

## **SAMORZĄD REGIONALNY W POLSCE – INSTYTUCJA I ELITY<sup>1</sup>**

Autorka omawia zagadnienie normatywnych podstaw i rzeczywistego funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w ocenie przedstawicieli regionalnych elit. Punktem odniesienia ich postrzegania i oceny uczyniła reguły ładu demokratycznego. Autorka stwierdza, że działania instytucji samorządu terytorialnego nie w pełni odpowiadają intencjom inicjatorów reformy samorządowej, a co więcej, elity regionalne nie mają potencjału innowacyjnego, niezbędnego dla poprawy jakości tej instytucji.

**Słowa kluczowe:** samorząd regionalny, elity, demokracja, władza.

### ***Налевайко Єва. Регіональне самоврядування у Польщі – інститут і еліти.***

Розглядаються проблеми нормативних основ і практики функціонування регіонального самоврядування у Польщі у сприйнятті представників регіональних еліт. Вихідним пунктом сприйняття і оцінок прийнято правила демократичного устрою. Висновки вказують на те, що діяльність інституту регіонального самоврядування не повністю відповідає інтенціям ініціаторів реформи органів місцевого самоврядування, більше того – регіональні еліти не мають інноваційного потенціалу, потрібного для покращення якості цього інституту.

**Ключові слова:** регіональне самоврядування, еліти, демократія, влада.

### ***Налевайко Ева. Региональное самоуправление в Польше – институт и элиты.***

Рассматриваются проблемы нормативных основ и практики функционирования самоуправления в Польше в восприятии представителей региональных элит. Исходным пунктом восприятия и оценок приняты правила демократического строя. Выводы указывают на то, что деятельность института регионального самоуправления не вполне отвечает интенциям инициаторов реформы органов местного самоуправления, более того – региональные элиты не обладают инновационным потенциалом, необходимым для улучшения качества данного института.

**Ключевые слова:** региональное самоуправление, элиты, демократия, власть.

### ***Nalewajko Ewa. Regional self-government in Poland – institution and elites.***

The matter of normative foundations and operation of regional self-government in Poland, as seen by the regional elites is devoted. The general rules of democratic order was adopted as the reference frame for the perceptions and opinions of elites. The conclusions make it possible to say that the institutionalization of the regional self-government do not fully reflect the intentions of the initiators of the local government reform and that, moreover, the elites themselves lack the innovative potential necessary to improve the quality of this institution.

**Key words:** regional councils, elites, democracy, power.

## **1. Samorząd terytorialny Polsce – założenia ustrojowe i podstawowe rozwiązania prawne**

Wśród demokratycznych założeń ustrojowych, przyjętych w Polsce po roku 1989 i zapisanych w systemie prawa, znalazły się założenia mówiące o decentralizacji władzy w państwie, jego pomocniczym charakterze oraz o samorządności obywateli. To model państwa odbiegający całkowicie od realizowanej wcześniej wizji państwa scentralizowanego, wszechobecnego i wszechwładnego, gdzie resortowy sposób zorganizowania zastępował samorządowy. Postanowiono, że celem państwa nie może być dłużej ograniczanie i wyręczanie obywateli w ich rozmaitych aktywnościach publicznych. Ma nim być natomiast tworzenie swobodnej przestrzeni i warunków, sprzyjających tej aktywności. W świetle przyjętego modelu, ograniczone w swoich funkcjach państwo ma interweniować tylko wtedy, gdy demokratyczne wspólnoty, w tym także zorganizowane terytorialnie wspólnoty mieszkańców, nie radzą sobie ze swoimi zadaniami i potrzebują wsparcia. Przyjęta koncepcja decentralizacji zadań państwa miała oparcie w powszechnym przekonaniu o szczególnych, społecznych i politycznych korzyściach związanych z ładem, opartym na zasadzie samorządności. Uznano, że samorząd, traktowany jako sposób sprawowania władzy, „może działać jedynie w państwie zdecentralizowanym a więc gdy wspólnoty lokalne zostaną wyposażone w prawo

<sup>1</sup> W Polsce, odpowiednikiem regionów jako największych jednostek terytorialnego podziału kraju są województwa.

do podejmowania decyzji we własnym interesie i na własną odpowiedzialność, a uprawnienia władz państwowych zostaną ograniczone jedynie do nadzoru legalności i ochrony praw obywatelskich mieszkańców” [1, s. 60].

