

# Kozłowski, Andrzej J.

---

## Elity lokalne a samorządy terytorialne : próba analizy problemu

---

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 6, 186-195

---

1992

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## ELITY LOKALNE A SAMORZĄDY TERYTORIALNE Próba analizy problemu.

Jedną z naturalnych potrzeb człowieka jest dążenie do życia w zbiorowości. W większej grupie występują możliwości zaspokojenia bardziej złożonych potrzeb, bardzo często wykraczających poza krąg potrzeb, które człowiek jest sam sobie w stanie zapewnić. To powoduje, że ludzie tworzą mniej lub bardziej złożone organizacje, ustalają ich strukturę, zależności pomiędzy elementami tej struktury oraz sposób wyłaniania osób reprezentujących na zewnątrz utworzoną organizację. Zadaniem wybranych reprezentantów jest także oddziaływanie do wewnątrz, inspirowanie i podejmowanie działań mobilizujących ludzi do pracy dla siebie lub ukształtowanej zbiorowości.

Instytucją o szczególnym znaczeniu dla zbiorowości lokalnych są samorządy terytorialne. Samorządy terytorialne tworzone przez ludzi, jako proces zaspokajający ich naturalne potrzeby, swój szczególny wymiar znajdują w okresie Rewolucji Francuskiej. Wcześniej jednak tworzone były samorządy dla organizowania działalności wytwórczo-dystrybucyjnej. Samorządy gospodarcze gromadziły tylko tych, którzy zainteresowani byli realizacją ściśle określonej potrzeby, np. wspólny wywóz towaru, wspólna sprzedaż itp.

W nauce przedmiotu pojawiają się najczęściej opinie uzasadniające tezę, że samorząd terytorialny jest instytucją ukształtowaną w procesie dążeń ludzi do organizowania się dla realizacji spraw o znaczeniu lokalnym<sup>1</sup>. Szczególnego wymiaru zjawisko to nabrało w okresie Rewolucji Francuskiej. Wynikiem tego jest chociażby istnienie we Francji ponad 36 tys. komun.

Ciekawym współczesnym przykładem oddolnego zainteresowania utworzeniem samorządu terytorialnego były wieloletnie dążenia mieszkańców wsi Młynarze i okolic (na trasie Ostrołęka – Różan). Zakończyły się one utworzeniem z dniem 1 stycznia 1992 roku z części samorządu Różana – samorządu terytorialnego w Młynarzach.

Historia kształtowania się instytucji samorządu terytorialnego dostrzega związek pomiędzy naturalnymi prawami człowieka a tworzeniem w różnych państwach europejskich samorządów lokalnych. Nie może to jednak oznaczać traktowania samorządu terytorialnego tylko w wymiarze naturalnych, lokalnych dążeń ludzi. Pomimo, że Konstytuanta w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej uznała komuny wiejskie i miejskie za instytucje niezależne od państwa, nadając im prawa analogiczne do uprawnień jednostki<sup>2</sup>, to już wtedy należy dopatrywać się w tej instytucji organizmu wykonującego funkcje określone przez państwo.

Nakazuje to traktować samorząd terytorialny, nam współczesny, ale również znany z czasów po Rewolucji Francuskiej, jako z jednej strony organizację stanowiącą o możliwości zaspokojenia lokalnych potrzeb ludności oraz z drugiej strony, instytucję wykonującą lub zajmującą się administracją. W ramach doktryny liberalnej samorząd ukształtowany został na zasadzie decentralizacji władzy, tj. trwałego przekazania uprawnień do podejmowania decyzji i organizowania życia w wymiarze lokalnym. To trwałe przekazanie uprawnień, dotychczas należących do zcentralizowanego państwa, miało przede wszystkim sprawić, że państwo rozwijać się będzie w sposób stabilny oraz

zapewniony zostanie większy udział ludzi w sprawowaniu władzy. W przekonaniu liberalistów miało to doprowadzić do wzmocnienia władzy centralnej (winna się ona zajmować rozstrzyganiem spraw o znaczeniu strategicznym oraz ponadlokalnym) oraz umocnienia udziału ludzi w decydowaniu o sprawach lokalnych.

