Piotr Andrzejewski
Krzysztof Gołata

UWAGI O STANIE BADAŃ NAD FUNKCJONOWANIEM LOKALNEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO

Uwagi wstępne

Funkcjonowanie społeczności lokalnych jest przedmiotem zainteresowania socjologów, etnografów, ekonomistów i politologów. W ostatnich kilku latach wzrosła liczba prac poświęconych temu zagadnieniu, mimo, iż wraz z rozwojem procesów centralizacji życia gospodarczego i politycznego w latach siedemdziesiątych, autonomia tych społeczności uległa ograniczeniu. W sferze nauk politycznych obiektem szczególnego zainteresowania jest zwykle kwestia funkcjonowania władzy lokalnej, jako tej, której działalność wywiera w sposób najbardziej bezpośredni wpływ na życie mieszkańców społeczności lokalnej. Sposób funkcjonowania tej władzy w znacznym stopniu kształtuje postawy i opinię obywateli na temat władzy w ogóle, z władzami centralnymi włącznie. Działalność władz lokalnych ma zatem istotny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego i gospodarczego danego kraju jako całości.

Działanie całości nie jest - jak wiadomo - prostą sumą działań elementów składowych. Władze lokalne i prowadzoną przez nie politykę traktować można jako czynnik pośredniczący i oddziałujący między polityką władz centralnych a poziomem i całością życia ludności. Siła, charakter i zakres oddziaływań jest różny w różnym czasie, w różnych społecznościach i w różnych dziedzinach życia. Nawet w wysoko scentralizowanych systemach wpływ czynnika władzy lokalnej odgrywa jednak znaczącą rolę w funkcjonowaniu całości systemu. Także bowiem w sytuacji poważnych ograniczeń uprawnień i swobody działania władz lokalnych na rzecz władz centralnych, władze lokalne są co najmniej organizatorem i wykonawcą decyzji wyższych szczebli. Sposób realizacji tych decyzji ma istotny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych.

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu ważniejszych wyników badań politologicznych w omawianym wyżej zakresie, zwłaszcza z minionej dekady. Okres ten przyniósł wzrost zainteresowania polskiej politologii problematyką funkcjonowania władz lokalnych. Wydaje się, iż można postawić tezę: brak jest do tej pory opracowań opisujących mechanizm całościowego funkcjonowania lokalnego systemu politycznego. Większość powstałych prac koncentruje swoją uwagę na jednym elemencie tego systemu i poddaje go wnikliwej analizie. Nie ma natomiast opracowań ukazujących relację pomiędzy poszczególnymi elementami systemu politycznego na szczeblu lokalnym.

Przegląd literaturowy poprzedzony jest krótkimi rozważaniami natury terminologicznej, odnoszącymi się do ciągle jeszcze kontrowersyjnych kategorii pojęciowych z obszaru badawczego władz lokalnych oraz propozycją teoretyczną modelu lokalnego mechanizmu decyzyjnego. Uzupełnieniem artykułu jest bibliografia polskiej literatury politologicznej, dotyczącej omawianych zagadnień, obejmującej lata 1979-1983[1)].

1. Lokalny system polityczny - podstawowe pojęcia

Każda próba politologicznej analizy funkcjonowania władzy lokalnej uwzględniać winna przyjęty w tej dyscyplinie zespół pojęciowy, przy pomocy którego bada się zjawiska i procesy polityczne. Pojęciem ogniskującym uwagę badacza w tym przypadku wydaje się być pojęcie „lokalnego systemu politycznego", który - jako kategoria wyjściowa - pełnić winien rolę wiodącą, wśród innych pojęć i terminów, przydatnych w analizie. Sprawa nie jest jednak prosta, gdyż spory terminologiczne, wynikające z przyjmowanych stanowisk teoretycznych, dotyczą do dziś w politologii nie tylko kategorii „lokalnego systemu politycznego" lecz również „systemu politycznego" w ogólności. Nie wydaje się rzeczą celową szczegółowe referowanie w artykule poszczególnych stanowisk teoretycznych, odnoszących się do definiowania systemu politycznego - wykraczałoby to poza cele, jakie sobie stawiamy. Warto jedynie przypomnieć, iż istnieją tu dwie tendencje wywodzące się z dwóch punktów widzenia, charakterystycznych dla nauk prawnych i socjologii.

Pierwsza z nich polega na ujęciu systemu politycznego jako zbioru instytucji powiązanych ze sprawowaniem władzy państwowej. W ujęciu tym obiektem badań jest całokształt działających instytucji politycznych, stosunków pomiędzy nimi, a także zasad działania oraz systemów normatywnych, na podstawie których działają[2)]. Wadą tego rodzaju ujęcia - zwanego instytucjonalnym - jest przede wszystkim fakt, iż stwarza ono trudnoś-

---

[1)] Bibliografia obejmująca pozycje, które ukazały się do roku 1979 znajduje się w pracy: J.P. Georgica, J. Tarkowski, R. Żółtaniecki, Władza i polityka lokalna, COM SNP Warszawa 1980.

[2)] Podejście instytucjonalne występuje w pracy: J. Kowalski, Państwo a system polityczny, (w:) Z zagadnień teorii polityki, PWN Warszawa 1979.

ci w analizie pozainstytucjonalnych form życia politycznego[3]. Nawet w najsilniej zinstytucjonalizowanych systemach politycznych (do takich należą niewątpliwie systemy krajów socjalistycznych) znaczna część zjawisk nie może być do końca opisana i wyjaśniona przy pomocy kategorii opisujących jedynie formalną strukturę systemu - jak partie, organizacje społeczne, samorządy itp.

Drugie ujęcie - zwane funkcjonalnym - polega na traktowaniu systemu politycznego jako mechanizmu i procesu przetwarzania impulsów społecznych, płynących zarówno z samego systemu politycznego, jak i z otoczenia, w decyzje i zachowania polityczne[4]. Wyznacznikiem „polityczności" tych decyzji i zachowań jest to, że stanowią one przedmiot potrzeb i interesów społecznych. Ujęcie to, przenoszące punkt ciężkości na pozainstytucjonalne formy życia politycznego, wydaje się w znacznym stopniu przezwyciężać - przynajmniej gdy chodzi o założenia - ograniczenia, charakterystyczne dla podejścia instytucjonalnego. Praktyczne jego zastosowanie na gruncie np. polskiej politologii jest jednak dość rzadkie, znajdując - jak dotąd - najpełniejszy wyraz w pracach K. Jasiewicza i K. Ostrowskiego[5], w których przyjmuje się „koncepcję systemu politycznego jako systemu obiegu informacji niezbędnych dla sprawowania władzy, opisując system polityczny socjalizmu jako system komunikowania się i wzajemnego inspirowania działań awangardy i mas jako podstawy zasady ludowładztwa (...). Obieg informacji w tak rozumianym systemie politycznym odbywa się poprzez dwa procesy: artykulacji (od mas do awangardy) i mobilizacji".

Warto jeszcze zwrócić uwagę na interesującą koncepcję W. Lamentowicza - starającą się łączyć zalety i unikać słabości dwóch sygnalizowanych wyżej podejść. W ujęciu tym system polityczny, to w określony sposób utrwalone i uporządkowane sekwencje konfliktowych, wielostronnych oddziaływań wielkich grup społecznych (narody, klasy, warstwy, grupy społeczno-zawodowe), oddziaływań dokonywanych na ogół za pośrednictwem wyspecjalizowanych i sformalizowanych organizacji (organizacja państwowa, partie polityczne, organizacje interesów grupowych). Oddziaływanie te są związane z wyborem i realizacją celów grupowych na tle odradzającego się konfliktu potrzeb, interesów, sił i świadomości społecznej wielkich grup. Ponadto, oddziaływania te są wyrazem dążeń poszczególnych grup społecznych do zdobycia i utrzymania pozycji kierowniczych w życiu społecznym, a zwłaszcza do zdobycia władzy państwowej"[6].

---

[3] Zob. K. Jasiewicz, Role społeczne radnych wojewódzkich rad narodowych, Ossolineum 1979.

[4] Podejście funkcjonalne występuje w pracach: E. Erazmus, Spór o kształt partii, Warszawa 1983, P. Sztompka, Analiza systemowa w naukach politycznych, (w:) Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych, PWN, Warszawa 1975.

[5] Zob. K. Ostrowski, Rola związków zawodowych w polskim systemie politycznym, Wrocław 1970 s. 18. K. Jasiewicz, Role społeczne... wyd. cyt. s. 41-45.

[6] W. Lamentowicz, Funkcje systemu politycznego a żywiołowa dynamika makrostruktur życia politycznego, (w:) Z zagadnień... wyd. cyt. s. 93-94.

Odpowiedź na pytanie, które z prezentowanych ujęć wydaje się najbardziej przydatne - w celu ewentualnej konkretyzacji dla precyzyjnego określenia terminu „lokalny system polityczny" nastręcza spore trudności. Spór między przedstawicielami pojęcia instytucjonalnego i funkcjonalnego nie jest przecież w ogóle - jak wskazuje praktyka - możliwy do rozsądzenia, bowiem stosowanie przez badaczy jednego z nich wydaje się zależeć po prostu od tego, jaki konkretnie cel sobie stawiają. Uwaga ta dotyczy w pełni kwestii lokalnego systemu politycznego - inna będzie z pewnością orientacja badawcza np. przy analizie kompetencji rad narodowych, wynikających z nowej ustawy, inna zaś - gdy chodzi np. o badanie ról społecznych radnych, lub procesu artykulacji potrzeb społeczności lokalnej. Oba te podejścia są zaś - naszym zdaniem - niezbędne w analizie lokalnego systemu politycznego. Również przydatność definicji W. Lamentowicza - mimo jej niewątpliwych zalet - wydaje się ograniczona dla potrzeb analizy systemu lokalnego, gdyż walka grup społecznych o zdobycie i utrzymanie funkcji kierowniczych (nie mówiąc już o władzy państwowej) nie wydaje się być istotą procesów zachodzących w lokalnych systemach politycznych, stanowiących podsystemy dość znacznie scentralizowanych socjalistycznych systemów politycznych (globalnych). W ogóle - wydaje się, iż bardzo ważnym pytaniem, związanym z analizą systemów lokalnych, jest to, w jakim stopniu badane społeczności lokalne, a szczególnie ich aktyw kierowniczy, są przedmiotem „samoistnej" polityki lokalnej, a w jakim - biernymi narzędziami realizacji decyzji, zapadających w pozalokalnych ośrodkach decyzyjnych.