Początkowo, samorząd terytorialny przywrócono tylko na podstawowym szczeblu terytorialnego podziału kraju – w gminach, będących najmniejszymi liczebnie wspólnotami. Pierwsze, powszechne wybory do rad gminnych odbyły się w roku 1990. Jednak później reforma samorządowa została zatrzymana z powodów politycznych aż do roku 1997. Wtedy właśnie, obejmująca rządy nowa koalicja centro-prawicowa<sup>2</sup> ponownie podjęła prace koncepcyjne i legislacyjne w tym zakresie, a ich zwieńczeniem było rozbudowanie istniejącego już samorządu terytorialnego o dwa, nowe elementy strukturalne – powiaty i województwa, którym powierzono zadania dopełniające i pomocnicze w stosunku do samorządu gminy. Pierwsze wybory do władz samorządowych wszystkich szczebli przeprowadzone zostały w roku 1998.

Wśród struktur samorządowych, położenie i znaczenie regionów było szczególne. Miały one w „dość ograniczonym stopniu kierować swe usługi ku mieszkańcom województwa, o specyfice władz regionalnych decydować miało natomiast ich podstawowe zadanie – działanie na rzecz szeroko rozumianego rozwoju cywilizacyjnego” [2, s. 4]. Samorząd ten jest regionalną wspólnotą samorządową, której organem przedstawicielskim jest sejmik wojewódzki, będący kolegialnym organem o charakterze stanowiącym i kontrolnym. Sejmiki działają podczas sesji, w trakcie których prowadzone są obrady radnych, wyłonionych w demokratycznych wyborach. Po wyborach sejmik sam się konstytuuje, wyłaniając swoje wewnętrzne władze w postaci przewodniczącego, zarządu oraz komisji problemowych o charakterze stałym i doraźnym. Radny sejmiku powinien w sprawowaniu swojej funkcji kierować się „nie tylko interesami wojewódzkiej wspólnoty samorządowej, ale także interesami państwa, co nie jest zapisem analogicznym do przepisów określających pracę radnych gmin i powiatów. (...) W tym sensie status radnego regionu pozostaje na pewnym „styku” płaszczyzny polityki państwowej i samorządu” [2, s. 4]. Oznacza to, że odmiennie niż w przypadku samorządu gminnego czy powiatowego, u podstaw aktywności samorządu regionalnego nie leżą wyłącznie interesy społeczności lokalnej, ale również interesy państwa, ujmowane w perspektywie rozwojowej i modernizacyjnej. To założenie wyjściowe dobrze tłumaczy zabiegi twórców reformy samorządowej o powołanie do życia dużych, silnych województw, mogących być równorzędnymi partnerami nie tylko dla państwa ale też dla regionów państw europejskich.

Do wiodących kompetencji samorządowych regionów zaliczono uchwalanie strategii rozwoju województw oraz ich wieloletnich programów rozwojowych. Województwa prowadzą swoje zróżnicowane, dostosowane do potrzeb lokalnych polityki rozwojowe w ramach krajowej, przestrzennie i międzyregionalnie zróżnicowanej polityki państwa. Z kolei ta polityka powinna zawsze uwzględniać regionalne odmienności, a w związku z tym nie może być podporządkowana zwykłemu, równościowemu kryterium sprawiedliwości. Co więcej, ponieważ województwo jest terenem działania wielu, zróżnicowanych podmiotów, takich jak gminy, powiaty, przedsiębiorstwa czy organizacje społeczne, konieczne jest uzgadnianie ich preferencji, co musi wpływać na kierunki i charakter polityki, prowadzonej w skali całego regionu. W opinii Jerzego Regulskiego, jednego z twórców współczesnego, polskiego modelu samorządu terytorialnego, to właśnie koordynacja, pojmowana jako harmonizacja niezależnych działań wielu podmiotów w regionie oraz jako likwidowanie sprzeczności pomiędzy nimi drogą prowadzenia dialogu i negocjacji, ma stanowić istotę polityki rozwoju państwa [1, s. 9].

