

Samorząd terytorialny w Gdańsku w opinii obywateli (doświadczenie II i III kadencji)

Od 1990 roku miasta stały się publiczno-prawnymi związkami obywateli zamieszkujących przynależne do nich terytorium, które przejęły decydującą rolę w organizowaniu społeczności lokalnej i wykonywaniu zadań publicznych w mieście. Zjednostki podziału terytorialnego miasto zaczęło przekształcać się w autentyczny terytorialny związek samorządowy, którego potencjalnym podmiotem stali się wszyscy jego mieszkańcy. Pojawienie się samorządu wpłynęło w sposób oczywisty na proces kształtowania się nowych elit politycznych oraz stworzyło warunki dla konkurencji lokalnych ugrupowań politycznych.

W 1990 r. zdecydowana większość gdańszczan głosowała przeciwko staremu porządkowi i dawnej nomenklaturze w mieście. Na Komitety Obywatelskie oddało wówczas swój głos aż 77% elektoratu. Cztery lata później – gdy formuła komitetów obywatelskich wygasła a to miejsce zaczęły wypełniać partie polityczne – wybory do Rady Miasta II kadencji wygrała koalicja Unii Wolności i Partii Konserwatywnej, uzyskując w Gdańsku 23,2% głosów, tworząc wraz z innymi centroprawicowymi ugrupowaniami o solidarnościowym rodowodzie koalicję rządzącą miastem. W 1998 r. odbyły się trzecie z kolei wybory samorządowe. Do Rady Miasta w Gdańsku swoich przedstawicieli wprowadziła AWS z poparciem 42,7%, SLD – 22,3%, UW – 16,9% oraz „Rodzina Polska” – 5,7%. Władzę w mieście objęła niepodzielnie AWS uzyskując 35 miejsc w 60. osobowej Radzie. Po upływie czterech lat w 2002 roku w wyborach do Rady Miasta w Gdańsku największe poparcie uzyskała Platforma Obywatelska – 26,9%, SLD-UP – 17,2% oraz Komitet Wyborczy Lecha Kaczyńskiego Prawo i Samorządność – 16,1%, który razem z PO utworzył koalicję zarządzającą miastem. Analiza wyników uzyskanych podczas wszystkich dotychczasowych wyborów samorządowych w Gdańsku prowadzi do generalnego wniosku – począwszy od 1990 roku władzę w mieście sprawują ugrupowania wywodzące się

z tradycji solidarności, natomiast środowiska polityczne skupione najpierw na „listach lewicy demokratycznej”, a później w Sojuszu Lewicy Demokratycznej zawsze pozostawały w opozycji.

Gmina, posiadając osobowość prawną, jest podmiotem wielu praw i obowiązków. W zakresie swoich kompetencji posiada wiele zadań, zarówno własnych, jak i zleconych przez władze centralne. Do zadań gminy należą, między innymi sprawy budowy i utrzymania lokalnej infrastruktury drogowej, komunikacji, utrzymanie placówek szkolno-oświatowych (np. szkoły), instytucji kultury (np. domy kultury, muzea, biblioteki), ośrodków opieki społecznej, dbałość o gospodarkę komunalną itd. W zakresie swej własnej działalności samorządowej gminy nie podlegają kontroli organów administracji rządowej, z wyjątkiem kontroli legalności ich działania, co świadczy o znacznej autonomii samorządu lokalnego.

Zanim przejdziemy do przedstawienia opinii mieszkańców na temat działalności władz miasta, zaprezentujemy pokrótce obiektywny stan finansów miasta, co może mieć (choć nie musi) pewien związek z oceną funkcjonowania samorządu. Gmina jest właścicielem mienia komunalnego (np. grunty, szkoły, mieszkania komunalne, zakłady związane z gospodarką komunalną), posiada własny budżet i środki finansowe umożliwiające realizację własnych i zleconych zadań. Źródłem dochodów gminy są:

- a) dochody własne pochodzące z podatków i opłat lokalnych, dochodów z majątków gminy oraz innych dochodów własnych,
- b) udziały w podatkach dochodowych osób prawnych i fizycznych, stanowiących dochód budżetu państwa,
- c) subwencje ogólne z budżetu państwa,
- d) dotacje na zadania celowe z budżetu państwa. Gmina może prowadzić własną politykę finansową, jednak możliwości te są bardzo ograniczone.

Nie może na przykład, wpływać na wysokość podatków, stóp procentowych czy emisję pieniądza. Te dziedziny zastrzeżone są dla organów centralnych (rząd, parlament, NBP). Również w innych dziedzinach działalności samorząd często skrepowany jest licznymi przepisami, procedurami określanymi przez władze centralne. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że samorząd terytorialny w znacznym stopniu pozostaje na „garnuszku” budżetu centralnego.

Finanse gminy w polskiej rzeczywistości samorządowej wciąż stanowią dziedzinę, która często poddawana jest krytyce. Dotyczy to zwłaszcza tej części polityki finansowej państwa wobec samorządów gminnych, która wyraża się między innymi w subwencjach i dotacjach (które np. w 2002 r. wynosiły 40,5% ogółu dochodów budżetu Gdańska). Ogólnie rzecz ujmując problem polega na tym, że państwo wyznacza cele i daje na ich realizację środki, a samorząd cele te realizuje i za nie odpowiada. Celem takiej polityki finansowej państwa jest wpływanie na rozwój ważnych, z punktu widzenia całości państwa, dziedzin życia publicznego i wyrównywanie różnic panujących pomiędzy poszczególnymi gminami, a także zapewnienie

pewnego minimum w zakresie utrzymania i ozwoju infrastruktury technicznej i społecznej we wszystkich gminach. Pomimo wielu ograniczeń, władze lokalne mają jednak znaczące instrumenty wpływające na wielkość i strukturę budżetu: prywatyzacja mienia komunalnego, podatki i opłaty lokalne, pozyskiwanie kapitału finansowego, który tworzyłby infrastrukturę dla dochodów z podatków dochodowych itp. W tym ograniczonym zakresie możemy więc mówić o polityce finansowej gminy.

