

PAWEŁ ŚLIWA

CZYNNIKI WARUNKUJĄCE EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA I ROZWIĄZYWANIA KONFLIKTÓW W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

Rozpatrując sytuację polskich samorządów terytorialnych z perspektywy roku 2000 – po 10 latach od restytucji samorządności lokalnej oraz po roku od wdrożenia przez rząd Jerzego Buzka reformy administracyjnej nadającej podmiotowość zbiorowościom regionalnym i subregionalnym, zauważyć można występowanie znaczących różnicowań. Z jednej strony są to różnicowania w poziomie zamożności poszczególnych społeczności, różnicowania poziomu rozwoju gospodarczego lokalnych organizmów. Ich korzeni można doszukiwać się w przeszłości (nierzadko odległej), czym będzie jeszcze okazja się zająć. Z drugiej strony (choć obie kwestie są ze sobą powiązane) można wysunąć tezę, iż sytuacja w poszczególnych samorządach różni się także w zakresie zaadaptowania nowych mechanizmów sprawowania władzy, czy też szerzej rzecz ujmując – w zakresie przystosowania się uczestników życia zbiorowego do nowych warunków wytworzonych „dzięki” lub też „przy okazji” transformacji ustrojowej, na co uwagę zwracali również publicyści¹. Po zmianie systemowej, która w odniesieniu do szczybla lokalnego wiązała się z uzyskaniem samodzielności w zakresie dysponowania środkami budżetowymi oraz możliwościami określania preferencji w zagospodarowywaniu tych środków, w wielu samorządach podjęto działania na rzecz podnoszenia standardu cywilizacyjnego danych obszarów, jak i podnoszenia poziomu ich potencjału rozwojowego. Nie we wszystkich jednak jednostkach działania te przyniosły spodziewane rezultaty. Pojawili się zwycięzcy i przegrani, przy czym „(...) jednym z najważniejszych osiągnięć transformacji systemowej było właśnie to, że mogli pojawić się zwycięzcy. W poprzednim systemie było to niemożliwe, ponieważ obowiązywała zasada egalitarnego dzielenia niedostatku i niedoboru”². Postawić można w tym kontekście pytanie: dlaczego, pomimo zbliżonych na pozór zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych, niektóre samorządy (społeczności) lokalne rozwijają się dynamicznie, inne zaś często borykają się z istotnymi problemami, nie znajdując efektywnego ich rozwiązania? Po-

* Artykuł powstał w ramach grantu KBN 1HQ2E01117.

¹ A. Kulik, *Liga zaradnych. Gminy, w których udają się reformy*, „Wprost” 1999, nr 40.

² G. Gorzelak, B. Jałowiecki, W. Dziemianowicz, W. Roszkowski, T. Zarycki, *Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa 1998, s. 82.

szukiwanie owych czynników różnicujących powinno uwzględniać przynajmniej trojakiemu rodzajowi okoliczności – odnoszące się do skali: makro, mezo i mikro³.

1. CZYNNIKI SKALI MAKRO

Pisząc o czynnikach skali makro, mieć należy na uwadze te okoliczności i uwarunkowania, które są: po pierwsze – jednakowe dla wszystkich podmiotów stanowiących przedmiot zainteresowania niniejszych rozważań, a więc wszystkich jednostek administracji samorządowej czy też wszystkich społeczności lokalnych, regionalnych; po drugie – niezależne od nich (przynajmniej niezależne w stopniu znaczącym). Do czynników skali makro zaliczyć przeto należałoby przede wszystkim:

- sytuację makroekonomiczną – ogólnokrajowy poziom rozwoju gospodarczego, trendy rozwojowe (np. wzrost/spadek PKB), dążenia modernizacyjne i skutki tych dążeń, napływ inwestycji zewnętrznych, związki ze światowym systemem gospodarczym itp.;
- sytuację społeczną – ogólne cechy mentalnościowe polskiego społeczeństwa, będące w decydującej mierze pozostałością minionego systemu (wyuczona bezradność, niski poziom aktywności społecznej, politycznej itp.);
- sytuację polityczną – sposób sprawowania władzy przez koalicję rządzącą na poziomie centralnym, realizowane wizje polityki (gospodarczej, zagranicznej, wewnętrznej) itp.;
- konsekwencje włączenia Polski w system ogólnosiwiatowy (konsekwencje globalizacji) – konsekwencje dążeń prointegracyjnych (w przyszłości konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską), przemiany w sferze kulturowej, skutki ruchów migracyjnych itp.;
- jakość, spójność, efektywność systemu prawnego (zarówno w zakresie konkretnych przepisów i norm prawnych, jak i obowiązujących procedur egzekwowania i poprawiania prawa).

Możliwość oddolnego oddziaływania na wymienione wyżej czynniki jest z natury rzeczy mocno ograniczona, przybierając właściwie postać jedynie wpływu pośredniego. Niezależne od działań współczesnych jest więc np. – stanowiące punkt początkowy procesów przebudowy – tzw. polskie zacofanie, charakteryzowane m.in. przez: anachroniczną strukturę zatrudnienia, dominację nienowoczesnych sektorów gospodarczych, przestarzałe stosunki własnościowe, niekorzystną strukturę eksportu i importu, marnotrawstwo zasobów w sektorze państwowym, zacofanie technologiczne, niski poziom innowacyjności, niską wydajność pracy, niski poziom Produktu Narodowego Brutto, zależność od najlepiej rozwiniętych państw świata, niekorzystne

³ Nieco tylko odmienne podejście proponują G. Gorzelak i B. Jałowiecki, którzy analizując problem barier rozwoju lokalnego, dzieli je na: „zewnętrzne – wynikające z ogólnokrajowej sytuacji politycznej, gospodarczej, działań władzy centralnej i wojewódzkiej – oraz wewnętrzne, znacznie łatwiej poddające się wpływowi władz lokalnych”. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w latach 1995 - 1997*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura ...*, op. cit., s. 47.

wskaźniki rozwoju cywilizacyjnego, czy też dualizm struktur gospodarczych i społecznych (dychotomie: miasto-wieś, sektor nowoczesny-sektor tradycyjny, Polska Centralna-Ściana Wschodnia)⁴.

W podobny sposób – jako czynnik wspólny oraz względnie niezależny – można traktować również kwestię (od)budowy w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, którego funkcjonowanie w okresie PRL było z przyczyn oczywistych utrudnione, jeżeli nie niemożliwe. Obecnie, gdy nie ma w tej mierze formalno-prawnych ograniczeń oraz pojawiają się coraz liczniej instytucje społeczeństwa obywatelskiego, znamienne jest stosunkowo niskie zaangażowanie przeciętnych Polaków w ich działalność, co próbowano wytłumaczyć specyfiką okresu przejściowego, jak i ogólniejszymi tendencjami obserwowanymi i w innych współczesnych systemach demokratycznych⁵. W konsekwencji: „(...) liczba nowych organizacji, nie nastawionych wyłącznie na rozwiązywanie doraźnych problemów społecznych, jest niewspółmiernie mała w stosunku do niezaspokojonych potrzeb. Nakłada się na to duża liczba instytucjonalnych relikwów przeszłości, pozostałości po »zadanych« narzuconych i przymusowych formach organizacji, a także silne wciąż oczekiwania na inicjatywy państwa odnoszące się bezpośrednio do społecznych potrzeb”⁶. Mamy więc słabe społeczeństwo obywatelskie, gdyż słabo wykorzystywane są istniejące formalnie możliwości działania i realizowania określonych celów⁷.

