



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej

Author: Marek Barański

Citation style: Barański Marek. (1995). Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Marek Barański



Program pilotażowy

w opiniach

środowiska samorządowego

i pracowników

administracji rządowej

***Program pilotażowy
w opiniach
środowiska samorządowego
i pracowników
administracji rządowej***

**Prace Naukowe
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 1524**

Marek Barański

**Program pilotażowy
w opiniach
środowiska samorządowego
i pracowników
administracji rządowej**

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Katowice 1995

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Piotr Dobrowolski

Recenzent
Bronisław Gołębiowski



N 286/1524

Redaktor
Barbara Konopka

Redaktor techniczny
Alicja Zajączkowska

Korektor
Barbara Malska

Copyright © 1995
by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 83-226-0643-5

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice

Wydanie I. Nakład: 250 + 50 egz. Ark. druk. 7,75 + wklejka. Ark. wyd. 9,0.
Przekazano do składu w październiku 1995 r. Podpisano do druku w grudniu 1995 r.
Papier offset kl. III, 70 g, 70x100 Cena 4 zł

Skład i łamanie: Pracownia Składu Komputerowego
Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Śląskiego
ul. 3 Maja 12, 40-096 Katowice

4,00

J-148/96/1

Spis treści

Wstęp	7
Charakterystyka miast pilotażowych	13
Charakterystyka obiektu badań	13
Oświata, wychowanie i kultura w miastach pilotażowych	26
Opieka zdrowotna	31
Infrastruktura miast pilotażowych po przejęciu nowych zadań	33
Charakterystyka liderów	38
Program pilotażowy w teorii i praktyce	44
Znajomość założeń programu pilotażowego	45
Zadania pilotażowe jako najżywotniejsze sprawy mieszkańców	49
Ocena sposobu wdrażania programu pilotażowego w opiniach administracji samorządowej i rządowej	56
Rola grup interesu w procesie wdrażania programu pilotażowego	62
Program pilotażowy jako proces decentralizacji władzy państwowej ..	67
Zasady wdrażania programu pilotażowego	67
Rozszerzenie zakresu przedmiotowego władzy lokalnej i wzmocnienie autorytetu jako rezultat procesu decentralizacji władzy państwowej ..	72
Program pilotażowy jako próba rozszerzenia uczestnictwa obywateli w procesie zarządzania	78
Podsumowanie	95
Aneks	103
Bibliografia	118
Summary	120
Zusammenfaßung	122

Wstęp

Program pilotażowy adresowany do 46 największych miast miał być pierwszym etapem reformy administracji publicznej, mającej w przyszłości objąć reformę powiatową oraz reformę administracji rządowej.

Celem programu pilotażowego — jak pisali autorzy — było „zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań, kompetencji i finansów na terenie największych miast polskich, ustalenie jasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między administracją rządową i samorządową”¹. Miastom uczestniczącym w programie pilotażowym zostały przekazane znajdujące się dotychczas w gestii administracji rządowej zadania i kompetencje w wielu dziedzinach, z których do najważniejszych należą: gospodarka gruntami, budownictwo, zarząd dróg krajowych i wojewódzkich, szkolnictwo podstawowe oraz ponadpodstawowe, zarządzanie częścią placówek służby zdrowia, uprawnienia wynikające z ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 1992, nr 11, poz. 41; nr 26, poz. 114), wydawanie zezwoleń na prowadzenie drobnej wytwórczości oraz na publi-

¹ *Program pilotażowy reformy samorządowej*. [Materiał powielony]. Warszawa 1993.

czną działalność artystyczną, rozrywkową, a także sportową, ochrona przeciwpożarowa i inne. Szczegółowy zakres zadań adresowanych do miast został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazania (Dz. U. nr 65, poz. 309). Rozporządzenie opiera się na dwóch ustawach: ustawie budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 14, poz. 64) oraz ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 951; nr 34, poz. 199; nr 43, poz. 253; nr 89, poz. 518; Dz. U. 1991, nr 4, poz. 18; nr 110, poz. 473; Dz. U. 1992, nr 85, poz. 428; nr 100, poz. 499; Dz. U. 1993, nr 17, poz. 78).

Program pilotażowy zakładał samodzielność decyzji samorządów, które dotyczyły przystąpienia gminy do jego realizacji. Z każdym oddzielnie spośród zainteresowanych miast rząd w osobie wojewody zawierał porozumienia określające wzajemne zobowiązania stron kontraktu i warunki wprowadzenia reformy. Zamierzeniem rządu było gwarantowanie finansowego bezpieczeństwa operacji przekazywania miastom nowych zadań oraz mienia niezbędnego do ich wykonywania. Jak twierdzili autorzy programu pilotażowego, metody finansowania zadań ze środków budżetu państwa służyć miały zwiększaniu samodzielności miast i promować oszczędność. Zakładano, iż „wydatki gmin biorących udział w programie pilotażowym miały być ocenione przez rząd wyłącznie pod kątem legalności, a nie sposobu wykorzystania i, co bardzo ważne, zaoszczędzona przez miasta część dotacji pozostać miała w ich dyspozycji”².

Proces wdrażania programu pilotażowego stanął pod znakiem zapytania w konsekwencji zmiany rządu, jako następstwa wyborów parlamentarnych, które odbyły się we wrześniu 1993 r. Odmienny

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także i trybu ich przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309).

od swoich poprzedników punkt widzenia na sprawy reformy administracji publicznej prezentowali członkowie nowej koalicji rządowej. Jednak wysoki stopień zaawansowania programu pilotażowego (rady miejskie podjęły decyzje o przystąpieniu do programu do końca sierpnia 1993 r.) oraz determinacja przedstawicieli samorządów w działaniach na rzecz rozszerzenia swoich kompetencji spowodowały, iż zawieszony na krótko proces przejmowania przez administrację samorządową nowych zadań i kompetencji od administracji rządowej był kontynuowany.

W drugiej połowie października 1993 r. wszystkie miasta, które zgłosiły gotowość przystąpienia do programu pilotażowego, podpisały porozumienia z wojewodami występującymi w imieniu właściwych organów administracji rządowej. Tekst porozumienia zawiera 4 załączniki oraz aneks — sporządzony dnia 14 grudnia do zawartego 22 października 1993 r. porozumienia między Wojewodą Katowickim a prezydentami miast³ w sprawie przekazywania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonywania organom gmin. Sporządzone aneksy były konsekwencją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1993 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania (Dz.U. 1993, nr 115, poz. 510).

Teksty porozumień weszły w życie dnia 1 stycznia 1994 r. Rezultatów wdrażania programu pilotażowego należy upatrywać w następujących zjawiskach:

1. Przekazanie przez administrację rządową licznych zadań i kompetencji organom samorządowym, co należy traktować jako przejaw decentralizacji władzy. W jego wyniku kilkadziesiąt zadań, znajdujących się w kompetencji rządowej administracji ogólnej

³ Powołuję się na ujednolicony tekst porozumień zawartych między wojewodą i prezydentami miast, skonstruowany między innymi w ramach prac Konwentu Prezydentów Miast uczestniczących w programie pilotażowym.

i specjalnej zostało przekazane organom władz lokalnych do samodzielnego wykonania.

2. Jasny i precyzyjny podział zadań i kompetencji między organy administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Istota tego podziału polega na jednoczesnym przekazaniu administracji samorządowej oprócz kompetencji również odpowiedzialności. Jest to sprawa niezwykle ważna, gdyż idzie tutaj o kompleksowy charakter przekazania zadań, kompetencji i odpowiedzialności. W nowej sytuacji gmina, od początku do końca, jest odpowiedzialna za realizację przyjętych na siebie zobowiązań.

3. Zwiększenie autonomii gminy ze względu na rozszerzony zakres spraw publicznych. Nowe zadania i związane z nimi odpowiedzialność, jak również samodzielność w ich wykonywaniu powodują zwiększenie zakresu (pola, przedmiotu) władzy lokalnej. Organy przedstawicielskie władzy lokalnej poszerzają pole swego oddziaływania na te dziedziny życia społecznego, które dotąd były zarządzane przez organy administracji rządowej. Gmina w coraz większym stopniu staje się niezależna od organów administracji rządowej.

4. Przekazanie i przejęcie — wraz z zadaniami i kompetencjami — jednostek organizacyjnych, wymienionych szczegółowo w załączniku do porozumienia. Owe załączniki zawierają wykaz następujących jednostek organizacyjnych:

- jednostki pomocy społecznej,
- jednostki służby zdrowia,
- jednostki oświaty prowadzone przez kuratorium, Ministerstwo Kultury i Sztuki oraz Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej,
- jednostki kultury.

Odrębny fragment porozumienia traktujący o przekazaniu i realizacji zadań zobowiązujących gminy do prowadzenia działalności o charakterze ponadlokalnym w zakresie dotychczasowym. Dotyczy to przede wszystkim zadań i kompetencji w zakresie prowadzenia i wykorzystania dróg krajowych i wojewódzkich oraz niektórych placówek oświatowo-kulturalnych. Zmiana przez gminę dotychczasowych zadań i kompetencji jest możliwa po uzyskaniu zgody organu administracji rządowej, dotychczas właściwego do prowadzenia jednostki.

W celu realizacji zadań i kompetencji przekazanych miastom przez organy administracji rządowej, tymże gminom zostało przekazane nieodpłatnie mienie służące użyteczności publicznej. Tekst rozporządzenia Rady Ministrów zakłada przekazanie oprócz mienia Skarbu Państwa innych środków służących użyteczności publicznej, o ile są one związane z realizacją zadań i kompetencji przekazanych gminom.

Przekazanie gminom — razem z zadaniami i kompetencjami — infrastruktury społecznej niezbędnej do realizacji zadań będących przedmiotem porozumienia między administracją rządową i samorządową prowadzi do rozbudowy (zwiększenia) własności komunalnej o nowe jednostki organizacyjne gminy. Powstała sytuacja prawna tych jednostek zmienia ich dotychczasową rolę w układzie podmiotów gospodarujących. Stają się one częścią organizacji (gospodarującej) gminy. Paragraf 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. zawiera następującą konkluzję: „Przekazywane jednostki organizacyjne stają się z dniem 1 stycznia 1994 r. komunalnymi jednostkami organizacyjnymi.”⁴

5. Przejęcie nowych zadań i kompetencji przez gminy dokonało się w warunkach nie zmienionego systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego. Oczekiwania władz samorządowych wiązały się z otrzymaniem środków finansowych z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnych. Tymczasem norma rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. zakładała finansowanie zadań, będących przedmiotem porozumienia, z budżetu państwa — w części, której dysponentem jest wojewoda. Finansowanie to miałyby przybrać formę dotacji celowej na zadania zlecone. Kwota ogólna dotacji rozbita zostałaby na poszczególne działy klasyfikacji budżetowej, a więc podlegałaby ogólnym rygorom właściwym dotacjom celowym. Utrzymanie sposobu finansowania zadań zleconych przekazanych gminom w ramach programu pilotażowego należy uznać za negatywny aspekt tego procesu.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. (Dz.U. 1993, nr 65, poz. 309).

W odmienny sposób — zgodny z oczekiwaniami władz lokalnych przystępujących do programu pilotażowego — zostały uregulowane zobowiązania finansowe powstałe w związku z wykonywaniem przez gminy zadań, będących przedmiotem porozumienia, w okresie poprzedzającym wejście porozumienia w życie, tj. od 30 czerwca 1993 r. do 1 stycznia 1994 r. Istota problemu polegała przede wszystkim na stale rosnącym zadłużeniu wobec budżetu państwa części jednostek organizacyjnych wykonujących zadania znajdujące się w kompetencji administracji rządowej. Dotyczyło to między innymi szkolnictwa i placówek służby zdrowia. Samorządy terytorialne uważały, że zadłużenie tych jednostek, nie zawinione przez nie same, znacznie obciąża budżet gminy, który będzie zmuszony ponosić nie tylko koszty utrzymania obiektów, lecz także płacić odsetki kar i innych zobowiązań. Ocena stanu gospodarności tych obiektów w opinii władz miast przystępujących do programu pilotażowego była na ogół negatywna. W związku z tym, aby w dalszym ciągu nie rosły koszty utrzymywania obiektów, które miały być przejęte przez gminy, zdecydowano, że zobowiązania finansowe związane z realizacją tych zadań zostaną ustalone na poziomie pierwszego półrocza. Sposób regulacji zobowiązań wymagalnych przed 1 stycznia 1994 r., a powstałych po 30 czerwca 1993 r., uregulowano trybem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. Umożliwił on, na wniosek prezydentów miast, zobowiązanie kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do przekazania oraz właściwych organów administracji rządowej ogólnej i specjalnej do przedstawienia raportów o sytuacji finansowej przekazywanych jednostek i przedkładania informacji o przebiegu realizacji budżetu, a także o zobowiązaniach dotychczasowych i zaciąganych od 1 lipca do 31 grudnia 1993 r.

Zobowiązania finansowe dotyczące jednostek przejmowanych przez gminy w drugiej połowie 1993 r. zostały przekazane bez określenia klasyfikacji działowej, a więc zgodnie z oczekiwaniami władz lokalnych.

Charakterystyka miast pilotażowych

Charakterystyka obiektu badań

Wybrany obiekt badań stanowią gminy będące przedstawicielami trzech podregionów województwa katowickiego. Część górnośląską regionu katowickiego reprezentują gminy: Jastrzębie Zdrój, Mysłowice i Ruda Śląska. Środkowoschodnią część województwa katowickiego — gmina Jaworzno. Dąbrowa Górnicza jest miastem należącym do zagłębiowskiej części regionu. Dzisiejsze województwo katowickie jako forma organizacyjna regionu katowickiego ukształtowało się w procesie rozwoju historycznego w miejscu zetknięcia się kilku regionów. Jak twierdzi Z. Rykiel, najbardziej dynamiczny okres jego rozwoju przypada na wiek XIX i wiąże się z uprzemysłowieniem Górnego Śląska i jego peryferii: Zagłębia Dąbrowskiego i okręgu zachodniokrakowskiego. Rozwój gospodarczy tych ziem doprowadził do ukształtowania się regionalnych społeczności: górnośląskiej, dąbrowskiej i zachodniokrakowskiej — z charakterystycznymi dla nich formami świadomości społecznej. Odrębności kulturowe oraz losy histo-

ryczne tych zbiorowości regionalnych, mimo licznych prób administracyjnej integracji polegających na zmianach organizacyjnych i terytorialnych w ramach województwa katowickiego, przesądziły o zachowaniu ich względnej autonomii na poziomie świadomości regionalnej.

Procesy integracji wewnętrznej regionu katowickiego nieznacznie się nasiliły od początku lat siedemdziesiątych, tj. w czasie reformy administracji publicznej kraju polegającej między innymi na likwidacji powiatów. Zmiany te prowadziły do koncentracji związków funkcjonalnych między gminami i stolicą województwa, osłabiały kontakty i związki między miastami i wsiami tego samego regionu. Przyczyniło się to — według oceny Z. Rykiela — do osłabienia świadomości lokalnej¹, lecz nie do jej unicestwienia. „Na przykład cechy i struktury społeczne charakterystyczne dla Zagłębia przetrwały w największym stopniu w byłym powiecie będzińskim, gdzie bariera przestrzenna Brynicy funkcjonuje nadal w świadomości społecznej mieszkańców tego regionu.”²

Wybrane miasta różnią się między sobą wielkością powierzchni: od 78 km² (Ruda Śląska) do 178 km² (Dąbrowa Górnicza). Dane dotyczące powierzchni poszczególnych miast, gęstości zaludnienia, przyrostu naturalnego, salda migracji oraz ogółu zatrudnionych w lokalnej gospodarce zawiera tabela 1.

Zauważalnie mniejsze różnice między miastami odnotowuje się pod względem liczby mieszkańców: od ponad 93 tys. w Mysłowicach do 168 tys. obywateli mieszkających w Rudzie Śląskiej. Znaczne różnice między powierzchnią gmin w stosunku do mniejszych różnic pod względem liczby mieszkańców są powodem dużych rozpiętości gęstości zaludnienia na 1 km².

¹ Z. R y k i e l: *Struktury i mechanizmy społeczne w regionie katowickim. W: Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*. Red. B. J a ł o w i e c k i. Warszawa 1988, s.161.

² Tamże, s. 162.

Tabela 1

Dane dotyczące powierzchni miast, gęstości zaludnienia, przyrostu naturalnego, salda migracji oraz ogółu zatrudnionych w lokalnej gospodarce*

Miasta	Powierzchnia w km ²	Liczba ludności		Saldo migracji		Ogół zatrudnionych w gospodarce narodowej
		ogółem	na 1 km ²			
Dąbrowa Górnicza	178	132 784	746	-1,7	4,5	52 466
Jastrzębie Zdrój	83	103 629	1205	9,4	-7,1	40 296
Jaworzno	152	98 437	648	2,3	-2,6	28 881
Mysłowice	117	93 646	800	1,1	4,4	25 699
Ruda Śląska	78	167 971	2153	0,7	1,1	48 584
Miasta województwa	2 491	3 166 644	1271	0,7	-1,0	1 019 850
Razem	6 650	3 954 282	595	0,9	-0,6	1 197 703

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994.

W układzie przestrzennym wysoce zurbanizowanego województwa katowickiego gęstość zaludnienia jest ponad dwukrotnie wyższa od średniej ogólnopolskiej i mocno zróżnicowana ze względu na typ i charakter gminy. W gminach wiejskich średnia gęstość zaludnienia wynosi 595 osób na 1 km², natomiast w miastach — 1271 osób na 1 km².

Spośród gmin stanowiących obiekt badań najniższą gęstość zaludnienia mają kolejno: Jaworzno (648 osób/km²), Dąbrowa Górnicza (746 osób/km²) i Mysłowice (800 osób/km²). Gęstość zaludnienia w Jastrzębiu Zdroju (1205 osób/km²) odpowiada gęstości zaludnienia w gminach miejskich województwa katowickiego, natomiast w Rudzie Śląskiej występuje największe zagęszczenie ludności (2153 osób/km²).

Ważnymi informacjami o kondycji miasta są: wskaźnik przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców oraz wskaźnik migracji ludności (także na 1000 mieszkańców).

Przyrost naturalny w miastach pilotażowych jest zróżnicowany i wynosi od minus 1,7 w Dąbrowie Górniczej do 9,4 w Jastrzębiu Zdroju. W pozostałych miastach waha się od 0,7 w Rudzie Śląskiej, 1,1 w Mysłowicach do 2,3 w Jaworznie. Zwraca uwagę fakt, iż

w Dąbrowie Górniczej i Rudzie Śląskiej przyrost naturalny jest niższy od średniej wojewódzkiej.

Wskaźnik migracji, uwzględniający przyrost naturalny ludności, informuje nas o kondycji biologiczno-społecznej miasta. Rosnący wskaźnik migracji stanowi syndrom pozytywnych zmian w zbiorowości terytorialnej, wskazuje na ożywienie i rozwój społeczno-gospodarczy, świadczy o akceptacji zmian przez mieszkańców gminy.

Najbardziej korzystne tendencje występują w Dąbrowie Górniczej, gdzie w warunkach ujemnego przyrostu naturalnego występuje wysokie saldo migracji (4,5). Za stabilne miasto należy uznać również Mysłowice. Wyższemu od średniej miejskiej wojewódzkiej przyrostowi naturalnemu (1,1%) towarzyszy dodatnie saldo migracji osiągające poziom 4,4 pkt. Najgorsza sytuacja ma miejsce w Jastrzębiu Zdroju, gdzie bardzo wysokiemu wskaźnikowi przyrostu naturalnego odpowiada ujemny wskaźnik salda migracji. Trudna, choć w mniejszej skali niż u poprzednika, jest sytuacja w Jaworznie, gdzie ujemne saldo migracji (-2,6) niweluje stosunkowo wysoki przyrost naturalny (2,3).

Jastrzębie Zdrój i Jaworzno należą do tej grupy miast województwa katowickiego, w których spada ogólna liczba mieszkańców mimo dodatniego, większego od średniej wojewódzkiej, wskaźnika przyrostu naturalnego.

Pozytywne tendencje poparte wysokim wskaźnikiem salda migracji występują przede wszystkim w Dąbrowie Górniczej, Mysłowicach oraz Rudzie Śląskiej.

Ważnym wskaźnikiem określającym kondycję gminy, zwłaszcza jej potencjał gospodarczy, jest stosunek ludności w wieku produkcyjnym do ogółu ludności. W miastach województwa katowickiego wskaźnik ten wynosi 61,72% i jest o ponad 0,5% wyższy od średniej wojewódzkiej.

Wśród gmin pilotażowych trzy z nich: Dąbrowa Górnicza, Mysłowice i Jaworzno mają odsetek mieszkańców w wieku produkcyjnym do ogółu obywateli niższy od średniej wojewódzkiej. W Rudzie Śląskiej wskaźnik ten nieznacznie przekracza średnią miast aglomeracji katowickiej (wyższy o 0,58% od średniej dla wszy-

stkich gmin województwa), a w przypadku Jastrzębia Zdroju wynosi 66,19%.

Miasta pilotażowe w dużym stopniu spełniają postulat reprezentatywności pod względem struktury gospodarczej. Informuje o tym tabela 2 przedstawiająca udział zatrudnionych w poszczególnych działach gospodarki narodowej.

Tabela 2

Struktura zatrudnionych w poszczególnych działach gospodarki narodowej*

Miasta	Pracujący w gospodarce narodowej (% ogółem)						
	prze- mysł	budo- wnictwo	rolnic- two	transport	handel	oświata	ochrona zdrowia
Dąbrowa Górnicza	63,7	9,8	0,4	3,3	4,8	6,0	2,0
Jastrzębie Zdrój	64,5	7,8	0,1	2,1	3,8	5,5	7,2
Jaworzno	60,4	6,5	0,3	5,2	3,9	7,8	5,2
Mysłowice	52,3	12,1	0,4	4,9	4,8	7,8	5,8
Ruda Śląska	62,4	7,8	0,1	1,8	8,1	6,2	5,1
Miasta województwa	50,2	9,8	0,4	3,9	7,1	7,8	7,1
Województwo	50,6	7,5	1,0	4,3	5,5	8,2	7,2

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 45—47.

Cechą charakterystyczną struktury gospodarczej województwa katowickiego jest dominacja przemysłu wydobywczego i przetwórczego oraz jego znaczna koncentracja. We wszystkich miastach będących obiektem naszych badań stwierdza się nadreprezentację osób zatrudnionych w przemyśle w stosunku do średniej wojewódzkiej, która wynosi 50,2% zatrudnionych we wszystkich działach gospodarki narodowej. Najbardziej zbliżony do średniej miejskiej województwa odsetek osób zatrudnionych w przemyśle odnotowuje się w Mysłowicach (52,3%). O ponad 8% więcej zatrudnionych w przemyśle do ogółu zatrudnionych rejestruje się w Jaworznie. W Rudzie Śląskiej w przemyśle pracuje 62,4% ogółu czynnych zawodowo, w Dąbrowie Górniczej — 63,7% oraz 64,5% — w Jastrzębiu Zdroju.

Najniższy wskaźnik zatrudnionych w budownictwie występuje w Jaworznie (6,5%). Po 7,8% osób zatrudniają podmioty budowlane

ne w Jastrzębiu Zdroju i Rudzie Śląskiej. Ponad 10% ogółu zatrudnionych w Dąbrowie Górniczej i 12% Mysłowiczian związanych jest z budownictwem.

W rolnictwie pracuje od 0,1% do 0,4% ogółu zatrudnionych w gospodarkach miast pilotażowych.

Znaczne zróżnicowanie między gminami występuje ze względu na odsetek zatrudnionych w transporcie. Niższy od średniej wojewódzkiej odsetek osób zatrudnionych w tym dziale odnotowano w strukturze gospodarczej: Rudy Śląskiej (1,8%), Jastrzębia Zdroju (1,1%) oraz Dąbrowy Górniczej (3,3%). Największe grupy zatrudnionych w transporcie odnotowuje się w Mysłowicach (4,9%) oraz Jaworznie (5,2%).

Większość miast pilotażowych zatrudnia w handlu mniej osób w stosunku do średniej miejskiej i wojewódzkiej. W Jastrzębiu Zdroju i Jaworznie odsetek zatrudnionych w handlu jest prawie dwukrotnie niższy od średniej wojewódzkiej. W Dąbrowie Górniczej i Mysłowicach po 4,8% mieszkańców zatrudnionych jest w handlu. Najwyższy wskaźnik pracowników handlu odnotowujemy w Rudzie Śląskiej (8,1%).

Odsetek zatrudnionych w oświacie i wychowaniu nie przekracza średniej miejskiej wojewódzkiej. Najniższy jest w Jastrzębiu Zdroju (5,5%), nieco wyższy w Dąbrowie Górniczej (6,0%) i Rudzie Śląskiej (6,2%). W Jaworznie i Mysłowicach odsetek pracowników oświaty i wychowania odpowiada średniej dla gmin miejskich województwa katowickiego.

Znaczne różnice między gminami występują ze względu na odsetek pracowników służby zdrowia. Tylko w Jastrzębiu Zdroju odsetek pracowników tego resortu jest wyższy od średniej miejskiej w województwie (7,1%). W trzech gminach wskaźnik ten nie przekracza 6% i wynosi odpowiednio 5,1% w Rudzie Śląskiej, 5,2% — w Jaworznie oraz 5,8% — w Mysłowicach. Najniższy odsetek pracowników ochrony zdrowia występuje w Dąbrowie Górniczej (2,0%).

Ważnym elementem struktury społecznej gminy jest grupa bezrobotnych. W warunkach przekształceń ustrojowych, budowy gospodarki rynkowej i jej restrukturyzacji grupa bezrobotnych staje się trwałym elementem struktury społecznej zbiorowości terytorialnej. Rozmiary tej grupy są zróżnicowane w zależności od wielu czynników. Proble-

mem społecznym nie jest sama liczba bezrobotnych, lecz ich udział w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym.