Zarówno reforma samorządowa, jak i wszystkie inne reformy państwa wprowadzane w warunkach demokratycznej transformacji ustrojowej, miały charakter odgórny, a to oznacza, że dokonywane w ich toku zmiany instytucjonalne były wprowadzane decyzjami elit politycznych. Do elity zaliczamy tu, w zgodzie z powszechnie przyjmowaną w literaturze przedmiotu definicją, osoby zajmujące w instytucjach władzy szczególne pozycje, a przez to wpływające w sposób znaczący

---

<sup>2</sup> Chodzi o koalicję Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, partii wywodzących się z ruchu społecznego „Solidarność”.

i systematyczny na decyzje polityczne<sup>3</sup>. W omawianym przypadku reform samorządowych, elity władzy szczebla centralnego przesądziły swoją wolą o powołaniu do życia nowej instytucji, a to z kolei, dało początek formowaniu się nowego aktora społecznego – subelit regionalnych, mających w założeniu pośredniczyć pomiędzy władzą centralną a mieszkańcami kraju, zorganizowanymi we wspólnoty terytorialne. Rzeczywista instytucjonalizacja, a więc praktyczne, żywiołowe formowanie nowej instytucji i jej elit, były to procesy silnie ze sobą wzajemnie sprzężone. I jak zwykle w takich przypadkach, odbiegające od założeń i przewidywań twórców reformy. W ich toku, nowe elity regionalne stawały się z jednej strony, reprezentantami interesów swoich społeczności w strukturach państwa, a z drugiej, jak pisano – polityki państwa wobec wyborców ze swoich okręgów. Co więcej – stawały się reprezentantami interesów instytucji samorządowych wobec administracji publicznej, a także własnych interesów politycznych w organizacjach i strukturach samorządowych. Wykorzystując powierzone sobie zasoby elity te, z większym lub mniejszym powodzeniem, starały się chronić własną autonomię i swobodę decyzyjną w systemie.

Sam tryb wprowadzania samorządu terytorialnego odpowiadał ogólnej strategii zmieniania, przyjętej w Polsce na początku transformacji. Nie czekano z wprowadzaniem nowych instytucji do czasu, aż powstaną sprzyjające im warunki w gospodarce czy społeczeństwie, ale przeciwnie – tworzono najpierw nowe instytucje, które następnie miały wdrażać nowe, demokratyczne praktyki postępowania, socjalizować swoich członków, edukować społeczeństwo w zakresie obywatelskich aktywności a zarazem zdobywać w ich oczach prawomocność i poważanie. Ta strategia niosła jednak ze sobą poważne ryzyko odstępstw od założeń modelowych, będących podstawą wprowadzanych rozwiązań. Ogromny wpływ miały na to dynamiczne procesy, zachodzące w ekonomicznym, społecznym i politycznym otoczeniu zmian. A trzeba wiedzieć, że sam proces wprowadzania samorządu terytorialnego był w Polsce niezwykle upolityczniony. Politycy spierali się o to, czy reforma nie zagrozi integralności i suwerenności państwa. Byli wśród nich, w największym uproszczeniu, zwolennicy władzy bardziej skoncentrowanej, scentralizowanej lub przeciwnie – rozproszonej; państwa opiekuńczego lub pomocniczego; demokracji etatystycznej lub liberalnej.

Opierając się na stanowisku ekspertów, którzy kierowali się z kolei kryteriami gospodarczego i kulturowego potencjału regionów, projekt rządu, wprowadzającego reformę w życie w roku 1997, przewidywał utworzenie 12 województw. Jeden z tych ekspertów, wcześniej pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji, tak objaśniał ówczesne intencje reformatorskiej ekipy: „Myśmy się kierowali zasadą, żeby powiat był w miarę samowystarczalny (...), a województwo – żeby miało kapitał (czyli przemysł, banki), informację (czyli niezależne media) i innowację (czyli ośrodek naukowy, dostarczający kadry inteligencji). Z modeli symulacyjnych wychodziło nam, że optymalną liczbą województw jest 12”<sup>4</sup>. Projekt ten zyskiwał też wsparcie dzięki argumentowi łatwiejszego rozwiązywania konfliktów w większych jednostkach terytorialnych. Jednak w debacie pojawiały się też propozycje konkurencyjne, postulujące wprowadzenie zupełnie innej liczby województw – 49, 31, 25 i 17. Zgody co do optymalnej ich ilości nie było nawet w samej koalicji rządzącej. W wyniku sporów i dokonującego się w ich toku „rozmiękczenia” stanowiska rządowego, ostatecznie przedłożono w Sejmie wariant „12 plus”, co pozostawiło pewną swobodną przestrzeń na dopisanie do listy 12 województw kilku kolejnych, popieranych przez silnych, politycznych sojuszników. Przyjęcie wariantu 12 województw było mocno kontestowane przez partyjnych polityków, gdyż w tamtym czasie oznaczałoby zachwianie równowagi, ustalonej w relacji między najważniejszymi ugrupowaniami politycznymi w kraju. Przy tym wariantcie, partie strony rządzącej ustabilizowałyby swoje polityczne wpływy aż w ośmiu, a opozycyjna partia lewicy (SLD) – tylko w czterech województwach. To spowodowało, że za sprawą szczególnej aktywności ówczesnego prezydenta, wywodzącego się ze środowiska lewicowego, pulę 12 województw zapisaną w wariantcie „12 plus” poszerzono o trzy kolejne – wprawdzie mniejsze i słabsze w zakresie potencjału rozwojowego, ale

