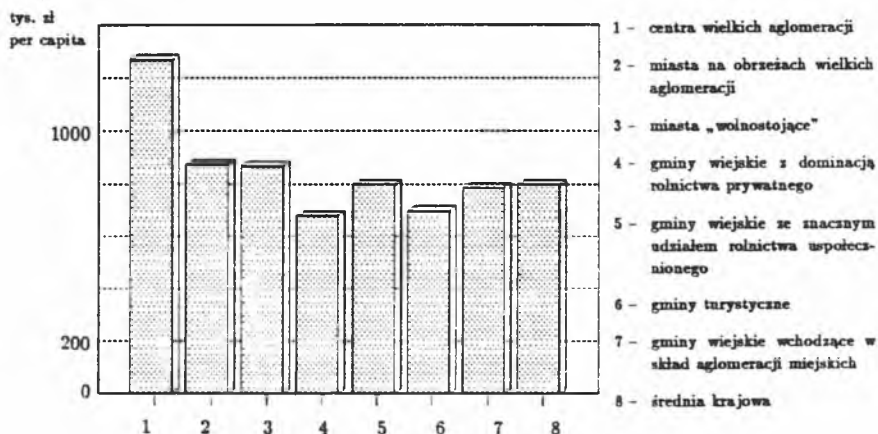
Rysunek 4 wskazuje, że pomimo tych zmian wielkość dochodów budżetowych w dalszym ciągu silnie wiąże się z hierarchią systemu osadniczego. W miastach wojewódzkich przekracza ona 1200 tys. zł *per capita*, w pozostałych miastach nieznacznie przekracza 1000 tys., a w gminach wiejskich wynosi zaledwie 725 tys. zł. (przy średniej krajowej 800 tys. zł). Odwrotna jest zależność budżetów lokalnych od otrzymywanych subwencji. W miastach wojewódzkich stanowią one ok. 6% całości dochodów, w pozostałych miastach 10%, w miastach-gminach 16%, a w gminach wiejskich prawie 32%. Zależność ta nie występowała w takim stopniu w poprzednim systemie finansowym. W roku 1985 dotacje stanowiły 37% dochodów miast, 49% miast-gmin i 47% gmin wiejskich.

Innego typu zróżnicowanie ilustruje rys. 5. Wynika z niego, że największymi dochodami dysponują duże miasta (w analizowanej próbie niemal tożsame z miastami wojewódzkimi) – 1290 tys. zł/1 mieszkańca, natomiast miasta położone na obrzeżach aglomeracji oraz miasta samodzielne mają dochody bardzo zbliżone (odpowiednio 893 tys. zł i 879 tys. zł)⁵. Pewna trudność w ocenie wynika z tego, że należałoby wyróżnić co najmniej dwa podtypy miast w pobliżu wielkich aglomeracji: miasta-sypialnie oraz miasta posiadające własną rozwiniętą bazę ekonomiczną, przede wszystkim produkcję o charakterze rzemieślniczym, spółki z udziałem kapitału zagranicznego itp. (do tej drugiej podgrupy należy np. większość miast wokół Warszawy i Poznania). Niestety, nie dysponujemy odpowiednio szczegółowymi danymi by przeprowadzić taki podział. Mimo to można pokusić się o następujące uogólnienie. W roku 1985 dochody miast w pobliżu aglomeracji były nieznacznie ale wyraźnie większe niż miast samodzielnych, obecnie są one niemal równe. Wydaje się, że zmiana ta wiąże się zarówno ze zmianą systemu finansów lokalnych, jak i z przekształceniem struktury gospodarki. Wpływ nowego prawa o finansach gmin na sytuację względnie bogatych miast z silnie rozwiniętą gospodarką prywatną jest dwojakiego rodzaju. Po pierwsze ich sytuacja jest bardziej stabilna. Zlikwidowany został uznaniowy system udziałów województwa w dochodach gmin (który odbierał im znaczną część wpływów), władze lokalne mogą dysponować wszystkimi zgromadzonymi dochodami. Z drugiej strony główne źródło ich dochodów – podatki od przedsiębiorstw gospodarki nieuspołecznionej (używając terminologii z lat ubiegłych) – obecnie tylko w części (od 5 do 50%) przypadają gminom. Powoduje to spadek niektórych dochodów. Np. w Wesołej k. Warszawy (jedno z najbogatszych miast w Polsce) dochody z

⁵Należy przypomnieć, że w tej klasyfikacji miasta i miasta-gminy zostały zaliczone do jednej grupy.



Rys. 4. DOCHODY BUDŻETÓW LOKALNYCH W 1991 ROKU



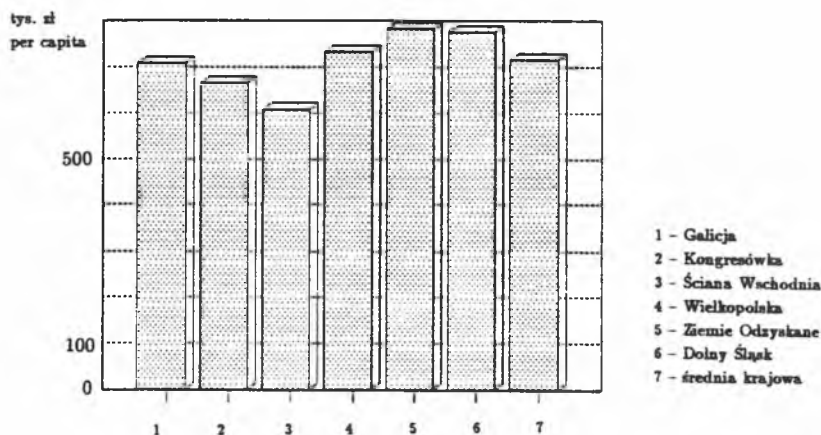
Rys. 5. DOCHODY BUDŻETÓW LOKALNYCH W 1991 ROKU
ZRÓŻNICOWANE WG TYPÓW GMIN

podatku dochodowego od rzemiosła wyniosły w 1990 r. 9 mld zł, na rok bieżący planuje się zaledwie 5,2 mld. W przypadku podatku od płac od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w roku ubiegłym wpływy wyniosły 1,5 mld zł, zaplanowane na rok bieżący wyniosą 600 mln. Z kolei miasta, w których istnieją duże przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej (większość tzw. miast samodzielnych) po raz pierwszy zyskały znaczne i stabilne udziały we wpływach podatkowych od tych przedsiębiorstw. Dochody ich uległy zatem zwiększeniu. Tę zmianę pozycji miast o różnym typie struktury gospodarczej „łagodzi” głębokie załamanie produkcji w sektorze uspołecznionym i relatywnie lepsza kondycja przedsiębiorstw prywatnych.

Badanie przeprowadzone w 1985 wykazało, że jednostkami stosunkowo bogatymi były też miasta z rozwiniętą funkcją turystyczną, zwłaszcza te położone w pobliżu Bałtyku (Swianiewicz 1989). Niestety, analizowana obecnie próba okazała się zbyt mała, by można było wyróżnić tę grupę. Należy się jednak spodziewać, że można do niej odnieść podobne uwagi, jak do miast położonych w pobliżu wielkich aglomeracji. Ich bogactwo wynikało bowiem również ze znacznego rozwoju przedsiębiorstw prywatnych (w tym przypadku nastawionych na obsługę ruchu turystycznego).

We wszystkich wyróżnionych typach gmin wiejskich dochody budżetów (liczone na 1 mieszkańca) są niższe niż w którymkolwiek z typów miast i miast-gmin. Najbogatszą grupą gmin wiejskich są gminy ze znacznym udziałem rolnictwa uspołecznionego (przede wszystkim w Polsce Zachodniej i Północnej), gdzie średnie dochody na 1 mieszkańca wynoszą 805 tys. zł. Te stosunkowo wysokie dochody łączą się zapewne nie tylko z podatkami od przedsiębiorstw rolniczych, ale i ze względnie zróżnicowaną strukturą gospodarczą. Najuboższe są gminy rolnicze z dominacją sektora prywatnego (689 tys. zł *per capita*). Wyróżniające się dochody gmin wiejskich w pobliżu wielkich aglomeracji wynikają zarówno z często rozwiniętego na ich terenie rzemiosła, jak i z wyższych dochodów z podatku rolnego od działów specjalnych (intensywna uprawa warzyw lub kwiatów). Obraz ten powtarza się w znacznej mierze przy analizie zróżnicowania regionalnego (rys. 6). Najbogatsze są gminy wiejskie na Ziemiach Odzyskanych (dochody na 1 mieszkańca 791 tys. zł) i na Dolnym Śląsku (790 tys. zł). Następne miejsce zajmują gminy Wielkopolski (753 tys. zł), o wysokim poziomie produkcji rolnej i stosunkowo zróżnicowanej strukturze gospodarki. Ostatnie miejsca przypadają regionom, w których przeważają rolnicze gminy z dominacją małych gospodarstw prywatnych (często chłopo-robotniczych). Na niekorzyść

wyróżniają się szczególnie gminy położone na Ścianie Wschodniej (611 tys. zł/1 mieszkańca).



Rys. 6. DOCHODY GMIN WIEJSKICH W 1991 ROKU ZRÓŻNICOWANE WG REGIONÓW

Nierówne rozmieszczenie źródeł dochodów własnych powinno być do pewnego stopnia rekompensowane przez system dotacji. Około 2/3 (1563) gmin otrzymało dotację wyrównawczą. Z drugiej strony 101 najbogatszych gmin ma zmniejszoną dotację do podstawowych wydatków bieżących. Pojawiają się pytania: Jak można ocenić obecne zróżnicowanie dochodów gmin? Czy należałoby dążyć do dalszego wyrównywania różnic czy też korzystniejsze byłoby zezwolenie na większe rozpiętości dochodów?

W porównaniu z poprzednio obowiązującym systemem trzeba zwrócić uwagę, że nowy system — przy wszystkich niedoskonałościach formuły rozdziału dotacji i mimo błędów popełnionych przez Ministerstwo Finansów — zapewnia bardziej racjonalny obraz zróżnicowania. W odróżnieniu od systemu poprzedniego, bogactwo gminy wynika na ogół z dobrze rozwiniętej gospodarki i dużych dochodów własnych, a nie z niesprawiedliwie wysokich dotacji. Z kolei wielkość dotacji jest ujemnie skorelowana z wielkością dochodów własnych i wielkością dochodów całkowitych.

Jednoznaczna ocena wielkości i kształtu istniejących zróżnicowań jest praktycznie niemożliwa. Duże miasta znajdują się wśród najzagorzalszych krytyków nowego systemu finansowego. Prezydenci sześciu

największych aglomeracji wystosowali do premiera list otwarty z żądaniem dodatkowej pomocy dla wielkich miast. Twierdzą oni, że istnieje 40% luka między obecnymi dochodami a wydatkami koniecznymi do utrzymania najważniejszych usług miejskich. Jak wynika z przytoczonych wyżej danych miasta te należą do najbogatszych jednostek w naszym kraju. Czy jest to więc tylko typowa dla większości gmin (a w tym wypadku poparta szczególnym znaczeniem politycznym) próba wytargowania czegoś więcej dla siebie bez oglądania się na potrzeby innych? Trzeba pamiętać, że ponad 50% wszystkich gmin złożyło odwołanie od decyzji ministerstwa. Odwołania te są tylko po części reakcją na błędy popełnione przez Ministerstwo Finansów. Wynikają po części z przyzwyczajeń pochodzących z poprzedniego systemu, w którym pierwotnie przyznana suma była tylko wstępem do długotrwałych przetargów i negocjacji. Dla wielu gmin trudny do zaakceptowania jest fakt, że wysokość otrzymanej subwencji nie zależy od „jakości” złożonego podania lub możliwości nieformalnego nacisku na władze wyższego szczebla, lecz od przeprowadzanych przez centrum szacunków dochodów własnych i potrzeb wszystkich gmin. Akceptacja taka nie musi zakładać bezkrytycznej akceptacji przyjętej przez rząd metody kalkulacji.

Ocena zróżnicowań, czy też ocena rzeczywistej sytuacji finansowej poszczególnych gmin jest jednak bardziej złożona. Większe miasta mają większe wydatki na jednego mieszkańca w większości krajów świata. Nie oznacza to, że ich sytuacja jest bardziej komfortowa, muszą bowiem rozwiązywać pewne specyficzne problemy takie, jak: komunikacja publiczna (obsługująca także przyjeżdżających do pracy z okolicznych miejscowości), brak miejsc parkingowych, szczególne obciążenie służb oczyszczania miasta itp. Z drugiej strony wyjątkowo silna presja na zwiększanie ich wydatków wynika często z działalności swego lobby, utworzonego przez świadczące usługi komunalne przedsiębiorstwa. Tworzą one znacznie silniejszą grupę nacisku niż konsumenci. Problem polega na tym, że jak dotychczas w Polsce nikt nie próbował rzetelnie policzyć (oszacować) potrzebnych wydatków gmin różnego typu. Sumy wymieniane przez władze lokalne wielkich miast są pewną demagogią, bowiem ekstrapolują dotychczasowe wydatki skrajnie nieefektywnych przedsiębiorstw komunalnych. Jest oczywiste, że prawidłowy szacunek potrzeb powinien uwzględniać koszty jednostkowe, w przeciwnym razie mielibyśmy ocenę popytu (a nie zapotrzebowania) na środki finansowe. Z trudności dokonania takiego szacunku zdawali sobie sprawę twórcy obecnej ustawy o dochodach lokalnych, dlatego też wskazali precyzyjnie, w jaki sposób uzależnić wysokość dotacji od siły podatkowej

gminy i od liczby ludności, natomiast niektóre czynniki wpływające na zróżnicowanie potrzeb (np. funkcje stołeczne, struktura gospodarki) zostały tylko wymienione, a obowiązek jakiegoś ich uwzględnienia przerzucano na Ministerstwo Finansów. W ogóle nie zostały uwzględnione czynniki związane ze specyficzną strukturą społeczną ludności (np. znaczny udział ludzi starych lub dzieci, szybko zmieniająca się liczba ludności itp.). Nie spróbowano do tej pory odpowiedzieć na pytania: jaka powinna być relacja między poziomem subwencji, a aktualnym poziomem wyposażenia w urządzenia infrastruktury? czy w gminach, w których jest mniej takich urządzeń subwencje powinny być mniejsze, bo nie ma wydatków na ich utrzymanie, czy odwrotnie — większe, bo trzeba je rozbudowywać? Oczywiście obu wymienionym tu rodzajom wydatków przyporządkowane są inne subwencje: utrzymaniu istniejącego wyposażenia — subwencja na podstawowe wydatki bieżące, a rozbudowie infrastruktury — subwencja inwestycyjna. Ograniczenie się do takiej konstatacji jest jednak unikiem w sytuacji, w której wysokość ani jednej, ani drugiej dotacji nie została precyzyjnie określona. Okres kryzysu gospodarczego stwarza pokusę skoncentrowania się na pierwszym podejściu — finansowaniu wydatków na już istniejące wyposażenie, jednak takie podejście wyklucza zmianę istniejącego *status quo*.

Niestety, w najbliższym czasie trudno sobie wyobrazić stworzenie w miarę pełnego systemu oceny. Ta pesymistyczna wizja wynika z braku odpowiedniego banku informacji o dochodach i wydatkach gmin, jak również z ułomności innych gromadzonych danych statystycznych. Bogata literatura zachodnia, dotycząca sposobu kalkulacji dotacji oparta jest przede wszystkim na szerokim i szybko dostępnym materiale statystycznym (por. np. Bramley 1990). Nowo wprowadzane rozwiązania mogą być bardzo szybko weryfikowane przez wyczerpujące analizy empiryczne, np. oparta na danych liczbowych ocena nowego systemu dotacji w Anglii została opublikowana już kilka miesięcy po wprowadzeniu jej w życie (Owen 1990). Można się spodziewać, że kolejny tworzony w Polsce system dotacji będzie oparty wyłącznie na teoretycznych dyskusjach ekspertów i na — niekoniecznie przystających do naszej sytuacji — doświadczeniach innych krajów.

Dotychczasowe rozważania opierały się na danych dotyczących zatwierdzonych planów budżetów gmin. Szczególna sytuacja zmiany ustroju gospodarczego sprawia, że przyjęte szacunki mogą okazać się bardzo nieprecyzyjne. Hipotezę tę potwierdzają publikowane informacje o wykonaniu budżetu państwa — poszczególne wskaźniki znacznie różnią się od zakładanych. Brak jest tak szczegółowych danych odnośnie budżetów

lokalnych, należy się jednak spodziewać, że sytuacja jest podobna. Zmniejszenie dochodów budżetu państwa pochodzących z podatków od przedsiębiorstw powoduje też zmniejszenie udziału gmin w podatkach centralnych. W przypadku Warszawy w ciągu czterech miesięcy dochody od jednostek gospodarki uspołecznionej wyniosły tylko 16% planowanych na cały rok (w tym podatek dochodowy 14%), natomiast dochody od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą 57% zaplanowanych w skali rocznej. Wyższe od spodziewanych są też dochody z tytułu opłat dzierżawnych. Można się spodziewać, że w innych miastach i gminach proporcje są podobne. Jest więc prawdopodobne, że względnemu pogorszeniu ulegnie sytuacja finansowa gmin, których dochody zdominowane są przez przedsiębiorstwa państwowe. Nowością w stosunku do lat ubiegłych jest to, że zasobność kasy lokalnej będzie również w znacznym stopniu zależeć od umiejętnej polityki władz lokalnych. Duże znaczenie będzie miała np. sprawność przeprowadzania inwentaryzacji mienia komunalnego i umiejętność wykorzystania majątku gminy. Dotyczy to zarówno bieżącego roku (np. umiejętność odpowiedniego skalkulowania opłat dzierżawnych), jak i perspektywy wieloletniej (np. zainteresowanie kapitału inwestycjami na terenie gminy).

System finansowania samorządów lokalnych będzie zmodyfikowany. Propozycje zmian ma przedstawić Ministerstwo Finansów w sierpniu, nie jest więc możliwe w tym opracowaniu (pisanym w czerwcu) przewidzenie wszystkich zmian jakie zostaną zaproponowane. Także sformułowanie szczegółowych sugestii dotyczących nowych regulacji wymagałoby znacznie intensywniejszych studiów i dostępu do dokładniejszych materiałów dotyczących tegorocznych budżetów gminnych. Można jednak sformułować kilka bardziej ogólnych uwag.

Najważniejszą z zapowiadanych zmian będzie wprowadzenie powszechnego podatku od dochodów osobistych oraz podatku od wartości dodanej. Gminy będą prawdopodobnie miały swój udział przynajmniej w pierwszym z wymienionych podatków. Należy się spodziewać, że gminy nie będą miały żadnej swobody kształtowania wielkości przypadającej na nie części podatku, choć osobiście uważam, że pozostawienie tutaj pewnej autonomii władzom lokalnym (jak to ma miejsce np. w krajach skandynawskich) byłoby wskazane. Wprowadzenie podatku dochodowego spowoduje pewne spłaszczenie rozpiętości w dochodach gmin biednych i bogatych, nawet jeżeli od podatku tego zwolnione będą dochody z działalności rolniczej. Na sytuację najbiedniejszych gmin pozytywnie wpłynie opodatkowanie dochodów osób mieszkających na wsi, a pracujących w pobliskich miastach, przede wszystkim tzw. chłopo-

-robotników, którzy prawdopodobnie będą w Polsce istnieć nadal — choć w mniejszej niż obecnie liczbie. Reforma może mieć też pozytywny wpływ na dochody gmin podmiejskich, dla których funkcja mieszkaniowa jest jedną z głównych funkcji. Stanie się tak przy założeniu, że podatek dochodowy będzie płacony w miejscu zamieszkania, a nie w miejscu pracy. To drugie rozwiązanie — mimo, iż łatwiejsze technicznie — z punktu widzenia samorządów byłoby poważnym błędem.

Drugim elementem, który może wpłynąć na zmianę dochodów własnych gmin będzie uporządkowanie spraw związanych z przejmowaniem mienia komunalnego. Fakt ten będzie miał jednak stosunkowo małe znaczenie dla typowo rolniczych gmin wiejskich, w których mienie komunalne ograniczy się na ogół do obiektów, które z założenia nie będą przynosić znacznych dochodów (szkoły, ośrodki zdrowia itp.). Jedynym wyjątkiem mogą być grunty komunalne. W sprzyjających warunkach i przy aktywnej polityce władz lokalnych mogą być one magnesem dla inwestorów z zewnątrz. Inwestycje te mogą być źródłem znaczących bezpośrednich (podatki) i pośrednich (miejsca pracy, rozwój infrastruktury) korzyści dla gmin. Należy się spodziewać, że okazję taką będą mogły wykorzystać gminy z jednej strony aktywne (innowacyjne), a z drugiej — obdarzone korzystnym dla potencjalnych inwestorów położeniem (np. dobre warunki ekologiczne, bliskość granic, ważnych ciągów komunikacyjnych, dużych aglomeracji itp.).

Postulowana często decentralizacja dochodów budżetu państwa, choć w wielu przypadkach słuszna, nie sprawi cudu. Nie poprawi ona w znaczący sposób sytuacji gmin, zwłaszcza ubogich gmin rolniczych. Decentralizacja środków musi pociągnąć za sobą decentralizację funkcji, a to z kolei spowoduje większe zapotrzebowanie na środki. Zmniejszenie luki między posiadanymi a potrzebnymi środkami wymaga zwiększenia łącznej puli do podziału i (lub) radykalnej reformy sposobu świadczenia usług lokalnych. Oba te warunki nie mogą być spełnione w krótkim czasie.

Z powyższych uwag wynika, że nie należy liczyć, iż wieloletnie zaniedbania w rozwoju infrastruktury technicznej na terenach wiejskich mogą być w znaczący sposób zredukowane za pomocą środków pochodzących z budżetów lokalnych. Jedynym realnym wyjściem jest stworzenie warunków dla inwestycji kapitału prywatnego, zwłaszcza pochodzącego z zagranicy. Głównym zadaniem władz lokalnych w zakresie polityki gospodarczej będzie stwarzanie takich właśnie możliwych do zaakceptowania warunków.

Jednym z głównych punktów spornych dotyczących finansów lo-

kalnych jest sposób rozdzielania dotacji. Należy dążyć do stworzenia dokładniejszych kryteriów podziału. Oczywiście by system taki był sprawiedliwy musi być stosunkowo skomplikowany. Nieporozumieniem jest formułowany niekiedy zarzut, że istniejący system jest zbyt skomplikowany by przeciętny człowiek mógł go zrozumieć, przy jednoczesnym oskarżaniu go o nieuwzględnianie tych, czy innych potrzeb. Sposoby rozdziału dotacji istniejące w większości krajów zachodnioeuropejskich są znacznie bardziej skomplikowane i nie wydaje się, by możliwe było ich znaczne uproszczenie. Podobnie nieporozumieniem jest powtarzany ostatnio coraz częściej postulat by rozdział dotacji przekazać na szczebel wojewódzki, gdyż tam łatwiej jest ocenić rzeczywiste potrzeby lokalne. Rozumowanie takie prowadzi nieuchronnie do powrotu dawnego, skrajnie nieefektywnego i niesprawiedliwego systemu. Należy dążyć do stworzenia takiego systemu, w którym rozdział sum pomiędzy poszczególne gminy byłby zabiegiem czysto technicznym. Można co najwyżej w okresie przejściowym zachować pewną rezerwę na korygowanie nieuchronnych błędów. Natomiast prawdą jest, że zgromadzenie wszystkich potrzebnych danych i przeprowadzenie olbrzymiej ilości obliczeń w Ministerstwie Finansów może prowadzić do powtarzających się błędów. Dlatego należy dążyć do jak najszybszego stworzenia zapowiadanych w ustawie Regionalnych Izb Obrachunkowych, które mogłyby przejąć ten obowiązek.

5.2. Problemy lokalne wymagające rozwiązania w najbliższej przyszłości

5.2.1. Dziedziny gospodarki lokalnej wymagające szczególnej uwagi

Respondenci proszeni byli o ocenę (w pięciostopniowej skali) wagi różnych problemów, przed którymi stoi społeczność lokalna. W przypadku ankiet przeprowadzanych wśród mieszkańców, radnych, przewodniczących rad oraz wójtów/burmistrzów do oceny przedstawiono 9 dziedzin gospodarki, w przypadku sekretarzy gmin pytanie to było bardziej szczegółowe i obejmowało 21 dziedzin. Dla każdej dziedziny gospodarki policzone zostały średnie ważone odpowiedzi, przyjmując, że odpowiedź *nieważne* traktowana jest jako 1, *mało ważne* — 2, *średnio ważne* — 3, *ważne* — 4, *bardzo ważne* — 5. Analiza skoncentrowana jest przede wszystkim na wypowiedziach przedstawicieli władz lokalnych, jednak w niektórych przypadkach uwzględnione zostały także wyniki ankiety prze-

prowadzonej wśród mieszkańców (jest to każdorazowo wyraźnie zaznaczone).