W województwie katowickim wskaźnik bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym wynosi 7,1% i jest nieznacznie wyższy w mieście niż na wsi. Dane dotyczące liczby bezrobotnych w stosunku do ogółu osób w wieku produkcyjnym w miastach pilotażowych przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Dane o ludności w wieku produkcyjnym, zarejestrowanych bezrobotnych, stosunku liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz stosunek liczby ludności w wieku produkcyjnym do ogółu ludności*

Miasta	Ludność w wieku produkcyjnym w tys.	Bezrobotni zarejestrowani w tys.	Stosunek liczby bezrobotnych do ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym w %	Stosunek liczby ludności w wieku produkcyjnym do ogółu ludności w %
Dąbrowa Górnicza	79 871	11 968	15,0	60,15
Jastrzębie Zdrój	68 597	6 818	9,9	66,19
Jaworzno	59 803	4 218	7,1	60,75
Mysłowice	56 485	3 793	6,7	60,32
Ruda Śląska	104 171	7 586	7,3	62,01
Miasta województwa	1 954 579	140 189	7,2	61,72
Województwo	2 417 348	172 009	7,1	61,13

*Dane zebrano na podstawie *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 51—52.

Wskaźnik bezrobotnych w stosunku do osób w wieku produkcyjnym nie przekracza średniej wojewódzkiej (7,1%) w Mysłowicach (6,7%) i Jaworznie (7,1%). Nieznacznie wyższy jest w Rudzie Śląskiej (7,3%). W Jastrzębiu wskaźnik ten osiąga poziom 9,9%, a w Dąbrowie Górniczej skacze do poziomu 15%.

Liczba podmiotów gospodarczych osób prawnych i fizycznych w miastach pilotażowych jest zróżnicowana przede wszystkim ze względu na potencjał gospodarczy gminy. Występujące różnice mają charakter ilościowy, porównuje się bowiem podmioty ze względu na typ własności, a nie ich udział i rolę w procesie gos-

podarowania. Dane charakteryzujące dynamikę przekształceń form własności podmiotów gospodarczych zawiera tabela 1A zamieszczona w *Aneksie*.

Największa liczba podmiotów gospodarczych jest zlokalizowana w Dąbrowie Górniczej (8388), o ponad 25% przedsiębiorstw mniej znajduje się w Rudzie Śląskiej. W Mysłowicach zarejestrowanych było w końcu 1993 r. 5128 podmiotów gospodarczych. O połowę mniej w stosunku do Dąbrowy Górniczej zarejestrowanych jest podmiotów gospodarczych w Jastrzębiu Zdroju (4184) i Jaworznie (4310).

Odsetek podmiotów gospodarczych sektora publicznego w stosunku do ogółu podmiotów gospodarczych osób prawnych pozwala zarysować kierunek przekształceń form własności w poszczególnych gminach. Na wstępie zauważmy, iż udział sektora publicznego w gospodarce województwa wynosi 25,7%, w środowisku miejskim z kolei spada do 23,67%.

Cztery spośród badanych miast pilotażowych osiągają poziom nasycenia swych gospodarek podmiotami publicznymi i prywatnymi proporcjonalnie do średniej gminy miejskiej. Najwięcej podmiotów osób publicznych znajduje się w Jaworznie (26,22%), Rudzie Śląskiej (24,0%) oraz Mysłowicach (23,8%). Minimalnie niższy od średniej dla gmin miejskich odsetek udziału publicznych osób prawnych odnotowuje się w Jastrzębiu Zdroju. Najniższy odsetek osób prawnych publicznych i największy udział sektora prywatnego (82,5%) występuje w Dąbrowie Górniczej.

Nasylenie gmin placówkami pocztowo-telekomunikacyjnymi (tabela 4) jest stosunkowo równomierne — na poziomie średniej charakterystycznej dla gmin miejskich (1,1 placówek pocztowo-telekomunikacyjnych na 10 tys. ludności). Najniższe jest w Rudzie Śląskiej (1,0), w Jaworznie odpowiada poziomowi średniej dla gmin miejskich, nieznacznie wyższe — na poziomie 1,2 — w Dąbrowie Górniczej, Jastrzębiu Zdroju oraz Mysłowicach.

Tabela 4

Dane dotyczące liczby placówek telekomunikacyjnych i abonentów telefonicznych*

Miasta	Placówki pocztowo-telekomunikacyjne na 10 tys. ludności	Abonenci telefoniczni na 1000 ludności
Dąbrowa Górnicza	1,2	89,8
Jastrzębie Zdrój	1,2	114,2
Jaworzno	1,1	57,9
Mysłowice	1,2	45,4
Ruda Śląska	1,0	67,2
Miasta województwa	1,1	99,4
Województwo	1,4	89,5

*Dane przeniesiono z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 38.

Duże różnice między miastami pilotażowymi występują ze względu na liczbę abonentów telefonicznych przypadających na 1000 mieszkańców. Przypomnijmy, że w miastach województwa katowickiego liczba abonentów na 1000 ludności jest nieznacznie wyższa od średniej wojewódzkiej i wynosi 99,4. Ponad dwukrotnie niższy od wojewódzkiego jest wskaźnik abonentów na 1000 mieszkańców w Mysłowicach (45,4). Nieco wyższy jest odsetek posiadaczy telefonów w Jaworznie (57,9) i Rudzie Śląskiej (67,2). W Dąbrowie Górniczej wskaźnik abonentów telefonicznych na 1000 ludności osiąga poziom średniej wojewódzkiej (89,9). Tylko w Jastrzębiu Zdroju wskaźnik mieszkańców posiadających telefony przekracza średnią miejską województwa katowickiego i osiąga poziom 114,2.

Miasta pilotażowe prezentują zróżnicowany stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W celu porównania sytuacji między gminami posłużymy się wskaźnikiem liczby mieszkań na 1000 osób. Sytuację tę ilustruje tabela 2A zamieszczona w *Aneksie*. Wyższą od średniej gmin miejskich liczbę mieszkań (331) przypadających na 1000 osób odnotowujemy w Rudzie Śląskiej (338) oraz Dąbrowie

Górnicy (357). Gorszy wskaźnik mają Mysłowice, Jaworzno oraz Jastrzębie Zdrój. Jakość mieszkań ilustruje przeciętna powierzchnia użytkowa w m². Największe mieszkania znajdują się w Mysłowicach i Jastrzębiu Zdroju, gdzie powierzchnia jest wyższa od średniej wojewódzkiej (58,3 m²). Zdecydowanie najniższy metraż mają mieszkania w Rudzie Śląskiej (50,5 m²).

Znaczne zróżnicowanie między miastami pilotażowymi odnotujemy ze względu na liczbę oddawanych mieszkań przypadających na 1000 ludności. W Dąbrowie Górniczej i Jastrzębiu Zdroju oddano w 1993 r. po 8 mieszkań na 1000 ludności, co odpowiada poziomowi średniej gmin miejskich województwa katowickiego. W Mysłowicach oddano 6, a w Jaworznie 5 mieszkań na każde 1000 ludności. Zdecydowanie najmniej mieszkań oddano do użytku w Rudzie Śląskiej. Wskaźnik oddanych mieszkań na 1000 mieszkańców wynosi 0,2. Zwraca uwagę wysoki metraż oddanych mieszkań: od 81,6 m² w Dąbrowie Górniczej do 117,2 m² w Jaworznie. Można przypuszczać, że wysoki metraż małej liczby oddawanych mieszkań osiąga się dzięki inwestycjom budownictwa jednorodzinnego, z jednoczesnym zahamowaniem budownictwa spółdzielczego.

O kondycji miasta i jego zdolnościach do zaspokajania potrzeb komunalnych decyduje sytuacja finansowa gminy. Działalność finansowa miasta jest realizowana z pomocą budżetu.

W województwie katowickim dochody budżetu gmin składają się z trzech prawie równych części. Trzecią część dochodów gmin województwa katowickiego stanowią podatki i opłaty lokalne, choć w miastach ich udział nieznacznie spada w stosunku do gmin wiejskich. Prawie 30% dochodów budżetów gmin to udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Ostatnią grupą dochodów gmin są subwencje (ok. 8%) oraz dotacje z budżetu państwa (ponad 20%).

W województwie katowickim udział podatków i opłat lokalnych oraz udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa jest nieznacznie wyższy w środowisku gmin wiejskich. Natomiast subwencje ogólne i dotacje z budżetu państwa w gminach miejskich są wyższe od średniej wojewódzkiej.

Tabela 5

Podstawowe składniki dochodów budżetów gmin*

Miasta	Ogółem w mln zł	W tym			
		podatki i opłaty lokalne	udział w podatkach dochodu budżetu państwa	sub- wencje ogólne	dotacje z bud- żetu
a — w %					
b — na 1 mieszkańca w tysiącach złotych					
Dąbrowa Górnicza (a)	386 209	48,1	30,1	0,4	4,7
(b)	2 914	1 402	876		
Jastrzębie Zdrój (a)	271 779	52,8	31,0	0,7	5,0
(b)	2 623	1 385	812		
Jaworzno (a)	291 474	30,7	31,0	2,1	32,1
(b)	2 958	908	918		
Mysłowice (a)	323 837	31,7	23,3	1,8	31,3
(b)	3 470	1 101	809		
Ruda Śląska (a)	468 000	30,0	29,5	3,3	35,0
(b)	2 790	838	822		
Miasta województwa (a)	9 757 950	31,2	29,3	8,6	22,3
(b)	3 080	962	902		
Razem (a)	11 715 378	33,0	29,9	8,3	20,1
(b)	2 962	977	887		

*Dane wybrano z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 84 i 74.

W miastach pilotażowych udział podatków i opłat lokalnych osiąga lub przekracza połowę sumy dochodów. W Dąbrowie Górniczej wskaźnik dochodów własnych osiąga poziom 48,7%, w Jastrzębiu Zdroju wynosi 52,8%. W Mysłowicach odsetek dochodów własnych utrzymuje się na poziomie średniej miejskiej wojewódzkiej. W pozostałych miastach, Jaworznie i Rudzie Śląskiej, podatki i opłaty lokalne osiągają poziom 30%.

Mniejsze różnice między gminami występują ze względu na udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. W Mysłowicach wielkość ta wynosi 23,3%, a w Jastrzębiu Zdroju i Jaworznie osiąga poziom 31%. W Rudzie Śląskiej udział w podat-

kach stanowiących dochód budżetu państwa wynosi 29,5%, w Dąbrowie Górniczej jest wyższy o 0,6%.

Drugą grupę dochodów gminy stanowią subwencje ogólne i dotacje z budżetu państwa. W skali województwa osiągają one poziom 8,3%—8,6% subwencji ogólnej oraz 20,1%—22,3% dotacji w środowisku gmin miejskich.

Najniższy udział subwencji i dotacji w dochodach budżetów osiągają Dąbrowa Górnicza (0,4% subwencji i 4,7% dotacji) oraz Jastrzębie Zdrój (0,7% i 5,0%), które nie przekraczają sześcioprocentowego wskaźnika w całokształcie dochodów gminy. Pozostałe gminy osiągają dochody z budżetu państwa powyżej średniej dotacji oraz średniej subwencji w skali województwa. W Mysłowicach dochody utrzymują się na poziomie 1,8% subwencji i 31,3% dotacji, w Jaworznie odpowiednio 2,1% i 32,1% oraz 3,3% i 35% w Rudzie Śląskiej.

Struktura dochodów gminy jest pochodną między innymi zakresu zadań i kompetencji własnych i zleconych oraz systemu finansowania działalności gmin. Zadania własne finansowane są głównie z dochodów własnych, zadania zlecone — z dotacji i subwencji. Podział wydatków budżetów gmin przedstawia tabela 6.

Tabela 6

Wydatki gmin z uwzględnieniem zadań własnych i zadań zleconych*

Miasta	Ogółem w tys. zł na mieszkańca	Wydatki		
		w tym inwestycje	zadania własne	zadania zlecone
		%		
Dąbrowa Górnicza	2 749	31,80	97,3	2,7
Jastrzębie Zdrój	2 640	34,32	97,2	2,8
Jaworzno	2 626	8,70	64,7	36,2
Mysłowice	3 192	14,35	67,9	32,1
Ruda Śląska	2 545	6,61	63,1	36,9
Miasta województwa	2 977	18,81	79,9	20,1
Województwo	2 879	21,40	82,3	17,7

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 74.

Miasta pilotażowe dzielą się wyraźnie na dwie grupy ze względu na wysokość wydatków przeznaczonych na realizację zadań własnych i zleconych. Do pierwszej grupy należą te gminy, które na zadania zlecone wydają ponad 1/3 ogółu środków. Na czele tej grupy znajduje się Ruda Śląska, która przeznaczą na zadania zlecone 36,9% ogółu dochodów. Jaworzno na zadania zlecone wydaje 36,2% ogółu środków finansowych, Mysłowice na zadania powierzone przeznaczają 32,5% środków budżetu gminy. Dąbrowa Górnicza i Jastrzębie Zdrój na zadania zlecone przeznaczają po ok. 3% środków budżetu gminy. Ponad 97% środków finansowych tych gmin anagazowane jest na realizację zadań własnych.

Ocena działalności finansowej gminy w zakresie zadań własnych i zleconych uwzględnia zasady: celowości, rzetelności i gospodarności. Przyjrzyjmy się gminom ze względu na wielkość środków przeznaczonych na inwestycje w stosunku do ogółu wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W województwie katowickim gminy inwestowały ok. 21% środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W miastach odsetek środków inwestycyjnych był niższy i osiągnął poziom 18,81.

Wśród badanych gmin dwie przeznaczyły wyjątkowo dużo środków na inwestycje. W Jastrzębiu Zdroju 34,32% wydatkowanych kwot przeznaczono na inwestycje. W Dąbrowie Górniczej ok. 32% wydatków zasiliło pulę inwestycyjną. W Mysłowicach odsetek środków wydatkowanych na jednego mieszkańca z przeznaczeniem na inwestycje osiągnął poziom 14,35. Inwestycje w Jaworznie pochłonęły 8,7% wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a w Rudzie Śląskiej na te cele przeznaczono tylko 6,6% ogółu wydatków. W *Aneksie* zamieszczono tabelę 3A, która pokazuje udział wydatków na realizację poszczególnych zadań własnych.

Oświata, wychowanie i kultura w miastach pilotażowych

Najniższym szczeblem systemu oświaty i wychowania są przedszkola. W skali województwa 45,7% dzieci w wieku od 3 do 6 lat objętych jest systemem wychowania przedszkolnego. W miastach wskaźnik udziału dzieci uczęszczających do przedszkoli wzrasta o 0,4%. Dane ilościowe dotyczące kształtu i rozmiarów systemu wychowania przedszkolnego zawiera tabela 7.

Tabela 7

Placówki wychowania przedszkolnego*

Miasto	Liczba placówek	Liczba nauczycieli pełnozatrudnionych	Liczba dzieci		Procent dzieci w wieku 3-6 lat
			ogółem	na oddział	
Dąbrowa Górnicza	31	216	3 135	25	46,6
Jastrzębie Zdrój	26	212	2 758	21	44,3
Jaworzno	24	169	2 472	24	41,8
Mysłowice	31	214	2 874	24	48,3
Ruda Śląska	35	254	3 779	23	41,3
Miasta województwa	852	5 565	78 501	24	46,1
Województwo	1 275	7 005	99 303	23	45,7

*Dane przeniesiono z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 156.

Trzy spośród gmin pilotażowych: Ruda Śląska, Jaworzno i Jastrzębie Zdrój zapewniają opiekę dzieciom w wieku przedszkolnym poniżej poziomu średniej wojewódzkiej. Opieką przedszkolną na wyższym poziomie objęte są dzieci w Dąbrowie Górniczej i Mysłowicach (48,3%).

O jakości procesu wychowania przedszkolnego informują dwa wskaźniki:

- 1) liczba dzieci przypadających na oddział przedszkolny,
- 2) liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela.

Ze względu na liczbę dzieci w oddziale najlepsze warunki panują w Jastrzębiu Zdroju (21 dzieci) oraz Rudzie Śląskiej. Najbardziej liczne oddziały znajdują się w Dąbrowie Górniczej (25 dzieci) oraz Jaworznie i Mysłowicach. Liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela waha się od 13 w Jastrzębiu Zdroju do 14,9 w Rudzie Śląskiej. W Jaworznie i Dąbrowie Górniczej liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela przekracza nieznacznie średnią miejską w województwie katowickim.

Szkolnictwo podstawowe w miastach pilotażowych nie odbiega od standardu ogólnowojevodzkiego. Wskaźnikami jakościowymi sytuacji w szkolnictwie są: liczba uczniów przypadających na jeden oddział oraz liczba uczniów na jednego nauczyciela pełnozatrudnionego. W Jaworznie i Rudzie Śląskiej liczba uczniów przypadających na jeden oddział odpowiada średniej wojewódzkiej (25). W pozostałych miastach liczba uczniów w oddziale wzrasta o 1. Nieco większe różnice między gminami występują ze względu na liczbę uczniów przypadających na jednego nauczyciela. W Dąbrowie Górniczej i Jaworznie sytuacja jest najkorzystniejsza. Wskaźnik ten wynosi 18 i jest niższy od średniej wojewódzkiej. W Jastrzębiu Zdroju i Mysłowicach na nauczyciela przypada 20 uczniów, a w Rudzie Śląskiej nawet 22.

Tabela 8

Charakterystyka szkolnictwa podstawowego dla dzieci i młodzieży*

Miasta	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba nauczycieli pełnozatrudnionych	Liczba uczniów przypadających na	
				oddział	nauczyciela
Dąbrowa Górnicza	35	18 941	1 068	26	18
Jastrzębie Zdrój	21	13 288	659	26	20
Jaworzno	23	13 525	711	25	18
Mysłowice	23	12 427	612	26	20
Ruda Śląska	34	19 849	896	25	22
Miasta województwa	685	390 464	19 867	25	19
Województwo	1 045	494 554	25 725	25	19

*Tabelę przygotowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 47.

System szkolnictwa ponadpodstawowego składa się z pionu szkolnictwa dla młodzieży oraz dorosłych i dzieli się na system kształcenia licealnego oraz system kształcenia zawodowego złożony z techników, liceów zawodowych oraz zasadniczych szkół zawodowych. Różnice między miastami pilotażowymi w systemie liceów ogólnokształcących przedstawia tabela 9. W celu zilustrowania owych różnic posłużymy się wskaźnikiem liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela oraz liczby uczniów w jednym oddziale.

Tabela 9

Licea ogólnokształcące dla młodzieży*

Miasta	Liczba szkół	Liczba nauczycieli	Liczba uczniów	Liczba uczniów przypadających na	
				oddział	nauczyciela
Dąbrowa Górnicza	9	125	2 640	29	22
Jastrzębie Zdrój	2	84	1 516	28	19
Jaworzno	3	54	1 045	25	20
Mysłowice	2	49	908	26	19
Ruda Śląska	4	73	1 528	29	21
Miasta województwa	136	2 650	53 455	29	22
Województwo	137	2 691	53 664	29	20

*Tabele opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 45.

Najmniejsza liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela występuje w Mysłowicach i Jastrzębiu Zdroju (po 19 uczniów). W Jaworznie liczba uczniów na jednego nauczyciela wzrasta do 20. O kolejnego statystycznego licealistę zwiększa się obciążenie nauczycieli w Rudzie Śląskiej, gdzie liczba uczniów przypadających na nauczyciela odpowiada średniej wojewódzkiej i wynosi 21.

Najbardziej niekorzystny stosunek liczby uczniów do nauczycieli występuje w Dąbrowie Górniczej oraz Rudzie Śląskiej. Wielkość tego wskaźnika odpowiada średniej wojewódzkiej liczby uczniów przypadających na nauczyciela. Sytuacja w liceach Rudy Śląskiej jest szczególnie zła jeszcze i z tego powodu, iż odnotowujemy tutaj najwyższy w województwie wskaźnik liczby uczniów przypa-

dających na oddział. Nieco lepsza pod tym względem jest sytuacja w Jastrzębiu Zdroju. Najmniej liczne są oddziały w liceach ogólnokształcących Mysłowic (26) i Jaworzna (25).

Stosunkowo duże trudności niesie próba zinterpretowania sytuacji w szkolnictwie zawodowym w badanych miastach pilotażowych. Wiąże się to ze specyfiką kształcenia zawodowego, różnicami organizacyjnymi i dydaktycznymi. W związku z tym w celu zasygnalizowania jedynie problemu sytuacji szkolnictwa zawodowego posłużymy się wskaźnikiem liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela.

Tabela 10

Szkoły zawodowe*

Miasta	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba nauczycieli	Liczba uczniów przypadających na nauczyciela
Dąbrowa Górnicza	28	5 740	283	21
Jastrzębie Zdrój	21	4 550	199	23
Jaworzno	28	4 710	191	25
Mysłowice	16	2 345	110	22
Ruda Śląska	29	5 474	214	26
Miasta województwa	779	147 530	6 633	23
Województwo	886	165 766	7 531	22

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 164. Dane dotyczą tylko młodzieży uczącej się — bez dorosłych.

Najkorzystniejsza pod tym względem sytuacja występuje w Dąbrowie Górniczej (21) i Mysłowicach (22). Na poziomie średniej wojewódzkiej odnotowujemy wskaźnik liczby uczniów przypadających na nauczyciela w Jastrzębiu Zdroju (23). Najwięcej uczniów przypadających na jednego nauczyciela rejestruje się w Jaworznie (25) i Rudzie Śląskiej (26).

Ważną informacją dotyczącą kierunków zmian w szkolnictwie ponadpodstawowym są relacje między słuchaczami szkół ogólnokształcących oraz zawodowych. Jest to zjawisko bardzo istotne w obecnym procesie restrukturyzacji gospodarki narodowej i gospodarek lokalnych. Zmiany gospodarcze charakteryzują się dużą

entropią, co prowadzi do zaburzeń zwłaszcza w systemie kształcenia zawodowego i sprzyja rozwojowi kształcenia ogólnego. Porównajmy zatem wielkości odnoszące się do młodzieży uczącej się w liceach ogólnokształcących oraz w szkołach zawodowych miast pilotażowych.

Tabela 11

Dane dotyczące uczniów szkół ogólnokształcących i zawodowych*

Miasta	Liczba uczniów w szkołach		
	ogólnokształcących 1	zawodowych 2	1:2
Województwo	53 664	165 766	32,37%
Miasta województwa	53 455	147 530	36,23%
Dąbrowa Górnicza	2 640	5 740	46,60%
Jastrzębie Zdrój	1 516	4 550	33,30%
Jaworzno	1 045	4 701	22,20%
Mysłowice	908	2 345	38,75%
Ruda Śląska	1 528	5 474	28,00%

*Uwaga: w przypadku szkół zawodowych dane dotyczą liczby młodzieży uczącej się — bez dorosłych.

Najniższy odsetek młodzieży uczącej się w liceach ogólnokształcących w stosunku do liczby uczniów szkół zawodowych występuje w Jaworznie, nieco wyższy jest w Rudzie Śląskiej. W Jastrzębiu Zdroju uczniowie ogólniaków stanowią trzecią część uczniów szkół zawodowych, w Mysłowicach odsetek licealistów jest wyższy od średniej miast województwa katowickiego. Najwięcej uczniów liceów ogólnokształcących odnotowujemy w Dąbrowie Górniczej, gdzie stanowią oni prawie połowę (46%) wszystkich uczniów szkół ponadpodstawowych.

Miasta pilotażowe różnią się między sobą poziomem dostępności bibliotek oraz kin dla mieszkańców. Przedstawione dane ilustruje tabela 12.

Tabela 12

Stopień nasycenia miast bibliotekami, filiami bibliotecznymi i kinami*

Miasta	Liczba bibliotek	Liczba czytelników	Liczba kin	Liczba widzów
Województwo	737	5 365	43	1 236 618
Miasta województwa	429	7 381	34	1 137 087
Dąbrowa Górnicza	20	6 639	1	28 028
Jastrzębie Zdrój	17	6 096	1	26 302
Jaworzno	19	5 181	1	20 818
Mysłowice	17	5 509	1	brak danych
Ruda Śląska	23	7 303	1	8 491

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 176—177.

Najłatwiejszy dostęp do bibliotek mają mieszkańcy Jaworzna i Mysłowic. Najmniej korzystna sytuacja ma miejsce w Rudzie Śląskiej, chociaż i tutaj liczba ludności przypadającej na jedną placówkę jest niższa od średniej dla gmin miejskich województwa katowickiego.

W każdym z czterech miast pilotażowych działa jedno kino. Jedynie w Dąbrowie Górniczej czynne są dwa kina, choć liczba widzów nieznacznie przekracza odwiedzających salę kinową w Jastrzębiu Zdroju. Zwraca uwagę bardzo niska frekwencja w kinach Rudy Śląskiej.

Opieka zdrowotna

Podstawowym elementem systemu opieki zdrowotnej są przychodnie rejonowe i przychodnie przemysłowej służby zdrowia.

Tabela 13

Dane ilustrujące nasycenie gmin jednostkami opieki zdrowotnej oraz liczbę zatrudnionego personelu medycznego w publicznej służbie zdrowia*

Gminy	Liczba przychodni			Liczba lekarzy	Liczba dentystów	Liczba pielęgniarek
	ogółem	rejonowe	przemysłowe	na 10 tys. ludności		
Województwo	756	340	318	24,5	4,0	57,2
Miasta województwa	696	300	275	28,0	4,3	63,7
Dąbrowa Górnicza	25	13	7	22,1	3,7	52,9
Jastrzębie Zdrój	15	10	5	25,8	3,5	86,6
Jaworzno	20	10	9	17,4	3,7	43,9
Mysłowice	24	15	7	15,7	3,9	40,9
Ruda Śląska	22	12	7	16,0	2,8	43,5

*Tabelę opracowano na podstawie danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 180 i 188.