„Lokalność" danego systemu politycznego wiąże się zatem z ograniczeniem, wyznaczonym przede wszystkim przez ramy przestrzenne, nadające społeczności, żyjącej na określonym terytorium charakter wyodrębniony, nierzadko autonomiczny. Polityka lokalna oznaczać zaś będzie działalność publiczną, realizowaną w przestrzennych ramach globalnego systemu politycznego[7]. Działalność ta dotyczy przede wszystkim decyzji ośrodka kierowniczego społeczności lokalnej i zmierza do realizacji ustalonych (bądź narzuconych) celów przy pomocy określonych środków.

Działalność społeczna ośrodka decyzji pozostaje uzależniona w określony sposób od interesów. W pierwszym rzędzie musi ona pozostawać w zgodzie z globalnymi interesami wielkich grup społecznych, w dalszym zaś z ważnymi interesami innych grup. Obszar polityki tworzy szeroką sieć stosunków w społeczności lokalnej. Głównym ich przejawem są różnego rodzaju interesy o zmiennej doniosłości politycznej w czasie i przestrzeni.

Wprowadzona wyżej kategoria „interesu" wymaga odrębnego omówienia. Ujmowana ona bywa w naukach politycznych[8] zarówno jako kategoria subiektywna jak i obiektywna. S. Ehrlich traktuje np. pojęcie interesu jako:

---

[7] Władza i polityka lokalna, ... wyd. cyt. s. 119.

[8] Pojęcie „nauki polityczne" używamy w znaczeniu szerszym niż „politologia", jako nauki przyjmujące niekiedy za obiekt badań zjawiska i procesy polityczne, choć nie ograniczające się jedynie do nich - jak w tym przypadku: prawo i socjologię.

„uświadomienie (...) potrzeb i dążenie do ich zaspokojenia"[9]. J. Hochfeld, a za nim K. Jasiewicz za słuszniejsze uznają traktowanie kategorii „interesu" jako obiektywnej, odnosząc to pojęcie przede wszystkim do grup społecznych[10]. Należy też przyjąć, że interesy polityczne (podobnie jak ekonomiczne) są atrybutem nie tylko klas, państw, narodu i społeczeństwa jako całości, ale także innych grup społeczeństwa socjalistycznego. Grupy te wyodrębniają się według rozmaitych kategorii stosunków społecznych. Determinuje to agregację interesów tych grup na różnych płaszczyznach:
- terytorialnej (interesy poszczególnych województw, gmin, miast itd.),
- zawodowej (interesy robotników poszczególnych branż, pracowników nauki, administracji itp.),
- instytucjonalnej (interesy organizacji społecznych, zakładów pracy itp.),
- demograficznej (interesy młodzieży, ludzi starszych, kobiet itp.).

Powyższe kryteria mają, rzecz jasna, charakter przykładowy, a ich przytoczenie ma na celu zobrazowanie złożoności problematyki interesów grupowych. Ich zróżnicowanie - w skali ogólnospołecznej i lokalnej - rodzi konieczność uzgadniania, scalania oraz podejmowania działań o charakterze mediacyjnym bądź władczym. Sprawne funkcjonowanie lokalnego systemu politycznego w tej dziedzinie wymaga spełnienia warunku, jakim jest zapewnienie możliwości artykułowania przez grupy społeczne własnych, specyficznych interesów. Warunek ten, obok konieczności zapewnienia partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym, jest wyznacznikiem efektywnego sprawowania władzy w lokalnym systemie politycznym.

Warto jeszcze - na koniec tej części artykułu - poświęcić uwagę relacjom pojęć: władza - wpływ polityczny oraz rządzenie - zarządzanie, w kontekście funkcjonowania lokalnego systemu politycznego.

Przyjmując, iż przedmiotem polityki jest władza w sensie publicznym[11], stwierdzić można, iż działa ona z reguły w ramach społeczności zorganizowanej, która na określonym szczeblu przybierać może postaci samorządowe lub administracyjne. W ujęciu tym wychodzimy poza ramy tradycyjnego ujęcia prawno-politycznego, w myśl którego władza publiczna (polityczna) utożsamiana bywa z władzą państwową. To szersze znaczenie pozwala w ramach pojęcia „władza" zawrzeć nie tylko atrybuty związane z korzystaniem ze środków przymusu, na co monopol ma władza państwowa, lecz również „wpływu politycznego", w ramach którego, rzecz jasna, nie jest możliwe stosowanie przymusu. Lokalny system polityczny z reguły zawiera w sobie pewną część tradycyjnej „władzy państwowej", co uwarunkowane jest koniecznością zachowania spoistości organizmu państwowego. Z drugiej strony jednak - badania empiryczne nad władzą lokalną w Polsce[12] w sposób wyraźny potwierdzają zjawisko konkurencji państwowych i niepaństwowych

---

[9] St. Ehrlich, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1970 s. 11.

[10] K. Jasiewicz, Role społeczne... wyd. cyt. s. 30-32.

[11] F. Ryszka, Wstęp do nauki o polityce, Warszawa - Poznań 1978 s. 12.

[12] Zob. Władza... wyd. cyt. s. 113.

ośrodków władzy politycznej (organów administracji i organów PZPR). Również ujęcie władzy jako procesu podejmowania decyzji pozwala stwierdzić różny od tradycyjnego sposób realizacji polityki na szczeblu lokalnym.

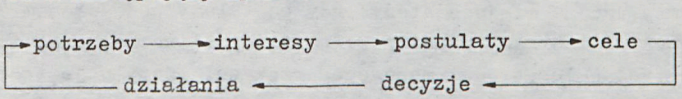
Kategoria „rządzenia", wiążąc się z problemem funkcjonowania tzw. elit rządzących[13], dotyczy istotnej kwestii funkcjonowania struktur władzy w społecznościach lokalnych. Interesująca jest zwłaszcza kwestia relacji między zakresem autonomii a podporządkowania hierarchicznego w strukturze aparatu państwa. Działalność elit realizuje się przy tym na niższych szczeblach poprzez zarządzanie różnego rodzaju instytucjami społecznymi (gospodarką, kulturą, administracją) urzeczywistniany przez wyspecjalizowaną kadrę tzw. managerów. Działacze ci - np. dyrektorzy przedsiębiorstw przemysłowych tworzą struktury na rzecz realizacji celów formułowanych przez elity, a tym samym biorą udział w procesie podejmowania decyzji w lokalnym systemie politycznym, stanowiąc jego niebagatelne ogniwo.

2. Lokalny mechanizm decyzyjny

Funkcjonowanie lokalnego systemu politycznego może być analizowane przez pryzmat zachodzących w nim procesów decyzyjnych.

Mówiąc o procesie podejmowania decyzji należy mieć na uwadze fakt, że jest to mechanizm składający się z wielu skomplikowanych i nakładających się na siebie działań, rozłożonych w czasie. Duży stopień złożoności tej problematyki powoduje, że w literaturze politologicznej nie ma zgodności w zakresie wyszczególnienia kolejnych etapów tego mechanizmu. Dla naszych dalszych rozważań możemy przyjąć, że proces decyzyjny składa się z sześciu etapów[14].

Etap I - pojawienie się problemu decyzyjnego. Powstały na tle sytuacji problem jest pewnego rodzaju odchyleniem pomiędzy tym co jest a tym co być powinno. Problemy decyzyjne pojawiają się w trakcie realizacji konkretnych celów i zadań społecznych. W wyniku zaistniałego problemu powstają cele, które mają zostać zrealizowane dzięki podjętej decyzji. Możemy w uproszczeniu przyjąć, że cele społeczne to ujawnione i uargumentowane interesy. Te z kolei są wyrazem istniejących potrzeb[15]. Można to przedstawić w następujący sposób:



---

[13] W. Lamentowicz odróżnia pojęcie „grupy rządzącej" od „elity rządzącej", rozróżniając je między innymi z punktu widzenia stopnia „otwartości" lub „zamkniętości" tych grup społecznych. Zob. W. Lamentowicz, Elita rządząca a grupa rządząca, Państwo i Prawo nr 3/1972.