Można przyjąć, że samorzady terytorialne w silnych państwach kapitalistycznych są instytucją o ustabilizowanej pozycji, posiadają szeroki zakres uprawnień własnych i mają bardzo duży wpływ na rozstrzygnięcie problemów lokalnych. Podkreślić trzeba, że samorzady głęboko tkwią w kulturze narodu, wokół nich wytworzyła się swoista świadomość i kultura polityczna mieszkańców. Odrębności formalno-prawne tamtych samorządów nakazują nam bliżej przyjrzeć się ich genezie oraz związkowi między tradycjami narodowymi a obecną konstytucją tych instytucji. Wiedza w tej dziedzinie, uzupełniona o historię organizowania się społeczności lokalnych w Polsce – zatem o nasze własne tradycje oraz o stan narodowej świadomości i kultury politycznej, powinna być podstawą dla określenia procesu tworzenia w Polsce samorządów terytorialnych. Prawie dwuletni okres doświadczeń budowania w Polsce samorządów terytorialnych pozwala na wstępne określenie pozytywów i negatywów obecnego kształtu samorządów.

## OBIEKTYWNE I SUBIEKTYWNE ASPEKTY ROZWOJU SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE

U podstaw obecnego kształtu prawnego oraz sytuacji społecznej samorządów terytorialnych leży zjawisko, które dało się zaobserwować w czasie kampanii wyborczej do rad samorządowych oraz późniejszych decyzjach i działaniach. Kandydujący w wyborach do rad mieszkańcy miast i gmin, często wywodzący się z nowych ugrupowań politycznych, wskazywali na możliwość wykorzystania samorządów terytorialnych do realizacji wszystkich spraw obywateli. Szereg wypowiedzi sięgało wręcz traktowania samorządów, jako instytucji suwerennych, które będą miały prawo decydowania o wszystkim. Wśród kandydatów do rad można było zauważyć ogromny zasób energii, chęci działania, zmieniania „starych układów” i kształtowania gminy wg uznania mieszkańców.

Autor tych słów miał możliwość spotkania się z większością osób kandydujących do rad w woj. ostrołęckim, z wszystkimi urzędnikami oraz nowo wybranymi radnymi. Uczestniczył w wielu posiedzeniach rad samorządowych, przez cały ten czas utrzymywał kontakt z gremiami kierowniczymi samorządów terytorialnych przede wszystkim województwa ostrołęckiego oraz ciechanowskiego, następnie łomżyńskiego, wrocławskiego i płockiego. Efekty tych spotkań oraz obserwacje są dla autora podstawą zaprezentowanych opinii i ocen. Z pewnością mają one przede wszystkim wymiar subiektywny pomimo dążności autora do ujęcia problemu w granicach zobiektywizowanych. Wynika z tego postulat (a wręcz konieczność) przeprowadzenia gruntownych badań socjologicznych oraz zaprezentowania ich wyników. Prezentowany opis dokonujących się przemian w społecznościach lokalnych stanowić może określenie płaszczyzn, którymi warto się zająć w ramach badań empirycznych. Nie powinno to jednak podważać wartości opisu zjawisk czynionych z pozycji obserwatora i współuczestnika zachodzących procesów.

W wymiarze lokalnym prezentowane opinie w kampanii wyborczej, późniejsze dążenia działaczy i pracowników samorządowych, w konfrontacji z konkretnymi rozwiązaniami formalno-prawnymi, strukturalnymi oraz warunkami społecznymi i eko-

nomicznymi samorządów, ukształtowały bardzo skomplikowany obraz lokalnych elit oraz aktualny stan i kondycję samorządów terytorialnych. Można tu wskazać następujące zjawiska:

## 1. Struktura samorządu

Tuż po wyborach samorządowych do nowowybranych radnych zaczęły docierać informacje zaprzeczające często wcześniej głoszonym poglądom o suwerenności przysługujących samorządów. Warto zaznaczyć, że dużej grupie osób rozwiązania formalno-prawne przyjęte przez Sejm nie były znane. Wiele osób miało okazję poznać samorzady terytorialne w niektórych krajach Europy, głównie we Francji, ówczesnej Republice Federalnej Niemiec, Szwajcarii itp. Brak doświadczenia wielu osób w kierowaniu społecznościami lokalnymi niejednokrotnie sprawił, że ukształtowany mit, jakoby samorząd terytorialny był lekarstwem umożliwiającym uzyskanie szybkich efektów, łamał się pod wpływem uświadamiania sobie rygorów prawa samorządowego. Radni uświadomili sobie, że to ustawodawca określił liczbę samorządów oraz gdzie zostały utworzone, ustawodawca określił liczbę radnych i członków zarządu, ustawodawca nakazał wybranie wójta, burmistrza lub prezydenta, nakazał powołanie sekretarza i skarbnika samorządu oraz zatrudnienie pracowników samorządowych<sup>3</sup>. Wreszcie ustawodawca określił zadania samorządom, w tym obowiązki i uprawnienia własne oraz te, które muszą wykonywać w imieniu państwa – zatem zadania zlecone.<sup>4</sup> Ustawodawca nie przewidywał możliwości odstąpienia samorządu od realizacji tych zadań. Trzecim rodzajem zadań była możliwość powierzenia – w oparciu o umowę i nie było to obligatoryjne – samorządom innych zadań za ich zgodą. Samorzady nie miały wpływu na kształt organów gminnych, liczbę osób w nich zasiadających oraz sposób funkcjonowania. Samorzady mogły korzystać z możliwości, które określił ustawodawca – możliwości te zostały obwarowane ścisłymi ramami prawa.

