

Jerzy Bartkowski

*EUROPEIZACJA JAKO MODERNIZACJA.
SAMORZĄDY POLSKIE A IDEA INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ*

Wstęp

W procesie integracji europejskiej samorząd terytorialny niezmienne wykazywał i wykazuje silne poparcie dla europeizacji, a struktury samorządu lokalnego stanowią jeden z jej znaczących kanałów. Artykuł stawia za cel wyjaśnienie tego silnie proeuropejskiego nastawienia elit samorządowych w Polsce. Ten obraz wydaje się oczywisty. Jednak można by się spodziewać innego wzoru reakcji z dwóch powodów. Pierwszy to sprzeczność zawarta w procesie transformacji po 1989 roku. Odwoływała się ona do narodowych sentymentów, a jednocześnie przyjęła za swój nieodłączny cel powrót do Europy, oznaczający zmniejszenie suwerenności narodowej. Po drugie, jest to także odmienne od typowych postaw peryferii systemów społecznych wobec zmiany, a szczególnie ich oporowi wobec modernizacji. Stąd wydaje się, że warto poddać to zjawisko bliższej analizie i refleksji¹.

Lokalne elity a UE

Stosunek lokalnych elit do procesów integracji europejskiej pozostaje w ścisłym związku z postawami społeczeństwa polskiego wobec Unii Europejskiej. Od początku transformacji wyraża ono do niej bar-

¹ W artykule zostały wykorzystane analizy z realizacji projektu „Attitudes Toward Local Government in Comparative Perspective” (Eurolab – Zentral Archive für Soziologische Forschung Universität zu Köln, czerwiec 2006 r.).

dzo pozytywny stosunek i zarazem dobrze odnosi się do wszelkich form uczestnictwa Polski w różnych formach współpracy ponadnarodowej, a szczególnie – europejskich². Ten pierwotny entuzjazm uległ już pewnej erozji, pozostaje jednak bardzo wysoki, a nastroje te utrzymują się także po wstąpieniu Polski do Unii. Związany jest z tym pewien paradoks. Polacy większym zaufaniem darzą strukturę europejskie niż własny rząd. Wskazuje na to badanie Europejskie Systemy Wartości. W 1990 r. Polacy mieli o 7,6% większe zaufanie do Sejmu niż UE. W badaniach z 1999 r. odsetek ufających UE przewyższał obdarzających zaufaniem Sejm o 11%. Późniejsze badania CBOS czy ostatni sondaż Eurobarometru wskazują na utrwalenie się tej tendencji³. Natomiast opinie, takie jak ta, że administracja Unii Europejskiej kontroluje z ukrycia wydarzenia polityczne i gospodarcze w Polsce, w Europie i na świecie, są odrzucane przez większość ankietowanych (badanie CBOS z maja 2006 r.).

Ten dodatni stosunek większości mieszkańców Polski do Europy powoduje swoisty fenomen – występowanie komitetów odwołujących się w wyborach lokalnych do tego toposu jako wspólnie podzielanej wartości pozytywnej. Opiera się to na założeniu o uczestnictwie we wspólnym systemie wartości, w którym Europa jest oczywistym dodatnim symbolem, syntezą przyszłości i nadziei. W roku 1994 rywalizowały o mandaty komitety: „Niezależna inicjatywa europejska” (Chorzów, Wodzisław Śląski), „Wspólna Europa” (Gorzów Wielkopolski). W 1998 r. wystąpiły komitety „Europejska Wieś” (Serniki, Mikołajki), „Gmina Wspólnej Europy” (Głubczyce), „Do Europy” (Godów), „Europa bliżej” (Chojna), czy Żeliszów też do Europy” (gm. Bolesławiec). W wyborach samorządowych w 2002 r. pojawiły się „Małe Ojczyzny Wielkiej Europy” (Gruta), „Polska Wieś w Unii Europejskiej” (Torzym), „Komitet Wyborczy Europejskiej Wiejskiej Gminy Żary”, „Europejskie Michałowice”, „Duszniaki w Europie”, „Osiek – Europejska Przyszłość”, „Nasza Szansa w Europie” (Pelplin), czy „Stowarzyszenie Zjednoczonej Europy” (Kraków). Startowano także pod hasłem „Z Europą” (Biesiekierz), i czy z wyrażającą określoną nadzieję zbitką „Unia-Praca-Zmiany” (Połczyn-Zdrój, Rąbino, Sławoborze i Świdwin). W 2006 r. zarejestrowały się komitety „Bliżej Europy” (Woźniki), „Europa w Naszej Gminie” (Załużki), „Europejska gmina” (Krzykosy) i „Gmina w Europie” (Mieleszyn).