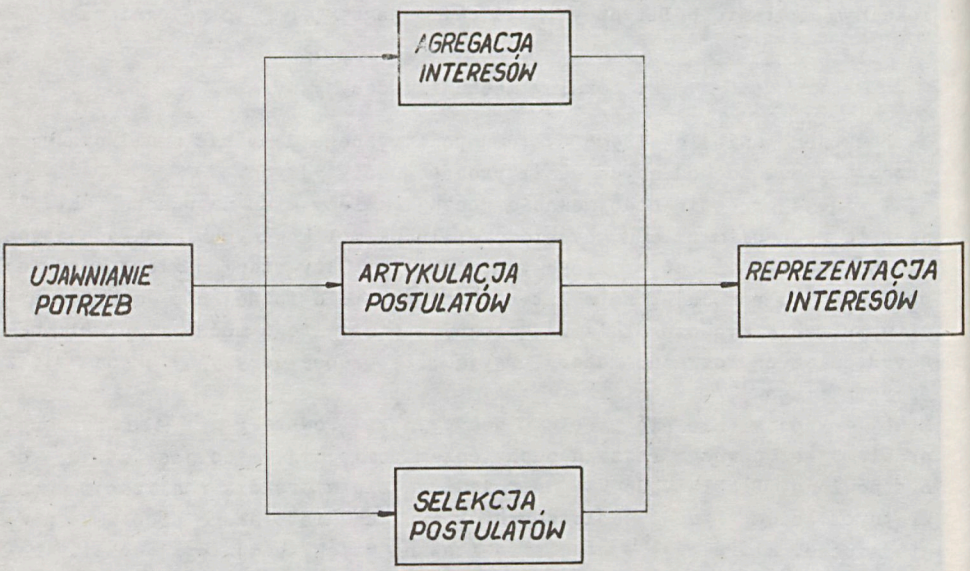
[14] Zob. Władza... wyd. cyt. s. 250.

[15] Szerzej na ten temat zob. J.P. Georgica, Interesy społeczne a działania polityczne, Studia Nauk Politycznych nr 3/1974.

Etap II - zbieranie informacji o problemie. Jest to jeden z najistotniejszych etapów całej procedury decyzyjnej, gdyż od dokładnego obrazu istniejącej sytuacji w znacznym stopniu zależy treść budowanych alternatywnych rozwiązań problemu, a w konsekwencji samej decyzji. W etapie tym szczególnego znaczenia nabiera problem artykulacji interesów, stanowiący jedną z dróg, którymi zagadnienie dociera do decydenta. Wymaga to udzielenia odpowiedzi na pytania: kto reprezentuje? czyje interesy oraz wobec kogo? Ujmując to w formie jednokierunkowego schematu otrzymamy:

grupa społeczna ——► reprezentant pośrednik ——► ośrodek decyzyjny
kogo? kto? wobec kogo?

Proces artykulacji interesów i ich przetwarzanie w postulaty jest wieloaspektowy i może być w uproszczeniu przedstawiony w następujący sposób[16]:



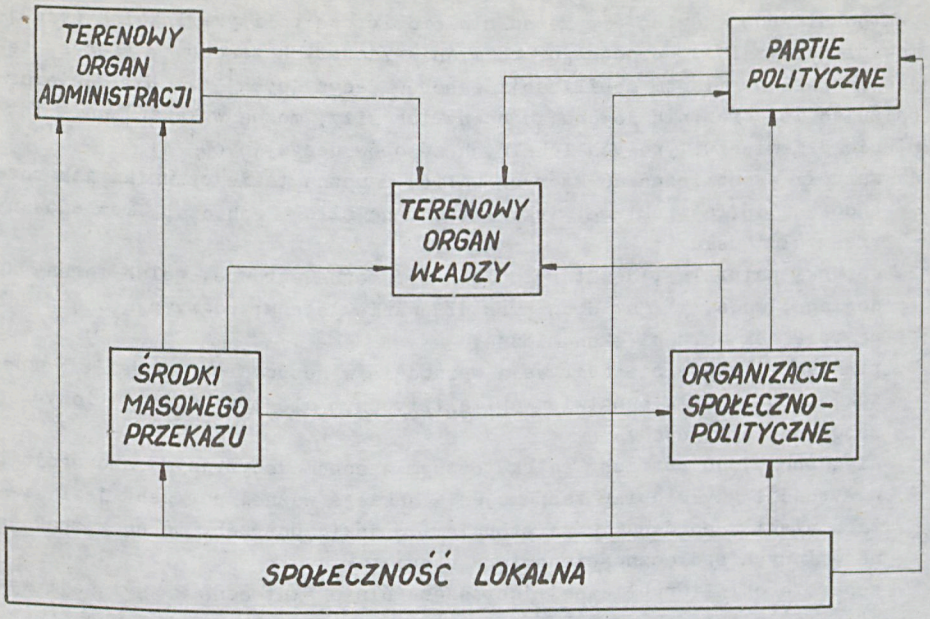
Rys. 1

Artykulacja interesów może mieć charakter indywidualny lub zinstytucjonalizowany, co ma miejsce wtedy, gdy postulaty pod adresem decydenta są zgłaszane przez organy państwowe, partie polityczne, organizacje społeczno-polityczne lub środki masowego przekazu. Instytucje te mogą bezpośrednio oddziaływać na decydenta lub też może to być oddziaływanie pośrednie. Jeśli decydentem jest terenowy organ władzy to proces ten wyglądałby w sposób następujący:

Wiedza o problemie dociera do lokalnego ośrodka decyzyjnego poprzez jego własną percepcję potrzeb społeczeństwa oraz poprzez dyrektywy płynące z wyższych instancji władzy.

---

[16] Zob. K. Jasiewicz, Artykulacja interesów w polskim systemie politycznym, Studia Nauk Politycznych nr 4/1977.



Rys. 2

Etap III - formułowanie koncepcji rozwiązania problemu. Na podstawie uzyskanych informacji ośrodek decyzyjny formułuje alternatywne rozwiązania, dokonując ich analizy z punktu widzenia realizacji celu. W etapie tym mamy do czynienia z dwoma procesami: przewidywania i optymalizacji. Decyzja o wyborze sposobu rozwiązania problemu przybierać może następujące formy: a) demokratyczną (przy pomocy licznych konsultacji), b) elitarną (w wąskiej grupie decydentów lub ekspertów), c) autokratyczną (przez jedną osobę o najwyższych kompetencjach lub znaczeniu).

Etap IV - organizacja poparcia. Dla ustalonej koncepcji organizowane jest poparcie w formie aprobaty i legitymacji społecznej zarówno przez mobilizowanie działań na rzecz projektu jak i neutralizację ewentualnych przeciwdziałań oraz zdobycie odpowiednich środków finansowych i materialnych.

Etap V - pojęcie decyzji. Decyzja będąca rozwiązaniem powstałego problemu decyzyjnego powoduje określone działanie. Działanie to w sposób bezpośredni prowadzi do osiągnięcia założonego celu (jeżeli decyzja jest prawidłowa). Podjęta decyzja z jednej strony kończy proces decyzyjny, z drugiej zaś staje się ona punktem wyjściowym do powstania nowej sytuacji i nowego problemu decyzyjnego. Istnieją decyzje, które rozwiązują dany problem w sposób ostateczny, a także decyzje, które nie tylko nie likwidują istniejącego konfliktu, a wręcz go wywołują. Takie decyzje w sposób niejako automatyczny wywołują proces decyzyjny.

Etap VI - realizacja decyzji. Generalnie sprowadza się on do mobilizowania zasobów oraz określania i egzekwowania sankcji w przypadku nie res-

pektowania postanowień[17]. Można stwierdzić, że polityka lokalna (podejmowanie decyzji) to proces „uruchamiania zdobytych zasobów". Proces ten jest określany mianem mobilizacji zasobów decyzyjnych[18]. Nie hierarchizując ich oraz nie dokonując oceny ich siły, można wskazać na istnienie dziewięciu typowych lokalnych zasobów decyzyjnych[19]:

1. warunki ekonomiczne do których zaliczyć można takie czynniki jak rozbudowana infrastruktura, wykwalifikowana siła robocza, rozbudowany przemysł i usługi;
2. warunki naturalne, do których zaliczyć można surowce, wolne tereny budowlane, woda, klimat oraz ukształtowanie terenu; odgrywają one podobną rolę jak warunki ekonomiczne;
3. pieniądze, które nie odgrywają wprawdzie w gospodarce socjalistycznej takiej roli jak w państwie kapitalistycznym ale trzeba je zaliczyć do zasobów decyzyjnych;
4. niezaspokojone potrzeby są skutecznym zasobem decyzyjnym szczególnie w sytuacji gdy stopień zaspokojenia jakiejś ważnej potrzeby jest rażąco niski w porównaniu ze stopniami w jakim potrzeby te są zaspakajane w innych społecznościach lokalnych;
5. poparcie opinii publicznej jest szczególnie skuteczne w sytuacji występowania ostrych niedoborów i dużego stopnia niezaspokojonych ważnych potrzeb społecznych;
6. informacja należy do tych zasobów, które odgrywają istotną rolę już w pierwszym etapie procesu decyzyjnego, gdyż od jej charakteru zależy rozpoczęcie procedury decyzyjnej a w konsekwencji jakość informacji wyznacza treść decyzji; informacja określa potrzeby społeczności lokalnej oraz obrazuje preferencje decydentów;
7. dostęp do pozalokalnych centrów decyzyjnych ma szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy koniecznym warunkiem działania jest oddziaływanie centrum; dostęp ten stwarza możliwość przedstawienia argumentacji przemawiającej za podjęciem decyzji zgodnej z interesem społeczności lokalnej;
8. poparcie pozalokalnych centrów decyzyjnych jest często końcowym efektem użycia innych zasobów, gdyż od niego zależy w większości wypadków realizacja celów stawianych przez działaczy lokalnych. Poparcie to nie musi być pochodną użycia innych zasobów, lecz może występować jako samodzielny zasób;
9. prawo do wydawania decyzji formalnych stwarza działaczom lokalnym szerokie możliwości oddziaływania na codzienną działalność organizacji lokalnych. Decyzje podejmowane przez organy władzy i administracji nie pozostają bez wpływu na funkcjonowanie społeczności lokalnej.

---

[17] Zob. Władza... wyd. cyt. s. 252.

[18] Tamże, s. 266.

[19] Zob. J. Tarkowski, Determinanty wpływu lokalnego, Studia Nauk Politycznych, nr 3/1978 s. 61-65.

