

Regionalne elity polityczne w Polsce

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

Regionalne elity polityczne w Polsce

Praca finansowana ze środków na działalność statutową Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich

RECENZENT

prof. zw. dr hab. Andrzej Konrad Piasecki

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Winciorek

Zdjęcia na okładce: © Mi.Ti./Shutterstock.com, Dmitry Naumov/Shutterstock.com, Mariusz Szczygiel/Shutterstock.com, Sergey Nivens/Shutterstock.com, arway/Shutterstock.com

© Copyright by Agnieszka Szczudlińska-Kanoś & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Kraków 2013
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3644-0



www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-80, tel./fax 12-631-18-83
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98
tel. kom. 506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wprowadzenie | 7 |
| Rozdział I: Etymologiczne oraz definicyjne ujęcie elit | |
| 1.1. Geneza terminu „elita” | 11 |
| 1.2. Ewolucja definicji elity | 14 |
| 1.3. Elity polityczne oraz pojęcia pokrewne | 23 |
| Rozdział II: Elity w ujęciu teoretycznym | |
| 2.1. Klasyfikacja elit | 33 |
| 2.2. Filozoficzne i socjologiczne koncepcje rozwoju teorii elit | 46 |
| 2.3. Systematyka teorii elit | 53 |
| Rozdział III: Wspólnoty lokalne i społeczności regionalne | |
| 3.1. Społeczność lokalna jako element struktury społecznej | 57 |
| 3.2. Od społeczności lokalnej do wspólnoty regionalnej – przegląd definicji | 61 |
| 3.3. Historia badań nad wspólnotami oraz społecznościami terytorialnymi w Polsce i na świecie | 68 |
| 3.4. Społeczności, elity i rozwój regionalny | 72 |
| Rozdział IV: Regionalizm w Europie i w Polsce | |
| 4.1. Region i regionalizacja w ujęciu definicyjnym | 77 |
| 4.2. Regionalizm w Europie | 84 |
| 4.3. Polskie regiony – historia i współczesność | 88 |
| Rozdział V: Samorząd terytorialny jako miejsce funkcjonowania elit politycznych | |
| 5.1. Tradycje polskiej samorządności | 99 |
| 5.2. Kompetencje i zadania samorządu regionalnego | 106 |
| 5.3. Znaczenie samorządu terytorialnego oraz elit politycznych w świadczeniu usług publicznych | 115 |

Rozdział VI: Elity polityczne w polskich regionach

| | |
|---|-----|
| 6.1. Historyczny zarys ewolucji badań nad elitami w Polsce | 121 |
| 6.2. Polskie elity po I wojnie światowej | 129 |
| 6.3. Elity polityczne w okresie transformacji ustrojowej | 134 |
| 6.4. Regionalne elity polityczne po kolejnych wyborach samorządowych | 142 |
| 6.5. Stabilizacja regionalnych scen politycznych | 153 |
| Podsumowanie | 159 |
| Aneks | 163 |
| Bibliografia | 169 |
| Spis tabel | 183 |
| Spis rysunków | 183 |
| Spis map | 183 |

Wprowadzenie

W ostatnich latach niezwykle dużo mówi się o elitach w odniesieniu właściwie do wszystkich sfer życia. Jest to temat bardzo szeroki, zawsze aktualny, cieszący się zainteresowaniem nie tylko środowisk naukowych. Zmiany, które zaszły w Polsce po roku 1989, spowodowały, że stopniowo zaczęto coraz częściej dyskutować oraz pisać o elitach politycznych. Zjawisko to jest zrozumiałe i wynika z co najmniej dwóch głównych powodów. Po pierwsze, to właśnie decyzje polityczne wpływają na jakość życia społeczeństw, a możliwość oddania głosu w demokratycznych wyborach sprawiła, iż jednostki zyskały szansę bezpośredniego oddziaływania na nie. Po drugie, transformacja ustrojowa poskutkowała tym, że w szeregi elity politycznej weszły niejednokrotnie zupełnie „nowe osoby”, a fenomen ich przeniknięcia do świata polityki stał się niezwykle zajmujący dla wielu badaczy.

Duże zainteresowanie politycznym centrum sprawiło, że współcześnie dostępne publikacje koncentrują się raczej na elitach krajowych i nadal brakuje opracowań, które ukazywałyby rolę regionalnych czy też lokalnych elit politycznych w życiu społeczności. Obecnie nie istnieje jedna, ogólnie przyjmowana definicja regionalnej elity politycznej, która mogłaby stanowić podstawę wszelkich dociekań. Liczne, bardzo zróżnicowane teorie, zmieniające się wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym, wpływają na to, że określenie osób należących do elity staje się arbitralną decyzją każdego badacza. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że do elity politycznej zalicza się osoby sprawujące bezpośrednią władzę polityczną na szczeblu ogólnokrajowym, regionalnym oraz lokalnym. Regionalna elita to ludzie, których łączą zbieżne interesy polityczne, gospodarcze oraz społeczne, wywierający wpływ na życie danego regionu, utożsamiający się z danym środowiskiem i posiadający dostęp do władzy publicznej. Ponadto są to osoby pozytywnie wyróżniające się lub uprzywilejowane, zajmujące wysokie i ważne stanowiska na szczeblu niższym niż krajowy, a zarazem wyższym niż lokalny. W Polsce jest to poziom województwa-regionu. Zawężenie tej działalności do polityki, na rzecz konkretnej społeczności, sprawiło, że do regionalnych elit politycznych zaliczono radnych sejmików województw oraz prezydentów miast wojewódzkich, ponieważ ich działalność w bardzo dużym stopniu wpływa na rozwój i funkcjonowanie regionów. Pozostałych samorządowców – w szczególności radnych miast, powiatów,

gmin, prezydentów miast, które nie są stolicami województw, wójtów, burmistrzów, starostów – zakwalifikowano do lokalnych elit politycznych.

Celem niniejszej publikacji jest choćby częściowe zapełnienie istniejącej luki badawczej i ukazanie, jak istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego mają funkcjonujące w województwach elity polityczne. Autorka, poza przedstawieniem elit, wspólnot, regionów czy samorządu terytorialnego w kontekście teoretycznym, starała się także pokazać zmiany, jakie zachodziły na regionalnych scenach politycznych po kolejnych wyborach samorządowych od roku 1998, i podjęła próbę oceny ich stabilizacji. W rozważaniach dotyczących politycznej statyczności w regionach, rozumianej w kontekście trwałości, ciągłości i niezmienności władzy, wzięto pod uwagę cztery podstawowe elementy: stabilizację partyjną, stabilizację personalną, stabilizację we władzach wykonawczych oraz obecność, a także liczbę radnych sprawujących mandat przez kilka kadencji. W książce celowo, z dwóch powodów, analizowano regionalne elity polityczne od roku 1998. Po pierwsze, w roku tym dokonano reformy administracyjnej kraju i utworzono 16 województw. Po drugie, od roku 1998 radni sejmików województw są wybierani w wyborach bezpośrednich. Wcześniej to rady gmin dokonywały wyboru delegatów do sejmików.

W opracowaniu wykorzystano głównie piśmiennictwo z zakresu nauk o polityce, przede wszystkim dotyczące samorządu terytorialnego oraz szeroko rozumianych elit. Wybrane zagadnienia wymagały również zaczerpnięcia wiedzy z innych dziedzin, takich jak: historia, prawo, ekonomia, socjologia czy filozofia. W monografii wykorzystano zróżnicowane metody badawcze, stosowane głównie w naukach o polityce, m.in. metody porównawcze, behawioralne, ilościowe oraz empiryczne. Odwołano się także do licznych teorii oraz koncepcji, w szczególności omówiono filozoficzne oraz socjologiczne koncepcje rozwoju teorii elit. W książce przeważa analiza oparta na badaniach własnych oraz na materiale źródłowym. W publikacji bowiem wykorzystano liczne źródła archiwalne: wyniki wyborów Państwowej Komisji Wyborczej, informacje Głównego Urzędu Statystycznego oraz ośrodków badania opinii publicznej. Bardzo przydatne okazało się ponadto wykorzystanie prac badaczy zajmujących się zbliżonymi problemami oraz licznych stron internetowych, głównie sejmików województw i urzędów marszałkowskich. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że niejednokrotnie przeanalizowanie list radnych sejmików województw (dotyczy to zwłaszcza kadencji 1998–2002) wymagało bezpośredniego ich pozyskania od władz samorządowych.

Niniejsza publikacja składa się z sześciu części.

W rozdziale pierwszym, opierając się na literaturze przedmiotu, przedstawiono genezę oraz ewolucję definicji terminu „elita”. Zdefiniowano także pojęcia pokrewne, takie jak: elita polityczna, elita władzy, klasa rządząca, oraz wykazano różnice między nimi. W tej części zostały również porównane formy przymiotnikowe charakteryzujące poglądy na grupy wpływu politycznego. Dogłębnej analizie poddano pojęcia elityzmu, elitaryzmu oraz egalitaryzmu, których złożoność

świadczy o różnorodności ujmowania elit politycznych oraz o zmienności przekonań na ich temat.

W rozdziale drugim opracowania porównane zostały filozoficzne i socjologiczne teorie elit oraz ich geneza, poczynsz od koncepcji Vilfreda Pareto czy Gaetana Moski, a skończywszy na badaczach współczesnych. Przedstawienie tych teorii w układzie chronologicznym pozwoliło dowieść, że „grupy rządzące”, pomimo permanentnie zmieniających się warunków ekonomicznych czy społeczno-politycznych, zawsze chciały się do nich dopasować. Analiza historycznie ukształtowanych zasad tworzenia się elit i przynależności do nich umożliwiła także wskazanie kryteriów uprawniających do członkostwa w tego rodzaju grupach i pozwoliła na klasyfikację zarówno samych elit, jak i teorii dotyczących tych grup oraz na określenie ich typów.

Rozdział trzeci traktuje o wspólnotach oraz społecznościach lokalnych i regionalnych. W części tej podjęto próbę zdefiniowania i porównania takich pojęć, jak: „społeczność lokalna i regionalna”, „zbiorowość terytorialna”, „lokalna społeczność samorządowa” czy „regionalna wspólnota samorządowa” oraz innych terminów pokrewnych. Ponadto przedstawiono historię badań nad społecznościami terytorialnymi w Polsce i na świecie oraz wskazano rolę, jaką pełnią elity polityczne w rozwoju regionalnym.

Kolejny rozdział otwiera analiza pojęcia regionu oraz omówienie specyfiki polskiego regionalizmu na tle Europy. Dogłębnym rozważaniom poddane zostały historyczno-kulturowe czynniki wpływające na rozwój regionalny i lokalny kraju, ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji kształtowania się mapy polskich regionów oraz podstaw prawnych ich funkcjonowania. W części tej poruszono także problemy zróżnicowania poziomu rozwoju polskich województw oraz ich dynamiki.

W rozdziale piątym po przedstawieniu zarysu historii samorządu terytorialnego w Polsce oraz kompetencji samorządu regionalnego zwrócono uwagę na znaczenie samorządu terytorialnego i elit politycznych w świadczeniu usług publicznych.

Rozdział ostatni traktuje elity jako część systemu sprawowania władzy, który z jednej strony odzwierciedla główne dążenia oraz preferencje społeczne, z drugiej natomiast kształtuje strukturę organizacyjną, formy działania politycznego oraz kierunki i dynamikę ewolucji systemu. W pierwszej części tego rozdziału podjęta została próba ukazania procesu wyłaniania się elit po I wojnie światowej. Następnie porównano przedstawicieli kręgów elit z czasów PRL-u do tych, którzy ze względu na swoje funkcje, działania oraz osiągnięcia należeli do nich po pierwszych demokratycznych wyborach. W dalszej kolejności, na podstawie analizy wyników wyborów samorządowych, materiałów źródłowych oraz prasowych, dokonano oceny stabilizacji samorządowych scen politycznych w poszczególnych regionach. Opierając się na listach radnych sejmików województw oraz wynikach wyborów samorządowych na prezydentów miast wojewódzkich, wyróżniono politycznych aktorów wybitnie zasłużonych dla poszczególnych regionów oraz wskazano województwa o najbardziej i najmniej ustabilizowanych scenach politycznych.

W związku z tym, że problemy poruszane w niniejszej publikacji odnoszą się do wiedzy z różnych dziedzin, jej adresatami mogą być nie tylko politolodzy. Książka może zainteresować również socjologów, prawników oraz filozofów. Ponadto do grona jej odbiorców można zaliczyć samorządowców – praktyków zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego.

* * *

W tym miejscu autorka pragnie gorąco podziękować wszystkim, bez których pomocy książka nie mogłaby powstać, a w szczególności: Uczelni za umożliwienie prowadzenia badań oraz wsparcie merytoryczne, Recenzentowi za cenne uwagi, Wydawnictwu za profesjonalizm oraz Rodzinie za ogromną cierpliwość, wyrozumiałość i poświęcony czas.

Rozdział I

Etymologiczne oraz definicyjne ujęcie elit

1.1. Geneza terminu „elita”

Etymologia pojęć „elita”, „wybrany” oraz „elekcja” jest identyczna i wywodzi się z języka łacińskiego, gdzie słowo *eligere* oznaczało ‘dokonywać wyboru’. Początkowo określenia „elita” używano wyłącznie w odniesieniu do rzadkich, niespotykanych oraz niezwykłych dóbr i wartości. Około XIV wieku terminem tym zaczęto się posługiwać również w języku francuskim. W XV wieku Jean Froissart¹ zastosował go do określenia „meilleurs des meilleurs”, czyli „najlepszych z najlepszych”². Opinie co do używania słowa „elita” są podzielone. Według Thomasa Burtona Bottomore’a francuskie *d’élite* pojawiło się dopiero w wieku XVII³, znaczyło ‘wyśmienity’, ‘doborowy’, ‘najprzedniejszego gatunku’ i odnosiło się wyłącznie do wybranych produktów, takich jak wino czy śmietana. Wraz z upływem czasu terminu tego zaczęto używać również wobec osób zaliczanych do tzw. śmietanki towarzyskiej, co rozszerzyło zakres jego stosowania. W języku angielskim pojęcie *elite* pojawiło się dopiero na początku XIX wieku – w 1823 roku, w *Oxford English Dictionary*⁴, a u jego schyłku zaczęto go szerzej używać w publicystyce i naukach społecznych⁵.

Znaczeniowego sensu terminu „elita” można się dopatrywać już w czasach bardzo odległych, prehistorycznych, które zostały zbadane przez naukowców. Wtedy również w istniejących społecznościach znane były różnorodne zespoły przywódcze, które miały za zadanie pełnić funkcje kierownicze. W zależności od charakteru i potrzeb ludności tworzyli je np. szamani, kapłani, wojownicy

¹ Jean Froissart (ok. 1337–ok. 1405) – jeden z ważniejszych kronikarzy średniowiecznej Francji.

² R.N. Thakur, M.K. Gaur (red.), *Elites: Paradigm and Change in Transnational Perspective*, vol. 1, Indian Institute of Public Administration, New Delhi 1988, s. XX.

³ T.B. Bottomore, hasło *Elite theory* [w:] W. Outhwaite (red.), *The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought*, 2nd ed., Blackwell Publishing, Oxford 2003, s. 194.

⁴ T.B. Bottomore, *Elites and Society*, 2nd ed., Routledge, London 1993, s. 1.

⁵ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice–Warszawa 2003, s. 11.

czy też po prostu osoby najstarsze wiekiem. Mimo że w ówczesnych czasach nie posługiwano się terminem „elita”, koncepcje idealnego ustroju politycznego antycznej myśli politycznej nawiązywały już do zagadnień poświęconych ludziom sprawującym władzę polityczną. Opisy dzisiejszej elity, nazywanej wówczas grupą rządzącą, obejmowały zarówno jej rolę w kształtowaniu ładu społecznego, charakterystykę polityczną, jak i wartości, którymi powinni się wyróżniać przywódcy polityczni. W platońskiej koncepcji „państwa doskonałego”, w której proces sprawowania władzy był swoistą posługą społeczną, realizowaną w imię interesów państwa, władzę mógł sprawować człowiek cechujący się maksymalnym obiektywizmem, co związane było z wyrzeczeniem się rodziny i majątku⁶. Osobami mogącymi spełnić te kryteria byli filozofowie, którzy wówczas uważani byli za ludzi posiadających największą wiedzę. W antycznych czasach stanowili oni szczególną grupę, która dziś zostałaby określona mianem elity intelektualnej.

Genezy pojęcia „elita” można również szukać w starożytnej Grecji. Spostrzeżenie Roberta Dahla, że „ze współczesnej perspektywy szczególnie istotnym ograniczeniem zarówno teorii, jak i praktyki greckiej demokracji jest to, iż raczej wyłączała ona ludzi z udziału w rządzeniu, niż ich doń włączała”⁷, jest niezwykle trafne. Wielu myślicieli tamtego okresu opowiadało się za wyodrębnieniem sprawniejszej i efektywniejszej klasy rządzącej, której członkowie (*agathos* – człowiek szlachetny z urodzenia) charakteryzowałiby się nieprzeciętnymi doskonałościami – *arete*⁸. Rozmyślenia na temat ludzi sprawujących lub mogących sprawować władzę oraz ich cech osobowych pojawiały się nie tylko w starożytności, ale również w następnych stuleciach.