Lokalni działacze, jak i ogół mieszkańców Polski, silnie popierają integrację europejską (zob. tab. 1). Wysoki poziom poparcia akty-

² B. Roguska, *Opinie o integracji Polski z Unią Europejską*, w: K. Zagórski, M. Strzeszewski, red. *Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989 i 1999*. Wyd. Akademickie, Warszawa, Dialog 2000.

³ A. Siemaszko, *Polacy bardziej ufają Unii niż swojemu rządowi*, „Życie Warszawy”, 19 lipca 2007.

wistów lokalnych dla integracji z UE pokazują także inne sondaże zrealizowane wśród elit lokalnych. W badaniach nad radnymi z krajów Europy Wschodniej (2001–2003) z opinią „Nasz kraj powinien stać się członkiem Unii Europejskiej tak szybko, jak tylko jest to możliwe”, zgodziło się 67,9% badanych, w tym całkowicie – 51% (zob. tab. 3).

Tabela 1. Poparcie dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – lokalne elity i mieszkańcy (odpowiedzi w %)

	Za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej	Przeciw przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej	Brak odpowiedzi
Elity wojewódzkie 2001	94,6	5,4	0,0
Elity powiatowe 2001	89,7	10,3	0,0
Elity gminne 2001	86,0	14,0	0,0
Mieszkańcy I/2002	61,0	29,8	9,2

Źródło: międzynarodowe badania nad elitami lokalnymi⁴ i badanie CBOS 2004/1 ze stycznia 2002 r.

Ale nawet na tle tych ogólnych trendów uwidacznia się wśród lokalnych elit znacząco wyższe niż u mieszkańców poparcie dla procesów integracji oraz wyższy poziom identyfikacji ze strukturami ponadnarodowymi (tab. 1 i 2). Pokazują to także wyniki badań terenowych. W badaniach, zrealizowanych latem 1999 roku, w trzech gminach rolniczych z różnych regionów Polski lokalne elity polityczne w większości popierały integrację Polski z UE. Były one zdecydowanie bardziej proeuropejskie niż pozostali badani mieszkańcy gmin, dostrzegały więcej korzyści niż strat i więcej szans niż zagrożeń płynących z procesu integracji⁵.

W międzynarodowych porównaniach postaw proeuropejskich elit i mieszkańców, pokazują się pewne trendy ogólne i specyficzne dla niektórych krajów. Po pierwsze, elity są z reguły bardziej proeuropejskie niż zwykli obywatele, a różnice są znaczące. Siła identyfikacji ponadnarodowych jest z reguły wyższa u lokalnych elit niż u mieszkańców. Tu-

⁴ Badania zrealizowane na próbie 1105 przedstawicieli lokalnych elit, dobranych metoda pozycyjno-reputacyjną. Badania te były częścią międzynarodowych badań nad władzą lokalną, zainicjowanych w 1966 r. Zob. J.J. Wiater (red.), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.

⁵ M. Hałamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2001, s. 169–177.

taj odnajdujemy dla tej idei najsilniejsze poparcie. Od tej ogólnej tendencji są jednak pewne wyjątki. Jeden z nich stanowią kraje południa Europy, a drugi – kraje byłego Związku Radzieckiego. Po drugie, zakres deklarowanych identyfikacji europejskich jest związany ze stopniem udziału danego kraju w integracji europejskiej. Różnica między elitami lokalnymi wschodu i zachodu Europy, wskazuje na silniejszy proces zaawansowania rozwoju tej świadomości u tych drugich (zob. tab. 2).

Tabela 2. Polskie lokalne elity i mieszkańcy a inne kraje – identyfikacje europejskie (% wyborów)

	Mieszkańcy	Elity lokalne
Szwecja	16,6	35,3
Austria	12,5	47,1
Niemcy, część zachodnia	8,3	68,8
Niemcy, część wschodnia	8,9	68,0
Holandia	17,2	39,6
Hiszpania	8,0	13,3
Grecja	14,8	13,0
Polska	7,1	39,6
Czechy	10,2	40,6
Słowacja	14,1	50,2
Węgry	7,9	20,3
Estonia	9,0	23,4
Łotwa	7,7	25,6
Litwa	11,5	10,1
Rosja	2,2	6,4
Ukraina	9,4	7,3
Białoruś	7,0	5,7

Źródła: mieszkańcy – badanie Europejskie Systemy Wartości z 1999 r. Lokalne elity – informacje o badaniu zob. tab. 1. Dla Polski dane dla elit szczebla gminnego. Realizacja badania w poszczególnych krajach: 1992 – Austria; 1995 – RFN, Rosja, Czechy, Słowacja; 1996 – Hiszpania, Węgry; 1997 – Grecja; 1999 – Białoruś, Holandia, Szwecja, Estonia, Łotwa, Litwa; 2001. (Treść pytania „Z którym obszarem geograficznym wymienionym na tej karcie czuje się Pan(i) związany w pierwszej kolejności? 1. Miejscowość, w której Pan(i) mieszka, 2. Region kraju, w której Pan(i) mieszka, 3. Polska jako całość, 4. Europa, 5. Świat jako całość”. W badaniach elit lokalnych poczucia bliskości było zastąpione z nimi identyfikacją.)