Występujące między miastami różnice ilościowe w zakresie placówek służby zdrowia związane są ze specyfiką gospodarowania i rozwoju miasta. Przykładowo, Jastrzębie Zdrój i Jaworzno zaczęły się dynamicznie rozwijać w latach sześćdziesiątych. Rozwój tych miast związany był z budową nowych i rozbudową starych kopalń węgla kamiennego, wokół których zaczęło powstawać zwarte, wysokie budownictwo mieszkaniowe. Duże zagęszczenie ludności w miejscu zamieszkania pozwalało na koncentrację szeroko rozumianej sfery usług, w tym także placówek służby zdrowia.

Jakościowym wskaźnikiem poziomu służby zdrowia jest liczba personelu medycznego przypadającego na 10 tys. ludności. Najlepsza pod tym względem jest sytuacja w Jastrzębiu Zdroju, gdzie liczba lekarzy jest co prawda nieco niższa od średniej miejskiej w województwie, lecz i tak przekracza dwukrotnie poziom liczby lekarzy na 10 tys. mieszkańców w Mysłowicach, Jaworznie i Rudzie Śląskiej. Zwraca uwagę niski we wszystkich badanych miastach, a szczególnie niekorzystny w Rudzie Śląskiej, wskaźnik liczby stomatologów przypadających na 10 tys. mieszkańców gminy.

Bardzo ważnym elementem opieki zdrowotnej jest system opieki zamkniętej. Ogólną liczbę szpitali i łóżek w szpitalach ogólnych przedstawia tabela 14.

Tabela 14

Sytuacja zamkniętego systemu opieki zdrowotnej*

Gminy	Liczba szpitali ogólnych	Liczba łóżek w szpitalach
Województwo	93	26 911
Miasta województwa	86	24 715
Dąbrowa Górnicza	2	551
Jastrzębie Zdrój	5	1 057
Jaworzno	1	424
Mysłowice	2	400
Ruda Śląska	3	943

*Tabela zawiera dane z rozdziału: *Ochrona zdrowia i opieka społeczna*. W: *Rocznik statystyczny województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 185.

Wyróżnia się korzystnie infrastruktura szpitalna w Jastrzębiu Zdroju. Taka sytuacja jest konsekwencją pełnienia w przeszłości przez miasto funkcji miejscowości uzdrowskiej, co wiązało się z rozbudową infrastruktury szpitalno-sanatoryjnej. Zasoby sanatoryjno-szpitalne zostały zaadaptowane przez rozwijające się miasto oraz udostępnione mieszkańcom okolicznych gmin wiejskich.

Infrastruktura miast pilotażowych po przejęciu nowych zadań

W wyniku podpisanych porozumień między Wojewodą Katowickim działającym w imieniu organów administracji rządowej a prezydentami miast działającymi z upoważnienia rad miejskich organy

gmin przejęły zadania i kompetencje administracji rządowej należące do:

- rejonowych organów rządowej administracji ogólnej,
- wojewodów,
- ministrów,
- organów rządowej administracji specjalnej.

Wraz z zadaniami i kompetencjami przejęto jednostki organizacyjne administracji rządowej i przekazano organom odpowiednich gmin.

Z zakresu oświaty przejęto jednostki organizacyjne prowadzone dotąd przez:

- Kuratorium Oświaty w Katowicach,
- jednostki i placówki niepubliczne dotowane przez kuratora,
- Ministra Kultury i Sztuki,
- Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej,
- Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Charakterystykę ilościową przejętych przez gminy jednostek i placówek oświatowych prowadzonych i dotowanych przez kuratora przedstawia tabela 15.

Tabela 15

**Wykaz jednostek oświatowych przejętych przez gminę
w wyniku porozumień pilotażowych***

Gminy	Placówki i jednostki w liczbach bezwzględnych			
	przejęte		dofinansowywane	
	ogółem	w tym licea ogólnokształcące	publiczne	niepubliczne
Dąbrowa Górnicza	13	6	—	2
Jaworzno	9	2	4	2
Jastrzębie Zdrój	8	2	2	—
Mysłowice	7	2	4	1
Ruda Śląska	10	4	6	—

*Tabelę sporządzono na podstawie wykazu jednostek oświatowych przejętych przez gminy zamieszczonego w załączniku nr 2 do porozumienia zawartego między wojewodą a prezydentami miast.

Jednostki oświatowe prowadzone dotychczas przez Ministra Kultury i Sztuki, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zostały przejęte przez gminy w sposób następujący:

Tabela 16

**Wykaz jednostek oświatowych
podlegających dotąd poszczególnym ministrom***

Gminy	Liczba placówek prowadzonych przez Ministra		
	Kultury i Sztuki	Zdrowia i Opieki Społecznej	Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Dąbrowa Górnicza	2	1	—
Jaworzno	1	1	1
Jastrzębie Zdrój	1	1	1
Mysłowice	—	1	—
Ruda Śląska	1	1	1

*Tabelę sporządzono na podstawie wykazu jednostek oświatowych przejętych przez gminy zamieszczonego w załączniku nr 2 do porozumienia zawartego między wojewodą a prezydentami miast.

Miasta pilotażowe przejęły 13 szkół prowadzonych uprzednio przez ministrów trzech resortów. Wszystkie gminy, z wyjątkiem Mysłowic, przejęły do prowadzenia po 3 placówki oświatowe.

Duże różnice między miastami pilotażowymi występują ze względu na zobowiązanie w zakresie służby zdrowia. Dwa miasta: Jaworzno i Mysłowice nie przejęły zadań związanych z realizacją ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991, nr 91, poz. 408; Dz.U. 1992, nr 63, poz. 315), a dotyczących prowadzenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej — z uwzględnieniem postanowień art. 65 i 66 oraz uprawnień Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do kontroli i oceny realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń (art. 67 ust. 2 pkt. 1).

Ruda Śląska przejęła zadania i kompetencje wraz z jednostkami organizacyjnymi, ograniczając się do stacji pogotowia ratunkowego oraz lecznictwa zamkniętego. Pozostałe miasta przejęły większość

zadań w zakresie opieki zdrowotnej, przejmując jednocześnie bogatą infrastrukturę. Rozkład jednostek organizacyjnych służby zdrowia przejętych przez miasta pilotażowe przedstawia się następująco:

Tabela 17

Jednostki służby zdrowia przejęte przez gminy

Gminy	Przejęte jednostki służby zdrowia w liczbach bezwzględnych				
	ogółem	przychodnie		szpitale	inne
		rejonowe	przyzakładowe		
Dąbrowa Górnicza	12	5+1*	5+2*	2	—
Jastrzębie Zdrój	19	9	—	2	8
Ruda Śląska	4	—	—	3	1
Jaworzno	—	—	—	—	—
Mysłowice	—	—	—	—	—

*Władze Dąbrowy Górniczej dnia 2 maja 1994 r. podpisały porozumienie³ z Wojewodą Katowickim w sprawie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ochrony zdrowia mieszkańców gminy Sławków w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. Przedmiot porozumienia dotyczył jednej przychodni rejonowej oraz dwóch poradni przyzakładowych.

Wszystkie miasta przejęły zadania i kompetencje — wynikające z ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1992, nr 11, poz. 41; nr 26, poz. 114) co do wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach na obszarze gminy oraz z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 1988, nr 14, poz. 60; Dz.U. 1989, nr 19, poz. 132; Dz.U. 1990, nr 35, poz. 192; Dz.U. 1991, nr 34, poz. 198; nr 75, poz. 332; Dz.U. 1993, nr 47, poz. 212) — dotyczące planowania i finansowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg krajowych i woje-

³ Porozumienie zawarte dnia 2 maja 1994 r. między Wojewodą Katowickim a Zarządem Miasta Dąbrowa Górnicza reprezentowanym przez Prezydenta Miasta w sprawie wykonywania przez Zarząd Miasta Dąbrowa Górnicza zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ochrony zdrowia mieszkańców gminy Sławków w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. [Materiał powielony. Tekst zgodnie z paragrafem 10 podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Katowickiego].

wódzkich w granicach administracyjnych miasta oraz wykonywania uprawnień zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich w granicach administracyjnych miasta⁴.

W przypadku przejęcia przez gminy zadań związanych z zarządzaniem, utrzymaniem i rozbudową dróg, drogi krajowe i wojewódzkie będące przedmiotem porozumienia oraz grunty Skarbu Państwa zajęte pod te drogi pozostają własnością Skarbu Państwa.

Tabela 18

Wykaz ilości kilometrów dróg przejętych przez poszczególne gminy*

Gminy	Drogi	
	krajowe	wojewódzkie
	km	
Dąbrowa Górnicza	22,50	75,3
Jastrzębie Zdrój	16,90	76,8
Jaworzno	14,70	97,4
Mysłowice	23,47	104,618
Ruda Śląska	24,80	51,1

*Dane przedstawiające ilość kilometrów dróg przejętych przez gminy zostały zebrane z wykazów stanowiących załącznik nr 3 do porozumień zawartych między Wojewodą Katowickim i prezydentami miast pilotażowych.

⁴ Patrz: teksty porozumień zawartych między Wojewodą Katowickim a prezydentami miast w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania organom gminy.

Charakterystyka liderów

Populację liderów wyodrębniliśmy w badanych miastach metodą pozycyjną. Próba liczyła 156 osób, wśród których było 58 kobiet, co stanowi 37,17% ogółu badanych, oraz 98 mężczyzn. Wyniki badań przedstawia zestawienie:

Dane dotyczące wieku radnych, z uwzględnieniem płci*

Miasto	Wiek radnych w latach					
	łącznie	mniej niż 24 lata	25—29	30—39	40—59	ponad 60
(a) — Ogółem	2 480	16	47	554	1 645	60
(b) — Mężczyźni	2 078	15	40	461	1 365	218
(c) — Kobiety	402	1	7	93	280	21
Dąbrowa Górnicza	(a) 45	1	0	4	33	7
	(b) 35	1	0	4	24	6
	(c) 10	0	0	9	9	1
Jastrzębie Zdrój	(a) 45	0	1	7	35	2
	(b) 36	0	1	7	27	1
	(c) 9	0	0	0	8	1
Jaworzno	(a) 40	0	0	12	24	4
	(b) 32	0	0	9	19	4
	(c) 8	0	0	3	5	0
Mysłowice	(a) 40	0	0	10	28	2
	(b) 32	0	0	9	21	2
	(c) 8	0	0	1	7	0
Ruda Śląska	(a) 45	0	0	11	28	6
	(b) 38	0	0	11	22	5
	(c) 7	0	0	0	6	1

Stan na dzień 31 grudnia 1994 r.

*Dane zebrane w wyniku badań empirycznych przeprowadzonych w gminach

Z pobieżnych obserwacji wynika iż, najwięcej radnych rekrutuje się spośród osób w przedziale wiekowym od 40 do 59 lat, którzy stanowią 66,33% ogółu badanej populacji. Na drugim miejscu plasują się trzydziestolatkowie, którzy stanowią 22,33% ogółu radnych. Sześćdziesięciolatkowie stanowią około 9% badanych. Naj-

młodszy radni nie przekraczający trzydziestego roku życia stanowią 2,5% ogółu respondentów.

Wskaźnik populacji kobiet wśród ogółu radnych w miastach stanowiących obiekt penetracji wynosi 16,21% i jest dwukrotnie niższy w stosunku do średniej całej populacji.

Tabela 19

Charakterystyka radnych według wykonywanych zawodów

Zawody radnych	Województwo	Dąbrowa Górnicza	Jastrzębie-Zdrój	Jaworzno	Mysłowice	Ruda Śląska
1. Gółem radnych	2 480	45	45	40	40	45
2. Inżynierowie w zawodach technicznych, rolniczych i pokrewni	501	8	12	7	9	7
3. Ekonomisci, prawnicy i pokrewni	177	5	1	5	3	12
4. Nauczyciele, pedagodzy i pokrewni	372	15	11	8	10	5
5. Pozostali specjaliści	219	8	5	6	6	1
6. Technicy i pokrewni	478	5	7	1	1	6
7. Wykonawcy pracownicy ekonomiczni, finansowi, administracyjni, handlowcy, hotelarze	110	1	0	2	3	2
8. Robotnicy	146	1	5	0	0	1
9. Rzemieślnicy	69	1	1	0	3	5
10. Rolnicy indywidualni, akcjonariusze	65	0	0	0	0	0
11. Pozostali	343	1	3	11	5	6

Jedną z ostatnich cech charakteryzujących radnych nowej kadencji stanowi układ członków zarządów gmin według funkcji — na dzień 23 lutego 1995 r.

Wywiady z przedstawicielami władz samorządowych i administracji rządowej przeprowadzono na przełomie listopada i grudnia 1994 r.

Tabela 20

Funkcje członków zarządów gmin

Miasta	Członkowie zarządów gmin			
	Ogółem	w tym radni pełniący funkcje		
		przewodniczący	zastępca przewodniczącego	pozostali
Dąbrowa Górnicza	7	1	0	6
Jastrzębie Zdrój	7	0	0	6
Jaworzno	7	1	2	4
Mysłowice	6	0	2	3
Ruda Śląska	6	1	1	3

Wśród rozmówców przeważały osoby w przedziale wiekowym 41—50 lat. Stanowili oni ok. 41% ogółu badanych. Po 22,43% liderów rekrutowało się z dwóch grup wiekowych: 36—40 oraz 51 i więcej lat. Osób młodych w wieku 31—35 lat było 18, jeden respondent miał mniej niż 25 lat, dwóch nie przekroczyło trzydziestego roku życia.

Przeważająca część liderów lokalnych (77%) ma wykształcenie wyższe. Pozostała część posiada dyplom ukończenia szkoły średniej.

Wśród respondentów dominowała grupa reprezentująca władze samorządowe (82,69%). Przedstawiciele instytucji przekazujących zadania stanowili 17,31% ogółu respondentów.

W grupie liderów przyjmujących zadania pilotażowe największy odsetek stanowili radni (81,4%), wśród których było trzydziestu sześciu przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji rad miejskich, pięciu (3,87%) przewodniczących rad miejskich oraz dziesięciu (7,75%) członków zarządów.

Cechą charakterystyczną populacji liderów jest bardzo wysoki odsetek osób zajmujących kierownicze stanowiska. Status lidera poparty bywa wysoką pozycją zawodową. Wśród badanych ponad 82% pełni funkcje dyrektora lub kierownika, tylko ok. 18% liderów i pracowników administracji rządowej jest szeregowymi pracownikami.

Staż pracy członków władz samorządowych i pracowników administracji rządowej przedstawia się następująco:

do 10 lat	19 osób (12,18%)
od 11 do 20 lat	65 osób (41,66%)
od 21 do 30 lat	47 osób (30,13%)
31 i więcej lat	25 osób (16,03%)

Orientacje polityczne liderów starano się ustalić na podstawie deklaracji o przynależności do określonych partii politycznych. Ponad 61% ankietowanych nie należy do żadnej partii politycznej. Najwięcej działaczy lokalnych (samorządowych i rządowych) należy do Unii Wolności (11,54%). Na drugim miejscu plasują się członkowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej (9,6%). Co dwudziesty lider należy do „Solidarności”. Z Polskim Stronnictwem Ludowym identyfikuje się 3,2% respondentów. Jeden lider należy do Konfederacji Polski Niepodległej. Blisko 8% respondentów identyfikuje się z innymi orientacjami politycznymi i ideologicznymi, nie wskazując ich nazw.

Populacja liderów charakteryzuje się pozytywnym stosunkiem do pilotażu. Prawie 65% liderów deklaruje akceptujące podejście do programu, umiarkowanie pozytywne postawy deklaruje ok. 24% respondentów, a 8,33% indagowanych wyraża swą dezaprobatę wobec programu pilotażowego. Tylko 3,2% liderów ma obojętny stosunek do tego zagadnienia.

Nieco inaczej przedstawia się stosunek do pilotażu, gdy pytanie zakłada ewentualność zmodyfikowania założeń programu. Najwyższy odsetek respondentów (48,08%) opowiada się za pilotażem, lecz z pewnymi zmianami. Prawie 43% liderów odpowiada aktualne założenia programu pilotażowego. Dziesięciu ankietowanych (6,4%) nie określa swego stosunku do pilotażu. Trzykrotnie spada liczba przeciwników pilotażu, którzy prawdopodobnie zasilają grupę zwolenników programu pod warunkiem dokonania w nim pewnych zmian.

Stosunek do pilotażu w kontekście ocen dotyczących procesu wdrażania programu pilotażowego przedstawia tabela:

Tabela 21

**Porównanie stosunku respondentów do założeń pilotażu
z oceną jego wdrażania**

Stosunek do pilotażu	Ocena wdrażania programu pilotażowego	
	pozytywna	negatywna
	%	
Jestem zdecydowanie za pilotażem w całości	21,79	16,02
Jestem za pilotażem z pewnymi zmianami	15,38	29,48
	N=156	

W wypowiedziach respondentów przeważają opinie negatywne — 46,8% — w stosunku do 43,6% opinii liderów oceniających program pilotażowy bardzo dobrze i dobrze. Porównując stosunek do pilotażu z ocenami jego realizacji, można wyodrębnić cztery dominujące grupy respondentów:

1. Negatywnie oceniający realizację programu, lecz akceptujący jego założenia z pewnymi modyfikacjami — 29,48%.

2. Pozytywnie oceniający realizację pilotażu i popierający go w całości (bez zmian) — 21,79%.

3. Negatywnie oceniający realizację programu i jednocześnie zdecydowanie popierający jego założenia w całości — 16,03%.

4. Pozytywnie oceniający realizację programu i zdecydowanie popierający jego założenia z uwzględnieniem poprawek — 15,38%.

Na uwagę zasługuje przewaga opinii negatywnie oceniających wdrażanie programu pilotażowego wraz z jednoczesnym, zdecydowanym poparciem jego założeń — ze szczególnym uwzględnieniem pewnych zmian.

Pozytywny stosunek do założeń programu pilotażowego znajduje potwierdzenie w wypowiedziach liderów wskazujących przyczyny ponownego (gdyby taka możliwość zaistniała) przystąpienia do pilotażu. Wśród 87,8% respondentów opowiadających się za akceptacją przystąpienia do pilotażu kolejność powodów, dla któ-

rych podjęliby oni na nowo taką samą decyzję, przedstawia się następująco:

1. Program pilotażowy ułatwia i przyspiesza realizację potrzeb komunalnych — 59,6%.

2. Program pilotażowy daje dużą samodzielność i zwiększa uprawnienia władzy lokalnej — 28,2%.

Spośród respondentów jedenastu nie przystąpiłoby ponownie do programu pilotażowego głównie z powodu braku przygotowania organizacyjnego tegoż programu (6,4%).

Liderzy lokalni i pracownicy administracji rządowej potwierdzają słuszność podjętych wcześniej decyzji dotyczących realizacji programu pilotażowego. Absolutna większość taką decyzję powtórzyłaby w obecnych warunkach. U podstaw tego rodzaju ocen leży przekonanie potwierdzające zasadność realizowania przez gminy — w miarę ich możliwości — ważniejszych potrzeb komunalnych. Program pilotażowy tworzy odpowiednie proporcje — zgodnie z zasadą subsydiarności — między kompetencjami i zadaniami gminy oraz jednostkami administracji rządowej.

Program pilotażowy w teorii i praktyce

Istotnym problemem badawczym (teoretycznym i prakseologicznym) było określenie znajomości założeń programu pilotażowego. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie wiedzy o pilotażu liderów lokalnych, którzy odpowiadają za rezultaty wdrożenia programu. Aby realizować cele społeczne, niezbędna jest znajomość założeń programu. Jednakże ważne znaczenie dla końcowych rezultatów programu pilotażowego, jak również dla efektów polityki lokalnej ma udział mieszkańców w procesie zarządzania. Przypomnijmy, że liderzy oczekują udziału mieszkańców i ich inicjatyw w realizacji programu pilotażowego. Ponadto samorządność zakłada udział obywateli we współrzędzeniu, które może się urzeczywistnić tylko w warunkach powszechnej znajomości zasad i zakresu działania organów władzy lokalnej.

Ważnym elementem procesu sprawowania władzy publicznej na szczeblu zbiorowości terytorialnej jest opinia publiczna. Stosunek opinii publicznej do władzy, do rezultatów działania podejmowanych i inspirowanych przez organy samorządu terytorialnego stanowi skutek doświadczeń społecznych ludzi. Doświadczenie uwarunkowane jest między innymi wiedzą o ocenianym zjawisku.

Dlatego za tak ważny problem uważa się wiedzę członków zbiorowości terytorialnej o zadaniach i mechanizmach instytucji władzy lokalnej. Część tej wiedzy odnosi się do znajomości założeń i procedur wdrażania programu pilotażowego.

Znajomość założeń programu pilotażowego

Jednym z pierwszych zadań badawczych było ustalenie stopnia znajomości założeń programu pilotażowego przez liderów lokalnych reprezentujących następujące środowiska: pracowników samorządowych, działaczy samorządowych i przedstawicieli administracji rządowej. Biorąc pod uwagę nadreprezentację członków społeczności działaczy samorządowych w stosunku do przedstawicieli innych grup, mamy świadomość ułomności owej oceny. Globalny kształt opinii publicznej zdominowany jest przez poglądy większości samorządowców.

T a b e l a 22

Opinie dotyczące znajomości założeń pilotażu wśród pracowników samorządowych

Ocena znajomości założeń pilotażu	Naczelnicy wydziałów	Szeregowi pracownicy
	%	
1) bardzo duża	15,03	4,57
2) duża	64,05	49,67
3) słaba	7,89	26,14
4) wystarczająca do realizacji określonego odcinka pracy	3,93	12,41
5) nie wiem	8,50	9,15

W opinii respondentów, wiedza pracowników samorządowych na temat założeń programu pilotażowego jest zróżnicowana, wyraźnie wyższa wśród naczelników wydziałów, słabsza wśród

szeregowych urzędników. Czwarta część pracowników samorządowych założenia pilotażu zna słabo, a wiedzę wystarczającą do realizacji określonego odcinka przypisuje się co ósmemu urzędnikowi samorządowemu. *Per saldo*, 90% naczelników zna co najmniej dobrze założenia programu pilotażowego, co daje rezultat porównywalny z wynikiem przypisanym populacji prezydentów. Owe podobieństwa ocen ilustruje tabela 23.

Tabela 23

**Wiedza działaczy samorządowych na temat znajomości
założeń programu pilotażowego**

Ocena znajomości założeń pilotażu	Radni	Członkowie zarządu	Prezydenci
	%		
1) bardzo duża	2,60	39,74	33,33
2) duża	32,50	44,87	56,41
3) słaba	44,15	1,92	1,28
4) wystarczająca do realizacji określonego odcinka pracy	8,44	3,20	0,60
5) nie wiem	12,33	10,26	8,33
	N = 154	N = 156	N = 156

W środowisku działaczy samorządowych najwyższy poziom wiedzy dotyczący znajomości programu pilotażowego przypisuje się prezydentom. Według respondentów, trzecia część przewodniczących zarządów miast zna bardzo dobrze, a ponad 56% — dobrze — założenia pilotażu. Członkowie zarządów (nie można w tym wykluczyć ich przewodniczących) uchodzą za równie dobrze, a nawet lepiej poinformowanych o celach pilotażu niż wyodrębniona grupa prezydentów.

Radnym zdecydowanie najrzadziej przypisuje się dobre oceny dotyczące znajomości założeń pilotażu. Według respondentów, ponad połowa radnych zna cele programu pilotażowego słabo (43,15%) lub tylko w stopniu wystarczającym do realizacji określonego odcinka pracy (8,44%).

Bardziej kompetentną grupę w zakresie znajomości programu pilotażowego stanowią pracownicy administracji rządowej. Rozkład ocen przypisywanych jej przez ogół respondentów zawiera zestawienie procentowe.

Wiedza pracowników administracji rządowej o programie pilotażowym

1) bardzo duża	8,97%
2) duża	60,25%
3) słaba	13,46%
4) wystarczająca do realizacji określonego odcinka pracy	2,56%
5) nie wiem	14,74%

W opinii badanych liderów, prawie 70% pracowników administracji rządowej zna założenia pilotażu dobrze lub bardzo dobrze (8,97%). Co siódmy pracownik administracji rządowej, w opinii badanych, zna cele programu pilotażowego słabo lub tylko w stopniu ograniczonym, lecz wystarczającym do realizacji określonego odcinka pracy. Pracownicy administracji rządowej plasują się na czwartym miejscu wśród przedstawicieli innych środowisk pod względem znajomości założeń programu pilotażowego. W tej grupie respondentów odnotowujemy najwyższy odsetek odpowiedzi negatywnie oceniających znajomość programu pilotażowego. Przed nimi typowani są: prezydenci, członkowie zarządu oraz naczelnicy wydziałów urzędu miasta. Najsłabsza wiedza o pilotażu jest przypisywana radnym, wśród których znajduje się ponad 44% słabo znających program i ok. 9% posiadających wiedzę na poziomie umożliwiającym realizację określonego odcinka pracy, oraz szeregowym pracownikom samorządowym. Czwarta część tej populacji zna założenia programu pilotażowego słabo, a prawie 13% — tylko na poziomie ograniczonym do pewnego fragmentu.

Zaprezentowane dane potwierdzają tendencję do przypisywania dużej wiedzy i dobrego przygotowania do realizacji programu pilotażowego członków organu wykonawczego gminy, pracownikom samorządowym piastującym kierownicze stanowiska oraz pracownikom administracji rządowej.

Duże znaczenie dla procesu realizacji programu pilotażowego ma znajomość założeń reformy przez społeczność mieszkańców. Ich wiedzę w sprawie rozszerzenia uprawnień instytucji samorządu terytorialnego w opinii liderów społeczności lokalnych ilustruje zestawienie procentowe.

**Znajomość założeń programu pilotażowego
przez mieszkańców gminy w opinii liderów**

1) duża znajomość	0,0%
2) słaba, wystarczająca, aby zrozumieć założenia pilotażu	69,80%
3) nie znają założeń pilotażu	24,36%
4) nie wiem	5,77%

Opinie liderów w sprawie znajomości założeń programu pilotażowego wśród mieszkańców gminy są zdecydowanie gorsze niż w poprzednio prezentowanych środowiskach. Ponad 2/3 respondentów uważa, że wiedza o pilotażu wśród obywateli jest słaba, a czwarta część indagowanych stwierdza, że mieszkańcy nie znają założeń pilotażu.