3. Główne problemy badawcze

Analizując polską literaturę przedmiotu dotyczącą lokalnego systemu politycznego należy podkreślić fakt, że jest ona głównie poświęcona funkcjonowaniu poszczególnych elementów tego systemu. W literaturze tej, jak się wydaje, wyróżnić można kilka grup problemowych.

A. Pierwsza związana jest z opisem metod badawczych oraz istniejącym aparatem pojęciowym stosowanym przy analizie lokalnego systemu politycznego.

B. Druga grupa problemów wynika z tradycji i historii funkcjonowania władzy lokalnej w Polsce. Wielu autorów analizuje np. działalność rad narodowych poprzez pryzmat ich ewolucji od 1944 r. do chwili obecnej.

C. Szczególnie bogata jest literatura dotycząca zagadnień związanych z przeprowadzoną w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych reformą administracji państwowej i nowym podziałem państwa. Przedmiotem analizy jest nowa struktura organów władzy lokalnej i administracji lokalnej, ich nowe kompetencje i wzajemne zależności.

C. Czwarta grupa problemów dotyczy funkcjonowania rad narodowych. Jest to analiza oparta na badaniach empirycznych przeprowadzonych w radach narodowych różnych szczebli. Badania te koncentrowały się na strukturze rad narodowych a także ich działalności uchwałodawczej. Przez pryzmat procesu decyzyjnego ukazana w nich została rola niektórych elementów systemu politycznego w tworzeniu uchwał rad narodowych. Nie jest to jednak analiza całościowa będąca obrazem funkcjonowania lokalnego systemu politycznego.

E. Kolejnym zagadnieniem, które dominuje przede wszystkim w literaturze prawniczej, jest problem analizy podstaw prawnych dla działalności poszczególnych elementów lokalnego systemu politycznego. Chodzi tutaj głównie o podstawy prawne dla funkcjonowania rad narodowych oraz administracji państwowej. Analiza ta dotyczy aktualnych przepisów, jak też ukazuje w wielu przypadkach, ewolucję, jaka miała miejsce w tym zakresie w całym okresie Polski Ludowej.

F. Stosunkowo nieduża liczba prac opublikowanych do tej pory, poświęcona została zagadnieniu autonomii lokalnego systemu politycznego oraz problemowi podległości jego elementów instancjom wyższego szczebla. Jest to zagadnienie bardzo ważne z punktu widzenia problemu decentralizacji władzy.

G. W systemie politycznym funkcjonują określone instytucje. W ich ramach działają konkretni ludzie, tworzący lokalne grupy przywódcze (elity). Ich istnienie oraz funkcjonowanie stanowi istotę kolejnej grupy problemów. Badania empiryczne w tym zakresie dostarczają niezwykle cennych informacji dotyczących lokalnych mechanizmów władzy i sposobów podejmowania decyzji. Jest to o tyle istotne, że ukazują one w wielu przypadkach pewne nieformalne aspekty tego zagadnienia.

H. Ósmą grupę problemów stanowią zagadnienia związane z rolą i miejscem PZPR w lokalnym systemie politycznym. Istniejąca literatura koncen-

truje swoją uwagę głównie na relacjach: partia - rady narodowe, partia - administracja. Niewiele jest natomiast prac ukazujących, na podstawie badań empirycznych, miejsce partii w całym lokalnym systemie politycznym.

I. Ostatnią grupę problemów stanowią zagadnienia związane z artykulacją i reprezentacją interesów, a także z zaspokajaniem potrzeb społecznych. Wydaje się, że z punktu widzenia funkcjonowania społeczności lokalnych jest to niezwykle istotny problem, gdyż ukazuje on mechanizm powstawania decyzji na szczeblu lokalnym.

Przedstawiony powyżej katalog problemów posiada charakter umowny, gdyż w wielu publikacjach wymienione zagadnienia są rozpatrywane łącznie; w jednej pracy przejawia się na ogół kilka problemów.

Obecnie przejdziemy do bliższej charakterystyki problemów, sygnalizowanych w literaturze, a wchodzących w skład wymienionych grup zagadnień.

A. Badania nad mechanizmem funkcjonowania władzy lokalnej nie mają w Polsce rozwiniętej tradycji. Przyczyn tego upatruje S. Nowakowski w tym, że w polskich warunkach nie wytworzyła się w większym stopniu forma samodzielności jako szkoła życia społecznego i jako element więzi. „W czasach przed rozbiorowych - pisze autor - społeczności wiejskie żyły pod przemożnym wpływem dworu, który decydował o wszystkim. Nie uformował się także w miastach samorząd na wzór włoski lub angielski. Wiek XIX, który w większości krajów zachodnioeuropejskich wykształcił samorząd lokalny, na terenach polskich tylko połowicznie wykorzystywany był do tych celów"[20]. Wprawdzie wieś polska wykazała wiele aktywności w kierunku utrzymywania języka, kultury i tradycji, to jednak były to najczęściej działania negatywne, podejmowane w opozycji wobec władz zaborczych.

J. Turowski[21] zwraca uwagę na występowanie rozbieżności w literaturze socjologicznej gdy chodzi o samo określenie społeczności lokalnej. Występuje tu wielość stanowisk teoretycznych w ujmowaniu i wyjaśnianiu rzeczywistości grup lokalnych. Duże rozbieżności mają też miejsce w odniesieniu do samego znaczenia kierunków zmian i perspektyw rozwojowych tych grup. Dość często pojawiają się poglądy o „zmierzchu" społeczności lokalnych, o nie odpowiedniości ich w stosunku do struktury zindustrializowanego, ruchliwego i zurbanizowanego współczesnego społeczeństwa. Autor omawia różne stanowiska teoretyczne w ujmowaniu społeczności lokalnych ekologiczne, funkcjonalno-strukturalne, interakcyjne i świadomości grupowej.

B. Na gruncie socjologii stosunków politycznych, pracą początkującą cykl publikacji stanowiących prezentację wyników badań empirycznych w zakresie funkcjonowania władzy lokalnej była praca Z. Baumana „Struktura

---

[20] S. Nowakowski, Społeczność lokalna w powojennej Polsce, Kultura i Społeczeństwo nr 1/1969 s. 49.

[21] J. Turowski, Społeczność lokalna, Studia Socjologiczne nr 3/1977 s. 112-122.

władzy społeczności lokalnej"[22]. Badania podejmowane przez tego autora oraz grono jego współpracowników z Katedry Socjologii Stosunków Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, miały duże znaczenie zarówno poznawcze jak i metodologiczne.

Rozwinięto i sprecyzowano terminologiczną siatkę pojęć takich jak: elita władzy, elita wpływu, grupa interesu, do tej pory nie stosowanych na szerszą skalę, a przydatnych dla analizy władzy społeczności lokalnych[23]. Z. Bauman zajmował się też rozpatrywaniem ewentualnej przydatności badań nad władzą lokalną na gruncie amerykańskiej socjologii i nauk politycznych.

W pracach W. Narojka[24] odzwierciedlenie znalazła kwestia analizy mechanizmu podejmowania lokalnych decyzji, przy użyciu kategorii „ludzi władzy" i „ludzi wpływu". Autor ten sformułował przykładowy katalog zagadnień, jakimi objęte być winny badania podejmowane w skali miasta.

Kategoria „grupy interesu" w społeczności wiejskiej znalazła odzwierciedlenie również w pracach W. Adamskiego widzącego grupy te jako rezultat „sprzeczności w społecznym rozwoju wsi polskiej, a w szczególności w wyniku sprzeczności pomiędzy wysokim stopniem rozbudzenia potrzeb i aspiracji ludności wsi a ograniczonymi ekonomicznie i administracyjnie możliwościami ich realizacji"[25].

Warto również zwrócić uwagę na propozycje teoretyczne J. Tarkowskiego, zawierające wskaźniki tzw. aktywności społeczności lokalnej, obejmujące czyny władcze, lokalne reakcje na inicjatywy wyższych szczebli oraz wskaźniki aktywności samych władz lokalnych[26].

Problem badań nad autorytetami lokalnymi podnosił S. Dziabała, zajmując się kwestią analizy konwencji terminologicznych związanych z terminem „autorytet" i typologii tego pojęcia. Autor ten ustalił również hipotezy wstępne oraz zakres problematyki badawczej nad autorytetami w środowisku wiejskim[27].

Trudno przecenić znaczenie podjętych już w drugiej połowie lat sześćdziesiątych wysiłków na rzecz metodologicznego określenia badań nad funkcjonowaniem władzy lokalnej. Pozwoliło to bowiem na formułowanie proble-

---

[22] Opublikowana w: Studia Socjologiczno-polityczne nr 12/1962.

[23] Zob. tamże, s. 14-25.

[24] W. Narojek, Założenia studium nad ludźmi władzy miasteczka, Studia Socjologiczno-polityczne, nr 12/1962 s. 36-39. System władzy w mieście, Ossolineum 1967.

[25] W. Adamski, Grupy interesów w społeczności wiejskiej, Ossolineum 1967. Praca ta stanowi raczej charakterystykę społeczności niż władzy lokalnej.

[26] Zob. J. Tarkowski, Aktywność społeczności lokalnej (propozycje badawcze), Studia Socjologiczno-polityczne nr 23/1967.

[27] S. Dziabała, Teoretyczna i metodologiczna problematyka badań nad autorytetami lokalnymi, (w:) Problemy struktury i aktywności społecznej, Warszawa 1970.

matyki, stawianie hipotez, a także projektowanie metod badawczych, mających znaczenie warsztatowe, również w stosunku do badań strukturalnych. „Stwarzało to - pisze B. Olszewska-Dyoniziak - jedną z nielicznych w badaniach społecznych sytuacje, w której można stosować metody eksperymentalne oraz dawało stosunkowo najlepszy wgląd w funkcjonowanie mechanizmów społecznych"[28]. Stworzyło to również dogodne warunki realizacji wielu zadań polityki społecznej.