Poparcie dla przystąpienia do UE rośnie wraz z poziomem samorządu, reprezentowanego przez polityka lokalnego (tab. 1). A wewnątrz lokalnej elity identyfikacje europejskie są silniejsze u głównych liderów społeczności lokalnych – burmistrzów i wójtów. Oni są także osobami przodującymi w działaniach proeuropejskich: inicjują działania na rzecz pozy-

skiwanie funduszy i przyswajania nowej wiedzy, związanej z nowymi zadaniami, warunkami działania i z rozszerzonym poza kraj, polem obecności aktywności samorządu (badanie Tocqueville Research Center, 2001–2003).

Tabela 3. Poparcie dla przystąpienia do Unii – radni krajów Europy Wschodniej⁶ (odpowiedzi w %)

	Całkowicie nie zgadzam się	2	3	4	5	6	Całkowicie zgadzam się
Węgry	9,8	3,8	3,7	12,3	6,8	12,9	50,6
Polska	14,6	4,3	4,0	9,1	7,9	9,0	51,0
Bułgaria	3,8	1,1	1,8	9,1	6,0	10,5	67,7
Estonia	19,5	7,6	9,6	19,4	12,0	10,6	21,4
Słowacja	7,7	3,4	3,4	9,5	8,5	11,4	56,2
Ogółem	11,0	4,0	4,5	12,1	8,2	10,9	49,2

Źródło: badanie radnych, przeprowadzone przez Tocqueville Research Center, Budapeszt. Badania zrealizowano w 2001 r. na Węgrzech, w 2002 r. w Polsce i w 2003 r. w pozostałych krajach.

Porównania międzynarodowe pokazują, że polskie elity nie są wyjątkiem w swej proeuropejskości. Elity lokalne krajów Europy Wschodniej zdecydowanie popierają integrację europejską. Różnią się między sobą jedynie stopniem i siłą tego poparcia, a polskie elity lokują się pod tym względem pośrodku lokalnych elit regionu (zob. tab. 3).

Modernizacja działania władz lokalnych

Niezależnie od roli, jaką dla społeczności lokalnych odgrywają kwestie funduszy europejskie, warto wskazać na wzorotwórczą rolę krajów zachodnioeuropejskich w unowocześnieniu polskiego samorządu. Było to związane z olbrzymim wysiłkiem modernizacyjnym samorządów lokalnych po 1989 r. Musiały one opanować nowe reguły działania na zewnątrz i wewnątrz społeczności lokalnych i podjąć nowe, rozszerzone zadania oraz przyswoić nowe wzorce działań organizacyjnych. Większość tych wzorów poznały i mogły zaadaptować dzięki bezpośredniej lub pośredniej pomocy krajów UE. Także dziś samorządy unijne, społeczności lokalne tych krajów, ich poziom życia i mechanizmy funkcjonowania są wzorami, do których aspirują i które chcą osiągnąć polskie samorządy i polskie społeczności lokalne.

⁶ Odpowiedź na pytanie „Nasz kraj powinien stać się członkiem Unii Europejskiej tak szybko, jak tylko jest to możliwe”.

O dążeniu do przyswajania nowych form aktywności świadczy posiadanie własnych prezentacji internetowych przez wiele gmin (15%) i przez wszystkie powiaty. Samorządy zabiegają o antykorupcyjne świadectwa konkursu „Przejrzysta Polska” (87 gmin i 78 powiatów), lub o świadectwa nowoczesności administracji (certyfikat jakości ISO 9001–2001) (47 gmin i 78 powiatów)⁷. Uzyskanie i utrzymanie tego ostatniego certyfikatu sprzyja przyciąganiu inwestorów i szybszemu lokalnemu rozwojowi ekonomicznemu⁸.

Widoczne są duże wysiłki samorządowców na rzecz poszerzenia własnej wiedzy przez szkolenia. Wynikają one z poczucia braków i luk w swej wiedzy. Przykładowo w badaniach CBOS z 1994 r., zrealizowanych wśród radnych kończącej kadencji⁹, aż 86,4% z nich zgodziło się z opinią, że jako radni potrzebują poszerzać swoją wiedzę i kwalifikacje.

Potrzeby szkoleniowe gmin wytworzyły odpowiedni rynek usług. O jego zakresie wskazują badania Pawła Swianiewicza z kwietnia 1996 r.¹⁰ Okazało się, że ok. 86,1% respondentów stale otrzymywało oferty szkoleniowe. Ich częstotliwość świadczyła, że do 2/3 z nich docierała co najmniej oferta w tygodniu, a jedna w miesiącu – praktycznie do wszystkich. Wśród ankietowanych około połowy uczestniczyła w trakcie kadencji w jakimś szkoleniu z zakresu działania samorządów.