Interesującym faktem tego okresu, bardzo istotnym dla omawianej kwestii, jest porównanie następujących dat:

- a) 17 maja 1990 roku Sejm uchwała tzw. „ustawę kompetencyjną”.
- b) 26 maja 1990 roku ukazuje się Dziennik Ustaw Nr 34 publikujący w.w. ustawę,
- c) 27 maja 1990 roku odbywają się wybory do rad samorządów terytorialnych.

Można przyjąć, z niewielkimi wyjątkami, że osoby kandydujące do rad oraz wyborcy nie znali zakresu kompetencji samorządów terytorialnych. Zatem spotkania przedwyborcze oraz wypracowane w ich toku wnioski i postulaty podejmowane były „w ciemno” – bowiem formalnie nikt nie mógł określić, czym zajmować się będzie samorząd terytorialny i jaki wpływ będą miały organy gminne na rozstrzygnięcie problemów lokalnych.

## 2. Członkowie organów w samorządowych

Powszechnie obserwowana nieznajomość istoty instytucji samorządu terytorialnego, zasad funkcjonowania państwa liberalnego, gospodarki rynkowej, ukształtowała skomplikowany a często niebezpieczny obraz stosunków w elitach lokalnych. Miało to i ma wpływ na kształtowanie się współczesnych elit gminnych. Obraz panujących tam stosunków, obiektywne i subiektywne uwarunkowania obserwowanych zjawisk, definiują z pewnością czas głębokich przemian społeczno-politycznych i ekonomicznych. W przemianach tych można oczywiście doszukać się wielu cech wspólnych, ale i różnic pomiędzy

doświadczeniami „zachodnimi” a naszymi, w procesie upodmiotowania społeczności lokalnych. Oczywiście, najważniejszym faktem w sferze lokalnej, o nie dających się do końca przewidzieć skutkach dla państwa i jego obywateli – dla kształtowania nowych elit, jest utworzenie samorządów lokalnych.

Kampania wyborcza oraz pierwsze miesiące funkcjonowania rad gminnych ukazały olbrzymie zróżnicowane postaw nowych uczestników rządzenia na poziomie lokalnym. Przekonanie o możliwości dokonania szybkich zmian, połączone z przekonaniem o dużej samodzielności, niosło z sobą również wiele niebezpieczeństw. Nie do wyjątków należy zaliczyć głoszony pogląd o potrzebie wymiany wszystkich urzędników gminnych (policji, banków, spółdzielni itp.), wyczyszczenia organizacji z tzw. „starego układu” itd. Autor miał możliwość uczestniczenia w wielu spotkaniach, których motywem przewodnim była całkowita lub częściowa wymiana urzędników administracyjnych. Z dużym trudem przychodziło autorowi przekonanie nowych rad do racjonalizmu, potrzeby ocen merytorycznych, uwzględniania kwalifikacji i przydatności do wykonywania zadań. Podejmowane decyzje o wymianie służb finansowych gminnych administracji, pracowników mających przygotowanie prawno-administracyjne oraz specjalistyczne (rolnicze, budowlane itp.), zazwyczaj tworzyły wiele niebezpieczeństw dla społeczności lokalnych. Wobec braku wysokowykwalifikowanych kadr gminnych<sup>5</sup> rady nie miały żadnych możliwości poprawienia stanu kompetencyjności aparatu urzędniczego. Po błędach kadrowych, skutkach tych błędów, coraz częściej poszukiwano doświadczonych finansistów, radców prawnych oraz starano się korzystać ze wszystkich możliwości uzyskania porad ze sfery prawnej i gospodarczej.