Wymienione czynniki mogą być więc traktowane jako zewnętrzne i stałe okoliczności, które należało i należy uwzględniać przy podejmowaniu decyzji (zarówno na poziomie jednostkowym, jak i w interesujących nas tu najbardziej podmiotach samorządu terytorialnego). Czynniki, na które jednak nie ma się bezpośredniego wpływu. Dodatkową cechą jest długookresowość ich oddziaływania – powinny one być oceniane i rozpatrywane w dłuższej perspektywie, dopiero ta pozwala bowiem uchwycić ewentualne zmiany trendów oraz czyni racjonalnymi (przynajmniej potencjalnie) podejmowane z ich uwzględnieniem wybory. W polskich warunkach cecha ta nie zawsze jest jednak widoczna, czego przykładem może być choćby „bieżące” konstruowanie systemu podatkowego, utrudniające uwzględnianie tej okoliczności przez uczestników rynku gospodarczego w procesach decyzyjnych.

⁴ K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, *Pokusy nowoczesności – polskie dylematy rozwojowe*, w: K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, A. Ziemilski (red.), *Kultura a modernizacja społeczna*, Warszawa 1993, s. 55.

⁵ Por. E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 95 - 101.

⁶ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, w: A. Rychard, M. Federowicz (red.), *Spółeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Warszawa 1993, s. 85.

⁷ Zwolennicy tezy o sile polskiego społeczeństwa obywatelskiego podają często argument liczby działających w Polsce organizacji pozarządowych, który jednak można różnie interpretować. Według danych Banku KLON/JAWOR liczba działających w Polsce organizacji pozarządowych zawierała się w 1994 r. pomiędzy 17 tys. a 47 tys. podmiotów (w zależności od przyjętej definicji – np. można do takich organizacji zaliczyć Ochotnicze Straże Pożarne, których było wówczas blisko 19 tys.). Nominalnie sektor pozarządowy obejmował 28 mln członków, z czego ok. 1 mln to osoby aktywnie działające jako wolontariusze. Dla porównania na Węgrzech liczebność organizacji pozarządowych wynosiła 36 tys. organizacji, w Czechach – 20,5 tys., a w Rumunii ok. 7 tys. organizacji. Por. P. Gliński, H. Pałska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, w: H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997, s. 376 i n.

2. CZYNNIKI SKALI MEZO

Specyfikę poszczególnych regionów Polski, którą traktuję jako główny czynnik skali mezo, można uznać za istotną okoliczność wpływającą na sprawność zarządzania lokalnego i regionalnego. Za oddzielnym traktowaniem tego zagadnienia przemawiają m.in. przykłady innych państw europejskich, zwłaszcza Włoch, gdzie sukces procesów modernizacyjnych, związanych m.in. z wdrażaniem reformy regionalizacyjnej, był w znacznej mierze uwarunkowany wyjściową sytuacją regionów, a przede wszystkim posiadaniem przez nie kapitałem społecznym – tradycjami obywatelskimi, gospodarczymi, administracyjnymi, ukształtowanymi systemami wewnętrznymi i zewnętrznymi powiązań i interesów⁸. Można wysunąć tezę, że obserwowane w Polsce różnicowania regionalne mogą spełniać rolę podobną.

Co istotne, charakter i znaczenie odrębności regionalnych są warunkowane zarówno przez czynniki skali makro jak i mikro (a jednocześnie same je warunkują). Tak więc, sytuacja ogólnopaństwowa określa w dużej mierze zakres możliwych do praktycznego wykorzystania specyficznych walorów danej tradycji regionalnej (np. poprzez ograniczanie kompetencji decyzyjnych i wykonawczych samorządów danego szczebla), regionalna tradycja kształtuje (nieraz w trudny do określenia sposób) style sprawowania władzy przez lokalne samorzady, przynoszące sukces i zadowolenie bądź niezadowolenie mieszkańców, te natomiast (tj. lokalne samorzady) poprzez styl podejmowanych działań wpływają (lub przynajmniej potencjalnie mogą wpływać) na wzbogacenie lub zubożenie regionalnej tradycji.

Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce istnieją regiony w sensie administracyjnym. Podziały administracyjne odgrywają znaczącą rolę w utrwalaniu się tożsamości i związków z określonym terytorium, które w ujęciu administracyjnym dość łatwo jest delimitować. Mogą też stać się znaczącym czynnikiem konfliktogennym, co dobitnie pokazały przeprowadzane w Polsce ich reformy i poprzedzające je dyskusje. Chociaż administracyjne podziały regionalne nie zawsze pokrywają się z podziałami regionalnymi wydzielonymi na podstawie innych kryteriów (m.in. socjologicznych), trzeba stwierdzić, iż fakt powołania określonych jednostek terytorialnych sprzyja ugruntowywaniu się tożsamości wśród ich mieszkańców. Nie dzieje się tak wówczas, gdy zadekretowany podział administracyjny stoi w sprzeczności z podziałami innej natury, a co może się zdarzyć w przypadku kierowania się przez władzę przy wprowadzaniu takiego podziału np. chęcią rozbicia jednościi niewygodnej zbiorowości. Budowanie oddolnego nacisku na rzecz powołania określonych jednostek administracyjnych można traktować jako jeden z elementów odradzania się obywatelskości. Był on widoczny w trakcie debat nad reformą polskiego ustroju administracyjno-terytorialnego.

Biorąc pod uwagę kryteria, które były uwzględniane przy konstruowaniu nowego podziału administracyjno-terytorialnego, można przyjąć, iż w mniejszym lub większym stopniu nowe regiony (województwa) stanowią funkcjonalną całość – zbliżają się do ideału regionu kompleksowego. To

⁸ Por. R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

stwierdzenie, jak i pobieżna nawet analiza potencjałów oraz cech charakterystycznych nowych jednostek potwierdza wszakże wniosek, iż również pomiędzy polskimi regionami oraz tworzącymi je zbiorowościami regionalnymi istnieją (mniej lub bardziej wyraźne) zróżnicowania. Poniżej podjęto próbę określenia najistotniejszych źródeł owych zróżnicowań. Punkt wyjścia stanowi założenie, iż proces kształtowania się regionalnych odmierności, choć u jego podstaw leżą czynniki natury geograficzno-przyrodniczej, należy rozpatrywać przede wszystkim w perspektywie historycznej. Okoliczności historyczne stanowią pierwotne przyczyny kształtowania się zróżnicowań również w innych wymiarach i z tego względu należy omówić je w pierwszej kolejności.