Rola wiodąca w organizacji i w uczestnictwie w szkoleniach przypada liderom polityczno-administracyjnym – burmistrzom i wójtom. Częstość korzystania z nich jest wyższa wśród burmistrzów, skarbników, sekretarzy gmin i specjalistów w administracji gminnej (zob. tab. 4). Związki te wskazują, że były one traktowane jako źródła potrzebnej i użytecznej wiedzy, stąd kierowano do udziału w nich tych, którzy ze względu na pozycję i stanowisko najbardziej ich potrzebowali.

Z kolei badanie wśród lokalnych polityków po ponad 10 latach działania samorządu sugeruje możliwość związku nabytych umiejętności z ich późniejszym awansem. Pytano w nich badanych, czy uczestniczyli w szkoleniach lub kursach przygotowujących do kariery politycznej. Najwyższe odsetki uczestników takich szkoleń wystąpił wśród członków zarządów gmin i prezydów rad (zob. tab. 5).

⁷ Informacje za stroną internetową Związku Powiatów Polskich (<http://www.zppp.pl> z dn. 11.10.2007).

⁸ J. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wyd. AE, Poznań 2006.

⁹ Badanie CBOS i Fundacji Rozwoju Lokalnego, N=883. Badanie zrealizowano w marcu 1994 r.

¹⁰ Badanie wśród 1475 przedstawicieli samorządu z 300 gmin. Badanie zrealizował CBOS. Było ono finansowane przez brytyjski fundusz Know-How. Badaniem kierował Paweł Swianiewicz.

Tabela 4. Udział w szkoleniach a stanowisko (odpowiedzi w %)

	Tak	Nie
Prezydent	88,9	11,1
Przewodniczący rady gminy lub zastępca	65,9	32,9
Członek zarządu gminy	57,6	42,4
Wyższy urzędnik: skarbnik, sekretarz gminy	92,6	7,4
Naczelnik wydziału	78,1	21,9
Samodzielny specjalista: kierownik wydziału, rzecznik prasowy	77,5	22,5
Inny pracownik merytoryczny: referent, inspektor, podinspektor	58,7	41,3
Radny	53,0	46,8

Źródło: badania lokalnych elit z kwietnia 1996 r.

Tabela 5. Szkolenia – przygotowanie do kariery politycznej¹¹ a stanowisko (odpowiedzi w %)

Stanowisko	Tak	Nie
Burmistrz/wójt	52,8	47,2
Zastępca burmistrza/wójta	53,8	46,2
Przewodniczący rady gminy	44,1	55,9
Zastępca przewodniczącego rady gminy	29,7	70,3
Przewodniczący komisji rady miasta/gminy	36,2	63,8
Stanowisko kierownicze w firmie komunalnej	100,0	0,0
Radny sejmiku powiatowego lub wojewódzkiego	100,0	0,0
Inne stanowisko	21,4	78,6
Radny	38,8	61,2
Ogółem	38,3	61,7

Źródło: jak w tab. 3.

Wiodąca rola burmistrzów i wójtów w przyswajaniu nowej wiedzy i umiejętności zaznaczała się w organizacji szkoleń. Według wcześniej omawianego badania radnych z wiosny 1994 r. o ok. połowy z nich (47%) wskazało, że władze gminy (rada, burmistrz/wójt/prezydent, urząd gminy) podejmowały działania, aby pomóc radnym w poszerzenie ich wiedzy. W badaniu potrzeb szkoleniowych gmin wśród ich inicjatorów (1996) wymieniono w ok. 52% burmistrza lub zarząd gminy, a w 38,2% na inicja-

¹¹ Treść pytania: „Czy uczestniczył(a) Pan(i) w szkoleniach lub kursach, takich jak studia w zakresie administracji, nauk politycznych, kursy organizowania kampanii politycznych, czy działalności typu „public relations”, aby lepiej przygotować się do kariery politycznej?”.

tywę prezydium rady. Znacząca była tutaj rola dwóch głównych liderów – burmistrza (37,3% wskazań) i przewodniczącego rady (18,2%). Analiza wpływu wielkości gminy na korzystanie z usług szkoleniowych pokazała, że rola burmistrza/wójta w ich organizacji dla radnych była bardziej znacząca w mniejszych miastach i w gminach wiejskich (badanie wśród radnych z 1994 r.).