Tabela 5.1. NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY GMIN W OPINII MIESZKAŃCÓW I PRZEDSTAWICIELI WŁADZ LOKALNYCH (ŚREDNIE WAŻONE OCEN)

	Mieszkańcy (N=493)	Radni (N=395)	Przewodniczący rad (N=235)	Wójtowie (N=256)	Sekretarze gmin ² (N=241)
budowa nowych mieszkań	3.93	3.67	3.17	3.23	3.42
remonty mieszkań	3.52	3.28	2.89	2.97	3.59
oświata	3.90	3.83	3.88	3.72	4.09
zaopatrzenie w wodę	3.46	4.08	4.39	4.41	4.37
transport publiczny	3.00	2.86	2.75	2.70	2.57
szkła zdrowia	4.14	4.01	3.99	3.79	3.70
ochrona środowiska	4.25	4.59	4.54	4.65	4.54
telekomunikacja	3.79	4.05	4.41	4.49	4.38
poprawa stanu dróg	3.66	3.90	4.16	4.17	4.22
utylizacja ścieków	a	a	a	a	4.60
wywóz śmieci	a	a	a	a	4.16

² wyniki ankiety pocztowej przeprowadzonej w maju 1991 r.

a — w ankiecie przeprowadzonej zimą 1991 r. nie było tego pytania

Jak pokazuje tabela 5.1. odpowiedzi poszczególnych grup respondentów — przedstawicieli władz lokalnych są bardzo zbliżone⁶. Nieco inne są natomiast odpowiedzi mieszkańców. Za najważniejszy problem powszechnie uważa się sprawy związane z ochroną środowiska. Zdaniem władz lokalnych następnymi co do ważności problemami są: telekomunikacja, zaopatrzenie w wodę i poprawa stanu dróg. Natomiast mieszkańcy najbardziej doceniają wagę służby zdrowia, budowy nowych mieszkań i oświaty. Opinie wyrażane przez radnych znajdują się pośrodku między poglądami jednej i drugiej grupy respondentów. W porównaniu z wójtami, przewodniczącymi rad i sekretarzami radni wyżej oceniają problemy służby zdrowia, od mieszkańców odróżnia ich przywiązywanie mniejszej wagi do budowy nowych mieszkań i oświaty. Zróżnicowanie to tylko do pewnego stopnia można wyjaśnić przez inną (terytorialną) próbę mieszkańców i władz lokalnych. Ankiety z mieszkańcami przeprowadzano w 3 gminach miejskich lub miejsko-gminnych i tylko 2 w gminach wiejskich, podczas, gdy wśród pozostałych respondentów zdecydowanie domi-

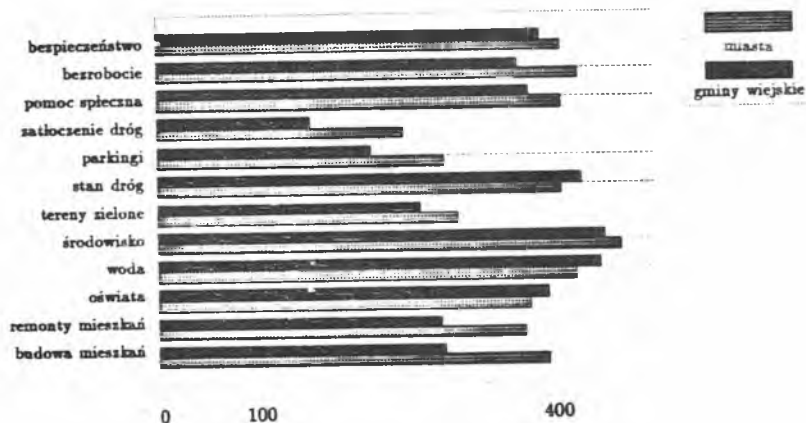
⁶ Dlatego też w dalszej części zróżnicowania w ocenie dziesięciu przedstawionych tylko sekretarzom gmin są uogólniane na całą badaną zbiorowość.

nują przedstawiciele gmin wiejskich. Jednak wśród władz miast i miast-gmin na pierwszych czterech miejscach wymieniane są te same problemy, co w przypadku gmin wiejskich, jedynie ich kolejność jest nieco inna. Przedstawiciele władz zdają się przywiązywać większą wagę do urządzeń infrastruktury technicznej, których stan jest warunkiem rozwoju gminy. Natomiast mieszkańcy większą wagę przykładają do codziennych uciążliwości życia. Podział ten jest naturalnie pewnym uproszczeniem, gdyż brak telefonów, wodociągów czy zły stan dróg również wpływają na pogorszenie warunków życia codziennego, zaś z drugiej strony brak mieszkań jest barierą rozwoju ekonomicznego. Ogólna zależność wydaje się jednak jasna. Z tego zróżnicowania ocen wyrażanych przez ludność i przez władze lokalne zdają sobie sprawę również niektórzy radni. M. Latoszek na podstawie badań prowadzonych w Żukowie stwierdza, że: *Gdyby porównać obecne priorytety do programów jakie konstruowane były na użytek kampanii wyborczej przez Komitety Obywatelskie „Solidarność”, to uwidacznia się zepchnięcie na dalszy plan sfery spraw socjalno-bytowych, a także innych, związanych ze sferą budżetową.*

A. Kowalczyk opierając się na wynikach badań władz lokalnych z roku 1988 (Bartkowski i in. 1990), stwierdził, że: *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.* Zróżnicowanie ocen formułowanych przez władze lokalne i przez mieszkańców wskazuje, że projekcja ta jest procesem subiektywnym. Ten sam wniosek można sformułować w odniesieniu do porównania wskazań respondentów w roku 1988 i 1991. Trzy lata temu najczęściej wymienianymi problemami były (kolejno): ochrona środowiska, zaopatrzenie w wodę, oświata, zaopatrzenie w gaz, gospodarka mieszkaniowa, poprawa sieci dróg. W okresie jaki upłynął między badaniami w świadomości władz lokalnych obniżyło się znaczenie oświaty, podniosło zaś telefonizacji, w mniejszym stopniu proces ten dotyczył także roli gospodarki mieszkaniowej i rozbudowy sieci dróg. Potwierdza to wyżej sformułowaną opinię, że w świadomości liderów wzrosło znaczenie stanu infrastruktury technicznej w gminie. Warto zwrócić uwagę, że ocena przedstawiona przez naczelników gmin i przewodniczących rad narodowych w 1988 r. jest bliska ocenom wyrażanym w 1991 r. przez mieszkańców. Zróżnicowanie to pozwala wysunąć hipotezę, że władze lokalne są obecnie w większym stopniu nastawione na problemy związane z perspektywami rozwoju ekonomicznego, w mniejszym zaś na zaspokajanie codziennych potrzeb mieszkańców. Zmianę tę należy oczywiście wiązać z

przekształceniami systemu gospodarczego kraju, być może jest ona wyrazem pewnego realizmu – rozwiązywanie problemów oświaty, służby zdrowia, budownictwa mieszkaniowego nie jest możliwe w warunkach stagnacji gospodarki lokalnej. Elementy weryfikacji tej hipotezy zawarte są w trzeciej części tego rozdziału.

Naturalne jest, że różnego rodzaju problemy postrzegane są jako najważniejsze w różnych typach jednostek. Zróżnicowanie między gminami wiejskimi i miastami przedstawia rys. 7. Ogólnie rzecz biorąc hierarchia wymienianych problemów jest podobna, dają się jednak zauważyć pewne różnice. Na obszarach miejskich znacznie częściej wymieniano sprawy związane z budownictwem mieszkaniowym, bezrobociem, pomocą społeczną, ochroną środowiska. Natomiast w opinii przedstawicieli wsi ważniejsza jest oświata i zaopatrzenie w wodę. W przypadku komunikacji sytuacja jest bardziej złożona – poprawa stanu sieci drogowej ważniejsza jest dla gmin wiejskich, natomiast rozwiązanie problemów zatłoczenia dróg i budowy parkingów – dla miast.



Rys. 7. NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY LOKALNE W MIASTACH I GMINACH WIEJSKICH

Warto jednak dokładniej przyjrzeć się zróżnicowaniu zgłaszanych problemów. Najczęściej wymienianą dziedziną były sprawy ochrony środowiska. Nie jest zaskoczeniem, że zagadnienie to jest w centrum uwagi przede wszystkim władz miejskich. Także wśród niektórych gmin wiejskich kwestie ekologii znajdują się bardzo wysoko. Dotyczy to przede

wszystkim gmin turystycznych i wiąże się zapewne z chęcią zachowania zagrożonych walorów miejscowości uzdrowskowych oraz letniskowych (średnia ważona odpowiedzi — 4,60). Po drugie, sprawy ekologii pojawiają się także często w gminach Polski Północnej i Zachodniej (4,80). Wiąże się to zapewne z potencjalną atrakcyjnością turystyczną części tych terenów (Poj. Zachodniopomorskie, gminy województw: olsztyńskiego, elbląskiego, suwalskiego — nawet nie zaliczane do typowych gmin turystycznych) oraz z występującymi na części tych obszarów zagrożeniami ekologicznymi (województwo legnickie, część Sudetów). Podobna jest charakterystyka wskazywania na problem oczyszczania ścieków, będący częścią zagadnień ochrony środowiska. Problem wywozu śmieci wymieniany jest najczęściej w miastach wchodzących w skład wielkich aglomeracji miejskich (4,45), na obszarach wiejskich zaś — zwłaszcza w gminach turystycznych (4,29). Pokrewne do kwestii ekologicznych sprawy terenów rekreacyjnych wymieniane były przede wszystkim w miastach (średnia ważona odpowiedzi 3,03, przy przeciętnej dla kraju 2,79), zaś na obszarach wiejskich — w gminach turystycznych (3,08) i w pobliżu wielkich aglomeracji miejskich (3,05). Przy wszystkich tych zagadnieniach ujawniają się dwa czynniki wpływające na ocenę pilności problemu. Po pierwsze — jest to obiektywnie trudna sytuacja (np. brak wysypiska śmieci czy terenów rekreacyjnych w aglomeracjach miejskich), po drugie — docenianie znaczenia utrzymania pewnych walorów dla możliwości dalszego pełnienia dotychczasowych funkcji (stąd szczególna dbałość o ekologię w gminach turystycznych).

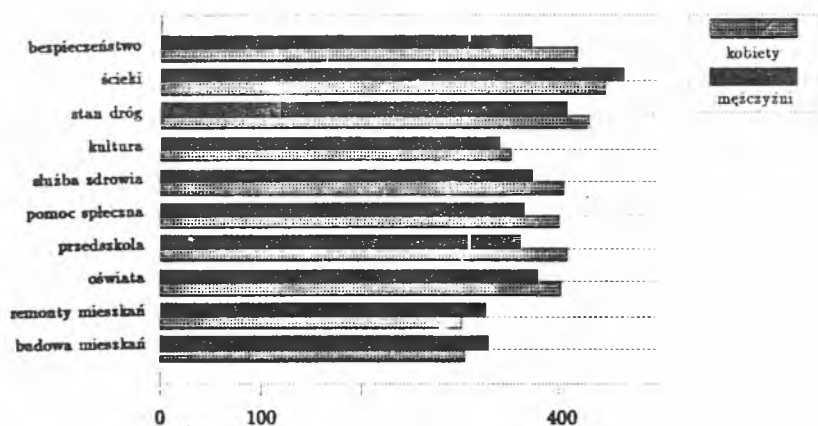
Wyraźne różnicowania występują też w przypadku oceny zagadnienia transportu publicznego. Transport jako bardzo ważny problem widziany jest przede wszystkim w aglomeracjach miejskich, zarówno w samych miastach, jak i w przylegających do nich gminach wiejskich. Fakt ten nie wymaga dodatkowego wyjaśnienia. Interesujące jest natomiast różnicowanie ocen formułowanych przez przedstawicieli administracji (sekretarzy gmin) i polityków lokalnych (burmistrzów, wójtów, przewodniczących rad). Ci pierwsi zdecydowanie częściej wskazywali problem transportu publicznego w miastach. W przypadku polityków lokalnych nie można zaobserwować żadnej wyraźnej tendencji. Wydaje się, że sekretarze zaprezentowali tu spojrzenie bardziej pragmatyczne, organizacyjne, podczas gdy lokalni liderzy spojrzenie problemowe. Prawdą jest bowiem, że tylko w przypadku miast i gmin podmiejskich władze lokalne zajmują się bezpośrednią organizacją transportu publicznego, w wielu przypadkach dziedzina ta stanowi bardzo istotny punkt budżetu, a dyskusje o reformie były ostatnio bardzo częste (patrz: rozdział 5.3.).

Natomiast złe funkcjonowanie PKS i kolei jest często poważnym problemem mieszkańców wsi, jednak rada gminy nie ma na ogół możliwości bezpośredniego (władczego) oddziaływania na tę sytuację.

Na zakończenie tego krótkiego przeglądu zróżnicowania postrzegania różnych problemów ekonomicznych, warto jeszcze zwrócić uwagę na inne cechy, jakimi wyróżniają się gminy Polski Północnej i Zachodniej spośród innych gmin wiejskich. Wyjątkowo mocno stawiane były tam sprawy budownictwa mieszkaniowego (wymieniane jako bardzo ważne prawie tak często, jak w miastach) oraz transportu publicznego i telefonizacji (ten ostatni problem podkreślany był tam najsilniej spośród wszystkich wyróżnionych typów jednostek). Wagę przypisywaną budownictwu łatwo jest wytłumaczyć dużą rolą sektora uspołecznionego w gospodarce tych gmin i znacznie bardziej „socjalistyczną” zabudową wsi na Ziemiach Odzyskanych niż w pozostałych częściach kraju. Mieszkania znacznie częściej są tam własnością komunalną bądź zakładów pracy, nic zatem dziwnego, że władze lokalne stosunkowo często postrzegają ten problem jako *swój*. Pewnym zaskoczeniem może być fakt przywiązywania szczególnie dużej wagi do transportu i telefonizacji. Sytuacja w Polsce Zachodniej i Północnej nie jest pod tymi względami gorsza (a czasem nawet lepsza) niż w np. regionach Polski Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Być może wyjaśnienia należy szukać w stosunkowo dużej powierzchni i małej gęstości zaludnienia gmin na Ziemiach Odzyskanych. Taka struktura osadnictwa sprawia, że problemy infrastruktury związanej z komunikowaniem się wydają się nabierać szczególnej wagi.

Większość poczynionych obserwacji dotyczących różnej percepcji problemów lokalnych w różnych regionach i typach gmin jest zgodna z wynikami badań prowadzonych przez A. Kowalczyka w 1988 r. Świadczy to z jednej strony o tym, że geografia niezaspokojonych potrzeb nie zmieniła się zbyt wiele w ciągu ostatnich trzech lat (co nie dziwi w warunkach stagnacji gospodarki), z drugiej zaś, że czynniki warunkujące postrzeganie różnych problemów pozostają takie same.

Można zadać pytanie: jaki jest wpływ cech społecznych respondenta na postrzeganie wagi problemów jakie musi rozwiązać gmina? Odpowiedź na to pytanie w oparciu o zebrane materiały nie jest prosta. Np. szczupłość danych o sympatiach politycznych sprawia, że trudno jest rozdzielić wpływ poglądów politycznych od wpływu zmiennych środowiskowych. Przykładowo: sympatycy PSL występują głównie na obszarach wiejskich, na ile specyfika ich opinii wynika z afiliacji politycznych na ile zaś z wiejskości ich gmin? Liczebność tej grupy respon-



Rys. 8. PERCEPCJA PROBLEMÓW LOKALNYCH W ZALEŻNOŚCI OD PŁCI

dentów jest zbyt mała by można było sensownie zastosować takie metody badawcze, jak: regresja czy korelacja wieloraka. Okazało się natomiast, że czynnikiem wyraźnie różnicującym postrzeganie problemów lokalnych jest płeć respondentów (rys. 8.). Mężczyźni częściej wskazują na problem budownictwa mieszkaniowego, podczas gdy kobiety koncentrują się na sprawach „tradycyjnie kobiecych”, takich, jak: oświata, służba zdrowia, pomoc społeczna, kultura, a także sprawy bezpieczeństwa.

5.2.2. Bezpośrednie przyczyny trudności w rozwiązywaniu problemów lokalnych

Burmistrzowie/wójtowie oraz sekretarze gmin poproszeni zostali o przedstawienie jakiego typu trudności napotykają przy rozwiązywaniu problemów lokalnych. Były one podzielone na uwarunkowania polityczne, administracyjne, ekonomiczne, lokalne i związane z relacjami między gminą a administracją rządową (podobnie jak poprzednio obliczone zostały średnie ważone odpowiedzi).

Na podstawie tabeli 5.2. można stwierdzić, że zdaniem obu grup respondentów najważniejszym problemem są uwarunkowania ekonomiczne, przede wszystkim dotyczące finansów. Jako najważniejsze oceniane były: niemożność zmniejszenia wydatków w ramach budżetu, złe przepisy fi-

nansowe (dające zbyt mało źródeł dochodów własnych) i zmniejszanie się wpływów z podatków. Natomiast dalsza kolejność różni się w przypadku wójtów i sekretarzy gmin.

Tabela 5.2. PRZYCZYNY TRUDNOŚCI W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW LOKALNYCH

	Wójtowie (burmistrzowie) (N=256)	Sekretarze gmin ^a (N=241)
Niemожność zmniejszenia wydatków w ramach budżetu	3.73	a
Zmienność przepisów prawnych	3.73	a
Złe przepisy finansowe	3.46	3.48
Zmniejszanie się wpływów z podatków	3.35	3.47
Wygórowane oczekiwania mieszkańców	2.98	2.87
Zróżnicowanie dostępności do usług w różnych częściach miasta	2.94	2.42
Naciski ze strony mieszkańców by ograniczyć podatki lokalne i wydatki	2.93	2.30
Jednostronna struktura gospodarki	2.89	2.75
Niejasny podział kompetencji między administrację rządową i gminną	2.83	3.44
Radni nie są w stanie ustalić, które z podejmowanych działań są najważniejsze	2.56	2.84
Ingerencje adm. rządowej ograniczające swobodę działania w zakresie gospodarki	2.51	3.31
Zbyt wiele zadań, za które odpowiedzialna jest gmina	2.03	2.94
Konflikty między radnymi	1.96	2.67

* wyniki ankiety pocztowej przeprowadzonej w maju 1991 r.

a — w ankiecie przeprowadzonej zimą 1991 r. nie było tego pytania

Podstawowa różnica polega na tym, że przedstawiciele administracji wyżej oceniają trudności związane ze stosunkami między gminą i administracją rządową, natomiast burmistrzowie/wójtowie bardziej dostrzegają uwarunkowania lokalne. Ci ostatni znacznie częściej zwracali uwagę na takie czynniki jak: wygórowane potrzeby mieszkańców, niejednakowa dostępność do usług w różnych częściach gminy, naciski mieszkańców, by ograniczyć podatki lokalne. Z kolei sekretarze gmin częściej podkreślają

niejasny podział kompetencji, ingerencje krępujące swobodę decyzji w zakresie gospodarki, zbyt wiele zadań, za które odpowiedzialna jest gmina. Ta różnica percepcji wynika prawdopodobnie z nieco innego charakteru pracy obu grup respondentów. Burmistrzowie/wójtowie są przede wszystkim politykami lokalnymi i z tej racji częściej spotykają się z miejscową ludnością i bardziej muszą zabiegać o jej poparcie. Natomiast sekretarze częściej mają do czynienia z codzienną administracją działalności gminy i niejasne bądź krępujące swobodę decyzji przepisy są dla nich częstszym problemem. Wydaje się też, że burmistrzowie częściej myślą o problemach gmin w kategoriach rozwojowych, sekretarze zaś w kategoriach bieżącej działalności. Stąd bierze się wyższa, w przypadku burmistrzów, ocena znaczenia jednostronnej struktury gospodarki gminy. Ostatnią różnicą, na którą warto zwrócić uwagę jest fakt, iż sekretarze gmin nieco wyżej oceniają problemy związane z trudnościami rady w sformułowaniu jasnego programu działania. Może to świadczyć o tym, że wielu z nich nie chce angażować się bezpośrednio w spory polityczne, natomiast dyskusje między radnymi traktuje jako utrudnienie bieżącej działalności urzędu.

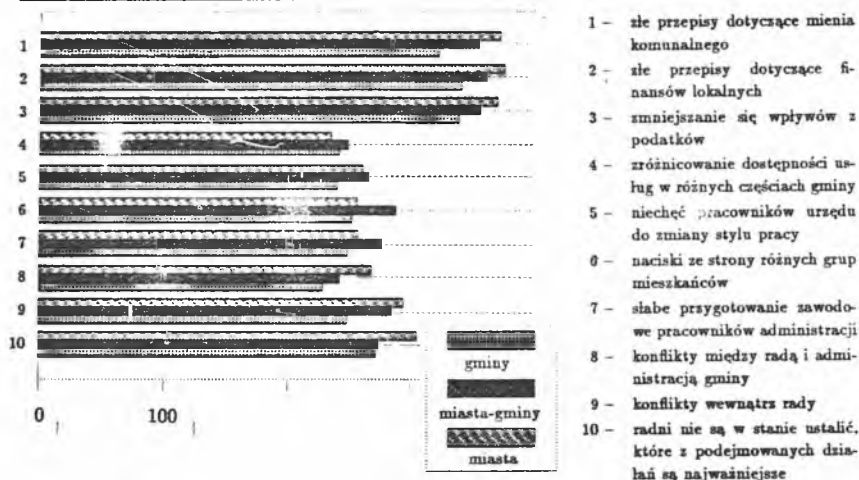
Podobne pytanie padło podczas badania administracji lokalnej w Norwegii (Rose 1990). Przy porównaniu uzyskanych odpowiedzi rzucają się w oczy dwie różnice. Po pierwsze — polscy respondenci znacznie rzadziej wymieniali problemy związane z zadłużeniem gmin. Wy tłumaczenie tego faktu jest dość proste. Możliwość zaciągania kredytów została wprowadzona dopiero niedawno; wysoka stopa procentowa, jak również mała umiejętność posługiwania się tym instrumentem powodują, że tylko nieliczne gminy zdecydowały się na zaciągnięcie kredytu. Występujące w niektórych gminach zadłużenie ma inne źródło: mniejsze od spodziewanych dochody budżetu w roku 1990 i nie zaplanowane zaciągnięcie kredytu w banku wskutek niemożności zmniejszenia wydatków w ramach realizowanych dochodów. Jednak wyniki badań norweskich, jak również doświadczenia z działalności władz lokalnych w innych krajach, powinny być dla nas wskazówką, iż umiejętność gospodarowania kredytem może stać się wkrótce jednym z ważnych problemów władz gminnych w Polsce. Drugą interesującą różnicą jest znacznie większa uwaga przywiązywana przez Norwegów do wewnętrznej organizacji administracji gminnej. W Polsce uwarunkowania administracyjne znalazły się na ostatnim miejscu zarówno w wypowiedziach burmistrzów (wojtów), jak i sekretarzy gmin. Można sformułować hipotezę, że różnica ta wynika z niedoceniań znaczenia problemów organizacyjnych w Polsce. Trudno bowiem uwierzyć, że administracja lokalna zorganizowana jest w Polsce lepiej niż w Norwe-

gii lub że niedoskonała praca urzędów nie jest u nas istotną trudnością w zarządzaniu gminami.

Do tej pory analizowane były przeciętne odpowiedzi uzyskane we wszystkich objętych badaniem miastach i gminach. Jednak percepcja problemów lokalnych różni się oczywiście w poszczególnych typach jednostek. Wyraźna odmiennność występuje w ocenach wyrażanych przez reprezentantów miast i gmin wiejskich. Ogólnie rzecz biorąc — respondenci z miast wskazują na większą liczbę problemów. Największa różnica występuje w przypadku uwarunkowań politycznych i ekonomicznych. Rysunek 9 ilustruje różnice w ocenie znaczenia poszczególnych czynników dokonanej przez sekretarzy miast, miast-gmin i gmin wiejskich. Częstym problemem miast są konflikty polityczne wewnątrz rady, nieumiejętność formułowania jasnych celów politycznych, jak również konflikty między radą i administracją lokalną. W świetle uzyskanych odpowiedzi klimat polityczny gmin wiejskich jest spokojniejszy. Miasta częściej skarżą się również na spadek dochodów budżetowych oraz na nieodpowiednie przepisy finansowe. W części dotyczącej finansów lokalnych wspominałem, że reforma przeprowadzona w 1991 r. relatywnie pogorszyła sytuację finansową miast w stosunku do gmin wiejskich. Przytoczone oceny barier rozwoju lokalnego są potwierdzeniem tej obserwacji. Warto w tym miejscu dodać, że na pytanie *czy obecny system finansowania zapewnia gminie wystarczająco dużo źródeł dochodów własnych?* jedynie 3% wójtów i burmistrzów odpowiedziało twierdząco, a w przypadku wójtów odpowiedzi pozytywnych było 4%. Różnica ta jest bardzo mała i sama w sobie nie mogłaby stanowić podstawy do uogólnień, jednak w połączeniu z innymi zaobserwowanymi zjawiskami stanowi kolejne potwierdzenie, iż władze lokalne w miastach silniej, niż na terenach wiejskich odczuwają trudną sytuację ekonomiczną swych jednostek.