Poszukując w historii przyczyn widocznych w Polsce zróżnicowań regionalnych, należy zwrócić uwagę na przynajmniej dwa zagadnienia: konsekwencje zaborów (zróżnicowania pomiędzy ziemiami poszczególnych zaborów postrzegane są jako najbardziej trwałe polskie struktury przestrzenne i społeczno-gospodarcze) oraz konsekwencje przesunięć granic w XX w.

Dobrym przykładem ilustrującym wciąż widoczne skutki zaborów jest Wielkopolska, która w dzisiejszym kształcie obejmuje ziemie dwóch zaborów. Jest ona odmienna od innych regionów, a jednocześnie zróżnicowana wewnętrznie. Jak pisze J. Schmidt: „Odmienna polityka państw zaborczych w sferze prawa, gospodarki i kultury przy równoczesnych dysproporcjach w ich szeroko rozumianym rozwoju cywilizacyjnym przyczyniła się do powstania znacznych różnic kulturowych między podzielonymi częściami regionu. Konsekwencje tego podziału są widoczne i dziś w dziedzinie kultury technicznej: sieci drogowej i kolejowej, stanie technicznym obiektów użyteczności publicznej, wielkości gospodarstw rolnych, formie i układzie zabudowy itd. Efekty oddziaływania izolacji zaborowej ujawniają się także w sferze mentalności, potocznej świadomości współczesnych Wielkopolan⁹. Również w sferze gospodarczej są w Wielkopolsce widoczne zarówno bieguny wzrostu jak i obszary problemowe – rdzeń regionu i jego peryferia.

Nowy kształt terytorialny Polski po II wojnie światowej wiązał się bezpośrednio z ogromnymi przesunięciami ludności. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku II Rzeczypospolitej, jednym z priorytetów nowej władzy państwowej było zintegrowanie nowych terytoriów z rdzeniem państwowym. Przez długi okres czasu nie udało się jednak ograniczyć przekonania o tymczasowości nowego układu, co skutkowało m.in. niechęcią do ponoszenia znaczących wysiłków przez osoby indywidualne na rzecz utrzymania na należytym poziomie przejętej infrastruktury, zabudowy, gospodarstw. Przyczyn takiego podejścia można dopatrywać się także w oficjalnych działaniach władz, których cechą charakterystyczną było deprecjonowanie dorobku poprzednich mieszkańców tych ziem. Manipulacji dokonywano również w odniesieniu do różnych dyscyplin wiedzy. Przykładowo, wiele prowadzonych w latach 60. badań socjologicznych miało niejako z założe-

⁹ J. Schmidt, *Stereotypy i przezwiska jako kryteria subregionalnych podziałów kulturowych Wielkopolski*, w: I. Bukowska-Floreńska (red.), *Symbole kulturowe. Komunikacja społeczna. Społeczności regionalne. Studia*, Katowice 1995, s. 42.

nia pokazać sukces procesów adaptacji, asymilacji, autochtonizacji i integracji przesiedleńców w nowych środowiskach, choć rzeczywistość przedstawiała się znacznie mniej optymistycznie¹⁰.

Trudno odpowiedzieć na pytanie jaki jest dziś rezultat działań podjętych w celu zintegrowania Ziemi Odzyskanych z Polską. Dla Ziemi Zachodnich swe pozytywne skutki przynosi sąsiedztwo Niemiec. Dzięki rozwojowi różnych form współpracy transgranicznej (oficjalnych jak i nieoficjalnych), poprawiła się jakość życia mieszkańców tych obszarów. Trzeba dostrzegać również zjawiska świadczące o niepełnym sukcesie procesów integracji Ziemi Odzyskanych z Polską. Wśród mieszkających tam społeczności postemigracyjnych wciąż nie ukształtowała się w sposób dostateczny świadomość regionalna, choć można korzystnie zinterpretować fakt, że funkcjonujące tam społeczności nie są jedynie kontynuatorami kultur regionalnych przywiezionych przez przesiedleńców, lecz starają się czerpać z różnych źródeł, tworząc swoisty konglomerat elementów o odmiennym pochodzeniu¹¹.

Proces kształtowania się zróżnicowań regionalnych w wymiarze socjologicznym w sposób jednoznaczny wiąże się więc z zasygnalizowanymi wyżej okolicznościami historycznymi. Najbardziej widoczne różnice są wprowadzane z uwarunkowań wspólnych doświadczeń historycznych, z których okres zaborów zyskuje rangę najbardziej znaczącą. Charakter tego wpływu bywa jednak postrzegany odmiennie. Tak więc np. tzw. mentalność wielkopolską¹², którą charakteryzuje się poprzez podkreślanie szacunku dla pracy, gospodarność, umiłowanie porządku itp., wywodzi się, bądź to z uwarunkowanej historycznie konieczności sprostania niemieckiej konkurencji w okresie zaborów, bądź też z tradycji narzuconej siłą przez tychże Niemców. Pierwsza interpretacja jest częściej podnoszona przez samych Wielkopolan, natomiast druga – przez osoby mniej przychylnie nastawione wobec tej zbiorowości.

Charakter zróżnicowań między zbiorowościami regionalnymi można rozpatrywać w dwojakim aspekcie:

- aspekcie zróżnicowań obiektywnych – typy mentalności, różnice językowe, wyznawane tradycje i obyczaje;
- aspekcie zróżnicowań subiektywnych (deklaratywnych) – przekonanie o swej odrębności, poczucie tożsamości regionalnej itp.

Chociaż z reguły oba aspekty występują łącznie, można postawić tezę, iż w ostatnim czasie i w polskich uwarunkowaniach większego znaczenia zaczyna nabierać wymiar zróżnicowań subiektywnych. Dzieje się tak za sprawą postępującej uniwersalizacji wartości, a także mniej wyraźnie, aniżeli np. w Hiszpanii, dostrzeganych obiektywnych różnic pomiędzy mieszkańcami poszczególnych polskich regionów. Wpływ na taki stan rzeczy miała praktyka niwelowania ewentualnych zróżnicowań (we wszystkich

¹⁰ M. Malikowski, *Zbiorowości terytorialne*, w: Z. Krawczyk, K. Z. Sowa (red.), *Socjologia w Polsce*, Rzeszów 1998, s. 92 - 93.

¹¹ Por. A. Sakson, *Kształtowanie się tożsamości regionalnych współczesnych mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych*, w: R. Cichoński (red.), *Teorie społeczne a możliwości praktyczne*, Poznań 1997, s. 253.