W. Narojek stworzył pewien teoretyczny model badania socjalistycznego systemu politycznego przez pryzmat procesów decyzyjnych. Model ten został wykorzystany przy realizacji i opracowywaniu konkretnych badań empirycznych nad władzą lokalną w kilku miastach Polski. Decyzje polityczne są w nim rozpatrywane jako swoisty „produkt władzy o konkretnym znaczeniu społecznym[29].

C. Dokonana w I połowie lat siedemdziesiątych reforma administracji oraz prowadzenie nowego podziału terytorialnego państwa, znalazło swoje odbicie w literaturze naukowej.

Wśród wielu prac z tej problematyki należy zwrócić uwagę na opracowanie Z. Leońskiego „Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowych". Kreśli on zmiany w strukturze i kompetencjach organów terenowych poszczególnych szczebli zarządzania państwem. Wskazuje przy tym, że dokonana reforma nakazuje potrzebę nowego spojrzenia na zasady centralizmu demokratycznego, a w szczególności podwójnego podporządkowania. Ukształtował się w wyniku reformy nowy jakościowo układ zależności pionowych i poziomych[30].

Reforma administracji spowodowała, oddzielenie organów władzy i administracji i jak pisze S. Gebert, zbliżyła system działania rad do działalności Sejmu, „... pogłębiając jednocześnie działania organów przedstawicielskich na wszystkich szczeblach zarządzania"[31].

D. Problem reformy administracji i nowego podziału terytorialnego państwa jest bardzo często analizowany w polskiej literaturze przez pryzmat badań empirycznych dotyczących funkcjonowania rad narodowych.

W taki sposób podchodzi do tej problematyki B. Zawadzka[32]. Omawia ona wyniki badań empirycznych prowadzonych przez Instytut Państwa i Prawa PAN w 1976 roku. Głównym ich przedmiotem było funkcjonowanie gminnego

---

[28] B. Olszewska-Dyoniziak, Metodologiczne i socjologiczne problemy badań nad społecznościami lokalnymi, Studia Socjologiczne nr 1/72.

[29] Zob. W. Narojek, Socjologiczno-polityczne aspekty procesu decyzyjnego, (w:) Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna, red. W. Morawski, Warszawa 1979, s. 459-460.

[30] Zob. Z. Leoński, Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, Poznań 1976 s. 51.

[31] S. Gebert, Władza i administracja terenowa po reformie, Warszawa 1978 s. 78.

[32] Zob. B. Zawadzka, Gmina jako jednostka podstawowa (niektóre problemy), Organizacja-Metody-Technika nr 9/1977.

organu przedstawicielskiego po reformie 1972 roku i w mniejszej mierze działalność administracji gminnej. Autorka dochodzi do wniosku, iż postulat reformy, jakim było stworzenie silnych gmin, zdolnych do spełnienia roli podstawowej jednostki podziału terytorialnego, został dotychczas częściowo spełniony. Gminy zostały wprawdzie wystarczająco wyposażone w niezbędne prawne przesłanki spełniania roli jednostek podstawowych; kompetencje te nie są jednak w pełni wykorzystywane. Powodem takiej sytuacji jest nadmierność dyrektywnych oddziaływań ze strony władz wojewódzkich, przekazanie części swych kompetencji przez naczelników gmin oraz trudności z istnieniem wielu krzyżujących się ze sobą „terytorialnych podziałów specjalnych". Samodzielność gminy jest poważnie ograniczona.

Ta sama autorka w innej pracy ocenia funkcjonowanie społecznych ogniw systemu władzy gminnej[33]. Stwierdza ona, że biorąc pod uwagę wskaźniki formalne, takie jak liczba sesji, ilość dyskutantów, liczba uchwał to rady narodowe spełniają swoją konstytucyjną rolę. Jednocześnie występuje jednak zjawisko negatywne. Jest nim daleko posunięty formalizm sesji wielu rad. Za demokratycznym trybem kryje się nadal uboga treść. Dyskusje dotyczą szczegółów nie mających istotniejszego znaczenia i niezmieniających treść uchwały. Na sesjach nie dyskutuje się o sprawach zasadniczych, brak jest kontrowersji i różnicy stanowisk w sprawach dotyczących kierunków rozwoju społeczności lokalnych.

Przedmiotem badań były również organy władzy szczebla podstawowego na terenie Dolnego Śląska[34]. Badania te prowadzono w latach 1976-1978 a ich celem było ukazanie faktycznych rezultatów wcielania w życie ustawy o radach narodowych i innych przepisów prawnych normujących podstawowe instytucje prawno-ustrojowe władzy i administracji terenowej[35]. Przedmiotem badań było wyjaśnienie trzech głównych kierunków funkcjonowania wybranych ogniw systemu rad narodowych i ich organów w zakresie: a) doskonalenia form kierownictwa, b) pogłębienia demokratyzmu i samorządności, c) zwiększenia efektywności i samodzielności działania administracji gminnej[36]. Przedmiotem zainteresowania autorów badań była działalność sesyjna gminnych rad narodowych, ich działalność uchwałodawcza ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia inspiracji uchwałodawczej a także działanie poszczególnych elementów struktury rad narodowych - prezydium i komisji. Niewątpliwym walorem tego opracowania jest ukazanie procesu uchwałodawczego, chociaż trudno w tym przypadku mówić o obrazie całego mechanizmu od inicjatywy uchwałodawczej do podjęcia uchwały[37].

---

[33] Zob. S. Zawadzka, Gminne rady narodowe w świetle reformy. Założenia i realizacja, (w:) Studia Socjologiczne nr 2/1978.

[34] Zob. Struktura i funkcjonowanie rad narodowych i ich organów w świetle badań empirycznych, red. A. Patrzałek i H. Rot, Acta Universitaties Wratislaviensis nr 591, Prawo CIV.

[35] Tamże, s. 3.

[36] Tamże, s. 5.

[37] Tamże, s. 47-59.

Zagadnienie realizacji przez rady narodowe funkcji opisu samorządu społecznego omawia W. Sokolewicz[38]. Stwierdza on, że obserwacja praktyki działania rad narodowych w zakresie realizacji funkcji podstawowego organu samorządu społecznego pozwala uchwycić wiele pozytywnych skutków społeczno-politycznych. Zaliczyć do nich można: a) wzmocnienie zainteresowania rozwojem rad działalności organizatorskiej wśród społeczności lokalnej, b) zwiększenie wrażliwości rad na impulsy otrzymywane ze strony różnych środowisk społecznych, c) rozszerzenie współpracy rad z organami samorządu mieszkańców. Istnieje również element negatywny wynikający z trybu sporządzania i uchwalania budżetu terenowego, który nie pozwala na pełne wykorzystanie inicjatywy i pomysłowości radnych[39]. Elementem negatywnym są również częste zmiany w budżecie dokonywane przez administrację bez kontroli ze strony radnych.

Funkcjonowanie władzy lokalnej jest analizowane przez pryzmat podejmowanych w lokalnym systemie politycznym decyzji. J. Wiatr wskazuje na możliwość teoretycznego wyodrębnienia następujących sfer decyzji politycznych w zależności od stopnia autonomiczności decyzji lokalnych: a) sfera spraw ogólnopaństwowych zdecydowanych centralnie i egzekwowanych przez aparat podległy wyłącznie władzom centralnym, b) sfera spraw ogólnopaństwowych decydowanych centralnie, ale realizowanych przy udziale organów władzy niższego szczebla, c) sfera spraw wynikających z przystosowania ogólnych dyrektyw państwowych do warunków określonego terenu, d) sfera spraw decydowanych w zasadzie na szczeblu lokalnym, ale pod kontrolą władz wyższego szczebla, e) sfera spraw znajdujących się faktycznie w wyłącznej gestii władz lokalnych[40].

W literaturze politologicznej oraz prawniczej bardzo często występują opisy funkcjonowania rad narodowych, jako jednego z elementów lokalnego systemu politycznego. Problem ten porusza W. Narojek omawiając wyniki badań prowadzonych przez Z. Baumana a dotyczących struktury władzy lokalnej w wybranych miejscowościach[41]. Natomiast E. Machowski na przykładzie miejskiej rady narodowej analizuje problem aktywności radnych oraz stopień kolegialności decyzji prezydium rady narodowej[42].

Problemom funkcjonowania najniższych ogniw władzy - gminnych rad narodowych, poświęcona jest praca D. Gałaja[43]. We wnioskach autor stwier-

---

[38] Zob. W. Sokolewicz, Działalność rad narodowych jako podstawowych organów samorządu społecznego, Organizacja - Metody - Technika nr 4/1978.

[39] Tamże, s. 3.

[40] Zob. J. Wiatr, Industrializacja socjalistyczna - system polityczny - zagadnienia władzy lokalnej, Studia Socjologiczno-polityczne nr 23/1967 s. 21.

[41] Zob. W. Narojek, Struktura władzy społeczności lokalnej w Polsce, (w:) Studia Socjologiczno-polityczne nr 23/1967 s. 29-43.

[42] Zob. E. Machowski, System zinstytucjonalizowania życia w mieście, Studia Socjologiczno-polityczne nr 14/1963 s. 214-217.