Stanowisko pracy lidera wywiera niewielki wpływ na różnice poglądów dotyczących wiedzy mieszkańców w sprawie pilotażu. Bardziej rygorystyczni w ocenach są szeregowi pracownicy, spośród których prawie trzecia część stwierdza, że obywatele nie znają założeń pilotażu. Wśród respondentów na kierowniczych stanowiskach wskaźnik odpowiedzi stwierdzających słaby bądź wystarczający dla zrozumienia istoty pilotażu poziom wiedzy wśród mieszkańców przekracza poziom 70%.

Stosunkowo trudno wskazać związki między rolą respondentów w środowisku samorządowym a opiniami na temat wiedzy o pilotażu wśród mieszkańców. Próbę wyjaśnienia związku między pełnionymi funkcjami a opiniami na temat wiedzy przedstawia tabela 24.

Zwraca uwagę stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi (80%) wskazujących na słabą znajomość założeń pilotażu wśród mieszkańców gminy w ocenie przewodniczących rad i członków zarządów w stosunku do bardziej rygorystycznych ocen radnych, przewodniczących komisji i pracowników samorządowych.

Tabela 24

**Opinie na temat znajomości pilotażu
z uwzględnieniem funkcji społecznej lidera**

Ocena znajomości założeń pilotażu	Działacz samorządowy			
	radny / / pracownik samorządowy	przewodni- czący / / zastępca komisji rady	przewodni- czący rady gminy	członek zarządu
	%			
1) duża wiedza	0	0	0	0
2) słaba	64,28	61,11	80,0	80,0
3) nie znają	29,75	33,30	20,0	0
4) nie wiem	5,90	5,50	0	20,0
	N = 84	N = 36	N = 5	N = 10

**Zadania pilotażowe
jako najżywotniejsze sprawy mieszkańców**

Ważnym zadaniem badawczym było ustalenie stopnia zgodności między sprawami przekazanymi gminie w ramach programu pilotażowego a rangą potrzeb komunalnych w opinii lokalnych liderów. Na pytanie: „Czy [...] zadania pilotażowe dotyczą najżywotniejszych spraw (potrzeb) komunalnych mieszkańców gminy?” udzielono następujących odpowiedzi:

- | | |
|-------------------|---------|
| 1) tak | 38,46%, |
| 2) raczej tak | 49,36%, |
| 3) raczej nie | 1,28%, |
| 4) nie | 5,13%, |
| 5) nie mam zdania | 5,77%. |

Prawie 90% indagowanych liderów uważa, że zadania pilotażowe dotyczą najważniejszych spraw lokalnych, przy czym blisko 2/5 respondentów przychyliła się do opinii zdecydowanie pozytywnych.

Spośród cech społeczno-demograficznych tylko wiek respondentów różnicuje odpowiedzi.

Tabela 25

Związek wieku liderów z ocenami traktującymi program pilotażowy jako odpowiedź na realizację najżywoźniejszych spraw lokalnych

Zadania pilotażowe dotyczące najżywoźniejszych potrzeb lokalnych	Wiek respondentów w latach						Ogółem
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	ponad 51	
	%						
1) tak	100	100	44,44	60,00	35,38	14,18	60
2) raczej tak	0	0	55,55	34,29	50,77	62,86	77
3) raczej nie	0	0	0	2,86	1,50	0	2
4) nie	0	0	0	0	4,60	8,57	6
5) nie mam zdania	0	0	0	0	6,15	14,28	9
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 65	N = 35	156

Wraz ze wzrostem wieku respondentów spada odsetek odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych, podkreślających fakt podjęcia w ramach pilotażu najżywoźniejszych spraw lokalnych. Osoby starsze oceniają bardziej ostrożnie rangę zadań przejętych przez gminy. Najwięcej odpowiedzi negatywnych bądź ich brak (wstrzymywanie się od oceniania) odnotowano wśród przedstawicieli najstarszej grupy respondentów.

Wpływ wykształcenia respondentów na ocenę zadań pilotażowych ze względu na ich zbieżność z potrzebami komunalnymi mieszkańców gminy przedstawia tabela 26.

Tabela 26

Wpływ wykształcenia respondentów na ocenę zadań pilotażowych

Zadania pilotażowe jako najżywoźniejsze sprawy dla mieszkańców	Wykształcenie	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	37,50	47,22
2) raczej tak	48,33	52,77
3) raczej nie	1,66	0,0
4) nie	5,00	0,0
5) nie mam zdania	7,50	0,0
	N = 120	N = 36

Oceniając wpływ wykształcenia respondentów przypisujących zadaniom pilotażowym rolę najżywotniejszych spraw mieszkańców, odnotowujemy większy dystans do przyznawania ocen jednoznacznie pozytywnych przez respondentów z wyższym wykształceniem niż ich kolegów z dyplomem ukończenia szkoły średniej. Tylko wśród absolwentów szkół wyższych stwierdzamy występowanie odpowiedzi negatywnych („raczej nie” i „nie”) oraz dystansowanie się od jakichkolwiek ocen („nie mam zdania”). Odpowiedzi respondentów z wyższym wykształceniem charakteryzują się większą rezerwą niż oceny liderów ze średnim wykształceniem.

Związek między charakterem odpowiedzi oceniających ważność spraw lokalnych ze środowiskiem pracy respondentów przedstawia tabela 27.

Tabela 27

**Opinie na temat znaczenia zadań pilotażowych
dla ogółu mieszkańców z uwzględnieniem
środowiska zatrudnienia**

Zadania pilotażowe jako najżywotniejsze sprawy dla gminy	Pracownik	
	samorządowy	rządowy
	%	
1) tak	36,43	55,50
2) raczej tak	54,26	35,92
3) raczej nie	0,70	3,70
4) nie	3,88	3,70
5) nie mam zdania	3,88	7,40
	N = 129	N = 27

Zwracają uwagę dwie kwestie. Pierwsza z nich to większy o 10 punktów odsetek odpowiedzi akceptujących zgodność zadań pilotażowych z oczekiwaniami mieszkańców wśród przedstawicieli środowisk przejmujących zadania w stosunku do wypowiedzi przedstawicieli pracowników administracji rządowej. Druga kwestia dotyczy przemierzającego się 55-procentowego wskaźnika raz — odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych w grupie respondentów zatrudnionych w administracji rządowej, dwa — ocen

względnie pozytywnych przypisywanych mieszkańcom przez przedstawicieli środowisk samorządowych.

Można przypuszczać, że pracownicy administracji rządowej w zdecydowanej większości są przekonani o zbieżności zadań pilotażowych z lokalnymi potrzebami mieszkańców. Według nich, program pilotażowy sprzyja lokalnym potrzebom społecznym. Przedstawiciele środowisk samorządowych z większą ostrożnością podchodzą do oceny zbieżności zadań pilotażowych z oczekiwaniami społeczności lokalnych, czując się odpowiedzialnymi za właściwe diagnozowanie potrzeb lokalnych oraz ich zaspokajanie.

Piastowane przez respondentów stanowiska nie polaryzują odpowiedzi dotyczących ocen zgodności zadań pilotażowych z najżywniejszymi potrzebami mieszkańców gminy.

Orientacje polityczne liderów w niewielkim stopniu wpływają na poglądy oceniające stopień zgodności zadań pilotażowych z potrzebami komunalnymi mieszkańców. Opinie negatywne przypisują mieszkańcom członkowie SLD, UW oraz lokalnych partii politycznych.

Kolejnym zadaniem badawczym było ustalenie rangi zadań pilotażowych w opinii liderów lokalnych. Ustaleniu listy rankingowej zadań pilotażowych posłużyło pytanie: „Które z niżej wymienionych zadań pilotażowych należałoby traktować jako priorytetowe?” Kolejność tych zadań przedstawia się następująco:

- 1) ochrona zdrowia i opieka społeczna 93,59%,
- 2) oświata i wychowanie 91,02%,
- 3) drogi 51,92%,
- 4) gospodarka gruntami i kształtowanie środowiska 47,43%,
- 5) kultura 46,15%.

Spośród zadań pilotażowych dwa uzyskują niemal powszechną akceptację, a także zasługują na szczególne potraktowanie: ochrona zdrowia i pomoc społeczna oraz oświata i wychowanie. Ich szczególna pozycja wiąże się prawdopodobnie z materią spraw, których dotyczy, i związana jest z sytuacją społeczną oraz materialną mieszkańców. Przypomnijmy w tym miejscu wyniki pierwszego sondażu poświęconego ocenie działalności władz lokalnych

i oczekiwaniom mieszkańców dotyczącym zakresu przedmiotowego owej władzy. Na czele postulowanych spraw znalazły się: opieka zdrowotna i pomoc bezrobotnym, sprawy bezpieczeństwa itp. Chodzi tutaj o wyniki sondażu przeprowadzonego przez redakcję „Wspólnoty”¹. Szerzej wyniki badań zaprezentowane zostaną w dalszej części rozdziału.

Ranga zadań realizowanych w ramach programu pilotażowego nawiązuje do hierarchii potrzeb społecznych zgłaszanych przez mieszkańców pod adresem władz lokalnych. W badaniach empirycznych wiele ekip badawczych starało się ustalić listę najpilniejszych spraw lokalnych. Na podstawie badań terenowych przeprowadzonych w gminach wiejskich województwa katowickiego w roku 1986 i 1992 ustalono następującą hierarchię potrzeb społeczności lokalnych:

Tabela 28

Hierarchia potrzeb społecznych liderów i mieszkańców gmin wiejskich województwa katowickiego w latach 1986 i 1992

Dziedziny potrzeb	Liderzy		Mieszkańcy	
	1986	1992	1986	1992
Przemysł i rozwój ekonomiczny	8,0	32,7	15,1	57,8
Rolnictwo	29,8	26,8	26,6	50,5
Budownictwo i gospodarka mieszkaniowa	57,2	28,1	45,3	54,3
Gospodarka komunalna i usługi	62,9	58,8	40,8	38,4
Ochrona zdrowia	61,2	58,5	53,8	70,9
Kultura, sport, wypoczynek	30,8	22,9	42,1	49,1
Oświata	54,2	47,1	29,2	51,8
Opieka społeczna i porządek społeczny	21,4	30,7	16,4	47,8
Sprawy organizacji politycznych	9,0	3,3	6,7	18,9
Sprawy podatkowe	16,1	39,9	15,7	30,8
Inne	15,0	11,8	—	—

¹ J. Bukowski, P. Swianiewicz: *Krytyczna ocena działalności władz lokalnych — nasze badania*. „Wspólnota” z dnia 28 marca 1992.

Przedstawiona struktura potrzeb — poza sprawami ochrony zdrowia — w ocenach mieszkańców i liderów charakteryzuje się dużymi rozbieżnościami².

Jak można przypuszczać, podstawą owych rozbieżności jest zindywidualizowany charakter rejestrowania potrzeb skierowany głównie na te, których niedobór mieszkańcy gmin odczuwają. W przypadku liderów, jak zauważa cytowana autorka, „ocena [...] kształtuje się na podstawie szerszej, wnikliwej i bardziej szczegółowej znajomości struktury, uwarunkowań i możliwości, jakie istnieją w różnych dziedzinach życia regionu”³.

Nieco inny układ potrzeb i problemów gminy ustalono na podstawie badań przeprowadzonych w dziesięciu gminach województwa warszawskiego w 1990 r., zaprezentowanych w pracy Barbary Z a w a d z k i e j i Elżbiety S ę k o w s k i e j pt. *Samorząd gminy w praktyce. Pierwsze doświadczenia*. Ilustruje je tabela 29.

Rangi potrzeb liderów i mieszkańców w gminach województwa warszawskiego znacznie różnią się między sobą. Jak się wydaje, sprawy mieszkańców obracają się wokół ich żywoitych, indywidualnych problemów. Liderzy patrzą na potrzeby jak na zadania — z poczuciem obowiązku ich wykonania⁴ — przez pryzmat możliwości organizacyjnych i finansowych.

Najbardziej reprezentatywną próbę zhierarchizowania potrzeb lokalnych podjęto w badaniach empirycznych zorganizowanych przez redakcję tygodnika „Wspólnota”, poświęconych ocenie działalności władz lokalnych. Respondentów zapytano, jakimi problemami zajęliby się w pierwszej kolejności, gdyby zostali radnymi. Wytypowane priorytety mieszkańców przedstawiają się następująco:

² B. Pietrzko: *Dynamika potrzeb i możliwości ich zaspokajania*. W: *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. P. Dobrowolski. Katowice 1994, s. 49—50.

³ Tamże, s. 50.

⁴ B. Zawadzka, E. Sękowska: *Samorząd gminy w praktyce. Pierwsze doświadczenia*. Warszawa 1994, s. 81 i nast.

1) bezrobocie	48%,
2) ochrona zdrowia	47%,
3) ochrona środowiska	34%,
4) bezpieczeństwo i porządek publiczny	34%.

Tabela 29

Ranga potrzeb mieszkańców i liderów gmin województwa warszawskiego

Potrzeby i problemy			
liderzy		mieszkańcy	
dziedzina	%	dziedzina	%
Infrastruktura komunalna, wodociągi, gaz	29,6	Transport i komunikacja	42,0
Zasady rozdziału koncesji	22,2	Ochrona środowiska	35,0
Oświata i zarządzanie oświatą	17,3	Bezpieczeństwo publiczne	27,0
Rozwój i zagospodarowanie gminy	16,0	Infrastruktura komunalna	19,0
Zasady proceduralne w podejmowaniu decyzji	13,6	Oświata i ochrona zdrowia	15,0
Ochrona środowiska	11,1	Opieka społeczna	13,0
Bezpieczeństwo publiczne	8,6	Budownictwo mieszkaniowe	12,0
Handel i usługi	7,4	Sposób zarządzania gminą	10,0
Komunikacja i łączność	6,2	Handel i usługi	7,0
Działalność gospodarcza gminy	4,9	Samorząd sołecki i osiedlowy	2,0
Kultura	3,7		
Budownictwo mieszkaniowe	3,7		
Dokończenie inwestycji	2,5		
Komunalizacja mienia	2,5		
Praworządność (zgodność uchwał z prawem)	2,5		
Bezrobocie, opieka społeczna i socjalna	3,7		

Autorzy badań zwracają uwagę na różnice wskazywanych problemów występujące między miastem i wsią. Dotyczy to w pierwszym rzędzie większej ilości problemów wskazywanych przez mieszkańców miast (zwłaszcza — jak podkreślają autorzy — tych dużych). „Zależność ta była szczególnie widoczna w przypadku: bezpieczeństwa, budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowi-

ska, czystości. Jedynie w dziedzinie zaopatrzenia w wodę, gaz i utrzymania dróg nieco więcej wskazań zanotowano na wsi.”⁵

Ocena sposobu wdrażania programu pilotażowego w opiniach administracji samorządowej i rządowej

Ważną cechą procesu wdrażania programu pilotażowego stanowiła autonomia działań instytucji samorządu terytorialnego wspólnie z takim postępowaniem administracji rządowej, które wolne było od wywierania nacisku na stronę przejmującą zadania. Na pytanie: „Czy przejęcie przez gminy zadań od administracji rządowej wiązało się z próbami nacisku z ich strony na sposób realizacji przekazywanych zadań?” otrzymano następujące odpowiedzi:

1) tak	6,41%,
2) raczej tak	16,02%,
3) nie	31,41%,
4) raczej nie	26,92%,
5) nie mam zdania	19,23%.

Ponad połowa respondentów uważa, że procesowi wdrażania programu pilotażowego nie towarzyszyły naciski ze strony administracji rządowej. Odmiennie stanowisko prezentowało ponad 22% liderów, z czego ocenę zdecydowanie pozytywną odnotowano 6,41%. Zwraca uwagę wysoki, w stosunku do odpowiedzi na inne pytania, odsetek respondentów dystansujących się od zajęcia stanowiska w tej sprawie (19,23%).

Stanowisko pracy piastowane przez respondentów w pewnym stopniu wpływa na opinie w sprawie autonomii gminy w procesie wdrażania programu pilotażowego. Związki te ilustruje tabela 30.

⁵ J. Bukowski, P. Swianiewicz: *Krytyczna ocena...*

T a b e l a 30

**Opinie w sprawie nacisków ze strony administracji rządowej
na wdrażanie pilotażu z uwzględnieniem stanowiska
pracy respondentów**

Przejęcie zadań pilotażowych od administracji rządowej wiązało się z naciskami z ich strony	Stanowisko piastowane przez respondenta	
	szeregowy pracownik	kierownik / / dyrektor
	%	
1) tak	14,29	4,70
2) raczej tak	17,86	15,62
3) raczej nie	39,28	29,70
4) nie	14,29	29,70
5) nie mam zdania	14,29	20,30
	N = 28	N = 128

O prawie 10% mniej liderów zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach niż szeregowych pracowników jest przekonanych o nieingerencji administracji rządowej w działania wewnętrzne gminy. Na podkreślenie zasługuje najwyższy — w układzie podziału respondentów ze względu na zajmowane stanowisko — odsetek (39,28%) odpowiedzi odrzucających pogląd o ingerencji administracji rządowej na sposób przejmowania zadań pilotażowych przez gminy. Liderzy piastujący kierownicze stanowiska dzielą się na dwie równoliczne grupy (po 30%) zdecydowanych i ograniczonych (z pewnymi zastrzeżeniami) krytyków tezy o wpływie organów administracji rządowej na sposób realizacji pilotażu.

Środowisko pracy, związek z instytucjami samorządowymi bądź administracją rządową różnicują poglądy respondentów w sprawie samodzielności gminy w procesie przejmowania zadań pilotażowych. Zróżnicowanie opinii w sprawie autonomii w procesie wdrażania programu pilotażowego ze względu na miejsce pracy respondentów ilustruje tabela 31.

T a b e l a 31

**Wpływ administracji rządowej na wdrażanie programu
pilotażowego a miejsce w administracji publicznej**

Występowały naciski administracji rządowej w procesie wdrażania programu pilotażowego	Administracja publiczna	
	samorządowa	rządowa
	%	
1) tak	4,65	14,80
2) raczej tak	15,50	18,52
3) nie	30,23	37,03
4) raczej nie	31,00	7,40
5) nie mam zdania	18,60	22,20
	N = 129	N = 27

Wśród pracowników administracji rządowej jest o ponad 13% odpowiedzi więcej — niż w grupie przedstawicieli środowiska samorządowego — przekonanych o wywieraniu nacisku na gminy w procesie przejmowania zadań pilotażowych. Za tym idzie — mniejszy o 17 punktów w stosunku do odsetka odpowiedzi przedstawicieli środowiska samorządowego — udział opinii o braku nacisków ze strony administracji rządowej.

Zwolenników poglądu o autonomii gminy w procesie przejmowania zadań pilotażowych należy szukać przede wszystkim wśród osób na kierowniczych stanowiskach zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej. Przeciwnicy poglądu o autonomii wdrażania programu pilotażowego rekrutują się głównie spośród szeregowych pracowników zatrudnionych w administracji rządowej.

Przeważające opinie liderów na temat braku ingerencji władz rządowych w procesie przekazywania zadań pilotażowych korespondują z wynikami badań przeprowadzonych przez zespół pod kierunkiem P. Dobrowolskiego w gminach województwa katowickiego w latach 1986 i 1992.

„We wszystkich badanych społecznościach — pisze współautor opracowania — w stopniu znaczącym postrzegana jest przez mieszkańców względna niezależność władzy gminnej od władzy centralnej. W podobny sposób oceniają aktualny poziom lokalności

władz gminnych miejscowi liderzy. Działania władzy centralnej, ich zdaniem, mają znacznie mniejszy wpływ na realizację potrzeb i interesów gmin niż takie czynniki, jak: aktualne przepisy prawne, obecna sytuacja ekonomiczna czy społeczno-polityczna kraju.

Marginalne są oceny lokalnych liderów, które potwierdzają zależność władz gminnych od instytucji pozagminnych. Uzyskane dane empiryczne wskazują, że w ostatnich dwóch latach w stopniu znaczącym nastąpiło ograniczenie wpływu władzy centralnej na określanie preferencji wydatków z budżetów gminnych.⁶

Ogólnie rzecz biorąc, zarówno wśród mieszkańców, jak i liderów lokalnych zbiorowości terytorialnych marginalne jest zjawisko negatywnej oceny relacji władze lokalne — władze centralne. Uwzględnić w tym miejscu warto konkluzję autorów raportu dotyczącą krytycznej oceny władz lokalnych. Stwierdzają oni, że mieszkańcy wsi skłonni są za stan ich gminy winić rząd. Opinie o autonomii gminy współbrzmia z głosami o odpowiedzialności władz centralnych za sprawy lokalne. Paternalistyczny obraz państwa w świadomości mieszkańców wsi jest charakterystyczny dla przeciwstawnej tendencji wyrażającej się w rozwoju demokracji lokalnej, poszerzaniu zakresu kompetencji i zadań instytucji samorządowych. „Prowadzi to do zanikania cech dominacji politycznej państwa, czego efektem staje się możliwe rozproszenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i przenoszenie ciężaru odpowiedzialności z władz centralnych na lokalne struktury władzy.”⁷

Wdrażanie programu pilotażowego dokonuje się na styku władz gminy i władz wojewódzkich reprezentowanych przez urząd wojewody. Władze centralne mają pośredni wpływ na proces wdrażania pilotażu, choć decyzje finansowe warunkujące ten proces należą właśnie do władz centralnych.

⁶ W. Ł y s o Ń: *Funkcjonowanie władzy lokalnej*. W: *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. P. D o b r o w o ł s k i. Katowice 1994, s. 86.

⁷ M. B a r a ń s k i: *Portret gmin województwa katowickiego. Wybrane problemy*. W: *Społeczności lokalne i rozwój lokalnej demokracji. Gminy województwa katowickiego*. Red. M. B a r a ń s k i. Katowice 1993, s. 19.

Relacje między władzami lokalnymi i władzami wojewódzkimi — bez wpływu pilotażu — opisywał cytowany wcześniej W. Łysoń. Przypomnijmy, że środowiskiem badań terenowych były gminy wiejskie w województwie katowickim. „Oceniając stosunek władz wojewódzkich do władz lokalnych, zauważalna jest różnica poglądów między przedstawicielami szeroko rozumianej elity społeczności lokalnej a liderami związanymi ze strukturą władzy w gminie. Wolne od zastrzeżeń dotyczących współdziałania władz lokalnych i wojewódzkich są opinie osób nie związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem organów samorządu terytorialnego.

Władze wojewódzkie nie stwarzają w zasadzie władzom gmin przeszkód w realizacji istotnych dla gminy spraw. Istnieją jednak pewne kwestie, w których zachowanie i postępowanie władz wojewódzkich jest odbierane negatywnie przez lokalnych liderów.”⁸

Na podstawie zaprezentowanych badań możemy stwierdzić, że działalność władz wojewódzkich nie utrudniała władzom lokalnym wypełniania ich ustawowych uprawnień, kompetencji i zadań. Władze wojewódzkie nie ingerują w ustalanie preferencji wydatków z budżetu gminy. Podstawową grupę spraw, wokół których ogniskują się sprzeczności, stanowią szeroko rozumiane problemy oświaty, opieki społecznej i porządku publicznego oraz problemy komunalne. „Najwięcej jednak nieporozumień czy otwartych spięć na linii władza lokalna — władza wojewódzka powstaje wokół problemów i spraw z zakresu gospodarki komunalnej.”⁹

Bez ryzyka popełnienia większego błędu można postawić opinię, że pojawiające się nieporozumienia i przyczyny sytuacji konfliktowych między władzami lokalnymi i wojewódzkimi komulowały się wokół zadań zleconych. Zadania własne, finansowane w dużej części z dochodów własnych gminy, nie prowadziły do nieporozumień i napięć.

⁸ W. Ł y s o ń: *Funkcjonowanie...*, s. 100.

⁹ T e n ż e: *Postrzegalna lokalność władzy gminnej*. W: *Społeczności lokalne...*, s. 44.

Przypomnijmy, że zadania powierzone ustawowo bądź w drodze porozumień finansowane są z budżetu państwa tworzonego na podstawie zobiektywizowanych kryteriów i dzielone między gminy przez władze wojewódzkie. Taka procedura podziału i przekazywania środków na zadania zlecone stawia władze wojewódzkie w pozycji „bezpośredniego dystrybutora” środków finansowych. Do wojewody zatem kierowane są prośby o zwiększenie funduszy przekazywanych do gmin.

Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się przyjęta zasada finansowej uniformizacji gmin, która odbija się na systemie finansowego ich zasilania. Jest to rezultat istnienia prawnej kategoryzacji gmin, nie uwzględniającej specyfiki miast, różniących się między sobą wielkością infrastruktury i kosztami jej eksploatacji. Uniformizacja sposobu finansowania gmin prowadzi do powstawania faktycznej dysproporcji między ich finansowymi zasobami.

Grzegorz Palka, prezes Unii Metropolii Polskich, w rozmowie z Izą Marcisz na łamach „Wspólnoty” powiedział: „Mamy taki sam — [jak inne mniejsze gminy — M. B.] udział w podatkach i bardzo uproszczony system dotacji z budżetu centralnego. Pomija on całkowicie wydatki dużych miast na rzecz regionu. W efekcie bardzo kosztowna infrastruktura komunalna, społeczna, pracująca dla całego regionu, utrzymywana jest przez budżet jednej gminy.”¹⁰

Zdaniem prezesa Unii Metropolii Polskich stosunki między samorządem a administracją rządową bardzo się pogorszyły. Dotyczy to wielu konkretnych spraw, w tym również pilotażu. „Pilotaż — mówi G. Palka — miał być uregulowany ustawowo od 1995 roku, tymczasem pozostał mniej niż eksperymentem i zależy od indywidualnych relacji między wojewodą a władzami miasta.”¹¹

Przytoczona opinia zwraca uwagę na środowiskową (regionalną) konkretyzację stosunków między władzą lokalną i władzą wojewódzką.