Można było zaobserwować w wielu samorządach stopniowe przechodzenie od emocjonalnego podejścia do spraw kadrowych do pewnej stabilności i rozwagi. Elity gminne coraz częściej zaczęły zajmować się rozstrzygnianiem problemów finansowo-gospodarczych, poszukiwać tam możliwości poprawienia sytuacji samorządów. Wiele kierowników lokalnych rozpoczęło realizację szeregu inwestycji, głównie chodzi o drogi twarde, wodociągi, w wielu gminach woj. ciechanowskiego oraz gminach położonych wokół Wyszkowa, również gazociągi. W gminach województwa ciechanowskiego rozpoczęto wiosną 1991 r. organizowanie sprzedaży (głównie do byłego ZSRR) płodów rolnych. Wiele samorządów, w związku z kryzysem budżetu państwa, przekazało środki finansowe miejscowej oświacie i służbie zdrowia. Rodzić się zaczęła wiara w możliwości samorządów, do społeczności lokalnych docierać zaczęły sygnały o rozwiązywaniu wielu problemów. Kierownictwa gminne interesowały się coraz częściej tworzeniem nowych podmiotów gospodarczych, głównie spółek i zakładów komunalnych; zainteresowane też były przejmowaniem działalności gospodarczej od upadających przedsiębiorstw i spółdzielni (żwirownie, kopalnie wapna nawozowego, stawy rybne, tereny budowlane itp.).

Proces pozytywnych zmian w samorządach lokalnych odbywał się wraz z radykalnym pogarszaniem się stanu kasy państwowej. Samorządy otrzymywały subwencje na realizację zadań własnych i zleconych. W oparciu o te subwencje planowały swoje wydatki roczne i snuły plany na przyszłość. Wiele samorządów korzystnie ulokowało swoje pieniądze, głównie w bankach – otrzymując wysokie oprocentowanie, podpisało wiele umów inwestycyjnych, organizowało społeczności lokalne do współpartycypowania w realizowanych inwestycjach. W ostatnim kwartale 1991 roku poważnie ograniczono subwencję gminom a na 1992 rok zapowiedziano wyraźne ich zmniejszenie. Rwać zaczęły się wcześniejsze ustalenia inwestycyjne, zmniejszyły się możliwości pomocy oświacie i służbie zdrowia (nie były one zapisane po stronie budżetów gminnych, miały być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa).

Opisany wyżej, bardzo skrótowo, proces sprawił, że odrodziły się wcześniejsze namiętności, powracać zaczęły zacierane wcześniej różnice polityczne, personalne. Powiększające się niezadowolenie społeczne, u podstaw którego leży pauperyzacja lokalnej inteligencji (głównie nauczyciele, urzędnicy, lekarze) oraz widoczna bieda rolników, uderzać zaczęła przede wszystkim (i w pierwszej kolejności) w miejscowe elity. Dały się znowu zaobserwować konflikty pomiędzy radnymi, radnymi a pracownikami samorządowymi. W centrum rodzących się konfliktów najczęściej znaleźli się wójtowie, burmistrzowie i prezydenci (przewodniczący zarządów), skarbnicy i sekretarze samorządów terytorialnych. Powracać zaczęła znowu niepewność zatrudnienia. Wśród społeczności lokalnych narastać zaczęły zachowania populistyczne, którym ulegają przedstawiciele elit rządzących. Zachowania te wykorzystywane są przez grupy pozostające dotychczas w opozycji – daje się zauważyć powrót świadomości socjalnej. Wybory uzupełniające do rad samorządowych oraz sesje rad, rozpatrujące realizację budżetu w 1991 roku oraz określające budżet na 1992 rok, są tego aż nadto wyraźnym dowodem.

W obliczu tych przemian interesujące wydaje się opisanie niektórych grup, reprezentowanych w radach samorządowych. Tempo przemian nie pozwala na gruntowne, w oparciu o badania ankietowe, wywiady itp., opisanie aktualnego stanu. Prowadzone przez autora gruntowne badania opublikowane zostaną w czasie, w którym będzie można mówić przede wszystkim o ich wartości historycznej. Podjęta tu próba jest możliwością w miarę szybkiego przekazania obrazu stanu obecnego, stąd może być jednym z wielu elementów mających znaczenie dla decydentów w procesie budowania przyszłości.

Autor dostrzega wady tego opisu. Jest jednak przekonany, że zbliżony jest on do obiektywnego obrazu rzeczywistości. Opisanych niżej grup nie da się zamknąć tylko w poczynionym poniżej wymiarze, są to zatem bardziej poczynania dominujące ze względu na przyporządkowanie osób do określonej opcji społecznej lub politycznej, niż definicje tych opcji.