<sup>3</sup> Definicję sformułowali: Higley J., Gunther R. (eds.). W: *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge 1992. Stosowana była ona w wielu badaniach elit i procesów transformacji w postkomunistycznej Europie, w tym także w badaniach i analizach, zaprezentowanych w opracowaniu „Powiatowa elita polityczna” [3].

<sup>4</sup> Wypowiedź Michała Kuleszy, pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej w latach 1992-1994 [4].

skupiające mieszkańców bardziej przychylnych partii lewicowej. Tym samym układ sił między partiami w regionach uległ na samym początku reformy politycznej korekcji. To upolitycznienie można uznać za swoistą „skazę genetyczną”, ciążyącą na dalszym rozwoju samorządu regionalnego. Centralne władze partyjne zainteresowane są wyborami samorządowymi w regionach i listami kandydatów, a ci ostatni startują najczęściej z list partii ogólnopolskich zamiast z list lokalnych komitetów wyborczych. A po wyborach tworzą partyjne kluby radnych, odpowiedzialne między innymi za realizowanie linii polityki swoich partii w terenie. Sami przedstawiciele regionalnych subelit, którzy doświadczają wyjątkowo dużych wpływów partii politycznych na swoim terenie [5, s. 163], rzadko kryją się z tą wiedzą. Przed wyborami samorządowymi roku 2002 marszałek jednego z województw potwierdzał: „w ostatnich miesiącach partie zaczęły traktować sejmiki instrumentalnie. Wodzowie centralnego układu politycznego uznali za punkt honoru dobry wynik w wyborach samorządowych. To zaważyło na doborze kandydatów”<sup>5</sup>. Tendencja ta nie słabła, a nawet ulegała wzmocnieniu w kolejnych wyborach z 2006 i 2010 roku. Zasygnalizowana praktyka stoi w wyraźniej niezgodzie z ideą samorządności, skoro uzupełnia, a czasem wręcz zastępuje więzi i lojalności regionalne – partyjnymi. To tylko jeden z przykładów, pokazujący jednak dobrze jak realne interesy i procesy społeczne oraz polityczne zmieniają reformatorskie koncepcje. Perspektywa elitystyczna daje dobry wgląd w naturę tych procesów.

Perspektywa ta zastosowana została w badaniu elit regionalnych, przeprowadzonym przed wyborami samorządowymi z roku 2010. Wśród wielu pytań badawczych zadano między innymi takie, które dotyczyły postaci instytucjonalizacji demokracji i samorządności w optyce przedstawicieli tych subelit. Proszono radnych o dokonanie oceny funkcjonowania polskiej demokracji, a w jej ramach instytucji samorządu regionalnego z 12-letnim już stażem, z perspektywy ich własnych doświadczeń. Pytano też o podstawy tych ocen. Utrwalenie przekonań odzwierciedlających wyjściową misję i ustrojowe cele samorządności miało świadczyć o skutecznej socjalizacji ze strony instytucji. Pytano też o percepcję ocen demokratycznych instytucji, polityki i polityków, formułowanych i wyrażanych przez mieszkańców. Ich akceptujący i popierający charakter wskazywać z kolei miał na skuteczność zadań edukacyjnych i legitymizacyjnych sejmików (oraz ich elit). Pytano w końcu o potrzebę naprawy demokracji i samorządu, o dostępne radnym środki, mogące posłużyć takiej naprawie. Problem dotyczył tego na ile mogą być oni rzecznikami koniecznej zmiany, na ile są potencjalnymi innowatorami w tym zakresie. Badaniem objęto przedstawicieli wszystkich regionów, choć w niejednakowym stopniu. Nastąpiło pewne zniekształcenie próby na korzyść regionów silniejszych w sensie potencjału rozwojowego. Jakkolwiek więc uzyskane ostatecznie wyniki nie są reprezentatywne dla każdego z sejmików, to mając w próbie reprezentantów wszystkich województw uznano, że jest to próba reprezentatywna dla wszystkich radnych szczebla regionalnego. W badaniu wzięło w sumie udział 181 osób<sup>6</sup>, czyli 32% wszystkich radnych z kadencji 2006-2010. Badanie to było prowadzone metodą kwestionariuszową, a odpowiedzi na pytania respondenci udzielali na dwa sposoby: metodą on-line i metodą wysyłkową, w wersji papierowej. Przy zastosowaniu pierwszej metody rozpoczęli oni wypełnianie 115 kwestionariuszy, z czego 80 wypełnili do końca. Drugą metodą wypełniono natomiast 66 kwestionariuszy. Ostatecznie, w analizach i prezentowanych dalej z nich wnioskach, wykorzystane zostały jedynie te dane, które pochodziły ze 146, całkowicie wypełnionych kwestionariuszy.