Wątki elitystyczne rozwijane w myśli politycznej okresu średniowiecza, odnosząc się do woli Boga, wyznaczały konieczność funkcjonowania grupy rządzącej i określały mechanizmy kreujące przywódców politycznych. Upowszechniona wówczas teokratyczna wizja świata skłaniała ku temu, aby każdy człowiek poddany był władzom sprawującym rządy nad innymi. „Nie ma bowiem władzy, która nie pochodziłaby od Boga. Kto przeciwstawia się władzy – przeciwstawia się porządkowi Bożemu”⁹. Poglądy głoszone przez przedstawicieli średniowiecza, m.in. przez św. Augustyna, prezentowały stanowisko, że klasa rządząca jest wytworem niezbadanych intencji Boga, niezbędnym elementem hierarchii społecznej, której kształt jest następstwem nieprzypadkowej struktury wszechświata. Średniowieczne przekonania elitystyczne dały podstawę do funkcjonowania monarchii wczesnofeudalnych, a przemiany społeczno-polityczne

⁶ J. Nocoń, *Elity polityczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2004, s. 14–16.

⁷ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 35.

⁸ W.W. Jaeger, *Paideia. Formowanie człowieka greckiego*, tłum. H. Bednarek, M. Plezia, Aletheia, Warszawa 2001.

⁹ Słowa św. Pawła Apostoła w *Liście do Rzymian* [za:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, Pallottinum, Poznań–Warszawa 1983, s. 1288.

wpłynęły na ewolucję modelu elit politycznych. Obok instytucji Kościoła działania monarchów zaczęły być wspierane przez wyodrębniające się organy doradcze. Proces ten doprowadził do wyłonienia instytucji politycznych, które mimo iż dopuszczały do partycypacji niższe warstwy społeczne, to nadal zdominowane były przez szlachtę. Analizując społeczeństwa niewolnicze czy feudalne, można zauważyć, że istniejące w nich elity wywodziły się z klas uprzywilejowanych, zajmujących wyższą pozycję społeczną, do których należały wyłącznie osoby urodzone w prestiżowej warstwie społecznej. Elity takie były zamkniętymi grupami o charakterze oligarchicznym.

Teoretycznie po raz pierwszy z elitami tzw. otwartymi, czyli takimi, do których może wejść każdy w zależności od osiągnięć, spotykamy się w społeczeństwach kapitalistycznych. Jest to jednak tylko formalna powszechna dostępność, ponieważ miejsce ograniczeń wynikających z feudalizmu zastąpiła pozbawiona skrupułów walka konkurencyjna oraz bariery majątkowe. Restrykcje wynikające z prawa własności nie dawały bowiem większych szans na dostanie się do elity niż dziedziczność tytułów feudalnych¹⁰.

Ciekawy pogląd na temat miejsca elity w społeczeństwie przedstawiał Niccolò Machiavelli. Podobnie jak wszyscy średniowieczni myśliciele uważał on za oczywisty porządek feudalny, podkreślając przy tym wyraźnie rolę władcy. Pisał, że „państwo bez władcy jest ciałem bez głowy. Lud jest niczym innym jak tylko zgromadzeniem ludzi, w którym wszystko poszłoby w rozsypkę, gdyby wszechpotężna władza rządowa nie czuwała w celu przeszkodzenia podziałowi”¹¹. W świetle jego poglądów przywódca polityczni są głównym czynnikiem sprawczym i siłą napędową procesów politycznych. Ich predyspozycje psychiczne i umiejętności myślenia strategicznego determinują kształt i charakter państwa.

Teorie elitystyczne były również tematem rozmyślań przedstawicieli myśli liberalnej. Zdaniem liberałów to właśnie elita poprzez organizację zasobów ludzkich nadawała kierunek rozwoju państwa. Badacze tego okresu zwracali szczególną uwagę na rolę czynników ekonomicznych w kształtowaniu się struktur władzy, bo to one zapewniały wzrost gospodarczy i polityczny państwa. Prekursor liberalizmu Alexander Hamilton określał elitę jako „ludzi posiadających wielką własność, wykształcenie i umiar; ich ekonomiczna pozycja w połączeniu z doświadczeniem i wiedzą umożliwia im przeciwstawienie się kaprysom chwili oraz kreowanie i konsekwentne realizowanie długofalowej polityki”¹². John Stuart Mill uważał, że elita jest potrzebna, ale musi posiadać odpowiednie kompetencje. W jego opinii funkcje przywódcze powinny być więc skupione w rękach osób mających wybitną indywidualność i wyróżniających się spośród

¹⁰ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 19–21.

¹¹ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 65.

¹² A. Pawłowska, *Władza, elity, biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 57.

„zbiorowej miernoty”. Tylko takie rządy mogą bowiem dawać gwarancję rozwoju gospodarczego w rozumieniu zarówno indywidualnym, jak i globalnym. Zdaniem Milla zasadne jest wprowadzenie instytucji ograniczających wpływy demokracji.

Coraz to inne postrzeganie warstw rządzących spowodowane było ciągłymi przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi, spośród których szczególne znaczenie miały te zachodzące w XVIII i XIX wieku. Początkowo wolna konkurencja, a następnie przejście kapitalizmu w stadium monopolistyczne nasiliły tendencje antydemokratyczne. Powstawanie nowych, najczęściej monopolistycznych koncernów, a co za tym idzie – wyłonienie się oligarchii finansowej, ukazało złudny ideał o równych szansach uczestnictwa w kapitalistycznej produkcji każdej jednostki¹³. Zaczęły więc się pojawiać różnorodne koncepcje, które miały wyjaśniać mechanizm tworzenia się elit, a tym samym władzy. Dopiero na przełomie XIX i XX wieku na skutek rozszerzenia praw wyborczych i masowego charakteru partii politycznych uformowało się rzeczywiste oblicze europejskich systemów politycznych, ewoluujących w kierunku demokracji masowej. Wtedy też nowy wymiar zyskały zagadnienia dotyczące elit politycznych, a ówczesna praktyka polityczna stała się podstawą uformowania koncepcji elit¹⁴.

1.2. Ewolucja definicji elity

Zagadnienia dotyczące kwestii władzy, przywództwa czy wyodrębniania się zbiorowości o charakterze kierowniczym były poruszane od wieków i mimo iż zainteresowanie elitami sięga czasów antycznych, a teorie elit liczą już ponad sto lat, to nadal brak jest ściślej i uniwersalnej definicji. Chcąc więc dokonać gruntownego i pełnego przeglądu ujęć elit, nie należy rozpatrywać ich w odniesieniu do ram czasowych, lecz pogrupować według określonych kryteriów.

Marek Żyromski, klasyfikując definicje elit, podzielił je według:

- przynależności do instytucji społecznych (A. Giddens, D. Boyd, T. Dye, M. Marger, R. Putnam),
- posiadania dóbr specjalnie cenionych (H.D. Lasswell, Z. Blok, R. Presthus),
- posiadania prestiżu społecznego (T.B. Bottomore, M. Senkowska-Gluck),
- pełnienia określonych funkcji (S. Keller),
- wywierania wpływu na losy szerszych społeczności (S.F. Nadel)¹⁵.

¹³ I. Wagner, *Kryteria przynależności do elity władzy na tle ewolucji tego pojęcia* [w:] M.S. Szczyński, A. Rosół (red.), *Pokusy nowoczesności, elity polityczne, system wychowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 1993, s. 53.

¹⁴ J. Nocoń, *Elity polityczne*, *op. cit.*, s. 23–25.

¹⁵ M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 30.

Nieco odmiennego podziału definicji elit dokonał Wojciech Lamentowicz, wyróżniając:

- definicje genetyczne, w których za podstawę służą kryteria przynależności do elity rządzącej oraz mechanizmy rekrutacji nowych członków (V. Pareto, G. Mosca);
- definicje strukturalne mające na celu analizę elementów składowych elity (C.W. Mills);
- definicje funkcjonalne, które pomijając genezę elit, kładą nacisk na pełnione przez nie role, funkcje i zadania (R. Dahl, S. Keller)¹⁶.

Monika Senkowska-Gluck wyróżniła pięć typów definicji elit, zwracając uwagę na następujące kryteria ich wyróżniania:

- biopsychologiczne (V. Pareto),
- charyzmatyczne,
- udział we władzy,
- funkcje społeczne (S. Keller, K. Mannheim),
- prestiż społeczny (T.B. Bottomore)¹⁷.

Zdaniem Jarosława Noconia definicje elit można postrzegać przez pryzmat:

- miejsca zajmowanego przez elity w strukturze społecznej – kryterium to dotyczy definicji eksponujących zróżnicowany status elit i pozostałej części społeczeństwa; za przykład mogą tu posłużyć: pierwotna koncepcja H. Lasswella, koncepcje ekonomiczne J. Burnhama, A. Giddensa, E. Suleimana oraz koncepcja stratyfikacyjna G. Sartoriego;
- roli elit w procesach decyzyjnych – podstawą tych definicji jest stopień partycypacji elit w podejmowaniu decyzji, a jedną z najbardziej charakterystycznych interpretacji jest koncepcja R. Putnama;
- wpływu – kryterium odnosi się do takich ujęć definicyjnych, które wyodrębniają elity na podstawie ich roli w kształtowaniu rzeczywistości społecznej; w tym wypadku ilustracją jest koncepcja przywództwa T. Pearsona oraz teoria J. Higleya¹⁸.

Analizując dorobek elitystów sensowne jest rozróżnienie odmiennych ujęć elit według trzech głównych kryteriów, dzielących się na bardziej szczegółowe podkryteria, które zostały przedstawione w tabeli 1.

W związku z tym, że definicje elit są bardzo odmiennie i zawierają najrozmaitsze określenia, możliwe jest ich jednoczesne zaszeregowanie w kilku podkryteriach. Najbardziej ogólną definicją elity, którą można zakwalifikować w zasadzie do każdej z powyżej przedstawionych grup, jest koncepcja Gerharda Lenskiego,

¹⁶ W. Lamentowicz, *Elita rządząca a grupa rządząca*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 27/3 [za:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, op. cit., s. 24.

¹⁷ M. Senkowska-Gluck, *Pojęcie elity i jego przydatność do badań historycznych* [w:] J. Leskiewiczowa (red.), *Spółczesność polskie XVIII i XIX wieku*, t. 7: *Studia o grupach elitarnych*, PWN, Warszawa 1982, s. 16.

¹⁸ J. Nocoń, *Elity polityczne*, op. cit., s. 68–69.

Tabela 1. Kryteria podziału definicji elit

| Kryterium | Podkryterium | Autor definicji |
|--------------|-----------------------|--|
| obywatelskie | struktury społecznej | H.D. Lasswell**, C.W. Mills, R. Putnam, G. Sartori, W. Wesołowski, Z. Blok |
| | instytucji społecznej | D. Boyd, R. Dahrendorf, T. Dye, A. Giddens, H.D. Lasswell**, M. Marger, G. Moore, E. Suleiman, M. Weber |
| posiadania | dóbr materialnych | H.D. Lasswell*, R. Presthus, C.W. Mills, Z. Blok |
| | kwalfikacji | Z. Blok, H.D. Lasswell* |
| | prestżu | Z. Bauman, T.B. Bottomore, H.D. Lasswell*, M. Senkowska-Gluck, Cz. Znamierowski |
| | władzy | J. de Pina-Cabral, H.D. Lasswell**, M. Marger, C.W. Mills, R. Putnam, R. Presthus |
| funkcjonalne | podejmowania decyzji | M.G. Burton, R. Gunther, J. Higley, L. Kasprzyk, O. Kryshtanovskaya, G. Mosca, S. Nodari, V. Pareto, W. Wesołowski, S. White |
| | wywierania wpływu | R. Dahl, K. Mannheim, S.F. Nadel, T. Pearson |
| | realizacji celów | S. Keller, Cz. Znamierowski |

* pierwotna koncepcja; ** późniejsza, zmodyfikowana koncepcja

Źródło: opracowanie własne.

według którego „termin ‘elita’ oznacza po prostu najwyżej ustawiony segment danej jednostki społecznej, czy to klasy, czy całego społeczeństwa, ustanowiony na podstawie dowolnego kryterium, jakie można sobie wybrać”¹⁹.

Wachlarz zastosowań definicji, wynikający z ciągłych zmian rozumienia pojęcia oraz z permanentnej ewolucji koncepcji elity, znajdujemy u Harolda Dwighta Lasswella. Początkowo²⁰ ten „jeden z najwybitniejszych elitologów”²¹ wiązał pojęcie elity z dostępem do dóbr społecznych. Wówczas stanowiła ona dla niego grupę, której członkowie „otrzymują najwięcej tego, co jest do otrzymania. Dostępne wartości mogą być sklasyfikowane jako prestiż, dochód, bezpieczeństwo. Ci, którzy otrzymują najwięcej, są elitą, reszta jest masą”²². W roku 1937 Lasswell sformułował definicję, określając elity przez pryzmat pełnionych funkcji, a w latach czterdziestych powiązał ten termin ze sprawowaniem władzy politycznej i uznał ją za „szczyt klasy rządzącej”²³. Przełom lat czterdziestych i pięćdziesiątych

¹⁹ G.E. Lenski, *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1984, s. 79–80.

²⁰ Pierwsze rozumienie pojęcia elity H.D. Lasswell zaprezentował w tekście z roku 1936 pt. *Politics: Who Gets What, When, How*; zob. A.A. Rogow (red.), *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century: Essays in Honor of Harold D. Lasswell*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1969.

²¹ Z. Bauman, *Vilfredo Pareto i teoria elit*, „Myśl Filozoficzna” 1957, nr 3.

²² H.D. Lasswell, *Politics, Who Gets What, When, How* [w:] *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, t. I, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960, s. 135.

²³ H.D. Lasswell, *Agenda for the Study of Political Elites* [w:] D. Marvick (red.), *Political Decision-Makers*, Free Press of Glencoe, New York 1961, s. 264–289.

przyniósł nowe, związane z kwestią władzy, spojrzenie na elitę, traktując ją jako „naczelną klasę władzy”²⁴. Typową strukturalną definicją, którą można zakwalifikować do kryterium obywatelskiego, jest koncepcja Giovanniego Sartoriego, mówiąca, że elita to „konkretna mniejszość umieszczona na szczycie pionowej struktury społeczeństwa, grupy społecznej czy organizacji. Mniejszość kontrolująca i wyodrębniona ze względu na dwa łącznie występujące kryteria: władzę i zasługi usprawiedliwiające sprawowanie władzy”²⁵.

Instytucjonalnego podejścia do pojęcia elity można doszukać się u Anthony’ego Giddensa, który do elitarnej grupy zaliczył jednostki zajmujące formalnie zdefiniowane pozycje usankcjonowanej władzy na czele organizacji czy instytucji społecznej²⁶. Określenia elit przez pryzmat instytucji dokonał również Ralf Dahrendorf, według którego elity to grupy nosicieli czołowych pozycji w zróżnicowanych, zinstytucjonalizowanych strukturach politycznych, gospodarczych i społecznych, jakie istnieją w danym społeczeństwie²⁷. David Boyd w swojej książce z 1973 roku dowiódł, że elity „w coraz większym stopniu są klasyfikowane na podstawie kryteriów pozycyjnych”. Zaznaczył również ich mniejszościowy charakter, uznając, że „elita będzie mniejszością, skoro dostępne pozycje są ograniczone. Pozycje o statusie kierowniczym »pożyczają« prestiż tym, którzy je dzierżą”²⁸. Boyd podkreślił ponadto, że we współczesnym społeczeństwie demokratycznym elity stanowią mniejszość i cechują się: wysoką pozycją zawodową, wysokim statusem, świadomością grupową, ekskluzywnością, wyróżniającym się stylem życia, możliwościami funkcjonalnymi, odpowiedzialnością oraz władzą sprawowaną na różnych szczeblach. Podobną definicję, o charakterze instytucjonalnym, sformułował Thomas R. Dye, dla którego elity to „jednostki zajmujące kluczowe pozycje w wielkich instytucjach”²⁹. Dye wyróżnił elity: biznesu, prawnicze, kulturalne, wojskowe, medialne oraz edukacyjne, a fakt, że osoby niejednokrotnie łącznie zajmują najwyższe pozycje w sektorze rządowym, przemysłowym oraz interesu publicznego, dowodzi koncentracji władzy na szczycie.

²⁴ Lasswell wyróżnił tzw. elitę (*elite*) – osoby posiadające najwięcej władzy, średnią elitę (*mid-elite*) – z mniejszą władzą, oraz masy (*mass*). Określenia te wiązał również z pojęciami *elect*, *mid-elect* oraz *reject*. H.D. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven 1950, s. 200–201.

²⁵ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 181–184.

²⁶ Zob. Ph. Stanworth, A. Giddens (red.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge University Press, London–New York 1974, s. IX–XIII; zob. I. Craib, *Anthony Giddens*, Taylor & Francis e-Library, New York 2011, s. 51–52.

²⁷ J. Sztumski, Z. Słowik, *O współczesnych elitach i naturze konfliktów społecznych*, „Res Humana” 2001, nr 5 (54).