¹² Na temat mentalności wielkopolskiej por. np. M. Ziółkowski, *Mentalność Wielkopolan. Rzeczywistość, stereotyp czy perswazyjne argumenty?*, „Przegląd Zachodni” 1999, z. 4.

wymiarach) stosowana przez władze komunistyczne, choć trzeba stwierdzić, że istnienie takich różnicowań oraz charakterystycznych dla nich regionalizmów nie było całkowicie przez władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kontestowane. Generalnie jednak, dominacja tezy o jednorodności polskiego społeczeństwa (przynajmniej jako stanu pożądanego) z góry wykluczała możliwość formalnego zaakceptowania przez władze państwowe faktu istnienia mniejszości (szczególnie, gdyby miało się to wiązać z przyznaniem im określonych uprawnień – np. w zakresie wprowadzenia rzeczywistego samorządu czy autonomii). Dotyczyło to w pierwszym rządzie mniejszości etniczno-narodowych, nie omijało jednak również zbiorowości regionalnych, które i tak – z natury rzeczy – były trudniejsze do wyodrębnienia. Jest symptomatyczne, iż np. w przeprowadzonych w roku 1982 przez H. Koselę badaniach dotyczących tożsamości społecznej Polaków okazało się, „że przynależność regionalna określa samoidentyfikację obywateli polskich w stopniu minimalnym”¹³. Trudno stwierdzić, czy taki wynik wiązał się z całkowitym odrzuceniem wartości regionalnych, sposobem sformułowania pytań, ogólniejszymi prawidłowościami orientacji aksjologicznych Polaków¹⁴, czy też po prostu z brakiem w tamtym okresie „przychylnego klimatu” dla regionalnych (a w skrajnym ujęciu – jakichkolwiek) odrębności. Współcześnie zwraca się raczej uwagę, iż: „Społeczeństwo polskie uchodzi (...) za bardzo tradycyjne, silnie związane z najbliższym otoczeniem, miejscowością, regionem i krajem”¹⁵.

Jakkolwiek władze komunistyczne w swoisty sposób legitymizowały regionalizm i związane z nim różnicowania regionalne, np. wspierając różne formy pielęgnowania lokalnych czy regionalnych tradycji i zwyczajów, dopiero zapoczątkowanie procesów transformacji ustrojowej umożliwiło formalne organizowanie się regionalizmów oraz nabieranie przez nie pełnowymiarowego zakresu, osłabiając także znaczenie kompleksów prowincjonalizmu. Tak zreorganizowane regionalizmy zyskały z początku dość silne poparcie społeczne i stały się podstawą ujawniających się nacisków na rzecz regionalizacji.

Nowo utworzone województwa różnią się także poziomem rozwoju gospodarczego. Przyczyn obserwowanych w Polsce różnicowań międzyregionalnych w tym wymiarze, można upatrywać w szeregu wzajemnie ze sobą powiązanych uwarunkowań. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- uwarunkowania naturalne (przyrodnicze) – np. obecność bogactw naturalnych, ukształtowanie terenu, czynniki klimatyczne itp.;
- uwarunkowania historyczno-polityczne – np. skutki rozbiorów, systemu scentralizowanego;
- uwarunkowania społeczno-kulturowe – np. odmienne typy mentalności, wyznawanego etosu czy kultywowanych tradycji, wyrażające się m.in. w stereotypowych opiniach (pracowitość Wielkopolan itp.).

¹³ Podaję za: S. Bednarek, *Regionalizm dolnośląski – terażniejszość i przyszłość*, w: *Regionalizm polski u progu XXI wieku*, Wrocław 1994, s. 65.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ P. B. Sztabiński, F. Sztabiński, *Przywiązanie do miejsca zamieszkania jako wymiar polskiego tradycjonalizmu*, w: H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy ...*, op. cit., s. 257.

W okresie PRL niwelowanie różnic występujących między poszczególnymi częściami kraju było jednym z głównych celów, jakie oficjalnie stawiały przed sobą władze. Sprzyjać miał temu system centralnie planowanej gospodarki, który okazał się zupełnie niewydolny ekonomicznie. Autorzy polityki regionalnej PRL kierowali się głównie przesłankami natury politycznej, które były często sprzeczne z racjami ekonomicznymi, społecznymi czy ekologicznymi. Po 1989 r. w nowych sferach rządzących nie potrafiąco należycie docenić znaczenia polityki regionalnej i planowania. Województwa były zresztą zbyt małe i nie posiadały odpowiedniego potencjału gospodarczego, demograficznego, finansowego i naukowego, by stać się podmiotem polityki regionalnej. W konsekwencji nie było możliwe zniwelowanie istniejących zróżnicowań regionalnych. Co gorsze (jeżeli przyjmiemy tezę o negatywnych skutkach nadmiernych zróżnicowań), zaobserwowano pogłębianie się dysproporcji. Jak zauważyli eksperci Centralnego Urzędu Planowania: „zróżnicowania sytuacji poszczególnych regionów wynikają we wzrastającym stopniu z odmienności cech ich struktur społeczno-ekonomicznych, niezależnie od czynników koniunkturalnych. Poprawa ogólnej koniunktury gospodarczej skutkuje (...) pozytywnie w niektórych tylko regionach, charakteryzujących się wielofunkcyjnymi bogatymi strukturami gospodarczymi, dobrymi powiązaniem komunikacyjnymi (szczególnie z zagranicą), sprzyjającym środowiskiem dla przedsiębiorczości oraz wysokimi kwalifikacjami zasobów pracy”¹⁶. Obecnie, z racji większej skali przestrzennej nowych jednostek, wzrosły także rozpiętości wewnątrzregionalne. Trudno jest jeszcze stwierdzić czy kształtujący się dopiero system polityki regionalnej¹⁷ zaspekoi rozbudzone aspiracje zbiorowości regionalnych (oraz ich elit) i okaże się efektywnym z punktu widzenia dobra wspólnego.

Do najistotniejszych wymiarów występujących w Polsce zróżnicowań regionalnych zaliczyć zatem należy: kwestię istnienia (lub nie) oraz siłę tożsamości regionalnej w poszczególnych województwach, poziom ich rozwoju gospodarczego, a także perspektywy rozwojowe. Pierwszym z zagadnień jest zróżnicowanie poziomu tożsamości regionalnej. Obserwacja polskiej rzeczywistości regionalnej pozwala na uzasadnione twierdzenie, że w kilku regionach kraju mamy do czynienia z dość wyraźnie ukształtowanymi regionalizmami (społecznościami regionalnymi). Mieć tu należy na myśli przede wszystkim Śląsk (Górny i Polski), Wielkopolskę czy Pomorze-Kaszuby. Na Mazowszu i w Galicji-Małopolsce występujące regionalizmy nie są już tak silnie rozwinięte. W innych wreszcie regionach (zwłaszcza na terenach tzw. Ziemi Odzyskanych) można zaobserwować procesy tworzenia się regionalizmów (czy nawet – zbiorowości regionalnych w ogóle), ułatwione w okresie pokomunistycznym wraz z wchodzącymi w dorosłe życie kolejnymi pokoleniami, nieobciążonymi ani bezpośrednim wspomnieniem przymusowego przesiedlenia¹⁸, ani nihilistycznym względem wartości re-

¹⁶ *Zasady polityki regionalnej państwa*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1994, s. 5.

¹⁷ Por. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. Nr 48 z 2000 r., poz. 550.