W okresie ostatnich dwóch kadencji samorządu, a więc w latach 1995–2002, dochody budżetu rosły liniowo od 353,1 mln zł w 1995 r. do 945,3 mln zł w 2002 r.¹ Wynikało to ze zwiększania zakresu zadań, jakie stopniowo przejmował na siebie samorząd. Rok 1995 był jednak ostatnim rokiem, w którym budżet zamknięty został nadwyżką finansową. Następane lata to okres systematycznie rosnącego deficytu, gdzie dochody nie pokrywały już planowanych wydatków. Stan taki nasilił się w związku z reformą samorządową. Od początku 1999 r. Gdańsk stał się powiatem grodzkim i w związku z tym przyjął na siebie realizację zadań powiatowych (w 1999 r. na realizację tych zadań miasto otrzymało 215 mln zł, a wydatki skalkulowano na poziomie 321 mln zł). Wraz z wdrożeniem reformy administracyjnej miasto przejęło w ramach zadań powiatowych Komendę Rejonową Policji oraz Komendę Rejonową Straży Pożarnej w Gdańsku, zwiększyło wydatki na administrację (co wynikało z konieczności zwiększenia zatrudnienia dla obsługi nowych, nałożonych ustawowo zadań). Również subwencje oświatowe otrzymywane z budżetu państwa pokrywały tylko 67% rzeczywistych potrzeb. Sfinansowanie pozostałych 33% przejęło na siebie miasto. Deficyt finansowany pokrywany był głównie z wolnych środków finansowych gminy oraz z kredytu, co w rezultacie musiało zaowocować zadłużeniem się miasta. Spłata tego zadłużenia obciąża budżet i stan taki trwać będzie przez następne lata. Obecnie większość polskich miast staje przed koniecznością zaciągania kredytów. Przykładowo, deficyt w gminie Warszawa Centrum wynosi 414 mln zł, w Krakowie 147 mln zł, w Katowicach 86 mln zł, a w Szczecinie 102 mln zł.²

Ważnym elementem w budżecie gminy są środki przeznaczane na inwestycje. Polityka proinwestycyjna gminy odgrywa istotną rolę, ponieważ stwarza fundamenty jej rozwoju w przyszłości. Są one oczekiwane zarówno przez władze miasta, jak i przez samych mieszkańców. Wynika to ze znacznego zapóźnienia Gdańska. Według szacunków, aby odrobić wieloletnie zaległości, budżet musi zachować swój proinwestycyjny charakter przynajmniej przez najbliższe 10–15 lat³. Środki na ten cel pozyskiwane są nie tylko z budżetu miasta, ale także z innych zewnętrznych

¹ Informacje na temat budżetu i jego struktury uzyskałem w Urzędzie Miasta w Gdańsku, z oficjalnych stron internetowych UM: www.gdansk.gda.pl. Ponadto dane takie znajdują się w informatorach o sytuacji społeczno-gospodarczej Gdańska wydawanych w latach 1995–2000 przez Urząd Statystyczny w Gdańsku i Urząd Miejski w Gdańsku

² Budżet Gdańska 2002. Na co wydajemy nasze pieniądze? Broszura wydana przez Urząd Miasta w Gdańsku, Gdańsk 2002, s. 3.

³ Bilans dwóch lat działalności Zarządu Miasta Gdańska w latach 1998–2000, Urząd Miasta Gdańska, Gdańsk 2000, s. 18.

źródeł (emisje obligacji, kredyty, pożyczki). Dodajmy, że takie sposoby finansowania inwestycji miejskich stały się obecnie praktyką i wiele miast w Polsce finansuje swój rozwój za pomocą zewnętrznych źródeł finansowania. W Gdańsku konstruowanie budżetów proinwestycyjnych będzie coraz trudniejsze. Wyczerpują się bowiem proste źródła pozyskiwania wpływów z tytułu sprzedaży mienia komunalnego (gruntów i budynków). Jak wynika z przeprowadzonych analiz, źródło to nie może stanowić podstawy przy planowaniu kolejnych inwestycji komunalnych⁴.

W latach 1995–1998 (II kadencja) następował liniowy wzrost nakładów na inwestycje (w stosunku do wydatków bieżących). Od reformy administracyjnej z 1999 r. zaczął następować systematyczny spadek udziału funduszy przeznaczanych na inwestycje w ogólnej strukturze budżetu gminy z 30% w 1998 r. do 18% w 2002 r. (spadek o 12%). Analiza struktury budżetu miasta Gdańska wskazuje, że po stronie dochodów są fundusze z subwencji (25,8%) i dotacji państwa (14,7%) na zadania zlecone i własne. Udział w podatkach dochodowych stanowi 23,3% ogółu dochodów. Osobne źródło dochodów stanowią wpływy z mienia komunalnego (13,9%), z podatków i opłat lokalnych (18,4%) oraz z innych dochodów (3,9%).

Obecny system prawno-finansowy, określający kompetencje i zadania gminy oraz sposoby jej finansowania, zdaniem wielu samorządowców jest dalece niedoskonały. Po 1 stycznia 1999 r. samorzady przejęły od administracji centralnej szereg zadań i obowiązków, które nie zostały wsparte w wystarczający sposób instrumentami finansowymi. Zdarza się, że gminy widząc potrzeby mieszkańców podejmują działania i inwestycje, za które odpowiedzialność ponosi nie gmina, ale władza centralna. Trzeba dodać, że pomimo trudności budżetowych Gdańsk w latach 1998–2001 awansował z 11 na 5 miejsce w rankingu powiatów grodzkich o najwyższym potencjale rozwojowym, opracowanym przez Centrum Badań Regionalnych. Ponadto Gdańsk został zaliczony, jako jedyny obok Wrocławia do grupy wielkich miast, do „Złotej Setki” gmin polskich, które w latach 1998–2000 zainwestowały w rozwój lokalny najwięcej pieniędzy w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Można zatem powiedzieć, że obecne problemy finansowe Gdańska, których objawem jest znaczny deficyt budżetowy i spadek udziału kwot przeznaczanych na inwestycje w stosunku do ogólnej kwoty dochodu, są funkcją procesów gospodarczych i prawno-administracyjnych zachodzących w całym kraju i tylko w pewnym stopniu uzależnione są od polityki prowadzonej przez władze miasta.

Z perspektywy minionych dwunastu lat oczywistym wydaje się, że wprowadzenie samorządu – pomimo wielu ułomności – było najbardziej udaną reformą po roku 1989. Okazał się on sprawnym instrumentem w kształtowaniu rzeczywistości, stał się najbardziej prężnym spośród wszystkich inwestorów publicznych, przejął szereg działań realizując swoją gospodarkę finansową. Samorząd zapoczątkował również długofalowe planowanie przyszłości, tworząc lokalne strategie rozwoju oraz

⁴ Tamże, s. 57.

zaczynając stosowanie wieloletnich prognoz budżetowej gospodarki finansowej⁵. Jednak pomimo niewątpliwych osiągnięć od kilku lat w społeczeństwie polskim umacnia się przekonanie, że reforma administracyjno – samorządowa nie ma większego znaczenia dla zwykłych obywateli. Świadczą o tym wyniki badań ogólnopolskich prowadzonych przez CBOS. Wynika z nich, iż stosunkowo duży odsetek badanych wyraża niezadowolenie ze sposobu, w jaki obecnie funkcjonują władze samorządowe (45%). Również stosunkowo duży odsetek respondentów uważa, że obecne władze na szczeblu lokalnym funkcjonują tak samo jak przed reformą w 1999 r. (37%) lub też, że funkcjonują one gorzej (28%)⁶.