### Grupa tzw. „KOMBATANTÓW”

Osoby represjonowane za przekonania polityczne, czynnie przeciwstawiający się systemowi PRL, szczególnie porządkowi lat 80-tych, są zjawiskiem częściej reprezentowanym w radach miejskich, niż na wsi. Czynnici uczestniczący w przeobrażeniach '80 i '81 roku, represjonowani w stanie wojennym, zapewnili sobie często przewodnictwo nowych ugrupowań politycznych. Ich osobiste doświadczenia, wyniesione z walki opozycyjnej oraz poparcie ugrupowań z kręgu „Solidarności”, zaprowadziły ich do funkcji i stanowisk w powstałych samorządach terytorialnych. W drodze do samorządowych elit otrzymali oni poparcie duchowieństwa – tym samym dużej części ludzi wierzących. O grupie tej można powiedzieć, że wyniesiona została na szczyty lokalnej władzy przy olbrzymim poparciu i aprobachie społecznej. Silną pozycję w radach uzyskali oni również dlatego, że czuli wagę społecznego poparcia.

Z grona tej części miejscowej elity wychodziły daleko idące, radykalne propozycje kadrowe. Bardzo często fakt przynależności do PZPR-u lub organizacji współpracujących, piastowanie stanowisk kierowniczych itp., był wystarczającym powodem żądania zmiany – w niemal każdym przypadku osoby z tzw. „starej nomenklatury” nie były akceptowane przez przedstawicieli tej grupy społecznej.

W pierwszych miesiącach pracy rad samorządowych widoczna była wrogość, podejrzliwość, nieufność między grupą „kombatantów” a „starą nomenklaturą”, do której

w napływie emocji starano się zaliczyć prawie wszystkich kierowników i urzędników merytorycznych czasów poprzednich. Trzeba zauważyć, że grupa ta w niektórych samorządach akceptowała byłych „rządzających” – powodów tego zjawiska można doszukiwać się w układach politycznych rad, ocenach merytorycznych lub w braku następców. W późniejszych miesiącach można stwierdzić też szereg przypadków racjonalnego podejścia do polityki kadrowej; przykładów propozycji współpracy, a nawet rodzącego się zaufania.

Aktualnie wśród wielu przedstawicieli tej grupy można zauważyć rosnące niezadowolenie. Zaobserwować można rosnącą przepaść między ideałami czasu walki, chęciami i przekonaniem o swoich racjach a pomniejszającymi się możliwościami w ich spełnieniu. Powodów tego zjawiska można doszukiwać się w rosnącym niezadowoleniu ich bazy wyborczej.

Odejście wielu osób z obecnych elit samorządowych – co może być uznane za normalne, porównując to do znanych historycznie czasów rewolucji społecznych – może stać się faktem najbliższych miesięcy i lat. Ludzie ci, wyrosli w walce, reprezentujący wiele ideałów, nie zawsze będą umieli znaleźć się w codziennej rzeczywistości, wymagającej innych postaw oraz zgola innego przygotowania. Grupa ta może wzmocnić proces tworzenia się nowego systemu partyjnego, zasilić ruchy i organizacje społeczne. W mniejszym zakresie pozostanie w administracji samorządowej. Miejmy nadzieję, że wartości wniesione przez tę grupę, nie zostaną wyeliminowane w toku budowania nowego systemu biurokracji i systemu samorządu lokalnego, zaś jej przedstawiciele nie popadną w stan niemożności lub nieporadności.

### „Grupa z okresu międzywojennego”

Z natury swej jest to grupa nieliczna, ale mająca duże znaczenie opiniotwórcze w społecznościach lokalnych. Można w niej dostrzec duże zróżnicowanie. Jeśli brać pod uwagę tylko tych, którzy nie byli członkami organizacji politycznych – głównie PZPR, to należy w niej dostrzec w odniesieniu do ws:

- właścicieli ziemskich, pragnących odzyskać utracone po II wojnie światowej majątki;
- bogatych chłopów, członków organizacji, które były krytkowane w podręcznikach historycznych, napisanych w Polsce Ludowej (głównie w latach 50-tych i 60-tych); chłopom tym często odebrano część gospodarstw;
- biednych chłopów, którzy przed wojną i po niej porównywalnie utrzymali swój status ekonomiczny;
- miejscową inteligencję, lekarzy, nauczycieli, nie angażujących się po stronie ugrupowań komunistycznych lub z nimi nie współpracujących.

W dużej części grupa ta traktowała socjalizm w Polsce jako okres przejściowy – z coraz większym rozrzewnieniem wspominała okres międzywojenny. Przy tym trzeba podkreślić, że „starzy chłopci” bardzo często zauważali pozytywne dokonania, głównie lat 70-tych, w rolnictwie – opinie te reprezentowali głównie chłopci pamiętający „biedną wieś kurpiowską”. W odniesieniu do tej grupy (aby nie powiedzieć, że sami tak o sobie mówili) mówi się, że „całe swoje życie poświęcili na walkę z komunizmem”.