¹⁸ Szacuje się, że w wyniku II wojny światowej swe małe i duże ojczyzny utraciło ok. 40 mln osób, a przesiedlenia objęły ok. 10% społeczeństwa polskiego oraz 20% społeczeństwa niemieckiego. Por. M. S. Szczepański, *Regionalizm górnośląski: między plemiennością a systemem globalnym*, w: *Śląsk – Polska – Europa. Zmieniające się społeczeństwo w perspektywie lokalnej i globalnej. X Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Katowice 1998, s. 30.

gionalnych wychowaniem okresu PRL¹⁹. W hierarchii najczęściej badanych i opisywanych regionów (zbiorowości regionalnych) liderem jest Górny Śląsk. Dość dobrze opisane są regiony Wielkopolski, Pomorza, Śląska Opolskiego oraz społeczności, które nie posiadają własnych jednostek administracyjnych (np. Kaszubi, Mazurzy), a także Ziemie Odzyskane, choć do ostatniego przypadku należy podchodzić z pewną ostrożnością.

Znacznie łatwiejszym w obiektywnej ocenie jest czynnik poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych województw. Województwa można scharakteryzować dokonując porównania obiektywnych i dostępnych wskaźników ekonomicznych. Przykładowo, analizy przeprowadzone przez L. Zienkowskiego oraz W. M. Orłowskiego z Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN pozwoliły na podzielenie obecnych województw na trzy grupy – przy czym grupę województw najsilniejszych (obejmującą województwa: mazowieckie, śląskie oraz wielkopolskie) charakteryzuje: duża liczba ludności, duży udział w tworzeniu PKB Polski, niska stopa bezrobocia oraz znaczny odsetek osób posiadających wyższe wykształcenie²⁰. Czynnik ekonomiczny w znaczącym stopniu może przyczyniać się do kształtowania tożsamości regionalnych. Zdarza się bardzo często, że u podstaw tworzenia się lub umacniania tożsamości regionalnych leży przeświadczenie o upośledzeniu danego regionu, które wiązane jest najczęściej z dyskryminującą polityką władz centralnych²¹. Zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne wpłynęły na specyfikę poszczególnych regionalizmów. Być może nie był to wpływ konstytuujący ich powstanie, na pewno natomiast znacząco kształtujący ich cele.

Ostatnie wreszcie zagadnienie, na które należy zwrócić uwagę dotyczy różnic w aspekcie spodziewanych i oczekiwanych szans rozwojowych poszczególnych województw. W odniesieniu do polskich regionów dostrzegane szanse związane są: po pierwsze, z reformą samorządową, po drugie, z perspektywą pełnego włączenia Polski w procesy integracyjne zachodzące w Europie. Dzięki reformie pojawiły się podmioty mogące prowadzić rzeczywistą politykę regionalną, będące równorzędnymi partnerami dla regionów europejskich (przynajmniej perspektywicznie), mogące podejmować współpracę transgraniczną, która do tej pory odbywała się niemal wyłącznie na poziomie miast i gmin. W polskich regionach można dostrzec już działania służące zwiększeniu ich przewag konkurencyjnych, w których uwzględnia się także tradycyjne regionalne wartości. Wymienić należałoby np. rozwój edukacji regionalnej²², postępujące dostosowywanie się do nowych warunków – wypracowywanie efektywniejszych reguł wykorzystania przez zbiorowości regionalne wartości i zasobów regionów, a także przyswajanie

¹⁹ S. Bednarek, *Regionalizm ...*, op. cit., s. 67 - 68.

²⁰ Por. *Siła województw*, „Gazeta Wyborcza”, 21 stycznia 1999.

²¹ Co interesujące, polityka „centrum” postrzegana w regionie upośledzonym jako dyskryminacyjna, jest często w innych regionach odbierana jako polityka uprzywilejowania.

²² Np. w Wielkopolsce opracowano podręczniki edukacji regionalnej przeznaczone dla uczniów szkół podstawowych, przy Uniwersytecie Śląskim istnieje studium przygotowujące nauczycieli do prowadzenia zajęć poświęconych regionowi. Na temat wzajemnych relacji między regionem a systemem edukacji oraz postulatu prowadzenia edukacji powiązanej z regionem por. np. E. Rosner, *Region and School*, w: W. Świątkiewicz (red.), *Region and Regionalism. Culture and Social Order*, Katowice 1995, s. 128 i n.

postaw i wzorców działania charakterystycznych dla społeczeństw w pełni obywatelskich. Część z tych działań została nawet zainicjowana jeszcze przed formalno-prawnym upodmiotowieniem regionów.

Możliwości rozwojowe polskich regionów są zróżnicowane w podobnym stopniu jak ich aktualny poziom rozwoju gospodarczego. Ich wykorzystanie wymagać będzie mocno zindywidualizowanego podejścia. Jak zauważa L. Wojtasiewicz: „(...) każdy region stanie wobec własnych dylematów rozwojowych i będzie musiał – w trybie samorządowym – dokonać wyboru, a raczej sukcesywnie dokonywać wyborów. Mieścić się one będą w obszarze wariantów między dwoma końcowymi rozwiązaniami, czyli między dominacją troski o obszary problemowe (zagrożone, zapóźnione, depresyjne, a przy tym najmniej efektywne) a preferowaniem ekspansji gospodarczej obszarów najwyższej efektywności (z dopuszczeniem wzrostu różnic przestrzennych gospodarki przynajmniej w najbliższym czasie)”²³. Trudno oczekiwać, by mogło to nastąpić bezkonfliktowo. Zbyt wcześnie jest jednak na próbę oceny skali ewentualnych konfliktów. Jest natomiast rzeczą wysoce prawdopodobną, że specyficzna i zróżnicowana sytuacja poszczególnych województw, znajdująca bardziej lub mniej uzasadniony i wiarygodny wyraz w świadomości ich mieszkańców, może oddziaływać na dominujące w danych podmiotach wzorce procesów podejmowania decyzji lub rozwiązywania konfliktów.

Warto pamiętać, że rozpatrywanie perspektyw rozwojowych nie może ograniczać się do analizy uwarunkowań wewnątrzregionalnych. Wiele zależeć będzie także od polityki władz centralnych, od modelu polityki regionalnej (interregionalnej), który będzie w Polsce realizowany ze szczebla centralnego, a także od okoliczności międzynarodowych, związanych głównie z konsekwencjami przystąpienia Polski do UE (a więc od czynników skali makro).

3. CZYNNIKI SKALI MIKRO

Do czynników skali mikro zaliczyć należy specyficzne cechy poszczególnych społeczności oraz podmiotów samorządu lokalnego. Cechy, na które mogą one same oddziaływać, które mogą kształtować. Przykładami takich czynników są:

- profil społeczny, gospodarczy podmiotu samorządowego, poziom integracji wewnętrznej społeczności, poziom „obywatelskości”;
- poziom rozwoju gospodarczego, zamożność, posiadana infrastruktura;
- posiadane zasoby (walory środowiskowe, zasoby surowcowe, wykwalifikowane kadry, renta położenia itp.);
- sprawność władz samorządowych (posiadane umiejętności, zdolność do wdrażania innowacji, kontakty zagraniczne, kontakty z władzą centralną, miejscowe tradycje i doświadczenia);
- styl sprawowania władzy.