[43] Zob. D. Gałaj, Samorząd wiejski w PRL, Warszawa 1978.

dza, że rzeczywista pozycja rad niższego szczebla jest o wiele słabsza niż by to wynikało z zapisu konstytucyjnego. Powodem takiej sytuacji jest dominacja organów administracji w gminie, która powoduje, że radni swoje funkcje stanowiące i kontrolne mogą spełniać raczej formalnie. Hamuje to rozwój inicjatyw lokalnych. Natomiast pozytywnym elementem lokalnego systemu politycznego są zebrania wiejskie, ze względu na swoją tematykę oraz frekwencję[44].

Mechanizm władzy politycznej w gminie jest również przedmiotem pracy A. Lutrzykowskiego. Analizuje on funkcjonowanie głównych instytucji politycznych (rady narodowej, administracji państwowej partii politycznych) na szczeblu lokalnym[45].

E. W literaturze prawniczej dominuje przede wszystkim analiza podstaw prawnych dla działalności poszczególnych elementów lokalnego systemu politycznego. Uwaga autorów skoncentrowana jest głównie na analizie przepisów prawnych wyznaczających kompetencje i określających zasady działania ogniw władzy oraz organów administracji państwowej.

Szczególnie ciekawe są rozważania K. Działochy i J. Trzcińskiego. Autorzy ci poszukują odpowiedzi na pytanie gdzie tkwi przyczyna sytuacji, w której „... mamy do czynienia z coraz to nowymi prawami rozwoju rad narodowych oraz z idącymi w zasadzie w ślad za tym, odpowiednimi zmianami w ustroju prawnym rad narodowych, jednocześnie zaś z ciągle ograniczonymi efektami praktycznymi dążeń do przekształcenia rad narodowych w realne odpowiednie do wyznaczonej im roli instrukcje demokracji socjalistycznej"[46]. Teza ta sformułowana przez autorów zostaje potwierdzona przez dokumenty partyjne, przez systematyczne badania praktyki rad narodowych a także przez potoczną wiedzę funkcjonującą w świadomości społeczeństwa. Analizując poszczególne rodzaje gwarancji rad narodowych autorzy ci stwierdzają, że podstawowe znaczenie dla roli i miejsca terenowych organów władzy w systemie politycznym posiadają gwarancje strukturalne[47]. Pod tym pojęciem rozumieją oni konstrukcje prawno-ustrojowe o charakterze podstawowym, służące wyznaczeniu pozycji ustrojowej rady narodowej stosownie do zapisu konstytucyjnego, mówiącego o władzy ludu pracującego. Podstawowe znaczenia posiadają tutaj zagadnienia: a) rzeczowego i funkcjonalnego zakresu władzy rad narodowych, b) reprezentatywności rad, oraz c) stosunku rad do innych organów państwowych.

Bogate źródło informacji o podstawach prawnych dla funkcjonowania organów władzy i administracji stanowi praca T. Bocheńskiego, St. Geberta i J. Służewskiego[48]. Oprócz omówienia zagadnień związanych z ewolucją

---

44) Tamże, s. 78-79.

45) Zob. A. Lutrzykowski, Władza polityczna w gminie, Warszawa 1979.

46) K. Działocha, J. Trzciński, Gwarancje pozycji prawno-ustrojowej i jedności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 632, Prawo CIX, Wrocław 1981 s. 3.

47) Tamże, s. 158.

48) Zob. T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej, Warszawa 1977.

instytucji rad narodowych, ważnym elementem tej pracy jest zestawienie wszystkich najistotniejszych przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL.

Do zagadnień modelowych w funkcjonowaniu rad narodowych nawiązuje także S. Zawadzki[49]. Pożądany zdaniem S. Zawadzkiego, model funkcjonowania terenowych organów władzy byłby modelem: a) demokratycznym czyli stwarzający obywatelom szerokie możliwości wpływu na rozwiązywania spraw lokalnych i ogólnopaństwowych, pozwalającym zarazem łączyć centralne planowanie z rozwojem oddolnej inicjatywy społecznej, b) dynamicznym, umożliwiającym kojarzenie interesu ogólnopaństwowego z interesem lokalnym łączącym jednolitość w skali państwowej ze specyficznymi cechami poszczególnych jednostek terytorialnych, c) efektywnym czyli stwarzającym warunki dla kojarzenia w zarządzaniu czynnika politycznego i społecznego z czynnikiem zawodowo-urzędniczym oraz niezbędną wiedzą fachową, zapewniając tym samym przesłanki dla ustalenia prawidłowej hierarchii celów oraz doboru najbardziej efektywnych środków z punktu widzenia wymogów nauki.

F. Bardzo ważnym sygnalizowanym w pierwszej części artykułu problemem jest sprawa relacji . między zakresem samodzielności i kompetencji władz lokalnych na terenie, będącym obszarem jej działania a hierarchicznym podporządkowaniem tej władzy szczeblem wyższym, w ramach centralistycznej struktury działania organów państwa. Dotyczy to zarówno zjawisk, procesów stricto politycznych jak i gospodarczych, zwłaszcza w warunkach wprowadzania reformy gospodarczej. Pisząc o pozycji rad narodowych w systemie sprawowania władzy w okresie obowiązywania „starej ustawy" o radach narodowych, M. Kulesza stwierdza: „W obecnym stanie prawnym rady są terenowym organem jednolitej władzy państwowej. Rady narodowe, jak powiada obowiązująca dziś ustawa, są również podstawowymi ogniwami samorządu społecznego, jednak ich samodzielność w reprezentowaniu społeczności lokalnej podlega ostrej redukcji wobec silnej centralizacji procesów zarządzania - m.in. w sferze gospodarki terenowej. W konsekwencji potrzeby społeczności lokalnej znajdują odzwierciedlenie w praktycznej działalności władzy terenowej na tyle tylko na ile zostaną zaakceptowane jako element zasadniczej linii działania władzy państwowej[50]. Temu niewątpliwemu mankamentowi starej ustawy przeciwdziałać miały ustalenia „nowej" ustawy uchwalonej przez Sejm 1983 roku. Trudno jednak już obecnie znaleźć w literaturze politologicznej syntetyczną ocenę skutków jej funkcjonowania.

Problem poszerzania samodzielności rad jako organów władzy lokalnej dotyczy nie tylko kompetencji prawno politycznych. Bardzo ważną kwestią jest też sprawa wpływu na funkcjonowanie gospodarki danego regionu.

---

[49] Zob. Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach, 24-28.09.1974, Ossolineum 1976, s. 37.

[50] Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej, red. M. Kulesza, Warszawa 1982 (na prawach rękopisu) s. 153.

E. Ochendowski analizując zakres i sposób oddziaływania rad narodowych na komunalne przedsiębiorstwa miejskie i gminne w latach siedemdziesiątych stwierdza, iż „nie można obciążać organów stopnia podstawowego (zarówno przedstawicielskich jak i administracji - P.A., K.G.) odpowiedzialnością za dziedzinę gospodarki komunalnej bez podporządkowania im jednostek organizacyjnych, zaspokajających potrzeby komunalne mieszkańców miast i gmin"[51].

G. W systemie politycznym funkcjonują określone instytucje. W ich ramach działają konkretni ludzie, tworzący lokalne grupy przywódcze. Badania w tym zakresie dostarczają interesujących informacji dotyczących lokalnych mechanizmów decyzyjnych.

J. Tarkowski stwierdza, że „w każdym mieście działa system mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form integracji"[52]. System ten jest płaszczyzną wymiany informacji o działalności ich organizacji lokalnych, kontroli i koordynacji ich działalności oraz wytyczania kierunków wspólnego działania. Efektem tych międzyorganizacyjnych kontaktów jest koncentracja kluczowych ról polityczno-społecznych w rękach wąskiego aktywu terytorialnego.

Badania przeprowadzone przez A. Przeworskiego i K. Ostrowskiego w połowie lat sześćdziesiątych w trzydziestu powiatach, pozwoliły im na sformułowanie wniosków, iż „... granice między instytucjami lokalnymi są w znacznej mierze fikcyjne, gdyż działacze pełnią jednocześnie role należące formalnie do różnych instytucji. Szczególnie ważne z punktu widzenia lokalnego podejmowania decyzji jest pełnienie wielu ról jednocześnie, w wyniku czego mamy do czynienia jednocześnie, w wyniku czego mamy do czynienia z sytuacją, że każda podejmowana w lokalnym systemie politycznym decyzja nie może być traktowana jako decyzja określonej instytucji, lecz jako wynik kolektywnego działania kierownictwa lokalnego[53]".

Wniosek powyższy został potwierdzony w dziesięć lat później przez W. Narojka, prowadzącego badania na szczeblu gromad[54]. Podkreśla on fakt istnienia silnej uniii personalnej, będącej głównym mechanizmem wewnętrznej konsolidacji lokalnego systemu politycznego.

Do zagadnień związanych z władzą lokalną nawiązuje również S. Dziabała. Prowadzi on ciekawe rozważania dotyczące konsekwencji terminologicznych związanych z terminem „autorytet", typologii tego pojęcia i zakresu problematyki badawczej[55]. Rozważania S. Dziabały koncentrują się wokół zagadnienia autorytetu w środowisku wiejskim.

---

[51] E. Ochendowski, Zadania i organizacja gospodarki komunalnej po reformie administracji terenowej, Organizacja - Metody - Technika nr 3/1976 s. 6.

[52] J. Tarkowski, Determinanty... wyd. cyt. s. 56.

[53] A. Przeworski, K. Ostrowski, Local Leadership in Poland, The Polish Sociological Bulletin nr 2/1967 s. 58.

[54] Zob. W. Narojek, Socjologiczne aspekty funkcjonowania systemu społeczno-politycznego gromady, (w:) Gromadzkie rady narodowe w świetle badań empirycznych przed reformą, Warszawa 1973 s. 313-314.

[55] Zob. St. Dziabała, Teoretyczne i metodologiczna... wyd. cyt. s. 100-139.