W tym kontekście pojawia się pytanie o to, jak gdańszczanie postrzegają samorząd terytorialny na szczeblu gminy, jak oceniają jego działalność oraz jakie mają opinie na temat lokalnych elit politycznych? Odpowiedzi na te pytania dostarczają coroczne sondaże prowadzone w latach 1996–2001 przez Pracownię Realizacji Badań Socjologicznych Uniwersytetu Gdańskiego na reprezentatywnych próbach dorosłych mieszkańców Gdańska. Choć każdego roku pytania kwestionariuszowe ulegały zmianie, to jednak kilka z nich – wykorzystanych w niniejszym opracowaniu – powtarzano co roku. Umożliwiło to zarejestrowanie tendencji zmian w opiniach mieszkańców dotyczących niektórych aspektów funkcjonowania samorządu lokalnego.

Niezbędnym warunkiem rozwoju społeczności lokalnej jako społeczności samorządowej jest wiedza mieszkańców na temat prowadzonej w mieście polityki. W ciągu ostatnich kilku lat większość gdańszczan deklarowała względne zainteresowanie bieżącymi sprawami miasta oraz działalnością władz lokalnych. Odsetki osób zainteresowanych wahały się w granicach 54%–76,5% (łącznie osoby deklarujące duże oraz umiarkowane zainteresowanie), przy czym w 2001 r. blisko co trzeci gdańszczanin deklarował duże zainteresowanie (29,7%). Odsetek tych ostatnich osób ustabilizował się więc na poziomie nieco poniżej 1/3 i na przestrzeni ostatnich dwóch lat nie zmienił się. Należy jednak odnotować, że w zależności od sondażu 23,5%–46,0% gdańszczan zadeklarowało brak zainteresowania sprawami swojego miasta, co świadczyć może o braku identyfikacji z Gdańskiem, bądź też o braku poczucia wpływu na rozwiązywanie problemów miejskich. Niepokoić może fakt, że odsetek osób nie zainteresowanych wzrósł w ciągu ostatniego roku z 23,5% (w 2000 r.) do 33,7% (w 2001 r.). Choć odsetki zainteresowanych polityką lokalną wykazują na przestrzeni ostatnich lat względną stabilność, to jednak zauważyć można pewną tendencję wzrostową w przypadku osób deklarujących duże zainteresowanie – odsetek ten z każdym rokiem rósł w sposób liniowy – w 1996 r. – 14,9%, w 1997 r. – 20,7%, w 1998 – 22,5%, w 1999 – 23,1% i ustabilizował się w 2000 r. – 30,0% i w 2001 – 29,7%. Oznacza to, że z każdym rokiem przybywało osób pilnie śledzących wydarzenia i problemy rozgrywane się w mieście i na lokalnej scenie politycznej.

⁵ W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie samorządowej*, Warszawa–Zielona Góra 1999, s. 7

⁶ Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych, CBOS, Komunikat z badań, Warszawa 2001.

Interesująca jest zależność między deklarowanym zainteresowaniem, a niektórymi cechami demograficznymi i społecznymi badanych osób. Trzeba stwierdzić, że duże zainteresowanie częściej deklarują mężczyźni (34%) aniżeli kobiety (26%). Wynikać to może, między innymi, z różnic w stereotypie obu płci – w stereotyp mężczyzny wpisana jest większa aktywność społeczna oraz powinność zainteresowania się polityką i sprawami publicznymi. W kategorii wieku najczęściej duże zainteresowanie deklarują osoby w wieku powyżej 59 lat (43%), następnie w wieku 45–59 lat (35%) oraz 30–44 lat (27%), najrzadziej natomiast osoby młode w wieku poniżej 30 lat (17%). Można więc powiedzieć, że im starsi są respondenci, tym powszechniejsze są deklaracje dotyczące zainteresowania prowadzoną w mieście polityką. Ponadto większe zainteresowanie działalnością władz lokalnych przejawiają osoby lepiej wykształcone. Tu również istnieje zależność liniowa: im wyższe wykształcenie, tym częściej deklarowane jest duże zainteresowanie sprawami miasta – np. z wykształceniem podstawowym 23%, zasadniczym – 28%, średnim – 30% oraz wyższym – 33%.

Kierunki rozwoju miasta i decyzje podejmowane przez władze powinny być dla mieszkańców znane i zrozumiałe. Aby stan ten osiągnąć współobywatele muszą być informowani o planach i bieżącej działalności samorządu. Polityka informacyjna jest „wartością autonomiczną, wartością o znaczeniu bynajmniej nie pomocniczym, lecz samorządnym, która mieszkańcom gminy jest potrzebna po to, by orientowali się w sprawach gminy. (...) To informowanie jest problemem podstawowym i równorzędnym w stosunku do innych powinności organów gminy”⁷. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje obywatelom dostęp do informacji. Istotny jest tu zwłaszcza Artykuł 61 Konstytucji RP (ustęp 1), który stanowi, że: *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*. Również ustawa o samorządzie terytorialnym nakłada na władze gminy obowiązek informowania mieszkańców o swojej działalności i planowanych inwestycjach (np. otwartość posiedzeń rady, jawność planów zagospodarowania przestrzennego, obwieszczenia publiczne).