Dane o wykształceniu przedstawicieli lokalnych elit wskazują na jeszcze jedno zjawisko – na duży wysiłek podjęty dla jego podwyższenia. Badania lokalnej elity w województwa zachodniopomorskiego (2001) ukazały bardzo wysoki osób, które zdobyły swoje wyższe wykształcenie wyższe w trybie zaocznym – 41,5%. Byli to głównie sekretarze urzędu, skarbnicy i kierownicy wydziałów, choć wysoki udział osób z tak nabytym wykształceniem wystąpił także wśród radnych. To samo badanie wskazało także na wysoki odsetek członków lokalnych elit, którzy podjęli studia uzupełniające (48%). Podejmowały je częściej osoby na wyższych stanowiskach administracyjnych i radni, którzy pełnili funkcje przewodniczącego rady lub komisji czy szefa partii (zob. tab. 6). Deklarowane kierunki studiów wskazują na ich cel – wiedzę, potrzebną w sprawowaniu stanowiska i w realizacji codziennych zadań. Wyższe odsetki studiujących zarządzanie wystąpiły wśród burmistrzów, przewodniczących rad, z kolei

Tabela 6. Stanowisko a studia uzupełniające (odpowiedzi w %)

Studia uzupełniające	Tak	Nie
Prezydent, burmistrz, wójt	56,9	43,1
Zastępca burmistrza, wójta, członek zarządu gminy, miasta	52,9	47,1
Sekretarz urzędu miejskiego, gminnego	52,4	47,6
Skarbnik	62,8	37,2
Kierownik wydziału, zastępca kier., kierownik zakładów gminy	43,5	56,5
Inspektorzy	36,6	63,4
Przewodniczący rady gminnej, miejskiej	50,0	50,0
Wiceprzewodniczący rady gminnej, miejskiej	43,3	56,7
Przewodniczący komisji rady, przewodniczący klubu radnych	39,8	60,2
Radni wpływowi	39,5	–
Inni działacze polityczni	51,5	48,5
Ogółem	48,0	52,0

Źródło: badania nad lokalnymi elitami w woj. zachodniopomorskim (2001)¹².

¹² Badanie zrealizowane w gminach województwa, wśród 792 przedstawicieli elit samorządowych politycznych i administracyjnych. Opis badania zawarto w pracy: J. Bartkowski, H. Mossakowska, J.J. Wiatr, *Władza lokalna w województwie zachodniopomorskim w świetle badań socjologicznych*, Koszalin 2003, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.

rachunkowość, finanse publiczne – skarbników, prawo i samorząd terytorialny – sekretarze urzędów, marketing polityczny – przewodniczących rad i komisji, administracji – skarbników i sekretarze urzędów miast i gmin.

Środki pomocowe z Unii Europejskiej a samorządy

Aby ocenić znaczenie pomocy unijnej dla samorządów, należy wskazać na wciąż daleko idący ich dystans wobec krajów UE i na duże braki środków własnych na inwestycje. Wszelkie badania nad lokalnymi elitami wykazują, że braki finansowe pojawiają jako najczęściej wymieniany problem, a potrzeby inwestycyjne (infrastrukturalne) jako podstawowe. Wśród najważniejszych zadań burmistrzów/prezydentów/wójtów wymienia się najczęściej zdobywanie i przyciąganie inwestycji do społeczności lokalnych. Umiejętności w pozyskiwaniu środków i inwestycji lokalne stanowią silnie o sukcesach wyborczych burmistrzów i ich zdolności utrzymywania się na stanowisku¹³.

Środki unijne stanowią duży i znaczący wkład w rozwój lokalny po 1989 roku. Ocenę ich skali utrudnia to, że ich wielkość nie zawsze mówi o ich znaczeniu. Olbrzymia bowiem część budżetów samorządów są to wydatki zdeterminowane, a swoboda decydowania dotyczy tylko małej części nominalnych budżetów. Stąd małe inwestycje, w perspektywie całkowitego wolumenu dochodów, mogą być bardzo ważne dla konkretnego samorządu.

Skala poparcia ze strony Unii dla polskich samorządów jest bardzo znaczna, a fundusze europejskie dotarły i docierają do bardzo dużej ich liczby. Budżety samorządów z roku 2006 pokazują stopień rozpowszechnienia pomocy unijnej. Dofinansowanie budżetów ze środków unijnych występuje w 74,2% powiatów i 53,3% gmin, a wsparcie inwestycji – w 57,5% powiatów i 44,4% gmin. Szacuje się, że przy obsłudze funduszy europejskich pracuje w Polsce ok. 3 tys. osób. Tę rolę pomocy unijnej potwierdzają również inne prawidłowości. W badaniach potrzeb szkoleniowych gmin z 1996 roku za najbardziej przydatne uznano szkolenia z zakresu organizacji przetargów (47,9% badanych – bardzo przydatne) i zarządzania finansami lokalnymi (49,2%).