Funkcjonowanie grup przywódczych na szczeblu politycznym, gospodarczym i społecznym w środowisku wiejskim poświęcona jest także praca W. Mleczki[56].

H. W lokalnym systemie politycznym dominującą siłą polityczną jest partia robotnicza. W literaturze zagadnienie roli i miejsca partii w lokalnym systemie władzy wprowadza się przede wszystkim do relacji: partia - rady narodowe oraz partia - organy władzy państwowej.

J. Kuciński prezentuje relacje partia - rady narodowe w ujęciu historycznym i analizuje problem kształtowania się partyjnej koncepcji ogniw władzy szczebla terenowego w latach 1948-1980[57]. Autor stoi na stanowisku, że myśl programowa PZPR miała dla kształtowania i rozwoju rad narodowych w PRL najważniejsze znaczenie. Przeprowadzona analiza oparta jest na publikowanych i niepublikowanych dokumentach partyjnych, wystąpieniach członków kierownictwa partyjnego a także na publicystyce partyjnej. J. Kuciński umieszcza ewolucję koncepcji PZPR odnośnie rad narodowych w konkretnych warunkach społeczno-politycznych i gospodarczych. W pracy znajdujemy również próbę oceny myśli programowej partii w kwestii funkcjonowania rad narodowych w polskim systemie politycznym.

Problem działania partii na najniższym szczebku zarządzania jest przedmiotem rozważań A. Lutrzykowskiego[58]. Analizuje on miejsce i rolę PZPR w mechanizmie władzy politycznej w gminie. Pisząc o relacji między partią a radami narodowymi S. Gorkin stwierdzał w 1950 roku: „partia uczy, że kierowanie polityczne organami politycznymi należy pojmować jako pomoc dla nich, jako umocnienie ich jako kierownictwo gospodarki, kulturą poprzez organy państwowe nie zaś z pominięciem ich"[59]. W dwanaście lat później A. Zarejczyk podejmując ten sam problem pisze o konieczności rozgraniczenia działalności partyjnej i państwowej, co daje się wskazywać, że nie stracił on na aktualności[60]. Analizując zadania instancji partyjnych oraz radnych - członków partii T. Rudolf dochodzi do wniosku, iż powinni oni „... po pierwsze - dążyć do stałego umacniania roli i pozycji systemu przedstawicielskiego w działalności rad, po drugie - zmierzać do stałego usprawnienia pracy organów wykonawczych rad narodowych, po trzecie - dążyć do zwiększenia wpływów rad narodowych oraz wzrostu ich roli koordynacyjnej w całej gospodarce swojego terenu, po czwarte - dążyć do

---

[56] Zob. W. Mleczko, Władza lokalna w środowisku wiejskim, Studia Socjologiczno-polityczne nr 23/1967 s. 99 i nast.

[57] Zob. J. Kuciński, PZPR-owska koncepcja rad narodowych w latach 1948-80, WSNS Warszawa 1980 s. 157.

[58] Zob. A. Lutrzykowski, Władza... wyd. cyt. s. 207-278.

[59] Zob. S. Gorkin, Partia a rady (stenogram wykładu), Szkoła Partyjna przy KC PZPR, Warszawa 1950 (maszynopis).

[60] Zob. A. Zarajczyk, Kierownicza rola PZPR w działalności rad narodowych, Warszawa 1962, s. 37-40.

dalszego podniesienia poziomu ideowego oraz kwalifikacji radnych i poziomu rad"[61].

I. Ostatnią grupę problemów stanowią zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb społecznych oraz artykulacją i reprezentacją interesów na szczeblu lokalnym.

Interesującą pracą w tym zakresie jest opracowanie K. Jasiewicza będącą unikalną w literaturze polskiej oraz państw socjalistycznych pozycją, stanowiącą studium oparte na wywiadach z radnymi wojewódzkich rad narodowych[62]. Badanie przeprowadzone w 1975 roku pozwoliło dotrzeć do bardzo licznej grupy wojewódzkiego aktywu politycznego w tym do wojewódzkich działaczy partii i stronnictw politycznych. Praca K. Jasiewicza obejmuje ten aspekt badanej problematyki jakie są role społeczne, w których występuje radny. Autor koncentruje swoją uwagę na doniosłości roli radnego jako specjalisty w określonej sferze zagadnień i jako reprezentanta interesów określonych stanowisk.

Raportem z badań nad rolą władz lokalnych w zaspakajaniu potrzeb społeczności lokalnych jest praca zbiorowa napisana pod kierunkiem J.J. Wiatra[63]. Wśród wniosków ogólnych sformułowanych w tym opracowaniu zwraca się uwagę na postulat zwiększenia stopnia autonomii władz lokalnych w zakresie realizacji potrzeb i artykulacji interesów na szczeblu lokalnym.

W. Hacz[64] omawia zagadnienia form artykulacji opinii publicznej i jej sposobów oddziaływania na mechanizm funkcjonowania władzy lokalnej. Biorąc pod uwagę zasadę artykulacji opinii przez czynnik społeczny, podnosi kwestię reprezentatywności dochodząc do wniosku, że ma ona charakter formalny.

Na problem artykulacji i reprezentacji interesów społecznych zwracają również uwagę W. Hacz i A. Jasiński. Uważają oni, że istnieje konieczność formułowania i odrębniania oraz reprezentacji lokalnych interesów gdyż funkcji tej nie mogą pełnić w należytym stopniu scentralizowane organizacje społeczne. Autorzy ci piszą: „skupienie uwagi wyłącznie na problemach regulacji składu politycznego i społeczno-zawodowego rad, a także na proporcji płci i wieku radnych, wywołuje złudzenie „załatwienia" problemu reprezentacji interesów i powoduje niedocenianie potrzeby wyodrębnienia tych szczegółowych interesów, które na terenie działania rady występują i których decyzje rady dotyczą"[65].

---

[61] T. Rudolf, Zagajenie, w: (Główne problemy partyjnego kierownictwa w radach narodowych, materiały na seminarium pt. „Problemy umacniania działalności administracyjnej organów władz terenowych oraz wybrane problemy naukowej organizacji pracy w administracji, Warszawa 1967, s. 4.

[62] Zob. J. Jasiewicz, Role... wyd. cyt.

[63] Zob. Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb, red. J. Wiatr, Warszawa 1981 s. 241.

[64] Zob. W. Hacz, Władza lokalna: opinie, postulaty, kanały artykulacji Studia Socjologiczno-Polityczne nr 23/1967.

[65] W. Hacz, A. Jasiński, Problemy reprezentacji grup interesów w radzie narodowej, Państwo i Prawo nr 3/1964 s. 432.

Prezentowany powyżej przegląd literatury dotyczącej lokalnego systemu politycznego, w pełni potwierdza sformułowaną na wstępie tezę, o braku opracowań ujmujących w sposób całościowy funkcjonowanie lokalnego systemu politycznego. Większość opracować koncentruje swoją uwagę na jednym elemencie systemu politycznego i przez jego pryzmat analizuje działanie systemu. Stąd ze wszechmiar słusznym wydaje się postulat o potrzebie dalszych badań nad funkcjonowaniem społeczności lokalnych i lokalnego systemu politycznego. Jest to o tyle istotne, że w naszej rzeczywistości obserwujemy tendencję do decentralizacji życia politycznego w związku z czym tego typu badania są niezwykle potrzebne.

Bibliografia lokalnego systemu politycznego za lata 1979-1983

Antoszewski A., Władza i samorząd a zagadnienie kompetencji rad narodowych, Państwo i Prawo 1983 z 4.

Bożyk S., Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi, Państwo... 1981 z. 9-12.

Breitkopf J., Doskonalenie funkcji rad jako podstawowych organów samorządu społecznego, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1980 nr 9.

Buczkowski J., Analiza publikacji aktów prawotwórczych terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, Problemy Rad Narodowych 1982 z. 54.

Chojnowski J., Praktyczne aspekty pracy naczelnika gminy z organami samorządu wiejskiego, Organizacja - Metody - Technika 1980 nr 8-9.

Chruściak R., Kształtowanie się koncepcji ustrojowej terenowych organów administracji państwowej w świetle dokumentów PZPR, w: Z zagadnień genezy i rozwoju ideologii ustrojowej Polski Ludowej, wyd. UW, Warszawa 1981.

Chwistek J., Kierunki ewolucji prezydium rady narodowej, Rada... 1981 nr 8.

Chwistek J., Kierunki umacniania rad narodowych i terenowej administracji, Organizacja... 1981 nr 8-9.

Chwistek J., Rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego, Rada...

Dawidowicz W., Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?, Państwo... 1982 z. 3-4.

Dobieszewski A., Treść władzy terenowej, Rada... 1980 nr 22.

Dzun W., Działalność gminnych rad narodowych, Wieś Współczesna 1982 nr 12.

Fuks T., Potrzeby nowej regulacji samorządu wiejskiego i rolniczego. Gmina a samorząd wiejski. Organizacja... 1981 nr 10.

Fuks T., Samorząd mieszkańców w miastach. Założenia - rzeczywistość - oczekiwania, Organizacja... 1981 nr 8-9.

Fuks T., Samorząd - rzeczywistość i oczekiwania, KiW Warszawa 1981.

Fuks T., Rady narodowe a samorząd terytorialny, Państwo... 1983 z. 5.

Fuks T., Rady narodowe w systemie samorządności społecznej, Problemy... 1981 z. 53.