Charakteryzując tę grupę społeczną i jej przedstawicieli w radach trzeba zauważyć ich głęboki związek z religią katolicką. Doświadczenie życiowe nakazuje im ostrożnie odnosić się do haseł gospodarki rynkowej w rolnictwie, do budowania gospodarstw farmerskich oraz nowych zasad w oświacie i służbie zdrowia. W grupie tej tkwi mocne przywiązanie do ziemi, do tradycji regionalnych. Mocne też są w niej powiązania rodzinne. Swoim

udziałem w radzie często studzą zapaly „młodych”, dostrzegają wartości wykształcenia i bardziej niż inni dają odczuć swój szacunek do przedstawicieli władz wojewódzkich i centralnych.

### „Stara nomenklatura”

Jest to grupa wewnętrznie różnorodna. Wychodząc z określenia, prezentowanego często przez nowych uczestników elit gminnych, zaliczani są do „nomenklatury” byli członkowie partii politycznych, działacze organizacji młodzieżowych i związków zawodowych, spółdzielczości oraz milicji itd. W oparciu o taką opinię w grupie tej można doszukać się działaczy nowych ugrupowań oraz organizacji kontynuujących w jakiejś mierze poprzednio istniejące. Wiele osób w tej grupie należało w 1980 i 1981 roku do „Solidarności”, wiele było jej sympatykami. Dla wielu osób droga do „Solidarności” została zamknięta miejscem pracy (np. praca w administracji, milicji, wojsku), sytuacją rodzinną lub obawą przed konsekwencjami. Działacze opozycyjni, podejmując decyzję walki, bardzo często musieli zrezygnować z życia rodzinnego, z możliwości uzyskania pomocy od instytucji państwowych (sprzęt rolniczy, materiały budowlane itp.) itd. Wielu obecnych przedstawicieli elit gminnych nie było członkami ugrupowań opozycyjnych w latach 80-tych, swoją przyszłość widzieli w pracy pozapolitycznej i społecznej. Osoby te często wycofały się z aktywnego życia społecznego – często jednak z sympatią odnosiły się do nowych ugrupowań.

Część obecnych elit, pomimo swojej przynależności do ugrupowań systemu państwa socjalistycznego, stała się czołowymi krytykami tych podmiotów – towarzyszyła im często opinia „rozrabiaczy”, „braku lojalności”, „mądrali” czy „mącieli”. Rzadko kiedy proponowano tym osobom stanowiska kierownicze, częściej starano się im zaszkodzić.

Znajdują się w obecnych elitach również byli funkcjonariusze systemu socjalistycznego, jego gorący obrońcy i wrogowie nowych nurtów społecznych. Jedni uznali swoją poprzednią działalność za błąd, inni zaś nadal opowiadają się za powrotem socjalizmu. Wyraźnie daje się w tej grupie zarysować związek między wiekiem a oceną byleży i obecnej postawy. Młodszy, o dużej dozie ideowości, pragną uczestniczyć w demokratycznych przemianach, starsi zaś chcą skorzystać z możliwości, jakie rodzi czas głębokich przemian ustrojowych.

### 3. Przemiany w elitach lokalnych

Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu ocena ludzkich postaw, tym bardziej nie jest to zamiarem autora. Jeżeli można odnieść takie wrażenie to bardziej jest to wynikiem płynnej granicy między opisem obserwowanych zachowań (bądź przekazanych informacji o tych zachowaniach) a ich oceną, niż dążeniem do ich oceny. Uwaga ta jest istotna, bowiem w analizach różnic i podobieństw równie gruntownych przemian społecznych w historii można byłoby odnieść wrażenie, że autor stara się ocenić co jest dobre a co złe w ludzkich zachowaniach dzisiejszych elit samorządowych. Nie o to jednak chodzi.