²⁸ D. Boyd, *Elites and Their Education*, The Educational and Social Background of Eight Elite Groups, Windsor 1973, s. 15.

²⁹ T.R. Dye, *Who’s Running America? The Reagan Years*, 3rd ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1983, s. 7.

Z ujęciem elity przez pryzmat instytucji spotykamy się także u Gwen Moore, według której „elita to ludzie, którzy na mocy swoich pozycji w instytucjach mają znaczny wpływ na sprawowanie polityki”³⁰. Podobne podejście do terminu „elita” zaprezentował także Martin N. Marger, określający ją następująco: „to ci, którzy zajmują w społeczeństwie najwyższe pozycje pod względem władzy i bogactwa (...), którzy sprawują władzę, mają wpływy i kontrolują zasoby w ważnych organizacjach społecznych”³¹. Definicję Margera, ze względu na sprawowanie władzy, można zaliczyć również do kryterium posiadania, a z uwagi na wpływy także do kryterium funkcjonalnego. Do różnych grup definicyjnych (co związane jest z podziałem ludzi należących do elit) przypisać można również koncepcję Ezry N. Suleimana. Dla niego elita postrzegana w wąskim znaczeniu to osoby reprezentujące „wierzchołek politycznych pozycji”, natomiast elitę w szerokim znaczeniu tworzą „(...) ci, zajmujący jakiegokolwiek pozycje instytucjonalne, którzy są w stałym kontakcie z elitą w ścisłym tego słowa znaczeniu i dlatego mają możliwość prowadzenia polityki opartej na formalnej podstawie”³². W związku z powyższym definicje te możemy zaliczyć zarówno do grupy koncepcji obywatelskich, jak i funkcjonalnych. Elementy związane z usytuowaniem jednostek w strukturach instytucjonalnych odnajdujemy również u Maxa Webera, który mimo że nie używał terminu „elita”, to przez niektórych uważany jest za jednego z twórców teorii elit. Jego zdaniem do elity można włączyć osoby zajmujące najwyższe stanowiska w rozmaitych instytucjach³³.

Do definicji, które określają elitę przez pryzmat posiadania pewnych cenionych cech oraz dóbr, z pewnością można zaliczyć pierwotną koncepcję H.D. Lasswella i Charlesa Wrighta Millsa oraz wielu innych, m.in. Roberta Presthusa. Dla tego ostatniego elity mogą być zdefiniowane jako mniejszości korzystające z rzadkich i wysoko cenionych atrybutów, takich jak: bezpieczeństwo, dochód, władza³⁴. Ciekawe ujęcie elity na podstawie różnych społecznych oraz majątkowych przedstawił Zbigniew Blok, który dzieląc społeczeństwo na „górze” i „dół”, uznał, że mniejszość znajdująca się na szczycie piramidy społecznej musi wyróżniać się walorami powszechnie nazywanymi „cennieściami”, np. wiedzą, kwalifikacjami czy majątkiem³⁵.

³⁰ G. Moore, *The Structure of a National Elite Network*, „American Sociological Review” 1979, vol. 44, no. 5, s. 673–692.

³¹ M. Marger, *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*, D. Van Nostrand Co., New York 1981, s. 28–29.

³² E.N. Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival*, „The American Political Science Review” 1980, vol. 74, no. 1, s. 276–277.

³³ C.W. Mills, *Elita władzy*, Książka i Wiedza, Warszawa 1961, s. XIV.

³⁴ R. Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Macmillan Co., New York 1973 [za:] J.C. Courtney, „The American Political Science Review” 1975, vol. 69, no. 4 (December), s. 1497–1499.

³⁵ Z. Blok, *Teorie struktur i zmian społecznych. Podobieństwa i różnice*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1999, s. 9.

Stosunkowo często, choć nie jest to bezpośrednio uwydatnione w różnorodnych definicjach, elity określa się przez pryzmat szacunku, jakim poszczególnych ich członków obdarza społeczeństwo. Próby zdefiniowania elity z uwydatnieniem prestiżu podjął się Tom B. Bottomore, podkreślając, że elita to najczęściej grupa zawodowa zajmująca wysoką pozycję społeczną³⁶. Zdaniem Moniki Senkowskiej-Gluck, zwracającej uwagę na celowość badań historycznych, „do elity zaliczamy osoby, które cieszyły się w świadomości społecznej badanej epoki wysokim – faktycznym, instytucjonalnym czy nawet tylko skonwencjonalizowanym – prestiżem społecznym, czy to z racji przynależności do określonych grup czy warstw społecznych środowisk i zawodów, czy też z racji osobistych walorów, zakresu oddziaływania itp.”³⁷. Czesław Znamierowski uważa, że elita to „zbiór ludzi wybrany w pewien określony sposób, zbiór ten posiada cechę wartościową dla zbiorowości, która go wybrała”³⁸. Zatem elita obejmuje osoby szczególnie zasłużone dla danej społeczności, przy czym za najważniejsze kryterium przyjęto zasługi zarówno z zakresu gospodarki, polityki, jak i kultury³⁹.

Ekspozowanie władzy w definicjach elit jest bardzo popularne, jednakże traktowanie jej w kategorii przywództwa najlepiej oddaje ujęcie Margera. Ciekawa i dość specyficzna jest także definicja João de Pina-Cabrala, mówiąca, że elity to grupy kontrolujące specyficzne zasoby, dzięki którym uzyskują władzę polityczną⁴⁰. Z kolei zdaniem Roberta Davida Putnama elitę tworzą ludzie, którzy są blisko lub na piramidzie władzy⁴¹.

Definicje merytorycznie zbliżone do powyższych można spotkać u badaczy zwracających szczególną uwagę na kryterium funkcjonalne. Olga Krysztanovskaya oraz Stephen White postrzegają elitę przez pryzmat podejmowania decyzji i traktują ją jako „grupę rządzącą w społeczeństwie, składającą się z osób podejmujących decyzje w skali ogólnopaństwowej”⁴². Twórca teorii elit Vilfredo Pareto twierdził, że elita to wybrańcy, ludzie uszeregowani według wielkości wpływów, władzy politycznej i społecznej oraz jednostki szczególnie wprawne, o najwyższych zdolnościach

³⁶ T.B. Bottomore, *Elites and Society...*, *op. cit.*, s. 4.

³⁷ M. Senkowska-Gluck, *Pojęcie elity i jego przydatność do badań* [w:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, *op. cit.*, s. 25.

³⁸ K. Szafer, *Znamierowski i Tocqueville – dwa podejścia do elity w demokracji*, „Colloquia Communia” 2002, nr 2, s. 438.

³⁹ S. Grodziski, *Uwagi o elicie społecznej Galicji 1772–1848 r.* [w:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁰ J. de Pina-Cabral, A. Pedroso de Lima (red.), *Elites: Choice, Leadership and Succession*, Berg, New York 2000, s. 2.

⁴¹ R.D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1976, s. 122.

⁴² S.L. White, O. Krysztanovskaya, *From Power to Property: The Nomenclatura in Post-Communist Russia* [w:] G.J. Gill (red.), *Elites and Leadership in Russian Politics: Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw 1995*, Macmillan, Houndsmill 1998, s. 81–105.

w swej dziedzinie aktywności (łac. *aristois* – najlepszy dzięki doskonałości, a nie urodzeniu)⁴³. Według Pareto pojęcie „elita” w znaczeniu etymologicznym odnosi się do ludzi, którzy „w swej dziedzinie działania osiągają najwyższe wskaźniki”. Tak wyznaczoną elitę w późniejszym okresie Pareto podzielił na rządzącą i nierządzącą. W podobny sposób elitę ujmował Gaetano Mosca, używając jednak zamiast pojęcia elity wymiennie określeń „klasa polityczna” i „klasa rządząca”. Akcentował przy tym istnienie i znaczenie klasy „pośredniej” między rządzącymi a masami, dodając, że w ustroju, w którym władzę sprawuje arystokracja, klasa rządząca jest stabilna, w demokracji natomiast – opartej na zasadach wyboru i reprezentacji – jest odwrotnie⁴⁴. Zygmunt Bauman, podobnie jak Vilfredo Pareto, również wskazywał na dwa odrębne rozumienia terminu „elita”. Potoczne było związane raczej z kryterium posiadania prestiżu, w którym elita to zespół jednostek wyróżniających się spośród otoczenia pod jakimś względem, uznanym za doniosły w danej zbiorowości. Wartościując ten termin, Bauman zasugerował, że z jednej strony jest to zespół jednostek najwyższej cenionych, przodujących, z drugiej to osoby odgradzające się od ogółu w poczuciu swej faktycznej lub wyimaginowanej wyższości pod konkretnym względem. Socjologiczne rozumienie terminu „elita” – zdaniem Baumana – jest niejednolite, zwykle niesprecyzowane i odnosi się zarówno do kryterium funkcjonalnego, jak i posiadania, ponieważ naukowcy definiują elitę, biorąc pod uwagę najczęściej trzy kryteria: prestiżu, kwalifikacji i władzy. Tak więc elita to warstwa posiadająca w danej społeczności najwyższy autorytet, dysponująca najwyższymi rezultatami i wpływająca na najważniejsze decyzje⁴⁵. Dla Michaela G. Burtona, Richarda Gunthera oraz Johna Higleya elita to „zbiór jednostek, które dzięki swej strategicznej pozycji w kluczowych organizacjach społecznych są w stanie kształtować procesy decyzyjne regularnie i substancjalnie. W skład elit wchodzi głównie decydenci największych – i najbogatszych w zasoby – organizacji i ruchów politycznych, rządowych, militarnych, profesjonalnych, ekonomicznych, komunikacyjnych i kulturalnych”⁴⁶. Według Nodari A. Simonii elita to grupa rządząca w społeczeństwie, która składa się z ludzi podejmujących decyzje o narodowym znaczeniu⁴⁷. Definicja ta nie tylko ogranicza pojęcie elity do kwestii władzy, ale również pomija szczeble niższe – regionalny i lokalny. Leszek

⁴³ R. Herbut, hasło: *Elita* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Alta 2, Wrocław 2004, s. 114.

⁴⁴ B. Dobek-Ostrowska, *Elity polityczne* [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 135.

⁴⁵ *Wielka encyklopedia powszechna*, t. 3, PWN, Warszawa 1964, s. 402–403.

⁴⁶ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1992 [za:] D. Beetham, M. Burton, R. Gunther, J. Higley, A. Lijphart, S.M. Lipset, S. Rokkan, B.I. Page, *Elity, demokracja, wybory*, wybór, oprac. i tłum. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1993, s. 31.

⁴⁷ Zob. N.A. Simonia, *Socialism in Russia: Theory and Practice*, Greenwood Press, Westport, CT 1994.

Kasprzyk, dzieląc elity na *sensu stricto* (utożsamiane z elitą polityczną) i *sensu largo* (utożsamiane z elitą społeczną), wskazał, że te pierwsze to „osoby podejmujące decyzje w sprawach ogólnokrajowych”, a te drugie to „szersza zbiorowość obejmująca nawet kilkaset tysięcy osób”. W ujęciu Kasprzyka można odnaleźć odniesienie zarówno do kryterium funkcjonalnego, jak i posiadania, uważa on bowiem, że osoby z kręgu elit udzielają się w życiu politycznym, posiadają majątki, nienaganne wykształcenie oraz potrzeby kulturalne⁴⁸.

Wywieranie wpływu jako aspekt odróżniający konkretne definicje od pozostałych zastosował m.in. Siegfried Frederick Nadel, który uważał, że elity odnoszą się do faktu istnienia w społeczeństwach warstw ludności aspirujących do osiągnięcia wyższej pozycji, co jest związane z wywieraniem wpływu na losy konkretnej wspólnoty. Stosunkowo wąską i mało precyzyjną definicję elity przedstawił Robert Dahl, twierdząc, że elitę tworzą ludzie, których interesy regularnie przeważają w sytuacji alternatywnego wyboru⁴⁹. Dahl, podkreślający zjawisko rozpraszania władzy w systemie amerykańskiej demokracji, uważał, że rozproszenie to powodowało uwarstwienie elity politycznej, na którą składało się wiele swoistych elit, tworzonych przez ludzi posiadających formalną i nieformalną władzę, a więc tych, których interesy aktualnie dominowały. Dowodem na to jest fakt, że Dahl w swoich analizach ograniczył się do badania problemu istnienia i funkcjonowania władzy oraz elit średniego szczebla wyłącznie wśród zawodowych polityków. Zaszeregowanie tej definicji elity do konkretnego podkryterium jest trudne, lecz sensowne wydaje się zaliczenie jej zarówno do grupy funkcjonalnej, jak i posiadania.

Funkcjonalną definicję elity, w której pojawia się wątek realizacji celów społecznych, odnajdujemy m.in. u Suzanne Keller. Według niej termin „elita” odnosi się przede wszystkim do mniejszości wyznaczonej, by służyć zbiorowości w pewien społecznie ceniony sposób, a znaczące elity są w końcowym rachunku odpowiedzialne za realizację najważniejszych celów wspólnot⁵⁰.

Jak wynika z powyższych rozważań, elitę czy też elity można definiować na różne sposoby, w zależności od kryterium doboru jej członków, ich cech bądź osiągnięć indywidualnych. Kryteria doboru członków są niejako uzależnione zarówno od koncepcji metodologicznych badacza, jak i charakteru społeczeństwa.

Współczesne słowniki i leksykony językowe raczej podobnie definiują kolokwialne rozumienie słowa „elita”. Przedstawiają ją jako: „grupę ludzi wyróżniającą się lub uprzywilejowaną w stosunku do reszty społeczeństwa, ze względu na posiadanie pewnych cech lub dóbr cenionych społecznie”⁵¹, „grupę ludzi przodujących

⁴⁸ L. Kasprzyk, *Elity władzy w Wielkiej Brytanii*, „Studia Socjologiczne” 1967, nr 3, s. 157 [za:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, op. cit., s. 28.

⁴⁹ R.A. Dahl, *Demokracja i jej...*, op. cit.

⁵⁰ S.I. Keller, *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*, Transaction Publisher, New Brunswick, NJ 1991, s. 4–5, 19–20.

⁵¹ E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 185–186.

pod względem prestiżu, kwalifikacji albo władzy w danym środowisku⁵², „grono, zespół ludzi wyróżniających się pod jakimś względem”⁵³, „grupę ludzi wyróżniających się od reszty społeczeństwa ze względu na posiadanie pewnych cech lub dóbr cenionych społecznie”⁵⁴.

Generalnie istnieją dwa główne, lecz bardzo zbliżone do siebie, rozumienia terminu „elita”. Pierwsze, mało precyzyjne, używane jest raczej w języku potocznym, w którym elita określa ogół ludzi wyróżniających się pozytywnie lub uprzywilejowanych w jakimś środowisku⁵⁵. Obok arystokracji obejmuje on wielką burżuazję, wyższe kręgi hierarchii urzędniczej, intelektualistów, generalicję, artystów oraz wielu innych, uznawanych za wyróżniających się czy posiadających kompetencje decyzyjne. Drugie rozumienie terminu „elita”, bardziej naukowe, stosowane jest jako termin fachowy w politologii i socjologii, utożsamiane ze zjawiskiem władzy politycznej, określające gremia przywódcze. Wskazane powyżej dwa kierunki definicji można odnaleźć zarówno u klasyków teorii elit, takich jak V. Pareto, jak i u późniejszych badaczy. Naukowe rozumienie terminu „elita” ma charakter wielopłaszczyznowy i bardziej skomplikowany. Socjologia wyróżnia co najmniej trzy znaczenia tego słowa. Po pierwsze, elita rozumiana jest jako zbiór osób zajmujących kluczowe pozycje w strukturze władzy, których decyzje mają wpływ na całokształt życia danego społeczeństwa. Zostały one wyłonione w wyniku określonych procedur obowiązujących w danych społeczeństwach do pełnienia różnych ważnych funkcji. Są to więc ludzie, którzy pełnią jakieś liczące się funkcje we władzach państwowych, w istniejących partiach politycznych, organizacjach gospodarczych, społecznych czy kulturalnych oddziałujących na życie danego społeczeństwa. Po drugie, przez elity rozumiemy zbiór osób zajmujących najwyższe miejsca na skali autorytetu lub prestiżu ważnej dla danego społeczeństwa, które to osoby na podstawie społecznej akceptacji ich rzeczywistych lub domniemyanych kwalifikacji lub przymiotów (m.in. wybitnych osiągnięć w jakiejś dziedzinie, posiadanego majątku, nawet pochodzenia) zajmują najwyższe pozycje w hierarchii różnych struktur, jakie istnieją w danym społeczeństwie. Po trzecie, elita pojmowana jest jako zbiór osób zajmujących najwyższe miejsca w skali autorytetu lub prestiżu w określonej społeczności ludzkiej ze względu na pewne tradycyjne wartości, które są w niej pielęgnowane. Są to więc elity lokalne czy też środowiskowe, jakie można wyróżnić m.in. w poszczególnych grupach etnicznych⁵⁶.

Kwestią uzupełniającą powyższą próbę systematyzacji terminologicznej jest problem formułowania pojęcia elity. W świetle wspomnianych stanowisk widać,

⁵² W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1983, s. 119.

⁵³ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 188.