## **2. Ład demokratyczny, obywatele i samorząd w przekonaniach elit regionalnych<sup>7</sup>**

Jakkolwiek wszyscy pytani radni byli zadeklarowanymi zwolennikami ładu demokratycznego opartego na samorządności, to jednak za takim ich stwierdzeniem ukrywały się odmienne przekonania i założenia normatywne. Podziały, jakie ujawniły się wśród polityków tym zakresie już na samym początku wprowadzania reformy samorządowej nie zostały najwyraźniej przezwyciężone w regionalnej subelicie także już po jej wdrożeniu. W dużym uproszczeniu można powtórzyć, że

<sup>5</sup> Rzeczpospolita partyjna. Rozmowa z marszałkiem jednego z województw [6].

<sup>6</sup> Od roku 2002 wybiera się 561 radnych.

<sup>7</sup> Prezentowane dalej wyniki omówione zostały w pełniejszej wersji w artykule autorstwa E. Nalewajko i A. Radiukiewicz [7].

przez część badanych popierany był ład liberalny w wersji od początku przyjmowanej w polskiej transformacji: pluralistyczny, związany z ograniczoną rolą państwa w gospodarce i społeczeństwie, oparty na partycypacji w polityce i na aktywności samodzielnie organizującego się i samorządnego społeczeństwa obywatelskiego, złożonego z wolnych jednostek. Dla innych, bardziej godzien poparcia był ład wspólnotowy, elitystyczny, zakładający większą obecność interweniującego państwa i jego administracji we wszystkich sferach społecznej aktywności: państwa mającego być nie tylko kontrolerem gospodarki i dostarczycielem rozmaicie określanych pakietów usług społecznych, ale też obrońcą moralności i etycznych standardów w życiu wspólnoty. Trzeba też dodać, że różnice te tylko częściowo pokrywały się z partyjnymi podziałami na wojewódzkich scenach politycznych, co tworzyło potencjalne pole do rozmaitych uzgodnień i porozumień, zawieranych ponad partyjnymi podziałami. Jak pokazała jednak praktyka, potencjał ten rzadko bywał w praktyce wykorzystywany przez elity regionalne. Warto w tym miejscu powtórzyć, że skoro reforma samorządowa oparta została na założeniach demokracji liberalnej, to wskazane rozbieżności preferowanych odmian demokracji muszą ograniczać poparcie, jakiego jej pierwotnej wersji, zaprojektowanej i wprowadzanej planowo w życie, udzielają elity regionalne.

Większa zgoda badanych dotyczyła przedstawicielskiego charakteru demokracji i akceptacji wyborczych procedur wyłaniania reprezentantów społeczeństwa. Zgodne niemal poparcie demokracji pośredniej potwierdza z jednej strony, akceptacja powierniczego charakteru mandatu reprezentanta<sup>8</sup>, a z drugiej – stosunkowo małe znaczenie przywiązywane przez badanych radnych do referendum, jako instrumentu pochodzącego z repertuaru demokracji bezpośredniej. Przeważał wśród nich pogląd, że „reprezentanci obywateli mają ostatnie słowo we wszystkich decyzjach”, a „państwo potrafi rozwiązywać problemy społeczne nawet jeśli niekiedy wywołuje to protesty”. Założenie na temat reprezentacji ukryte w pierwszym, przytoczonym stwierdzeniu za ważną cechę demokracji uznało 74% badanych radnych, a w drugim – aż 95,2%. Poparcie dla referendum było z kolei znacznie mniejsze (67%), i nie dorównywało poparciu, udzielanemu mechanizmom konsultacji zbiorowych, prowadzonych drogą zasięgania przez reprezentantów opinii zorganizowanych grup społecznych w ważnych dla nich sprawach (93,1%). W przedstawionym tu, podzielanym przez wielu badanych sposobie myślenia, chętniej akceptowane są referenda opiniodawcze, nie obligujące reprezentantów do uwzględnienia ich wyniku w swoich decyzjach, niż nakładające takie zobowiązanie referenda o charakterze rozstrzygającym. Nie można przy tym wykluczyć, że stosunkowo słabe poparcie tej formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum wynikało z negatywnych doświadczeń radnych związanych z faktycznym przebiegiem referendów. Z reguły trudno jest zdobyć dla nich poparcie społeczne, a z powodu niskiej frekwencji często okazują się one nieważne.