W przypadku odpowiedzi udzielanych przez wójtów i burmistrzów różnice między miastami i gminami wiejskimi są na ogół nieco mniejsze, kierunek zróżnicowań jest jednak ten sam. Jedyny wyjątek stanowi ocena przepisów dotyczących finansów. Są one wymieniane jako istotny problem częściej przez wójtów niż przez burmistrzów, natomiast w przypadku sekretarzy — większe znaczenie przywiązują do nich sekretarze miast.

Znaczna część liderów lokalnych oraz sekretarzy gmin pełni swoje funkcje zaledwie od czasu ostatnich wyborów lokalnych. Jest jednak także znaczna grupa osób, które swoje obecne stanowiska zajmowały już poprzednio. Można się spodziewać, że istnieją różnice w percepcji problemów lokalnych między „starymi” i „nowymi”. Analiza uzyskanych



Rys. 9. CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW LOKALNYCH WG SEKRETARZY GMIN

Źródło: Ankieta pocztowa przeprowadzona w maju 1991 r.

odpowiedzi potwierdza tę hipotezę. W przypadku sekretarzy gmin istnieje istotna korelacja między długością pracy w administracji lokalnej a niektórymi ocenami. „Starzy” sekretarze gmin częściej zwracają uwagę na: nie liczące się z ograniczonymi możliwościami decyzje podejmowane przez radnych (korelacja z długością pracy w urzędzie $.17^{*7}$), konflikty między radnymi a administracją lokalną (korelacja $.2^{*}$), zwiększające się zadłużenie gminy (korelacja $.27^{*}$), przeniesienie zbyt wielu zadań na gminy (korelacja $.16$). Z kolei „nowi” sekretarze częściej podkreślają niechęć pracowników urzędu do zmiany stylu pracy (korelacja z długością zatrudnienia w urzędzie $-.2^{*}$) i wygórowane oczekiwania mieszkańców (korelacja $-.19^{*}$).

W przypadku burmistrzów (wójtów) nie dysponujemy dokładnymi danymi od jak dawna pracują oni w administracji gminnej (nie można więc policzyć analogicznych współczynników korelacji), wiemy jedynie czy przed 1990 r. pełnili już swoje obecne funkcje. Okazuje się, że informacja ta umożliwia dojście do podobnych wniosków: burmistrzowie (wójtowie), którzy zachowali swoje funkcje sprzed wyborów, częściej zwracają uwagę na uwarunkowania polityczne (konflikty, nieumiejętność określenia priorytetów przez radę), natomiast rzadziej na problemy

⁷Przez * oznaczone są korelacje istotne na poziomie $\alpha = .01$.

związane z funkcjonowaniem administracji lokalnej. Zależności te można tłumaczyć dwojako. Po pierwsze — politycznie. Pracujący od dawna w administracji gminnej częściej znajdują się w konflikcie z nowo wybranymi radami. Z jednej strony obawiają się wymiany *starej nomenklatury*, z drugiej — bardziej krytycznie oceniają nowych polityków. W stosunku do szeregowych pracowników administracji i rutynowych sposobów działania odczuwają coś co można określić mianem *solidarności grupowej*. Potwierdzają to wyniki badań prowadzonych przez J. Hryniewicza w Puławach, gdzie *radni mają pretensje do urzędników ... o ukrywanie ważnych informacji i leniuchowanie ze szczególnym uwzględnieniem picia kawy i herbaty ... radni są natomiast oskarżani o nieznajomość prawa i kompetencji oraz stawianie zadań nie mających uzasadnienia w istniejących przepisach*.

Drugie — być może komplementarne — wytłumaczenie opiera się na doświadczeniu administracyjnym. Osoby zajmujące swoje stanowiska od dawna mają w pamięci doświadczenia poprzednich rad, zdecydowanie bardziej spokojnych i rzadko wdających się w jakiegokolwiek spory. Na podstawie badań prowadzonych pod koniec lat siedemdziesiątych R. Siemieńska stwierdza, że *konflikty interesów pojawiały się stosunkowo rzadko w wypowiedziach działaczy ... działacze mieli skłonność do postrzegania rzeczywistości jako względnie bezkonfliktowej* (Jasińska, Siemieńska 1983). Wprawdzie rady narodowe w latach osiemdziesiątych były zancznie mniej *ugrzeszcznione* jednak ówczesne sesje bardzo rzadko przypominały dzisiejsze gorące posiedzenia. Nic więc dziwnego, że nowe rady wydają się tym działaczom nadmiernie skłócone i niestabilne. Natomiast relatywnie pozytywna ocena działalności administracji gminnej może być związana ze stosunkowo dobrą znajomością ludzi w niej pracujących. Związana jest z tym zarówno umiejętność łatwiejszego nawiązywania współpracy (kierowania) znanym zespołem, jak i naturalna skłonność do łagodniejszej oceny ludzi, z którymi w jakiś sposób jest się zżytym.

W rozmowach z wieloma działaczami lokalnymi przewija się wątek iż wbrew oczekiwaniom reforma systemu samorządowego nie przyniosła wielu pozytywnych zmian, system prawny i finansowy jest równie scentralizowany i właściwie niewiele się zmieniło. Na zakończenie tego rozdziału chciałem więc przypomnieć (korzystając ze wspomnianej już pracy Jasińskiej i Siemieńskiej), jaki był sposób myślenia działaczy lokalnych o barierach rozwoju lokalnego w systemie rad narodowych. Do najważniejszych problemów zaliczali oni przyznane im limity inwestycyjne, dość często podnosili kwestię braku maszyn, materiałów budow-

*lanych, siły roboczej ... natomiast radziej mówili o zbyt małych upraw-
nieniach i krępujących przepisach.*

5.3. Strategie rozwojowe władz lokalnych. Polityka ekonomiczna

W czasie kampanii przed wyborami lokalnymi większość kandydatów na radnych nie miała realnych programów ekonomicznych. Jedną z przyczyn było przyspieszenie wyborów i przeprowadzenie ich przed uchwaleniem podstawowych aktów prawnych dotyczących samorządu. Przeciętny kandydat nie był świadomy jakie będą rzeczywiste zadania i kompetencje władz lokalnych w nowym systemie. Wiele programów składało się z listy postulatów bez wskazania, w jaki sposób mogą być osiągnięte poszczególne cele. Rzeczywiste zróżnicowanie programów gospodarczych ujawnia się dopiero teraz. Jest charakterystyczne, że nawet radni kandydujący w wyborach z listy jednej organizacji politycznej miewają obecnie zdecydowanie odmienne poglądy na temat funkcjonowania gospodarki lokalnej. Fakt, że zróżnicowania te pojawiły się dopiero kilka miesięcy po wyborach powoduje, że nie jest znane poparcie wyborców któregośkolwiek z kierunków rozwoju gospodarki lokalnej. Fakt, że przeciwstawne opinie wygłaszają radni z tego samego ugrupowania politycznego, dodatkowo utrudnia wypracowanie jednolitej koncepcji rozwoju gminy. Należy tu dodać, że zróżnicowania te ujawniają się przeważnie podczas dyskusowaniu poszczególnych problemów szczegółowych i bardzo rzadko układają się w całościowe wizje polityki gospodarczej. **Polityka gospodarcza władz lokalnych jest najczęściej niespójna.** Uchwały dotyczące poszczególnych dziedzin gospodarki podejmowane są na zasadzie „gaszenia pożarów”, pod presją czasu.

Inną cechą polityki gospodarczej gmin jest dążenie do poprawy dramatycznej niejednokrotnie sytuacji finansowej. Podejmowane decyzje są wynikiem oddziaływania dwóch sprzecznych tendencji: dążenia do jak najszybszej poprawy poziomu zaspokojenia potrzeb ludności i potrzeby redukcji deficytu budżetowego.

Niezmiernie trudno jest opisać poglądy gospodarcze radnych za pomocą tradycyjnych terminów lewicy i prawicy. B. Jałowiecki podaje przykład uchwały proponowanej przez radnych bardzo silnie podkreślających swą pravicową afiliację, w której proponowali bardzo znaczne ograniczenia dla kapitału prywatnego (zwłaszcza zagranicznego) na terenie ich gminy (Jałowiecki 1990).

Wydaje się, że wstęp ten potrzebny jest by prawidłowo rozumieć opisane dalej działania (poglądy) liderów lokalnych, zmierzające do kształtowania polityki ekonomicznej. Należy pamiętać, że niektóre werbalne deklaracje nie muszą znajdować odzwierciedlenia w podejmowanych działaniach, nie powinno także dziwić wygłaszanie wzajemnie sprzecznych opinii (np. za totalną prywatyzacją, ale przeciw akceptacji zróżnicowań w poziomie bogactwa lub za obniżeniem podatków przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków budżetowych itp.).

5.3.1. Stosunek do zróżnicowań międzyregionalnych

Akceptacja różnic zamożności między gminami nie jest elementem polityki ekonomicznej, stanowi jednak ważny czynnik oddziałujący na tę politykę. Przez większą część okresu panowania systemu komunistycznego doktryna wyrównywania różnic była oficjalnie przyjętą zasadą polityki regionalnej. Wprawdzie sukcesy tej polityki były bardzo umiarkowane, ma ona jednak wciąż duży wpływ na świadomość społeczną. Z jednej strony idea „równych żołądków” wciąż pojawia się w różnych formach, z drugiej strony jej groteskowość i nieefektywność powoduje — na zasadzie wahadła — reakcje przeciwne. W chwili obecnej idea wyrównywania różnic między gminami biednymi i bogatymi jest bardzo niepopularna w wielu kręgach politycznych Polski. Prymitywny antyegalitaryzm jest zapewne reakcją na absurdalnie egalitarną propagandę komunistyczną. Tygodniki „Wspólnota” i „Gazeta Samorządowa” publikowały niedawno programy różnych partii politycznych dotyczące samorządu terytorialnego. W żadnym z nich problemowi systemu rozdziału dotacji i polityce oddziaływania na międzyregionalne zróżnicowanie bogactwa nie poświęcono większej uwagi. Wymieniane argumenty są w znacznej mierze powtórzeniem obecnej w literaturze światowej dyskusji między zwolennikami i przeciwnikami wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Pojawia się dylemat równość a efektywność. Wiele osób zakłada, że zróżnicowanie zawsze prowadzi do rozwoju ekonomicznego, a każda forma wyrównywania musi prowadzić do wzrostu nieefektywności (nieefektywnej alokacji środków). Niektórzy politycy uważają, że dotacje powinny otrzymywać gminy zamożne (w domyśle — gospodarne), a nie ubogie. W ankiecie przeprowadzonej wśród radnych przez CBOS⁸ taką skrajnie antyegalitarną postawę ujawniło 11% respondentów. Tylko 68% radnych wymieniło pomoc dla najuboższych jako jedną z pożądanych cech systemu dotacji. Rozumowanie to zakłada, że stymulacja rozwoju

⁸Dane cytowane są za „Radni ...” 1991.

w różnych regionach będzie odbywać się za pomocą mechanizmów rynkowych, przede wszystkim na skutek zróżnicowania cen nieruchomości. Trzeba zauważyć, że taka czysto rynkowa regulacja prowadziłaby jednak do znacznych wahań cen w zależności od koniunktury ekonomicznej i ogólnej niestabilności gospodarki.

Wyrównywanie różnic przez państwo zniechęca samorządy do prowadzenia polityki rozwojowej (po co rozwijać gospodarkę jeśli można dostać dotacje?). Studia empiryczne nie potwierdzają takiej zależności. Samorząd ma również inne, niż zwiększanie bazy podatkowej powody, by rozwijać gospodarkę, np. stwarzanie miejsc pracy. Można na to spojrzeć również z innej strony — polityka rozwojowa wymaga środków na inwestycje infrastrukturalne, dotacje mogą umożliwiać podejmowanie aktywnych działań.

Istnieje również konflikt między interwencją państwa w wielkość dochodów lokalnych a autonomią lokalną. Według wspomnianych badań CBOS tylko 11% radnych uważa, że dotacje mogą stanowić znaczną część dochodów gmin, a 19% jest zdania, że system finansowy powinien umożliwić zaspokajanie potrzeb gmin wyłącznie przez dochody własne. Argument ten traci rację bytu, gdy system dotacji oparty jest na stabilnych oraz obiektywnych kryteriach. W takim przypadku przepływ środków może być oddzielony od kontroli politycznej — tyle, że po doświadczeniach poprzedniego systemu finansowego mało kto z działaczy lokalnych wierzy w taką możliwość.

Bramley (1990) wymienia cztery najczęściej powtarzane argumenty popierające ideę wyrównywania różnic przez państwo:

1. zasada równego dostępu do usług za tę samą opłatę. W przypadku gdyby różnice nie były wyrównywane gminy biedniejsze musiałyby — chcąc utrzymać podobny standard — wprowadzić znacznie wyższe podatki lub opłaty za wykonywane usługi. Oczywiście nikt nie domaga się zapewnienia całkowitej równości, stąd pojawia się idea *minimalnego standardu*, czyli pewnego poziomu usług, który przy danym poziomie opodatkowania powinien być zapewniony przez wszystkie gminy;
2. zapobieganie niepożądanym migracjom;
3. przeciwdziałanie nieefektywnej makroekonomicznej lokalizacji inwestycji;
4. zapobieganie negatywnym efektom zewnętrznym.

Zarówno brak, jak i obecność polityki wyrównywania różnic mają swoją cenę. Decyzja w jakim stopniu płacić tę cenę jest decyzją polityczną, a nie ekonomiczną. Elementem politycznego kosztu

wyrównywania różnic jest ograniczanie autonomii lokalnej przez dotacje. Bramley (1990) zwraca jednak uwagę, że nie należy w tym przypadku przesadzać; zagrożenia samodzielności gmin wynikające z chęci kontroli przez polityków i urzędników szczebla centralnego są o wiele realniejsze niż wynikające ze zmniejszania rozpiętości dochodów.

Respondenci proszeni byli o odniesienie się do następującego stwierdzenia: *Różnice w stopniu zaspokajania potrzeb nieszkańców jakie istnieją w różnych gminach są naturalne i powinno się je akceptować*. Ze zdaniem tym można się było zgodzić lub nie, wyrażając swoje stanowisko w skali pięciopunktowej. Opinie poszczególnych grup respondentów prezentuje tabela 5.3. (podobnie jak w przypadku poprzednich tabel zawiera ona średnie ważone ocen).

Tabela 5.3. STOSUNEK DO ZRÓŻNICOWAŃ MIĘDZYREGIONALNYCH WŚRÓD RÓŻNYCH GRUP RESPONDENTÓW

	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	Bez wykształcenia wyższego	Wykształcenie wyższe	Byli radni (pracownicy urzędów)	Nowi radni (pracownicy urzędów)
Mieszkańcy	3.41	3.17	3.62	3.40	3.43	—	—
Radni	3.49	3.30	3.52	3.52	3.41	3.64	3.45
Przewodniczący rad gminnych	3.22	2.94	3.24	3.27	3.18	3.03	3.30
Burmistrzowie (wójtowie)*	2.49	1.96	2.51	2.37	2.56	2.03	2.75

* W przypadku burmistrzów (wójtów) odpowiedzi pochodzą z przeprowadzonej w maju 1991 r. ankiety pocztowej. Zadane im pytanie brzmiało: *Czy uważa Pan, że jest słuszne by ludzie w bogatszych miastach (gminach) korzystali z większej ilości i lepszych usług niż mieszkańcy miast (gmin) uboższych?* Do wyboru były następujące odpowiedzi: *tak* (wartość 5 przyjęta do obliczania wskaźnika syntetycznego podanego w tabeli: 16% odpowiedzi), *tak, do pewnego stopnia* (wartość 3: 43% odpowiedzi), *nie* (wartość 1: 40% odpowiedzi). Możliwości porównywania z odpowiedziami innych grup respondentów są zatem ograniczone.

Największą akceptację dla zróżnicowań wykazują mieszkańcy i radni, natomiast przewodniczący rad i burmistrzowie (wójtowie) mają postawę nieco bardziej egalitarną.

Bardzo wyraźne jest zróżnicowanie poglądów między mężczyznami i kobietami. Poglądy kobiet są zdecydowanie bardziej egalitarne. Wraz ze wzrostem wykształcenia w przypadku mieszkańców i burmistrzów egalitaryzm, a w przypadku przewodniczących i radnych rośnie. Bliższa analiza odpowiedzi na pytanie wskazuje jednak pewną wspólną cechę. Osoby z wyższym wykształceniem rzadziej przyjmują postawy skrajne, częściej zaś udzielają odpowiedzi *stonowanych*, bliżej *środku skali*.

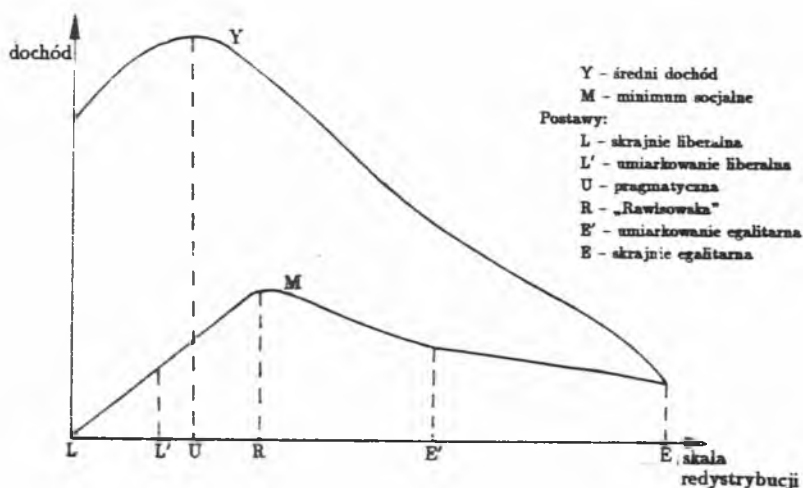
Wyższą akceptację zróżnicowań wykazują też nowi liderzy, tzn. ci, którzy w radzie (administracji gminnej) pojawili się dopiero po ostatnich wyborach. W przypadku mieszkańców odpowiednikiem tej zmiennej jest fakt, czy respondent brał udział w ostatnich wyborach lokalnych (w tym wypadku wskaźnik akceptacji wynosi 3.44), czy też nie (wskaźnik 3.23). Wyjątkiem od tej reguły są radni, którzy pełnili swe funkcje już w poprzedniej kadencji — cechuje ich bardzo duża akceptacja zróżnicowań. Dane te są dość trudne do interpretacji. Być może burmistrzowie i przewodniczący rad, którzy zachowali swoje stanowiska są typowymi przedstawicielami *byłej nomenklatury*, natomiast ponownie wybrani radni nie są typowymi reprezentantami byłych rad (możliwe, że częściej wybierano tych, którzy byli bardziej aktywni i pozostawali w konflikcie z byłymi władzami lokalnymi).

Bardzo trudno jest określić w jaki sposób na stosunek do zróżnicowań w poziomie zaspokajania potrzeb wpływają sympatie polityczne. Najprościej można by powiedzieć, że nie ma wyraźnej relacji między tymi dwoma zmiennymi. Jedynie zwolennicy NSZZ „Solidarność” RI konsekwentnie wyrażają (w stopniu większym od przeciętnego) poglądy egalitarne. Wśród sympatyków innych ugrupowań politycznych poglądy są znacznie bardziej zróżnicowane. Np. spośród osób popierających PC mieszkańcy i radni silnie opowiadają się za występowaniem zróżnicowań, ale przewodniczący i burmistrzowie są bardzo egalitarni. Podobnie jest w przypadku innych ugrupowań politycznych. Można to wiązać po pierwsze z nietrwałymi (kształtującymi się dopiero) sympatiami politycznymi respondentów, a po drugie z niejasnymi (niespójnymi) programami społeczno-gospodarczymi tych ugrupowań.

Interesujące są zróżnicowania regionalne w nastawieniu pro- lub antyegalitarnym. W tym przypadku pod uwagę wzięto tylko wypowiedzi przewodniczących rad i burmistrzów (wójtów), ponieważ w pozostałych grupach badana próba nie spełnia warunków reprezentatywności regionalnej. Rzeczą rzucającą się w oczy jest wysoka akceptacja dla zróżnicowań wśród reprezentantów gmin Wielkopolski (3.48 dla przewodniczących i 2.68 dla burmistrzów), natomiast stosunkowo niska w przypadku respondentów z Galicji (2.95 dla przewodniczących i 2.10 dla burmistrzów). W obu przypadkach przedstawiciele Kongresówki i terenów Ściany Wschodniej znaleźli się pośrodku, choć bliżej respondentów z Galicji. Przewodniczący rad z Polski Północnej i Zachodniej zajmowali pozycje skrajnie antyegalitarne (3.72), natomiast burmistrzowie bliskie przeciętnym dla tej grupy respondentów. Interesujące jest także, że respondenci z Wielko-

polski najrzadziej, a z Polski Północnej i Zachodniej najczęściej wybierali odpowiedzi skrajne (w sumie odpowiednio 33% i 42% wskazań).

Reasumując można przyjąć, że w Polsce współwystępują postawy skrajnie egalitarne i antyegalitarne. Wskazują na to dane zawarte w tabeli 2.9. Rozkład odpowiedzi nie przypomina rozkładu normalnego, duży jest udział wskazań krańcowych. W szczególności opinie *zupełnie się nie zgadzam* są częstsze od *raczej się nie zgadzam*. Zarówno postawa skrajnie egalitarna (*wszyscy mamy jednakowe żółdki*) jak i skrajnie elitarna (*wszystko powinien rozwiązać rynek, dotacje należy dawać bogatszym, bo widać są bardziej gospodarni*) są postawami ideologicznymi, a nie pragmatycznymi. Tak wyrównywanie różnic, jak i jego brak ma swoje wady i zalety, jakakolwiek skrajność prowadzi do zmniejszenia efektywności.



Rys. 10. RELACJE MIĘDZY EFEKTYWNOŚCIĄ A REDYSTRYBUCJĄ

Źródło: Van Parijs (1990)

Van Parijs (1990) analizując wpływ polityki redystrybucyjnej państwa na spodziewany poziom minimum socjalnego przedstawił krzywe ilustrujące wzajemne zależności tych zmiennych (rys. 10), przy założeniu, że przyjęta polityka społeczna nie jest grą o sumie zerowej. Wydaje się, że jego rozumowanie można zastosować również do analizy polityki wyrównywania różnic międzyregionalnych. Van Parijs wyróżnił 6 typów postaw wobec problemu redystrybucji: skrajnie liberalną, umiarkowanie

liberalną, pragmatyczną, *rawls'owską* (od nazwiska J. Rawls'a autora pracy wydanej w 1971 r. poświęconej teorii sprawiedliwości), umiarkowanie egalitarną i skrajnie egalitarną. Przy znacznym udziale poglądów skrajnych znalezienie *consensusu* w tej dziedzinie może być szczególnie trudne.

5.3.2. Stosunek do prywatyzacji

Respondenci proszeni byli o ocenę, które działy gospodarki powinny — ich zdaniem — znajdować się w rękach prywatnych w całości, w większości, częściowo, wcale. Podobnie, jak w przypadku poprzednio omawianych problemów, obliczona została średnia ważona, przy założeniu, że odpowiedź *w całości* oznaczamy 4, a *wcale* — 1. Oddzielnie policzono *wskaźnik syntetyczny skłonności prywatyzacyjnych* będący średnią wartością wskaźników obliczonych dla poszczególnych działów gospodarki. Tak zagregowane poglądy respondentów przedstawione są w tabeli 5.4.

Tabela 5.4. POGLĄDY NA TEMAT PRYWATYZACJI GOSPODARKI NARODOWEJ

	Mieszkańcy (N=493)	Radni (N=395)	Przewodniczący rad (N=235)	Burmistrzowie (wójtowie) (N=256)	Sekretarze gmin ^a (N=241)
Handel detaliczny	3.27	3.61	3.69	3.67	3.39
Małe przedsiębiorstwa	3.40	3.69	3.76	3.77	3.49
Wielkie zakłady przemysłowe	2.18	2.27	2.39	2.30	2.16
Szkoły	1.80	2.01	1.90	1.94	1.78
Opieka zdrowotna	2.13	2.33	2.32	2.42	2.07
Gospodarka komunalna	2.56	2.81	2.93	2.79	2.54
Kina	3.11	3.47	3.51	3.60	3.06
Wielkie przedsiębiorstwa rolne	2.70	3.11	3.08	3.06	2.53
Banki	2.61	3.05	2.95	3.02	2.78
Pocsty	2.03	2.31	2.19	2.11	1.83
Transport miejski	2.58	2.99	2.92	2.83	2.52
PKS	2.22	2.68	2.56	2.63	2.23
Koleje	1.57	1.74	1.63	1.59	1.48
Wskaźnik syntetyczny	2.45	2.76	2.71	2.76	2.50

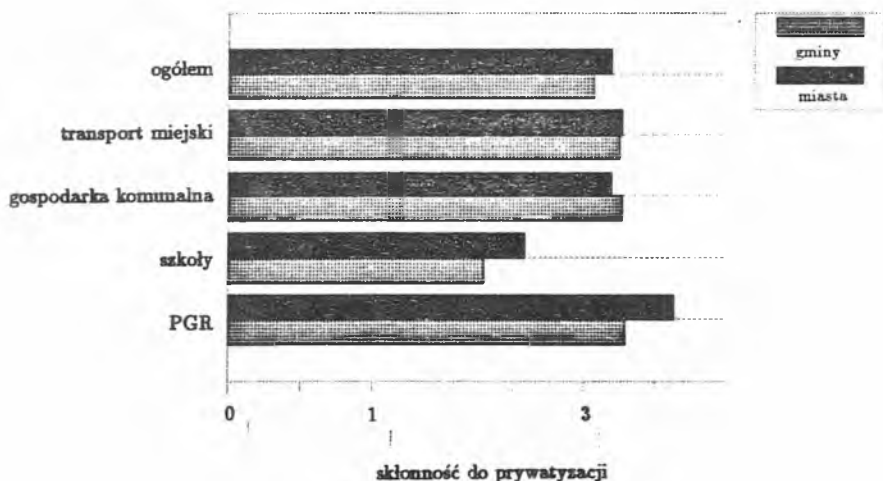
^a wyniki ankiety pocztowej przeprowadzonej w maju 1991 r.