⁵⁴ *Słownik języka polskiego*, t. I, PWN, Warszawa 1978, s. 539.

⁵⁵ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

⁵⁶ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce..., op. cit.*, s. 9, 17–18.

że nie ma zgodności, czy elity mają strukturę jednolitą czy złożoną, czy należy więc w odniesieniu do jednej zbiorowości używać terminu „elita” w liczbie pojedynczej czy mnogiej⁵⁷. Trudno zatem rozstrzygnąć dylemat, czy obecnie mamy do czynienia z elitą, czy z pluralizmem elit. Zagadnienie to jest jednak bardzo ważne z semantycznego punktu widzenia, ponieważ nawiązuje do sporu dotyczącego charakteru grup przywódczych. Stosowanie pojęcia „elita” związane jest z koncepcją Charlesa Wrighta Millsa, który grupy przywódcze interpretował jako monolityczną, zintegrowaną warstwę o odrębnej tożsamości i przeciwstawnych interesach względem reszty społeczeństwa.

Właściwsze jednak wydaje się traktowanie tego terminu wielopłaszczyznowo, w tak rozwiniętych społeczeństwach trudno bowiem jest zaliczyć osoby będące elitą w konkretnych kręgach, nie tylko politycznych, do jednej grupy. Paradygmatem badań nad elitami jest zatem założenie, że w demokratycznych systemach elity nie stanowią monolitu, składają się bowiem z wielu części, członów, segmentów czy warstw. Chcąc dokonać szczegółowej analizy elit, należy badać je, biorąc pod uwagę konkretne kryteria. Niezbędne jest więc poznanie wymiarów, pod których kątem wyróżnia się ich typy, rodzaje i struktury.

Powyższe rozważania pokazują, że definicji elit jest bardzo wiele i są one formułowane i wykorzystywane w zależności od potrzeb. Przedstawione definicje odwołują się jedynie do elit w ogólnym znaczeniu tego słowa. W poniższym podrozdziale dokonano natomiast próby usystematyzowania rozwoju definicji elity politycznej oraz porównania jej do elity władzy i klasy rządzącej.

1.3. Elity polityczne oraz pojęcia pokrewne

Istnienie licznych definicji elit wynika z różnorodności teorii, które zmieniały swój kształt i charakter wraz z upływem czasu i ówczesnie panujących warunków społeczno-politycznych. W kolejnych okresach elity postrzegano w bardzo odmienny sposób – przez pryzmat władzy, pełnionych funkcji czy miejsca w strukturze społecznej. Poglądy te przyczyniły się do powstania rozbieżności dotyczących definiowania elit zarówno w ogólnym znaczeniu tego słowa, jak i różnic w opisach elit politycznych, elit władzy, klas rządzących oraz klas politycznych.

Utożsamianie elity z grupą sprawującą władzę polityczną pojawiło się już u „twórców” teorii elit. G. Mosca dzielił społeczeństwo na rządzących i rządzonych. V. Pareto podzielił elitę na rządzącą i nierządzącą, a koncepcję cyrkulacji oparł jedynie na tej pierwszej. Późniejsi badacze, np. T.R. Dye, uznali, że „elita to niewielu, którzy mają władzę w społeczeństwie”, natomiast John Scott zdefiniował

⁵⁷ R. Koziół, *Lokalne elity polityczne, wybrane zagadnienia terminologiczne i aspekty teoretyczne* [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa*, Profesja, Kraków 2006, s. 414–415.

elitę jako ugrupowanie społeczne, którego członkowie zajmują podobnie korzystne pozycje kierownicze w społecznej dystrybucji władzy i które są powiązane z sobą demograficznymi procesami cyrkulacji i interakcji⁵⁸. Traktowanie elity wyłącznie w odniesieniu do kwestii sprawowania władzy przedstawił również Moshe M. Czudnowski, uznający, że możliwe jest rozważenie tego terminu w sposób ogólny, czyli obejmujący władzę, autorytet oraz role przywódcze. W jego rozumieniu elity polityczne łatwo zdefiniować, ponieważ są określane w terminach pozycji i usankcjonowanej władzy⁵⁹. Lasswell wskazał, że „elity mogą zostać zdefiniowane jako ci członkowie grupy funkcjonalnej, organizacji społecznej czy społeczeństwa, którzy sprawują najwięcej władzy”. Ponadto badacz ten powiązał pojęcie elity z koncepcją klasy, którą postrzegał jako „wielki zbiór osób zaangażowanych w działania dające im podobny stosunek do określenia i dystrybucji jednej lub więcej specyficznych wartości”. Zdaniem Lasswella klasa rządząca cieszy się preferencyjnym udziałem zarówno we władzy, jak i w innych istotnych wartościach, a zatem może być określana w kategoriach klasy społecznej. To właśnie z klasy rządzącej rekrutuje się elity, z których można jeszcze wyodrębnić tzw. jądro władzy oraz kadre. Zagadnieniem elity politycznej Lasswell zajął się dopiero na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, uznając, że stanowią ją „posiadacze władzy w instytucjach politycznych”. Elita polityczna to według niego „formacja społeczna, z której normalnie wywodzą się przywódcy; (...) klasa polityczna to najwyższa klasa władzy”⁶⁰. Problemem relacji pomiędzy pojęciami „elita” oraz „klasa” zajął się również Giddens – według niego w społeczeństwach, w których istnieje wyróżniająca się klasa wyższa, to ona dostarcza większość rekrutów na pozycje elity, tworząc w ten sposób klasę rządzącą czy panującą. Jednakże „starcie teorii elity i teorii klasy prowadzi jedynie do nieporozumień”⁶¹. Należy więc rozróżniać pojęcia klasy oraz elity i starać się unikać takich pojęć jak „klasa rządząca”. W celu uzyskania informacji, w jakim stopniu klasa wyższa (której pozycja opiera się na uprzywilejowanym dostępie do własności prywatnej) stanowi klasę rządzącą, konieczne jest określenie metod, dzięki którym hegemonia ekonomiczna przekształciła się w dominację polityczną. Badanie elit nie może zatem następować w oderwaniu od analizy struktury klasowej konkretnego społeczeństwa.

⁵⁸ J. Scott, *Transformations in the British Economic Elite*, „Comparative Sociology” 2003, vol. 2, no. 1, s. 155–173.

⁵⁹ M.M. Czudnowski, *Toward a Second Generation of Empirical Elite and Leadership Studies* [w:] M.M. Czudnowski (red.), *Political Elites and Social Change: Studies of Elite Roles and Attitudes*, North Illinois University Press, DeKalb, IL 1983, s. 243–255.

⁶⁰ Zob. H.D. Lasswell, *Agenda for the Study of Political Elites* [w:] D. Marvick (red.), *Political Decision-Makers*, Free Press of Glencoe, New York 1961, s. 264–289; D. Janušauskienė, *Post-Communist Democratization in Lithuania: Elites, Parties, and Youth Political Organizations 1988–2001*, Rodopi, Amsterdam–New York 2011, s. 16.

⁶¹ P. Stanworth, A. Giddens (red.), *Elites and Power...*, *op. cit.*, s. IX–XIII.

Rozróżnienia pomiędzy elitą polityczną a innymi pojęciami bliskoznacznymi dokonał również T.B. Bottomore, który określając elitę polityczną na podstawie funkcjonalnej gradacji grup społecznych posiadających istotne znaczenie dla systemu politycznego, do jej składu zaliczył jednostki sprawujące władzę polityczną w społeczeństwie w danym czasie. Klasa polityczna – zdaniem Bottomore’a – jest pojęciem szerszym niż elita polityczna i obejmuje jednostki oraz grupy społeczne aktywnie i intencyjnie zaangażowane w walkę o władzę. Jest to zatem grupa polityków, których aktywność wyznacza znaczącą rolę na scenie politycznej. Zakres pojęcia klasy obejmuje również aktywistów i działaczy partii politycznych znajdujących się poza parlamentem, liderów związkowych, grupy aktywnych politycznie przedsiębiorców, intelektualistów oraz wiele innych osób w różnym stopniu zaangażowanych w życie polityczne. Węższym, mieszczącym się w ramach elity politycznej, pojęciem jest elita władzy tworzona przez osoby, które ze względu na strategiczne usytuowanie w instytucjonalnej strukturze systemu politycznego kontrolują zasoby polityczne o decydującym znaczeniu i zyskują dzięki temu możliwość wywierania wpływu na decyzje władcze. Możliwość takiego wpływu jest zatem silnie związana z pozycją zajmowaną w głównych instytucjach politycznych oraz z kompetencjami przypisanymi danym stanowiskom⁶².

Bottomore wskazał również na różnice między elitą a klasą rządzącą, dzieląc społeczeństwa na takie, w których:

- istnieje zarówno klasa polityczna, jak i elita rządząca;
- nie ma klasy rządzącej, ale jest elita polityczna, która opiera swoją władzę na kontroli administracji i sile militarnej, a nie na własności;
- istnieje wielość elit, bez spójnej i wyraźnej grupy potężnych jednostek⁶³.

David Lane, autor wielu opracowań o tematyce elit w ZSRR i Rosji, uważa, że klasa rządząca „nie odnosi się do decydentów czy jednostek lub grup pełniących rolę władzy, ale do tych, którzy dominują i wykorzystują innych. Pojęcie klasy rządzącej powiązane jest z określoną grupą społeczną, która podziela wspólną pozycję w stosunku do środków produkcji, do państwa i ma wspólny interes w stosunku do innych klas”. Elita natomiast to „grupa osób o autorytatywnej władzy nad pewnymi zasobami lub nad zbiorowościami społecznymi”⁶⁴. Zdaniem Gerharda E. Lenskiego termin „elita” jest w zasadzie niejednoznaczny i mylący, a niejasność ta wynika m.in. z odmienności państw, jak i okresów, które bierzemy pod uwagę. Niejednokrotnie elity są mniej niż klasą, podczas gdy w innych okresach są bardziej znaczące⁶⁵.

⁶² T.B. Bottomore, *Elita: pojęcie i ideologia* [w:] B. Gołębiowski, J. Szczupaczyński (red.), *Socjologia polityki*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, s. 243–244.

⁶³ T.B. Bottomore, *Elites and Society*, op. cit., s. 44.

⁶⁴ D. Lane, *Ruling Class and Political Elites: Paradigms of Socialist Societies* [w:] D. Lane (red.), *Elites and Political Power in the USSR*, Elgar, Cambridge 1988, s. 5–18.

⁶⁵ Por. G.E. Lenski, *Power and Privilege...*, op. cit., s. 74–76.

Poza definicjami, które zrównywały pojęcie elit ze zjawiskami władzy politycznej, w literaturze pojawiły się także opisy elit zwracające uwagę wyłącznie na aspekt ich funkcjonowania w układzie politycznym. Za prekursora terminu „elita władzy” można uznać C.W. Millsa, uważającego, że „w skład elity władzy wchodzi osoby zajmujące stanowiska, które umożliwiają im wzniesienie się ponad środowisko zwyczajnych ludzi. Dzięki temu mogą podejmować decyzje pociągające za sobą doniosłe skutki”⁶⁶. Opierając się na badaniach empirycznych, Mills podkreślał, że elita władzy, do której należą ludzie kontrolujący sferę ekonomiczną, polityczną i militarną, stanowi jedną całość, wykazującą niepokojącą zwartość i stabilność. Z jego poglądami z kolei polemizowało wielu badaczy, m.in. Daniel Bell, Anthony Giddens⁶⁷ oraz Robert Dahl, który podkreślał zjawisko rozpraszania władzy w systemie amerykańskim. Zdaniem Giddensa termin „elita” jest przeznaczony dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w organizacjach i instytucjach. Elity polityczne to najwyżsi urzędnicy państwowi oraz wybrani przedstawiciele polityczni. Do elit społecznych Giddens zaliczył ludzi kontrolujących organizacje niepolityczne. Elita rządząca natomiast „oznacza spójną grupę dzierżącą władzę, stale zdolną do przekonywania innych do swoich opinii”⁶⁸. Wolfgang Reinhard uznał, że elity władzy to grupa ludzi, którzy w swoim własnym interesie promują wzrost i siłę mniej lub bardziej trwałej władzy państwowej⁶⁹. Dla Samuela Jamesa Eldersvelda pojęcie elity politycznej odnosi się do szerszej grupy i obejmuje osoby sprawujące władzę na szczycie, jak również ludzi zajmujących niższe pozycje, lecz pełniących ważne funkcje polityczne⁷⁰. Instytucjonalną definicję elity politycznej zaprezentował Kenneth C. Farmer, uznając, że elita polityczna to ludzie piastujący wysokie urzędy polityczne⁷¹. Interesującego rozróżnienia między elitą polityczną a klasą polityczną dokonał Rudranand N. Thakur, dla którego „elita polityczna implikuje mniejszą grupę w obrębie klasy politycznej, obejmuje członków rządu i wyższej administracji, przywódców politycznych, dyrektorów gospodarczych i liderów mas”⁷². Zdecydowanie inne, w zasadzie już nieaktualne, odniesienie władzy

⁶⁶ C.W. Mills, *Elita władzy*, op. cit., s. 2.

⁶⁷ Giddens twierdził, że elita w rozumieniu C.W. Millsa – „zunifikowana i o charakterze konspiracyjnym” – nigdy nie istniała.

⁶⁸ P. Stanworth, A. Giddens (red.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge University Press, Cambridge 1974, s. 2; zob. M. Dogan (red.), *Elite Configurations at the Apex of Power*, International Studies in Sociology and Social Anthropology, Brill, Leiden 2003, s. 6.

⁶⁹ W. Reinhard, *Introduction. Power Elites, State Servants, Ruling Classes, and the Growth of State Power* [w:] W. Reinhard (red.), *Power Elites and State Building*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 6.

⁷⁰ S.J. Eldersveld, *Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1989, s. X.

⁷¹ Zob. K.C. Farmer, *The Soviet Administrative Elite*, Praeger, New York 1992, s. 80.

⁷² R.N. Thakur, M.K. Gaur (red.), *Elites: Paradigm and Change in Transnational Perspective*, vol. 1, Indian Institute of Public Administration, New Delhi 1988, s. XIX–XX.

do elity zostało przedstawione przez António Costę Pinto, który opisując rządy António de Oliveiry Salazara⁷³ w Portugalii w połowie XX wieku, zdefiniował ówczesną elitę polityczną jako „niewielką grupę osób należącą do ekskluzywnej i biurokratycznej klasy, zdominowaną przez najwyższych przedstawicieli sił zbrojnych, administracji oraz edukacji”⁷⁴.

Odróżnienia elity politycznej od elity władzy dokonało również wielu polskich badaczy. Zdaniem Jacka Raciborskiego elity polityczne kształtują się same, natomiast „ta część elity, którą nazywamy elitą rządową i która definiowana jest jako grupa osób sprawujących władzę wykonawczą, jest świadomie tworzona, konstruowana”⁷⁵. Formalnym wyrazem powyższego stwierdzenia jest to, że wszystkie stanowiska w obrębie elity pochodzą z nominacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że rządząca część elity politycznej, z której kreowana jest elita rządowa, pochodzi w demokracji z wyborów powszechnych.

Franciszek Ryszka uznał, że „elita władzy to inaczej elita państwowa (pojęcie węższe), ponieważ określa zespół osób, które rzeczywiście uczestniczą w decyzjach politycznych”⁷⁶. Dla Jacka Wasilewskiego elitę władzy stanowi zbiorowość osób zajmujących naczelne pozycje wyznaczone przez strukturę organizacji i instytucji państwowych: to „zbiorowość zajmująca w strukturze naszego społeczeństwa wysoką pozycję i pełniąca w systemie społeczno-politycznym szczególną rolę”⁷⁷. Zdaniem Kazimierza Podoskiego „elita polityczna stanowi stały i dość ograniczony krąg osób, które najbardziej aktywnie i znacząco określają sposób i warunki realizacji interesów danej grupy społecznej. Elita władzy działa w interesie tej lub tych grup społecznych, które reprezentuje”⁷⁸. Włodzimierz Wesołowski definiował elitę władzy jako „produkt struktury politycznej społeczeństwa”, w której skład wchodzi wszystkie jednostki biorące „udział w procesie kształtowania i podejmowania decyzji politycznych”⁷⁹. Tak więc można również do niej zaliczyć zarówno przywódców partyjnych, jak i posłów opozycji. Krzysztof Łabędź przez elitę polityczną rozumie przede wszystkim elitę funkcji, ludzi zajmujących najwyższe pozycje w strukturach

⁷³ António de Oliveira Salazar (1889–1970) – portugalski polityk, profesor ekonomii. W latach 1932–1968 pełnił funkcję premiera, a w rzeczywistości dyktatora.

⁷⁴ A. Costa Pinto, *Elites, Single Parties and Political Decision-Making in Fascist Era Dictatorships*, Instituto de Ciências Sociais, Working Papers, 2001, s. 8, <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2001/WP4-2001.pdf> (dostęp: 27.08.2013).

⁷⁵ J. Raciborski, *Wprowadzenie. Elity rządowe jako przedmiot badań* [w:] J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Trio, Warszawa 2006, s. 9–10.

⁷⁶ F. Ryszka, *Wstęp do nauki o polityce. Uwagi metodologiczne*, PWN, Warszawa–Poznań 1981, s. 123.