¹⁰ *Duże i biedne*. „Wspólnota” z dnia 25 marca 1995, s. 9.

¹¹ Tamże, s. 9.

Rola grup interesu w procesie wdrażania programu pilotażowego

Wdrożenie programu pilotażowego doprowadziło do przekazania gminom zadań wraz z niezbędnymi środkami (materialnymi i finansowymi). Zwiększyła się zatem automatycznie liczba jednostek organizacyjnych gminy, które wykonują przejęte zadania. W sytuacji niedoboru środków w stosunku do potrzeb niezbędnych do realizacji zadań, tworzą się grupy nacisku. Na pytanie zawarte w ankiecie: „Czy realizacja zadań pilotażowych przyczyniła się do powstania nowych grup nacisku (z których każda uważa swoje zadania za priorytetowe)?” uzyskano następujące odpowiedzi:

- | | |
|--|---------|
| 1) tak, realizacja pilotażu przyczynia się do powstawania grup nacisku | 28,20%, |
| 2) raczej tak | 28,85%, |
| 3) raczej nie | 13,36%, |
| 4) nie | 18,50%, |
| 5) nie wiem | 10,89%. |

W opinii respondentów panuje przekonanie o przyczynieniu się programu pilotażowego do powstania nowych grup interesu. Zwraca uwagę bardzo wysoki odsetek odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych.

Piastowane stanowisko (szeregowy pracownik bądź kierownik /dyrektor) nie ma większego wpływu na opinie respondentów dotyczące powstania grup interesu. W minimalnym stopniu wśród osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach przeważają opinie o wyodrębnieniu się grup interesu w stosunku do szeregowych pracowników samorządowych i administracji rządowej.

Orientacje polityczne polaryzują opinie respondentów w sprawie powstania — w wyniku wdrażania programu pilotażowego — grup nacisku.

Tabela 32

**Wpływ pilotażu na powstanie nowych grup nacisku
a orientacje polityczne respondentów**

Realizacja pilotażu przyczyniła się do powstania grup nacisku	Przynależność partyjna respondentów						
	SLD	PSL	UW	„Solidar- ność”	KPN	Inne	Bezpar- tyjni
	%						
1) tak	37,5	60,0	27,7	37,5	100	58,33	19,80
2) raczej tak	50,0	40,0	33,3	62,5	0	41,67	19,80
3) raczej nie	12,0	0	16,6	0	0	0	16,60
4) nie	0	0	22,2	0	0	0	25,39
5) nie wiem	0	0	0	0	0	0	17,70
	N = 16	N = 5	N = 18	N = 8	N = 1	N = 12	N = 96

Członkowie ugrupowań politycznych PSL, „Solidarność”, KPN oraz lokalnych partii politycznych w całości akceptują tezę o powstaniu grup lobbystycznych. Najwięcej przeciwników tezy o wyodrębnieniu się grup interesu znajdujemy wśród bezpartyjnych oraz członków: Unii Wolności (38,8%), a także SLD (12,5%).

Opinie badaczy lokalnej sceny politycznej, obserwatorów realizacji programu pilotażowego oraz wyniki mojego sondażu łączą zgodność poglądów konstatającą niedobór środków przeznaczonych na realizację zadań. Z takim wnioskiem zgadza się ponad 69% respondentów tychże badań.

Jak zatem wygląda udział miasta w finansowaniu zadań będących przedmiotem programu pilotażowego — z podziałem na zadania z zakresu: oświaty, kultury, zdrowia, gospodarki komunalnej i drogownictwa przedstawia tabela 33. Według respondentów, miasto partycypuje całkowicie w realizacji następujących zadań pilotażowych:

- | | |
|-------------------------|---------|
| 1) zdrowie | 39,74%, |
| 2) kultura | 29,49%, |
| 3) drogi | 17,95%, |
| 4) gospodarka komunalna | 17,30%, |
| 5) oświata | 12,82%. |

Nieco inaczej przedstawia się hierarchia zadań pilotażowych finansowanych z budżetu miasta w dużym stopniu:

1) gospodarka komunalna	48,72%,
2) zdrowie	46,79%,
3) kultura	27,56%,
4) oświata	16,02%,
5) drogi	8,33%.

Opinie respondentów w sprawie zakresu finansowania przez miasto zadań pilotażowych stanowią — z jednej strony — ich indywidualne przekonania, u podstaw których leży znaczenie, jakie przypisują każdej z dziedzin programu pilotażowego. Z drugiej strony — są to oceny ustalone na podstawie obserwacji wielkości środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa na realizację pilotażu, które w coraz mniejszym stopniu starczą na wykonanie zadań.

Rosną wydatki pochodzące z dochodów własnych gmin na realizację zadań pilotażowych. Jak czytamy w raporcie z procesu wdrażania programu pilotażowego, miarodajne wskaźniki uruchomienia środków własnych na finansowanie pilotażu uzyskujemy, porównując je z ogólnymi wydatkami gminy. Porównanie tych dwóch wielkości: 1) środków własnych przeznaczanych na finansowanie zadań pilotażowych oraz 2) ich wielkość w budżecie gminy — pokazuje faktyczne obciążenia miast.

„Na pierwsze miejsce wysuwa się Jastrzębie Zdrój, które w sześciu pierwszych miesiącach 1994 r. przeznaczyło na dofinansowanie zadań pilotażowych 5,66% swoich całorocznych dochodów (wliczając w to dotację pilotażową). [...] Porównując kwoty wydatkowane ze środków własnych przez 39 miast pilotażowych [...] z ich dochodami, można zauważyć, że 15 spośród nich przeznaczyło ponad 1% swojego całorocznego budżetu na wspomaganie programu.”¹² W grupie miast pilotażowych, które najwięcej dołożyły do programu, są: Dąbrowa Górnicza i Jaworzno.

¹² D. Głowacka-Mazur, Cz. Zaremba, A. Kądziela: *Program pilotażowy w świetle badań. (Stan na grudzień 1994 r.)*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2, s. 80.

Tabela 33

**Finansowanie zadań ze środków własnych
w stosunku do budżetu gminy
(po uwzględnieniu dotacji pilotażowej)***

Miasto	Wysokość dopłat w pierwszym półroczu 1994 r. (mln zł)	Udział w całorocznym budżecie ogółem (%)
Dąbrowa Górnicza	17,853	2,180
Jastrzębie Zdrój	32,143	5,660
Jaworzno	3,707	0,870
Mysłowice	0,639	0,130
Ruda Śląska	brak danych	brak danych

*Dane wybrano z tabeli 2 *Finansowanie zadań ze środków własnych w stosunku do budżetu gminy (po uwzględnieniu dotacji pilotażowych)* zamieszczonej w „Samorządzie Terytorialnym” 1995, nr 1—2, s. 86.

Autorzy raportu wdrażania programu pilotażowego dokonują zestawienia dotacji na pilotaż w roku 1995 w stosunku do planowanych dotacji w roku 1994. W grupie miast naszego regionu stanowiących obiekt badań sytuacja przedstawia się następująco:

Tabela 34

**Zestawienie wielkości dotacji na zadania pilotażowe
w latach 1994 i 1995***

Miasto	Planowana dotacja na pilotaż w 1994 r. (mln zł)	Kwoty zmniejszeń w wyniku rezygnacji z zadań (mln zł)	Planowana dotacja na pilotaż po uwzględnie- niu zmniejszeń (mln zł)	Planowana dotacja na pilotaż w 1995 r. (mln zł)	Relacja dotacji na 1994 r. do dotacji na 1995 r. (%)
1	2	3	4	5	5:4
Dąbrowa Górnicza	170,509	0	170,509	208,120	122,06
Jastrzębie Zdrój	129,219	0	129,219	163,570	126,58
Jaworzno	17,824	0	17,824	26,740	150,02
Mysłowice	37,522	0	37,522	49,660	132,35
Ruda Śląska	68,609	0	68,609	96,270	140,32

*Tabelę przeniesiono z tekstu D. Głowackiej-Mazur, Cz. Zaremby, A. KądzIELI: *Program pilotażowy w świetle badań*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2, s. 87.

Jak stwierdzają eksperci, „planowana dotacja na zadania pilotażowe w 1995 r. stanowi w wielkościach nominalnych 128,79% dotacji określonej w ustawie budżetowej na 1994 r. (po uwzględnieniu zmian w zakresie porozumień). W tym samym czasie przyrost środków w budżetach wszystkich wojewodów (w zakresie zadań odpowiadających zadaniom przekazanym w ramach porozumień) wynosi 127,38%. Wielkość projektowanej dotacji dla miast pilotażowych jest nie niższa od tego, czym będą dysponowali wojewodowie. Jednocześnie przyrost ten jest niewiele wyższy od stopy inflacji zakładanej w budżecie na 1994 r.”¹³

¹³ Tamże, s. 82.

Program pilotażowy jako proces decentralizacji władzy państwowej

Zasady wdrażania programu pilotażowego

Program pilotażowy polegający na przejęciu przez instytucje samorządu terytorialnego kompetencji i zadań dotąd należących do administracji rządowej w założeniach jego twórców i praktyce społecznej stanowi fazę procesu reformy administracji publicznej. Jej istota zasadza się na decentralizacji władzy państwowej, przejmowaniu przez samorządowe jednostki organizacyjne szczebla niższego — zgodnie z zasadą subsydiarności — zadań, które w warunkach państwa scentralizowanego należały do kompetencji administracji rządowej.

W rzeczywistości wprowadzanie programu pilotażowego polega na „uszczuplaniu” władzy administracji rządowej w wyniku decyzji najwyższych organów władzy państwowej przekazujących część swych uprawnień i kompetencji korporacjom terytorialnym.

Jednym z zadań badawczych było określenie stopnia upowszechnienia się w świadomości liderów przekonania o wdrażaniu programu pilotażowego jako procesie decentralizacji władzy państwowej.

Respondenci na pytanie: „Czy przejęcie zadań od administracji rządowej można traktować jako przejaw decentralizacji władzy państwowej?” w zdecydowanej większości udzielili pozytywnej odpowiedzi. Dokładny rozkład odpowiedzi przedstawia zestawienie procentowe.

Stosunek respondentów do opinii traktujących przystąpienie do pilotażu jako przejaw decentralizacji władzy państwowej

1) tak	46,15%
2) raczej tak	23,07%
3) raczej nie	10,26%
4) nie	14,10%
5) nie mam zdania	6,41%

Prawie połowa respondentów (46%) zdecydowanie akceptuje pogląd, iż pilotaż stanowi przejaw decentralizacji władzy państwowej. Dwukrotnie mniej ankietowanych wstrzeźliwiej go akceptuje. Przeciwnicy tezy o decentralizacji władzy państwowej w wyniku wdrażania programu pilotażowego stanowili czwartą część ogółu populacji. Tylko dziesięciu ankietowanych nie miało zdania w tej sprawie.

Struktura płci (tabela 4A w *Aneksie*) w minimalnym stopniu różnicuje populację w kwestii oceny procesów decentralizacji. Ponad 77% kobiet (51,72% — „tak” i 25,8% — „raczej tak”) i 64,28% mężczyzn (42,85% i 21,43%) podziela pogląd, iż przejęcie zadań od administracji rządowej można traktować jako przejaw decentralizacji władzy państwowej.

Struktura wieku (tabela 5A w *Aneksie*) w niewielkim stopniu polaryzuje środowiska zwolenników i przeciwników tezy o postępującej decentralizacji władzy państwowej. Zaznaczmy tylko, że procesy decentralizacji najwięcej przeciwników mają wśród osób w przedziale wiekowym od 36—40 lat (14,28% — „raczej nie” i 28,57% — „zdecydowanie nie”) oraz grupie pięćdziesięciolatków (17,14% i 14,28%). Najwięcej zwolenników narastających procesów decentralizacji władzy państwowej występuje wśród respondentów, którzy nie ukończyli 36 lat.

Poważnym czynnikiem polaryzującym badaną populację ze względu na stosunek do procesów decentralizacji władzy państwowej jest wykształcenie respondentów.

Tabela 35

**Przejęcie zadań pilotażowych
jako proces decentralizacji władzy państwowej
— z uwzględnieniem wykształcenia respondentów**

Przejęcie zadań od administracji rządowej można traktować jako przejaw procesów decentralizacji	Wykształcenie	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	55,0	16,66
2) raczej tak	25,0	16,66
3) raczej nie	8,3	16,66
4) nie	8,3	33,33
5) nie mam zdania	3,0	16,66
	N = 120	N = 36

80% osób z wyższym wykształceniem traktuje przejęcie zadań od administracji rządowej jako przejaw decentralizacji władzy państwowej. Zwolenników tego poglądu wśród osób ze średnim wykształceniem jest 33,3%. Przeciwników tezy uznającej pilotaż za proces decentralizacji jest 40%. Uogólniając, osoby z wyższym wykształceniem dostrzegają pozytywne procesy polegające na rozszerzaniu władzy lokalnej w wyniku postępującej decentralizacji.

Ocena procesów decentralizacji władzy państwowej ze względu na funkcje pełnione w środowisku samorządowym w niskim stopniu polaryzuje populację (tabela 6A w *Aneksie*). Ze względu na małą próbę osób rekrutujących się spośród członków zarządów oraz przewodniczących rad trudno o reprezentatywne wyniki. Odnotowane poglądy możemy traktować jedynie jako dane kierunkowe. Przedstawione odpowiedzi charakteryzują się dużą zgodnością z poglądami respondentów spośród innych grup środowiska samorządowego. Można więc stwierdzić, iż działacze i pracownicy samorządowi przejęcie zadań od administracji rządowej traktują jako przejaw decentralizacji władzy państwowej.

Tabela 36

**Wpływ stanowiska respondentów
na opinie traktujące przejęcie zadań pilotażowych
jako przejaw decentralizacji władzy państwowej**

Przejęcie zadań pilotażowych jest przejawem decentralizacji władzy państwowej	Zajmowane stanowisko	
	pracownik szeregowy	dyrektor / / kierownik
	%	
1) tak	50,0	45,31
2) raczej tak	35,71	20,31
3) raczej nie	0	12,5
4) nie	14,28	14,06
5) nie mam zdania	7,14	6,25
	N = 28	N = 128

Stanowisko, jakie piastuje respondent, nieznacznie wpływa na zróżnicowanie opinii traktujących program pilotażowy jako przejaw procesu decentralizacji władzy państwowej. Więcej zwolenników przedstawionego poglądu znajdujemy wśród szeregowych pracowników, wśród których połowa jednoznacznie akceptuje taki pogląd. O 20% kierowników i organizatorów produkcji mniej niż szeregowych pracowników akceptuje pogląd uznający przejęcie zadań pilotażowych za proces decentralizacji władzy państwowej.

Znaczne różnice w poglądach traktujących pilotaż jako synonim procesów decentralizacji występują wśród respondentów ze względu na staż pracy. Sytuację tę ilustruje tabela 37.

Najwięcej zwolenników tezy o pogłębiającej się decentralizacji znajduje się w grupie respondentów o stażu pracy od 11 do 20 lat (85,61%) oraz pracujących nie dłużej niż 10 lat (84,2%). W grupie osób ze stażem pracy powyżej 31 lat znajduje się najwięcej przeciwników tezy o rozwoju demokracji lokalnej. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy są niekorzystne doświadczenia nabyte w pracy w administracji publicznej w okresie poprzedzającym zapoczątkowanie reform, chociaż podobne odczucia mogłyby mieć osoby z mniejszym stażem pracy, zwłaszcza te, które należą do zdecydowanych admiratorów tezy o postępującej decentralizacji.

Tabela 37

**Poglądy traktujące pilotaż jako przejaw procesów decentralizacji
ze względu na staż pracy respondentów**

Przejęcie zadań pilotażowych jest przejawem decentralizacji władzy państwowej	Staż pracy w latach			
	do 10	11—20	21—30	31 i więcej
	%			
1) tak	80,0	60,8	21,28	36,0
2) raczej tak	10,0	21,62	29,78	16,0
3) raczej nie	10,0	14,86	8,5	0
4) nie	0	1,35	27,66	32,0
5) nie mam zdania	0	0	12,76	16,0
	N = 10	N = 74	N = 47	N = 25

Opinie respondentów dotyczące uczestnictwa gmin w pilotażu jako procesie decentralizacji władzy państwowej należy być może uważać za wskaźnik optymizmu pracowników administracji publicznej dotyczący szans rozwoju demokracji lokalnej. Pracownicy z krótszym stażem pracy, a więc i młodszy w sensie biologicznym, są większymi optymistami niż ich starsi koledzy.

Dwa podstawowe powody przysparzają trudności w określeniu zależności między orientacjami politycznymi liderów a ich stosunkiem do procesów decentralizacji. Pierwszy z nich to szczątkowa reprezentacja (bądź jej brak) niektórych ugrupowań politycznych wśród lokalnych elit władzy, drugi to deklarowana bezpartyjność respondentów, która może uchodzić za przejaw kamuflażu politycznego.

Przedstawiciele większości partii politycznych (tabela 7A w *Aneksie*), z wyjątkiem „Solidarności”, oraz bezpartyjni zgodnie akceptują stanowisko o postępującej decentralizacji władzy państwowej. W przypadku każdej orientacji popierającej to stanowisko odnotowujemy przewagę wypowiedzi jednoznacznie pozytywnych nad względnie akceptującymi kierunek zmian decentralizacyjnych. Zwraca natomiast uwagę co najmniej dwukrotna przewaga odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych nad względnie pozytywnymi opiniami członków: innych partii (83,3% — „tak” i 16,6% — „raczej tak”), PSL (80% i 20%), bezpartyjnych (44,8% i 23%), oraz znaczny odse-

tek opinii negatywnych wśród reprezentantów następujących partii politycznych: „Solidarność” (12,5% — „raczej nie” i 25% — „nie”), SLD (31,25% i 0%) oraz Unii Wolności (11,1% i 11,1%).

Z zastrzeżeniem można postawić tezę, iż największymi zwolennikami stanowiska o postępującej decentralizacji władzy państwowej są liderzy partii politycznych sprawujących władzę na szczeblu lokalnym (tzw. inne partie) oraz członkowie partii rządzących w gminie i kraju (PSL).

Procesy decentralizacji władzy państwowej i rosnącej autonomii władz lokalnych są stałym fragmentem przekształceń ustrojowych w naszym kraju. W wyniku badań przeprowadzonych przez zespół badawczy Zakładu Teorii Polityki i Systemów Politycznych Uniwersytetu Śląskiego pod kierunkiem P. Dobrowolskiego stwierdzono, że we wszystkich badanych społecznościach „w stopniu znaczącym postrzegana jest przez mieszkańców względna niezależność władzy gminnej od władzy centralnej. W podobny sposób oceniają aktualny poziom lokalności władz gminnych miejscowi liderzy. Działania władzy centralnej, ich zdaniem, mają znacznie mniejszy wpływ na realizację potrzeb i interesów niż takie czynniki, jak: aktualne przepisy prawne, obecna sytuacja ekonomiczna czy społeczno-polityczna kraju.”¹

Proces decentralizacji władzy państwowej — zgodnie z założeniami — powinien prowadzić do rozszerzenia zakresu przedmiotowego władzy lokalnej i wzmocnienia jej autorytetu.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego władzy lokalnej i wzmocnienie autorytetu jako rezultat procesu decentralizacji władzy państwowej

W celu ustalenia zakresu akceptacji poglądu, który traktuje rozszerzenie zakresu władzy lokalnej i zwiększenie autonomii jako re-

¹ S. W r ó b e l: *Udział w życiu politycznym. W: Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych.* Red. P. D o b r o w o l s k i. Katowice 1994, s. 86.

zultat procesów decentralizacji władzy państwowej zadaliśmy liderom następujące pytanie: „Czy przyjęcie zadań pilotażowych od administracji państwowej przyczyniło się do wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej?” Rozkład odpowiedzi był następujący:

- | | |
|---------------------|---------|
| 1) zdecydowanie tak | 57,69%, |
| 2) raczej tak | 32,05%, |
| 3) raczej nie | 4,49%, |
| 4) zdecydowanie nie | 3,85%, |
| 5) nie mam zdania | 1,92%. |

Absolutna większość respondentów zdecydowanie się zgadza z opinią o wzmocnieniu i rozszerzeniu zakresu władzy lokalnej. W sumie liczba respondentów akceptujących ten pozytywny dla samorządu terytorialnego stan rzeczy dochodzi do 90% całej populacji.

Płeć w minimalnym stopniu różnicuje poglądy respondentów (tabela 8A w *Aneksie*). Znacznie wyraźniejsze różnice w poglądach dotyczących wzmocnienia i zakresu władzy lokalnej występujące ze względu na wiek respondentów przedstawia tabela 38.

T a b e l a 38

**Wpływ wieku respondentów na opinie akceptujące związek
między przyjęciem zadań pilotażowych a wzmocnieniem autorytetu
i zakresu władzy lokalnej**

Przyjęcie pilotażu przyczyniło się do wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej	Wiek respondentów w latach					
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	ponad 50
	%					
1) tak	100,0	100,0	33,3	40,0	60,65	76,92
2) raczej tak	0	0	18,75	60,0	32,78	15,38
3) raczej nie	0	0	38,8	0	0	0
4) nie	0	0	0	0	4,9	7,7
5) nie mam zdania	0	0	11,1	0	1,64	0
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 61	N = 39

Najniższy wskaźnik odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych odnotowujemy wśród respondentów w wieku od 31 do 35 lat: wynosi on 33,3%. W kolejnych przedziałach wiekowych wskaźnik od-

powiedzi akceptujących związek między przejęciem zadań pilotażowych a wzmocnieniem autorytetu i zakresu władzy lokalnej rośnie, osiągając w grupie respondentów powyżej pięćdziesiątego pierwszego roku życia wielkość 77%. Najniższy odsetek odpowiedzi negatywnych — „raczej nie” — (38,8%) występuje w grupie respondentów od 31 do 25 lat.

Zwolennikami tezy o wzroście autorytetu i zakresu władzy lokalnej w zdecydowanie większym stopniu są osoby z wyższym wykształceniem. Ową tendencję ilustruje tabela 39.

Tabela 39

**Wpływ wykształcenia liderów na opinie podkreślające
związek wdrażania pilotażu ze wzrostem autorytetu
i zakresu władzy lokalnej**

Przyjęcie pilotażu przyczyniło się do wzrostu autonomii i zakresu władzy lokalnej	Wykształcenie	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	65,0	33,3
2) raczej tak	28,33	44,44
3) raczej nie	2,5	11,1
4) nie	2,5	8,3
5) nie mam zdania	1,6	2,77
	N = 120	N = 36

Liczba odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych w grupie osób z wyższym wykształceniem jest ponad dwukrotnie wyższa od liczby odpowiedzi względnie pozytywnych i przekracza o ponad 7% liczbę odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych dla całej populacji. W grupie respondentów z wykształceniem średnim odnotowujemy przewagę odpowiedzi raczej pozytywnych (o ponad 11%) nad zdecydowanie pozytywnymi. Co piąty lider z wykształceniem średnim nie dostrzega pozytywnych przemian dotyczących rozwoju zakresu władzy lokalnej i wzrostu jej autorytetu.

Staż pracy liderów w niewielkim stopniu wpływa na polaryzację odpowiedzi wiążących wdrażanie programu pilotażowego

ze wzmocnieniem autorytetu władzy lokalnej. Rozkład odpowiedzi na pytanie przedstawia tabela 9A zamieszczona w *Aneksie*. Zaznaczymy spadek liczby odpowiedzi akcentujących wzrost autorytetu władzy lokalnej proporcjonalny do stażu pracy respondentów. Oznacza to, że opinie na temat wzrostu autorytetu władzy lokalnej i rozszerzenia jej zadań przedmiotowych są odwrotnie proporcjonalne do stażu pracy respondentów. Wśród pracowników najdłużej zatrudnionych znajduje się najmniej zwolenników tezy o rozwoju demokracji lokalnej.

Pewne różnice między poglądami akceptującymi wzmocnienie autorytetu władzy w powiązaniu z rozszerzeniem jej zakresu odnotowujemy ze względu na miejsce zatrudnienia respondenta w danym typie administracji publicznej. Związki te ilustruje tabela 40.

T a b e l a 40

**Program pilotażowy jako przyczyna wzrostu autorytetu
władzy lokalnej i rozszerzenia zakresu jej działania
— z uwzględnieniem opinii odwołujących się do środowiska
zatrudnienia liderów**

Przyjęcie zadań pilotażowych przyczyniło się do wzrostu autorytetu władzy lokalnej i jej zakresu przedmiotowego	Pracownik	
	samorządowy	rządowy
	%	
1) tak	59,89	48,15
2) raczej tak	34,88	18,52
3) raczej nie	3,87	7,4
4) nie	0,7	18,52
5) nie mam zdania	0,7	7,4
	N = 129	N = 27

Większe różnice w opiniach dotyczących wzrostu autorytetu władzy lokalnej występują ze względu na przynależność do społeczności samorządowej bądź instytucji administracji rządowej. Respondenci związani z instytucjami samorządowymi w większym stopniu są przekonani o wzmocnieniu autorytetu i zakresu władzy lokalnej jako skutkach wdrożenia programu pilotażowego. Ponad

25% więcej działaczy i pracowników samorządowych opowiada się za wzrostem autorytetu władzy lokalnej w stosunku do wynoszącej 67% populacji pracowników instytucji rządowych. Czwarćta część populacji pracowników administracji rządowej jest przekonana o tym, że przejęcie przez gminy zadań programu pilotażowego nie przyczyniło się do wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej.

Krytyczni kontestatorzy procesów wzrostu autorytetu władzy lokalnej rekrutują się spośród osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach (tabela 41).