Największą skłonność do prywatyzacji wykazują radni, burmistrzowie (wójtowie) i przewodniczący rad, znacznie mniejszą — sekretarze gmin. Mieszkańcy są najbardziej przychylni gospodarce społecznej. Kolejność poszczególnych działów gospodarki jest bardzo podobna w przypadku wszystkich grup respondentów. Spośród przedstawionych w pytaniu możliwości respondenci najchętniej widzieliby w rękach prywatnych właścicieli drobne przedsiębiorstwa produkcyjne, a następnie: handel, kina i przedsiębiorstwa rolne (jedynie w przypadku sekretarzy gmin na czwartym miejscu znalazły się banki). W przypadku małych przedsiębiorstw produkcyjnych i handlu bezwzględna większość respondentów wypowiedziała się za całkowitą prywatyzacją. Z kolei najbardziej niechętnie odnoszono się do prywatyzacji: kolei, szkół i poczty.

Prywatyzacji usług lokalnych poświęcona jest następna część tego rozdziału, można jednak już teraz zauważyć, że wśród wymienionych w pytaniu działów gospodarki od władz gminnych w znacznym stopniu zależy działalność handlu (2. miejsce na liście dziedzin, które respondenci skłonni byłiby prywatyzować), transport miejski (6. miejsce), gospodarka komunalna (od 5. do 7. miejsca w przypadku różnych grup respondentów). Sekretarze gmin dostali do oceny większą liczbę działów gospodarki, znalazły się wśród nich dwie inne dziedziny zależne od działalności władz lokalnych: budowa i eksploatacja mieszkań (4. miejsce na liście preferencji prywatyzacyjnych) i przedszkola (uplasowały się w środku).

Poglądy proprywatyzacyjne częściej wyrażają reprezentanci miast niż gmin wiejskich. W przypadku przewodniczących rad różnica ta jest bardzo niewielka, wskaźniki syntetyczne wynoszą 2.70 dla gmin wiejskich i 2.74 dla miast. Nieco większa jest różnica w przypadku wójtów i burmistrzów (wskaźniki syntetyczne wynoszą odpowiednio 2.72 i 2.81), a zwłaszcza sekretarzy gmin (2.37 i 2.57). Charakterystyczne jest zróżnicowanie dla poszczególnych działów gospodarki. Największa różnica między miastem a wsią występuje w przypadku poglądów na prywatyzację szkół oraz PGR-ów. Różnice te (liczone łącznie dla przewodniczących, burmistrzów i sekretarzy gmin) przedstawia rysunek 11. Z kolei w przypadku transportu miejskiego poglądy reprezentantów obu typów jednostek są identyczne, a w przypadku gospodarki komunalnej częściej za prywatyzacją są nawet przedstawiciele gmin wiejskich. Z pewną przesadą można powiedzieć, że ankietowani respondenci są na ogół za szeroką prywatyzacją, z tym, że mieszkańcy miast chcieliby głównie prywatyzować wieś, zaś wieś chciałaby prywatyzować miasta. Stanowisko takie można traktować jako argument przemawiający za tezą o często

ideologicznym, a nie pragmatycznym stosunku do prywatyzacji. Ogólnie deklarowana prywatyzacja jest chętnie akceptowanym celem, jednak w przypadku, gdy problem zaczyna dotyczyć nas bezpośrednio, zaczynamy wyraźniej dostrzegać argumenty przeciw, pojawia się strach przed przekształceniami.



Rys. 11. OPINIE NA TEMAT PRYWATYZACJI RÓŻNYCH DZIAŁÓW GOSPODARKI

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzona w maju 1991 r.

Jest rzeczą interesującą, że w przypadku radnych i przewodniczących rad nie występuje korelacja między akceptacją prywatyzacji i akceptacją zróżnicowań międzyregionalnych (współczynniki korelacji wynoszą odpowiednio .04 i .09). Wyraźniejszy, choć również niezbyt silny, związek wystąpił w przypadku mieszkańców (korelacja .14^{z9}) i burmistrzów/wójtów gmin¹⁰. Ta słaba zależność jest następnym argumentem świadczącym

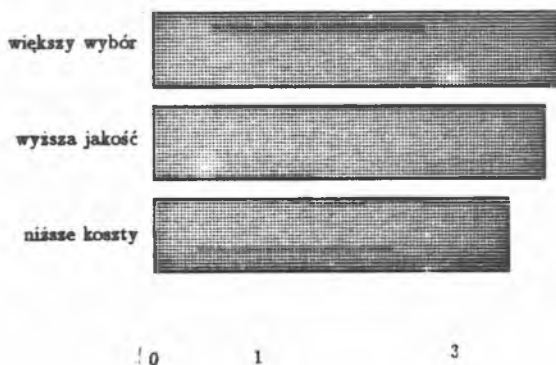
⁹Przez * oznaczono korelacje istotne na poziomie $\alpha = .01$, a przez ** istotne na poziomie $\alpha = .001$.

¹⁰W przypadku tej ostatniej grupy nie dało się policzyć współczynnika korelacji Pearsona ze względu na nieco inny kształt pytania o zróżnicowania międzyregionalne. Jednak wśród burmistrzów o słabszej od przeciętnej postawie proprywatyzacyjnej zaledwie 5% zdecydowanie akceptowało zróżnicowania w poziomie usług w regionach biednych i bogatych. W szeregach burmistrzów silnie popierających prywatyzację odestek ten wyniósł 20%.

o deklaratywnym, bezrefleksyjnym stosunku do prywatyzacji i egalitaryzmu.

Skłonność do prywatyzacji jest ujemnie skorelowana z wiekiem. Najsilniejsza była korelacja w przypadku mieszkańców (-0.18^{**} , korelacja istotna na poziomie $\alpha = .01$ wystąpiła też w przypadku radnych). Silniejsza postawa proprywatyzacyjna ludzi młodych jest naturalna, jako że jest to grupa najbardziej dynamiczna i podatna na zmiany. Nie jest także niczym dziwnym, że strach przed zmianami wystąpił najwyraźniej wśród starszych „zwykłych ludzi”, którzy mają najmniejszy dostęp do informacji.

Interesujące jest nie tylko czy ludzie chcą prywatyzacji, ale także dlaczego, jakie widzą zalety tego, że gospodarka ma prywatnych właścicieli? Pytanie takie postawiono burmistrzom i wójtom. Zostali oni poproszeni o ocenę (w skali od 1 do 5) znaczenia następujących czynników: kosztów wytwarzania, a co za tym idzie różnic w cenach; jakości produkcji i usług oraz swobody wyboru dla konsumenta (rys. 12).



Rys. 12. KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z PRYWATYZACJI WG BURMISTRZÓW (WÓJTÓW)

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzona w maju 1991 r.

Ogólnie rzecz można, że respondenci pozytywnie ocenili wpływ prywatyzacji na wszystkie z wymienionych czynników. Średnia ocena była najbardziej pozytywna w przypadku swobody wyboru (średnia ważona odpowiedzi 4.56), najbardziej sceptyczna zaś w przypadku kosztów produk-

cji (3.60). Co więcej, ta sama kolejność wystąpiła w ocenach wyrażanych przez wszystkie grupy respondentów, wyróżnione ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, typ gminy, region. Przyjmując, że średnia odpowiedzi 3 oznacza stosunek obojętny, można stwierdzić, że wszystkie grupy respondentów pozytywnie oceniły korzyści płynące z prywatyzacji. Rezultat ten jest o tyle zaskakujący, że większość studiów prowadzonych w krajach zachodnich przynosi odwrotne rezultaty. Bardzo podobne pytanie zostało zadane przedstawicielom władz lokalnych w Finlandii, którzy jako główną zaletę prywatyzacji wskazali obniżenie kosztów wytwarzania, na drugim zaś miejscu wymienili poprawę jakości (Granquist i in. 1991). Granquist twierdzi, że jakość i swoboda wyboru dla konsumenta są punktami o zabarwieniu ideologicznym, natomiast argument o obniżce kosztów ma charakter bardziej pragmatyczny i rzadziej jest kwestionowany bez względu na ideologiczne nastawienie respondenta. Podobnie głośna kampania prywatyzacji działalności władz lokalnych w Anglii prowadzona w latach osiemdziesiątych używała hasła zmniejszenie kosztów (i redukcję „stresu finansowego” samorządów), jako głównego elementu propagandowego (Stoker 1988, Walsh 1989).

Różnice między Polską i krajami Europy Zachodniej można jednak racjonalnie wytłumaczyć. Trzeba pamiętać o wieloletnim doświadczeniu *ekonomii niedoborów* i o fakcie, że jedynie dziedziny handlu ze znacznym udziałem sektora prywatnego były względnie dobrze zaopatrzone. Utrwaliło to przekonanie, że prywatyzacja łączy się nierozzerwalnie ze wzrostem wyboru dla konsumenta. Dodatkowo przejście od *ekonomii niedoborów* do gospodarki rynkowej (równoznaczne z zapelnieniem półek sklepowych) zbiegło się z rozpoczęciem masowej prywatyzacji handlu. Z drugiej strony procesowi temu towarzyszyła wysoka inflacja (z punktu widzenia konsumenta — wzrost kosztów i cen), istotne jest także to, że w ubiegłych latach sklepy prywatne miały zazwyczaj wyższe ceny niż pustawe sklepy państwowe, handlujące subsydiowanymi towarami. Jednak bez względu na przyczyny tej odmienności, pozostaje faktem, że percepcja prywatyzacji wśród działaczy lokalnych w Polsce i w krajach zachodnich jest zasadniczo różna. Interesujące jest pytanie czy, a — jeśli tak — to jak szybko poglądy te będą ewoluować.

Przez wiele osób prywatyzacja usług komunalnych widziana jest jako metoda rozwiązywania problemów finansowych władz lokalnych i równocześnie poprawienia efektywności świadczenia tych usług. Idea rozdzielenia odpowiedzialności za usługi od bezpośredniego ich świadczenia pojawiła się w Stanach Zjednoczonych i niektórych krajach europejskich (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii) dopiero pod koniec lat

siedemdziesiątych. Przedtem nawet liberalowie żądający redukcji *welfare state* uważali, że usługi publiczne powinny być wykonywane przez pracowników sektora publicznego. Rozumowanie to odnosiło się zresztą nie tylko do władz lokalnych — w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przedsiębiorstwa sektora prywatnego zatrudniały z reguły własnych pracowników do usług pomocniczych, takich jak sprząatanie, remonty (Walsb 1989). Oczywiście, prywatyzacja różnych usług daje różne efekty. Wiąże się to z teorią dóbr publicznych (*public goods*), których konsumpcja ma charakter niekonkurencyjny (*non-rival*) i niewykluczający (*non-excludable*) (King 1984). Często używanym przykładem jest oświetlanie ulic. Fakt, że ulica oświetlona jest dla jednego przechodnia nie konkuruje z oświetleniem jej dla innych osób, trudno też sobie wyobrazić oświetlenie ulicy tylko dla niektórych osób po niej spacerujących (tzn. wykluczenie z korzystania z tej usługi innych przechodniów). Według tradycyjnej teorii ekonomii rynek nie jest dobrym regulatorem dla podaży dóbr publicznych, potrzebna jest tutaj interwencja państwa lub samorządu. Stanowisko to nie jest w zasadzie kwestionowane, dyskusyjne jest natomiast, które dziedziny należy rzeczywiście zaliczyć do dóbr publicznych. Wspomniany wyżej przykład oświetlenia ulic bywa kwestionowany przez radykalnych liberalów.

Mimo to, o czym wcześniej wspomniałem, prywatyzacja usług komunalnych jest bardzo często widziana jako jeden z głównych sposobów obniżenia ich kosztów. Trzeba jednak dodać, że takie stanowisko widzenia nie jest powszechne. Ascher twierdzi, że *liczba niezależnych, wszechstronnych ocen efektów prywatyzacji ... jest niewielka z wyjątkiem analiz wywozu śmieci. Zaledwie kilka kontraktów ... zostało przeanalizowanych na tyle dokładnie by można było z nich wnioskować pod jakimi warunkami kontrakty funkcjonują należycie* (Ascher 1987, s. 18). Nie są także znane długofalowe skutki przekształceń, które niekoniecznie muszą się pokrywać ze skutkami krótkoterminowymi. Powołana przez konserwatywny rząd brytyjski (konsekwentnie zachęcający do prywatyzacji) komisja stwierdziła, że *najbardziej efektywne przedsiębiorstwa komunalne mają niższe koszty niż te, które ponosi przeciętny prywatny przedsiębiorca; ale dla podatników średnie koszty przedsiębiorstw komunalnych są większe niż w przypadku usług świadczonych przez firmy prywatne. Oznacza to, że większość przedsiębiorstw komunalnych nie funkcjonuje efektywnie* (Audit Commission 1987, s. 2).

Walsch (1989) uważa, że uogólnianie przez Savasa wniosków ze studiów nad wywozem śmieci na inne działy gospodarki jest niebezpieczne (słynne *Prawo Savasa* cytowane było także w Polsce — patrz

np. Tamowicz 1991). Nie chcę powiedzieć, że usługi lokalne w Polsce świadczone są w sposób efektywny i że nie są potrzebne zmiany organizacyjne (w tym przede wszystkim prywatyzacja). Pragnę jedynie zwrócić uwagę, że prywatyzacja nie jest automatycznym panaceum na wszelkie bolączki i że jej skuteczność może być różna w przypadku różnych usług. Trzeba również zwrócić uwagę na szczególne trudności związane z dezorganizacją wynikającą z okresu przejściowego. Jak np. zapewnić ciągłość obsługi mieszkańców przy prywatyzacji utrzymania domów komunalnych (pionów technicznych ROM-ów i PGM-ów)? Pommerehne i Frey (1979) zwracają uwagę, że przedsiębiorstwa komunalne są na ogół obciążone cechami powodującymi ich niską efektywność. Wynika to m.in. z tego, że kontrola właściciela (czyli całej społeczności lokalnej) jest w praktyce ograniczona do wyborów, a w tych — nie licząc przypadków skrajnych — efektywność przedsiębiorstw nie jest centralnym punktem. Ponadto ewentualne strajki zawsze źle wpływają na notowania wyborcze polityków, w związku z tym są oni ulegli wobec żądań płacowych pracowników. Z drugiej strony prywatyzacja jest efektywna tylko w warunkach współzawodnictwa rynkowego. W praktyce często dochodzi do monopolu prywatnego przedsiębiorstwa, które zawarło kontrakt na wykonywanie pewnych usług. Przeciwdziałanie takim monopolom łatwiejsze jest w większych miejscowościach, gdzie jest miejsce dla kilku konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Pommerehne i Frey formułują kilka zaleceń, które powinny być spełnione przy zawieraniu kontraktów: nie powinny być one dłuższe niż 4 lata, terminy kontraktów powinny być różne w różnych miejscowościach by dać firmom możliwość częstego startu w kolejnych przetargach.

Analizę potencjalnych korzyści płynących z rynkowego współzawodnictwa w dziedzinie różnych usług komunalnych przeprowadził Williamson (1985). Doszedł on do wniosku, że oczyszczanie ulic i wywóz śmieci są usługami najbardziej nadającymi się do prywatyzacji. Na przeciwnym biegunie znajdują się usługi związane z kulturą (biblioteki, domy kultury, sport masowy) i usługi polegające na zaopatrzeniu, np. szpitali, przedszkoli.

Jak na tym tle prezentuje się polska rzeczywistość? Nie ulega wątpliwości, że skrajnie monopolistyczna pozycja większości polskich usługodawców powinna zostać naruszona. Świadomość tego posiadała także znaczna część kandydatów na radnych w ostatnich wyborach. Dlatego też prywatyzacja znajdowała się w licznych programach wyborczych, choć trudno powstrzymać się od uwagi, że często było to jedynie hasło bez konkretnego programu przekształceń i że jego obecność wynikała niejed-

nokrotnie ze swoistej mody. Jak więc wygląda stan obecny? Burmistrzowie i wójtowie poproszeni zostali o wypowiedź kto (docelowo) powinien w ich gminie świadczyć wybrane usługi? Ich poglądy ilustruje tabela 5.5.

Tabela 5.5. PREFEROWANA FORMA ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W OPINII BURMISTRZÓW/WÓJTÓW (W %) (N=246)

	utrzymanie i remonty domów komunalnych	oczyszczanie dróg i ulic	utrzymanie bibliotek i domów kultury	transport lokalny
Usługi te powinny być świadczone przez przedsiębiorstwa gminne	10	14	51	3
Usługi te powinny być świadczone przez przedsiębiorstwa gminne i konkurujące z nimi przedsiębiorstwa prywatne	21	25	20	21
Usługi te powinny być przekazane w zarządzanie organizacjom (spółdzielniom) założonym przez użytkowników tych usług	18	6	6	6
Władze gminy powinny zawrzeć kontrakty zapewniające wykonanie tych usług przez firmy prywatne	15	22	9	17
Wolny rynek powinien zdecydować o formie świadczenia tych usług	36	33	14	54

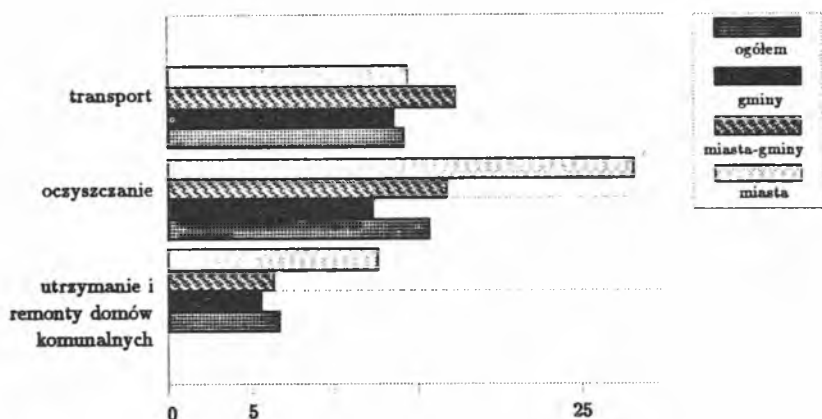
Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzana w maju 1991 r.

Zdecydowanie najsłabsza jest chęć prywatyzacji bibliotek i domów kultury. Aż 51% respondentów uważa, że powinny one być wyłącznie w gestii gmin, a dalsze 20% iż przedsiębiorstwa (zakłady budżetowe) gminne nie powinny się z tej działalności wycofywać. Tym niemniej jest nieco zaskakujące, że aż 14% uważa, że działalność tę należy całkowicie pozostawić wolnemu rynkowi. Natomiast niezgodnie z sugestiami Williamsona oczyszczanie i wywóz śmieci nie jest najchętniej prywatyzowaną usługą komunalną (33% przy 36% za prywatyzacją utrzymania i remontów domów komunalnych i aż 56% za prywatyzacją transportu

lokalnego). Wyłączność przedsiębiorstw komunalnych sugeruje tu 14% burmistrzów. Podobne są opinie dotyczące utrzymywania domów komunalnych. W tym przypadku uderza wysoka (18%) liczba respondentów sugerująca powierzenie tej usługi użytkownikom. W niektórych krajach, np. w Wielkiej Brytanii (Hambleton, Hogget 1990) i w Szwecji (Ellander, Montin 1990), w których podejmowane są eksperymenty tzw. *demokracji użytkowników* (*users democracy*) forma taka jest często spotykana przede wszystkim w lokalnych centrach kulturalnych i sportowych (w Polsce tylko 6% wskazań). Wynika z tego, że zarządzanie przez użytkowników postrzegane jest w Polsce przede wszystkim jako sposób przejęcia przez mieszkańców części kosztów, a nie droga do decentralizacji polityki lokalnej. Najchętniej prywatyzowaną usługą jest transport lokalny, jedynie 3% respondentów chciałoby zachowania obecnej monopolistycznej pozycji przedsiębiorstw komunalnych, a aż 54% deklaruje poparcie dla całkowitego wycofania się władz lokalnych z tej dziedziny usług.

Deklarowana chęć przekształceń własnościowych nie musi się pokrywać z podejmowanymi działaniami. Dotychczas większość gmin włączyła się w działania prywatyzacyjne. Najczęściej związane było to z reformą handlu detalicznego. Urzędy bądź rady ogłaszały przetargi na lokale sklepowe; w tym wypadku była to jednak *prywatyzacja bierna* polegająca na tym, że sklepy obejmowali najczęściej indywidualni właściciele, a nie duże mołochy, jak Społem, GS, WSS itp. Proces ten nie wymagał jednak żadnych zmian w funkcjonowaniu gminnych przedsiębiorstw i zakładów budżetowych, przynosił natomiast zwiększone dochody (na skutek znacznego podniesienia opłat dzierżawnych).

Rysunek 13 ilustruje, w jakim procencie jednostek rozpoczęto prywatyzację usług świadczonych dotychczas przez gminy. Najczęściej, bo w 16% gmin, proces ten dotyczy oczyszczania dróg i ulic oraz wywozu śmieci, nieco rzadziej (14.3%) transportu lokalnego, a najrzadziej (6.7%) obsługi mieszkań komunalnych. Zróżnicowanie to nie jest zaskakujące, ponieważ prywatyzacja oczyszczania i wywozu śmieci jest stosunkowo najłatwiejsza i rokuje największe szanse na szybki, spektakularny sukces. Natomiast przekształcenia przedsiębiorstw zajmujących się domami komunalnymi jest znacznie bardziej skomplikowane i ryzykowne. Z drugiej strony to ta właśnie dziedzina jest jednym z głównych „pożeraczy” środków z kas samorządów, zwłaszcza w dużych miastach. Należy się jednak spodziewać, że w tym wypadku reforma będzie poprzedzona dłuższym przygotowaniem. Należy też wspomnieć o tym, że władze lokalne muszą się też liczyć ze sprzeciwem pracowników dotychczasowych



Rys. 13. ODSETEK GMIN, KTÓRE ROZPOCZĘŁY PRYWATYZACJĘ USŁUG KOMUNALNYCH

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzona w maju 1991 r.

przedsiębiorstw komunalnych. Reforma bowiem musi pociągnąć za sobą redukcję zatrudnienia, a dla niektórych nastąpi „pogorszenie” warunków pracy (jeśli takim mianem określimy istniejące dotąd możliwości niesolidnego wykonywania obowiązków i czerpania dodatkowych korzyści z tzw. fuch). W warszawskiej dzielnicy Praga Północ opór pracowników PGM był jedną z przyczyn zwolnienia tempa przekształceń przedsiębiorstwa. W niektórych mniejszych ośrodkach sytuacja pod tym względem jest łatwiejsza. Np. w Wesolej nieliczne domy komunalne obsługiwane były dotychczas przez PGM Otwock. Nowe władze lokalne sprywatyzowały wywóz szamba i wykonywanie remontów bieżących osiągając, według ich własnej oceny, jednocześnie zmniejszenie kosztów i poprawę jakości. Przekształcenie z pewnością ułatwiał fakt, że dotychczasowi wykonawcy usług nie mieszkali na terenie miasta i z tego względu możliwości ich nacisku były znacznie mniejsze.

Jest rzeczą naturalną, że przekształcenia własnościowe w najmniejszym stopniu występują w gminach wiejskich. Miasta, a zwłaszcza miasta wchodzące w skład dużych aglomeracji mają najszerszy wachlarz oferowanych usług. Dotacje dla tych usług stanowią znaczną część ich budżetu. Nic więc dziwnego, że reformy usług komunalnych najczęstsze są na terenie miast wchodzących w skład wielkich aglomeracji. W przypadku

obsługi domów komunalnych prywatyzację rozpoczęło 30% takich miast (przy wskaźniku 12.5% dla wszystkich badanych miast), a w przypadku oczyszczania ulic lub wywozu śmieci aż 40% (przy 28.1% dla wszystkich miast). Jeśli chodzi o transport lokalny nie odnotowano istotnej różnicy.

Także spośród gmin wiejskich przekształcenia własnościowe najczęściej podjęły jednostki leżące w pobliżu dużych aglomeracji. Jeśli chodzi o obsługę domów komunalnych dotyczy to 9% takich gmin (średnia dla wszystkich gmin wiejskich — 5.6%), oczyszczanie ulic — 26% (średnia — 12.4%), transport publiczny — 26% (średnia 13.8%).