Gmina prowadzić może aktywną politykę informacyjną, wychodzącą poza pewne obowiązujące w zapisach minimum. Może uruchamiać i rozwijać na „własną rękę” różne formy docierania z informacją do osób zainteresowanych problemami miasta. Zaniechanie tego typu działań prowadzi do zaburzenia komunikacji na linii władze miasta – mieszkańcy, a w rezultacie do wytworzenia podziału na „my” i „oni”. W takiej sytuacji społeczność miasta traci poczucie własnej podmiotowości i podziela przeświadczenie, że zasadnicze przeobrażenia w mieście dokonywane są „obok” i bez jej udziału. Aby takiej sytuacji zapobiec, działania władz prezentowane są za pomocą różnych kanałów informacyjnych, a problemy kontrowersyjne są konsultowane z mieszkańcami. W jakim stopniu te założone cele są realizowane

⁷ W. Siemiński, *Współzarządzanie...*, j.w., s. 52.

w Gdańsku? W 2001 r. blisko 2/3 gdańszczan ma poczucie niedoinformowania w zakresie bieżącej i długofalowej polityki władz miasta i prac urzędu (63%). Zaledwie 14% respondentów obecny stan informowania uważa za zadowalający. Konfrontując te dane z wynikami z badań wcześniejszych (1999 i 2000 r.), stwierdzić należy, że subiektywne poczucie poinformowania uległo poprawie w stosunku do roku 1999, ale nie uległo zasadniczej zmianie w stosunku do roku 2000. Budzi niepokój fakt, że w porównaniu z rokiem 2000 wzrósł o 8% odsetek osób deklarujących brak zainteresowania tego typu informacją (z 15% do 23%) osiągając tym samym identyczną wielkość jak w roku 1999.

Tendencja spadku liczby osób zadowolonych z poinformowania jest wprost proporcjonalna do wzrostu ilości osób deklarujących duże zainteresowanie sprawami miasta. W związku z tym domniemać należy, że polityka informacyjna nie nadała w sposób wystarczający za rosnącym zapotrzebowaniem na informację ze strony bardziej aktywnych gdańszczan.

Informacje z Urzędu Miejskiego nieco częściej docierają do osób starszych – 13% respondentów w wieku powyżej 59 lat uważa, że władze miasta *informują w sam raz, tyle ile potrzeba*, podczas gdy analogiczne odsetki w młodszych kategoriach wieku kształtują się w granicach 12%–14%. Można zatem stwierdzić, że upowszechniane przez UM informacje lepiej docierają do emerytów niż do przedstawicieli dynamicznych i bardziej mobilnych kategorii społecznych w sensie przestrzennym i społecznym (osoby względnie młode i aktywne zawodowo). Ponadto najwięcej osób z poczuciem dobrego poinformowania odnotować można wśród osób z wykształceniem wyższym (15%) – analogiczny odsetek w przypadku osób z wykształceniem średnim, zasadniczym i podstawowym wynosi kolejno: 13%, 11%, 10%.

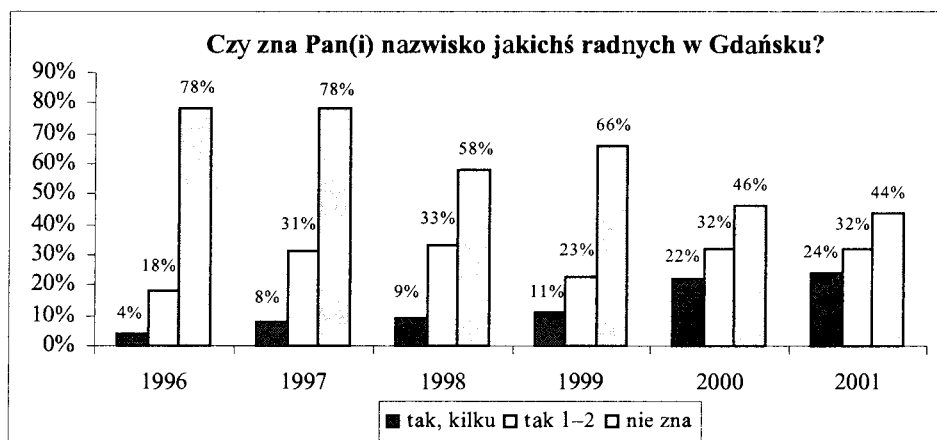
Polityka informacyjna jest niesłuchanie istotna dla wizerunku władzy lokalnej, jak i dla budowania zaufania mieszkańców miasta do wybranych przez siebie przedstawicieli. Niewystarczające informowanie o podjętych decyzjach inwestycyjnych i konkretnych działaniach władz lokalnych powoduje, że część gdańszczan nie dostrzega ich znaczenia. W późniejszym okresie nie jest w stanie wymienić co, kiedy i gdzie zostało wykonane. Wyniki badań powinny być wskazówką, że na politykę informacyjną należy położyć zdecydowanie większy nacisk. Należy bowiem zdawać sprawę z tego, że „żadne dokonania gminy (inwestycja, program społeczny, imprezy kulturalne itp.) nie staną się faktami publicznymi, dopóki nie zostaną faktami informacyjnymi czy wręcz prasowymi”⁸.

Poziom wiedzy o zadaniach instytucji samorządowych oraz ich kompetencjach jest bardzo istotnym czynnikiem oceny władz w mieście i szerzej – czynnikiem różnicowania postaw wobec samorządności. Często zdarza się bowiem, że instytucje publiczne oceniane są za działania realizowane przez zupełnie inny podmiot. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez Pracownię Socjologiczną UG w latach 1999–2001, z których wynika, że reforma samorządowa przebudowując władze

⁸ Tamże, s. 144.

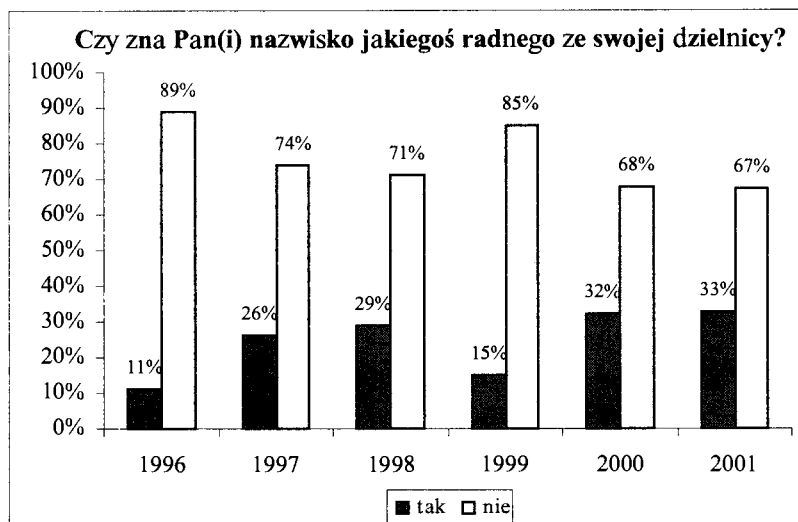
publiczne i układ terytorialny w kraju, nie wpłynęła w sposób znaczący na poziom wiedzy gdańszczan na temat zakresu zadań i kompetencji poszczególnych szczebli władz samorządowych. Po 12. latach istnienia samorządu terytorialnego wiedza na ten temat wciąż jest nie zadawalająca. Mimo akcji edukacyjnej towarzyszącej reformie samorządowej wielu mieszkańców Gdańska nie tylko błędnie interpretuje zakres kompetencji różnych organów władzy, ale także nie zawsze rozróżnia instytucje administracji samorządowej i centralnej. Wydaje się, że liczni mieszkańcy często postrzegają zamiennie takie podmioty jak: Urząd Miasta, Sejmik Samorządowy oraz Urząd Wojewódzki i nie zawsze potrafią poprawnie przypisać im właściwe zadania i kompetencje⁹.