W sumie, badani radni okazali się w większej mierze zwolennikami zorganizowanej demokracji elitystycznej, niż pluralistycznej wizji demokracji, jaka legła u podstaw instytucji samorządu terytorialnego. Byli w przeważającej mierze zadeklarowanymi zwolennikami demokracji przedstawicielskiej, dopełnianej zaledwie przez mechanizm referendalny i opartej zasadniczo na zinstytucjonalizowanych konsultacjach zorganizowanych, stabilnych grup interesów, niż na uwzględnianiu woli spontanicznie wyłaniających się w pluralistycznym, otwartym społeczeństwie grup i stowarzyszeń o zmiennych i nieostrych konturach. Przekładając to myślenie na rzeczywistość i język teorii, zwolennicy spłaszczonych, horyzontalnych relacji władzy, znaleźli się wśród badanych w mniejszości. Może to oczywiście wynikać ze specyfiki struktur regionalnych, silniej od pozostałych zorientowanych na politykę rozwojową państwa. Trzeba jednak przyznać, że nie znaleziono wśród radnych silnego wsparcia dla modelu samorządności o cechach bliskich liberalnej z ducha koncepcji „governance”, zakładającej zanurzenie elit i społeczeństwa w sieci płynnych, wzajemnych relacji. „Governance obejmuje nie tylko układ instytucji państwowych ( ... ), lecz także struktury pozapaństwowe (np. organizacje pozarządowe) i nieformalne, w tym struktury ad hoc (na przykład zorganizowanych wokół jakiejś sprawy obywateli), grupy interesów i wpływe jednostki.

<sup>8</sup> Oparta na przekonaniu, że radni powinni w większym stopniu kierować się przy podejmowaniu decyzji własnym zdaniem, niż oczekiwaniami mieszkańców. Ten drugi pogląd leży u podstaw delegacyjnego myślenia o reprezentacji, jako prostym odwzorowywaniu w polityce opinii i potrzeb wyborców.

Governance to otwarta i zmienna sieć relacji, której tylko jednym ze składników jest government, rozumiany jako tradycyjny układ instytucji władzy” [8, s. 11]. Przedstawiciele elit regionalnych myśleli często o demokracji w sposób zbliżający ich role do scentralizowanego wzoru government, a to nie w pełni odpowiada intencjom twórców polskiego samorządu i wskazuje na socjalizację, dokonującą się w tej instytucji wedle wzoru odbiegającego od wyjściowych, ogólnych założeń.

Proszono też radnych o dokonanie oceny faktycznego funkcjonowania demokracji na podstawie doświadczeń zebranych w trakcie pełnienia roli radnego w instytucji samorządu terytorialnego. Pytania nie zadano jednak wprost. Zrobiono to pośrednio, prosząc z jednej strony, o ocenę realnych szans partycypacji, stwarzanych przez system obywatelom, a z drugiej, o odczuwaną skalę społecznej akceptacji, zaufania, obywateli do polityki i demokracji. Wśród metod wywierania wpływu, dostępnych dla obywateli, za najbardziej skuteczne radni uznali udział w wyborach, występowanie w mediach, udział w organizacjach pozarządowych oraz działalność w partiach politycznych<sup>9</sup>. Za najmniej skuteczne uznano natomiast uczestniczenie w nielegalnych działaniach protestacyjnych, pisanie listów do polityków, bojkotowanie pewnych produktów czy podpisywanie petycji<sup>10</sup>. Jak z tego wynika ład postulowany przez znaczną część elity i ten realizowany w praktyce, pokrywają się ze sobą. Obywatele mogą w ich przekonaniu skutecznie korzystać z demokratycznych procedur wyłaniania swoich reprezentantów, dostępnych kanałów wyrażania opinii oraz mogą działać w zorganizowanych grupach interesów. Formy bardziej żywiołowe, spontaniczne, uznawane są przeważnie za mało skuteczne. Taka diagnoza nie wymaga zaangażowania w projekty zmian czy naprawy, skoro demokracja funkcjonuje w ich przekonaniu tak jak powinna. Trzeba jednak dodać, że ta percepcja była w znacznym stopniu oderwana od rzeczywistości. Dotyczyła raczej waloryzacji potencjalnych możliwości wpływu, niż ich realnego wykorzystania. Jak pokazały wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego, opublikowanego w roku 2008 [9], zaledwie 2,7% Polaków działało w partii politycznej albo innej organizacji o charakterze społecznym lub politycznym, a tylko 6,2% zadeklarowało aktywność w innego rodzaju stowarzyszeniu lub organizacji. Większą popularnością cieszyło się mało cenione przez radnych podpisywanie petycji (7,7%). Pozytywnie oceniano więc w tym przypadku jedynie formy, a nie realne działanie demokracji. Tym ostatnim, regionalne subelity były znacznie mniej zainteresowane i przeważnie nie wiązały swojej aktywności z jakościowym wymiarem demokratycznej polityki.