Przykład prywatyzacji transportu jest do pewnego stopnia wyjątkowy. Stosunkowo w niewielkim stopniu nastąpiła ona w wielkich miastach (11% wskazań), w nieco większym w innych miastach (17%), a w największym w gminach na obrzeżach aglomeracji (26%) i gminach turystycznych (20%). Najrzadziej, co nie dziwi, prywatyzowano transport w gminach typowo rolniczych (niecałe 10%). Wydaje się, że przy analizie tego zróżnicowania trzeba wziąć pod uwagę zjawiska *popytu* i możliwości. Zapotrzebowanie na reformę komunikacji masowej największe jest w dużych miastach i wokół nich. Jednak wielkość i skomplikowana struktura przedsiębiorstw komunalnych w dużych miastach oraz częsty opór pracowników przed „nowym”, czynią zmiany bardzo trudnymi. Natomiast zapotrzebowanie w małych miejscowościach ogranicza się niejednokrotnie do jednej linii autobusowej.

Prywatyzacja transportu nie musi być tożsama przerzucaniem całości kosztów na użytkowników. W Wesołej pomysł reformy zrodził się wówczas, gdy MZK zażądało dotacji od miast wokół Warszawy, do których dochodzą linie podmiejskie. Od Wesołej zażądano 2.6 mld zł, grożąc zawieszeniem kursowania autobusów w przypadku odmowy dotacji. Miasto Wesoła zachowało się podobnie do wielu innych gmin — odmówiło wpłaty, organizując własną komunikację, zawarło umowę z Sulejówkiem i Halinowem w sprawie wspólnej eksploatacji 4 linii (podkreśla się, że ich przebieg jest racjonalniejszy od przebiegu dotychczasowej linii MZK). Linie prowadzi prywatny przedsiębiorca, który obiecuje działalność bez dotacji z budżetu (na razie rozważa się tylko dofinansowanie biletów ulgowych), natomiast miasta wchodzące w skład porozumienia zakupują tabor (mikrobusy — jest to kolejny argument za większą ekonomicznością nowego przedsiębiorstwa). W tym roku Wesoła wyda na ten cel 700 mln. Jak w wielu innych miastach Polski, nie podjęto natomiast rozmowy na temat komunalizacji dotychczas obsługującego miasto przedsiębiorstwa. Wydaje się, że jest to błąd, bowiem nawet w przypadku sukcesu nowego przedsięwzięcia, prowadzi do niewykorzystania zgromadzonego już

taboru i zaplecza technicznego. Doświadczenia majowego strajku komunikacji miejskiej w Warszawie utrzymują jednak władze lokalne w słuszności przyjętego sposobu postępowania.

Przykład reformy wymuszonej żądaniem zwiększonej dotacji dla dotychczasowego monopolisty podaje też W. Misiak. W Oleśnicy władze miasta ogłosiły przetarg na organizację 4 linii autobusowych, licząc, że zmusi to PKS do renegotjacji warunków umowy. Podobnego rodzaju konflikt opisuje J. Hryniewicz w Kazimierzu Dolnym. Przedsiębiorstwo z Puław zażądało 1 mld zł, podczas gdy władze Kazimierza utrzymywały, że na ten cel są w stanie wyasygnować tylko kilkadziesiąt milionów złotych.

Zróźnicowanie regionalne działań prywatyzacyjnych, aczkolwiek dość znaczne, jest trudne do interpretacji. Ograniczę się tutaj do ogólnego spostrzeżenia, że reformę usług komunalnych w najmniejszym stopniu podjęto w gminach tzw. Sciany Wschodniej (w badanej próbie: w przypadku obsługi domów komunalnych, oczyszczania dróg (ulic) i wywozu śmieci wcale, w przypadku transportu publicznego w 3% gmin), natomiast najczęściej na terenach Polski Północnej i Zachodniej (obsługa domów komunalnych — 17% gmin, oczyszczanie ulic i wywóz śmieci — 37%, transport — 17%).

Na podstawie posiadanych informacji można sformułować hipotezę, że decyzja o prywatyzacji jest przeważnie decyzją polityczną, w podjęciu której bardzo duże znaczenie ma postawa burmistrza (wójta). Wśród gmin, w których rozpoczęto prywatyzację obsługi domów komunalnych nie ma ani jednego burmistrza (wójta), który uważałby, iż ta usługa powinna pozostać w rękach przedsiębiorstw komunalnych. Jeśli chodzi o oczyszczanie ulic i wywóz śmieci takich burmistrzów (wójtów) jest zaledwie 4% (w całej badanej próbie 14%). Natomiast w gminach, które rozpoczęły prywatyzację transportu 3% burmistrzów (wójtów) deklaruje chęć pozostawienia tej usługi w gestii sektora publicznego (jest to taki sam odsetek jak w całej badanej próbie). Jeśli w niektórych gminach prywatyzacja nie jest w pełni aprobowana przez burmistrza (wójta) to na decyzji o jej podjęciu mogła zaważyć postawa rady bądź administracji gminnej. Wydaje się, że w takim przypadku rola administracji jest najczęściej ograniczona. Na korzyść powyższej hipotezy przemawia fakt, że w gminach, które rozpoczęły proces prywatyzacji usług komunalnych, częściej niż w innych jednostkach, sekretarze gmin jako barierę rozwoju wymieniają takie problemy, jak: nierealne decyzje rady oraz naciski ze strony różnych grup mieszkańców. Te pośrednie wskaźniki roli poszczególnych aktorów w podejmowaniu decyzji o prywatyzacji są bardzo powierzchowne, pozwalają jed-

nak sformułować pewne hipotezy. Ich weryfikacja wymagałaby bardziej szczegółowych badań.

Tabela 5.6. AFILIACJA POLITYCZNA BURMISTRZÓW (WÓJTÓW) A PODEJMOWANIE DECYZJI O PRYWATYZACJI USŁUG KOMUNALNYCH (w %) (N=246)

	Przeciętnie (N=241)	Ugrupowanie polityczne, na które zamierzają głosować respondenci			
		„Solidarność” Komitety Obywatelskie (N=21)	Porozumienie Centrum (N=24)	Unia Demokratyczna (N=42)	PSL lub inne ugrupowanie ludowe (N=49)
Obsługa domów komunalnych	6.7	0	14	10	8
Oczyszczanie ulic, wywóz śmieci	15.9	0	29	20	13
Transport publiczny	14.3	13	15	30	9

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzana w maju 1991 r.

W wielu krajach stosunek do prywatyzacji jest jednym z głównych czynników różnicujących programy wyborcze partii politycznych w wyborach lokalnych. Tabela 5.6. przedstawia wpływ sympatii politycznych burmistrzów (wójtów) na rozpoczęcie procesu prywatyzacji usług komunalnych. Uwzględnione w niej zostały te ugrupowania polityczne, dla których poparcie zadeklarowało więcej niż 8% respondentów. Najaktywniejsi w reformowaniu usług są sympatycy nowych ugrupowań *postsolidarnościowych*. Znacznie mniej aktywni są działacze ludowi, a najbardziej bierni — deklarujący poparcie dla NSZZ „Solidarność” i KO. Podobne zróżnicowanie wystąpiło w odpowiedziach na pytanie o preferowane formy świadczenia usług komunalnych. Wymowę uzyskanych rezultatów osłabia nieco interferencja zmiennych o charakterze środowiskowym. I tak np. mniejsza skłonność do podejmowania działań prywatyzacyjnych przez działaczy PSL może być częściowo tłumaczona faktem, że na ogół sprawują oni władzę w gminach wiejskich. Bliższa analiza danych wskazuje jednak, że tylko po części można w ten sposób wyjaśnić przedstawione w tabeli dane. Wyniki te potwierdzają fakt, że podział według programów gospodarczych nie pokrywa się z podziałem na polityków wywodzących się ze starej nomenklatury i liderów *postsolidarnościowych*.

5.3.3. Strategie pobudzania rozwoju gospodarki lokalnej

Tabela 5.7. przedstawia poglądy sekretarzy gmin na temat sposobów pobudzania gospodarki lokalnej.

Generalnie rzecz biorąc istnieją dwa rodzaje oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę gminy: interwencje bezpośrednie (w zadanym pytaniu reprezentowane przez pierwszą i trzecią możliwość) oraz oddziaływanie pośrednie — zachęcanie niezależnych przedsiębiorstw do podejmowania inwestycji (w tabeli możliwości druga i czwarta). W praktyce dokładne rozdzielenie tych dwóch sposobów oddziaływania jest trudne, podział taki wydaje się jednak dobrze charakteryzować politykę gospodarczą władz lokalnych. Warianty piąty (skoncentrowanie się na wykorzystaniu istniejących zasobów) i szósty (nawiązanie współpracy z innymi gminami) mogą zawierać elementy wchodzące w skład obu przedstawionych wyżej strategii.

Tabela 5.7. DZIAŁANIA WAŻNE DLA POBUDZENIA GOSPODARKI LOKALNEJ WG SEKRETARZY GMIN (N=241)

	% wskazań		średnia ważona odpowiedzi
	nieważne 1	bardzo ważne 5	
1. Pomoc finansowa gminy na rozwój przedsiębiorstw lokalnych	4.8	24.9	3.60
2. Podejmowanie wysiłków zmierzających do zainteresowania firm inwestycjami na terenie miasta (gminy)	0.4	47.3	4.33
3. Podejmowanie wysiłków zmierzających do zainteresowania sytuacją w mieście (gminie) instytucji rządowych	3.0	21.4	3.68
4. Poprawa stanu infrastruktury technicznej	0.4	50.4	4.40
5. Skoncentrowanie się na wykorzystaniu już istniejących na terenie miasta (gminy) zasobów	0.4	33.6	4.04
6. Podejmowanie współpracy zmierzającej do wspólnego wykorzystania środków finansowych sąsiadujących gmin	5.1	9.4	3.30

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzana w maju 1991 r.

Pierwsza uwaga, jaka nasuwa się przy analizie wyników jest taka, że ocena wszystkich możliwości jest większa niż 3, tzn. że wszystkie sposoby ocenione zostały jako więcej niż średnio ważne. Może to świadczyć zarówno o wszechstronności, pragmatyzmie poglądów gospodarczych respondentów, jak i o nieumiejętności selekcji, niezdecydowaniu, które działania są najważniejsze.

Zachęcanie do podejmowania działalności gospodarczej przez firmy niezależne od władz lokalnych. Tego rodzaju strategię gospodarcze oceniane były przez respondentów najwyżej. Stwarzanie możliwości rozwoju gospodarki przez poprawę stanu infrastruktury można uznać za myślenie dalekowzroczne. Warto przypomnieć, że idąca w tym kierunku przemiana sposobu myślenia liderów lokalnych dała się już zaobserwować przy analizie problemów jakie powinny rozwiązać gminy. Jedynie 1 respondent stwierdził, że poprawa stanu infrastruktury jest nieważna, również 1 stwierdził, że jest mało ważna. Ponad 50% respondentów uważa, że jest to bardzo ważne. Można jedynie mieć wątpliwości czy podejście takie ma szansę wyjść poza sferę deklaracji. Inwestycje infrastrukturalne wymagają sporych nakładów finansowych, a korzyści z ich ukończenia mają raczej charakter długofalowy. Wydaje się, że niektórzy respondenci zdawali sobie sprawę z tego typu ograniczeń i tym należy tłumaczyć wystąpienie dodatniej korelacji (.17) między wielkością dochodów budżetowych *per capita* i ważnością tej strategii. *Wysiłki zmierzające do zainteresowania firm inwestycjami na terenie gminy*, które mogą obejmować różnego rodzaju działania, takie jak: kampanie reklamowe, polityka podatkowa, łatwość w dostępie do gruntów, ułatwienia w załatwianiu formalności itp. Jedynie 1 respondent określił tę działalność jako nieważną, a 2% jako mało ważną.

Bezpośrednie interwencje w gospodarkę lokalną. Waga obu możliwości wchodzących w skład tej grupy strategii została oceniona bardzo podobnie. Zwraca uwagę stosunkowo mały (w porównaniu z innymi strategiami) udział wartości skrajnych przy ocenianiu *wysiłków zmierzających do zainteresowania sytuacją w gminie instytucji rządowych*. Wydaje się, że stosunkowo niska ocena tej możliwości wynika nie tyle z niechęci do takiego sposobu postępowania, co z niewiary w jego skuteczność. Duży udział ocen „letnich” może oznaczać, iż zdaniem respondentów *warto spróbować, ale trudno uwierzyć by zabieg ten mógł przynieść sukces*. Udzielanie pomocy finansowej na rozwój przedsiębiorstw lokalnych (najbardziej *administracyjna* forma interwencji) znalazła się dopiero na piątym miejscu. Jednak jedynie 4.8% respondentów uznało, że jest to w ogóle nieważne, a 15.7%, że mało ważne. Zatem około 80%

respondentów dopuszcza możliwość *ręcznego sterowania* gospodarką lokalną przez władze gminne. Ocena tej możliwości jest dodatnio skorelowana z długością pracy w administracji (.18, korelacja istotna na poziomie $\alpha = .01$). Oznacza to, że osoby nowe w administracji lokalnej są mniej chętne administracyjnym interwencjom w gospodarkę lokalną. Strategia ta jest jedyną, dla której wystąpiły znaczne różnice ocen w zależności od deklarowanej afiliacji politycznej. Najniżej możliwość tę oceniali sympatycy Porozumienia Centrum (średnia ocen 3.1), najwyżej zaś — PSL i innych ugrupowań ludowych oraz Solidarności i Komitetów Obywatelskich (średnia ocen 3.8).

Skoncentrowanie się na wykorzystaniu istniejących zasobów gminy znalazło się na trzecim miejscu wśród proponowanych możliwości. Wyjątkowo wysoka ocena uzyskana od respondentów z gmin turystycznych wskazuje, że chodziło tu szczególnie o wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego.

Najmniejszy entuzjazm wzbudza perspektywa współpracy z innymi gminami. Jednak podobnie jak w przypadku wysiłków zmierzających do zainteresowania rządu sytuacją ekonomiczną gminy, także i tutaj mały jest udział ocen skrajnych. Być może respondenci nie mają wyrobionego zdania na perspektywy takiej współpracy i dlatego bardzo często wybierają odpowiedzi *średnie*.

5.3.4. Strategie finansowe

Wpływ poszczególnych aktorów na podejmowanie decyzji opisuje w rozdziale 3 J.P. Gieorgica. Ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu z wynikami badań wcześniejszych (np. Bartkowski i in. 1990), nastąpiła zmiana polegająca na znacznym wzmocnieniu pozycji organów wybieralnych. Sytuacja w różnych gminach bywa oczywiście odmienna, ale nierzadko zdarza się, że dążenie radnych do kontrolowania każdej, najdrobniejszej nawet decyzji administracji prawie uniemożliwia funkcjonowanie organów wykonawczych gminy. Sytuacja jest jednakże różna w przypadku poszczególnych typów decyzji (np. decyzje dotyczące budżetu gminy należą do specyficznych i wymagają fachowej, technicznej wiedzy o sposobach kalkulacji dochodów i wydatków). Dokładna analiza wpływu różnych aktorów na tworzenie budżetu wymagałaby odrębnego obszernego studium (i przede wszystkim znacznie bogatszej bazy danych o finansach lokalnych). Na podstawie posiadanych informacji można jednak sformułować tezę, że mimo długich i burzliwych sesji rady oraz krytycznych wystąpień wielu radnych, proces powstawania budżetu zgodny był z teorią inkre-

mentalizmu A. Wildavsky'ego (1974). Mówi ona, w uproszczeniu, że powstawanie nowego budżetu kontrolowane jest przez administrację, która w rutynowy sposób powiela metody konstruowania budżetu stosowane w latach ubiegłych, wprowadzając jedynie drobne poprawki, wynikające ze zmiany przepisów, nabytego doświadczenia lub nacisku polityków. Jest to po części rezultatem niewielkiego doświadczenia nowych działaczy samorządowych. Prawie 60% burmistrzów nie pracowało przed 1990 r. w administracji lokalnej, dla blisko 80% radnych wybory lokalne były pierwszym zetknięciem z praktyczną działalnością władz gminnych.

Obserwacje te potwierdzają wyniki badań terenowych. Na podstawie badań prowadzonych w Międzychodzie W. Misiak stwierdził, że do nowej rady *weszły osoby pozbawione wiedzy jak i doświadczenia w zarządzaniu, administrowaniu systemem miejsko-gminnym*. Przedstawiając sytuację w Kazimierzu Hryniewicz stwierdza, że *niektóre posunięcia urzędników mogą sprawiać wrażenie, że dążą oni świadomie do podporządkowania sobie rady np. z opóźnieniem dostarczane są niektóre trudne materiały, których analiza wymaga czasu ... daje się zauważyć dominacja uczestniczących w pracach komisji specjalistów nad radnymi*. Podobne uwagi formułuje opisując sytuację w Puławach. Statystyczny sekretarz gminy jest zatrudniony w administracji terenowej od 12 lat, tylko 12% pracuje w administracji nie dłużej niż 2 lata. Nie mamy odpowiednich danych, ale obserwacje wskazują, że równie — albo nawet bardziej — doświadczonymi osobami są skarbnicy gmin. Nic więc dziwnego, że przygotowana przez nich kalkulacja potrzebnych wydatków jedynie sporadycznie (i w marginalnych kwestiach) mogła być zakwestionowana przez polityków. Oczywiście radni zgłaszali postulaty zwiększenia wydatków na najbardziej ich interesujące cele, ale tylko w nielicznych przypadkach byli w stanie efektywnie oddziaływać na zmianę struktury wydatków budżetowych.

Rola administracji zaznaczyła się przede wszystkim przy rozdziale wydatków bieżących na działy budżetu; w decyzjach dotyczących wydatków inwestycyjnych i polityki dochodowej gminy rola polityków była nieco większa. Dominacja aparatu wykonawczego w procesie przygotowywania budżetu niekoniecznie musi być szkodliwa¹¹, choć należy zwrócić uwagę, że prowadzi do powielania często nieefektywnych schematów. Można się jednak spodziewać, że w miarę nabierania doświadczenia (między innymi w miarę powstawania projektów reformy przedsiębiorstw

¹¹ Jeden z burmistrzów zapytany przeze mnie czy w jego mieście również administracja sdominowała proces powstawania budżetu, odpowiedział: *na szczęście tak*.

komunalnych) wpływ polityki na decyzje finansowe będzie wzrastał, stopień *inkrementalizmu* będzie się zmniejszał.

Brak szczegółowych danych o strukturze dochodów i wydatków budżetowych sprawia, że niewiele możemy powiedzieć o rzeczywiście realizowanej polityce finansowej. Posiadamy jedynie nieprecyzyjne dane, dotyczące przyjętych przez radę zasad kształtowania podatków lokalnych (tabela 5.8.).

Tabela 5.8. PRZYJĘTE ZASADY KSZTAŁTOWANIA PODATKÓW LOKALNYCH (N=241)

	Odstępek gmin które:		
	zastosowały stawki maksymalne	wprowadziły zniżki dla niektórych grup podatników	wprowadziły zniżki dla wszystkich podatników
1. Podatek od nieruchomości	14	49	37
2. Podatek drogowy	56	36	9
3. Podatek rolny	71	20	9
4. Opłata targowa	35	26	39
5. Podatek od posiadaczy psów	26	36	37

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzana w maju 1991 r.

Wbrew wyrażanym powszechnie opiniom o nadmiernym fiskalizmie nowych władz lokalnych nie obserwujemy masowego zatwierdzania maksymalnych stawek podatkowych. Oczywiście analizowane dane są ułomne, wprowadzenie zniżek dla niektórych podatników może mieć bardzo małe lub znaczne skutki finansowe. Niestety w chwili obecnej dokładniejsze dane nie są dostępne, co więcej nie jest jeszcze opracowana metodologia ich zbierania.

Podatkiem, w którym najrzadziej stosowano stawki maksymalne był podatek od nieruchomości — najważniejszy z podatków lokalnych. Na przeciwnym biegunie znajduje się podatek rolny — udzielanie ulg było tu bardzo rzadkie, zaledwie 9% gmin zdecydowało się na zastosowanie niższej stawki dla wszystkich podatników.

Przyjęta polityka podatkowa zależy bardzo wyraźnie od typu gminy (tabela 5.9.). Zróżnicowanie to najlepiej widoczne jest w przypadku podatków: od nieruchomości i drogowego. Najsilniejszy fiskalizm wykazują miasta wojewódzkie, następnie pozostałe miasta, a najsłabszy —

Tabela 5.9. ODSETEK JEDNOSTEK STOSUJĄCYCH MAKSYMALNE STAWKI PODATKOWE (N=241)

	Miasta wojewódzkie (N=7)	Inne miasta (N=27)	Miasta- gminy (N=50)	Gminy wiejskie (N=154)
1. Podatek od nieruchomości	50	44	8	7
2. Podatek drogowy	100	74	51	52
3. Podatek rolny	83	65	60	74
4. Opłata targowa	67	33	36	34
5. Podatek od posiadania psów	67	39	27	23

Źródło: ankieta pocztowa przeprowadzana w maju 1991 r.

gminy wiejskie. Wśród tych ostatnich najmniejsze są podatki w gminach rolniczych z dominacją sektora prywatnego. Wynika z tego, że wielkość podatków lokalnych, jest skorelowana dodatnio z wielkością dochodów budżetowych per capita. Nie oznacza to oczywiście, że te wysokie dochody zawdzięczane są wysokim podatkowi lokalnym (ich udział w całości dochodów jest zbyt mały), raczej przeciwnie: biedniejsze gminy nie traktują podatków lokalnych jako istotnego (bądź realnego) instrumentu poprawy sytuacji finansowej.

Opisane w tabeli 5.9. zróżnicowanie jest dość sensowne. Słuszne jest np., że podatek od nieruchomości w dużych miastach, gdzie wartość gruntu jest bardzo duża, jest wyższy niż w peryferyjnie położonej gminie wiejskiej. Wydaje się, że błędem ustawy o dochodach gmin jest zastosowanie jednego (uśrednionego) maksymalnego stopnia opodatkowania na terenie całego kraju. Oprócz powyższego, można podać także inne (komplementarne) wytłumaczenie zróżnicowania stopnia fiskalizmu w zależności od wielkości gminy. Wraz ze wzrostem wielkości jednostki lokalnej maleje znaczenie grup nacisku tworzonych przez podatników. Jednocześnie w dużych miastach rośnie rola zatrudnionych w przedsiębiorstwach komunalnych, jako swoistej grupy nacisku oddziałującej na zwiększenie wydatków budżetowych. Natomiast głos podatników jest tam słaby i nieorganizowany. Zjawisko to jest powszechne i zostało opisane w wielu krajach świata (por. np. Stoker 1988).

Nie ma natomiast wyraźnej zależności między stosowaną polityką podatkową a sympatiami politycznymi liderów lokalnych.

O potencjalnej polityce finansowej gmin świadczą preferencje dotyczące wydatków z budżetu. Burmistrzowie (wójtowie) poproszeni zo-

stali o podanie czy ich zdaniem budżet gminy powinien być znacznie mniejszy, mniejszy, taki jak obecnie, większy czy dużo większy. Zapytano ich też o preferencje dotyczące różnych działów budżetu oraz o ich opinię na temat poglądów innych aktorów na lokalnej scenie politycznej.

Większość respondentów chciałaby zwiększyć wydatki we wszystkich działach budżetu. Wielkość wydatków ogółem powinna być znacznie mniejsza zdaniem 1% respondentów, a znacznie większa niż obecnie zdaniem 65% respondentów. Waga przypisywana zwiększeniu wydatków w poszczególnych działach pokrywa się z wynikami badań percepcji najważniejszych problemów jakie ma do rozwiązania gmina. Burmistrzowie (wójtowie) w największym stopniu chcieliby zwiększyć wydatki na ochronę środowiska, a następnie na kanalizację i wywóz śmieci.

Analizując odpowiedzi na podobne pytania zawarte naczelnikom gmin i przewodniczącym rad narodowych w 1988 r. pisałem: *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 zwiększenia wydatków jako zaletę, świadczącą o „gospodarskiej trosce”. Wskazuje na to fakt, że przewodniczący rad narodowych wyżej od naczelników oceniają preferencje wydatkowe 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* (Bartkowski i in. 1990, s. 171–172).

Przytoczona tu ocena zachowała aktualność w roku bieżącym. Także i teraz burmistrzowie (wójtowie) oceniają, że są grupą która najsilniej dąży do zwiększenia wydatków (silniej niż jakakolwiek inna grupa społeczna). Równocześnie o żadnej z grup mieszkańców nie uważają, żeby pragnęli oni zmniejszenia wydatków budżetowych.

Jest to sytuacja odmienna niż w krajach zachodnioeuropejskich, gdzie wyrażanie przez jakąś grupę bądź przez przedstawicieli władz lokalnych poglądu iż wydatki budżetowe powinny być mniejsze niż obecnie, nie należy do rzadkości (patrz np. dane zawarte w badaniu Mouritzen 1989).

Spośród wymienionych grup społecznych najwyżej oceniane są preferencje wydatkowe pracowników przedsiębiorstw komunalnych. Jest to zgodne z przytoczoną już wcześniej tezą, że pracownicy ci stanowią bardzo często silną grupę nacisku, dążącą do utrzymania wysokiego poziomu wydatków lokalnych.