Jednym ze składników postawy obywatelskiej jest niewątpliwie wiedza mieszkańców o tym, kto reprezentuje ich w zarządzie i radzie miasta. Znajomość ta jest znaczącym wskaźnikiem dystansu, jaki dzieli mieszkańców od ich reprezentantów. Im mniej są oni znani, tym częściej postrzega się ich jako „obcych”. Respondentom postawiono pytania o znajomość nazwisk radnych w Gdańsku. Jak wynika z badań, większości mieszkańców są oni mało znani. Po przeszło trzech latach kadencji prawie połowa mieszkańców (44%) nie potrafi wymienić choćby jednego nazwiska radnego w Gdańsku. W 1999 r. odsetek gdańszczan nie potrafiących wskazać na znajomość jednego radnego wynosił 66%, w 2000 r. – 46%, zaś w 2001 r. – 44%. Trzeba dodać, iż obecnie (2001 r.) wśród osób deklarujących znajomość radnych (56%), 32% to respondenci, którzy potrafią wskazać nazwisko 1–2 radnych, zaś 24% potrafi wymienić kilka nazwisk. W sondażach prowadzonych w latach 1996–1998 odsetek znajomości nazwiska choćby jednego radnego wahał się w granicach 22%–42%, natomiast w latach 1999–2001 w granicach 34%–56%. Można zatem stwierdzić, że znajomość nazwisk radnych w czasie III kadencji przedstawia się nieco lepiej niż znajomość nazwisk radnych w czasie II kadencji.



⁹ J. Załęcki. *Działalność władz miasta Gdańska w opinii mieszkańców. Raport z badań*, Maszynopis, Gdańsk 2001.

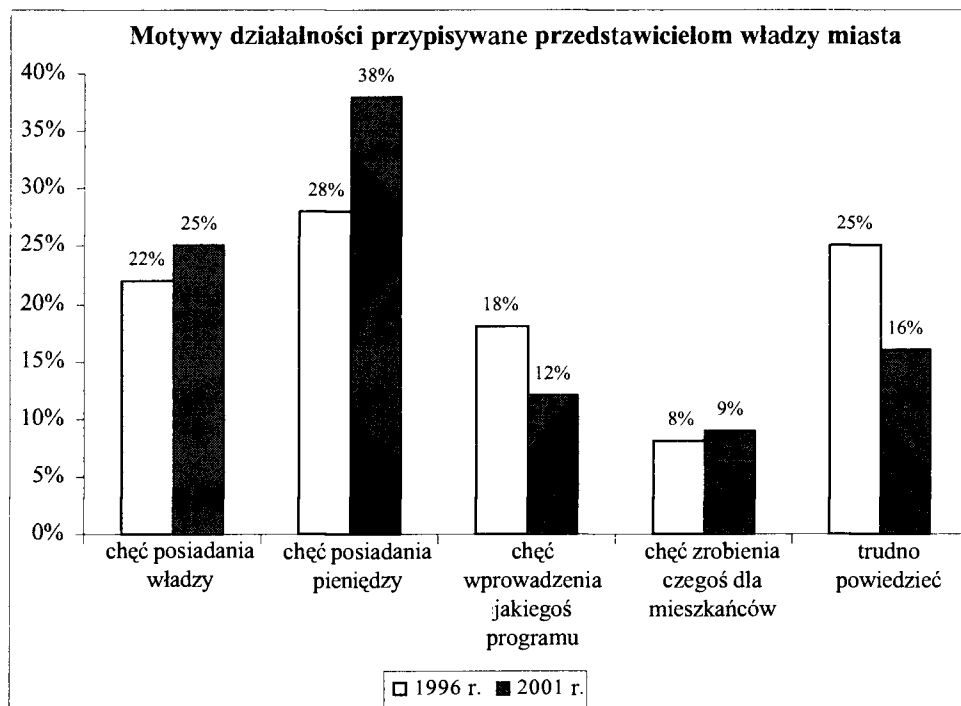
Wiedzę na ten temat dopełniają także odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące znajomości radnych ze swojej dzielnicy. W tej dziedzinie sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej. Jak się okazało aż 2/3 badanych (67%) nie potrafi podać nazwiska choćby jednego radnego ze swojej dzielnicy. Tylko co trzeci gdańszczanin (33%) wie, kto reprezentuje jego okręg wyborczy w Radzie Miasta. Tutaj również znajomość nazwisk radnych III kadencji przedstawia się lepiej niż analogiczna znajomość radnych II kadencji. Pod koniec 1998 r. kształtowała się ona na poziomie 29%, zaś pod koniec 2001 r.–33%.



Znajomość radnych wynikać może z ich zaangażowania w rozwiązywanie problemów społecznych umiejscowionych w danych dzielnicach, a następnie nagłaśnianych przez media. Sytuacje takie wymuszają większą aktywność radnych pochodzących z takich dzielnic (radni wypowiadają się w prasie, biorą udział w programach TV, częściej spotykają się z mieszkańcami itp.). Inną przyczyną powyższych różnicowań może być sam autorytet radnego wypracowany przez wiele lat, płynący z jego aktywności i poświęcenia dla najbliższego środowiska zamieszkania. Radny może stać się znany również z zupełnie innych powodów. U podstaw jego popularności leżeć może działalność odbierana w kategoriach negatywnych (np. udział w aferach, „problemy z prawem”, skandaliczne wypowiedzi, zachowania itp.).

W 2001 r. CBOS przeprowadził badania na próbie ogólnopolskiej na temat postrzegania elit politycznych. Obraz wyłaniający się z tych badań nie jest budujący. Zdaniem zdecydowanej większości Polaków politycy to przede wszystkim ludzie, którzy nie wywiązują się z przedwyborczych obietnic (91%), nie interesują się losem zwykłych ludzi (86%), dbają o własne interesy (82%), są niewiarygodni (76%)

i nieuczciwi (74%)¹⁰. Nas w sposób szczególny interesują opinie gdańszczan na temat motywów jakimi – ich zdaniem – kierują się w swojej działalności członkowie Zarządu i Rady Miasta Gdańska. Celem badań było więc udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest obraz lokalnej elity politycznej w oczach przeciętnego gdańszczanina i jakie wnioski na temat rządzących miastem wyciągnęli mieszkańcy na podstawie ich dotychczasowej działalności.