Impulsu do działania mogła teoretycznie dostarczyć świadomość deficytu, braku społecznego zaufania do demokratycznych instytucji, ograniczonej legitymizacji polityki i polityków. Głównie dlatego, że budowanie takiego zaufania stanowi ważny składnik roli politycznej badanych. Jednak aby ich zaktywizować musiałby zostać spełniony jeden, istotny warunek: konieczne byłoby jeszcze poczucie sprawczości, zdolności skutecznego wywierania wpływu na omawianą sferę rzeczywistości, świadomość istnienia realnych szans naprawy, obudowy społecznego zaufania do demokratycznego państwa, jego instytucji i elit politycznych. Dostrzegając nieufność społeczeństwa wobec polityki i polityków, przedstawiciele elit regionalnych nie czuli się jednak za ten stan odpowiedzialni, ani nawet zdolni do naprawy. Główną winę za zaistniałą sytuację ponoszą w ich przekonaniu dziennikarze, społeczna niedojrzałość oraz partie polityczne. Jeśli chodzi o dziennikarzy, to blisko 94% badanych radnych zgodziło się z opinią, wedle której „relacjonowanie polityki przez dziennikarzy polega najczęściej na przytaczaniu wrywkowych wypowiedzi i uwypuklaniu kwestii spornych”. To ma zniechęcać obywateli do polityki. Obywatele z kolei nie prezentują spójnych oczekiwań pod adresem polityków, nie znają swoich preferencji politycznych (86,3%), ani nie potrafią dostrzec w społeczeństwie interesów innych niż ich własny (81,2%). Stanu tego radni nie uznawali jednak za swoją porażkę w wypełnianiu funkcji edukacyjnej. Natomiast postrzeganie społeczeństwa w kategoriach niedojrzałości i braku kompetencji, uwiarygodnia w znacznej mierze preferowany wśród elit regionalnych model reprezentacji (powierniczy) i demokracji (elitystyczna). Ostatni w końcu z wymienianych „sprawca” delegitymizacji demokratycznej polityki to partie polityczne.

<sup>9</sup> Skuteczność metod była oceniana na skali biegnącej od 1 do 7, gdzie wybór 1 oznaczał całkowity brak skuteczności, a 7 – bardzo wysoką skuteczność. Średnie, policzone dla wskazanych odpowiedzi wyniosły: 6,36; 5,38; 5,31 i 5,04.

<sup>10</sup> Odpowiednie średnie dla tych form aktywności: 2,66; 3,68; 3,70 i 4,03.

Obarczano je odpowiedzialnością za to, że zniechęcają obywateli do polityki składając im wiele obietnic bez pokrycia (83,6%). W tym przypadku badani dystansowali się od swoich partii, z których list najczęściej otrzymywali swoje mandaty.

Zaistniały stan rzeczy można jednak zmienić zdaniem badanych przedstawicieli regionalnych elit politycznych. Powinno to nastąpić poprzez włączenie społeczeństwa w system szerokich debat publicznych. Niestety nie widzieli oni zbyt wielu możliwości skutecznego wykorzystania przez siebie tego mechanizmu, ani nie korzystali z niego zbyt często. W swoich kontaktach z obywatelami preferowali spotkania ze zorganizowanymi reprezentacjami lokalnych przedsiębiorców i działaczy<sup>11</sup> czy związkami zawodowym, a ulubionymi formami debaty były dla nich z jednej strony, kontakty z często krytykowanymi dziennikarzami i mediami, a z drugiej, udział w prelekcjach i odczytach<sup>12</sup>. Zatem to nie debatę, ale jednostronny przekaz preferowali w swoich kontaktach z mieszkańcami. Badani radni rzadko też utrzymywali indywidualne relacje z wyborcami i nie wykorzystywali ich do tego, aby lepiej poznać potrzeby swoich społeczności. Praktykę taką potwierdzają społeczne oceny: w świetle wyników Sondażu Społecznego, tylko 7,3% Polaków zadeklarowało jakiegokolwiek kontakt z politykiem szczebla rządowego lub samorządowego w roku 2007, a aż 92,7% stwierdziło całkowity brak takiego kontaktu [9]. Można więc uznać, że regionalne subelity nie przyczyniają się do odbudowy społecznego zaufania wobec demokratycznych instytucji i polityki, ani też nie podejmują starań, zmierzających w tym kierunku.