Nieco zaskakujące są preferencje wydatkowe burmistrzów o różnych sympatiach politycznych. Zdecydowanie najczęściej znacznego zwiększenia budżetu domagali się respondenci deklarujący poparcie dla Porozumienia Centrum. Jest to w pewnej sprzeczności z niektórymi omówionymi do tej pory wynikami. Jednocześnie w przypadku sympatyków tej partii rzuca się w oczy silne dążenie do zmniejszania wydatków na administrację gminną (jedyne stwierdzone przypadki, w którym jakaś grupa respondentów częściej domaga się redukcji, niż wzrostu wydatków).

H. Woolman (1983) na podstawie studiów porównawczych prowadzonych w kilku krajach opisał typową sekwencję zachowań władz lokalnych, które zetknęły się z kryzysem finansowym. Według niego „obiektywne interesy” władz lokalnych, takie jak konieczność utrzymania poparcia wyborców i wpływowych grup sprawiają, że ich typowe zachowanie jest podobne bez względu na rodzaj gminy lub polityczną afiliację lokalnych liderów. Zdaniem Woolmana długookresowym celem strategicznym władz lokalnych będzie minimalizacja redukcji usług lokalnych i spadku zatrudnienia. Pierwszą reakcją samorządu, który napotyka kłopoty finansowe jest gra na czas — próbuje się wykorzystać posiadane rezerwy, przenosić środki z wydatków inwestycyjnych na bieżące, zaciąga się pożyczki, zwiększa się krótkookresowo wpływy poprzez wyprzedaż majątku. Jeśli zabiegi te nie wystarczają władze lokalne podejmują próbę znalezienia możliwości skorzystania z większej pomocy rządu centralnego.

Następnym etapem jest zwiększenie dochodów — chętniej przez wzrost opłat użytkowników usług niż przez wzrost podatków lokalnych (z jednej strony podniesienie opłat za usługi jest w wielu krajach łatwiejsze, z drugiej zaś zwiększanie podatków jest bardziej niepopularne wśród wyborców). Dopiero ostatnim etapem jest zwykle redukcja wydatków. Jeśli konieczne są redukcje zatrudnienia to raczej stosuje się sposoby mało drastyczne, takie jak: przenoszenie na emeryturę, stopniowe odchodzenie pracowników i nieprzyjmowanie nowych na ich miejsce, unika się natomiast zwalniania personelu. Chętniej także zamraża (lub nawet zmniejsza) się płace niż redukuje wielkość zatrudnienia. Jeśli trzeba ograniczyć zakres świadczonych usług wybiera się takie formy, które nie są natychmiast widoczne, np. zmniejsza się wydatki na utrzymywanie posiadanych zasobów (np. parków). Unika się likwidacji poszczególnych programów, stosuje się raczej zmniejszenie ich zakresu, np. skraca się godziny otwarcia, ale nie likwiduje się bibliotek itp.

Opisana przez Woolmana sytuacja jest pewną wypadkową i oczywiście nie musi się sprawdzać w sytuacji konkretnego miasta (gminy). Jednak wiele badań prowadzonych w krajach zachodnioeuropejskich i w

Stanach Zjednoczonych w znacznej mierze potwierdza konkluzje Woolmana.

A. Midwinter (1988) wyróżnił 2 rodzaje strategii finansowych: krótkookresowe i długookresowe. Do tych pierwszych zaliczył wyprzedzaź środków trwałych, wykorzystanie środków obrotowych, pożyczki, odkładanie remontów bieżących, opóźnianie płatności itp. Do strategii długookresowych zakwalifikował: podnoszenie podatków, zwiększanie opłat za usługi, redukcję bądź zmiany w realizowanych programach.

Obie omówione tu pokrótce koncepcje warto zastosować do analizy strategii podejmowanych przez władze lokalne w Polsce. Zadanie to jest bardzo trudne ze względu na brak danych dotyczących realizowanych strategii finansowych. Raz jeszcze powraca problem niedostępności dokładnych danych porównawczych dotyczących budżetów lokalnych. Możemy oprzeć się jedynie na analizie deklaracji odnośnie sposobów rozwiązywania problemów finansowych polskich władz lokalnych w najbliższej przyszłości. Rezultaty takiego badania zawiera tabela 5.10.

Już pobieżna analiza tabeli pozwala stwierdzić, że sekretarze gmin i burmistrzowie (wójtowie) mają zupełnie inne poglądy na sposoby rozwiązywania problemów finansowych. W przypadku sekretarzy gmin hierarchia strategii jest w zasadzie zgodna z teorią Woolmana. Na czołowych miejscach znajdują się takie propozycje, jak: poszukiwanie nowych źródeł dochodów, ubieganie się o większe subwencje. Zastosowanie nowych technologii i usprawnienie zarządzania są deklaracjami intencji usprawnienia pracy administracji lokalnej, nie dotyczą one najbardziej drażliwych — wg Woolmana — punktów: redukcji programu działania ani ograniczeń w zatrudnieniu w lokalnym sektorze publicznym. Wśród 10 najwyższej ocenianych strategii wymieniane są: oddawanie w dzierżawę majątku gminnego, wykorzystanie środków z nadwyżki budżetowej. Obniżenie wydatków ogółem i redukcja zatrudnienia w administracji pojawiają się dopiero pod koniec pierwszej dziesiątki. Zwraca również uwagę przywiązywanie dużego znaczenia do zawierania kontraktów z firmami prywatnymi.

Zupełnie inne działania proponują burmistrzowie (wójtowie). Na pierwszym miejscu stawiają przekazanie części zadań administracji rządowej, na drugim — zaciąganie kredytów, a następnie kilka strategii, które wg Woolmana powinny być stosowane w ostatniej kolejności: ograniczenie zakresu świadczonych usług, zamrożenie płac, likwidacja nadgodzin, przenoszenie na emeryturę, redukcja zatrudnienia.

Zwraca uwagę, że burmistrzowie znacznie chętniej niż sekretarze wskazują na możliwości ograniczenia zatrudnienia i płac pracowników ko-

Tabela 5.10. SPOSOBY ROZWIĄZYWANIA TRUDNOŚCI FINANSOWYCH WG BURMISTRZÓW (WÓJTÓW) I SEKRETARZY GMIN (średnie ważone ocen; 1 — nieważne, 4 — bardzo ważne)

	Burmistrzowie (wójtowie) (N=256)	Sekretarze gmin [*] (N=241)
Poszukiwanie nowych źródeł dochodów	1.34	3.75
Ubieganie się o większe subwencje	2.08	3.25
Podniesienie podatków lokalnych	3.05	2.46
Podniesienie odpłatności za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa gminne	a	2.26
Wkorzystywanie środków pochodzących z nadwyżki budżetowej	a	2.55
Opóźnianie płatności tak by były one realizowane w następnym roku	a	1.76
Zaciąganie kredytów	3.53	1.98
Obniżenie wydatków we wszystkich działach budżetu	a	2.62
Obniżenie wydatków w działach najmniej efektywnych	2.96	3.12
Zmniejszenie zatrudnienia w administracji i przedsiębiorstwach komunalnych	3.08	2.52
Przekazanie części zadań administracji rządowej	3.59	1.91
Zawieranie umów na wykonywanie prac (usług) przez przedsiębiorstwa prywatne	2.95	2.73
Redukcja wydatków na administrację	a	2.32
Zatrzymanie wzrostu płac pracowników samorządowych	3.33	1.85
Zamrożenie stanu zatrudnienia na obecnym poziomie	a	2.49
Zmniejszanie zatrudnienia przez wcześniejsze przenieszenie na emeryturę	3.25	2.05
Zmniejszenie wydatków na wyposażenie, podróże, delegacje	2.86	2.25
Usprawnienie zarządzania	1.78	3.27
Wzrost wydajności poprzez wprowadzanie nowoczesnej technologii	1.78	3.28
Zmniejszenie wydatków na inwestycje	3.10	2.35
Likwidacja pracy pracowników samorządowych w nadgodzinach	a	1.74
Oddanie w dzierżawę części majątku	2.54	2.63
Odkładanie remontów	3.08	1.91

a Możliwość ta nie była oceniana przez burmistrzów (wójtów)

* Wyniki ankiety pocztowej przeprowadzonej w maju 1991 r.

munalnych. Wydaje się, że w tym przypadku sekretarze występują jako reprezentanci interesów grupowych. Wyraźne jest również, to że burmistrzowie częściej od sekretarzy gmin podają strategie krótkookresowe. Nie jest jasne czy jest to spowodowane chęcią „złapania oddechu” przed przystąpieniem do bardziej długofalowych działań, czy „krótkookresowość” propozycji burmistrzów wynika z przewidywanego rychłego odejścia z zajmowanego stanowiska.

5.4 Podsumowanie

Kształtowanie się polityki ekonomicznej nowych władz lokalnych odbywa się w bardzo trudnych warunkach. Sytuacja ekonomiczna kraju sprawia, że dochody budżetów lokalnych w niewielkim tylko stopniu pokrywają wydatki. Zmniejszanie się dochodów oceniane jest jako główna bariera rozwoju gminy. Większość usług lokalnych świadczonych jest bardzo nieefektywnie, w związku z czym komunalne przedsiębiorstwa oraz zakłady budżetowe w obecnej formie wymagają dotacji wielokrotnie przekraczających możliwości nawet bogatszych gmin. Ich reforma jest bardzo trudna, m.in. ze względu na opór pracowników przed zmianami, a także z powodu małego doświadczenia większości liderów lokalnych. Znaczna część gmin uczy się na własnych błędach. Wszystko to powoduje uczucie głębokiej frustracji u wielu nowych radnych i burmistrzów — podobnie jak przeciętni obywatele, nie spodziewali się oni, że sytuacja ich gmin jest aż tak zła. Uważają też, że zostali „podpuszczeni”, a następnie porzuceni przez władze centralne, które obiecywały, że po wyborach lokalnych *obudzimy się w nowym kraju*, a następnie odebrały władzom lokalnym spodziewane kompetencje i środki finansowe.

Pretensje te — acz do pewnego stopnia słuszne — wpływają w znacznej mierze z iluzji; niektórzy radni oczekują, że na tle ogólnego kryzysu państwa i gospodarki, sytuacja finansowa gmin może być oazą szczęśliwości. Oczywiście tak nie będzie bez względu jaki (realny) wariant podziału kompetencji i środków finansowych byłby przyjęty. Między innymi z tego uczucia rozgoryczenia i zawodu bierze się przekonanie, że do głównych barier rozwoju należą niewłaściwe przepisy dotyczące finansów lokalnych i działania władz centralnych ograniczające swobodę gmin, a jako jeden z ważnych sposobów rozwiązywania trudności finansowych podaje się występowanie o dodatkowe subsydia. W efekcie w działalności wielu władz gminnych widoczne jest pewne rozdarcie — między poglądami na temat funkcji samorządu, a pragnieniem szybkiego rozwiązania problemów finansowych. Dlatego też deklarują one z jed-

nej strony pomoc dla najuboższych, a z drugiej chcą doprowadzić do sprzedaży mieszkań komunalnych na zasadach rynkowych.

Zarówno u poprzednich, jak i u obecnych władz percepcja problemów lokalnych jest podobna, z tą różnicą, że nowi liderzy większą uwagę przykładają do dziedzin, które mogą być podstawą rozwoju ekonomicznego w przyszłości (przede wszystkim poprawa stanu infrastruktury).

W formułowanych programach gospodarczych pojawia się typowa dla okresu przejściowego dezorientacja. Wielu polityków lokalnych wygłasza sprzeczne opinie, np. są za szeroką prywatyzacją, ale przeciw zróżnicowaniu społecznym i międzyregionalnym. Większość respondentów opowiedziała się zdecydowanie za wolnym rynkiem, ale mało kto potrafi zrezygnować z chęci oddziaływania na gospodarkę za pomocą instrumentów ręcznego sterowania.

Wydaje się jednak, że następuje powolna krystalizacja i różnicowanie stanowisk w dziedzinie polityki gospodarczej. Niektórzy działacze samorządowi opowiadają się wyraźniej za opiekuńczą rolą władz lokalnych i interwencją w życie gospodarcze, podczas gdy inni preferują ograniczenie ich do funkcji promotora rozwoju gospodarczego, opartego na działalności niezależnych od gminy przedsiębiorstw.

Zróżnicowanie polityki finansowej i ekonomicznej władz lokalnych jest najczęściej opisywane za pomocą dwóch modeli: (1) środowiskowego, mówiącego, że o przyjmowanych rozwiązaniach decyduje przede wszystkim położenie, struktura ekonomiczna i demograficzna jednostki oraz (2) politycznego zakładającego, że na realizowane strategie w znacznym stopniu oddziałuje ideologia — sympatie polityczne liderów lokalnych.

Oczywiście w praktyce oba te modele oddziałują łącznie. W chwili obecnej więcej z opisywanych zjawisk daje się wyjaśnić za pomocą modelu pierwszego; istotne są zróżnicowania między miastami i gminami wiejskimi, często wyróżniają się także niektóre typy gmin (np. turystyczne, położone w pobliżu wielkich aglomeracji itp.). Widać jednak, że poglądy polityczne także mają znaczenie. Ich interpretacja jest na razie utrudniona przez fakt, że polska scena polityczna jest mocno zagniatwana. Wielu liderów lokalnych w ogóle nie potrafi określić swojej afiliacji politycznej. Poglądy wyrażane przez „szarych” sympatyków poszczególnych partii stoją czasem w sprzeczności z deklaracjami składanymi przez liderów danej partii. Można stwierdzić, że podział ze względu na różnice w poglądach na gospodarkę często nie pokrywa się z „centralnie zgłaszanym zapotrzebowaniem”. Jak np. wyobrazić sobie sensowną i trwałą koalicję wyborczą Porozumienia Centrum z Komitetami Obywatelskimi, jeśli ich sympatycy we wszystkich niemal dziedzi-

nach prezentują odmienne poglądy gospodarcze? Pomimo trudności w identyfikacji jasnej sytuacji politycznej można stwierdzić, że ideologia poszczególnych liderów istotnie wpływa na ich programy gospodarcze. Należy się spodziewać, że w przyszłości lokalne strategie gospodarcze będą silniej powiązane ze zróżnicowaniem politycznym.

Literatura:

- Ascher K. (1987) *The politics of privatisation: contracting out public services*, Macmillan, London.
- Audit Commission (1987) *Competitiveness and contracting out of local authorities' services*, Occasional Paper 3, HMSO.
- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P. (1990), *Strategie władz lokalnych*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 21, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW.
- Boyne G.A. (1990), 'Central grants and local policy variation', *Public Administration*, vol. 68, No. 2, ss. 207–233.
- Bramley G. (1990), *Equalization grants and local expenditure needs*, Avebury.
- Braun M. (1989), 'The Sources of Fiscal and Social Liberalism among Citizens in Six Countries', [w:] H. Baldersheim, R. Balme, T.N. Clark, V. Hoffman-Martinot, H. Magnusson (red.) *New Leaders Parties and Groups: Comparative Tendencies in Local Leadership*, Institute d'etudee politiques de Bordeaux.
- Ellander L., Montin S. (1990) 'Decentralisation and control: central-local government relations in Sweden', *Policy and Politics*, Vol. 18, No. 3, ss. 165–180.
- Goldsmith M., Page E. (red.) (1982), *Central-local government relations*, Sage.
- Granquist N., Harisalo R., Ståhlberg K. (1991) 'Privatizing local government', referat przedstawiony w czasie seminarium IPSA, Budapest, 21–23 marzec.
- Hambleton R., Hogget P. (1990) *Beyond the excellence: quality local government in the 1990's*, SAUS, University of Bristol, Working Paper No. 85.
- Jałowicki B. (1990), *Narodziny demokracji lokalnej*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 25, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW.
- Jasińska A., Siemieńska R. (1983), 'Kadra kierownicza o problemach społeczności lokalnych i własnej działalności'. [w:] J. Wiatr (red.) *Władza lokalna w prognozie kryzysu*, Instytut Socjologii UW.

- King D.S. (1984), *Fiscal tiers: the economics of multi-level government*, Allen & Unwin, London.
- Konieczny W. (1983), 'Finansowoprawne instrumenty polityki budżetowej władz lokalnych' [w:] M. Kulesza (red.) *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, z. 2, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji.
- Marshall H. (1965) *Local government in the modern world*, Athlone Press.
- Midwinter A. (1988) 'Local budgetary strategies in a decade of retrenchment', *Public Money and Management*, No 3. ss. 21-29.
- Mouritzen P.E. (red.) (1989) *Defending city welfare: urban innovation in 10 western countries*.
- Newton K., Karran T.J. (1985), *The politics of local expenditure*, Macmillan, London.
- Owen C. (1990) 'The fairness of the Standard Spending Assesments underlying the Community Charge', *Local Government Studies*, vol. 16, No. 6, ss. 63-76.
- Peteri G. (1990), 'Who Begins? Differences of Local Transition in Hungary', referat prezentowany podczas seminarium Fiscal Austerity and Urban Innovation Project na temat: *Reform Strategies for Local Government in Time of Transition*, Radziejowice, Polska, kwiecień 21-23.
- Pommerehne W.W., Frey B.S. (1978) 'Public versus private production efficiency in Switzerland: a theoretical and empirical comparison', [w:] V. Ostrom, F.P. Bish (red.) *Comparing urban service delivery systems*, Sage, Beverly Hills-London.
- 'Radni o budżecie gminy: badanie CBOS w październiku', *Wspólnota*, nr 7/1991 z dn. 16.02.1991.
- Rose L. (1990), 'Norwegian municipalities on the threshold of a new decade: chief administrators' view of problems and possibilities', paper presented at Fiscal Austerity and Urban Innovation Project's meeting on: *Reform Strategies for Local Government in Time of Transition*, Radziejowice, Poland, April 21-23.
- Ruśkowski E. (1991), 'Komentarz eksperta: krytycznie o subwencjach', *Gazeta Samorządowa*, 10.03.1991.
- Sharpe L.J., Newton K. (1984) *Does politics matter?*, Clarendon Press, Oxford.
- Stoker G. (1988) *The Politics of local government*, Macmillan, London.
- Swianiewicz P. (1989) *Spółeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, seria „Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 19, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW.

- Tamowicz P.** (1991) 'Prywatyzacja usług komunalnych', *Przekształcenia* nr 23.
- Van Parijs P.** (1990) 'The second marriage of Justice and Efficiency', *Journal of Social Policy*, No. 1, ss. 1-27.
- Walsh K.** (1989) 'Competition and service in local government', [w:] J. Stewart, G. Stoker (red.) *The future of local government*, Macmillan, London.
- Wiatr J.** (1987) *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Wildavsky A.** (1974) *The politics of budgetary process*, Boston, Little Brown.
- Williamson O.E.** (1985) *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York.
- Woolman H.** (1983) 'Understanding local government responses to fiscal pressure', *Journal of Public Policy*, No. 3, ss. 245-264.

Postłowie

Miedzy nadzieją i rozczarowaniem

Wprowadzenie nowego systemu samorządu terytorialnego poprzedziła intensywna kampania propagandowa. Wprawdzie do czasu wyborów nie zostały przygotowane wszystkie najważniejsze akty prawne, jednak obiecywano nam, że zaraz po elekcji nowych radnych *obudzimy się w nowym kraju*. Niska frekwencja wyborcza wskazuje, że propaganda ta nie była w pełni skuteczna, jednak przynajmniej nowo wybrane władze rozpoczynały kadencję z silnie rozbudzonymi nadziejami. Niewątpliwie wprowadzony został zupełnie nowy system samorządowy, znacznie bardziej demokratyczny, a w dłuższej perspektywie, także bardziej efektywny od obowiązującego do końca lat osiemdziesiątych. Zderzenie z rzeczywistością rozbudzonych oczekiwań na szybkie, spektakularne sukcesy zrodziło rozczarowanie wielu mieszkańców i polityków lokalnych.

Opracowanie A. Kowalczyka (rozdział 1 niniejszego tomu) potwierdza, że przeprowadzone reformy doprowadziły do rzeczywistej wymiany elit lokalnych. We władzach miast i gmin znaleźli się — w sensie dosłownym — nowi ludzie. Około 60% przewodniczących rad po raz pierwszy zasiada w radzie (dla porównania po wyborach w 1988 r. wskaźnik ten wyniósł 25%, a mówiło się wtedy o wyjątkowo dużych zmianach). Podobny jest procent wójtów (burmistrzów), którzy w wyniku wyborów w 1990 r. po raz pierwszy znaleźli się we władzach lokalnych. Odsetek liderów, którzy pełnili swoje stanowiska już w latach osiemdziesiątych jest wyraźnie większy w gminach wiejskich, co jest kolejnym potwierdzeniem znanej tezy, iż alternatywne elity formowały się na ogół w ośrodkach miejskich. Nieco mniejszy był stopień wymiany kadr admini-

stracji lokalnej. Przykładowo przeciętny sekretarz gminy pracuje w administracji lokalnej już od 12 lat. Jednak dość często zajmował on poprzednio inne, niższe stanowisko administracyjne. Wymiana kadry kierowniczej administracji polegała częściej na mianowaniu innych pracowników na wyższe (od dotychczas zajmowanych) stanowiska niż na poszukiwaniu kandydatów z zewnątrz.

Obecni liderzy (przewodniczący rad, burmistrzowie, wójtowie) są nowymi ludźmi także w tym sensie, iż różnią się od swoich poprzedników cechami demograficzno-społecznymi. Przede wszystkim są znacznie młodszy. W 1988 r. ok. 25% miało poniżej 40 lat, a 25% powyżej 60 lat. W 1991 r. liczby te kształtowały się odpowiednio 40% i 15%. Mają także nieco niższe wykształcenie od swoich poprzedników — na kierowniczych stanowiskach częściej pojawiają się osoby z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. Wiąże się to prawdopodobnie z tym, że przewodniczący rad narodowych, a zwłaszcza naczelnicy byli zwykle osobami mianowanymi, często „przywiezionymi w teczce”, natomiast nowi liderzy są osobami „z ludu” i stąd ich charakterystyka społeczna bliższa jest przeciętnej dla gminy (choć — co oczywiste, mają wyższe wykształcenie od przeciętnego mieszkańca).

Równocześnie liderzy lokalni są miejscową elitą w tym sensie, że ich poglądy na wiele ważnych problemów społeczno-gospodarczych kraju różnią się od tych wypowiedzianych przez zwykłych ludzi. Najważniejsze przykłady takich różnic omówione zostały w rozdziałach B. Jałowieckiego, M. Grochowskiego i P. Swianiewicza. Ogólnie można stwierdzić, że przewodniczący rad i burmistrzowie (wójtowie) częściej od przeciętnych mieszkańców popierają radykalne reformy o charakterze rynkowym. Częściej wypowiadają się za szeroką prywatyzacją gospodarki. Oceniając ważne problemy, które muszą rozwiązać ich gminy, na ogół wymieniają stan urządzeń infrastruktury, które warunkują przyszły rozwój ekonomiczny terenu, rzadziej zaś wspominają o konieczności natychmiastowego zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych. Prawdopodobnie lepiej od zwykłych mieszkańców rozumieją potrzebę wyrzeczeń (być może nawet długotrwałych) w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Mieszkańcy prawie trzy razy częściej niż przedstawiciele władz lokalnych zgadzali się ze zdaniem, iż trzeba *dzielić sprawiedliwie, wszystkim po równo*. Proszeni o wybór jednego z dwóch sposobów postępowania: *ustanowić wysokie zarobki i płatne świadczenia socjalne* lub *część wynagrodzeń przeznaczyć na bezpłatne świadczenia socjalne*, mieszkańcy prawie dwa razy częściej od przedstawicieli władz lokalnych wybierali drugi człon alternatywy.

Cechą charakterystyczną sceny politycznej nowych samorządów jest jej niejasność i niestabilność. Niejasność wynika po pierwsze z tego, że bardzo wielu respondentów nie umie podać swojej afiliacji politycznej, po drugie zaś z tego, że bardzo wielu kandydatów szło do wyborów pod sztandarami Komitetów Obywatelskich lub szerzej — ruchu solidarnościowego, nie prezentując w czasie kampanii wyborczej swoich poglądów na temat polityki społecznej lub gospodarczej. Różnice polityczne między radnymi, nawet wybranymi z tej samej listy wyborczej, ujawniły się dopiero kilka miesięcy po wyborach, z tego też powodu nie wiadomo, który z poglądów jest popierany przez większość wyborców. Niestabilność sceny politycznej wiąże się ze zmienną sytuacją na szczeblu centralnym (np. powstawanie nowych partii, zawiązywanie się i rozpad koalicji), jak również z klarowaniem się postaw poszczególnych lokalnych liderów politycznych. Dobrą ilustracją tej zmienności jest poniższa tabela przedstawiająca deklarowane sympatie polityczne burmistrzów (wójtów) w dwóch badaniach przeprowadzonych w lutym i maju bieżącego roku:

	Odsetek burmistrzów ¹ wyrażających poparcie dla różnych ugrupowań politycznych	
	Luty 1991	Maj 1991
Komitetów Obywatelskich,		
3ZZ „Solidarność”	29	8
Unii Demokratycznej	3	17
Porozumienia Centrum	7	10
PSL, NSZZ „Solidarność” RI	20	20
Żadnego z ugrupowań	46	29

Pytanie o sympatie polityczne burmistrzów zadano również w ankiecie przeprowadzonej w czerwcu 1991 r. (w 104 gminach) dotyczącej przedsiębiorczości lokalnej¹. Uzyskane odpowiedzi potwierdzają tendencje przedstawione w powyższej tabeli.