Bardzo często spotkać można pogląd, że przemiany społeczne – szczególnie, gdy ich początkiem jest przewrót czy rewolucja dokonana przez naród, wykazują pomniejszające się wychylenia amplitudy. Każde takie wychylenie eliminuje najczęściej wszelkie skrajne zachowania, zbliżając się do stabilności, w której dominuje racjonalizm. Będąc zgodnym z tym poglądem można byłoby oczekiwać, że powoli wypalą się będą namiętności,



różnice mające swoje źródło w podziałach ideowych oraz ludzie prezentujący takie postawy. Należy się spodziewać, że różnice ideologiczne opadną a uwaga ludzi, przede wszystkim elit, skierowana zostanie na tory pragmatyczne – w wymiarze społecznym i osobisto-prywatnym. Aby postępowała stabilizacja kraju należy w miarę wcześniej przeciwdziałać rodzącym się niebezpieczeństwom. Wśród tych niebezpieczeństw, w celu przeciwdziałania im, dużego znaczenia nabiera racjonalizacja polityki kadrowej w samorządach oraz ukształtowanie stabilnych elit gminnych. Osoby, będące członkami tych elit, powinny wyróżniać się swoją wiedzą życiową, wykształceniem, statusem ekonomicznym (cechy te nie muszą występować razem) oraz mieć tzw. charyzmę lokalną. Dążeniem każdego odpowiedzialnego polityka jest kształtowanie warunków dla umacniania się elit. Jest to tym trudniejsze, im większe następują przemiany społeczne, im trwalszym piętnem odbił się na społeczeństwie porządek totalitarny. Nie jest to proces krótki, a jego determinacją jest:

- groźba rozwinięcia się zachowań populistycznych;
- niski status wykształcenia biurokracji samorządowej, nie tylko urzędników państwowych (samorządowych);
- brak dostatecznie rozwiniętej i ukształtowanej klasy średniej, z natury swej odzracającej dążenia rewolucyjne klas najniżej stojących w hierarchii społecznej oraz zakusy klasy wielkich właścicieli (u nas słabo rozwiniętej);
- niestabilność struktur państwa, systemu politycznego, partyjnego;
- pogarszające się warunki życia inteligencji, niepewność zatrudnienia, przedłużające się tendencje rozliczeniowe, odnoszące się do minionego okresu oraz rodzące się nowe, w stosunku do obecnych ugrupowań politycznych;
- dezintegracja osobowościowa oraz atomizacja społeczeństwa.

Głoszenie poglądu o potrzebie ratowania przede wszystkim elit lokalnych, zatem o konieczności m.in. skierowania środków na płace dla nauczycieli (nie chodzi tu przede wszystkim o całość oświaty), lekarzy (podobnie jak poprzednio), wysokow kwalifikowanych kadr samorządowych, wobec pogłębiania się procesu ubożenia się narodu, w obliczu kryzysu ekonomicznego państwa, nie jest poglądem апробованым przez szerokie kręgi społeczeństwa. Z oczywistych przyczyn powodów nie da się przeprowadzić weryfikacji zatrudnienia, często rozumianej jako „czystka”, metodą obniżania płac wszystkim (wśród których są lepsi i gorsi) oraz ograniczenia im możliwości budowania w miarę godnego życia. Sprowadzenie sytuacji nauczyciela, lekarza, urzędnika itp. do poziomu poniżej przeciętnego (w przypadku statusu ekonomicznego) rodzić będzie patologię instytucji opierających swoją działalność o wartości intelektualno-moralne.

Obok racjonalnej oceny obecnych elit, stworzony musi być system dopływu nowych osób do elit lokalnych poprzez utrzymanie powszechności i bezpłatności szkolnictwa podstawowego, stworzenie systemu stypendiów i zachęt dla dzieci i młodzieży wyróżniającej się wynikami nauczania i pragnącej dalej się uczyć. Koszty związane z uczeniem dzieci wielu rodzicom nie pozwolą na kierowanie swoich pociech do szkół średnich i na studia. Oczywiście powiązane to musi być z racjonalizacją kształcenia, tworzeniem kierunków szczególnie przydatnych. W perspektywie kilku lat możliwe jest powstrzymanie obniżającego się poziomu wykształcenia osób pracujących w instytucjach szczególnie ważnych dla państwa.

Elity lokalne są mocno powiązane ze społecznościami zamieszkującymi miasta i gminy. Odbija się w nich w natężonym wymiarze całość zjawisk i procesów społecznych. W przemianach świadomościowych ludności, tych będących wynikiem dokonujących się zmian w skali całego kraju, ale też w wymiarze lokalnym, środowiskowym, w nowym

konstruowaniu państwa, jego instytucji oraz wszelkiego rodzaju podmiotów całego systemu politycznego, dopatrywać się należy przyczyn ewolucji w lokalnych elitach. Nie oznacza to bynajmniej, że miejscowa inteligencja, osoby pełniące określone, wyróżniające je i stawiające wysoko w hierarchii społecznej role, są tylko odbiorcą tych procesów. Ich znaczenie opiniotwórcze, stawiające je – tzn. elity, w sytuacji inicjatora zachowań społeczności lokalnych, muszą być z uwagą śdzone. Dlatego ważne jest prowadzenie badań socjologicznych i analizowanie przemian w lokalnych elitach. Kształtująca się w nich świadomość i kultura polityczna może mieć znaczenie dla określenia najbliższej przyszłości. Z analiz świadomościowych oraz przemian strukturalno-socjologicznych można wysnuć wnioski o wynikach najbliższych wyborów do rad samorządowych, czy wyborów do organów wyższych szczebli.