### **Zakończenie**

W sumie można uznać, że badani przedstawiciele regionalnych elit politycznych są w znacznej mierze zgodni i zadowoleni ze sposobu funkcjonowania demokracji - tak w kraju jak i na poziomie własnej instytucji. Punktem odniesienia jest dla tych ocen formalna i proceduralna strona funkcjonowania systemu. Jeśli nawet dostrzegają deficyty jego legitymizacji, sami nie czują się za to odpowiedzialni, powołani, ani zdolni do naprawy. Mniej zgodni są natomiast w wymiarze aksjologii i normatywnych założeń demokracji. Często nie podziałają w pełni wizji demokracji liberalnej, na której oparty został wprowadzany model ładu politycznego, a w jego ramach - samorządu terytorialnego. Preferują natomiast nierzadko stosunki władzy oparte na hierarchii, centralizacji i decyzjach elit. Sami również podlegają wpływom centralnych elit partyjnych, są upolitycznieni i silniej zorientowani na kontakty z partiami i ze zorganizowanymi grupami interesu, niż relacje partnerstwa ze swobodnymi inicjatywami obywatelskiego społeczeństwa. Są bardziej w swojej misji pośredniczenia zorientowani na państwo, niż na społeczeństwo. Takie elity tworzą i odtwarzają demokratyczną instytucję samorządu regionalnego (i demokrację) na swój specyficzny sposób, po części odbiegający od wyjściowych założeń. Same podlegają też jej formatywnym wpływom i wewnętrznej socjalizacji. Brak w tej warstwie innowacyjności, rzecznictwa zmiany, a wyniki badań nad świadomością elit regionalnych sugerują, że proces instytucjonalizacji samorządności regionalnej w Polsce został zakończony i to w formie bliższej zhierarchizowanej koncepcji „government”, niż rozproszonej „governance”.

---

<sup>11</sup> 56,8% badanych deklarıowało, że spotkania takie odbywa często.

<sup>12</sup> Często działania takie podejmowało 50,7% badanych.

1. *Regulski J.* Samorządna Polska.: Rosner & Wspólnicy. – Warszawa. – 2005. – 196 s.
2. *Dojwa K., Placety J.* Samorząd województwa jako kreator elity politycznej. Radni sejmików wojewódzkich w wyborach parlamentarnych 2005. – „Samorząd Terytorialny”. – 2006. – nr 3. – s. 20-33
3. *Powiatowa elita polityczna* / Red. J. Wasilewski. – Warszawa. – 2006. – 358 s.
4. „*Polityka*”. – 1996. – 16 marca. – s. 8.
5. *Bartkowski J.* Samorząd terytorialny // *Demokracja Polska 1989-2003* / Red. J.J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frączak-Rudnicka, J. Kilian.: Scholar. – Warszawa. – 2003. – s. 147-176.
6. „*Gazeta Wyborcza*”. – 2002. – 20 października. – s. 18.
7. *Nalewajko E., Radiukiewicz A.* Radni sejmików wojewódzkich wobec ładu demokratycznego // *Radni sejmików wojewódzkich. Role i konteksty* / Red. E. Nalewajko. – Warszawa. – 2011. – s. 97-122.
8. *Wasilewski J.* Wprowadzenie // *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktury, działanie* / Red. J. Wasilewski: Instytut Studiów Politycznych PAN. – Warszawa. – 2006. – s. 9-37
9. *Sztabiński P.B., Sztabiński F.* Europejski Sondaż Społeczny 2008. Ośrodek Realizacji Badań Socjologicznych IFiS PAN. – Warszawa. – 2008. [Zasób elektroniczny]. – Ścieżka dostępu: [www.ads.org.pl/opis-szczeg.php?id=15](http://www.ads.org.pl/opis-szczeg.php?id=15)