Bardzo ważne zmiany nastąpiły też w roli poszczególnych aktorów w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym. Badania prowadzone w latach osiemdziesiątych wykazały, że każda ważniejsza decyzja musiała być konsultowana z władzami wojewódzkimi. Na szczeblu gminnym cechami procesu decyzyjnego była dominacja aparatu wykonawczego nad radą narodową oraz bardzo duża rola gminnego (miejskiego) komitetu PZPR i — w nieco mniejszym stopniu — lokalnych zakładów pracy. Rozdział J.P. Gieorgicy dostarcza dowodów na potwierdzenie tezy o znacznym wzroście roli rady gminy i osłabieniu jej organów wykonawczych.

¹ *Dynamika przedsiębiorczości w Polsce lokalnej* — badanie Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Zmalała także rola władz wojewódzkich (choć w porównaniu z deklaracjami składanymi przez inicjatorów reformy jest wciąż zaskakująco duża). Żadna z obecnych grup nacisku nie ma takiego znaczenia, jak dawniej PZPR. Wbrew spotykanym czasami opiniom miejsca tego nie zajęły ani Komitety Obywatelskie, ani Solidarność, ani parafia. W sumie więc znaczenie statutowych organów władzy bardzo wzrosło. W niektórych wypowiedziach respondenci wskazują nawet, że dominacja rady nad organami wykonawczymi jest za duża. Świadczą o tym np. opinie burmistrzów, którzy konflikty z radą lub niezdolność rady do określenia jasnych priorytetów działania uważają za jedną z głównych barier w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Szczególnie słaba (w porównaniu z wieloma innymi krajami) jest formalna pozycja burmistrza (wójta). James Owen (1991) opisując reformę samorządu lokalnego w Polsce wymienia 5 potencjalnych źródeł silnej pozycji burmistrza: okres, na jaki jest on wybierany, prawo do samodzielnego mianowania współpracowników, rola w procesie przygotowywania i zatwierdzania budżetu, prawo samodzielnego decydowania o strukturze organizacyjnej urzędu, prawo weta. W warunkach polskich uprawnienia burmistrza w każdej z wymienionych dziedzin są bardzo małe. Powoływany jest on przez radę (a nie w wyborach powszechnych) i w każdej chwili może być przez nią odwołany, pracuje więc pod ciągłą presją. Wszyscy członkowie zarządu, sekretarz i skarbnik zatwierdzani są przez radę. Rada może burmistrzowi narzucić własny projekt budżetu itp. Biorąc pod uwagę te okoliczności rola burmistrza w procesie podejmowania decyzji jest i tak większa od tej jakiej można by się spodziewać. Owen w swoim studium dotyczącym Płocka wyraża pogląd, że wysoka pozycja tamtejszego prezydenta jest raczej wynikiem jego osobowości i zdolności przekonywania niż formalnej pozycji. Wydaje się, że jest to dość częsta sytuacja – burmistrz (wójt) zawdzięcza swą relatywnie dużą rolę w procesie podejmowania decyzji cechom osobowościowym, a także niedoświadczeniu większości radnych przy jednoczesnej dużej wiedzy administracyjnej pracowników urzędu. Taka podstawa władzy wykonawczej jest jednak mocno niepewna, w dodatku opiera się dość często (jak wykazały badania szczegółowe prowadzone w różnych miejscowościach) na manipulacji. Analizując formalne usytuowanie poszczególnych aktorów trudno oprzeć się wrażeniu, że przy formowaniu struktury władz lokalnych większą wagę przywiązywano do demokracji niż do efektywności zarządzania.

Funkcjonowanie nowego samorządu spotyka się często opiniami krytycznymi. Rozdziały B. Jałowieckiego i M. Grochowskiego jednoznacznie wskazują, że opinie ludności są zdecydowanie bardziej krytyczne od au-

tooceny władz lokalnych. Ale także wśród tych ostatnich duża jest liczba respondentów, którzy uważają, że efektywność funkcjonowania administracji lokalnej po wyborach pogorszyła się (prawie 10% w przypadku radnych). Świadczy to o silnej frustracji i rozczarowaniu wynikami reform. Jednak w sumie zarówno mieszkańcy, jak i władze lokalne pozytywnie oceniają dotychczasowe reformy tak w sferze demokratyzacji, jak i efektywności działania. Około 70% respondentów — członków władz lokalnych i 30% mieszkańców uważa, że przeciętny obywatel ma dzisiaj większy wpływ na sprawy swojej gminy (miasta). Przeciwny pogląd wyrazili tylko pojedynczy członkowie władz lokalnych i 7% mieszkańców. Podobnie jest w przypadku oceny zmian w funkcjonowaniu administracji gminnej. Pogląd, że jest ono lepsze wyraziło 6 razy więcej przedstawicieli władz lokalnych i 3 razy więcej mieszkańców niż respondentów, którzy mieli zdanie przeciwny.

Wśród przedstawicieli władz lokalnych krytycyzm w stosunku do wyników reform częściej przejawiają osoby, które już przed 1990 r. pełniły funkcję radnego. O tym, że administracja lokalna działa obecnie lepiej przekonanych jest prawie 75% „nowych” i 60% „starych”, a o tym, że gorzej niż poprzednio 6.5% „nowych” i 14% „starych” radnych. Równocześnie osoby „zasiedziałe” we władzach lokalnych rzadziej wskazują na niechęć pracowników do zmian w funkcjonowaniu administracji jako na barierę rozwoju gminy, natomiast szczególnie często uskarżają się na trudności w ustaleniu priorytetów przez radę, pogarszającą się sytuację ekonomiczną i przeniesienie zbyt wielu zadań na gminy. Wynika z tego, że ich krytyczna ocena funkcjonowania administracji lokalnej wynika raczej z negatywnych — ich zdaniem — cech nowego systemu samorządowego niż z wad tejże administracji.

Poglądy władz lokalnych na temat lokalnej polityki gospodarczej są niejednokrotnie wewnętrznie sprzeczne. Najlepszym przykładem tego twierdzenia mogą być respondenci wyrażający silne poparcie dla szerokiej prywatyzacji całej gospodarki przy jednoczesnym braku akceptacji dla zróżnicowań w poziomie zamożności. Analizując wypowiedzi władz lokalnych i obserwując codzienną rzeczywistość gmin, trudno oprzeć się wrażeniu, że najczęstszym problemem jest trudność przełożenia ogólnych deklaracji reformatorskich na język praktyki. Niewątpliwie znaczna część przyczyn tych trudności ma charakter obiektywny, związany z kryzysem gospodarczym kraju. Aspiracjom władz gminnych nie towarzyszą możliwości finansowe. Pewne znaczenie mają jednak także przyczyny subiektywne — niski poziom profesjonalny pracowników administracji, brak doświadczenia radnych, nadmierne gadulstwo rad, trudności

w uporaniu się z problemami proceduralnymi lub merytorycznie drugorzędnymi (jak np. zmiana nazw ulic).

Rok po wyborach w obrazie działalności władz lokalnych — obok elementów pozytywnych — rzuca się w oczy luka między rzeczywistością i wcześniejszymi oczekiwaniami. Prawdę mówiąc oczekiwania (podsycane przedwyborczą propagandą) były bardzo często nierealne — wielu radnych i część mieszkańców wyobrażała sobie demokrację lokalną, jako raj na ziemi. Jak słusznie zauważył już w 1989 r. Jan Szczepański dla wielu Polaków było naturalne, że rząd Mazowieckiego da to wszystko co obiecywał socjalizm, tylko szybciej, hojniej i sprawniej. Toteż zawiedzione nadzieje są cechą charakterystyczną całego procesu reform, a nie tylko przemian na szczeblu lokalnym. Jednak zderzenie z rzeczywistością było szczególnie szybkie i bolesne w przypadku władz lokalnych. Ministrowie w rządzie centralnym byli zwykle świadomi nierealności części oczekiwań, podczas gdy wielu radnych podzielało utopijne marzenia mieszkańców.

Naturalną reakcją na ten zawód było poszukiwanie przyczyny. Charakter niektórych trudności władz lokalnych, nieporozumienia odnośnie pojmowania roli samorządu w nowoczesnym państwie jak również oczywiste potknięcia w ustawodawstwie pomogły odnaleźć winnego. Dla wielu radnych, burmistrzów i wójtów jest nim rząd centralny, który ogranicza kompetencje powołując *nikomu poza biurokracją niepotrzebne* rejony, a także nie daje finansowych podstaw do działania władz lokalnych. O konfliktach z administracją rządową (przede wszystkim rejonową i wojewódzką) wspomina ponad 40% przewodniczących rad i prawie 50% burmistrzów (wójtów). Większość burmistrzów (wójtów) twierdzi, że przyznane gminom kompetencje są niewystarczające, a jako jedną z głównych barier w rozwiązywaniu problemów lokalnych podaje złe regulacje prawne przyjęte przez Sejm i rząd. W rezultacie w wielu gminach pojawiła się atmosfera konfrontacji z administracją rządową, wielu niedawno jeszcze entuzjastycznie nastawionych radnych jest zniechęconych, rozczarowanych, czują się oszukani. Na pytanie: czy zamierzają kandydować w następnych wyborach samorządowych? większość radnych odpowiedziała negatywnie. Zjawisko to musi być oceniane negatywnie, gdyż większość obecnych członków rad zdobyła już pewną wiedzę i doświadczenie, obserwacje wskazują, że władze lokalne stopniowo zaczynają działać coraz sprawniej. Istnieje niebezpieczeństwo, że w przypadku zbyt gwałtownej wymiany w następnych wyborach, nowo wybrani reprezentanci będą musieli powtórzyć ten trudny okres nauki.

Przedstawiony powyżej sposób rozumowania części radnych jest naturalnie znacznym uproszczeniem. Nie zamierzam tu występować w roli

obroncy praw dotyczących samorządów uchwalanych na szczeblu centralnym, gdyż zawierają one zbyt wiele błędów. Trzeba jednak powiedzieć, że nawet idealne akty prawne nie zmieniałyby ogólnego obrazu. Procesy w skali makro mogą jedynie stymulować rozwój lokalny, efektywność działania gmin zależy w co najmniej równym stopniu od umiejętności adaptacji do zmieniających się warunków.

Czy powinniśmy zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że reforma samorządu terytorialnego przyniosła rozczarowanie? Tak, ponieważ wielu ludzi czuje się rozczarowanych. Nie, ponieważ obecna sytuacja była dość łatwa do przewidzenia (patrz np. Bartkowski i in. 1990), jest m.in. wynikiem ekonomicznego i społecznego dziedzictwa poprzedniego systemu. Nie — także dlatego, że obecne kłopoty nie muszą oznaczać niepowodzenia reformy samorządu. Nie należy zapominać, że przy wszystkich wyrażanych zastrzeżeniach oceny pozytywne zmian w funkcjonowaniu władz lokalnych przeważają nad ocenami negatywnymi.

Niedostateczne przygotowanie reformy od strony prawno-ekonomicznej, dokonywanie zmian „w biegu” podawane są bardzo często jako główne przyczyny niepowodzeń i rozczarowań związanych z nowym samorządem. Argumentem za przyspieszeniem zmian politycznych na szczeblu lokalnym było założenie, że stara nomenklatura może blokować wprowadzane przez rząd centralny reformy. Warto przyjrzeć się, w jaki sposób z podobnymi problemami radzą sobie inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Reformy samorządu lokalnego, oprócz Polski, najbardziej zaawansowane są na Węgrzech. Niefektywność systemu rad narodowych widziana była tam już od dawna. Umiarkowane zmiany o charakterze decentralizacyjnym (przypominające naszą *Ustawę o systemie rad narodowych*... z roku 1983) rozpoczęły się tam już w roku 1971 (Peteri 1991). Podobnie jak w Polsce, bardziej zdecydowane reformy były możliwe pod koniec lat osiemdziesiątych. Już od 1986 r. zaczęto wprowadzać nowy system finansów lokalnych, rozpoczynając od opartego na obiektywnych kryteriach rozdziału dotacji poprzez reformę systemu podatkowego, możliwość zaciągania kredytów, emitowania obligacji przez gminy itp. Przyjęcie całościowej (regulującej wszystkie najważniejsze sprawy dotyczące władz lokalnych) ustawy i wybory do rad gminnych w październiku 1990 r. miały być ukoronowaniem, a nie rozpoczęciem procesu reform.

Ogólnie rzecz biorąc, w literaturze teoretycznej wyróżnia się dwa rodzaje argumentów przemawiających za istnieniem samorządu lokalnego: polityczne i ekonomiczne. Z pewnym uproszczeniem można stwierdzić, że w polskim myśleniu o zmianach na szczeblu gmin dominowały argu-

menty polityczne, podczas gdy Węgrzy większą uwagę przywiązywali do problematyki ekonomicznej. Okazało się jednak, że brak doświadczenia związanego z proponowanymi rozwiązaniami prawnymi, jak również konieczność zawierania kompromisów politycznych sprawiły, że parlament węgierski ostatecznie zdecydował się odłożyć niektóre kwestie (np. szczegółowe zagadnienia dotyczące własności komunalnej i podziału kompetencji między samorząd i administrację rządową) do późniejszych regulacji ustawowych (Peteri 1991). Bardzo niska frekwencja wyborcza (poniżej 40%, czyli niższa niż w Polsce) w węgierskich wyborach samorządowych dowodzi, że ani bardzo długa publiczna dyskusja, ani jakość propagandy dotyczącej problematyki samorządowej nie mogą zastąpić realnego, wieloletniego doświadczenia życia codziennego.

Porównanie doświadczeń krajów Europy Środkowo-Wschodniej prowadzi do dwóch ważnych wniosków. Po pierwsze, iluzją było przekonanie, że przejście od systemu rad narodowych do demokracji lokalnej może być relatywnie krótkim procesem, z wyraźnie zaznaczonym *punktem zwrotnym*. Za każdym razem po osiągnięciu takiego punktu (ustawa o samorządzie lokalnym, wybory do rad gminnych, nowy system finansowy, prawo dotyczące własności komunalnej itp.) okazuje się, że brak jest jeszcze czegoś ważnego. Po drugie, krytykowanie takiej lub innej drogi wprowadzania reform jest tylko do pewnego stopnia uprawnione. Krytyka taka zakłada bowiem, że możliwe jest „wymyślenie” idealnych regulacji ustawowych. W rzeczywistości zaś kraje postkomunistyczne (w tym Polska) nie mają innej drogi niż metoda prób i błędów. Ani pomoc ekspertów zachodnich, ani doświadczenia samorządu przed II wojną światową nie mogą zmienić tej sytuacji, choć zarówno doświadczenia zachodnie, jak i własne historyczne stanowią pomoc na tej drodze. Co więcej, przykład węgierskiej reformy finansów lokalnych wskazuje, że nie jest wystarczające wypróbowanie nowych regulacji w starym układzie politycznym. Jakąkolwiek przyjęlibyśmy drogę reform nie byłoby możliwe uniknięcie pomyłek i koniecznych korekt. Co oczywiście nie zwalnia twórców reformy od obowiązku poszukiwania możliwie najlepszych rozwiązań.

Cytowana literatura

- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P. (1990) *Strategie władz lokalnych*, seria „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”, z. 21, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW.
- Owen J.C. (1991) ‘Polish local government in transition: an institutional approach’, maszynopis niepublikowany.

-
- Peteri G. (1991) 'Changes of concepts: legislation on local governments 1987-1990', referat prezentowany podczas seminarium IPSA w Budapeszcie.
- Szczepański J. (1989) 'Epilog i otwarcie' [w:] A. Kukliński (red.) *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, seria „Rozwój regionalny – rozwój lokalny — samorząd terytorialny”, z. 18, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW.

ANEKS

Tabela A.1. STRUKTURA PŁCI RADNYCH WEDŁUG MIAST I GMIN

Badane gminy	Mężczyźni		Kobiety		brak danych	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Mragowo	20	87.0	2	8.7	1	4.3
Włodawa	20	80.0	5	20.0	—	—
Poddebice	18	75.0	5	20.8	1	4.2
Kazimierz Dolny	16	80.0	3	15.0	1	5.0
Puławy	21	70.0	7	23.3	2	6.7
Pułtusk	21	87.5	2	8.3	1	4.2
Róśan	14	100.0	—	—	—	—
Oleśnica	22	88.0	3	12.0	—	—
Miedzychód	21	91.3	1	4.3	1	4.3
Szczyrk	12	80.0	3	20.0	—	—
Brudzeń Duży	18	94.7	1	5.3	—	—
Limanowa	22	81.5	5	18.5	—	—
Wesoła	15	78.9	4	21.1	—	—
Lubenia	18	100.0	—	—	—	—
Lesajsk	17	89.5	2	10.5	—	—
Tuchola	22	95.7	1	4.3	—	—
Żukowo	22	95.7	1	4.3	—	—
Puck	21	87.5	2	8.3	1	4.2
razem	340	86.1	47	11.9	8	2.0

Tabela A.2. STRUKTURA PŁCI MIESZKAŃCÓW

Płeć	Ludność											
	Ogółem N=493		Mragowo N=100		Lubenia N=100		Puck N=93		Tuchola N=100		Brudzeń Duży N=100	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Mężczyźni	250	50.7	75	75.0	30	30.0	42	45.2	51	51.0	52	52.0
Kobiety	237	48.1	22	22.0	69	69.0	51	54.8	47	47.0	48	48.0
brak danych	6	1.2	3	3.0	1	1.0	—	—	2	2.0	—	—

Tabela A.3. STRUKTURA WIEKU RADNYCH
(N=395)

Grupa wiekowa	Liczba	%
poniżej 24	1	0.3
25-30	28	7.1
31-35	56	14.2
36-40	96	24.3
41-45	84	21.3
46-50	45	11.4
51-55	40	10.1
56-60	25	6.3
ponad 61	15	3.8
brak danych	5	1.3

Tabela A.4. STRUKTURA WIEKU RADNYCH WEDŁUG MIAST I GMIN

Grupa wiekowa	Mią- gowa		Wło- dawa		Pod- dębice		Kasimierz Dulny		Pulawy		Pul- tuak		Rółan		Oleś- nica		Między- chód		Szczyrk		Brudzeń Duży		Lima- nowa		Wesoła		Lube- nia		Letałak		Tuchola		Żukow- no		Puck		
	(N=23)	1. %	(N=26)	1. %	(N=24)	1. %	(N=20)	1. %	(N=30)	1. %	(N=14)	1. %	(N=20)	1. %	(N=23)	1. %	(N=18)	1. %	(N=19)	1. %	(N=37)	1. %	(N=19)	1. %	(N=19)	1. %	(N=19)	1. %	(N=23)	1. %	(N=23)	1. %	(N=24)	1. %			
poniżej 24	2	8.7	1	4.0	2	8.3	2	10.0	2	6.7	2	8.3	1	7.1	—	—	—	—	1	4.3	1	6.7	2	10.5	5	18.5	2	10.5	1	5.6	1	5.3	—	—	—	—	
25 30	31	36	5	21.7	3	12.0	2	8.3	7	35.0	1	3.3	6	25.0	—	3	12.0	3	13.0	1	6.7	3	16.8	4	14.8	2	10.5	2	11.1	3	16.8	5	21.7	1	4.3	5	20.8
36 40	7	30.4	8	32.0	8	33.3	2	10.0	7	33.3	7	29.2	6	42.9	5	20.0	4	17.4	2	13.3	6	31.6	5	18.5	1	5.3	5	27.8	6	31.6	3	13.0	5	21.7	9	37.5	
41 45	4	17.4	6	24.0	5	20.8	3	15.0	9	30.0	3	12.5	1	7.1	9	36.0	6	26.1	2	13.3	3	15.8	5	18.5	6	31.6	3	16.8	5	21.7	6	26.1	5	20.8	5	20.8	
46 50	3	13.0	4	16.0	1	4.2	3	15.0	2	6.7	2	8.3	1	7.1	3	12.0	5	21.7	3	20.0	1	5.3	2	7.4	3	15.8	1	5.6	2	10.5	3	13.0	3	12.5	3	12.5	
51 55	1	4.3	2	8.0	3	12.5	1	5.0	4	13.3	3	12.5	1	7.1	3	12.0	3	13.0	3	20.0	2	10.5	2	7.4	—	—	1	5.6	2	10.5	5	21.7	4	17.4	—	—	
56 60	1	4.3	1	4.0	1	4.2	2	10.0	2	6.7	1	4.2	2	14.3	3	12.0	—	—	1	6.7	1	5.3	3	13.7	4	21.1	5	27.6	2	10.5	1	4.3	—	—	1	4.2	
ponad 61	1	4.3	1	4.0	1	4.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
brak danych	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

1. Ustawa

Tabela A.5. STRUKTURA WIEKU MIESZKAŃCÓW

Grupa wiekowa	Ludność											
	Ogółem N=493		Mragowo N=100		Lubenia N=100		Puck N=93		Tuchola N=100		Brudzeń Duży N=100	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
poniżej 24	48	9.7	4	4.0	8	8.0	11	11.8	12	12.0	13	13.0
25-30	48	9.7	5	5.0	9	9.0	7	7.5	19	19.0	8	8.0
31-35	59	12.0	13	13.0	19	19.0	9	9.7	7	7.0	—	—
36-40	73	14.8	12	12.0	17	17.0	14	15.1	15	15.0	15	15.0
41-45	68	13.8	14	14.0	16	16.0	11	11.8	14	14.0	13	13.0
46-50	43	8.7	21	21.0	10	10.0	4	4.3	3	3.0	5	5.0
51-55	49	9.9	15	15.0	8	8.0	8	8.6	7	7.0	11	11.0
56-60	36	7.3	9	9.0	4	4.0	8	8.6	11	11.0	4	4.0
powyżej 61	68	13.8	7	7.0	9	9.0	21	22.6	11	11.0	20	20.0
brak danych	1	0.2	—	—	—	—	—	—	1	1.0	—	—

Tabela A.6. STRUKTURA WYKSZTAŁCENIA PRZEWODNICZĄCYCH RAD
GMIN
(N=235)

	Wykształcenie							
	podstawowe		zasadnicze		średnie		wyższe	
	l	%	l	%	l	%	l	%
Gminy wiejskie	7	0.6	7	4.3	67*	41.1	79	48.5
w tym:								
1. z dominacją rolnictwa indywidualnego	6	5.2	14	12.1	33	28.4	54	46.6
2. z dominacją rolnictwa uspołecznionego	1	3.7	2	7.4	13	48.1	10	37.0
Większe miasta	—	—	3	6.8	5	11.4	20	45.5
Małe miasta	—	—	3	5.9	10	19.6	27	52.9
w tym:								
1. miasta przemysłowe	—	—	2	10.0	5	25.0	6	30.0
2. miasta turystyczne	—	—	1	6.7	4	26.7	4	26.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali poziom wykształcenia

* — w tym: 50 osób (30.7%) z wykształceniem średnim technicznym

l — liczba

Tabela A.7. STRUKTURA WYKSZTAŁCENIA WÓJTÓW (BURMISTRZÓW)
(N=256)

	Wykształcenie							
	podstawowe		zasadnicze		średnie*		wyższe	
	L	%	L	%	L	%	L	%
Gminy wiejskie	2	0.7	5	1.8	70	25.4	179	64.9
w tym:								
1. z dominacją rolnictwa indywidualnego	2	1.7	1	0.9	35	30.1	74	63.8
2. z dominacją rolnictwa uspołecznionego	—	—	2	7.4	8	29.6	17	63.0
Większe miasta	—	—	—	—	6	13.7	25	56.8
Małe miasta	—	—	1	2.0	8	25.7	36	70.6
w tym:								
1. miasta przemysłowe	—	—	—	—	5	25.0	12	60.0
2. miasta turystyczne	—	—	—	—	3	20.0	10	66.7

Uwaga: nie wszyscy respondenci podali poziom wykształcenia

* — w tym: 54 osoby (19.6%) z wykształceniem średnim technicznym

L — liczba

Tabela A.8. POZIOM WYKSZTAŁCENIA RADNYCH WEDŁUG MIAST I GMIN

Wykaz alienie		Mra- gowo (N=23)	Wro- dowa (N=23)	Pod- debie (N=24)	Kasimiera Dolny (N=20)	Pu- lawy (N=30)	Pu- tunek (N=24)	Id- nian (N=14)	Old- nian (N=25)	Mieday- chod (N=23)	Sacznyk (N=18)	Brudny (N=19)	Lima- nowa (N=27)	We- sola (N=19)	Lube- nia (N=18)	Letajek (N=19)	Tcho- la (N=23)	Zuko- wo (N=23)	Puch (N=44)	
		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
		1	4,0	3,12,5	2	10,0	3,12,5	3,21,4	1	1	1	6	42,1,3	11,1	1	1	4,3	4,17,4		
	Podstawowe	1	4,0	3,12,5	7	35,0	2,8,3	2,14,3	4,16,0	3	13,0	6	40,0	3	15,6	14,8	1	5,3	6,44,4	2
	Zasadowe	4,17,4	1	4,2	2	10,0	2,6,3	2,6,3	1	4,0	1	6,7	1	5,3	6,22,2	3,15,6	1	5,6	1	4,3
	Srednie ogolnokształtace	4,17,4	6,24,0	4,18,7	3	15,0	9,33,3	3,21,4	8,32,0	10	43,5	6	40,0	5	26,3	22,2	6,26,3	2,11,1	5	26,3
	Srednie samowode	14,60,9	17,68,0	10,41,7	6	30,0	9,37,5	6,42,9	12,46,0	10	43,5	2	13,3	2	10,5	7	25,9	10,52,6	4,22,2	12
	Wysokie					1	3,3						1	3,7			63,2	11	47,6	7,30,4
	Brak danych																7,30,4	7,30,4	9,37,5	7,29,2