Fuks T., Socjalistyczne państwo a samorząd, Wieś... 1982 nr 3-4.
Fuks T., Zawadzki S., Warunki i potrzeby działalności samorządu wiejskiego, Kronika Wielkopolski 1982 z. 1, 3-4.
Funkcjonowanie systemu władzy i samorządu w gminie, red. naukowa E. Mazurkiewicz, WSNS Warszawa 1979.
Georgica J.P., Tarkowski J., Żółtaniecki R., Władza i polityka lokalna, COM SNP Warszawa 1980.
Gieroń K., Rozwój koncepcji rad, Ideologia i polityka 1980 nr 5-6.
Głowacki S., Zadania rad narodowych. Ewolucja i przyszłość. Organizacja... 1981 nr 4.
Góralczyk W., Z problematyki kompetencji rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, Organizacja... 1981 nr 6.
Habuda L., Problem rozczłonkowania struktury organizacyjnej terenowej administracji państwowej, Problemy... 1981 z. 51.
Hauser R., Organy i jednostki organizacyjne działające „przy" terenowych organach administracji państwowej, Organizacja... 1980 nr 3.
Jachowicz W., Z zagadnień kontroli nad terenowymi organami administracji państwowej, Zeszyty naukowe UJ prace prawnicze 1982 z. 91.
Jagielski J., Ewolucja przepisów prawa o radach narodowych, Rada... 1982 nr 19.
Janku Z., Podziały terytorialne dla celów specjalnych a kompetencje terenowych organów władzy i administracji państwowej, Problemy... 1981 z. 50.
Janku Z., Pozycja prawna miejskich organów władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego, Problemy... 1979 z. 45.
Jaroszyński A., Funkcjonowanie rady narodowej na sesji, Rada... 1981, nr 14.
Karabasz S., Funkcjonowanie organów władzy i administracji państwowej oraz samorządu w gminie o przewadze uspołecznionej gospodarki rolnej (raport z badań), Problemy... 1980 z. 48.
Kasiński M., Indywidualna aktywność radnych wojewódzkiej rady narodowej, Problemy... 1982 z. 54.
Kawalec W., System władz lokalnych w Polsce na tle krajów europejskich, Rada... 1981 nr 19-20.
Korycki S., Partia a rady narodowe, Ideologia... 1983 nr 1.
Korycki S., Rola PZPR w rozwoju terenowych organów władzy i administracji państwowej, Zeszyty naukowe WSNS 1980 nr 1.
Kosel E., Mieszkańcy miast o swym samorządzie, Problemy... 1981 z. 53.
Kowalewski S., Rola administracji terenowej w zakresie umocnienia ludowładztwa, Organizacja... 1981 nr 6.
Kowalewski S., System pracy administracji terenowej - kierunki przemian do roku 2000, Organizacja... 1982 nr 6.
Kowalewski S., System pracy administracji terenowej - kierunki przemian do roku 2000, Organizacja... 1982 nr 6.
Kowalewski S., Zych J., Wybrane kierunku usprawnienia działalności organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz urzędów gmin, Organizacja... 1980 nr 8-9.

Kownacki P., Zawadzka B., Badania systemu rad narodowych, Rada... 1982 nr 16.

Kryszeń G., Instytucja pozbawienia radnego mandatu uchwałą rady narodowej, Państwo... 1982 z. 12.

Kuc B., Źródła niesprawności funkcjonowania administracji terenowej, Organizacja... 1981 nr 7.

Kulesza M., Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej, Państwo... 1983 z. 3.

Kwilecki A., Rola samorządu w aktywizacji życia społeczno-politycznego wsi polskiej, Kronika... 1981 nr 3-4.

Lang J., Pierwszy etap prac nad unifikacją samorządu terytorialnego w Polsce, Organizacja... 1982 nr 3.

Lang J., Ustrój administracji terytorialnej w Polsce międzywojennej, Rada... 1983 nr 4.

Leoński Z., Rady narodowe a organizacje społeczne i samorządowe, Rada... 1981 nr 11.

Longchamps M., Wokół reformy władzy i administracji w terenie, Państwo... 1983 z. 5.

Łojko E., Samorząd mieszkańców w osiedlach spółdzielczych (mity a rzeczywistość, Kultura i Społeczeństwo 1980 nr 3-4.

Malinowski L., Struktura i funkcjonowanie władzy w gminie. Studium socjologiczno-polityczne na przykładzie wybranych gmin woj. siedleckiego, WSRP w Siedlcach, Siedlce 1979.

Malinowski L., Z problematyki samorządu wiejskiego, Studia Nauk Politycznych 1983 nr 1-2.

Małysz J., Uwagi o samorządzie wsi, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1982 nr 3-4.

Matwiejczuk E., Wybrane pronlemy funkcjonowania samorządu mieszkańców wsi, Organizacja... 1981 nr 3.

Piątek S., Kierunki rozszerzenia uprawnień rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, Organizacja... 1981 nr 3.

Piekara A., Społeczności i instytucje lokalne - metoda badań porównawczych (na przykładzie Polski, Jugosławii i Szwajcarii), Studia... 1980 nr 6.

Ratajczak K., Rola samorządu wiejskiego w procesie intensyfikacji produkcji rolnej, Kronika... 1982 nr 1.

Rot H., Ewolucja demokracji lokalnej w Polsce Ludowej (1944-1975), Acta Univ. Wratisl. Prawo, 1980 t. 75.

Rot H., Rady narodowe na sesjach, Rada... 1981 nr 10.

Romanow A., Samorząd wiejski w oczach rolnika, Wieś... 1981 nr 7.

Romanowski T., Samorząd na wsi, Ideologia... 1981 nr 1.

Secomski K., Rady narodowe i samorząd terytorialny, Nowe Drogi 1982 nr 6.

Secomski K., Rady narodowe i samorząd terytorialny w świetle projektu nowej ustawy, Rada... 1982 nr 19.

Służewski J., Wojewoda w systemie administracji państwowej, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1981.

Smoktunowicz E., Rady narodowe w systemie politycznym PRL, Problemy... 1981 z. 50.
Sokolewicz W., Przemiany polityczne a rady narodowe, Rada... 1982 nr 12.
Sokolewicz W., Przed zmianą ustawy o radach narodowych, Państwo... 1981 z. 7.
Sokolewicz W., Samorząd terytorialny w państwie socjalistycznym, Nowe... 1983 nr 1.
Styczyński W., Doskonalenie struktury administracji terenowej w latach siedemdziesiątych, Rada... 1980 nr 1-2.
Szajdakowska K., Ustawa o radach narodowych - kierunki kolejnej nowelizacji, Organizacja 1981 nr 3.
Szpringer M., Perspektywa roli rad w gospodarce narodowej, Rada... 1981 nr 10.
Szpringer M., Ustrojowa rola rad narodowych a jej funkcja ekonomiczna, Ossolineum Wrocław 1981.
Szpringer M., Zawadzki S., Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie kompleksowego rozwoju ich terytorium, Problemy... 1979 z. 46.
Świątkiewicz J., Działalność terenowych organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA, Problemy... 1982 z. 54.
Tegler E., Terenowa gospodarka budżetowa w świetle nowej ustawy o radach narodowych, Przegląd Zachodnio-Pomorski 1982 z. 3-4.
Tegler E., Terenowe organy władzy i administracji państwowej na Pomorzu Zachodnim w 35-leciu PRL, Przegląd... 1980 z. 2-3.
Turowski J., Rozwój samorządu mieszkańców miast, Studia socjologiczne 1982 nr 1-2.
Turska A., Samorządność osiedlowa. Studium empiryczne, KiW Warszawa 1982.
Ura E., Uprawnienia terenowych organów władzy i administracji państwowej w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, Nowe Prawo 1982 nr 3-4.
Waligórski M., Samorząd mieszkańców miast, Rada... 1981 nr 9.
Wiatr J.J., Samorząd społeczny w systemie politycznym Polski Ludowej, Wieś... 1983 nr 1.
Wilkanowicz M., Nowe rozwiązania umacniające samorząd wiejski, Rada... 1981 nr 14.
Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb. Studium sześciu miast, praca zbiorowa pod red. J.J. Wiatra, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1981.
Wróblewski J., Modele terenowego organu administracji i problemy jego doskonalenia, Problemy... 1980 z. 49.
Wykrętowicz S., Decentralizacja i samorząd, Kronika... 1982 nr 1, 1981 nr 3-4.
Zakrzewska J., Przemiany władzy lokalnej, Studia prawnicze 1981 z. 1-2.
Zakrzewski W., Rady narodowe i ich aparat wykonawczy, Rada... 1981 nr 11.
Zell Z., Samorządowa koncepcja rad, Rada... 1982 nr 12.

Zembaty A., Rady narodowe jako instytucje demokracji socjalistycznej. Wybrane problemy, Studia Nauk... 1982 nr 3-4.

Zieliński E., Samorząd społeczny w systemie demokracji socjalistycznej, Ideologia... 1982 nr 11.

Zawadzka B., Efektywność działania rad narodowych, Nowe Drogi 1980 nr 3.

Zawadzka B., Gminne organy władzy i administracji a instytucje podporządkowane i niepodporządkowane, Rada... 1980, nr 10.

Zawadzka B., Rady narodowe a samorząd terytorialny, Wieś... 1982 nr 3-4.

Zawadzka B., Rady narodowe a samorządy w świetle projektów nowych regulacji ustawowych, Państwo... 1981 z. 7.

Zawadzka B., Rola rad narodowych w systemie społeczno-politycznym PRL, Państwo... 1983 nr 2.

Zawadzka B., W sprawie charakteru prawnego rad narodowych, Problemy... 1982 z. 54.

Zawadzka B., Warunki samorządności rad narodowych, Państwo... 1982 z. 11.

Zawadzki S., Tendencje rozwoju rad narodowych w świetle badań prawnoempirycznych, Problemy... 1981 z. 50.

Zawadzki S., Chwistek J., Rady narodowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, KiW Warszawa 1981.