Kojarzenie pomocy UE z funduszami pomocowymi jest częste w potocznej świadomości. W badaniach CBOS z października 2006 roku lepsze zdobywanie i wykorzystywanie środków z Unii Europejskiej, 53,1%

¹³ Zadanie takie trafiają niekiedy nawet do programów wyborczych. Przykładowo w 2002 r. zwycięski kandydat na burmistrza w Czarnej Białostockiej umieścił w swoim programie punkt „Przygotuję ludzi do wykorzystania funduszy Unii Europejskiej”.

Polaków uznało za bardzo ważne zadanie władzy. Identyfikacja integracji europejskiej z pomocą finansową jest bardziej znacząca w małych i średnich miastach (tab. 7).

Tabela 7. Porównanie ważności znaczenia pozyskiwania środków z UE i integracji ekonomicznej w rozwoju kraju¹⁴ (odpowiedzi w %)

Wielkość miejscowości zamieszkania	Pozyskiwanie pieniędzy z budżetu Unii Europejskiej	Możliwość uczestnictwa we wspólnym rynku gospodarczym	Trudno powiedzieć
Wieś	15,7	60,3	24,0
Miasto do 19 999 mieszkańców	32,0	51,2	16,8
Miasto od 20 000 do 49 999	14,7	73,4	11,9
Miasto od 50 000 do 99 999	18,0	66,3	15,7
Miasto od 100 000 do 499 999	17,1	72,0	10,9
Miasto 500 000 i więcej	15,5	74,1	10,3
Ogółem	18,1	64,9	17,0

Źródło: badanie CBOS 1/2006. Chi-kwadrat =444,7 df=10 p=0,000.

Relacje samorządy a centrum polityczne

Specyficznym czynnikiem, który wzmacnia pozytywną więź UE w polskich społecznościach lokalnych, są ich nacechowane nieufnością relacje z centrum politycznym. Jest ono postrzegane jako miejsce, gdzie kwestie lokalne mają rangę drugorzędną, sprawy lokalne traktuje się po macoszemu, a sam samorząd lokalny często stanowi dla nich wygodny bufor, który obciąża się ponad jego możliwości i na który przerzuca się niewygodne dla siebie sprawy. Wynika to z gorzkiego doświadczenia. Każdemu kolejnemu krokowi w rozwoju samorządności towarzyszyły rozczarowania społeczności lokalnych.

Przy ocenie recepcji reform samorządowych trzeba zaznaczyć, że władze i społeczności lokalne z reguły nie traktują autonomii lokalnej jako celu samego w sobie, ale jako środek swojego rozwoju. Powoduje to bardzo silnie uczulenie na to, czy na przekazywane im zadania dostają one odpowiednie środki, a kwestia obciążania samorządów zadaniami bez środków jest głównym przedmiotem kontrowersji centrum–samorządy

¹⁴ Pytanie „Czy, Pana(i) zdaniem, dla rozwoju Polski ważniejsze jest pozyskiwanie pieniędzy z budżetu Unii Europejskiej, czy możliwość uczestnictwa we wspólnym rynku gospodarczym?”.

terytorialne. Decyduje tu stan faktyczny, a nie prawny. Niekiedy bowiem formuły formalnego wzrostu samorządności, jak szersze oparcie budżetów na dochodach własnych, w praktyce oznaczają większą niepewność i niestabilność budżetów (reforma 1998 r.).

Ten klimat wzajemnych relacji występuje w zasadzie od początku polskich przemian. Samorząd terytorialny zajmował mało miejsca w programach „Solidarności”, a w porozumieniach „Okrągłego stołu” znalazł się w protokole rozbieżności¹⁵. Nałożyły się tu dwa czynniki. Pierwsza to formuła „samoograniczającej rewolucji”, gdzie postawienie kwestii samorządu lokalnego w jakiegokolwiek formie było równoznaczne z konfrontacją z zagrożonymi utratą władzy siłami rządzącymi w PRL. Drugi czynnik to małe zrozumienie, a nawet niepokoje wobec autonomii lokalną u elit „solidarnościowych”. Było to związane z ich obawami przed tymi siłami, którym władzę daje demokracją lokalna. To m.in. zadecydowało o przekazaniu szkół w okresie 1990–1998 w gestię rejonów. Było to szczególnie dotkliwe dla działaczy samorządowych, gdyż szkoły stanowią jedno z ich głównych i naturalnych zadań. Dodatkowo pierwsza reforma samorządowa nałożyła się na okres reform Balcerowicza, których skutki negatywnie uderzyły w samorzady. Dobrze to ilustrują tytuły ówczesnych artykułów prasowych, jak *Same długi...* („Gazeta Wyborcza”, 2 lipca 1990), *Wielki lament* („Życie Warszawy”, 22 października 1990), czy *Warszawa bankrutuje!* („Gazeta Wyborcza”, 9 listopada 1990). Doszło nawet do tego, że w Lubiniu zarząd miasta demonstracyjnie skierował do Rady Miasta wnioski o zawieszenie uprawnień samorządowych („Życie Warszawy”, *Bunt małego parlamentu*, 30 października 1990).