1. Bionics

Tabela A.9. STRUKTURA WYKSZTAŁCENIA MIESZKAŃCÓW

Wykształcenie	Ludność											
	Ogółem (N=493)		Mragowo (N=100)		Lubenia (N=100)		Puck (N=93)		Tuchola (N=100)		Brudzeń Duży (N=100)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Podstawowe	129	26.2	5	5.0	12	12.0	21	22.6	36	36.0	55	55.0
Zasadnicze zawodowe	123	24.9	26	26.0	14	14.0	27	29.0	34	34.0	22	22.0
Średnie ogólnokształcące	57	11.6	19	19.0	18	18.0	9	9.7	6	6.0	5	5.5
Średnie zawodowe	128	26.0	34	34.0	33	33.0	27	29.0	17	17.0	17	17.0
Wyższe	55	11.2	16	16.0	23	16.0	8	8.6	7	7.0	1	1.0
Brak danych	1	0.2	—	—	—	—	1	1.1	—	—	—	—

Tabela A.10. STRUKTURA ZAWODOWA RADNYCH WEDŁUG MIAST I GMIN

	Mi- gowa	Wło- dawa	Pod- dębice	Kasi- mierz Dolny	Pa- ławy	Put- tusk	Ró- żan	Oleś- nica	Międy- chód	Szczyrk	Brz- dów	Lima- nowa	We- sola	Lube- nia	Le- śnik	Turko- la	Żuk- wo	Puck
	(N=231) 1. %	(N=28) 1. %	(N=24) 1. %	(N=103) 1. %	(N=30) 1. %	(N=24) 1. %	(N=14) 1. %	(N=28) 1. %	(N=23) 1. %	(N=18) 1. %	(N=19) 1. %	(N=27) 1. %	(N=19) 1. %	(N=18) 1. %	(N=19) 1. %	(N=23) 1. %	(N=23) 1. %	(N=24) 1. %
Rolnicy indywidualni		2.80	9.37	5.04	5.00	8.33	4.28	6.42	6.26	6.71	16.84	7.26	12.63	10.56	5.21	21.71	47.8	635.0
Pracownicy sektora państwowego	460.9	18.72	9.37	5.04	5.00	13.54	6.42	9.64	11.47	8.33	20.0	13.48	13.48	10.56	17.89	5.21	47.8	1260.0
Pracownicy sektora prywatnego	417.4	2.80	1.42		2.67	1.42		6.24	2.87	2.87	13.3	1.53	1.53	3.16	2.10	4.17	2.87	4.2
Właściele przedsiębiorstw	417.4	3.12			2.67	2.83	1.71	1.40	2.87	2.87	26.7	1.53	3.16	4.22		4.3		4.2
Emeryd. renciści	1.43		3.12	1.50	2.67		3.21	2.80	2.87	2.87	26.7	6.18	1.53			1.43		416.7
Brak danych			2.83		3.10					1.67			1.53			1.43		

1. Baza

Tabela A.11. STRUKTURA SPOŁECZNO-ZAWODOWA MIESZKAŃCÓW

	Ludność											
	Ogółem		Mragowo		Lubenia		Puck		Tuchola		Brudzeń Duży	
	(N=493)		(N=100)		(N=100)		(N=93)		(N=100)		(N=100)	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
Rolnicy indywidualni	47	9.5	5	5.0	9	9.0	—	—	10	10.0	23	23.0
Pracownicy sektora państwowego	257	52.1	48	48.0	70	70.0	49	52.7	53	53.0	37	37.0
Pracownicy sektora prywatnego	42	8.5	22	22.0	3	3.0	7	7.5	7	7.0	3	3.0
Właściciele przedsiębiorstw	23	4.7	14	14.0	1	1.0	2	2.2	4	4.0	2	2.0
Emeryci, renciści	86	17.4	7	7.0	14	14.0	28	30.1	15	15.0	22	22.0
Uczniowie, studenci	13	2.6	2	2.0	—	—	3	3.2	6	6.0	2	2.0
Brak danych	25	5.1	2	2.0	3	3.0	4	4.3	5	5.0	11	11.0

L — liczba

Tabela A.12. ORIENTACJA POLITYCZNA RADNYCH WEDŁUG MIAST I GMIN

Ugrupowanie polityczne	Ogółem (N=305)		Miejsko (N=23)		Wielk. (N=26)		Pod. (N=24)		Kasimierski (N=20)		Puł. (N=30)		Pół. (N=24)		Róż. (N=14)		Oleś. (N=25)		Miejski (N=23)		Średni (N=15)		Brud. (N=19)		Lima. (N=27)		Wesoła (N=18)		Lub. (N=18)		Leś. (N=19)		Tuch. (N=23)		Żuk. (N=23)		Puck (N=24)					
	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%	1.	%				
UD	21	5.3			2	8.0	1	4.2	2	10.0	7	23.3	3	12.5			1	4.0									1	3.7	3	15.8										1	4.2	
PC	19	4.8	2	8.7					1	5.0	5	16.7	1	4.2	2	14.3																										
PSL	32	8.1			1	4.0	6	25.0	4	20.0			4	18.7	2	14.3																										
NSZZ "S"	76	19.2	2	8.7	7	28.0	1	4.2	4	20.0	9	30.0	3	12.5	2	14.3	12	48.0	4	17.4	1	6.7	1	5.3	3	11.1	6	42.1	2	11.1	4	21.1	3	13.0	2	8.7	5	20.8				
NSZZ "S" RI	29	7.3					1	4.2	6	30.0					1	7.1	1	4.0																								
SURP	4	1.0	1	4.3					1	4.2							1	4.0	1	4.3																						
KPN	5	1.3			1	4.0					2	6.7																														
ZChN	6	1.5	2	8.7							2	6.7					1	4.0																								
SD	11	2.8			7	28.0											1	4.0	1	4.3																						
KO	65	16.5	1	4.3	7	28.0	1	4.2	1	5.0	3	10.0	6	25.0	1	7.1	12	48.0	7	30.4	3	20.0																				
inne	9	2.3	2	8.7					1	5.0	1	3.3					1	4.0	2	8.7																						
inne	148	37.5	14	60.9	3	12.0	10	41.7	2	10.0	2	6.7	5	20.8	6	42.9	6	24.0	8	34.6	11	73.3	6	42.1	11	40.7	6	31.6	7	38.9	10	52.6	12	52.2	13	56.5	11	45.8				

1. Karta

Tabela A.13. ORIENTACJA POLITYCZNA MIESZKAŃCÓW

Ugrupowanie polityczne	Ludność											
	Ogółem (N=493)		Mragowo (N=100)		Lubenia (N=100)		Puck (N=93)		Tuchola (N=100)		Brudzeń Duży (N=100)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
UD	5	1.0	3	3.0	1	1.0	1	1.1	—	—	—	—
PC	6	1.2	4	4.0	1	1.0	1	1.1	—	—	—	—
PSL	10	2.0	4	4.0	2	2.0	1	1.1	—	—	3	3.0
NSZZ "S"	33	6.7	5	5.0	8	8.0	8	8.6	9	9.0	3	3.0
NSZZ "S" RI	16	3.2	4	4.0	8	8.0	1	1.1	2	2.0	1	1.0
"Solidarność Wiejska"	8	1.6	1	1.0	6	6.0	—	—	1	1.0	—	—
SdRP	3	0.6	3	3.0	—	—	—	—	—	—	—	—
KPN	2	0.4	1	1.0	—	—	—	—	1	1.0	—	—
KO	5	1.0	3	3.0	1	1.0	—	—	1	1.0	—	—
inne	15	3.0	6	6.0	2	2.0	2	2.2	5	5.0	—	—
żadne	390	79.1	66	66.0	71	71.0	79	84.9	81	81.0	93	93.0

Tabela A.14. WZCZEŚNIEJSZE PEŁNIENIE PRZEZ RESPONDENTA FUNKCJI RADNEGO WEDŁUG MIAST I GMIN

	Ogółem	Miejsko- gmin	Wło- dawa	Pod- dębice	Ka- mi- nierz Dolny	Pu- ławki	Pu- tusk	Rd- san	Oleś- nica	Między- chód	Sacaryk	Br- dęć Dusy	Lin- nowa	We- sola	Lube- nia	Le- śna	Tucho- la	Żu- ko- wo	Puck
	(N=398)	(N=23)	(N=33)	(N=24)	(N=20)	(N=30)	(N=24)	(N=14)	(N=20)	(N=23)	(N=18)	(N=19)	(N=27)	(N=19)	(N=18)	(N=19)	(N=23)	(N=23)	(N=24)
	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %	l. %
tak	87 22.0	3 13.0	6 24.0	6 25.0	7 35.0	2 6.7	8 33.3	2 14.3	1 4.0	5 21.7	4 28.7	4 21.1	6 22.2	3 15.8	6 44.4	2 10.5	9 39.1	4 17.4	7 29.2
nie	304 77.0	20 87.0	18 72.0	18 76.0	13 66.0	26 86.7	16 66.7	12 86.7	19 92.0	18 78.3	11 73.3	15 78.9	21 77.8	16 84.2	10 55.6	17 89.5	14 60.9	19 82.6	17 70.8
Brak danych	4 1.0	1	1 4.0	—	—	2 6.7	—	—	1 4.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

1. liczba

Wykaz gmin objętych badaniami w 1991 r.

- Uwaga: (G) badania przeprowadzono w urzędzie gminy
(M) badania przeprowadzono w urzędzie miasta
(MG) badania przeprowadzono w urzędzie miejsko-gminnym

stołeczne warszawskie

- Halinów (G)
- Piaseczno (MG)
- Radzymin (MG)
- Skrzeszew (G)
- Wesoła (M)
- Wiązowna (G)

białkopodlaskie

- Podedworze (G)
- Sarnaki (G)
- Terespol (G)
- Wisznice (G)

białostockie

- Boćki (G)
- Dziadkowice (G)
- Hajnówka (G)
- Jaświły (G)
- Kuźnica (G)
- Lapy (MG)
- Nurzec Stacja (G)

bielskie

- Czernichów (G)
- Kęty (MG)
- Porąbka (G)
- Rajcza (G)
- Szczyrk (M) — nie był objęty badaniami w 1988 r.
- Stryszawa (G)

bydgoskie

- Nowa Wieś Wielka (G)
- Pruszcz (G)
- Świecie (MG)
- Tuchola (MG) — nie była objęta badaniami w 1988 r.
- Warlubie (G)

chełmskie

- Chelm (G)
- Rejowiec (G)
- Rejowiec Fabryczny (MG)
- Urszulin (G)
- Włodawa (MG) — nie była objęta badaniami w 1988 r.

ciechanowskie

- Dzierzgowo (G)
- Gołymin-Ośrodek (G)
- Lubowidz (G)
- Pułtusk (MG) — nie był objęty badaniami w 1988 r.
- Rybno (G)
- Strzegowo-Osada (G)
- Załuski (G)
- Żuromin (MG)

częstochowskie

- Dobrodzień (MG)
- Konopiska (G)
- Koziegłowy (MG)
- Kroczyce (G) — ankietowany był tylko przewodniczący rady
- Kruszyna (G)
- Olsztyn (G)
- Popów (G)
- Rudniki (G)
- Secemin (G)
- Woźniki (MG)

elbląskie

- Braniewo (G)
- Frombork (MG)
- Stary Targ (G)

gdańskie

- Puck (MG) — nie był objęty badaniami w 1988 r.
- Smętowo Graniczne (G)
- Stara Kiszewa (G)
- Starogard Gdański (M)
- Stężyca (G)
- Wejherowo (G)
- Władysławowo (M)
- Żukowo (MG) — nie było objęte badaniami w 1988 r.

gorzowskie

Dębno Lubuskie (MG)

Międzychód (MG) — nie był objęty badaniami w 1988 r.

Pełczyce (MG)

jeleniogórskie

Kamienna Góra (M)

Kowary (M)

Lubań (M)

Lubań (G)

Wojcieszów (M)

kaliskie

Bralin (G)

Koźmin (MG)

Lisków (G)

Międzyborz (MG)

Przygodzice (G)

Zduny (MG)

katowickie

Czechowice-Dziedzice (MG)

Godów (G)

Jaworzno (M)

Rudnik (G)

Żarnowiec (G)

kieleckie

Bejsce (G)

Bieliny Kapitulne (G)

Michałów (G)

Pińczów (MG)

Sędziszów (MG)

Solec-Zdrój (G)

Strawczyn (G)

Szydłów (G)

konińskie

Dąbie (MG)

Konin (M) — ankietowany był tylko burmistrz

Stępca (G) — ankietowany był tylko wójt

Strzałkowo (G)

Władysławów (G) [W 1988 r. badania były prowadzone ponadto w Grabowie (G)
i Przedczu (MG).]

koszalińskie

- Będzino (G)
- Bobolice (MG)
- Gościno (G)
- Grzmiąca (G)

krakowskie

- Dobczyce (MG)
- Iwanowice (G)
- Klaj (G)
- Skawina (MG)
- Sułossowa (G)

krośnieńskie

- Lesko (MG)
- Solina (G)

legnickie

- Głogów (MG) — w 1988 r. badania były prowadzone w gminie Jerzmanowa, która została włączona do gminy Głogów
- Lubin (G)
- Paszowice (G)
- Pielgrzymka (G)
- Polkowice (M)
- Udanin (G)
- Złotoryja (MG)

leszczyńskie

- Jemielno (G)
- Kobylin (MG)
- Krzywiń (MG)
- Pakosław (G)
- Pepowo (G)

lubelskie

- Baranów (G)
- Jastków (G)
- Józefów (G)
- Kazimierz Dolny (MG)
- Kraśnik (M)
- Puławy (MG) — nie były objęte badaniami w 1988 r.
- Ryki (MG)
- Świdnik (M)

łomżyńskie

- Łomża (G)
- Sokoły (G)
- Wisna (G)
- Zambrów (MG)
- Zawady (G)

nowosądeckie

- Grybów (G)
- Jodłowiec (G)
- Krynica (G)
- Limanowa (MG) — nie była objęta badaniami w 1988 r.
- Moszczenica (G)
- Mszana Dolna (G)
- Nowy Sącz (M)
- Uście Gorlickie (G)

olsztyńskie

- Jonkowo (G)
- Kętrzyn (G)
- Miłomłyn (MG)
- Mragowo (MG)
- Reszel (MG)

opolskie

- Głogówek (MG)
- Komprachcice (G)
- Otmuchów (MG)
- Reńska Wieś (G)
- Wolczyn (MG)
- Zdzieszowice (M)

ostrołęckie

- Czerwin (G)
- Krasnosielec (G)
- Lelis (G)
- Obryte (G)
- Różan (MG) — nie był objęty badaniami w 1988 r.

pilskie

- Budzyń (G)
- Krzyż (MG)
- Rogoźno (MG)
- Zakrzewo (G)

piotrkowskie

Kołuszki (MG)
Przedbórz (MG)
Wielgomłyny (G)
Żarnów (G)

płockie

Brudzeń Duży (G) — nie był objęty badaniami w 1988 r.
Gąbin (MG)
Sierpc (G)
Witonia (G)

poznańskie

Duszniki (G)
Gniezno (G)
Klecko (MG)
Opalenica (MG)
Ostroróg (MG)
Sieraków (G)
Suchy Las (G)
Zaniemyśl (G)

przemyskie

Jawornik Polski (G)
Medyka (G)
Narol (G)
Przemyśl (G)
Przeworsk (G)
Stary Dzików (G)
Stubno (G)
Wiązownica (G)
Wielkie Oczy (G)
Zarzecze (G)

radomskie

Jastrząb (G)
Mogielnica (MG)
Rzeczniów (G)

rzeszowskie

Błażowa (G)
Boguchwała (G)
Leżajsk (M) — nie był objęty badaniami w 1988 r.
Lubenia (G)
Niwiska (G)

Tuszów Narodowy (G)

Żółńca (G)

siedleckie

Grębków (G)

Kosów Lacki (G)

Maciejowice (G)

Trojanów (G)

Wodynie (G)

sieradzkie

Goszczanów (G)

Kielczygłów (G)

Poddebice (MG) — nie były objęte badaniami w 1988 r.

Zduńska Wola (G)

Zduńska Wola (M)

skierniewickie

Jaktorów (G)

Maków (G)

Wiskitki (G)

stępskie

Przechlewo (G)

Rzeczcnica (G)

Ustka (MG)

suwalskie

Augustów (M)

Dubeninki (G)

Kowale Oleckie (G)

Milki (G)

Sztabin (G)

szczecińskie

Maszewo (MG)

Stargard Szczeciński (M)

Warnice (G)

tarnobrzęskie

Gorzyce (G)

Gońcieradów (G)

Rudnik (MG)

Szastarka (G)

Tarłów (G)

Wojciechowice (G)

tarnowskie

Bolesław (G)
Ciężkowice (G)
Czarna (G)
Jodłowa (G)
Lipnica Murowana (G)
Szerzyny (G)

toruńskie

Chełmno (G)
Górzno (MG)
Lysomice (G)
Nowe Miasto Lubawskie (M)
Rogoźno (G)
Unisław (G)

wałbrzyskie

Kamieniec Ząbkowicki (G)
Kłodzko (G)
Międzylesie (MG)
Stare Bogaczowice (G)
Szczytna (MG)

włocławskie

Aleksandrów Kujawski (G)
Ciechocinek (M)
Rypin (M)
Wielgie (G)

wrocławskie

Oleśnica (M) — nie była objęta badaniami w 1988 r.
Wrocław (MG)

zamojskie

Grąbowiec (G)
Miączyn (G)
Skierbieszów (G)
Turobin (G)

zielonogórskie

Bobrowice (G) — ankietowany był tylko przewodniczący rady
Bytnica (G)
Bytom Odrzański (MG)
Cybinka (MG)
Lęknica (M)
Nowa Sól (M)
Szczaniec (G)

Spis tabel

Tabela 1.1. Struktura płci przewodniczących rad gminy i wójtów (burmistrzów) według typów gmin	12
Tabela 1.2. Struktura płci przewodniczących rad gminy i wójtów (burmistrzów) w przekroju terytorialnym	12
Tabela 1.3. Struktura wieku przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów)	15
Tabela 1.4. Porównanie struktury wieku respondentów objętych badaniami w 1988 r. oraz w 1991 r.	15
Tabela 1.5. Zmiany w strukturze wiekowej przedstawicieli władz lokalnych w latach 1977–1991	16
Tabela 1.6. Struktura wieku przewodniczących rad gmin w przekroju terytorialnym	17
Tabela 1.7. Struktura wieku wójtów (burmistrzów) w przekroju terytorialnym	17
Tabela 1.8. Struktura wieku radnych w Polsce i w badanej próbie	18
Tabela 1.9. Poziom wykształcenia przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów)	20
Tabela 1.10. Poziom wykształcenia przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów) w przekroju terytorialnym	22
Tabela 1.11. Poziom wykształcenia radnych	23
Tabela 1.12. Struktura zawodowa przewodniczących rad gmin	23
Tabela 1.13. Charakter pracy wójtów (burmistrzów) przed objęciem obecnie pełnionej funkcji	24
Tabela 1.14. Charakter pracy wójtów (burmistrzów) przed objęciem obecnie pełnionej funkcji w przekroju terytorialnym	25
Tabela 1.15. Struktura zawodowa radnych	26
Tabela 1.16. Orientacja polityczna przewodniczących rad gmin i wójtów (burmistrzów)	28
Tabela 1.17. Orientacja polityczna przewodniczących rad miejskich i burmistrzów	29

Tabela 1.18. Orientacja polityczna przewodniczących rad gmin wiejskich i wójtów	30
Tabela 1.19. Orientacja polityczna przewodniczących rad gmin w przekroju terytorialnym	32
Tabela 1.20. Orientacja polityczna wójtów (burmistrzów) w przekroju terytorialnym	33
Tabela 1.21. Orientacja polityczna radnych	34
Tabela 1.22. Wcześniejsze doświadczenia respondentów w charakterze radnego	35
Tabela 2.1. Wpływ przeciętnych obywateli na sprawy gminy po wyborach samorządowych	46
Tabela 2.2. Opinie na temat radnych	47
Tabela 2.3. Stopień zainteresowania sprawami lokalnymi	48, 49
Tabela 2.4. Stopień reprezentowania poglądów mieszkańców przez radę gminy	49
Tabela 2.5. Ocena efektywności administracji lokalnej po wyborach samorządowych	50
Tabela 2.6. Preferencje w zakresie wyboru najlepszych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkańców wg typu respondenta	62
Tabela 2.7. Preferencje w zakresie wyboru najlepszych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkańców wg poziomu wykształcenia	64
Tabela 2.8. Preferencje w zakresie wyboru najlepszych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkańców wg płci i wieku	65
Tabela 2.9. Akceptowanie różnic w stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gmin	66
Tabela 2.10. Model rządzenia gminą	66
Tabela 2.11. Ugrupowania polityczne popierające respondentów	69
Tabela 2.12. Afiliacja polityczna	70
Tabela 2.13. Przyczyny absencji wyborczej	70
Tabela 3.1. Najważniejsze cechy radnego w opinii respondentów	81
Tabela 3.2. Powody odmowy ponownego kandydowania w wyborach samorządowych przez radnych i przewodniczących rad	84
Tabela 3.3. Wpływ poszczególnych instytucji na decyzje podejmowane przez władze lokalne	88
Tabela 4.1. Opinie władz lokalnych na temat priorytetów działalności rady gminy	98
Tabela 4.2. Opinie przewodniczących rad na temat priorytetów działalności rady gminy/miasta	100

Tabela 4.3. Opinie radnych na temat priorytetów działalności rady gminy/miasta	101
Tabela 4.4 Opinie mieszkańców na temat priorytetów działalności rady gminy/miasta	102
Tabela 4.5. Opinie na temat procesu prywatyzacji	103
Tabela 4.6. Kto ma największy wpływ na podejmowanie ważnych decyzji w gminie/mieście	104
Tabela 4.7. Opinie burmistrzów/wójtów na temat znaczenia poszczególnych rodzajów działań dla gminy/miasta	106
Tabela 4.8. Opinie burmistrzów/wójtów na temat możliwości podejmowania działań	107
Tabela 4.9. Uwarunkowania działalności władz lokalnych w opiniach burmistrzów/wójtów	109
Tabela 4.10. Opinie radnych na temat najważniejszych cech radnego	112
Tabela 4.11. Opinia radnych na temat poszanowania ich pracy przez urzędników i obywateli	114
Tabela 4.12. Sposoby komunikowania się radnych z wyborcami	114
Tabela 5.1. Najważniejsze problemy gmin w opinii mieszkańców i przedstawicieli władz lokalnych	139
Tabela 5.2. Przyczyny trudności w rozwiązywaniu problemów lokalnych	145
Tabela 5.3. Stosunek do różnicowań międzyregionalnych wśród różnych grup respondentów	153
Tabela 5.4. Poglądy na temat prywatyzacji gospodarki narodowej	156
Tabela 5.5. Preferowana forma świadczenia usług komunalnych w opinii burmistrzów/wójtów	163
Tabela 5.6. Afiliacja polityczna burmistrzów (wójtów) a podejmowanie decyzji o prywatyzacji usług komunalnych	168
Tabela 5.7. Działania ważne dla pobudzenia gospodarki lokalnej wg sekretarzy gmin	169
Tabela 5.8. Przyjęte zasady kształtowania podatków lokalnych	173
Tabela 5.9. Odsetek jednostek stosujących maksymalne stawki podatkowe ...	174
Tabela 5.10. Sposoby rozwiązywania trudności finansowych wg burmistrzów (wójtów) i sekretarzy gmin	178
Tabela A.1. Struktura płci radnych według miast i gmin	195
Tabela A.2. Struktura płci mieszkańców	196
Tabela A.3. Struktura wieku radnych	196

Tabela A.4. Struktura wieku radnych według miast i gmin	197
Tabela A.5. Struktura wieku mieszkańców	198
Tabela A.6. Struktura wykształcenia przewodniczących rad	198
Tabela A.7. Struktura wykształcenia wójtów (burmistrzów)	199
Tabela A.8. Poziom wykształcenia radnych według miast i gmin	200
Tabela A.9. Struktura wykształcenia mieszkańców	201
Tabela A.10. Struktura zawodowa radnych według miast i gmin	202
Tabela A.11. Struktura społeczno-zawodowa mieszkańców	203
Tabela A.12. Orientacja polityczna radnych według miast i gmin	204
Tabela A.13. Orientacja polityczna mieszkańców	205
Tabela A.14. Wcześniejsze pełnienie przez respondenta funkcji radnego według miast i gmin	206