²³ L. Wojtasiewicz, *Region Wielkopolski wobec integracji europejskiej*, w: P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 269.

Uogólniając, to kapitał społeczny w mikroskali, pozwalający mówić o „mocnych” i „słabych” społecznościach lokalnych²⁴.

Czynniki skali mikro dają się w części stosunkowo łatwo zidentyfikować oraz zmierzyć. Dlatego są często stosowane w konstruowaniu rozmaitych rankingów (np. atrakcyjności inwestycyjnej), pozwalając na ustalanie zobiektywizowanej – w dużej mierze – hierarchii poszczególnych gmin czy powiatów w określonych kategoriach. Interesującym poznawczo jest pytanie o to, w jakiej mierze na atrakcyjność danych jednostek oddziałuje ich sytuacja wewnętrzna (skala mikro), a w jakiej sytuacja zewnętrzna (skala makro). Jest rzeczą oczywistą, że dynamiczny rozwój niektórych organizmów lokalnych nie był możliwy w poprzednich warunkach ustrojowych. Prawdziwa wydaje się teza, iż: „wzory lokalnych działań zbiorowych tworzone i podtrzymywane w małych społecznościach lokalnych były w 45-letniej historii PRL systematycznie ograniczane przez wzory kreowane na poziomie makrostruktury i odgórnie narzucane decydom lokalnym oraz lokalnym zbiorowościom”²⁵. Przyczyniały się do tego: identyfikacja władzy lokalnej z hierarchicznym aparatem, a nie z własną społecznością, „obiektywne” trudności wynikające z ogólnej sytuacji politycznej i gospodarczej oraz będące fundamentem ówczesnego porządku przekonanie o konieczności koncesjonowania społecznej aktywności²⁶. Pomimo postępu procesów transformacji, wielu przedstawicieli samorządów zwraca i dziś uwagę na zewnętrzne ograniczenia, które hamują rozwój podlegających im podmiotów. Dodatkowym utrudnieniem jest – znajdująca korzenie również w przeszłości historycznej – nieumiejętność myślenia o wartościach i instytucjach życia społecznego na poziomie mikro- i mezo-, zastąpiona (w przeszłości – P.Ś.) myśleniem na poziomie makrospołecznym²⁷. Mogłoby prowadzić to do wniosku, iż to właśnie warunki zewnętrzne są istotniejsze. Z drugiej strony, wyraźnie widoczne jest zasygnalizowane wcześniej zróżnicowanie w zakresie wykorzystania szans wynikających z transformacji.

Kategorią analityczną, którą można zaproponować dla uchwycenia wskazanych zróżnicowań (oraz leżących u ich podstaw uwarunkowań) jest jakość. Po pierwsze – jakość życia (zróżnicowania). Po drugie – jakość w zarządzaniu lokalnym (uwarunkowania). Przydatność pojęcia jakości jest od dawna znana teoretykom i praktykom sfery gospodarczej, zyskując znaczenie zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach, które z powodzeniem określić można mianem „przełomu jakościowego”. W Polsce wszakże dopiero proces transformacji stworzył warunki dla właściwego umiejscowienia zagadnienia jakości. Wcześniej system gospodarczy był nastawiony przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb ilościowych. Wprowadzenie zasad wolnorynkowych, które niemal natychmiast zaowocowały spełnieniem wyżej wymienionego postulatu, pozwoliło także na nadanie wysokiej jakości cha-

²⁴ Por. J. Kurczewska, M. Kempny, H. Bojar, *Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji – w poszukiwaniu korzeni demokracji*, w: *Śląsk – Polska – Europa ...*, op. cit., s. 200 - 206.

²⁵ A. Turska, *Inspiracje badawcze i ich empiryczna operacjonalizacja*, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1990, s. 10.

²⁶ *Ibidem*, s. 10 - 11.

²⁷ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *Blokady ...*, op. cit., s. 95 - 96.

rakteru przewagi konkurencyjnej (pomińmy kwestię ceny). Pojęcie jakości ma jednak znacznie bardziej uniwersalne znaczenie i ograniczanie jego stosowania wyłącznie do sfery gospodarczej wydaje się niewłaściwe.

Popularność zagadnienia jakości (tak za granicą jak i w warunkach polskich) wynika z szeregu uwarunkowań. Do najważniejszych zaliczyć należy: nieskompromitowanie idei jakości, powszechne zrozumienie oraz akceptacja projakościowych postulatów, wreszcie – możliwości zobiektywizowanej oceny. Praktyczna przydatność idei jakości wynika w decydującej mierze z jej całościowego charakteru oraz wspomnianej wcześniej uniwersalności. Jakość (w środowiskach lokalnych czy szerzej samorządowych) jest pożądana, ponieważ jako swego rodzaju filozofia życia przyczynia się z jednej strony do pobudzenia społecznej aktywności, z drugiej zaś, mierzy społeczną sprawność. Efektem, który można zaobserwować jest jakość życia lokalnego. Pomiar jej poziomu umożliwi porównawczą analizę sytuacji poszczególnych podmiotów samorządu terytorialnego oraz ocenę ich działalności²⁸. Kluczowym elementem jest wybór odpowiedniej procedury (instrumentarium, wskaźniki), dzięki której ów pomiar mógłby zostać dokonany z zachowaniem wymogów naukowej rzetelności. W odniesieniu do jakości życia w podmiotach samorządu terytorialnego wyróżnić należy przynajmniej trzy główne segmenty, które winny zostać uwzględnione w analizie, tj. zadowolenie mieszkańców, warunki życia oraz operatywność władz. Ogólny poziom jakości życia samorządowego jest wypadkową wszystkich wymienionych segmentów.

Instrumentem pozwalającym bezpośrednio dokonać pomiaru poziomu zadowolenia mieszkańców (wiążącego się, jak można przypuszczać, m.in. z większym poczuciem wpływu na rzeczywistość lokalną, czy też gotowością do działań obywatelskich²⁹) może być standardowe badanie opinii publicznej zrealizowane w danym środowisku. Istotną kwestią jest, by uwzględnione w nim zostały różne kategorie zadowolenia – np. zadowolenie z życia osobistego, pracy, własnej sytuacji materialnej, osiągnięć, aż po zadowolenie ze sposobu i efektów funkcjonowania władzy lokalnej. Warto zwrócić uwagę na wzajemne zależności między poziomem zadowolenia mieszkańców danego podmiotu samorządowego, a ilością i natężeniem występujących w nim konfliktów, które w układach lokalnych dotyczą najczęściej: priorytetów działań i sposobów ich realizacji, sytuacji o podłożu politycznym oraz sytuacji o podłożu personalnym³⁰. Można przypuszczać, że im wyższy jest poziom zadowolenia mieszkańców, tym mniejsza jest ilość oraz natężenie ewentualnych konfliktów. Można chyba będzie zaobserwować

²⁸ Por. K. Hanusik, U. Langowska, *Mierzenie poziomu życia i jego uwarunkowań jako podstawa oceny działalności samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, Opole 1997, s. 517 - 522.