Podobnie było przy reformie w 1998 roku. Była ona olbrzymim krokiem rozwojowym przez uzupełnienie struktury samorządu o dwa nowe, brakujące, jego ogniwa i przez likwidację rządowych rejonów. Jednak na jej recepcji zaciążyło przekazanie powiatom zadań z mniejszymi środkami niż dysponowały rejon. Zaraz po niej 90% świeżo powołanych starostów deklarowało, że ich budżet nie jest w stanie pokryć ich potrzeb¹⁶. W skali kraju oceniano, że powiatom w momencie startu brakowało ok. 25,6% środków na powierzone im zadania¹⁷.

Wśród samorządowców, badanych w dwa lata później przez Instytut Spraw Publicznych, najczęściej akceptowanym sądem o reformie był „Władze centralne wykorzystały reformę, aby przerzucić kłopotliwe problemy na barki samorządów różnych szczebli” (83,9% radnych szczebla gminnego, 75,9% powiatów (ankieta pocztowa), 66,7% radnych powia-

¹⁵ P. Swianiewicz, red., *Wartości podstawowe samorządu lokalnego i demokracji lokalnej*, Wyd. Municipium, Warszawa 1997.

¹⁶ *Powiat w oczach starosty*, INFOR, Warszawa 1999.

¹⁷ M. Weber, *Monitorowanie powiatów*, „Wspólnota” 1999, nr 36.

towych i 62,7% – wojewódzkich). W zapisach z wywiadów z działaczami pojawiały się następujące charakterystyczne dialogi: „Powiedział pan, że brakuje środków finansowych, a na co głównie brakuje? Na wszystko, można tak powiedzieć” (gmina 2). Wyrażały to także dobitnie charakterystyczne opinie samorządowców: „Coraz to bardziej te nożyce się rozwierają pomiędzy zakresem zadań, a wielkością środków z budżetu państwa, które są w ślad za tymi zadaniami przekazywane” (gmina 2); „Co roku dorzucają nam nowe zadania” (gmina 3). „Gminy mają takie odczucie, że dostajemy, czy bierzemy na siebie coraz większą ilość zadań natomiast nie idzie za tym odpowiedni strumień pieniędzy” (gmina 5); „Krótko mówiąc: tylko dodaje się obowiązków, ale bez pieniędzy” (gmina 7). Były przypadki wytaczania procesów skarbowi państwa przez gminy i powiaty. Taki pozew skierowało w swoim czasie miasto Słupsk w sprawie dodatków mieszkaniowych.

Dla nowo powołanych struktur powiatowych i wojewódzkich było szczególnie ważne, że to bardzo im utrudniało zalegitymizowanie się w oczach mieszkańców. Wielkość budżetów wystarczała im zaledwie na cele bieżące, głównie płace („bo to nie jest funkcjonowanie normalne. To jest szarpanina i walka o każdy grosz” [powiat 3]). Zakres przyznanych środków uniemożliwiał nowym strukturom politykę rozwoju infrastruktury czy stymulacji rozwoju lokalnego („Nie możemy wspierać żadnych inicjatyw rozwojowych, bo z tych pieniędzy, które przysługują powiatowi, to nic naprawdę dla regionu nie można zrobić” [powiat 2])¹⁸.

Dotkliwie ten problem nadal odczuwają samorzady ponadgminne, powiatowy i wojewódzki. W odczuciu samorządowców jest to spowodowane zasadniczą dysproporcją między ich zadaniami, oczekiwaniami społecznymi, a realnymi możliwościami. Główną przyczyną są zbyt małe środki i brak skutecznych instrumentów realizacji ich statutowych zadań i celów. Budżet samorządu województwa jest równy budżetowi miasta średniej wielkości. Podobne relacje zachodzą między budżetami powiatów i gmin. Faktyczne możliwości są duże mniejsze, niż wskazują same nominalne wielkości, z powodu dużego udziału wydatków predeterminowanych w budżetach. Dochody pozwalają w zasadzie na bieżące funkcjonowanie podporządkowanych im placówek przy jednoczesnej olbrzymiej skali niezaspokojonej potrzeb.