Tabela 41

**Wpływ stanowiska respondenta na jego opinię
w sprawie związków między przyjęciem pilotażu,
który doprowadził do wzrostu autorytetu władzy lokalnej**

Przyjęcie pilotażu przyczyniło się do wzrostu autorytetu władzy lokalnej i zakresu tej władzy	Piastowane stanowisko	
	szeregowy pracownik	kierownik / / dyrektor
	%	
1) tak	71,42	54,68
2) raczej tak	28,57	32,81
3) raczej nie	0	5,48
4) nie	0	2,34
5) nie mam zdania	0	1,67
	N = 28	N = 128

Co dziesiąty dyrektor i kierownik podważa zasadność poglądu głoszącego wzmocnienie autorytetu i zakresu władzy lokalnej jako wyniku procesów decentralizacji władzy państwowej. Wszyscy szeregowi pracownicy wśród respondentów optują za opinią o wzroście autorytetu władzy lokalnej.

Interesująco przedstawia się wpływ przynależności partyjnej liderów na stosunek do oceny autonomii i zakresu władzy lokalnej zilustrowany tabelą 42.

T a b e l a 42

**Wpływ orientacji politycznej respondentów na oceny pilotażu
jako przejawu wzrostu autorytetu władzy lokalnej i próby rozszerzenia
zakresu zadań lokalnych**

Przyjęcie zadań pilotażowych jest przejawem wzrostu autorytetu władzy lokalnej i sprzyja rozszerzeniu zadań lokalnych	Orientacja polityczna						
	SLD	PSL	UW	„Solidar- ność”	KPN	Inne	Bezpar- tyjni
	%						
1) tak	12,5	0	22,2	75,0	0	66,6	72,91
2) raczej tak	50,0	80,0	77,7	25,0	100	25,0	18,75
3) raczej nie	12,5	20,0	0	0	0	0	4,16
4) nie	12,5	0	0	0	0	8,3	1,04
5) nie mam zdania	12,5	0	0	0	0	0	1,04
	N = 16	N = 5	N = 18	N = 8	N = 1	N = 12	N = 96

Zwraca uwagę najwyższy odsetek (25%) odpowiedzi negatywnie oceniających wzrost autorytetu władzy lokalnej przez działaczy SLD. Również odsetek ocen pozytywnych (62,5%) w wypowiedziach członków tej partii jest relatywnie najmniejszy w stosunku do opinii przedstawicieli innych orientacji politycznych. Podkreślić należy również brak negatywnych ocen procesów rozwoju demokracji lokalnej ze strony członków Unii Wolności (22,22% — „zdecydowanie tak” i 77,77% — „raczej tak”) oraz „Solidarności” (75% i 25%). Ponad 90% członków innych partii (66% — „zdecydowanie tak” i 25% — „raczej tak”) oraz bezpartyjnych (73% i 18,75%) zgadza się z tezą o wzroście autorytetu i zakresu przedmiotowego władzy lokalnej jako rezultatów procesu decentralizacji władzy państwowej.

Relacja między wzrostem autorytetu i autonomii władzy lokalnej a procesem decentralizacji władzy państwowej w opinii respondentów nie ma jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego. Większe znaczenie dla respondentów ma sam proces decentralizacji, niż jego wpływ na wzrost autonomii i zakres władzy lokalnej. Sprawia to wrażenie, iż wzrost autorytetu i autonomii władzy lokalnej w opinii wielu respondentów jest niezależny od procesów decentralizacji władzy państwowej.

Program pilotażowy jako próba rozszerzenia uczestnictwa obywateli w procesie zarządzania

Wdrażaniu programu pilotażowego towarzyszy proces rozszerzenia zakresu przedmiotowego władzy lokalnej. Oznacza to, że coraz większa liczba spraw komunalnych znajduje się w kompetencjach władz lokalnych. Czy zwiększeniu uprawnień władzy lokalnej towarzyszą próby wciągnięcia do realizacji nowych zadań szerszych grup społecznych? Czy obok zjawisk towarzyszących przedmiotowemu rozszerzaniu się władzy lokalnej pojawiają się działania zmierzające do zmiany modelu zarządzania sprawami społeczności lokalnych? Czy dominujący w przeszłości model mobilizacyjny władzy lokalnej zastępuje się modelem demokracji uczestniczącej? Określeniu stopnia gotowości (otwartości) liderów do włączenia w proces zarządzania sprawami gminy grup mieszkańców służyło następujące pytanie: „Czy [...] pilotaż powinien przyciągnąć do realizacji większe grupy mieszkańców (poprzez tworzenie Rad Nadzorczych szkół, szpitali itp., składających się z osób spoza grona radnych)?”

Rozkład odpowiedzi na postawione pytanie przedstawia się następująco:

1) tak	64,74%,
2) raczej tak	19,23%,
3) raczej nie	3,85%,
4) nie	5,12%,
5) nie mam zdania	7,05%.

Ponad połowa liderów opowiedziała się zdecydowanie za włączeniem mieszkańców gminy do realizacji zadań pilotażowych. Łącznie odnotowano ok. 84% odpowiedzi pozytywnych opowiadających się za modelem uczestniczącym demokracji lokalnej. Za modelem partycypacyjnym opowiedziały się wszystkie kobiety. Mężczyźni w mniejszym stopniu gotowi są podzielić się władzą. Ponad 14% z nich jest przeciwnych współuczestniczeniu mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych. Odsetek opinii jednoznacznie pozytywnych w populacji mężczyzn wynosi 52%. Relację między

możliwością uczestniczenia mieszkańców w procesie realizacji zadań pilotażowych a płcią respondentów przedstawia tabela 43.

Tabela 43

Opinie w sprawie włączania mieszkańców do realizacji programu pilotażowego — z uwzględnieniem płci liderów

Pilotaż powinien przyciągać obywateli do realizacji zadań lokalnych	Płeć	
	kobiety	mężczyźni
	%	
1) tak	86,2	52,4
2) raczej tak	13,8	22,45
3) raczej nie	0	6,25
4) nie	0	8,16
5) nie mam zdania	0	11,22
	N = 58	N = 98

Wiek respondentów silnie wpływa na stosunek do koncepcji współuczestniczenia mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych. Zależność tę ilustruje tabela 44.

Tabela 44

Ocena możliwości udziału szerokich mas mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych — z uwzględnieniem wieku respondentów

Udział w pilotażu dopuszcza mieszkańców do realizacji zadań	Wiek respondentów w latach					
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	ponad 50
	%					
1) tak	100,0	100,0	100,0	71,4	80,0	8,57
2) raczej tak	0	0	0	28,6	20,0	20,0
3) raczej nie	0	0	0	0	0	17,14
4) nie	0	0	0	0	0	22,85
5) nie mam zdania	0	0	0	0	0	31,42
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 65	N = 35

Wraz ze wzrostem wieku respondentów spada stopień poparcia dla partycypacyjnego modelu sprawowania władzy lokalnej. Szczególnie wyraźna jest ta tendencja w grupie respondentów w wieku powyżej 50 lat, gdzie przeważają odpowiedzi podważające konieczność udziału obywateli w realizacji zadań programu pilotażowego.

Jak w wielu poprzednich przypadkach, wykształcenie dość poważnie polaryzuje środowisko lokalnych liderów w kwestii zagwarantowania szerokim rzeszom obywateli udziału w rozwiązywaniu lokalnych problemów.

Tabela 45

Różnice w sprawie szerokiego udziału obywateli w realizacji zadań lokalnych za pośrednictwem pilotażu — z uwzględnieniem poziomu wykształcenia respondentów

Pilotaż powinien przyciągać mieszkańców do realizacji nowych zadań lokalnych	Wykształcenie	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	72,5	38,8
2) raczej tak	15,83	30,5
3) raczej nie	1,66	11,1
4) nie	2,5	13,88
5) nie mam zdania	7,5	5,55
	N = 120	N = 36

Prawie 4/5 liderów z wyższym wykształceniem jest przekonanych o zwiększeniu się form aktywności społecznej mieszkańców w związku z faktem wdrażania programu pilotażowego. Jednakże 25% liderów ze średnim wykształceniem jest zdania, że pilotaż nie stwarza warunków do wzrostu aktywności społeczno-politycznej mieszkańców gmin.

Optymizm polegający na przekonaniu o wzroście aktywności mieszkańców w trakcie realizowania zadań pilotażowych, a nade wszystko deklaracje respondentów w kwestii włączenia obywateli w proces zarządzania gminami, znajdują potwierdzenie w opiniach liderów z uwzględnieniem piastowanych przez nich funkcji. Owe zależności przedstawia tabela 46.

Tabela 46

**Związek stanowiska respondenta z opinią na temat
szerszego udziału mieszkańców we wdrażaniu
programu pilotażowego**

Pilotaż powinien przyciągać grupy mieszkańców do realizacji zadań pilotażowych	Piastowane stanowisko	
	szeregowy pracownik	kierownik / / dyrektor
	%	
1) tak	92,85	58,59
2) raczej tak	7,15	21,88
3) raczej nie	0	4,68
4) nie	0	6,25
5) nie mam zdania	0	8,59
	N = 28	N = 128

Wszyscy pracownicy szeregowi są zgodni z opinią, że pilotaż powinien przyciągać szerokie grupy mieszkańców do realizacji nowo przyjętych zadań. Przynajmniej co dziesiąty kierownik (bądź dyrektor) podważa możliwość udziału mieszkańców w realizacji zadań przyjętych w ramach pilotażu.

Niemal wszyscy szeregowi pracownicy zdecydowanie popierają ideę włączenia większych grup mieszkańców do realizacji zadań pilotażowych. Wola zdemokratyzowania procesów zarządzania w gminie zmniejsza się w grupie dyrektorów i kierowników. 11% osobników tej zbiorowości jest przeciwnych włączeniu do współzarządzania mieszkańców gminy, natomiast ponad 58% przedstawicieli tej populacji należy do zwolenników modelu demokracji uczestniczącej.

Staż pracy respondentów w niewielkim stopniu wpływa na opinie dotyczące udziału mieszkańców w wykonywaniu zadań pilotażowych. Oceny negatywne występują wśród respondentów ze stażem pracy w granicach od 11 do 20 lat. Prawie co piąty respondent tej grupy ankietowanych odrzuca możliwość udziału mieszkańców w realizacji programu pilotażowego. Zwraca uwagę skumulowanie odpowiedzi dystansujących się od wyrażenia stosunku wobec problemu udziału obywateli w wykonywaniu zadań pilotażowych wy-

łącznie w grupie respondentów ze stażem pracy od 21 do 30 lat. Ponad 23% ankietowanych nie miało zdania w interesującej nas kwestii. (Szczegółowe dane zawiera tabela 10A w *Aneksie*).

T a b e l a 47

Wpływ wieku respondentów na opinie związane z możliwością udziału szerokich grup mieszkańców w realizacji programu pilotażowego

Pilotaż powinien włączyć grupy mieszkańców do udziału w realizacji zadań lokalnych	Wiek respondentów w latach					
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	ponad 50
	%					
1) tak	100,0	100,0	100,0	71,4	80,0	8,57
2) raczej tak	0	0	0	28,6	20,0	20,0
3) raczej nie	0	0	0	0	0	17,14
4) nie	0	0	0	0	0	22,86
5) nie mam zdania	0	0	0	0	0	31,42
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 65	N = 35

Przynależność respondentów do środowiska społeczno-zawodowego w niewielkim stopniu wpływa na polaryzację wypowiedzi dotyczących problematyki współuczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych. Związki te najlepiej ilustruje tabela 11A w *Aneksie*. Wśród pracowników administracji rządowej jest ponad 90% zwolenników rozszerzenia udziału obywateli w realizacji zadań pilotażowych. Na odnotowanie zasługuje mniejszy o 10% odsetek liderów rekrutujących się ze środowisk samorządowych, a popierających współudział mieszkańców w wykonywaniu zadań lokalnych. Wynika stąd, że pracownicy administracji rządowej w większym stopniu niż ich koledzy z instytucji samorządowych opowiadają się za rozszerzeniem możliwości udziału szerokich grup mieszkańców w wykonywaniu zadań przejętych w ramach programu pilotażowego.

Związek orientacji politycznej (przynależności partyjnej) respondentów z opiniami w sprawie możliwości dopuszczenia większej liczby mieszkańców do realizacji zadań pilotażowych przedstawia tabela 48.

T a b e l a 48

Opinie na temat współuczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych — z uwzględnieniem przynależności partyjnej liderów

Pilotaż powinien przyciągać mieszkańców do realizacji jego zadań	Orientacje polityczne respondentów						
	SLD	PSL	UW	„Solidarność”	KPN	Inne	Bezpartyjni
	%						
1) tak	62,5	20,0	44,4	50,0	100	50,0	76,04
2) raczej tak	0	80,0	55,6	25,0	0	25,0	1,04
3) raczej nie	0	0	0	25,0	0	25,0	1,04
4) nie	0	0	0	0	0	0	8,33
5) nie mam zdania	37,5	0	0	0	0	0	5,2
	N = 16	N = 5	N = 18	N = 8	N = 1	N = 12	N = 96

Postawy otwartości na współuczestnictwo są powszechne wśród członków Unii Wolności i Polskiego Stronnictwa Ludowego. W zdecydowanej większości identyfikują się z nimi bezpartyjni (76% — „tak” i 1,04% — „raczej tak”), członkowie innych partii (50% i 25%), „Solidarności” (50% i 25%) oraz SLD (62,5% i 0%). Najwięcej przeciwników koncepcji udziału mieszkańców w realizacji zadań pilotażowych rekrutuje się spośród członków „Solidarności” (25% — „raczej nie”). Stosunkowo duży odsetek (37,5%) członków SLD nie zajmuje stanowiska w tej sprawie.

Reasumując rozważania, należy zwrócić uwagę na dominujący pogląd o możliwości włączenia większych grup mieszkańców do realizacji zadań programu pilotażowego.

Praktyka działania instytucji samorządu terytorialnego odbiega od opinii liderów lokalnych reprezentujących miasta pilotażowe. Wyniki badań przeprowadzonych w społecznościach wiejskich dowodzą istnienia sytuacji wręcz przeciwnych. Działalność samorządu terytorialnego, w tym współdziałanie władz lokalnych i grup mieszkańców w procesie zaspokajania potrzeb komunalnych, tworzy obraz partycypacji politycznej społeczności lokalnej, którego powszechną cechą jest przede wszystkim niska frekwencja mieszkańców w różnych obszarach (formach) życia politycznego, takich jak np. wybory. Zdecydowana większość mieszkańców gmin w ogóle

nie uczestniczy w życiu politycznym bądź czyni to jedynie okazjonalnie².

Ograniczony zakres partycypacji politycznej mieszkańców gmin odnotowują autorki pracy dotyczącej praktyki funkcjonowania samorządu na przykładzie gmin województwa warszawskiego. Badaczki weryfikują tezę zakładającą, że powstanie i rozwój samorządu terytorialnego miały przyczynić się do aktywizacji obywateli w życiu lokalnym. Autorki pracy pt. *Samorząd gminy w praktyce* skierowały do respondentów pytanie o ocenę wpływu mieszkańców na decyzje podejmowane przez władze gminy. Ponad 80% ankietowanych stwierdziło, że nie ma większego wpływu na podejmowane decyzje, choć prawie 2/5 radnych jest przekonanych, że propozycje mieszkańców dotyczące budżetu gminy są poważnie brane pod uwagę³.

Niski stopień uczestnictwa obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie tygodnika „Wspólnota” przez Pracownię Badań Społecznych w Sopocie. Na pytanie: „Czy ma Pan(i) wpływ na sprawy związane z rozwojem gminy?” negatywnie odpowiedziało aż 84,5% badanych, zaledwie 1% badanych oceniło ten wpływ jako duży, a 14,6% — jako niewielki⁴. Autorzy badań zwracają uwagę na różnicę ocen dotyczących udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji ze względu na typ gminy. Stwierdzają między innymi: „[...] władza jest bliżej obywatela w małych miejscowościach, choć zależność nie jest tym razem bardzo silna. Zaznacza się przede wszystkim ilości odpowiedzi deklarujących »żaden« wpływ na podejmowane decyzje.”⁵

Z przekonania o braku wpływu na sprawy gminy płynnie — słusznie stwierdzają B. Zawadzka i E. Sękowska — brak zainteresowania sprawami społeczności lokalnych.

² Tamże, s. 82.

³ B. Zawadzka, E. Sękowska: *Samorząd gminy w praktyce. Pierwsze doświadczenia*. Warszawa 1994, s. 97.

⁴ J. Bukowski, P. Swianiewicz: *Krytyczna ocena działalności władz lokalnych — nasze badania*. „Wspólnota” z dnia 28 marca 1992.

⁵ Tamże.

Podsumowując, autorki stwierdzają: „[...] przekonaniu mieszkańców o potrzebie uczestnictwa w decyzjach o sprawach gminy nie towarzyszy rzeczywiste uczestnictwo. Nikła jest grupa ankietowanych, którzy uznali, iż mają wpływ na podejmowane decyzje.”⁶

Wdrażanie programu pilotażowego, powinno — zdaniem respondentów — sprzyjać oddolnym inicjatywom samorządowym. Dokładny rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy [...] wdrażanie programu pilotażowego powinno sprzyjać oddolnym inicjatywom samorządowym?” przedstawia się następująco:

1) tak	(98)	62,82%,
2) raczej tak	(35)	22,43%,
3) raczej nie	(4)	2,26%,
4) nie	(7)	4,48%,
5) nie mam zdania	(12)	7,69%.

Wskaźnik odpowiedzi akceptujących zaprezentowane stanowisko jest bardzo wysoki, przekracza poziom 85% ogółu populacji i jest zbliżony (o blisko dwa punkty wyższy) do poziomowi, jaki prezentują zwolennicy modelu uczestniczącej demokracji lokalnej.

Płeć respondentów w pewnym stopniu wpływa na polaryzację opinii w sprawie rozwoju inicjatyw samorządowych. Postawy kobiet są bardziej zróżnicowane i skrajne niż mężczyzn. Ci ostatni (88,77%) częściej są skłonni przychylić się do inicjatyw społecznych niż kobiety (79,3%). Kobiety częściej należą do zdecydowanych zwolenników tezy o roli programu pilotażowego w sprzyjaniu oddolnym inicjatywom samorządowym. Jednakże prawie trzykrotnie więcej kobiet niż mężczyzn należy do przeciwników koncepcji pilotażu jako formy oddolnych inicjatyw społecznych.

Wiek respondentów również oddziałuje na polaryzację opinii dotyczących roli pilotażu w rozwoju inicjatyw samorządowych. Osoby w wieku średnim i starsze rzadziej udzielają zdecydowanego poparcia i częściej wyrażają swój sprzeciw wobec postulowanych działań na rzecz rozwoju i realizacji inicjatyw społecznych. Wpływ wieku respondentów na zróżnicowanie opinii ilustruje tabela 12A w *Aneksie*.

⁶ B. Zawadzka, E. Sękowska: *Samorząd gminy...*, s. 101.

Tabela 49

**Wpływ pilotażu na inicjatywy samorządowe mieszkańców
— z uwzględnieniem płci liderów**

Wdrażanie pilotażu powinno sprzyjać inicjatywom samorządowym	Płeć	
	kobiety	mężczyźni
	%	
1) tak	68,96	59,18
2) raczej tak	10,34	29,59
3) raczej nie	6,9	0
4) nie	5,17	4,08
5) nie mam zdania	8,62	7,14
	N = 58	N = 98

Związek między wykształceniem respondentów a ich stosunkiem do rozwoju inicjatyw lokalnych jako konsekwencji wdrażania programu pilotażowego przedstawia tabela 50.

Tabela 50

**Związek między wykształceniem liderów a ich stosunkiem
do rozwoju inicjatyw lokalnych w ramach pilotażu**

Realizacja pilotażu sprzyja rozwojowi oddolnych inicjatyw	Wykształcenie	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	60,83	69,44
2) raczej tak	20,0	30,55
3) raczej nie	3,33	0
4) nie	5,83	0
5) nie mam zdania	10,0	0
	N = 120	N = 36

Prawie wszyscy liderzy z wykształceniem średnim popierają zdecydowanie (69,44%) lub z pewnymi zastrzeżeniami (30,55%) inicjatywy samorządowe. Wśród respondentów z wyższym wykształceniem odsetek osób zdecydowanie popierających inicjatywy oddolne jest o 9 punktów niższy niż wśród osób z wykształceniem średnim. Ponadto co jedenasty osobnik z wykształceniem wyższym

jest przeciwnikiem tezy o związku między rozwojem inicjatyw samorządowych a wdrażaniem programu pilotażowego.

Staż pracy liderów nie powoduje różnicowania opinii wiążących sprzyjanie inicjatywom samorządowym z realizacją programu pilotażowego. Generalnie rzecz biorąc, dominują zdecydowanie opinie pozytywne. Wskaźnik ocen negatywnych nie przekracza 8% grupy wyodrębnionej ze względu na staż pracy. Wśród liderów z najkrótszym stażem pracy (do 10 lat) nie odnotowujemy opinii negatywnych. Przedstawione dane ilustruje tabela 13A w *Aneksie*.

Piastowane stanowisko (tabela 14A w *Aneksie*) nie wpływa na polaryzację odpowiedzi respondentów w sprawie rozwoju inicjatyw samorządowych, które powinny wtórować wdrażaniu programu pilotażowego. Jedyna różnica polega na tym, iż wśród respondentów zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach odsetek odpowiedzi negatywnych jest dwukrotnie większy niż w grupie pracowników szeregowych. Co dwudziesty osobnik piastujący kierownicze stanowisko jest przeciwny twierdzeniu, że wdrażanie programu pilotażowego sprzyja oddolnym inicjatywom samorządowym.

Miejsce pracy pracownika administracji samorządowej oddziałuje na biegunowość opinii związanych z rozwojem inicjatyw oddolnych mieszkańców. Związki te ilustruje tabela 51.

Tabela 51

Oceny pracowników samorządowych dotyczące związku realizacji pilotażu z rozwojem inicjatyw samorządowych

Pilotaż sprzyja rozwojowi inicjatyw samorządowych	Pracownik samorządowy			
	radny / pracownik sa- morządowy	przewodniczący / zastępca komisji	przewodni- czący rady	członek zarządu
	%			
1) tak	73,8	72,2	20,0	10,0
2) raczej tak	21,43	11,1	0	30,0
3) raczej nie	2,3	2,7	0	10,0
4) nie	0	5,4	60,0	20,0
5) nie mam zdania	2,3	8,3	20,0	30,0
	N = 84	N = 36	N = 5	N = 10

Generalnie można przyjąć, iż wdrażanie programu pilotażowego stwarza warunki do uczestnictwa obywateli w procesie wykonywania zadań lokalnych. Na podkreślenie zasługuje fakt zdecydowanego poparcia dla rozwoju inicjatyw lokalnych ze strony szeregowych radnych oraz przewodniczących komisji branżowych rady. Zastanawia brak zdecydowanego poparcia dla rozwoju inicjatyw lokalnych ze strony członków organów wykonawczych gminy.

Różnice opinii, dotyczące stopnia upowszechnienia inicjatyw samorządowych ze względu na miejsce pracy (pracownik bądź działacz samorządowy lub pracownik administracji rządowej) w warunkach powszechnego poparcia tej idei, dotyczą jednoznaczności ocen.

T a b e l a 52

Wpływ miejsca pracy respondenta na opinie o pilotażu jako programie sprzyjającym inicjatywom samorządowym

Wdrażanie pilotażu winno sprzyjać inicjatywom samorządowym	Pracownik administracji publicznej	
	samorządowej	administracji rządowej
	%	
1) tak	69,76	29,63
2) raczej tak	16,28	51,85
3) raczej nie	2,3	3,7
4) nie	4,5	3,7
5) nie mam zdania	6,97	11,1
	N = 129	N = 27

Występujące różnice — ze stanowiska wyrażającego generalne poparcie dla inicjatyw samorządowych — dotyczą jednoznaczności ocen. Ponad dwukrotnie więcej przedstawicieli społeczności samorządowców niż pracowników administracji rządowej wyraża zdecydowane poparcie (69,78%) dla takiego sposobu wdrażania programu pilotażowego, któremu towarzyszy wzrost oddolnej inicjatywy samorządowej.

Orientacje polityczne respondentów podkreślają dużą zgodność poglądów dotyczących rozwoju inicjatywności samorządowej przy

okazji wdrażania programu pilotażowego. Sytuację tę ilustruje tabela 15A w *Aneksie*. Różnice poglądów nie mają partyjnego podłoża i przebiegają w poprzek partii. Charakterystyczna jest duża zgodność ocen między członkami różnych partii, osiągająca poziom 50% odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych i 40% umiarkowanie pozytywnych. Na tym tle wyróżniają się opinie bezpartyjnych liderów, wśród których ponad 70% należy do zdecydowanych zwolenników poglądu o sprzyjaniu rozwojowi inicjatyw lokalnych w warunkach wdrażania programu pilotażowego.

Deklaracje liderów lokalnych akceptujących i zachęcających grupy mieszkańców do współuczestnictwa w życiu politycznym gminy znajdują nikiłe potwierdzenie w praktyce funkcjonowania gminy, gdzie, jak stwierdza S. Wróbel, „niepokój musi budzić dominacja administracji w lokalnym procesie politycznym”⁷. Prezentacja osób i instytucji ważnych dla funkcjonowania gminy w opiniach mieszkańców i liderów w zasadzie jest identyczna. Jedni i drudzy⁸ najważniejsze role w układzie personalnym przypisują przewodniczącemu zarządu, w układzie zaś instytucjonalnym — radzie gminy.