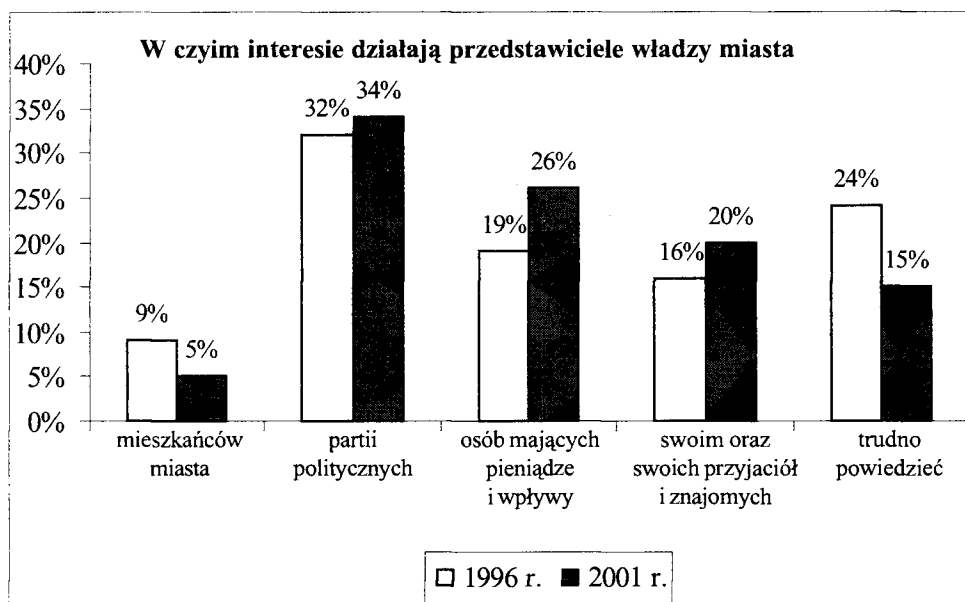


W obu sondażach (1996 i 2001 r.) respondenci skłonni byli przypisywać przedstawicielom władzy negatywne motywy działalności. Dążenie do *posiadania pieniędzy* (28% w 1996r. i 38% w 2001 r.) oraz *posiadania władzy* (22% w 1996 r. i 25% w 2001 r.) to główne motywy, jakimi – zdaniem respondentów – kierują się lokalne elity polityczne. Tylko zdecydowana mniejszość badanych dostrzega w działalności polityków także motywy pozytywne: *chęć wprowadzenia jakiegoś programu* (18% w 1996 r. i 12% w 2001 r.) oraz *chęć zrobienia czegoś dla mieszkańców* (8% w 1996r. i 9% w 2001 r.). Na przestrzeni ostatnich kilku lat pogorszył się więc wizerunek elit politycznych rządzących miastem. Widoczne jest to szczególnie w przypisywaniu takiego motywu jak *chęć posiadania pieniędzy* (odsetek ten wzrósł aż o 10%). Prawdopodobnie jest to konsekwencja coraz mocniej zakorzenionego w spo-

¹⁰ Ocena polskiej klasy politycznej, CBOS, Komunikat z badań, Warszawa 2001.

łączeństwie stereotypu ujmującego wszelkie publiczne instytucje władzy w kategoriach negatywnych, w których na dobre zagościło już zjawisko korupcji. Nie bez znaczenia były zapewne działania zlokalizowane wewnątrz samego Urzędu Miasta. Odwoływanie wiceprezydentów w kontekście sprawy GPEC oraz nieprawidłowości przy reformie i prywatyzacji instytucji zajmujących się administrowaniem budynków komunalnych, to tylko niektóre przejawy działań określaných przez opinię publiczną jako afery.

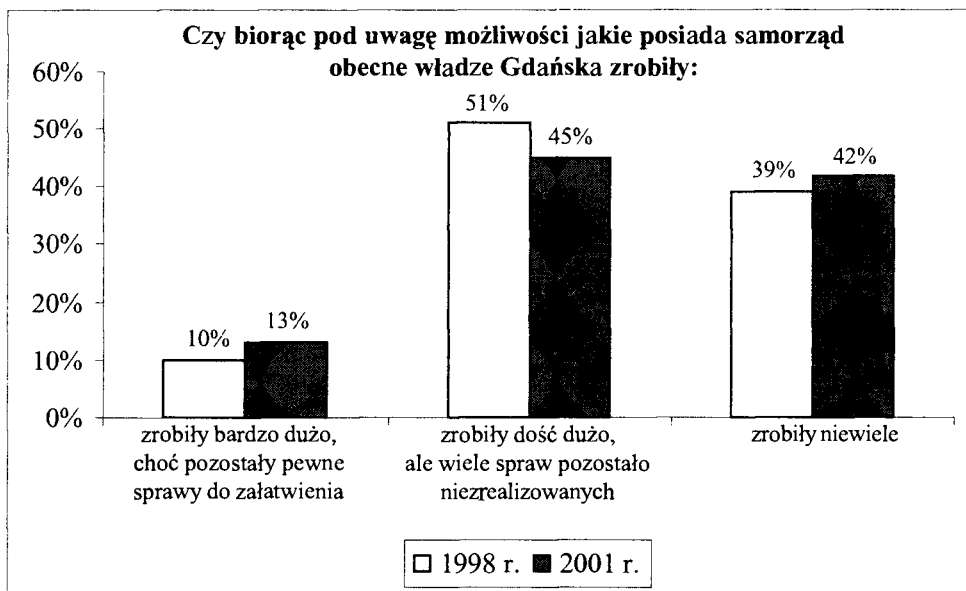
Negatywny obraz lokalnej elity politycznej dopełniają odpowiedzi respondentów na inne pytanie: *W czym interesie działają przedstawiciele władzy w mieście (radni i członkowie zarządu)?*



Uzyskane wyniki nie pozostawiają wątpliwości, że w działalności politycznej *interes mieszkańców* liczy się najmniej (9% w 1998r. i 5% w 2001r.). Zdecydowana większość badanych gdańszczan uważa, że politycy zarządzający miastem kierują się przede wszystkim interesem *własnych partii politycznych* (32% w 1998r. i 34% w 2001r.), *osób posiadających pieniądze i wpływy* (19% w 1998r. i 26% w 2001r.) oraz *swoim i swoich przyjaciół* (16% w 1998r. i 20% w 2001r.). W tym przypadku największy wzrost odsetka odnotowano w tej sferze aktywności, gdzie działalność polityczna łączy się z działalnością gospodarczą (wzrost o 7%).