⁷⁷ J. Wasilewski, *Społeczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1990, s. 5–6.

⁷⁸ K. Podoski, *Elity polityczne w procesie decyzyjnym* [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne...*, *op. cit.*, s. 151.

⁷⁹ W. Wesołowski, *Klasy, warstwy i władza*, PWN, Warszawa 1974, s. 83.

organizacyjnych służących walce o władzę i jej sprawowaniu. Jego zdaniem elita polityczna składa się głównie z przedstawicieli partii politycznych, a w Polsce też związków zawodowych i niektórych innych organizacji społecznych⁸⁰. Wiesław Hładkiewicz uważa, że elita polityczna „posiada możliwość wywierania wpływu na społeczeństwo poprzez silne związki z władzą. Składa się z osób efektywnie sprawujących władzę w ramach struktur politycznych oraz osób mających wpływ na podejmowanie decyzji, ale nieuczestniczących bezpośrednio w procesie sprawowania władzy”⁸¹. Interesujące podejście do elity politycznej zaprezentowała także Irena Pańków, twierdząc, że jest ona „zbiorem aktorów, z których każdy walczy o przetrwanie, zaistnienie na scenie politycznej, (...) a zadaniem elity pozostaje praca modernizacyjno-reformatorka”⁸². Bogusława Dobek-Ostrowska uznała, że pojęcie klasy politycznej jest szersze niż pojęcie elity politycznej, ponieważ klasa pełni dwie istotne funkcje: rekrutacyjną oraz stabilizującą. Dla Andrzeja Stelmacha i Stanisława Zyborowicza elita władzy jest pojęciem węższym niż elita polityczna. Według badaczy niepoprawne jest zatem traktowanie elity politycznej, elity władzy i elity rządzącej jako synonimów, bowiem elity władzy i elity rządzące są niejako częścią elity politycznej. Zasadne wydaje się także potraktowanie elity rządzącej jako części elity władzy⁸³.

Nietuzinkowego rozróżnienia elit na elitę decyzji i wpływu dokonał W. Wesołowski, akcentując jednocześnie ich wewnętrzną segmentyzację. Zdaniem polskiego badacza proces podejmowania decyzji w demokratycznych systemach odbywa się bowiem na trzech poziomach władzy, co implikuje wewnętrzny podział elity decyzji na: elitę parlamentarną, elitę rządową i elitę sądowniczą. Autor zwraca ponadto uwagę, że elita decyzji nie jest samoistna i odrębna od elity wpływu, lecz raczej stanowi jej część – swoisty podsystem. W łonie elity decyzji ścierają się interesy różnych grup nacisku, partii politycznych itp., wywierając wpływ na proces decyzyjny. Podmioty te dysponują zatem instrumentami wpływu wewnętrznego. Poza nimi do elity wpływu można zaliczyć te podmioty, które posługują się instrumentami wpływu zewnętrznego. Są to rozmaite podmioty formalnej i nieformalnej struktury społeczeństwa. Do formalnych Wesołowski zalicza: pozaparlamentarne partie polityczne, ustrukturyzowane grupy interesu, związki zawodowe, Kościół, organizacje religijne i inne, do nieformalnych natomiast kwalifikuje te podmioty, które nie mają statusu politycznego, ale posiadają

⁸⁰ K. Łabędź, *Zmiana systemu w Polsce a elity polityczne* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne...*, *op. cit.*, s. 143.

⁸¹ W. Hładkiewicz, *Polska elita polityczna w Londynie 1945–1972* [w:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, *op. cit.*, s. 49.

⁸² I. Pańków, *Szkic do portretu zbiorowego elity* [w:] W. Wesołowski, I. Pańków (red.), *Świat elity politycznej*, IFiS PAN, Warszawa 1995, s. 194.

⁸³ A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Elity polityczne a partycypacja polityczna* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne...*, *op. cit.*, s. 53–54.

środki i wpływy wystarczające do realizacji swoich partykularnych interesów (są to np. przedstawiciele świata biznesu)⁸⁴.

Modyfikacje ujęcia Wesołowskiego, oparte na założeniu wewnętrznej segmentyzacji elit, odnajdujemy w wielu opracowaniach poświęconych procesom kształtowania się elity politycznej w III RP⁸⁵. Przykładowo w badaniach z 1998 roku J. Wasilewski wyróżnił pięć podstawowych elementów składowych polskiej elity politycznej: wąską elitę polityczną, którą tworzą parlamentarzyści i liderzy partii; elitę administracyjną złożoną z członków rządu i wyższych urzędników centralnej administracji; elitę mediów, instytucji naukowych i kulturalnych; elitę organizacji pozarządowych; elitę biznesu⁸⁶.

Pomimo iż definicji zarówno elit, jak i pojęć pokrewnych jest bardzo wiele, to brak porozumienia w sprawie ról, funkcji czy rekrutacji do nich powoduje, że badacze definiują je na swój sposób. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że w skład elity władzy wchodzi osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe na szczeblu ogólnokrajowym w dziedzinie zarówno polityki, obronności, jak i finansów. Pojęcie to częściowo obejmuje termin elity politycznej, do której zalicza się osoby sprawujące bezpośrednią władzę polityczną na szczeblu ogólnokrajowym, regionalnym oraz lokalnym. Klasa rządząca to ci wszyscy, którzy ze względu na zajmowane stanowiska państwowe, nie tylko polityczne, w sposób bezpośredni wpływają na decyzje konieczne do sprawnego funkcjonowanie państwa. Klasa rządząca jest zatem terminem ogólnym, obejmującym zarówno elitę władzy, jak i elitę polityczną. Klasę polityczną stanowią natomiast osoby zajmujące stanowiska polityczne czy też naukowo zajmujące się polityką, lecz niemające bezpośredniego wpływu na decyzje polityczne.

Różnorodność ujmowania elit przejawia się nie tylko w odmiennych definicjach, typach czy teoriach. Dowodem złożoności tego zjawiska są także zamiennie stosowane formy przymiotnikowe charakteryzujące poglądy na grupy wpływu politycznego. Poglądy te wyznaczają stanowiska, które określa się jako

⁸⁴ W. Wesołowski, *Klasy, warstwy...*, *op. cit.*; zob. także: W. Wesołowski, I. Pańków (red.), *Świat elity...*, *op. cit.*; W. Wesołowski, J. Wasilewski (red.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, IFiS PAN, Warszawa 1992; A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii...*, *op. cit.*, s. 147.

⁸⁵ Zob. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.), *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995; M. Grabowska, T. Szawiel, *Anatomia elit politycznych. Partie polityczne w postkomunistycznej Polsce 1991–1993*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993; J. Wasilewski (red.), *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1997; W. Wesołowski, B. Post (red.), *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998; J. Wasilewski (red.), *Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991–93*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994; E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

⁸⁶ J. Wasilewski (red.), *Elita polityczna 1998. Raport wstępny z badań „Elita rządząca i władza elity”*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1999, s. 16.

elitarystyczne lub elitystyczne; choć mają one wspólną etymologię, to jednak nie są tożsame. Najogólniej rzecz ujmując, elityzm to koncepcja socjologiczna, zgodnie z którą każde społeczeństwo w sposób konieczny dzieli się na dwie podstawowe kategorie: elity rządzące wyposażone we władzę oraz podporządkowane im masy. Prawdopodobnie ta, zgodnie z sugestiami jej zwolenników, może być również spełniona w społecznościach określających się mianem zbiorowości demokratycznych. Współczesna teoria elit skupia się przede wszystkim na analizach procesu integracji elit z pozostałymi uczestnikami procesów społecznych oraz na roli elit w procesach transformacji ustrojowej. Do klasyków opowiadających się za tą koncepcją zalicza się: Vilfreda Pareto, Gaetano Moscę, Roberta Michelsa. Inna definicja natomiast mówi, że elityzm to „pogląd głoszący słuszność, a nawet potrzebę wyodrębnienia w społeczeństwie elit rządzących, obdarzonych wyjątkowymi uprawnieniami”⁸⁷ i odnosi się tylko do elit posiadających władzę polityczną.

Elitaryzm natomiast to pogląd społeczno-ekonomiczny głoszący konieczność istnienia w społeczeństwie elit, uznający naturalną nierówność obywateli spowodowaną względami rasowymi, religijnymi, etnicznymi, przynależnością klasową, stanową bądź inną, a ponadto optujący za koniecznością podziału społeczeństwa na elity rządzące i masy rządzone. Elitaryzm jest sprzeczny z demokracją i zastrzeżony wyłącznie w kulturze wysokiej. Wykształcenie, zdaniem elitarystów, nie jest konieczne, ponieważ jesteśmy wybrani i to jest wystarczające, albo nie jest potrzebne, gdyż nie jesteśmy wybrani⁸⁸.

Zróżnicowania znaczenia tych określeń wynikają z kilku przesłanek. Można do nich zaliczyć zakres koncentracji władzy, stopień ekskluzywności elit czy też aksjologiczny kontekst pojęcia „elita”. Dla C.W. Millsa, przedstawiciela elitaryzmu, elita polityczna skupia w swoim ręku całą władzę, pozostawiając większości tylko funkcje wykonawcze. Odmiennego zdania są broniący przekonania elitystycznych Michael G. Burton i John Higley. Uznają oni działania kontrolne oraz ograniczające nakierowane na elity polityczne. Biorąc pod uwagę możliwość dostępu do elity, elitaryści zakładają dużą ekskluzywność i hermetyzację swojego środowiska. Elityści natomiast są przeciwni procesom rekrutacji i naboru do elity, uważając, że wejście do jej szeregów powinno być uwarunkowane sprawiedliwą rywalizacją i wzajemną zdrową konkurencją, przejawiającą się np. przez wolne wybory⁸⁹.

Różnice między poglądami elitystów i elitarystów dotyczą również kwestii wartościującego sposobu ujmowania elit. Aksjologiczny kontekst nadawany jest jednak pojęciu elity subiektywnie, w zależności od indywidualnych preferencji światopoglądowych, często związanych z systemem politycznym, w jakim egzystował badacz. Za przykład może tu posłużyć postawa G. Sartoriego, uznającego

⁸⁷ *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

⁸⁸ Por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; *Popularna encyklopedia powszechna*, Fogra, Kraków 1999.

⁸⁹ J. Nocoń, *Elity polityczne*, *op. cit.*, s. 55–65.

siebie za elitarystę⁹⁰. Problem wartościowania terminu „elita” widział już Mosca, który wiedząc o tym, że słowa „elita” oraz „arystokracja” implikują pochwałę tych klas, na oznaczenie rządzącej mniejszości używał pojęcia „klasa polityczna”.

Kolejnym aspektem odróżniającym od siebie elitystów i elitarystów jest ich stosunek do demokracji. Jak wynika z przedstawionych definicji, geneza elitaryzmu tkwi w krytyce demokracji, natomiast elityści dążą do połączenia faktu istnienia elit z władzą ludu.

Ciekawy jest również aspekt funkcjonowania partii politycznych, z teoretycznego punktu widzenia bowiem samo ich istnienie dowodzi elitarystycznego charakteru struktury władzy. Partia polityczna z definicji obejmuje ograniczoną liczebnie grupę ludzi o hierarchicznej strukturze, a na formy i kierunki jej działań zasadniczy wpływ mają gremia kierownicze i aktywiści partyjni⁹¹. Praktycznie jednak rzecz ujmując, w istnieniu partii politycznych można dopatrzeć się podejścia elitystycznego, które przejawia się w swobodnym i otwartym dostępie do niej.

Przeciwieństwo elitaryzmu stanowi natomiast egalitaryzm (fr. *égalitaire* – dążący do równouprawnienia, zrównania). Jest to pogląd społeczno-polityczny zakładający przyrodzoną równość wszystkich ludzi i uznający zasadę równości za podstawę sprawiedliwego ustroju społecznego. Radykalny nurt egalitaryzmu stawia postulat równości ekonomicznej przejawiający się w pełnej równości dochodów, warunków życia, dostępu do dóbr i usług. U jego podstaw leży przekonanie, że wszyscy są równi z natury, a fakt ten ma uzasadnienie w racjach moralnych i poczuciu sprawiedliwości. Na straży przestrzegania równego statusu obywateli stoją instytucje państwa. Idee egalitaryzmu były istotną częścią wszystkich koncepcji utopijnych, zawierających obraz ustroju społeczno-politycznego opartego na bezwzględnej równości społecznej i majątkowej oraz władzy ludu. Egalitaryzm był jednym z naczelných haseł rewolucji francuskiej, a na przełomie XVIII i XIX wieku znalazł także swój wyraz w poglądach przedstawicieli socjalizmu utopijnego. Idee egalitaryzmu odżyły wraz z rozwojem ruchu robotniczego pod koniec XIX stulecia. Naczelne hasło egalitaryzmu domagające się równych praw politycznych dla wszystkich zostało zaadaptowane do demokratycznego modelu państwa. Kwestie egalitaryzmu najsilniej akcentowano w doktrynie marksizmu-leninizmu, anarchizmu oraz różnych nurtach socjalizmu.

Obecnie egalitaryzm rozumiany jest jako równość szans (np. minimalne wynagrodzenie, powszechny dostęp do oświaty) i równość wszystkich obywateli wobec prawa, bez względu na pochodzenie społeczne i różnice etniczne, rasowe, religijne, płci itp. Wątki myśli egalitarnej nadal są widoczne w programach politycznych ruchów lewicowych, np. w niektórych odłamach nowej lewicy czy maoizmie.

⁹⁰ G. Sartori uważa, że koncepcja V. Pareto zawiera w sobie element jakościowy, traktuje bowiem on elitę jako grupę o najwyższym wskaźniku osiągnięć, a więc lepszą od większości (G. Sartori, *Teoria demokracji*, *op. cit.*, s. 181–184).

⁹¹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, W. Sokół, *Teoria partii politycznych*, Morpol, Lublin 2000, s. 26.

Rozdział II

Elity w ujęciu teoretycznym

2.1. Klasyfikacja elit

Analizując historycznie ukształtowane zasady tworzenia się elit i przynależności do nich, można wskazać na kryteria uprawniające do członkostwa w tego rodzaju grupach. Kryteria te pozwalają na klasyfikację oraz określenie ich typów. Za pierwsze, ale raczej anachroniczne już kryterium można uznać uzyskanie odpowiednio wysokiej godności nadanej przez władzę świecką lub duchowną. Drugą cechą, ze względu na którą można dokonać podziału „grup rządzących”, jest dziedziczenie majątku lub uprzywilejowanej pozycji społecznej. Dysponowanie szerokim zakresem władzy w sferze gospodarczej, politycznej czy naukowej jest również ważne z punktu widzenia inherecji do elity. Nieistotne jest jednak źródło danej władzy: czy pochodzi ona z wyborów demokratycznych, uzurpacji, czy też z nominacji. Decydującym wyznacznikiem przynależności do elity jest posiadanie przez daną osobę szczególnie szanowanych w konkretnym społeczeństwie wartości oraz właściwości, które powodują, że staje się ona wyjątkowo przydatna dla określonej zbiorowości i zostaje przez nią przyjęta oraz zaakceptowana⁹².

Biorąc pod uwagę powyższe ogólne kryteria, można wyróżnić następujące elity:

- *ex domini gratia* – powstałe na zasadzie włączenia do nich danej osoby poprzez nadanie określonej godności;
- *ex signi* – ich członkami są osoby, które odziedziczyły tytuły rodowe (są to tzw. elity herbowe);
- *ex virtute*, do których należą ludzie cechujący się szczególnie wysoko cennymi cnotami;
- *ex auctoritate* – utworzone z osób, które posiadają określoną władzę lub kompetencje i pełnią najczęściej funkcje wspomagające w stosunku do naczelnych organów władzy społeczno-politycznej, gospodarczej oraz ideologicznej

⁹² Por. F. Alberoni, *The Powerless "Elite": Theory and Sociological Research on the Phenomenon of the Stars* [w:] S. Redmond, S. Holmes (red.), *Stardom and Celebrity: A Reader*, Sage Publications, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2007, s. 65–74.

(są to tzw. elity biurokratyczne, do których można zaliczyć m.in. wyższych urzędników państwowych lub samorządowych, urzędników administracji gospodarczej, wyższych oficerów wojska i organizacji paramilitarnych oraz wyższych kapłanów);

- *ex aliqua causa* – powstałe na podstawie dowolnych przyczyn, którymi mogą być osiągnięcia, wykształcenie itd.⁹³

Jedną z najwcześniejszych dziewiętnastowiecznych klasyfikacji elit utworzył francuski prekursor socjalizmu Claude Henri de Saint-Simon⁹⁴. W swoim podziale wyróżnił on elity skupiające osoby kierujące nauką, gospodarką oraz sferą kulturalno-religijną. Obserwując we Francji zróżnicowanie burżuazji, wydzielił w jej obrębie dwie części: pierwszą utworzoną przez kupców, rentierów i finansistów oraz drugą, z której – jak twierdził – wywodzą się przywódcy polityczni feudalnej Francji. Do części tej zakwalifikował głównie „prawników”, „frazesowiczów”, „pismaków” oraz innych „metafizyków politycznych”. Przyszłe społeczeństwo Saint-Simon wyobrażał sobie jako ustrój industrialny, w którym zarządzanie znajdzie się w rękach wytwórców. We wspólnocie takiej produkcja będzie organizowana planowo, a jej rozmiary zostaną zdeterminowane potrzebami społecznymi. Własność prywatna, w przeciwieństwie do dziedziczenia, mimo że nie zostanie zniesiona, utraci swój dotychczasowy charakter, ponieważ użytkowanie jej będzie podporządkowane dobru ogółu. Państwo stosownie do potrzeb będzie rozdzielac kredyty inwestycyjne oraz wszelkie środki wytwórcze. Prawo do ich używania określa wyłącznie zdolności. Dochody także nie zostaną zrównane, gdyż będzie obowiązywać zasada „każdemu wedle pracy”⁹⁵. Na szczycie takiego społeczeństwa Saint-Simon umieścił uczonych, artystów i industrialistów, tzn. rzemieślników oraz właścicieli i zarządców przemysłowych zakładów pracy, zmieniając tym samym feudalną hierarchię⁹⁶.