Świadomość reprezentowana przez te elity wraz z przemianami oraz stanem składu socjalnego mogą być podstawą do określenia przez ustawodawcę zakresu kompetencji samorządów terytorialnych. Mogą zatem dostarczyć argumentów, czy w obecnym stanie rzeczy można przekazać nowe zadania samorządom, czy poradzą sobie one z ich wykonaniem, czy prowadzić będzie to do umocnienia państwa czy jego osłabienia – chociażby w sferze funkcjonowania administracji.

Można oczekiwać, że wraz ze wzrostem nastrojów populistycznych, poddaniu się tym nastrojom elit gminnych należy wzmocnić rolę np. administracji scentralizowanej (rządowej ogólnej i specjalnej). Wzrost emocji i radykalnych zachowań może powodować kolejną falę wymiany kadry administracyjnej (i nie tylko), co wobec ograniczeń w polityce kadrowej – odczuwalny brak specjalistycznej kadry dla administracji samorządowej – może zrodzić niebezpieczeństwo w podolaniu zarządzaniem przez samorzady terytorialne.

Słuszny zatem wydaje się tu postulat stworzenia nowych, stabilnych ram prawnych, gwarantujących trwałość zatrudnienia wysokowykwalifikowanej kadry samorządowej, szczególnie urzędników samorządowych. W pierwszej kolejności należy to odnieść do stanowisk kierowniczych administracji samorządowej, sekretarzy, skarbników, kierowników oddziałów lub referentów. Wzmocnić też należy kompetencjami, np. poprzez likwidację społecznych zarządów, wójtów (burmistrzów, prezydentów) samorządów terytorialnych. W przyjmowaniu do pracy zawodowego korpusu urzędniczego należałoby wprowadzić system egzaminów kwalifikacyjnych oraz ocen merytorycznych. Podstawą do ruchów kadrowych (zwolnienia, awansu itp.) winno być przede wszystkim właściwe wykonywanie obowiązków służbowych, kwalifikacje i staż pracy<sup>6</sup>.

Idąc za przykładem Francji można oczekiwać, że racjonalizm w polityce kadrowej w państwie, tym samym w sferze manipulacyjnej, doprowadzi do ukształtowania się elit o bardzo mocnej i stabilnej pozycji społecznej. Przypuszczać należy, że w najbliższych latach bardzo często wymieniać będzie się część (w niektórych przypadkach dosyć istotną) osób zasiadających w organach wybieralnych samorządów terytorialnych. Zmiany te nie mogą pociągać zagrożeń, szczególnie gdy są to zagrożenia podyktowane emocjami społecznych działaczy samorządowych, w odniesieniu do zawodowych urzędników. Zachodzące procesy nie mogą też pogłębić złej sytuacji w pozostałych grupach tworzących elity lokalne. Ewolucja tam zachodzących procesów winna mieć wymiar zobiektywizowany, czytelny, o dających się przewidzieć skutkach. Zatem zamiary organów kształtujących prawo oraz mających wpływ na strukturę państwa muszą być poprzedzone odpowiedzią na pytanie: jakich należy oczekiwać rezultatów?

## PRZYPISY

- <sup>1</sup> Por. Maciej I., *Aspekty procesów upodmiotowienia mieszkańców w społecznościach lokalnych*, w: *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny – problematyka samorządu terytorialnego*, kwartał drugi 1991, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1991.
- <sup>2</sup> Markor M., Sobol A., *Wielka Rewolucja Francuska 1789 r.*, Wrocław 1984, s. 42.
- <sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym., (Dz. U. nr 16 z 1990 r., poz. 95).
- <sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r., o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw., (Dz. U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.).
- <sup>5</sup> Por Kozłowski A., *Kadra kierownicza administracji państwowej – studium socjologiczne urzędników woj. ostrołęckiego*, wyd. Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe, 1991 r.
- <sup>6</sup> Szerzej, Kozłowski A., *Kreowanie elit kierowniczych u schyłku Polski Ludowej*, w: *Zeszyty Naukowe OTN, V, Ostrołęka 1990 r.*