Negatywny wizerunek władzy w mieście nie pociąga za sobą automatycznie negatywnej oceny dotyczącej efektów jej działalności. Okazuje się, że oceny te są bardziej zróżnicowane niż opinie na temat motywów podejmowanej działalności. Co prawda tylko 13% badanych stwierdziło, że obecne władze miasta *zrobiły dużo*,

ale godnym odnotowania jest fakt, że dalsze 45% badanych uważa, że władze *zrobiły dość dużo, choć nadal wiele spraw pozostało nie zrealizowanych*. Mimo to wielu gdańszczan (42%) twierdzi, że władze *zrobiły niewiele*. Zbliżony rozkład odpowiedzi uzyskano również w sondażu przeprowadzonym w 1998 r. (wówczas pytanie dotyczyło oceny osiągnięć władz miasta II kadencji).



Większość badanych gdańszczan ma przekonanie, że jak na istniejące możliwości, władze miasta mają na swoim koncie pewne sukcesy. Opinie takie częściej podzielają osoby z wyższym lub średnim wykształceniem oraz osoby bardziej zamożne. Wynikać to może z większej wiedzy, jaką osoby te posiadają na temat tego, co można, a czego nie da się w obecnych warunkach zrobić. Ponadto osoby lepiej wykształcone potrafią precyzyjniej oddzielić zadania samorządu lokalnego od zadań administracji centralnej – stąd w mniejszym stopniu obarczają władze miasta za nierozwiązane problemy społeczne takie, jak np. bezpieczeństwo, budownictwo mieszkaniowe, bezrobocie, służba zdrowia itp.

Badając problem postrzegania dokonań władz miasta przez mieszkańców posłużono się także innym – nieco bardziej precyzyjnym – wskaźnikiem. Były nim pytania o ocenę działalności Zarządu Miasta oraz Rady Miasta, na które respondenci odpowiadali posługując się sześciostopniową skalą ocen szkolnych (od 1 tj. niedostateczny do 6 tj. celujący). W okresie ostatnich sześciu lat średnia ocen uzyskanych przez Zarząd i Radę Miasta kształtowała się w granicach 2,6–2,9 dla Zarządu oraz 2,5–2,8 dla Rady Miasta.

Czy działalność samorządu przyczyniła się do zaistnienia jakichkolwiek zmian w mieście, a jeżeli tak, to w jakim kierunku zmiany te nastąpiły? Respondentów poproszono o odniesienie się do różnych dziedzin życia w mieście, istotnych z punktu widzenia przeciętnego mieszkańca. W opinii gdańszczan miasto stopniowo rozwija się, lecz rozwój ten nie jest harmonijny, tzn. są dziedziny, w których widać zdecydowaną poprawę sytuacji, ale są także takie dziedziny, w których daje się zauważyć stagnację, a nawet pogorszenie sytuacji. Większość badanych podkreśla fakt poprawy w zakresie utrzymania zieleni miejskiej (poprawa – 49%, pogorszenie – 9%), ochrony zabytków (poprawa – 47%, pogorszenie – 6%) oraz dalszego rozwoju handlu i usług (poprawa – 47%, pogorszenie – 7%). Taka opinia nie dziwi zważywszy na dynamicznie rozwijającą się sieć usługowo-handlową w Gdańsku. Ponadto więcej respondentów dostrzega polepszenie sytuacji w takich sferach życia jak stan dróg i ulic (poprawa – 42%, pogorszenie – 24%), rozwój terenów rekreacyjnych (kolejno 41% do 13%), czystość i estetyka w mieście (38% do 16%), oferta z zakresu kultury (35% do 12%), komunikacja miejska (34% do 8%), ochrona środowiska (33% do 11%) i wykorzystanie walorów turystycznych (32% do 18%). W pozostałych dziedzinach dominują opinie o pogorszeniu się sytuacji w mieście: przychodnie zdrowia (poprawa – 20%, pogorszenie – 43%), bezpieczeństwo i porządek publiczny (poprawa – 19%, pogorszenie – 37%), oświata (kolejno 15% do 29%), gospodarka komunalna (15% do 25%), sytuacja mieszkaniowa (11% do 38%) oraz tworzenie nowych miejsc pracy (3% do 74%).

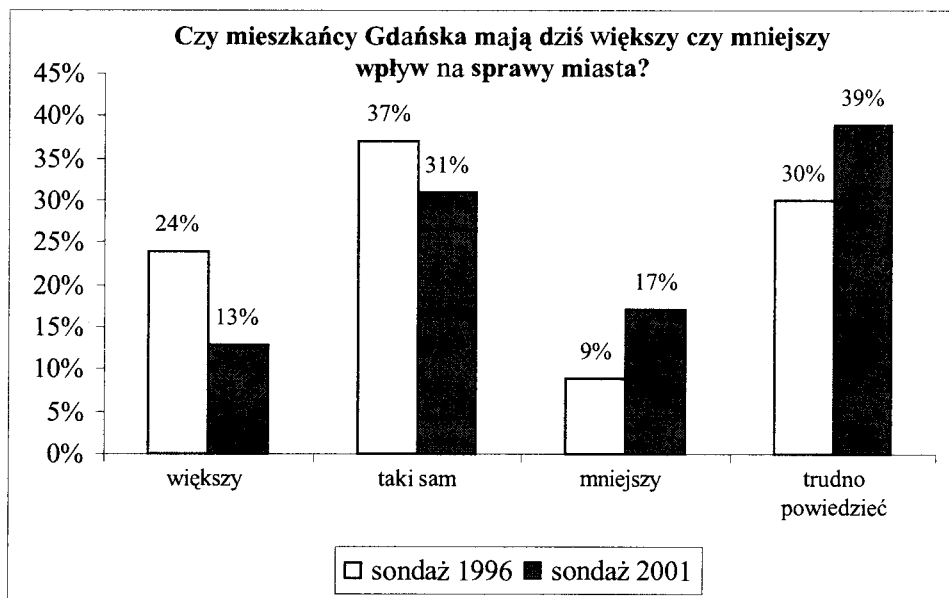
Analiza wyżej wymienionych danych prowadzi do stwierdzenia, że – ogólnie rzecz biorąc – poprawa została odnotowana w tych sferach życia, za które główną odpowiedzialność ponoszą władze miasta oraz jego mieszkańcy. Natomiast w rozwiązywaniu problemów, które dalece wykraczają poza kompetencje władz lokalnych i uzależnione są od rozwiązań makroekonomicznych (np. bezpieczeństwo i porządek publiczny, problemy mieszkaniowe, sytuacja w oświacie i służbie zdrowia) badani zauważają stagnację, a nawet pogorszenie. Dowodzi to jednoznacznie o znaczącej roli samorządu jako instytucji bardziej skutecznej w rozwiązywaniu problemów niż władza centralna.