Ciekawą typologię elit politycznych, opartą na metaforze lisów i lwów Nicola Machiavellego, zaprezentował Vilfredo Pareto. Według niego lisy to typowi dyplomaci – a w opinii Pareto matacze, którzy nie lubią rozwiązań siłowych, rzadko dążą do konfrontacji, a do polityki mają podejście pragmatyczne. Ponadto lisy starają się budować szerokie sojusze, nie przywiązują wagi do różnic światopoglądowych, skupiając się raczej na taktycznych porozumieniach. Lisy są zaradne, bardzo kreatywne, dbają o rozwój ekonomiczny, ale nie utożsamiają się z tradycyjnymi wartościami. Do lisich wad można zaliczyć ich korupcjogenność,

⁹³ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 22–23.

⁹⁴ R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 91; Claude Henri de Saint-Simon (1760–1825) uważał, iż rozwój wiedzy musi wpłynąć na przemianę stosunków społecznych. Jego główne dzieła to *Wprowadzenie do prac naukowych XIX wieku* (1807–1808), *Katechizm industrialistów* (1823–1824) i *Nowe chrześcijaństwo* (1825).

⁹⁵ J. Bartyzel, Ł. Dominiak, *W gąszczu socjalizmów. Próba klasyfikacji*, <http://www.cywilizacja.ien.pl/?id=500> (dostęp: 15.07.2013).

⁹⁶ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 24–25.

brak zdecydowania i pobłażliwość dla niejasnych układów na pograniczu świata biznesu i polityki. Zupełnie zdominowane przez lisy elity stają coraz bardziej tchórzliwe i nie potrafią podjąć żadnych trudnych decyzji. Z czasem zatracają nawet instynkt samozachowawczy i nie są już zdolne skutecznie bronić swojej uprzywilejowanej pozycji.

Lwy natomiast – zdaniem Pareto – to politycy silni, zdecydowani i charyzmatyczni, przywiązani do elementarnych grup społecznych, wspólnot religijnych, rodzin i narodów. Władza to dla nich osobista relacja między poddanym a władcą. Lwy preferują rozwiązania siłowe i agresywną politykę zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w kraju. Społeczeństwo dzieli na swoich oraz obcych i nigdy nie szukają szerokich porozumień nad podziałami. Charakterystyczne dla lwich elit są również silne charaktery ich przywódców, którzy nie znoszą konkurencji i osobiste posłuszeństwo czynią absolutnym wymogiem moralnym. Wadami lwów jest ich brawura, pogarda dla kwestii ekonomicznych i talent do wikłania swoich krajów w kosztowne i niemające sensu konflikty. Według Pareto „cyrkulacja elit” polega na cyklicznym (o dłuższych lub krótszych cyklach) zmienianiu się lwów i lisów miejscami u sterów władzy. Stosunkowo dobrze działają elity mieszane, w których obie grupy uzupełniają nawzajem swoje słabości. Stopniowo jednak dana frakcja zaczyna nieuchronnie dominować, co prowadzi do wypychania przedstawicieli obozu przeciwnego poza nawias życia publicznego. Takie działania rodzą zrozumiałe sprzeciw i w sposób naturalny zmuszają wykluczonych do coraz lepszego organizowania się, by z czasem przejąć władzę. W tym samym okresie dominujące elity podlegają natomiast postępującej degradacji. Zdominowane wyłącznie przez lisy kraje stają się więc kleptokracjami zarządzanymi przez biznesowo-towarzyskie kliki. Rządzone przez same lwy państwa stają się zaś krainami zniewolonymi i biednymi, dodatkowo permanentnie skłóconymi z całym światem. Zdaniem Pareto wszelkie odmienne typologie elit oparte na barwach ideologicznych są jedynie powierzchowne. Innymi słowy, zupełnie normalne jest zjawisko istnienia zarówno lisich, jak i lwich wersji konserwatyzmu, liberalizmu i socjalizmu. Zwierzęcy znak ma zawsze większe znaczenie niż ideologia. Ujawnianie się cech lwich i lisich u jednostek jest zdaniem Pareto zdeterminowane przez tzw. rezydua. Są to dość słabo zdefiniowane „osady psychiczne”, które można śmiało potraktować jako wypadkową wychowania i wrodzonych cech charakterologicznych⁹⁷.

Bardziej rozbudowaną od wspomnianych klasyfikację zaproponował Karl Mannheim⁹⁸, który swój podział oparł na trzech kryteriach sterujących selekcją elit. Wyróżnił on:

⁹⁷ J. Pakulski, J. Wasilewski, *Cyrkulacja elit politycznych: od lisów do lwów*, „Studia Socjologiczne” 2006, nr 2.

⁹⁸ Wkład Karla Mannheim’a do socjologii stosunków międzynarodowych w największym zakresie związany jest z jego koncepcją elit społecznych, w tym międzynarodowych, oraz analizą zjawisk liberalizmu, demokracji i wolności. Mannheim interesował się głównie funkcjami zasad wolności i równości w strukturach społeczeństw demokratycznych i totalitarnych.

- kryterium krwi – charakterystyczne dla społeczeństw feudalnych;
- kryterium własności, które w społeczeństwach burżuazyjnych było początkowo wprowadzane jedynie jako uzupełnienie. Kryterium posiadania odnosiło się również do elity intelektualnej, ponieważ wykształcenie było dostępne jedynie dla potomków ludzi zamożnych;
- kryterium osiągnięć, które z czasem stawało się coraz bardziej liczącym się czynnikiem pozycji społecznej⁹⁹.

W społeczeństwie liberalnym Mannheim wyróżnił aż sześć typów elit: polityczne, organizatorskie, intelektualne, moralne, religijne i artystyczne. W opinii Mannheim'a celem elit politycznych i organizatorskich jest integrowanie wielkiej liczby dążeń indywidualnych, natomiast rola elit intelektualnych, artystycznych i moralno-religijnych polega na sublimowaniu energii psychicznej, której społeczeństwo nie zdołało w pełni wyczerpać w codziennej walce o byt, poprzez pobudzenie do zdobywania wiedzy obiektywnej, a także do introwersji, introspekcji, kontemplacji i refleksji¹⁰⁰. Teoria elit Mannheim'a wiąże się z fundamentalnym dla socjologii stosunków międzynarodowych pytaniem o to, jakie kategorie społeczne, gospodarcze, polityczne i intelektualne odgrywają najistotniejszą rolę w kształtowaniu relacji między różnymi typami społeczeństw, w tym między narodami-kulturami i wspólnotami obywatelskimi. Zagadnienie roli elit politycznych i gospodarczych, ich typów „liberalnych” i „konserwatywnych”, posiada zdaniem Mannheim'a decydujące znaczenie dla postulowanych i realizowanych modeli upolitycznienia, prowadzących bądź do totalitaryzmu, bądź do liberalnej demokracji. To elity polityczne, gospodarcze i kulturowe, zwłaszcza liberalne, decydują o losach świata oraz kształcie międzynarodowych relacji. Wojna według Mannheim'a jest częstym sposobem tworzenia międzynarodowych struktur politycznych opierających się na schematach „ograniczonego braku wolności” dla rzesz konserwatywnych ideologii totalitarnych. Przeciwnie, w państwach demokratycznych programy polityczne tworzą liberalne, oświecone elity dążące do zachowania pokoju i stworzenia równowagi opierającej się na proporcjonalnym podziale interesów grupowych. Funkcje elit politycznych i gospodarczych sprowadzają się do tworzenia warunków do racjonalnego, planowego działania, nieograniczającego praw i szans rozwoju innych społeczeństw obywatelskich. W tej mierze koncepcja Karla Mannheim'a stanowi krytyczną reakcję na zagrożenia dla światowego pokoju i ładu politycznego przez systemy totalitarne.

Rola elit intelektualnych jest najczęściej związana z określonym typem racjonalnej organizacji społecznej oraz z zespołem planowanych, uporządkowanych urzędów kulturowych, głównie instytucji stojących na straży ładu aksjologicznego

⁹⁹ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 34; zob. C. Loader, D. Kettler, *Karl Mannheim's Sociology as Political Education*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ 2002, s. 36; J. Evetts, *The Sociology of Educational Ideas*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1973, s. 45.

¹⁰⁰ Zob. K. Mannheim, *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy*, tłum. A. Raźniewski, PWN, Warszawa 1974.

i normatywnego. W zawilej strukturze różnorodnych typów racjonalności społecznej działalność elit twórczych zwykle bywa związana z tzw. dobrym towarzystwem, twórczą arystokracją, kręgami rządzącymi czy klasami wyższymi, które zajmują uprzywilejowane miejsce w hierarchii społecznej. Niezwykle często także aktywność elit intelektualnych służy utrzymywaniu dominującej pozycji stanowej, klasowej bądź prestiżowej wybranych dużych grup społecznych. We współczesnym społeczeństwie na skutek działania rozlicznych mechanizmów, polegających głównie na wzroście ich liczby i zmniejszaniu się w związku z tym siły ich oddziaływania, przełamaniu ich ekskluzywności, zmianach zasad rządzących selekcją członków oraz przemianach ich wewnętrznego składu, rola elit intelektualnych ulega daleko idącej deprecjacji¹⁰¹.

Interesującą typologię elit przedstawili Harold D. Lasswell oraz Abraham Kaplan, którzy zestawili poszczególne rodzaje elit z podstawowymi wartościami, formami rządzenia i postaciami władczymi. Wyróżnili oni następujące typy elit:

- elity sprawujące oficjalną władzę, które funkcjonują, opierając się na biurokratycznym i zhierarchizowanym systemie;
- elity szlacheckie, inaczej zwane arystokratycznymi, których historia powstania sięga „rządów najlepszych” z czasów starożytnych;
- elity sprawiedliwych wyłaniane zarówno spośród kapłanów, jak i z „natchnionych moralnie” osób świeckich;
- elity populistyczne głoszące sztuczną dbałość o interesy ludu;
- elity „mężnych” dążące do sprawowania władzy przez ludzi dzielnych i energicznych. Do tego typu elit zalicza się również pretorianizm, czyli szczególny przypadek sprawowania władzy opierający się na terrorze i przemocy;
- elity bogatych, które dążą do plutokracji, czyli władzy opartej na sile pieniądza – narzędzia służącego do rządzenia masami;
- elity ekspertów odwołujące się do kwalifikacji i kompetencji w celu narzucenia swojej woli i dojścia do władzy;
- elity ideologów, którzy dążą do sprawowania władzy poprzez manipulację różnego rodzaju symbolami, zwłaszcza stanowiącymi przedmiot szczególnego kultu¹⁰².

Oryginalnego, bardzo szczegółowego i skonkretyzowanego podziału elit, opartego na badaniach społeczeństwa amerykańskiego¹⁰³, dokonał C.W. Mills, wyróżniając następujące typy:

- „lokalne sfery towarzyskie”, do których należą ludzie cieszący się prestiżem i władzą w określonych społecznościach lokalnych, najczęściej w małych

¹⁰¹ T. Paleczny, *Socjologia stosunków międzynarodowych. Zarys problematyki*, <http://www.isr.wsmip.uj.edu.pl/documents/3337228/da178161-4def-4929-b586-e89547166fa8> (dostęp: 15.07.2013).

¹⁰² J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 25–27; zob. H.D. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society...*, *op. cit.*

¹⁰³ Por. J. Jang-Hwan, *A Typology of Political Elites and Its Transformation in China: From "Ideology-Oriented/Replacement" Elites to "Fragmented/Reproductive" Elites*, „Asian Perspective” 2013, vol. 37, no. 2 (April–June), s. 255–279.

miejsowościach. Wśród nich Mills zauważył walkę na skalę historyczną oraz podział na starą i nową klasę wyższą. Lokalne sfery towarzyskie tworzą nie tylko hierarchię prestiżu, ale również strukturę władzy, na której szczycie znajduje się zespół klik. Ich członkowie decydują o większości spraw lokalnych, jak również krajowych, gdy dotyczą interesów „gminy”. Do klik należą zwykle przedsiębiorcy i bankierzy starej klasy wyższej. Niżej klik znajdują się „gorliwcy”, należący głównie do nowej klasy wyższej, którzy wykonują zadania „góry”. Do „gorliwców” Mills zalicza: wiceprezesów banków, wyższych urzędników państwowych oraz dyrektorów lokalnych przedsiębiorstw przemysłowych. Niżej w hierarchii znajdują się przewodniczący instytucji społecznych, urzędnicy organizacji oraz dziennikarze. Na samym dole lokalnej sfery towarzyskiej egzystują szeregowi przedsiębiorcy, duchowni, nauczyciele i pracownicy społeczni.

- „Czterysta rodzin metropolii”, do których Mills zaliczył bogate rodziny dążące do utworzenia „śmietanki towarzyskiej Ameryki”. Pomędzy rodami toczyła się, oparta na kategorii pochodzenia, walka o pozycję społeczną. Wskutek ogromnych zmian, zarówno na przestrzeni generacji, jak i na poziomie jednostki, poszanowanie dla pochodzenia rodowego nie zakorzeniło się jednak w Stanach Zjednoczonych.
- „Sławy” – elita utworzona z ludzi tzw. show-biznesu, kina, teatru, sportu itd. Są to osoby wywodzące się z różnych środowisk, które zrobiły karierę. Ich działania mają wartość reklamową i stanowią materiał dla środków informacji, propagandy i rozrywek.
- „Wielcy bogacze” to ludzie zaliczający się do wyższych sfer dzięki posiadanym majątkom. Elita milionerów, bez względu na sposób budowania swojej fortuny, korzysta z określonej władzy i przywilejów, jakie zapewnia im pieniądź.
- „Główni dyrektorzy” to – w odróżnieniu od „prymitywnych przedsiębiorców starego typu” – ludzie umiejący sprawować władzę nad instytucjami dzięki fachowej wiedzy, pracowitości i uczciwości. Wyodrębnienie się tzw. *top managers* było możliwe na skutek rozwoju i biurokratyzacji przedsiębiorstw, którymi mogli zarządzać już tylko specjaliści. „Główni dyrektorzy” to najczęściej ludzie pochodzenia wiejskiego lub ubodzy imigranci, którym udało się wspiąć na szczyty drabiny społecznej.
- „Bogacze świata korporacji” – elita powstała w wyniku przekształcenia klasy posiadającej oraz klasy ludzi pobierających wyższe uposażenia w nowy świat przywilejów, którego podstawą są korporacje. „Magnateria koncernów” poprzez udziały w prywatnych instytucjach wywierała ogromny wpływ na społeczno-gospodarcze oraz polityczne życie państwa.
- „Potentaci wojskowi” to elita, której członkami są kierujący siłami zbrojnymi generałowie i admirałowie. Na jej szczycie stoją szefowie połączonych sztabów wraz z przewodniczącymi.

- „Kierownictwo polityczne” to elita, w której skład wchodzi czołowi politycy partyjni oraz tzw. politycy zawodowi, sprawujący najważniejsze funkcje w administracji rządowej¹⁰⁴.

Powyżej przedstawione typy elit nie są, zdaniem Millsa, wzajemnie od siebie odseparowane. Istnieje bowiem zjawisko wzajemnego przenikania się elit, które polega na przechodzeniu poszczególnych osób z jednej elity do drugiej, najczęściej wyżej notowanej w hierarchii społecznej. Możliwa jest jednak utrata pozycji w elicie i nie zawsze wiąże się to z niewielkimi zasługami danej osoby. Zdarza się, że jest to skutek świadomego działania nowych elit, dążących do likwidacji niewygodnego i groźnego konkurenta¹⁰⁵. Specyficzne uszeregowanie typów elit pokazuje, że „kierownictwo polityczne” jest w zasadzie elitą, która cieszy się największym uznaniem i szacunkiem społecznym. Rozważania C.W. Millsa dowodzą jednak, że istnieje tzw. elita władzy, która wieńczy poszczególne elity, a w jej ścisły skład wchodzi: bogacze, wojskowi i politycy.