Dynamikę procesów politycznych w gminie wyznaczają różnorodne formy indywidualnego i zbiorowego nacisku na działania i decyzje gminnych ośrodków władzy. „Grupy te nie tylko przejawiają największą aktywność w kontaktach z członkami władz lokalnych. Starają się także wpływać na najistotniejsze problemy lokalnej sceny politycznej, choć w tym wypadku ustępują pola centralnym instytucjom gminnym. W kwestii kluczowej dla możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych, jaką jest wielkość i struktura budżetu gminy, zdecydowanie najczęściej mają do powiedzenia, jak przyznają sami liderzy, władze gminy.”⁹

Dominująca pozycja administracji samorządowej prowadzi do wielu niekorzystnych zjawisk w życiu politycznym gminy. „Sprzy-

⁷ S. Wróbel: *Aktywność polityczna*. W: *Władza i społeczności lokalne ...*, s. 82.

⁸ W. Łysóń: *Postrzegalna lokalność władzy gminnej*. W: *Władza i społeczności lokalne ...*, s. 42.

⁹ S. Wróbel: *Aktywność polityczna ...*, s. 29.

ja [...] ograniczaniu form i mechanizmów życia politycznego, zamieraniu innych kanałów artykulacji interesów i koncentracji rzeczywistej władzy w rękach pracowników urzędów gminnych.”¹⁰

Program pilotażowy i normy prawne regulujące działalność samorządu terytorialnego są wystarczającymi ramami organizacyjnymi do wdrażania inicjatyw samorządowych. Na pytanie zawarte w ankiecie: „Czy [...] inicjatywy samorządowe winny się mieścić w ramach rozwiązań organizacyjnych zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym?” rozkład odpowiedzi przedstawia się następująco:

1) tak	47,43 %,
2) raczej tak	26,92 %,
3) raczej nie	8,33 %,
4) nie	4,48 %,
5) nie mam zdania	12,82 %.

Wykształcenie respondentów jest w minimalnym stopniu czynnikiem polaryzującym wypowiedzi dotyczące zgodności inicjatyw samorządowych z rozwiązaniami organizacyjnymi zawartymi w ustawie o samorządzie terytorialnym. Owe zależności ilustruje tabela 16A w *Aneksie*. Zwraca uwagę zdecydowana przewaga odpowiedzi pozytywnych (48,33% — „tak” i 32,5% — „raczej tak”) respondentów z wyższym wykształceniem podkreślających istnienie wystarczających ram prawnych dla rozwiązań organizacyjnych na rzecz wdrożenia inicjatyw samorządowych. Odpowiedzi negujących tę opinię wśród osób ze średnim wykształceniem jest cztery razy więcej niż w grupie osób z dyplomem szkoły wyższej.

Związek między charakterem środowiska, w którym respondent jest zatrudniony lub w którym działa (samorządowiec bądź pracownik administracji rządowej), a opiniami w sprawie rozwiązań organizacyjnych w ramach istniejącej ustawy o samorządzie terytorialnym służących realizacji inicjatyw samorządowych przedstawia tabela 53.

¹⁰ T e n ż e: *Udział w życiu politycznym...*, s. 82.

Tabela 53

**Wpływ miejsca pracy respondenta na opinie
dotyczące organizacyjnych ram inicjatyw samorządowych**

Czy inicjatywy samorządowe winny się mieścić w ramach organizacyjnych ustaw?	Pracownik administracji publicznej	
	samorządowej	rządowej
	%	
1) tak	46,51	51,85
2) raczej tak	25,58	33,33
3) raczej nie	7,0	14,81
4) nie	5,4	0
5) nie mam zdania	15,50	0
	N = 129	N = 27

Analiza wyników badań pokazuje, iż w środowisku respondentów przekazujących zadania pilotażowe jest o około 14% więcej zwolenników tezy o wystarczających regulacjach prawnych gwarantujących wpływ inicjatyw samorządowych na rozwiązania organizacyjne niż w grupie osób związanych z instytucjami samorządowymi.

Stanowisko zajmowane przez respondenta (szeregowy pracownik lub kierownik / dyrektor) nie ma większego wpływu na charakter opinii w sprawie wpływu inicjatyw lokalnych na rozwiązania organizacyjne zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym. Zależność tę ilustruje tabela 17A w *Aneksie*. Odpowiedzi zdecydowanie pozytywne i względnie pozytywne w obu grupach pracowniczych są na niemal identycznym poziomie (po ok. 82%).

Staż pracy oraz doświadczenie zawodowe wpływają na oceny dotyczące realizacji inicjatyw samorządowych w ramach rozwiązań organizacyjnych określonych w obowiązujących ustawach. Zaprezentowane zależności przedstawia tabela 54.

Wyniki badań zwracają uwagę na najniższy odsetek opinii pozytywnych potwierdzających możliwość realizacji inicjatyw samorządowych w ramach istniejącego porządku prawnego w grupie respondentów o stażu pracy od 21 do 30 lat. Odsetek odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych wynosi 27,66% i 21,28% raczej pozytywnych przy średniej dla całej populacji wynoszącej odpowiednio:

47,43% i 26,92%. Oczywisty jest najniższy w całej populacji odsetek odpowiedzi negatywnych osiągnięty poziom 23,4% (12,77% — „raczej nie” i 10,63% — „nie”).

Tabela 54

Możliwość rozwijania inicjatyw samorządowych w ramach istniejących regulacji prawnych — z uwzględnieniem stażu pracy liderów

Czy inicjatywy samorządowe winny się mieścić w ramach istniejących rozwiązań organizacyjnych?	Staż pracy w latach			
	do 10	11—20	21—30	ponad 31
	%			
1) tak	100	56,75	27,65	36,0
2) raczej tak	0	35,13	21,27	24,0
3) raczej nie	0	5,4	12,76	12,0
4) nie	0	2,7	10,63	0
5) nie mam zdania	0	0	27,65	28,0
	N = 10	N = 74	N = 47	N = 25

Duży wpływ na ocenę realizacji inicjatyw samorządowych w ramach istniejących rozwiązań organizacyjnych określonych ustawowo wywiera stosunek respondentów do pilotażu. Zależność tę przedstawia tabela 55.

Tabela 55

Stosunek respondentów do pilotażu a ocena inicjatyw samorządowych

Czy inicjatywy lokalne winny się mieścić w ramach istniejących ustaw?	Stosunek do pilotażu			
	pozytywny	umiarkowanie pozytywny	obojętny	negatywny
	%			
1) tak	67,32	16,21	0	0
2) raczej tak	30,69	24,32	40,0	0
3) raczej nie	0,99	21,62	40,0	15,38
4) nie	0,99	10,81	20,0	7,69
5) nie mam zdania	0	27,02	0	76,92
	N = 101	N = 37	N = 5	N = 13

Grupa zwolenników realizacji inicjatyw lokalnych w ramach rozwiązań organizacyjnych określonych obowiązującymi ustawami prawie w całości rekrutuje się spośród respondentów deklarujących pozytywny stosunek do pilotażu. Poza dwoma respondentami (1,99% populacji) liderzy deklarujący pozytywny stosunek do założeń programu pilotażowego wyrażają jednocześnie poparcie („raczej tak”) dla możliwości urzeczywistniania inicjatyw samorządowych z wykorzystaniem istniejących procedur organizacyjnych.

Respondenci deklarujący umiarkowanie pozytywny stosunek do pilotażu najczęściej udzielają „słabszego” poparcia wobec istniejących warunków realizacji inicjatyw lokalnych. Prawie co trzeci lider z grupy „umiarkowanych” zwolenników negatywnie ocenia możliwości realizacji inicjatyw samorządowych za pomocą prawnie określonego instrumentarium. O ile wśród osób obojętnie oceniających założenia pilotażu znajduje się pewna część (40%) liderów deklarująca poparcie dla możliwości realizacyjnych inicjatyw lokalnych w ramach obowiązującej ustawy samorządowej, o tyle w grupie respondentów mających negatywny stosunek do pilotażu istnieją osobnicy nie mający zdania w tej kwestii oraz przeciwnicy tej tezy.

Uogólniając nasze spostrzeżenia, należy zwrócić uwagę na bardzo wysoki stopień korelacji między stosunkiem do założeń programu pilotażowego a oceną realizacji inicjatyw samorządowych w ramach rozwiązań organizacyjnych zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Ważną zasadą towarzyszącą reformom administracji publicznej, obejmującej także program pilotażowy, jest optymalizacja działalności władz lokalnych. Rezultatem wdrażania programu pilotażowego winno być zmniejszenie ilości środków finansowych potrzebnych do osiągnięcia tych samych celów oraz racjonalizacja działalności organizacyjnej. W opinii respondentów realizacja programu pilotażowego wiąże się z:

- 1) wprowadzeniem zmian w organizacji pracy i zarządzaniu 91,55%,
- 2) lepszą organizacją pracy 88,46%,
- 3) zwiększeniem środków finansowych 86,54%,
- 4) łagodzeniem konfliktów społecznych 85,26%,
- 5) likwidacją niepotrzebnych stanowisk 82,69%,
- 6) zwiększeniem liczby stanowisk pracy 77,56%.

Ranga spraw, które zdaniem liderów powinny ulec przewartościowaniu w wyniku wdrożenia programu pilotażowego, jest zgodna z założeniami twórców reformy administracji publicznej. Dotyczą one głównie usprawnień organizacyjnych w zakresie zarządzania i pracy, optymalnego wykorzystania środków finansowych oraz łagodzenia konfliktów społecznych.

Podsumowanie

Program pilotażowy został przyjęty przez samorzady dużych miast z entuzjazmem. Miał być wstępem do procesu szeroko rozumianej decentralizacji władzy państwowej.

Po rocznym eksperymencie władze lokalne, które włączyły się do udziału w programie pilotażowym, oskarżają rząd o niedotrzymanie umowy, czynią kroki, aby wycofać się z eksperymentu.

W założeniach program pilotażowy miał być testem operatywności gmin przed wprowadzeniem powiatów. Samorzady miast miały zarządzać dziedzinami, które do tej pory pozostawały w kompetencjach centralnych urzędów i ministrów: służbą zdrowia, szkolnictwem ponadpodstawowym, bibliotekami, teatrami, domami pomocy społecznej, drogami krajowymi i wojewódzkimi. Miasta miały otrzymać na realizację tych zadań tyle pieniędzy, ile dotąd otrzymywali na nie wojewodowie i odpowiedni ministrowie.

Trudności finansowe należą do podstawowych mankamentów realizacji programu pilotażowego. Złożyły się na to dwie grupy przyczyn. Pierwsza to obiektywnie gorszy z roku na rok stan funduszy publicznych, z których finansowano realizację zadań pilotażowych. Druga to przyczyny natury politycznej, do których niewątpliwie należało dojście do władzy — w następstwie wyborów w 1993 r. — ekipy socjaldemokratyczno-peeselowskiej. W nowej

koalicji przedstawiciele partii ludowej odpowiedzialni za reformy administracji publicznej prezentowali odmienny — w stosunku do twórców reformy — punkt widzenia, polegający przede wszystkim na umacnianiu administracji rządowej, w tym — szczebla wojewódzkiego, negowali niekiedy potrzebę zbudowania szczebla powiatowego samorządu terytorialnego.

Powtórzmy, że te dwie grupy przyczyn: polityczno-organizacyjne oraz finansowe — legły u podstaw trudności w realizacji programu pilotażowego.

Nie aspirując do kompleksowego wyjaśnienia niekorzystnych zjawisk w procesie reformy administracji publicznej (samorządowej i rządowej) w Polsce, przywołajmy doświadczenia rozwoju demokracji lokalnej w państwach Europy Zachodniej. Postępy w tym zakresie osiągnano zazwyczaj w sytuacji osłabienia władzy państwowej (centralnej), w warunkach kryzysu finansów publicznych. Reformowanie administracji publicznej w tych krajach często przypominało batalie toczone między konkurującymi ze sobą — walczącą o utrzymanie swej dominującej pozycji — administracją rządową i — rozszerzającą wpływy — władzą lokalną. Dało to początek stale pogłębiającemu się procesowi decentralizacji władzy państwowej, rozszerzaniu zakresu zadań i kompetencji korporacji terytorialnych.

Zwolennikiem i promotorem tych zmian były elity lokalne. To one parły do rozszerzenia zakresu przedmiotowego władzy lokalnej. Analogiczną sytuację obserwujemy w naszym kraju w procesie wdrażania programu pilotażowego.

Na podstawie opinii liderów lokalnych, rekrutujących się ze środowisk samorządowych oraz administracji rządowej — głównie specjalnej, możemy sformułować kilka następujących wniosków:

1. Liderzy lokalni w zdecydowanej większości deklarują pozytywny stosunek do założeń programu pilotażowego. Ich oceny są racjonalne i w przeważającej mierze krytyczne.

Stosunek liderów lokalnych do programu pilotażowego należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy postaw respondentów wobec założeń programu pilotażowego. Zdecydowanie przeważają opinie pozytywne, tylko ok. 11% populacji deklaruje negatywny stosunek do pilotażu bądź obojętność wobec niego. Dru-

gi aspekt zagadnienia dotyczy stosunku do pilotażu z uwzględnieniem oceny sposobu i skutków wdrażania programu pilotażowego. Porządkując odpowiedzi respondentów, wyodrębniono cztery grupy liderów ze względu na ich postawy wobec programu pilotażowego:

- 1) akceptujący założenia programu z jego modyfikacjami, lecz negatywnie oceniający jego wdrażanie,
- 2) akceptujący założenia programu w całości i pozytywnie oceniający jego realizację,
- 3) akceptujący założenia programu w całości, lecz negatywnie oceniający jego realizację,
- 4) zdecydowani zwolennicy programu z poprawkami, pozytywnie oceniający jego wdrażanie.

Potwierdzeniem akceptacji założeń programu pilotażowego w środowisku liderów lokalnych niech będzie fakt, iż prawie 90% indagowanych przystąpiłoby do programu pilotażowego po raz drugi.

Motywacja liderów co do przystąpienia do programu pilotażowego i korzyściach z tego płynących koncentruje się na kilku kwestiach. Dotyczą one między innymi przekonania większości respondentów, że program pilotażowy ułatwia i przyspiesza realizację potrzeb komunalnych, prowadzi do usprawnień organizacyjnych w zakresie zarządzania i stylu pracy, stwarza warunki do optymalnego wykorzystania środków finansowych oraz łagodzenia konfliktów społecznych.

2. Wyniki przeprowadzonego sondażu wskazują na zróżnicowanie stopnia znajomości programu pilotażowego wśród przedstawicieli różnych środowisk społeczno-zawodowych respondentów.

Najlepszą znajomość założeń pilotażu przypisać należy członkom zarządów miast, a więc grupie reprezentującej środowisko samorządowe. Na drugim miejscu lokują się naczelnicy wydziałów urzędów miast, za nimi pracownicy administracji rządowej. Spośród liderów lokalnych założenia programu pilotażowego najslabiej znają szeregowi radni.

Według opinii liderów wiedza mieszkańców na temat programu pilotażowego jest nikła, a co czwarty obywatel nie zna założeń pilotażu.

3. Zadania pilotażowe sprzyjają realizacji potrzeb o znaczeniu lokalnym.

Prawie 90% indagowanych liderów jest zdania, że zadania pilotażowe dotyczą najżywotniejszych spraw lokalnych. Zwolennicy tego poglądu wywodzą się przede wszystkim z grupy osób młodych. Liderzy akceptujący harmonię między potrzebami lokalnymi i zadaniami pilotażowymi rekrutują się spośród osób z wykształceniem średnim oraz związanych ze środowiskiem administracji rządowej.

Przedstawiciele środowisk samorządowych z większą ostrożnością podchodzą do oceny zbieżności zadań pilotażowych z oczekiwaniami społeczności lokalnych, czując na swych barkach brzemie odpowiedzialności za właściwe diagnozowanie potrzeb lokalnych oraz ich zaspokajanie.

Spośród zadań pilotażowych dwa uzyskały niemal powszechną akceptację i zasługują na szczególne potraktowanie. Należą do nich: ochrona zdrowia i pomoc społeczna oraz oświata i wychowanie. Ich szczególna pozycja wynika z charakteru spraw związanych z sytuacją materialną i społeczną mieszkańców gmin. Ranga zadań pilotażowych jest zgodna w dużym stopniu z oczekiwaniami mieszkańców, tworzącymi w sposób spontaniczny lokalny (środowiskowy) układ potrzeb społecznych.

4. Wdrażanie programu pilotażowego odbywa się w warunkach zachowania autonomii władz lokalnych i śladowej ingerencji administracji rządowej.

Proces przejmowania zadań pilotażowych przez miasta odbywał się, zdaniem większości respondentów, bez wywierania nacisków ze strony administracji rządowej. Różnice ocen związane są ze środowiskiem pracy i działalności społecznej (samorządowej) liderów.

Wśród pracowników administracji rządowej jest więcej, niż w grupie przedstawicieli środowiska samorządowego, opinii wskazujących na wywieranie nacisku na gminy przez instytucje administracji rządowej w trakcie przekazywania zadań pilotażowych. Zwolenników poglądu o autonomii gminy w procesie wdrażania programu pilotażowego znajdujemy przede wszystkim wśród osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej. Przeciwnicy tego poglądu rekrutują się głównie spośród szeregowych pracowników administracji rządowej.

Uzyskane dane empiryczne dowodzą, że w ciągu ostatnich dwóch lat w stopniu znaczącym nastąpiło ograniczenie wpływu administracji rządowej na określanie preferencji i wydatków z budżetów gmin. Tendencja taka jest aktualna w warunkach realizacji zadań programu pilotażowego.

Największym mankamentem procesu pilotażowego jest niedobór środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań będących przedmiotem porozumienia. Według respondentów wszystkie zadania pilotażowe są dofinansowywane ze środków własnych gminy. Najwięcej dokłada się do ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i kultury. „Potrzeby miast są o około 42 proc. większe niż wielkość dotacji przejęta w projekcie ustawy budżetowej [...]”¹ — twierdzi Maria Starkowska. Powoduje to ucieczkę wielu miast pilotażowych od realizacji niektórych zadań. Jak twierdzi cytowana autorka, obecnie zakres pilotażu zmniejszył się o ponad 30% i należy się spodziewać dalszych sporów sądowych i wypowiedzanych umów².

5. Program pilotażowy stanowi część procesu decentralizacji władzy państwowej.

W opinii większości liderów program pilotażowy polegający na przejmowaniu przez gminy zadań i kompetencji dotychczas należących do administracji rządowej stanowi fazę zapoczątkowanego — w założeniach twórców programu — procesu reformy administracji publicznej, którego immanentnym elementem jest decentralizacja władzy państwowej.

Proces decentralizacji władzy państwowej, według opinii liderów lokalnych, prowadzi do rozszerzenia zakresu przedmiotowego władzy lokalnej i wzmocnienia jej autorytetu. Co czwarty respondent uważa, że przejęcie przez gminę zadań programu pilotażowego nie spowodowało wzrostu zakresu i autorytetu władzy lokalnej.

Ewolucja poglądów liderów lokalnych i mieszkańców gmin, polegająca na upowszechnieniu się opinii o rozszerzeniu zadań instytucji samorządu terytorialnego i odpowiedzialności jego organów

¹ M. Starkowska: *Co dalej z pilotażem?* „Wspólnota” z 11 marca 1995.

² Tamże.

oraz instytucji za zaspokajanie potrzeb lokalnych, stanowi przekonywający dowód na rzecz rozwoju demokracji lokalnej. „Obu tym zjawiskom towarzyszą zmiany w opinii publicznej, które zwłaszcza w tej drugiej grupie spraw [realizacji potrzeb lokalnych — M.B.], posługując się językiem francuskiego badacza E. Pretecelle’a, wskazują na zanikanie cech dominacji politycznej państwa, czego efektem staje się możliwe rozproszenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i przenoszenie ciężaru odpowiedzialności z władz centralnych na lokalne struktury władzy[...]”³

6. Pilotaż stał się płaszczyzną rozszerzenia uczestnictwa mieszkańców w procesie sprawowania władzy.

Przesłanką sprzyjającą włączeniu szerszych grup obywateli do zaspokajania potrzeb lokalnych stało się zwiększenie uprawnień władz lokalnych. Większość liderów opowiada się zdecydowanie za włączeniem mieszkańców gmin do realizacji nowych zadań. Należą oni do zwolenników wprowadzenia w życie modelu aktywnego uczestnictwa politycznego obywateli w procesie zaspokajania potrzeb lokalnych. Deklaracje polityków stoją w sprzeczności z postawami i zachowaniami członków zbiorowości terytorialnych, które charakteryzują się słabym uczestnictwem w życiu politycznym, a przykładem tego może być niska frekwencja w wyborach do organów władz komunalnych. Niski stopień uczestnictwa obywateli w życiu samorządu terytorialnego jest związany z przekonaniem mieszkańców o znikomym wpływie obywateli na bieg spraw dotyczących rozwoju gminy. Odnosi się to przede wszystkim do zbiorowości dużych miast. W małych społecznościach lokalnych, gdzie władza jest bliżej obywatela, można zaobserwować większy wpływ mieszkańców na współuczestnictwo w procesie sprawowania władzy.

Program pilotażowy zwiększa potencjalne możliwości wpływu obywateli na proces zarządzania sprawami lokalnymi. Stwarza warunki do pełniejszego uczestnictwa obywateli w procesie zaspoka-

³ M. B a r a ń s k i: *Portret gmin województwa katowickiego. Wybrane problemy. W: Społeczności lokalne i rozwój lokalnej demokracji. Gminy województwa katowickiego.* Red. M. B a r a ń s k i. Katowice 1993, s. 19.

jania potrzeb lokalnych. Wyniki sondażu wskazują na fakt zdecydowanego poparcia dla rozwoju inicjatyw lokalnych ze strony szeregowych radnych oraz przewodniczących komisji branżowych rady. Zwraca uwagę słabsze poparcie wobec rozwoju inicjatyw lokalnych ze strony przedstawicieli organów wykonawczych gminy. Próbę wyjaśnienia stanowiska pracowników samorządowych podejmuję w dalszej partii tekstu.

7. Pozycja administracji samorządowej w życiu politycznym gminy jest dominująca.

Dynamikę procesów politycznych na szczeblu lokalnym determinują różnorodne formy indywidualnego i grupowego wpływu na działania i decyzje gminnych ośrodków władzy. Jak twierdzą obserwatorzy lokalnej sceny politycznej, w kwestii kluczowej dla możliwości zaspokajania potrzeb lokalnych takich między innymi, jak wielkość i struktura budżetu gminy, zdecydowanie najczęściej do powiedzenia, co przyznają sami liderzy, mają władze gminy.

Jak stwierdziliśmy wcześniej, dominująca pozycja administracji samorządowej prowadzi do wielu niekorzystnych zjawisk w życiu politycznym gminy. Sprzyja ograniczeniu form i mechanizmów życia politycznego, obumieraniu „obywatelskich” kanałów artykulacji interesów i koncentracji „rzeczywistej” władzy w rękach działaczy i urzędników gminnych.

8. Akty normatywne wprowadzające pilotaż w życie oraz obowiązujący porządek prawny dotyczący funkcjonowania wspólnot terytorialnych sprzyjają rozwojowi inicjatyw samorządowych.

Normy prawne regulujące działalność samorządu terytorialnego są wystarczającymi ramami organizacyjnymi do wdrażania lokalnych inicjatyw samorządowych. Takie przekonanie występuje silniej w środowiskach pracowników administracji rządowej niż wśród przedstawicieli środowisk samorządowych oraz zwolenników pilotażu. Deklaracje liderów aprobujące inicjatywy lokalne oraz koncepcje włączenia obywateli do współdziałania nie są poparte jakimikolwiek pozytywnymi propozycjami.

Reformy samorządowe, w tym również wdrożenie programu pilotażowego, mimo wielu trudności, a także decyzji niektórych gmin o rezygnacji z przyjętych zobowiązań, potwierdzają słuszność przyjętych założeń reformy administracji publicznej. Słabo-

ścią reform samorządowych w Polsce wydaje się koncentracja władzy w rękach organów gminy i aparatu urzędniczego oraz brak prób i rozwiązań instytucjonalnych polegających na włączeniu w proces sprawowania władzy coraz szerszych grup mieszkańców.

Aneks

I. Tabele

Tabela 1A

Sektor publiczny w gminach*

Miasta	Ogółem	W tym			
		jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	przedsiębiorstwa państwowe	spółki państwowych osób prawnych	jednoosobowe spółki mienia komunalnego
Województwo	5 261	77	534	57	31
Miasta województwa	3 996	69	475	54	27
Dąbrowa Górnicza	147	1	18	2	1
Jastrzębie Zdrój	99	1	4	—	—
Jaworzno	113	1	10	—	4
Mysłowice	122	1	10	—	2
Ruda Śląska	145	2	8	1	2

*Tabelę sporządzono na podstawie danych pochodzących z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 58—60.

Tabela 1A cd.

Sektor prywatny w gminach*

Miasto	Spółki prywatne krajowe	Spółki joint ventures	Spółdzielnie	Fundacje	Zagraniczne przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości	Podmioty osób fizycznych
Województwo	6 435	1 024	837	184	34	188 848
Miasta województwa	5 822	916	581	163	26	155 527
Dąbrowa Górnicza	247	15	23	8	—	7 841
Jastrzębie Zdrój	90	17	7	2	1	3 906
Jaworzno	78	8	20	3	—	4 047
Mysłowice	125	22	21	1	—	4 802
Ruda Śląska	122	23	9	—	1	5 702

*Tabelę sporządzono na podstawie danych pochodzących z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 58—60.

Tabela 1A cd.

Podmioty gospodarcze osób prawnych i fizycznych*

Miasto/Gmina	Ogółem	Sektor publiczny	Sektor prywatny
Województwo	2 014 715	5 261	199 454
Miasta województwa	168 793	3 996	164 797
Dąbrowa Górnicza	8 388	147	8 241
Jastrzębie Zdrój	4 184	99	4 085
Jaworzno	4 310	113	4 197
Mysłowice	5 128	122	5 006
Ruda Śląska	6 048	145	5 903

*Informacje o podmiotach gospodarczych uzyskano z danych z *Rocznika statystycznego województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 26—27.