W świetle dotychczas przedstawionych danych warto postawić pytanie: czy dokonane do tej pory zmiany, będące konsekwencją wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym mają swoje odzwierciedlenie w świadomości mieszkańców? Na ile w nowych warunkach prawnych i politycznych mają oni poczucie własnej podmiotowości? Warunkiem autentyczności i kreatywności samorządu terytorialnego jest bowiem świadomość sensu i możliwości skutecznego wpływania oraz realnej współodpowiedzialności za swą miejscowość. Rozwój społeczności lokalnych polega bowiem na podejmowaniu przez ludzi działań społecznych w celu zmiany ich sytuacji społeczno-ekonomicznej, kulturalnej oraz ekologicznej¹¹. Rozwój ten

¹¹ J. A. Christenson, K. Fendley, J. W. Robinson, *Community Development*, [w:] A. Christenson, J. W. Robinson (eds.), *Community Development in Perspective*, Ames, 1989, s. 14.

jest pewnym „fenomenem empirycznym, jest aktywizacją życia lokalnego i organizowaniem mieszkańców w celu zaspokajania potrzeb i korygowania danych sytuacji w bardziej satysfakcjonującym kierunku”¹². Warunkiem takiego rozwoju jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego. Dla ukonstytuowania się takiego społeczeństwa potrzebne są nie tylko instytucje samorządowe, ale musi istnieć także coś takiego jak „obywatelska postawa duchowa”, „zbiorowa samoświadomość uczestnictwa”¹³. To pewien rodzaj świadomości społecznej skłaniającej ludzi do aktywności na rzecz dobra wspólnego, do samoograniczania się, stowarzyszania i współdziałania¹⁴.

Tymczasem – jak wykazują badania – tylko 13% badanych uważa, że ma obecnie większy wpływ na sprawy swojego miasta niż kilka lat temu. Pozostałe 31% stwierdza, że wpływ ten jest taki sam, 39% nie ma zdania, natomiast 17% twierdzi, że wpływ ten jest mniejszy niż kilka lat temu. Porównując te dane z wynikami uzyskanymi w okresie wcześniejszym (w 1996r.) dojdź możemy do pesymistycznych konkluzji. Otóż na przestrzeni kilku ostatnich lat zmniejszył się odsetek osób deklarujących, że mieszkańcy mają większy wpływ na sprawy swojego miasta (z 24% do 13%) a wzrósł odsetek osób deklarujących, że wpływ ten jest obecnie mniejszy (z 9% do 17%).



¹² K. Frysztański, *Miasta metropolitarne i ich przedmieścia*, Kraków 1997, s. 111.

¹³ R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, s. 235–236.

¹⁴ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994.

Generalnie wyniki z obu sondaży, pomimo pewnych różnicowań, dalekie są od stanu zadowolającego. Odsetki respondentów deklarujących wzrost wpływu na sprawę miasta (24% w 1996 r. i 13% w 2001r.) znacznie odbiegają od ideału społeczeństwa obywatelskiego. Przyczyn opisanego stanu rzeczy dopatrywać się należy głównie w czynnikach historycznych i ogólnokrajowych. Akcje informacyjne, jakie towarzyszyły choćby wyborom lokalnym, nie zastąpiły wieloletniej tradycji samorządowej, która jest udziałem np. społeczeństw Europy Zachodniej. Jedną z cech polskiej rzeczywistości społecznej jest bowiem – notowany przez socjologów – dualizm między światem prywatnym a publicznym, „światem ludzi” a „światem instytucji”¹⁵. Lata osiemdziesiąte, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, to okres zwrócenia się obywateli ku wartościom prywatno-stabilizacyjnym, to okres wzrostu znaczenia rodziny i prywatnej sfery życia w świadomości społecznej oraz okres wycofywania się społeczeństwa polskiego do małych grup¹⁶. Zmiany ustrojowe po 1989 r., choć poprawiły radykalnie warunki tworzenia się więzi horyzontalnych, to jednak nie zlikwidowały „próżni społecznej”, jaką odziedziczyliśmy po poprzednim systemie.

By zmienić negatywne tendencje, które uwidoczniły się w zaprezentowanych badaniach, niezbędna jest przede wszystkim faktyczna, wielopokoleniowa integracja mieszkańców gminy, a także istnienie dostatecznie silnej tradycji samorządowej¹⁷. Urzeczywistnienie tych wartości jest zadaniem, które musi być realizowane przez wiele najbliższych lat. Miasto współczesne staje się dziś największym „warsztatem”, w którym „prowadzi się szeroko zakrojone prace nad odbudową harmonijnych relacji między strukturami przestrzennymi i społecznymi, nad rekonstrukcją szeroko pojmowanego środowiska życia człowieka”¹⁸. Przed lokalną elitą polityczną, która przejęła rządy w Gdańsku po wyborach do Rady Miasta IV kadencji leży więc ważne zadanie: przywrócenie zaufania do instytucji samorządu i jej przedstawicieli oraz rozbudzenie i wzmocnienie postaw obywatelskich wśród mieszkańców.

¹⁵ S. Nowak, *Wartości i postawy społeczne*, [w:] *Systemy wartości a wzory konsumpcji społeczeństwa polskiego*, red. S. Nowak, Warszawa 1980.

¹⁶ E. Tarkowska, J. Tarkowski, *Amoralny feminizm czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, [w:] *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, red. E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1990, s. 40.

¹⁷ A. Antoszewski, *Gmina w procesie przeobrażeń*, [w:] *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, S. Wróbel, Katowice 1995, s. 12.

¹⁸ M. Dymnicka, *W poszukiwaniu podmiotowości społecznej w miejskim środowisku zamieszkania. Uczestnictwo społeczne – nadzieje, zagrożenia, wątpliwości*, [w:] *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 175, red. M. Kochanowski, Warszawa 1996, s. 99.