Kazimierz Smogorzewski ten szczególny typ elit, który dla Millsa był „elitą władzy”, podzielił na dwie główne grupy. Według wybitnego polskiego dziennikarza zainteresowanego polityką elity rządzące dzielą się na elity idealistyczne, odwołujące się do uczuć religijnych i patriotycznych, oraz elity realistyczne, stwierdzające, że dar spekulacji przeważa nad więzami duchowymi. Z elity realistycznej Smogorzewski wyodrębnił dwie podgrupy, w których członkowie elity albo zadowolają się posiadaniem i sprawowaniem władzy, pozostawiając korzyści swoim zwolennikom, albo są nastawieni na czerpanie konkretnych korzyści z faktu posiadania władzy¹⁰⁶.

Robert Putnam, podobnie jak wielu klasycznych teoretyków, oparł swoje rozważania na temat elit na koncepcji stratyfikacyjnej, polegającej na porównaniu współczesnego społeczeństwa demokratycznego do piramidy. W ujęciu tym warstwy społeczne układają się w logiczną hierarchię, w dużym stopniu zintegrowaną czynnikami podstawowego położenia społecznego, charakterystykami behawioralnymi, sieciami wewnętrznymi powiązań i wspólnymi cechami psychologicznymi. W swojej teorii Putnam szczególnym zainteresowaniem obdarzył warstwę zwierzchnią. Jego zdaniem struktura elity składa się z trzech elementów. Na szczycie piramidy znajdują się osoby mające możliwość podejmowania decyzji na poziomie kraju – elita decyzji, do której zaliczył: prezydentów, premierów, członków rządów oraz szefów najważniejszych instytucji w strukturze władzy państwowej. Kryterium wyróżniające tę grupę to możliwość podejmowania decyzji na najwyższym szczeblu. Nieco niżej ulokowana jest elita wpływu, którą tworzą jednostki pośrednio oddziałujące na decyzje polityczne, czyli urzędnicy

¹⁰⁴ C.W. Mills, *Elita...*, *op. cit.*, s. 37–48, 92–95, 124–127, 157, 196, 227–228, 299.

¹⁰⁵ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 52.

¹⁰⁶ Zob. K. Smogorzewski, *Myśli o integracji Europy Środkowo-Wschodniej 1939–1944*, oprac. J. Smogorzewska, P. Latawski, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2001.

państwowi wyższego szczebla, wielcy właściciele, przemysłowcy oraz przywódcy partyjni. Na samym dole elity funkcjonują tzw. aktywiści polityczni, których rola kończy się na wywieraniu wpływu na władzę. Poniżej warstwy elit znajdują się ludzie uważnie obserwujący życie polityczne, następnie wyborcy, a na samym dole piramidy współczesnego społeczeństwa demokratycznego amerykański badacz umieścił ludzi nieuczestniczących w życiu politycznym¹⁰⁷.

W systemach demokratycznych Putnam podzielił elity na:

- Konsensualne, w których przeważają zachowania pojednawcze, bowiem powstają wszędzie tam, gdzie ich członkowie cenią sobie wartości wewnętrznej zgody. Takie elity cechuje zarówno solidarność w obrębie grupy, jak i dążenie do porozumienia na zewnątrz. W konsekwencji elity konsensualne dają możliwość prowadzenia spójnej i efektywnej polityki. Za przykład może tu służyć Hiszpania po śmierci generała Franco czy Polska w 1989 roku.
- Konkurencyjne – cechujące się ostrym współzawodnictwem w walce o władzę i jej utrzymanie. W przypadku tych elit negocjacje i porozumienie zostają zastąpione przez rywalizację i konfrontację, przybierającą nawet czasem formę wojny pozycyjnej.
- Koalicyjne, które powstają na podstawie elit rywalizacyjnych, gdy niemożliwe jest samodzielne osiągnięcie celów. Przed lub po wyborach dochodzi do zawiązania koalicji, sojuszy bądź układów, co wymusza konieczność przynajmniej częściowej integracji dwóch lub więcej podmiotów, a więc niezbędna jest tu umiejętność negocjowania i dochodzenia do kompromisu¹⁰⁸.

Interesujące spojrzenie na elity przedstawił A. Giddens, który dokonując „segregacji” społeczeństwa, podzielił je na cztery części. Na samej górze znalazły się elity polityczne, elementami pośrednimi były warstwy rekrutacyjne oraz administracyjne, a na samym dole ulokowana została tzw. reszta społeczeństwa. Klasyfikację elit znany angielski socjolog skonstruował natomiast, opierając się na dwóch głównych kryteriach – integracji oraz rekrutacji, wyróżniając następujące ich rodzaje:

- elity jednorodne – cechujące się wysokim stopniem integracji oraz ograniczoną kartą reguł rekrutacji nowych członków;
- elity ustabilizowane – o niskiej integracji i stosunkowo zamkniętej strukturze;
- elity solidarne – charakteryzujące się otwartością i wysoką integracją;
- elity abstrakcyjne – otwarte, lecz o niskiej integracji¹⁰⁹.

W nurcie stratyfikacyjnym mieści się również koncepcja zaprezentowana przez W. Wesołowskiego, który definiuje elitę władzy jako produkt struktury politycznej społeczeństwa. W skład tej struktury wchodzi wszystkie jednostki biorące udział

¹⁰⁷ J. Nocoń, *Elity polityczne*, op. cit., s. 39.

¹⁰⁸ B. Dobek-Ostrowska, *Elity polityczne* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z...*, op. cit., s. 140–141.

¹⁰⁹ A. Giddens, *Elites in the British Class Structure*, „The Sociological Review” 1972, vol. 20, s. 345–372.

w procesie kształtowania i podejmowania decyzji politycznych. W związku z tym, że we współczesnych systemach demokratycznych decyzje te zapadają na trzech poziomach władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej), można mówić o odpowiadających im warstwach elity władzy, stanowiących wspólnie elitę decyzji, nazywaną też elitą wpływu. Wesołowski zwraca uwagę na to, że do elity wpływu zalicza się również podmioty formalnej (pozaparlamentarne partie polityczne, związki zawodowe itp.) i nieformalnej (kręgi, kliki posiadające znaczne środki finansowe) struktury politycznej, które wywierają zewnętrzny wpływ na kluczowe decyzje.

Bardzo aktualnego, mającego odbicie we współczesnych systemach politycznych, podziału dokonali Michael G. Burton, Richard Gunther i John Higley. Wzięli oni pod uwagę dwa podstawowe i uzupełniające się wymiary, a mianowicie stopień strukturalnej integracji oraz zakres porozumienia dotyczący wartości politycznych. Wymiar pierwszy dotyczy istnienia wzajemnych interakcji, powiązań komunikacyjnych oraz oddziaływań pomiędzy różnymi frakcjami. Wymiar drugi natomiast odnosi się do konsensusu elit w zakresie reguł zachowań politycznych i prawomocności istniejących instytucji politycznych. Na podstawie tych wymiarów wyróżnili oni trzy podstawowe typy elit:

- sfragmentaryzowane,
- zintegrowane normatywnie,
- zintegrowane ideologicznie.

Elita sfragmentaryzowana (*disunified elite*), inaczej zwana konkurującą, jest typowa dla demokracji nieskonsolidowanej. W takiej elicie charakterystyczny jest minimalny stopień strukturalnej integracji. Cechuje ją ponadto ostra rywalizacja i konfrontacja oraz dominacja partykularnych interesów. Członkowie należący do elity sfragmentaryzowanej mają niski poziom wzajemnego zaufania i często naruszają reguły systemowe. Traktują politykę w kategoriach walki, a nawet wojny. Najczęściej tego typu elita polityczna dzieli się na frakcje, co skutkuje zwiększeniem ilości koncepcji, przedsięwzięć i planów. Taka różnorodność idei utrudnia dojście do kompromisu, a co za tym idzie – osiągnięcie wspólnego celu. Konsekwencją sfragmentaryzowania elit są ciągle kryzysy oraz niestabilność systemu politycznego, niezależnie od tego, czy ma ona charakter autorytarny, czy formalnie demokratyczny.

Przeciwnieństwem elity sfragmentaryzowanej jest elita zintegrowana normatywnie (*consensually unified elite*). Występuje w niej relatywnie mało frakcji, z których żadna nie dominuje. Frakcje te są ponadto zdolne do konsensusu, co manifestuje się w dogmacie „ograniczonej konkurencji”. Reguła ta zakłada, że instytucje polityczne opierają się na zasadzie politycznej reprezentacji wyborców. W tym typie elit mamy do czynienia z wysokim poziomem porozumienia normatywnego. Jest to demokracja skonsolidowana. Rządy są stabilne i sprawne, lecz osiągnięcie tego poziomu jest uzależnione od odpowiednio wykształconej struktury społecznej.

Elita zintegrowana ideologicznie (*ideologically unified elite*), nazywana również totalitarną, jest niedemokratyczna. Jej niezwykle silna integracja strukturalna oraz

porozumienie dotyczące wartości powodują tak mocne powiązanie frakcji, że są one scentralizowane i zdominowane przez jedną z nich. W skrajnych sytuacjach elita zintegrowana ideologicznie nie dzieli się nawet na żadne podgrupy (przykładem jest PRL, w której formalnie istniały trzy frakcje, w rzeczywistości zaś tylko jedna – PZPR; istniejący wówczas Front Jedności Narodu był strukturą, która w imieniu wszystkich wystawiała listy wyborcze). System rządów związany z integracją ideologiczną elity jest stabilny, co oznacza, że w zasadzie nie zdarzają się zbrojne przewroty, a władza wykonawcza przekazywana jest w sposób pokojowy¹¹⁰. Elita zintegrowana ideologicznie nie dopuszcza żadnych innych ideologii.

Zestawienie wybranych cech, które są charakterystyczne dla każdego z powyższych typów elit, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Typy elit według M.G. Burtona, R. Gunthera i J. Higleya

| Cechy elit | Typy elit | | |
|----------------------------------|---|---|---|
| | sfragmentaryzowana | zintegrowana normatywnie | zintegrowana ideologicznie |
| stopień strukturalnej integracji | minimalny | silny | bardzo silny |
| konsensus | najczęściej brak | istnieje (realizacja polityki w dłuższym okresie) | bardzo sztywny |
| stosunek do systemu politycznego | frakcje często naruszają reguły systemu, prezentują zupełnie różne typy ustroju | frakcje raczej nie działają przeciwko podstawom systemu | frakcje nigdy nie działają przeciwko podstawom systemu |
| działanie frakcji | frakcje konkurują z sobą, żadna nie dominuje | frakcje współdziałają z sobą, żadna nie dominuje | frakcje współdziałają z sobą, są scentralizowane i zdominowane przez jedną z nich |

Źródło: opracowanie własne.

Analogicznego podziału elit dokonali Gwen Moore oraz Gabriel A. Almond. Pierwszy z wymienionych podzielił je na polityczne, urzędnicze, w związkach zawodowych, w mediach i w organizacjach dobrowolnych, drugi natomiast wyróżnił elity: polityczne, administracyjne, biurokratyczne, interesów oraz systemu komunikowania¹¹¹. Zdaniem Siegfrieda Fredericka Nadela elity można podzielić na społeczne, wyspecjalizowane i rządzące¹¹².

¹¹⁰ M.G. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji* [w:] D. Beetham, M.G. Burton, R. Gunther, J. Higley, A. Lijphart, S.M. Lipset, S. Rokkan, B.I. Page, *Elity...*, *op. cit.*, s. 32–34.

¹¹¹ B. Dobek-Ostrowska, *Elity polityczne* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z...*, *op. cit.*, s. 139; zob. M. Vianello, G. Moore (red.), *Women and Men in Political and Business Elites: A Comparative Study in the Industrialized World*, Sage Publications, London–Thousand Oaks, CA–New Delhi 2004; G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, London–Thousand Oaks, CA–New Delhi 1989.

¹¹² S.F. Nadel, *The Concept of Social Elites*, „International Social Science Bulletin” 1956, vol. VIII (3).

Rozlicznych klasyfikacji elit dokonywali oraz w dalszym ciągu dokonują polscy badacze. Zdaniem Czesława Znamierowskiego w odmiennych okresach historycznych różne cechy mogą być społecznie pożądane, dlatego istnieje wiele elit politycznych. Znamierowski, wprowadzając podział elit politycznych ze względu na określone cechy jej członków, wyróżnia:

- elitę walorów – opierającą się na uznanych za wartościowe cechach duszy i ciała człowieka; należą do niej osoby wyróżniające się „wysokimi wartościami moralnymi”;
- elitę rodową – w skład której najczęściej wchodzi elita majątku;
- elitę ludzi ustosunkowanych – którą stanowią osoby związane z przedstawicielami elity społecznej;
- elitę funkcji – obejmującą grupę ludzi zajmujących wysokie stanowiska i pełniących odpowiedzialne funkcje, będących fachowcami o „wysokich wartościach moralnych”;
- elitę zasług – powstającą w wyniku korzystnych dla społeczeństwa działań elity funkcji. Elita zasług gromadzi w swoich szeregach osoby, które szczególnie przysłużyły się rozwojowi społeczeństwa i demokracji;
- elitę godności, czyli zbiór osób, które społeczność uznała za wybitne.

Biorąc pod uwagę stosunek elity do członków własnej grupy i stosunek do mas, Znamierowski wyodrębnił:

- elitę pasożytniczą – której członkowie społeczną solidarność odczuwają jedynie w granicach swojej grupy, a masy są dla nich narzędziem realizacji ich własnych interesów;
- elitę rycerską – która pomimo reprezentowania postawy wyższości wobec mas jest świadoma swoich obowiązków. Członków tej elity charakteryzuje „postawa rycerska”, która przejawia się w przeciwstawianiu się wszelkiemu złu, jakie spotyka społeczeństwo, dbaniu o potrzeby społeczeństwa, a nie elity. Elita rycerska prowadzi masy, ale też domaga się kontroli władzy elit. W obrębie elity nieunikniony jest „konflikt między pierwiastkiem pasożytniczym i rycerskim, ale element rycerski jest przeważający, gdyż najważniejszym kryterium przynależności do elity politycznej są walory moralne”¹¹³.

Ziemowit J. Pietraś, biorąc pod uwagę to, że elity mogą się różnić między sobą w zależności od problemu adaptacji politycznej państwa, czyli określenia swego stosunku do tradycji i nowoczesności, wśród elit politycznych wyróżnił:

- elity kosmopolityczne – popierające nowoczesność nawet wtedy, gdy prowadzi ona do zniszczenia ich tradycji i kultury;
- elity nacjonalistyczne – które idealizując przeszłość, odrzucając nowoczesność i wpływy płynące ze świata zewnętrznego, dążą do izolowania państwa;
- elity kompradorskie – akceptujące zarówno tradycję, jak i nowoczesność, lecz nie w równy sposób dla wszystkich grup społecznych;

¹¹³ Cz. Znamierowski, *Elita i demokracja*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1991, s. 42.

- elity liberalne – traktujące nowoczesność i tradycję jako wartości niekontrydiktoryjne¹¹⁴.

Jacek Wasilewski, nawiązując do neofunkcjonalnego paradygmatu elistycznego, wyróżnił trzy typy elit politycznych:

- totalitarne (monokratyczne, jednomyślne, ideologicznie zunifikowane),
- podzielone (zdezintegrowane, rozbite),
- pluralistyczne (konsensualnie zjednoczone)¹¹⁵.

Według Romana Wapińskiego istnieją elity rzeczywiste, inaczej zwane samorodnymi, które prestiż zawdzięczają swoim umiejętnościom, oraz kreowane – czyli instytucjonalne (formalne)¹¹⁶.

Janusz Sztumski dzieli elity na utajone i jawne. Do elit utajonych zalicza:

- Mafie – czyli grupy społeczne realizujące swoje egoistyczne cele nie tylko w obrębie jednej konkretnej grupy, lecz w szerszej skali, np. w określonej społeczności lokalnej lub nawet w społeczeństwie, i to z zastosowaniem przymusu. Działalność mafii ma dwoisty charakter: legalny i nielegalny. Legalna działalność łączy się m.in. z prowadzeniem różnych zakładów produkcyjno-usługowych. Mafia posługuje się zarówno środkami dozwolonymi (np. wynagrodzenie za pracę), jak i niedozwolonymi prawem (np. szantaż).
- Grupy nacisku – mniej lub bardziej zorganizowane grupy forsujące interesy tych, którzy je tworzą oraz ich klienteli, należących do rozmaitych kategorii społecznych albo środowisk.
- Kliki – małe grupy społeczne istniejące w obrębie większych grup. Powstają w sposób swobodny, spontaniczny, dlatego są zaliczane do grup nieformalnych. Podejmują one różnorodne wysiłki zmierzające do kształtowania w sposób zakulisowy struktury, w jakiej funkcjonują, w celu zapewnienia sobie w niej dominującej pozycji czy korzyści. Intencją klik jest zatem możliwie pełne opanowanie struktury, w której istnieją, bez zasadniczej jej zmiany.
- Masonerie – organizacje ponadnarodowe o charakterze świeckim, działające w sposób utajony, głoszące idee kosmopolityczne.

Elity jawne to dla Sztumskiego:

- osoby pełniące kierownicze funkcje w istniejących partiach, związkach i zrzeszeniach;
- osoby zajmujące z tytułu swoich kompetencji wysokie pozycje w hierarchii rozmaitych instytucji państwowych, gospodarczych, terenowych, naukowych, wyznaniowych lub kulturalnych;

¹¹⁴ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998, s. 80–91.