²⁹ Można przy okazji zastanowić się, na ile aktualna jest obecnie zależność potwierdzona badaniami empirycznymi pod koniec lat 80., że „im bardziej dana społeczność znajduje się w fazie regresu cywilizacyjnego i wszechogarniającego marazmu, tym większe jest poczucie uzależnienia własnych środowisk od władz miejscowych, a szczególnie odgórnych”. A. Turska, *Kreatywne i destrukcyjne czynniki aktywności grup lokalnych*, w: B. Jałowiecki, K. Z. Sowa, P. Dudkiewicz (red.), *Spoločności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989, s. 107.

³⁰ M. Grochowski, *Praktyki społeczne władz lokalnych*, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, Warszawa 1991, s. 107.

również reakcję zwrotną – im więcej konfliktów zostało rozwiązanych, tym wyższy będzie ogólny poziom zadowolenia mieszkańców. Pośrednim sposobem oceny poziomu zadowolenia mieszkańców będzie zresztą samo obserwowanie konfliktów zachodzących w danej społeczności – np. dokonywane w oparciu o analizę prasy lokalnej.

Ocena warunków życia dokonana może zostać w oparciu o analizę obiektywnych – i najczęściej ogólnodostępnych – wskaźników charakteryzujących dany podmiot samorządowy. Jedyną trudnością będzie właściwy dobór wskaźników. Jak już wspomniano wiele instytucji dokonuje takich analiz (wymienić można np. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową czy Centrum Badań Regionalnych). Podobnie jak poprzednio, należy zgłosić jedynie postulat wielopłaszczyznowego analizowania sytuacji danych samorządów, a więc w tym przypadku uwzględniania zarówno czynników charakteryzujących sferę techniczną (infrastruktura) czy ekonomiczną (wysokość dochodów, struktura wydatków), jak i socjalną czy kulturalną (w których pozornie znacznie trudniej jest o wskazanie zobiektywizowanych wskaźników). Przykładowo, w rankingu potencjału rozwojowego polskich powiatów przygotowanym przez Centrum Badań Regionalnych na wskaźnik potencjału rozwojowego złożyły się:

- aktywność gospodarcza (liczba prywatnych firm, tempo ich przybywania, poziom zatrudnienia, wielkość sektora biznesu);
- aktywność obywatelska (liczba organizacji *non-profit*, frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych);
- saldo migracji w 1998 r. (bilans ludności napływowej i odpływowej);
- jakość infrastruktury (telekomunikacja, stan dróg);
- inwestycje samorządowe na mieszkańca w ciągu ostatnich 5 lat³¹.

Ostatnim wreszcie segmentem, który należy wziąć pod uwagę przy rekonstrukcji poziomu jakości życia lokalnego jest operatywność władz. W tym przypadku, jako instrument pomiaru, zaproponować można ankietę samooceniającą, weryfikowaną następnie przez kompetentnych sędziów ze względu na zgodność z teoretycznym modelem władzy idealnej (profesjonalnej, aktywnej, uczciwej, efektywnej, inicjującej zmiany, wspierającej rozwój, podejmującej dialog, chętniej do współpracy, wykorzystującej potencjał, rozwiązującej problemy itp.). Sposób w jaki władze lokalne wypełniają swe zadania wydaje się znaczącym czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce podmiotów samorządowych. Szczególnie jeśli przyjmiemy interpretację, w myśl której: „Działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług”³².

Wydaje się, że obecne władze lokalne (oraz społeczności lokalne) zdołały już uwolnić się od – przynajmniej części – nawyków utrwalonych w minionym okresie, co na początku lat 90. wcale nie wydawało się oczywiste³³. Zwracano wówczas uwagę na stare struktury scentralizowanego państwa,

³¹ W. Surazska, *Gdzie Polska rozwija się najszybciej*, „Rzeczpospolita”, 17 września 1999 r, nr 218.

³² M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, w: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 79.

³³ Por. A. Turska, *Wzory działań zbiorowych społeczności lokalnych z perspektywy ładu autorytarnego i demokratycznego*, w: A. Turska (red.), *Anatomia ...*, op. cit., s. 241.

które ujawniały się w społecznościach lokalnych „bądź pod postacią kontynuacji starych układów personalnych, bądź w formie znacznie nowszych postnomenklaturowych grup interesów, często wytwarzanych na marginesie starych, sprawdzonych w terenie układów, klik, sojuszy itp.”³⁴. Interesująca jest uwaga J. T. Hryniewicza, który zauważył zjawisko odtwarzania się układów mobilizacji społecznej i realizacji celów publicznych. W miejsce komunistycznego układu przemysłowo-administracyjnego pojawił się nowy układ (administracyjno-polityczny), który jednak charakteryzuje się podobną strukturą. W pewnym sensie optymistyczne jest jedynie to, że jakkolwiek nowy układ jest, zdaniem autora, równie wyalieniowany jak poprzedni, to jednak został wytworzony spontanicznie (wywodząc się z upowszechnionych wzorców kulturowych oraz identyfikacji strukturalnych), a nie wskutek odgórnie realizowanej polityki państwowej³⁵. Problem w tym kontekście polega na tym, że wzorce kulturowe utrwalone wieloletnią tradycją znacznie trudniej zmienić, aniżeli politykę realizowaną centralnie. Skrajnie pesymistycznym postawieniem tego problemu byłoby zatem pytanie: Cóż z tego, że w 1990 r. wprowadzono samorząd na szczeblu gminy – nadając mu całkiem szeroki zakres kompetencji, skoro mieszkańcy wykazywali (i wciąż wykazują) niezbyt wysokie zainteresowanie jego funkcjonowaniem³⁶? Ten kierunek myślenia nie gwarantuje jednak konstruktywnych wniosków. Trudno bowiem wyobrazić sobie współczesne państwo demokratyczne bez instytucji samorządu terytorialnego, które już w ujęciu A. de Tocquevill’a stanowiły prawdziwą szkołę wolności³⁷. Należałoby chyba w związku z tym przenieść akcent z pytania dotyczącego przyczyn niskiego zaangażowania Polaków w funkcjonowanie samorządów terytorialnych na pytanie o najlepsze sposoby zmiany tego stanu rzeczy. Nie należy jednak zapominać, że interwencja musi być poprzedzona diagnozą. Trudno więc zrezygnować np. z postawienia kwestii, na ile władze i społeczności lokalne w Polsce zdołały uchronić się przed negatywnymi uwarunkowaniami teraźniejszości – (dalszym) obniżeniem potencjału aktywności obywatelskiej, przenoszeniem na poziom lokalny konfliktów i podziałów politycznych właściwych państwowym strukturom wyższego rzędu³⁸, czy też szerszym jeszcze zjawiskiem upolitycznienia administracji³⁹.

Zaproponowana procedura samooceny jest sprawdzona w sferze gospodarczej (m.in. w konkursach jakościowych czy postępowaniach certyfikacyjnych)

³⁴ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *Blokady ...*, op. cit., s. 88.

³⁵ Por. J. T. Hryniewicz, *Kierunki rozwoju samorządności i demokracji lokalnej a reformy terytorialnego podziału kraju*, w: P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Katowice 1995, s. 28 - 29.