Tabela

Wydatki budżetów gmin według rodzajów*

Gminy a – w mln zł b – w %	Ogółem	Na zadania własne									Na zadania zlecone	
		razem	w tym									
			gospodarka komunalna	gospodarka mieszkaniowa	oświata i wychowanie	kultura i sztuka	ochrona zdrowia	opieka społeczna	kultura fizyczna i sport	administracja samorządowa		
Województwo	a	11 387 195	9 370 444	3 206 827	870 939	2 339 081	414 903	274 858	427 619	137 935	1 013 419	201 675
	b	100,0	82,3	34,2	9,3	25,0	4,4	2,9	4,6	1,5	10,8	17,1
Gminy miejskie												
Razem	a	9 432 965	7 534 291	2 572 722	748 374	1 945 180	316 591	240 016	360 941	112 462	761 586	1 898 674
	b	100,0	79,9	34,1	9,9	25,8	4,2	3,2	4,8	1,5	10,1	20,1
Dąbrowa Górnicza	a	364 450	345 656	145 469	42 313	65 698	12 956	16 113	17 954	3 225	33 760	9 794
	b	100,0	97,3	91,0	11,9	18,5	3,7	4,5	5,1	0,9	9,5	2,7
Jastrzębie Zdrój	a	273 617	265 925	129 863	18 669	38 870	11 492	9 063	9 126	5 839	31 459	7 692
	b	100,0	97,2	48,8	7,0	14,6	4,3	3,4	3,4	2,2	11,8	2,8
Jaworzno	a	258 827	174 411	67 082	2 828	23 000	8 750	6 900	8 930	1 167	21 955	84 416
	b	100,0	67,4	38,5	1,6	13,2	5,0	4,0	5,1	0,7	12,6	32,6
Mysłowice	a	297 884	202 146	69 619	32 896	45 582	11 192	4 244	13 776	4 730	18 235	95 738
	b	100,0	67,9	34,4	16,3	22,5	5,5	2,1	6,8	2,3	9,0	32,1
Ruda Śląska	a	426 914	269 410	80 809	7 358	63 900	8 673	7 184	16 137	2 902	42 846	157 540
	b	100,0	63,1	30,0	2,7	23,7	3,2	2,7	6,0	1,1	15,9	36,9

*Tabelę sporządzono na podstawie danych pochodzących z opracowania: *Statystyka gmin województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 90–92.

Tabela 2A

Dane o warunkach mieszkaniowych w miastach pilotażowych*

Miasto	Mieszkania zamieszkane		Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m ²		Mieszkania oddane do użytku w 1993 r.		
	ogółem	na 1000 ludności	na osobę	na mieszkanie	ogółem	na 1000 ludności	przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m ²
Województwo	1 275 829	323	19,3	58,3	3 933	1,0	86,4
Miasta województwa	1 054 996	333	18,9	55,3	2 674	0,8	80,7
Dąbrowa Górnicza	47 469	357	19,7	53,9	112	0,8	81,6
Jastrzębie Zdrój	28 385	274	16,4	59,2	84	0,8	93,1
Jaworzno	30 592	511	18,5	57,8	47	0,5	117,2
Mysłowice	29 673	317	19,4	60,0	54	0,6	104,3
Ruda Śląska	56 815	338	17,6	50,5	38	0,2	89,6

*Dane pochodzą z opracowania: *Statystyka gmin województwa katowickiego*. Katowice 1994, s. 145—146.

Tabela 4A

Wpływ płci respondentów na ocenę pilotażu jako przejawu procesów decentralizacji władzy państwowej

Czy przejęcie zadań od administracji rządowej można traktować jako przejaw decentralizacji władzy państwowej?	Płeć	
	kobieta	mężczyzna
	%	
1) tak	51,72	42,85
2) raczej tak	25,86	21,43
3) raczej nie	10,34	10,2
4) nie	10,34	16,32
5) nie mam zdania	1,72	9,2
	N = 58	N = 98

Tabela 5A

**Wpływ wieku respondentów na ocenę pilotażu
jako przejawu decentralizacji władzy państwowej**

Czy przyjęcie zadań pilotażowych można traktować jako przejaw decentralizacji?	Wiek w latach					
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	ponad 50
	%					
1) tak	100,0	0,0	55,5	28,57	58,46	37,14
2) raczej tak	0,0	100,0	33,3	28,57	18,48	17,14
3) raczej nie	0,0	0,0	5,5	14,28	6,15	17,14
4) nie	0,0	0,0	5,5	28,57	9,2	14,28
5) nie mam zdania	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	14,28
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 65	N = 35

Tabela 6A

**Ocena pilotażu jako procesu decentralizacji władzy państwowej
w ocenie środowiska samorządowego**

Czy przyjęcie pilotażu jest przejawem decentralizacji władzy państwowej?	Środowisko samorządowe			
	radni	przewodniczący komisji	przewodniczący rady	członek zarządu
	%			
1) tak	63,1	38,88	20,0	40,0
2) raczej tak	21,43	33,33	40,0	40,0
3) raczej nie	8,33	8,33	40,0	10,0
4) nie	4,76	16,66	0,0	0,0
5) nie mam zdania	2,38	2,77	0,0	0,0
	N = 84	N = 36	N = 5	N = 10

Tabela 7A

Wpływ orientacji politycznej respondentów na ocenę pilotażu jako procesu decentralizacji władzy państwowej

Czy przyjęcie pilotażu stanowi przejaw decentralizacji?	Orientacja polityczna						
	SLD	PSL	UW	„Solidarność”	KPN	Inne	Bezpartyjni
	%						
1) tak	12,5	0,0	22,2	75,0	0,0	66,6	72,91
2) raczej tak	50,0	80,0	77,7	25,0	100,0	25,0	18,75
3) raczej nie	12,5	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,16
4) nie	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	8,33	3,12
5) nie mam zdania	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,04
	N = 16	N = 5	N = 18	N = 8	N = 1	N = 12	N = 96

Tabela 8A

Wpływ płci respondentów na ocenę pilotażu jako procesu wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej

Czy przyjęcie pilotażu wzmocniło zakres i autorytet władzy lokalnej?	Kobiety	Mężczyźni
	%	
1) tak	60,34	56,12
2) raczej tak	24,14	36,73
3) raczej nie	6,9	3,06
4) nie	3,45	4,08
5) nie mam zdania	5,17	0,0
	N = 58	N = 98

Tabela 9A

**Wpływ stażu pracy na ocenę pilotażu
jako przyczyny wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej**

Czy przyjęcie pilotażu przyczyniło się do wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej	Staż pracy w latach			
	do 10 lat	11—20	21—30	31 i więcej
	%			
1) tak	80,0	64,86	70,21	4,0
2) raczej tak	20,0	31,1	27,66	48,0
3) raczej nie	0,0	4,05	2,12	12,0
4) nie	0,0	0,0	0,0	24,0
5) nie mam zdania	0,0	0,0	0,0	12,0
	N = 10	N = 74	N = 47	N = 25

Tabela 10A

Wpływ stażu pracy respondentów na możliwość zwiększenia udziału obywateli w realizacji programu pilotażowego

Czy pilotaż powinien przyciągać do realizacji większe grupy mieszkańców?	Staż pracy w latach			
	do 10 lat	11—20	21—30	31 i więcej
	%			
1) tak	80,0	70,27	53,19	64,0
2) raczej tak	20,0	10,81	23,4	36,0
3) raczej nie	0,0	8,1	0,0	0,0
4) nie	0,0	10,8	0,0	0,0
5) nie mam zdania	0,0	0,0	23,4	0,0
	N = 10	N = 74	N = 47	N = 25

Tabela 11A

**Wpływ środowiska zatrudnienia respondentów
na opinie dopuszczające możliwość uczestniczenia
większej grupy mieszkańców w pilotażu**

Czy pilotaż powinien przyciągać do realizacji większe grupy mieszkańców?	Pracownik	
	samorządowy	administracji rządowej
	%	
1) tak	63,56	70,37
2) raczej tak	18,6	22,2
3) raczej nie	4,65	0,0
4) nie	5,43	3,7
5) nie mam zdania	7,75	3,7
	N = 129	N = 27

Tabela 12A

**Związek wieku respondentów z ocenami akceptującymi rozwój inicjatyw
samorządowych w ramach wdrażania programu pilotażowego**

Czy wdrażanie pilotażu powinno sprzyjać inicjatywom samorządowym?	Wiek respondentów w latach					
	20—25	26—30	31—35	36—40	41—50	51 i więcej
	%					
1) tak	100,0	100,0	72,2	45,7	64,6	68,57
2) raczej tak	0,0	0,0	27,8	37,14	21,54	8,57
3) raczej nie	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	2,86
4) nie	0,0	0,0	0,0	5,7	0,0	14,28
5) nie mam zdania	0,0	0,0	0,0	11,43	9,23	5,71
	N = 1	N = 2	N = 18	N = 35	N = 65	N = 35

Tabela 13A

Wpływ stażu pracy liderów na opinię o sprzyjaniu inicjatywom samorządowym w ramach programu pilotażowego

Czy wdrażanie programu pilotażowego sprzyja inicjatywom samorządowym?	Staż pracy w latach			
	do 10 lat	11—20	21—30	31 i więcej
	%			
1) tak	52,63	73,85	44,68	76,0
2) raczej tak	5,26	18,46	44,68	4,0
3) raczej nie	5,26	1,54	2,13	4,0
4) nie	15,79	3,07	2,13	4,0
5) nie mam zdania	21,05	3,07	6,38	12,0
	N = 19	N = 65	N = 47	N = 25

Tabela 14A

Wpływ stanowiska zajmowanego przez respondenta na ocenę roli pilotażu w rozwoju inicjatyw lokalnych

Czy wdrażanie pilotażu powinno sprzyjać inicjatywom samorządowym?	Stanowisko	
	szeregowy pracownik	kierownik / / dyrektor
	%	
1) tak	64,29	62,5
2) raczej tak	21,43	22,66
3) raczej nie	3,57	2,34
4) nie	0,0	5,47
5) nie mam zdania	10,71	7,03
	N = 28	N = 128

Tabela 15A

**Orientacja polityczna respondentów a ocena wpływu pilotażu
na rozwój inicjatyw samorządowych**

Czy wdrażanie pilotażu sprzyja oddolnym inicjatywom samorządowym?	Orientacja polityczna						
	SLD	PSL	UW	„Solidar- ność”	KPN	Inne	bezpar- tyjni
	%						
1) tak	50,0	60,0	44,4	50,0	100,0	50,0	70,83
2) raczej tak	43,75	40,0	50,0	37,5	0,0	41,67	9,37
3) raczej nie	6,25	0,0	0,0	12,5	0,0	8,3	1,04
4) nie	0,0	0,0	5,55	0,0	0,0	0,0	6,25
5) nie mam zdania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5
	N = 16	N = 5	N = 18	N = 8	N = 1	N = 12	N = 96

Tabela 16A

**Związek stanowiska zajmowanego przez respondenta
z oceną wpływu inicjatyw samorządowych
na istniejące rozwiązania organizacyjne**

Czy inicjatywy samorządowe winny się mieścić w ramach ustawowych rozwiązań?	Zajmowane stanowisko	
	szeregowy pracownik	kierownik / / dyrektor
	%	
1) tak	50,0	46,88
2) raczej tak	32,14	25,78
3) raczej nie	7,14	8,59
4) nie	7,14	3,9
5) nie mam zdania	3,57	14,84
	N = 28	N = 128

Tabela 17A

**Ocena wpływu inicjatyw samorządowych
na ustawowe rozwiązania organizacyjne
z uwzględnieniem wykształcenia respondentów**

Czy inicjatywy samorządowe winny mieścić się w ramach rozwiązań zawartych w ustawach?	Wykształcenie liderów	
	wyższe	średnie
	%	
1) tak	48,33	44,44
2) raczej tak	32,5	8,33
3) raczej nie	4,16	22,22
4) nie	3,33	8,33
5) nie mam zdania	11,66	16,66
	N = 120	N = 36

II. Kwestionariusz ankiety

1. Proszę określić swój stosunek do pilotażu:

- a) zdecydowanie popieram pilotaż w całości
- b) popieram pilotaż z pewnymi zmianami
- c) jestem przeciwnikiem pilotażu
- d) nie mam zdania

2. Jak według Pana(i) przebiega wdrażanie programu pilotażowego?

- a) bardzo dobrze
- b) dobrze
- c) źle
- d) nie mam zdania

3. Czy wykonywanie zadań własnych i zleconych przed przystąpieniem do pilotażu powodowało napięcia i konflikty społeczne?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

4. Środki finansowe otrzymywane przez gminy na realizację zadań pilotażowych są:

- a) wystarczające
- b) niewystarczające
- c) źle podzielone
- d) nie mam zdania

5. Środki finansowe przekazywane na realizację programu pilotażowego są:

- a) przekazywane w uzgodnionych terminach
- b) przekazywane nieterminowo
- c) przekazywane po interwencjach
- d) nie mam zdania

6. W jaki sposób miasto dofinansowuje zadania objęte programem pilotażowym?

- a) całkowicie
- b) w dużym stopniu
- c) w niewielkim stopniu
- d) nie dofinansowuje
- e) dofinansowuje sporadycznie
- f) nie mam zdania

7. Czy przejęcie zadań od administracji rządowej można traktować jako przejaw decentralizacji władzy państwowej?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

8. Czy przejęcie zadań pilotażowych od administracji rządowej przyczyniło się do wzmocnienia autorytetu i zakresu władzy lokalnej?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

9. Czy wdrażanie programu pilotażowego powinno być okazją do włączenia się szerszych grup mieszkańców we współzarządzanie poprzez tworzenie rad nadzorczych szkół, szpitali itd.?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

10. Czy wdrażanie programu pilotażowego powinno sprzyjać oddolnym inicjatywom samorządowym?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

11. Czy oddolne inicjatywy samorządowe winny się mieścić w ramach rozwiązań organizacyjnych zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

12. Czy realizacja programu pilotażowego wiąże się:

- 1) z wprowadzeniem zmian w organizacji pracy i zarządzania?
- 2) ze zwiększeniem środków finansowych?
- 3) ze zwiększeniem liczby stanowisk pracy?
- 4) z lepszą organizacją pracy?
- 5) z optymalnym wykorzystaniem środków finansowych?
- 6) z likwidacją niepotrzebnych stanowisk pracy?
- 7) z łagodzeniem konfliktów społecznych?
 - a) tak
 - b) nie
 - c) nie wiem

13. Jaka jest znajomość założeń pilotażu wśród:

- 1) pracowników samorządowych (naczelnicy, pracownicy)
- 2) działaczy samorządowych (radni, zarząd, prezydenci miast)
- 3) pracowników administracji rządowej
 - a) bardzo dobra
 - b) dobra
 - c) słaba
 - d) bardzo słaba
 - e) wystarczająca do realizacji określonego odcinka pracy
 - f) nie mam zdania

14. Jaka jest znajomość założeń pilotażu wśród mieszkańców gminy?

- a) duża
- b) niewielka
- c) wystarczająca żeby zrozumieć pilotaż
- d) słaba
- e) nie znają założeń pilotażu
- f) nie mam zdania

15. Czy zadania pilotażowe dotyczą najżywotniejszych komunalnych spraw (potrzeb) mieszkańców gminy?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

16. Czy przejęciu zadań przez gminy od organów administracji rządowej towarzyszyły próby nacisku ze strony tych ostatnich?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

17. Które z niżej wymienionych zadań pilotażowych należy traktować jako:

- priorytetowe
 - o znaczeniu najwyższym
 - mniej ważne
 - bez znaczenia
 - nie wiem
- 1) oświatę i wychowanie
 - 2) kulturę
 - 3) ochronę zdrowia i politykę społeczną
 - 4) gospodarkę gruntami i kształtowanie środowiska
 - 5) drogi

18. Czy wdrażaniu zadań pilotażowych towarzyszy powstawanie nowych grup interesu i nacisku?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) nie mam zdania

19. Czy dzisiaj przystąpiłby Pan(i) do programu pilotażowego?

- a) tak, gdyż ułatwia i przyspiesza realizację potrzeb komunalnych
- b) tak, ponieważ daje dużą samodzielność
- c) nie, ponieważ nie jesteśmy do tego przygotowani
- d) nie, ponieważ uważam pilotaż za niepotrzebny
- e) nie mam zdania

Metryczka

1. Płeć
2. Wiek
3. Wykształcenie
4. Pracownik instancji przyjmującej zadania:
 - a) radny
 - b) przewodniczący (zastępca) komisji
 - c) przewodniczący, wiceprzewodniczący rady
 - d) członek zarządu
5. Pracownik instancji przekazującej zadania pilotażowe:
 - a) tak
 - b) nie
6. Zajmowane stanowisko pracy
 - a) szeregowy pracownik
 - b) kierownik, dyrektor
7. Przynależność partyjna respondenta
8. Staż pracy

Bibliografia

- Barański M. (red.), 1993: *Społeczności lokalne i rozwój lokalnej demokracji. Gminy województwa katowickiego*. Katowice.
- Bukowski J., Swianiewicz P., 1993: *Krytyczna ocena działalności władz lokalnych — nasze badania*. „Wspólnota” z dnia 28 marca 1992.
- Burzyński J., Klimiński B., Niesporek A., Świątkiewicz W., 1995: *Gminy i instytucje komunalne w ocenie mieszkańców województwa katowickiego*. Katowice.
- Dobrowolski P. (red.), 1994: *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Katowice.
- Dofinansowanie przez gminy zadań zleconych, powierzonych i innych nie własnych w 1994 r. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2.
- Dolnicki B., 1993: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice.
- Duże i biedne. „Wspólnota” z dnia 25 marca 1995.
- Głowacka-Mazur D., Zaremba Cz., Kądziela A., 1995: *Program pilotażowy w świetle badań. (Stan na grudzień 1994 r.)*. „Samorząd Terytorialny”, nr 1—2.
- Informacja NIK o wynikach kontroli stanu organizacji i finansowania szkół podstawowych oraz przygotowań do ich ustawowego przekazania gminom. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12.
- Kulesza M., 1993: *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Malej Konstytucji (wystąpienie na konferencji w INP PAN, 30 marca 1993 r.)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Omówienie dyskusji na konferencji „Rozwój samorządu terytorialnego — reforma powiatowa”. Jachranka, 8—10 października '93. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10.

- Par y s e k J. J., 1993: *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju i procedury regionalizacyjnej (podejście pragmatyczne)*. „Samorząd Terytorialny”, nr 1—2.
- P o d g ó r s k i K., 1993: *Zakres działań przyszłego powiatu. Charakter prawny zadań i kompetencji*. „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Porozumienie zawarte między Wojewodą Katowickim a prezydentami miast w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania organom gminy.
- Porozumienie zawarte w dniu 2 maja 1994 r. pomiędzy Wojewodą Katowickim a Zarządem Miasta Dąbrowa Górnicza reprezentowanym przez Prezydenta Miasta w sprawie wykonywania przez Zarząd Miasta Dąbrowa Górnicza zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ochrony zdrowia mieszkańców gminy Sławków w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. [Materiał powielony. Tekst zgodnie z paragrafem 10 podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Katowickiego].
- Program pilotażowy reformy administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2.
- Program pilotażowy reformy samorządowej*. [Materiał powielony]. Warszawa 1993.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także i trybu ich przekazania.
- R y k i e l Z., 1988: *Struktury i mechanizmy społeczne w regionie katowickim*. W: *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*. Red. B. J a ł o w i e c k i. Warszawa.
- S ę k o w s k a E., 1994: *Kryteria i warunki kształtowania składu organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Wybory 90 — raport z badań*. Warszawa.
- W ó d z J. (red.), 1993: *Zreorganizować przestrzeń publiczną*. Katowice.
- W ó d z J. (red.), 1994: *Polityczne życie lokalne*. Katowice.
- Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2.
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1—2.
- Z a w a d z k a B., S ę k o w s k a E., 1994: *Samorząd gminy w praktyce. Pierwsze doświadczenia*. Warszawa.

Marek Barański

***The pilot programme in the opinions of local government
and state administration circles***

S u m m a r y

The pilot programmes, in which the large towns were to take over the duties and competence formerly belonging to the state administration, was designed by its creators to be a trial to assess the possibilities of the communities in the area of matters which, in the further stage of reform of public administration, were to be the responsibility of the Districts.

After a period of more than one year of implementing this pilot programme it may be asserted that the towns satisfied the expectations of the reform promoters. Positive results were achieved thanks to the wholehearted involvement of the local political élite in the reform process. Quite often the reforming of public administration appeared rather as a battle waged between rival state and local administrations, the former striving to retain its previous dominating position, the latter to broaden its influence and sphere of competence. This was the beginning of an ever widening process of decentralisation of state control and the consequent enhancing of the duties and powers of the territorial authorities of the larger towns.

The authors of the successes scored in the pilot programmes were mainly the workers and activists from the local government institutions. It was they who pressed on, in the face of considerable difficulties, towards effective accomplishing of the tasks entrusted to them and consistently broadened the official competence of the local authority institutions.

The local leaders were recruited from the ranks of the local government officials while the state administration workers specially declared their positive support for the principles of the pilot programme. Only about 11% of the leaders adopted a negative or neutral stance towards reform.

Advantages gained from the pilot programme concentrate on two areas. Firstly, the pilot scheme facilitates and speeds up satisfaction of communal needs by the introduction of organisational improvements. Secondly, it creates conditions for optimum exploitation of financial resources.

The pilot scheme objectives favour the implementation of the social needs of the inhabitants and leaders of the community. These include: health care and social assistance and also education and upbringing. The scope of pilot scheme tasks agrees with the expectations of the inhabitants and represents a spontaneously decided local system of social needs.

The process of taking over the pilot scheme tasks by the town local government authorities took place without any pressure being exerted from the state administration side. Empirical data indicate the curbing of the influence of the state

administration in determining preferences and outlays from the local community budgets.

The pilot scheme increases the potential for citizens' chances of influencing the process of management of public affairs. Local self government activists support the idea of active participation of individual citizens in the social and political life of the town. In practice, however, concentration of powers in the hands of the community authorities and offices limits the possibilities of participation in the local management process.

Marek Barański

***Pilotprogram in Ansichten des Selbstverwaltungsmillieu
und der Regierungsadministration***

Z u s a m m e n f a ß u n g

Das Pilotprogramm, das an der Übernahme der Aufgaben und Kompetenzen großer Städte, die der Regierungsadministration angehören liegt, sollte in den Voraussetzungen seiner Programmschöpfer ein Prüfstein der Gemeindemöglichkeiten im Bereich von Sachen sein, die in den weiteren Reformetappen der öffentlichen Administration, von den Kreisstädten realisiert werden sollten.

Nach einem mehr als einjährigen Zeitraum der Einführung dieses Programms können wir feststellen, daß die Städte den Erwartungen der Promotoren gerecht wurden. Positive Ergebnisse erhielt man dank des entschiedenen Engagements im Reformprozeß der lokalen Politikeliten. Oft erinnerte der Reformprozeß der öffentlichen Administration an Bataillen, die zwischen den miteinander konkurrierenden Seiten (der kämpfenden um das Erhalten ihrer dominierenden Zentralposition Regierungsadministration und der erweiternden ihre Einflüsse und Berechtigungen Lokalmacht). Das gab den Anfang dem sich vertiefenden Dezentralisationsprozeß der Staatsmacht und damit verbundenem erweitern des Aufgabebereichs und Kompetenz der Territorialcorporationen großer Städte.

Erfolgskreatoren des Pilotprogramms waren in erster Reihe Aktivisten und Mitarbeiter der Selbstverwaltungsinstitutionen. Diese, trotz vieler Schwierigkeiten, strebten nach richtiger Ausführung der ihnen erteilten Aufgaben, drängten zur Berechtigungserweiterung der Selbstverwaltungsinstitutionen. Die Lokalleader, die sich aus dem Selbstverwaltungsinstitutionen rekrutierten und Mitarbeiter der speziellen Regierungsadministration deklarierten ein positives Verhältnis zu den Voraussetzungen des Pilotprogramms. Nur ca 11% der Leader drückten eine negative Meinung oder Gleichgültigkeit zu der Reform aus. Nutzen, die aus dem Pilotprogramm fließen, konzentrieren sich an zwei Angelenheiten. Erstens erleichtert und beschleunigt die Pilotage die Realisierung des Kommunalbedarfs durch Einführung der Organisationsrationalisierungen. Zweitens, gründet sie Bedingungen für optimale Nutzung der Finanzmittel. Die Pilotaufgaben begünstigen die Realisierung der Gessellschaftsbedürfnisse der Einwohner und der Gemeindeleider. Zu ihnen gehören: Gesundheitsschutz und Sozialhilfe, wie auch Bildung und Erziehung.

Der Pilotaufgabenrang ist konvergent mit den Erwartungen der Einwohner und gründet ein spontan gestaltetes System der Gesellschaftsbedürfnisse. Der Übernahmeprozess der Pilotaufgaben von den Stadtselbstverwaltungen erfolgte ohne Ausübung von Druck von Seite der Regierungsadministration. Die empirischen Daten zeigen, da eine Begrenzung des Einflusses der Regierungsadmini-

stration auf die Bezeichnung der Präferenzen und Budgetausgaben der Gemeinden erfolgte.

Das Pilotprogramm vergrößert die potenziellen Einflußmöglichkeiten der Bürger auf den Verwaltungsprozeß der Lokalangelegenheiten.

Die Aktivisten der Selbstverwaltung unterstützen die Idee der aktiven Teilnahme der Bürger im gesellschaftlichen und politischen Leben der Stadt. In der Praktik begrenzt jedoch die Machtkonzentration in Händen der Gemeindeorgane und des Beamtenapparats die Teilnahmemöglichkeiten der Einwohner im Administrationsprozeß.

BUS

Marok Baradski

**Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego
i pracowników administracji rządowej**

Wykaz ważniejszych błędów dostrzeżonych w druku

Strona	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
60		9—10	opinię	tezę
78		18	Rad Nadzorczych	rad nadzorczych

nr inw.: BGN - 286



BG N 286/1524

ISSN 0208-6336
ISBN 83-226-0643-5