Tego typu problemy w relacji samorzady – rząd i Sejm istnieją nadal. Jest to podstawowa kwestia podnoszona przez związki samorządowe w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nasila się

¹⁸ J. Bartkowski, *Reforma administracyjna w opiniach radnych i starostów*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2001.

to w okresie przedwyborczym, gdy rośnie populizm elit szczebla centralnego. W 2008 roku Związek Powiatów Polskich skierował wniosek o rekompensatę strat w wyniku wprowadzenia przed wyborami w 2007 roku ulgi prorodzinnej (ubytek 3,4 mld w budżetach gmin i 0,7 mld zł – powiatów). W tym samym czasie uchwalono w Sejmie ustawę o ujawnieniu w księgach wieczystych praw własności nieruchomości jako przeciwwagi dla roszczeń obywateli niemieckich przy bardzo krótkich terminach do realizacji i karach dla starostów za nie wywiązanie się. Przykłady można mnożyć, tutaj zostały one przytoczone dla zobrazowania klimatu tych relacji i dla pokazania charakteru percepcji działań rządu i szczebla centralnego w samorządach lokalnych.

Podsumowanie

Samorząd terytorialny jako instytucja jest znaczącym czynnikiem w europeizacji Polski. Lokalne elity w tym procesach zajmują stanowisko zdecydowanie proeuropejskie. Mocno popierają procesy integracji, i silnie identyfikują się z nowymi, ponadnarodowymi instytucjami. Jest to ściśle związane z ogólnym nastawieniem opinii publicznej w Polsce, dla której Unia Europejska ucieleśnia zbiorowe marzenie o awansie i rozwoju. Samorząd terytorialny i jego władze, blisko związane z szeregowym mieszkańcem, wyrażają te ogólne tendencje. Władze lokalne dzielą pozytywne nastawienie wobec Unii z większością mieszkańców Polski, a jako elita na odcinku swojej działalności prowadzą procesy społeczne w tym kierunku. Jest to zjawisko typowe dla tej części Europy i tego momentu czasu historycznego. Społeczności Europy Wschodniej doświadczone przez historię najnowszą regionu w integracji europejskiej dostrzegają jednocześnie mechanizm awansu cywilizacyjnego i zarazem zbiorową gwarancję bezpieczeństwa przed powtórzeniem się przeszłości.

W tej silnej proeuropejskości są czynniki specyficzne i swoiste dla samorządu terytorialnego. Wynikają one z roli, jaką Unia odgrywa i odgrywała w rozwiązywaniu problemów polskich samorządów: deficycie środków rozwojowych, potrzebie modernizacji i dostosowania się do nowych warunków działania. Samorządy musiały się przeorientować na demokratyczne otoczenie i uwarunkowania oraz rynkowe sposoby działania. Unia dawała struktury dostępu do tak potrzebnych i niezbędnych im funduszy rozwojowych. Samorządy z niej czerpały wzory działania, dzięki niej nabywały umiejętności potrzebne dla dostosowania się do nowych warunków i do nowych ról. Pomoc europejska stanowi i stanowiła jeden z istotnych kanałów modernizacji Polski lokalnej. Była podstawą infrastruktury przejmowania nowych metod działania, oparciem dla modernizacji struktur, dostarczała nowych wzorów i procedur.

Z perspektywy samorządów Unia Europejska, wbrew stereotypowym przekonaniom, nie jest centralizatorem i zapowiedzią nowych superstruktur. Na odwrót – integracja europejska stanowiła bodziec dla demokratyzacji na tym szczeblu nie tylko w Polsce, ale i w wielu innych krajach. Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowiła część warunków, jakie musiały zaakceptować państwa dążące do integracji z Unią. UE dostarczyła także znaczącego bodźca do rozwoju polskiej samorządności. Bez perspektywy, jaką stwarzała integracja, powstanie polskiego modelu samorządności, postrzeganego przez rządzące narodowe elity jako kwestia drugorzędna, przebiegałoby wolniej, a relacje struktury samorządowe i rządowe, mogły zostać ułożone według innych wzorów.

Nie bez znaczenia dla wytworzenia się silnej proeuropejskości samorządów były także relacje i napięcia wewnątrz polskich pionowych struktur władzy, a szczególnie nacechowane nieufnością relacje między rządem a samorządami. Unia Europejska jest postrzegana jako siła pozytywna, podczas gdy polskie centra władzy jako niezyczliwe i źle nastawione do samorządności. Wszystko to razem powoduje korzystny obraz Unii wśród samorządów i wzmacnia ich silne proeuropejskie nastawienie. Unia pojawia się nie jako zagrożenie, niwelator odrębności czy źródło regulacji negatywnie działających na sprawy lokalne (ekologia i ekonomia), a przeciwnie jako sprzymierzeniec, źródło wielu środków, a europeizacja jest identyfikowana z progresywnymi zmianami. Jednak sprowadzenie percepcji europejskości do samej kwestii wsparcia logistycznego i materialnego nie zawiera jednak całości znaczeń związanych z europeizacją. Integracja europejska przyniosła wzrost znaczenia władz lokalnych, a europejskość i udział w procesach integracji europejskiej jest dla władz lokalnych źródłem i formą nobilitacji idei i praktyki samorządności terytorialnej.