³⁶ W pierwszych latach odrodzonego samorządu terytorialnego problem niewielkiego zaangażowania społeczności w funkcjonowanie samorządu terytorialnego najczęściej ilustrowano niską frekwencją w wyborach do władz samorządowych. Przy czym większym problemem od generalnie niskiej frekwencji w wyborach w Polsce wydawała się znaczna różnica pomiędzy liczbą głosujących w wyborach samorządowych a w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich. Np. frekwencja w pierwszych wyborach do władz lokalnych w 1990 r. była o 20% niższa od frekwencji w wcześniejszych o rok wyborach parlamentarnych. Następne wybory (1993 – parlamentarne, 1994 – samorządowe) przyniosły podobną różnicę. Por. A. Antoszewski, *Gmina w procesie przeobrażeń*, w: P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza ...*, op. cit., s. 15.

³⁷ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 71.

³⁸ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *Blokady ...*, op. cit., s. 89.

³⁹ Por. B. Jastrzębski, *Problemy upolitycznienia administracji publicznej*, w: B. Jastrzębski (red.), *Edukacja samorządowa*, Olsztyn 1997, s. 166 - 169.

i wydaje się możliwa do zastosowania również w sferze społeczno-samorządowej. Podobnie jak możliwa do zastosowania wydaje się idea zarządzania jakością, rozumiana jako szczególny sposób zarządzania, pozwalający na optymalne zaspokojenie potrzeb klientów (w tym przypadków – członków danej wspólnoty samorządowej). Drogą osiągnięcia tego celu jest zmiana stylu działalności, który odąd charakteryzować winno: podejście systemowe, zorientowanie na cele strategiczne, zdolność do stałej i ciągłej poprawy, priorytet innowacyjności, umiejętność rozpoznawania potrzeb i monitoringu skutków zmian czy też aktywne zespolowe działanie. Przy spełnieniu wymienionych wymogów prawdopodobne jest osiągnięcie korzystnego efektu końcowego w postaci wysokiej jakości życia oraz ograniczenia liczby potencjalnie nierozwiązywalnych konfliktów. W ugruntowanych demokracjach można zaobserwować pozytywne skutki nowego podejścia⁴⁰. W Polsce wciąż nieliczne samorządy zdają się odnajdywać sens działań w doskonaleniu wykonywanych usług (np. obsługi administracyjnej w urzędach, usług komunalnych). W tym kontekście należy szczególnie docenić wysiłki tych, które zdecydowały się na wdrożenie systemów zarządzania przez jakość oraz poddanie się procedurom certyfikacji zgodności z normami ISO 9000.

4. ZAKOŃCZENIE

Rozwoju nie można zadekretować ogólnym zarządzeniem. W artykule przyjęto perspektywę, w której rozwój (bądź stagnacja) jednostek samorządu terytorialnego jest wypadkową wielu uwarunkowań. Podzielono je na czynniki skali makro, mezo i mikro. Jednak nie sposób czynników tych rozpatrywać oddzielnie. Idealizując nieco kształt rzeczywistości, odpowiedni (pozytywny) stan każdego z nich jest warunkiem koniecznym, ale samodzielnie stan żadnego (nawet bardzo korzystny) nie jest warunkiem wystarczającym osiągnięcia pełnego sukcesu przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zwłaszcza sukcesu pojmowanego w długookresowej perspektywie. W myśl tego rozumienia, na niewiele zda się dobra koniunktura gospodarcza w skali całego kraju, jeżeli władze lokalne okażą się nieudolne i skorumpowane, a szersza zbiorowość (regionalna), do której przynależy dana społeczność, nie wnosi uwarunkowanego historycznie kapitału w postaci skłonności do szczególnej aktywności czy zaradności osób wchodzących w jej skład. Sukces będzie w takiej sytuacji znacznie trudniejszy do osiągnięcia, aniżeli w gminie, w której władze są profesjonalne oraz innowacyjne, a regionalna tradycja skłania do obywatelskiego zaangażowania.

O ile ogólnokrajowa koniunktura gospodarcza jest w dużej mierze niezależna od poszczególnych społeczności lokalnych, o tyle te posiadają jednak już możliwość kształtowania swojego najbliższego otoczenia – np. sposobu funkcjonowania miejscowej władzy samorządowej. Władza samorządowa natomiast może podjąć działania aktywizujące mieszkańców. Dlatego tak

⁴⁰ Por. np. D. Osborne, T. Gaebler, *Rzadzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994.

ważną rolę powinna odgrywać dbałość o jakość zarządzania w samorządach terytorialnych, która prawdopodobnie upowszechni się w niedalekiej już przyszłości. Stanowi ona dodatkowo sposób ograniczenia ilości oraz intensywności konfliktów dotykających polskie samorzady i społeczności lokalne.

Konflikty często towarzyszą procesom rozwoju, bowiem te znacząco ingerują w utrwalone i zaakceptowane układy interesów. Brak rozwoju lub wręcz regres nie jest wszak przeciwieństwem gwarantem braku konfliktów. Takie rozumowanie byłoby nieracjonalne. Konflikty stanowią bowiem nieodłączny składnik polityczno-społeczno-gospodarczej rzeczywistości – występują zarówno w społecznościach, które odniosły sukces jak i w tych znajdujących się w permanentnym kryzysie; odgrywają często rolę destrukcyjną, niekiedy jednak przyczyniają się do pozytywnego rozwiązania spornej kwestii i innych korzystnych efektów (np. do wzrostu poziomu aktywności obywatelskiej). Wydaje się, że to, z którą sytuacją będziemy mieli do czynienia w konkretnym przypadku, również zależy w dużym stopniu od scharakteryzowanych w powyższym tekście czynników skali makro, mezo i mikro. Potwierdzenie trafności tego oczekiwania wymagałoby jednak przeprowadzenia dodatkowych pogłębionych analiz.

FACTORS OF MANAGING EFFECTIVENESS AND SOLVING CONFLICTS IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENTS

S u m m a r y

One can observe existence of significant differentiation in the situation of Polish territorial self-governments when it is examined from the perspective of the year 2000, i.e. 10 years after restitution of territorial self government system and one year since a reform of administration by the Government of the Republic of Poland which was supposed to grant the subjectivity to regional and subregional collectivities. On one hand – the differences observed concern a level of wealth of particular collectivities and a level of their respective economic advancement. On the other – the situation of particular self-governments is differentiated also in relation with adapting to new mechanisms of power performance and, as well, in what concerns adapting of all participants in collective life to new conditions under system transformation being still continued.

The Author has discussed the above mentioned factors in macro-, mezo- and micro-scales and he concludes that there is no way to consider them separately. For instance – it won't help to enjoy a good economic conjuncture of a State in such cases when local power occurs to be abortive and corrupt and some larger regional community does not show any activity of its own, any resourcefulness or economical sense on its own territory. The Author mentions also the destructive (but sometimes positive, too) role of a local conflict (e.g. increased activity and solidarity among members of local society).