¹¹⁵ J. Wasilewski, *Kontraktowy Sejm jako miejsce formowania się elity politycznej* [w:] W. Wesołowski, J. Wasilewski (red.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, IFiS PAN, Warszawa 1992.

¹¹⁶ R. Wapiński, *Polityka i politycy. O polskiej scenie politycznej XX wieku*, Ossolineum, Wrocław 2006, s. 14.

- ludzie zdolni, dobrze się zapowiadający, którzy mają za zadanie odmłodzić i wzbogacić kadrowo potencjał elity władzy.

Jak wynika z przedstawionych klasyfikacji, współczesne rozumienie elity ma najczęściej charakter instytucjonalny. Do elity zalicza się osoby zajmujące naczelne stanowiska zarówno w instytucjach politycznych, jak i w największych lub najważniejszych organizacjach innego typu, takich jak wojsko, związki zawodowe czy biznes, i w tym sensie jest to pewna grupa zawodowa. W pracach teoretycznych zajmujących się analizą elit zwykle się wyodrębniać kilka różniących się między sobą typów. Za kryterium podziału często przyjmuje się stopień sformalizowania elity, a więc stopień zhierarchizowania grupy, istnienie szczegółowych przepisów postępowania jej członków, określonego mechanizmu przyjmowania nowych członków czy odnawiania się grupy.

Niejasności pojawiają się jednak w kwestii metody wyodrębniania elit politycznych. Różni badacze stosują odmienne kryteria. Zasadniczo pojawiają się trzy główne tendencje w określaniu metod kwalifikowania jednostek do elity: metoda pozycyjna (elitę tworzą osoby zajmujące strategiczną pozycję w państwie), metoda reputacyjna (elitę tworzą osoby, które w mniemaniu opinii publicznej mają istotny wpływ na decyzje państwowe), metoda decyzyjna (elitę tworzą osoby rzeczywiście podejmujące decyzje lub mające na nie istotny wpływ)¹¹⁷.

Analiza powyższych definicji oraz typów elity pokazuje, że nie jest to grupa ani jednolita, ani jednorodna. Ponadto w każdym społeczeństwie o bardziej rozwiniętej strukturze można wyodrębnić istnienie wielu elit o odmiennej specyfice. Różnorodność elit wynika z ich genezy, spełnianych funkcji społecznych, posiadanego autorytetu oraz prestiżu.

Rozpatrywanie pochodzenia konkretnej elity pozwala na dokładne określenie ważnych właściwości umożliwiających jej charakterystykę. Zdecydowanie lepiej odbierana jest elita składająca się z osób o cenionych wartościach i ugruntowanej pozycji niż elita tzw. współczesnych dorobkiewiczów. Ci drudzy bowiem, nie szanując tradycji, w sposób teatralny odnoszą się jedynie do wybranych haseł i odwołują do konkretnych symboli, niszcząc ich prawdziwą wartość. Biorąc pod uwagę miejsce zajmowane przez członków elity w danym społeczeństwie oraz role społeczne, jakie grają ich członkowie, można wyróżnić grupy, których przedstawiciele cieszą się:

- osobistym autorytetem lub prestiżem i ze względu na te cechy spełniają określone funkcje społeczne (np. jako strażnicy szczególnie cennych dla danej społeczności wartości);
- urzędowym autorytetem lub prestiżem, są bowiem zaliczani do grupy ludzi zajmujących strategiczne pozycje w publicznych lub prywatnych organizacjach, które istnieją w danym społeczeństwie.

¹¹⁷ W. Fabisiak, „*Duch rycerski*” czy *przeciętność*? Znamierowski i Tocqueville – dwa podejścia do elity demokracji [w:] A. Wojtaszak, D. Wybranowski (red.), *Wybrane problemy teorii polityki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 45; „Dialogi Polityczne” 2005, nr 5–6, http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/5-6/16_fabisiak.pdf (dostęp: 19.07.2012).

Wspomniane kryterium daje również możliwość wyróżnienia elit utworzonych z osób zaliczanych do wpływowych i zajmujących eksponowane stanowiska w organizacjach liczących się w danym społeczeństwie. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że grupa, której członkowie tworzą pierwszy typ elit (ludzie wpływowi), nie musi być sformalizowana i służy przede wszystkim moralnej stabilizacji, natomiast elity utworzone z osób zajmujących eksponowane pozycje są z natury rzeczy sformalizowane i zaspokajają zwykle tylko materialne potrzeby. Role, jakie odgrywają elity, są również zróżnicowane ze względu na przedmiot i zakres zadań, a także zależą od społeczeństw i systemów politycznych, w jakich funkcjonują. W związku z tym, że elity są wyodrębniane z konkretnych zbiorowości, jakość spełnianych przez nie funkcji zależy wyłącznie od jakości tychże elit. Funkcje, jakie pełnią elity, wskazują ponadto na ich hierarchiczność, która odzwierciedla rozwój społeczny, gospodarczy, polityczny oraz dojrzałość danego społeczeństwa. Bardzo ważną cechą współczesnych elit jest ich stabilność. Chodzi tu zarówno o równowagę wewnętrzną, jak i trwałość zewnętrzną. W rozwiniętych krajach demokratycznych stabilność zewnętrzna elity, szczególnie politycznej, ma charakter względny. Utrata wysokiej pozycji nie eliminuje elity z udziału w życiu politycznym. Odmienną sytuację można zaobserwować w przypadku krajów o systemach pozornie demokratycznych, totalitarnych lub autorytarnych. Tutaj utrata pozycji elity pociąga za sobą pogorszenie położenia jej zwolenników. Stabilność wewnętrzna elit zależy od ich charakteru. Elity z kręgu naukowców, duchowieństwa czy wojskowości są względnie ustabilizowane, natomiast elity władzy cechują się dużą zmiennością niezależnie od systemu politycznego¹¹⁸.

2.2. Filozoficzne i socjologiczne koncepcje rozwoju teorii elit

Pierwsze koncepcje zmierzające do wykazania, że ludzie nie są równi i że nierówność ta uwarunkowana jest różnicami klasowymi, rasowymi, krwi itd., pojawiły się pod koniec XIX wieku¹¹⁹. Od tego czasu wielu naukowców przeprowadziło szereg badań, które stały się podstawą licznych opracowań z niniejszego tematu. Do klasyków w tej dziedzinie zalicza się m.in. G. Moscę, V. Pareto, K. Mannheim, H.D. Lasswella, C.W. Millsa, R. Arona, F. Huntera, R.A. Dahla oraz A. Giddensa. Za najwybitniejszych współczesnych teoretyków uważa się natomiast R.D. Putnama, G. Sartoriego, J. Higleya i R. Burtona¹²⁰. W Polsce badaniem elit zajmowali się m.in. J. Wasilewski, W. Wesołowski, J. Sztumski, Cz. Znamierowski oraz wielu innych wybitnych naukowców.

¹¹⁸ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 50–52.

¹¹⁹ C.W. Mills, *Elita...*, *op. cit.*, s. XIII.

¹²⁰ Zob. G.D. Mitchell (red.), *A New Dictionary of the Social Sciences*, Aldine, New Brunswick, NJ 2007, s. 62–65.

Genezy teorii elitarnych należy poszukiwać w poglądach twórcy włoskiej nauki o polityce Gaetano Moski, który twierdził, że kluczowym zagadnieniem teorii politycznej jest formowanie się i organizacja warstwy kierowniczej¹²¹. Mosca w pracy *Elementi di scienza politica* dokonał podziału na klasy rządzące i rządzone, charakterystyczne dla wszystkich społeczeństw posiadających suwerenność państwową. W swojej koncepcji szczególnie zaakcentował istnienie i znaczenie klasy pośredniej. Klasa rządząca w ujęciu Moski dzieli się na dwie warstwy: pierwsza to osoby zajmujące istotne pozycje w aparacie władzy (klasa *sensu stricto*), druga to biurokracja i klasa średnia – osoby mogące wpływać na życie polityczne, czyli wszyscy mający kompetencje do kierowania krajem (klasa *sensu largo*). Warstwa ta ma charakter wykonawczy, bowiem realizując określone zadania, stanowi rzeczywiste zaplecze elity władzy¹²². Zdaniem Moski jedność i koherentność klasy rządzącej są zabezpieczone przez istnienie wspólnego interesu rządzących oraz modelu organizacyjnego mniejszości rządzonej. Teoria klasy politycznej Moski zakłada, że w ustroju, w którym władzę sprawuje arystokracja, klasa rządząca jest stabilna, natomiast w ustroju demokratycznym klasa ta jest niestabilna, ponieważ wynika to z wyboru jej członków i reprezentacji określonych grup społecznych. Grupa społeczna staje się elitą lub klasą polityczną dzięki organizacji, która pozwala na realizację celów elity. Bez form organizacji formowanie się elit i ich reprodukcja są narażone na niepowodzenie¹²³. Mosca wychodził z założenia, że we wszystkich krajach, które osiągnęły pewien stopień rozwoju kulturowego, władza kierownicza usprawiedliwia swoją siłę, opierając się na jakiejś ideologii, wierzeniu lub poczuciu, które odpowiada danej epoce i stopniowi rozwoju danego narodu, wytwarzając wśród jego członków więź moralną. Poczuciem tym mogła być świadomość narodowa, wola narodu, tradycyjna wierność dochowywana konkretnej dynastii, a także zaufanie do jednostki obdarzonej wyjątkowymi zaletami. Kiedy dana ideologia czy wierzenie obniżały swoją wartość, była to oznaka nadchodzących we władzy zmian, czyli niedalekiej i nieuchronnej rewolucji. Zdaniem Moski przyczyny powodujące zmiany nie wpływały na to, że zawsze mniejsza lub większa część poprzedniej elity przechodziła do nowej ekipy rządzącej¹²⁴.

Koncepcję dotyczącą wymiany elit rozwinął włoski socjolog Vilfredo Pareto, uważany za faktycznego twórcę teorii elit. Należy jednak zauważyć, że Pareto nie od razu posługiwał się terminem „elita”. We wcześniejszych swoich pracach używał terminów „arystokracja” lub „klasa panująca”. Dopiero w jego dziele *Les systèmes socialistes*, które ukazało się w roku 1902, po raz pierwszy mamy

¹²¹ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 12.

¹²² J. Nocoń, *Elity polityczne*, *op. cit.*, s. 74–75.

¹²³ B. Dobek-Ostrowska, *Elity polityczne* [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z...*, *op. cit.*, s. 135.

¹²⁴ I. Wagner, *Kryteria przynależności do elity władzy na tle ewolucji tego pojęcia* [w:] M.S. Szczyński, A. Rosół (red.), *Pokusy nowoczesności...*, *op. cit.*, s. 54.

do czynienia z owym pojęciem. Definicję tego słowa Pareto opublikował kilka lat później – w roku 1916 w *Trattato di sociologia generale*, gdzie elitą nazywa „zbiór osób najlepszych w danej dziedzinie działalności społecznej ze względu na osiągnięte efekty”¹²⁵. Do zbioru tego zaliczył ludzi, którzy np. osiągają najwyższe zarobki, wyróżniają się w konkretnych dziedzinach itd. Elita to zatem wybrańcy, ludzie uszeregowani według wielkości wpływów, władzy politycznej i społecznej oraz jednostki szczególne, o najwyższych zdolnościach w swej dziedzinie aktywności (łac. *aristois* – najlepszy dzięki doskonałości, a nie urodzeniu)¹²⁶. Dla Pareto pojęcie elity jest związane ze stopniem umiejętności w danej dziedzinie działalności ludzkiej. Elitą są zatem ludzie określane jako najlepsi z najlepszych¹²⁷. Na takiej zasadzie tworzą się różne elity: kulturalne, ekonomiczne czy polityczne, które nie muszą się pokrywać w osobach ich uczestników. Według niego strukturę społeczną tworzą elity (składające się z elit rządzących – osób bezpośrednio lub pośrednio grających znaczące role w rządzeniu, i elit nierządzących – obejmujących pozostałych członków) oraz masy. Jeżeli w elicie rządzącej znajdują się osoby najlepsze z uwagi na osobiste zasługi, to następstwem tego jest stabilna równowaga społeczna.

Nie zawsze jednak tak się dzieje. Jeśli ze względu na brak skutecznych zabezpieczeń do grupy elit przenikają np. ludzie o odpowiednich tytułach, pochodzeniu i dochodach, lecz pozbawieni zdolności, czyli władza i zasługi występują rozłącznie, to wtedy następuje cyrkulacja elit. Z czasem powstaje więc różnica między rzeczywistymi kwalifikacjami i zdolnościami elity a zajmowaną przez nią pozycją społeczną. Do elity przedostają się jednostki mierne, w masach natomiast rodzą się jednostki wybitne, co narusza stan równowagi. Krążenie elit Pareto uzasadnia degradującym procesem starzenia się „starej elity”, czyli wręcz biologiczną ułomnością jej przedstawicieli. Zastępowani są oni silnymi i prężnymi jednostkami z nowej elity, tzw. lisami o cechach lwów, wywodzącymi się z mas. W takim ujęciu nie zwraca się większej uwagi na pozycję członków elity, ale raczej na ich cechy osobowe i umiejętności. W teorii Pareto najważniejszym pojęciem jest równowaga społeczna. Nie oznacza to jednak, że w społeczeństwie istnieje doskonała harmonia dążeń, opinii czy interesów. Przeciwnie – życie społeczne opiera się na ciągłym konflikcie i walce. Ścieranie się sprzecznych interesów przyczynia się do ustalenia równowagi społecznej, będącej rezultatem ciągłych akcji i reakcji. Podstawowym konfliktem społecznym jest, według Pareto, walka związana z powstawaniem i upadkiem społecznych elit. Jego zdaniem uprzywilejowana pozycja nie przysługuje elicie raz na zawsze, ale jest do utrzymania

¹²⁵ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 11; zob. V. Pareto, *Trattato di sociologia generale*, Nabu Press, [b.m.w.] 2012.

¹²⁶ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon...*, *op. cit.*, s. 114.

¹²⁷ Pareto nie wartościował terminu „elita”, określając nim zarówno osoby wyróżniające się w sposób pozytywny, jak i negatywny.

tylko tak długo, jak długo jej członkowie umieją się wykazać „najwyższymi wskaźnikami”. Jeżeli następuje nagromadzenie się w klasach niższych jednostek lepszych, i odwrotnie: w klasach wyższych – jednostek gorszych, dotychczasowa równowaga ulega naruszeniu i dochodzi do wyłonienia się nowej elity. Nowa elita dzięki swym zdolnościom, sile i energii wypiera starą elitę, a proces ten jest motorem rozwoju społecznego. Jediną szansą starej elity na przedłużenie swojego panowania i powrót do stabilizacji jest jej otwarcie i przyjęcie do swego grona najwybitniejszych przedstawicieli nowej elity, która kształtuje się w łonie mas. Z kolei najgorsi członkowie starej elity tracą uprzywilejowany status i dołączają do mas. Krążenie elit powoduje, że elita rządząca jest w stanie ciągłego i powolnego przeobrażania się. Jeśli natomiast następuje izolacja elity i brak wymiany (krążenia), dochodzi do obalenia starej elity i przejęcia władzy przez nową, czyli do rewolucji¹²⁸.

Przedstawione powyżej rozważania wyraźnie pokazują, że V. Pareto pozostał pod wpływem G. Moski, lecz wyrażane przez nich poglądy dalekie były nawet od istniejącej wówczas rzeczywistości. Po pierwsze, błędnie upraszczały strukturę społeczeństwa, dzieląc je jedynie na dwie warstwy: elity i istniejące poza nimi masy. Tak zredukowany model można przyjąć w przypadku, gdy szczegółowej analizie mają być poddane jedynie elity. Należy jednak pamiętać, że w rzeczywistości w każdym społeczeństwie wyróżniamy więcej niż dwie klasy elit oraz niezliczoną liczbę warstw ludności. Po drugie, powyżej przedstawione teorie nie uwzględniały istniejących w każdej zbiorowości różnic pozycji ekonomicznych oraz przeciwieństw klasowych ustroju kapitalistycznego¹²⁹. Pomijały ponadto rolę państwa, a także ujmowały elity w sposób ahistoryczny, uznając, że warstwy rządzące i masy w każdym czasie i miejscu są takie same oraz zawsze zachowują się w sposób identyczny, współistniejąc i współdziałając z sobą, co oczywiście nie mogło być prawdą, ponieważ w poszczególnych epokach historycznych, jakie ukształtowały się w procesie rozwoju cywilizacyjnego, w różnych częściach świata wyłoniły się wielorakie elity i masy¹³⁰. Teorie G. Moski oraz V. Pareto ukazały elity oraz zjawiska ich wyłaniania się i cyrkulacji z jednej strony w sposób bardzo ogólny, uproszczony, a z drugiej uniwersalny. Mimo że w ich poglądach istnieje wiele niedomówień, to zawdzięczamy im rozwój socjologicznej teorii elit, ponieważ swoimi koncepcjami sprowokowali liczne polemiki oraz dyskusje wokół elit, a także ich roli i miejsca w społeczeństwie.

Podobnego do Pareto podziału społeczeństwa na dwie grupy dokonał hiszpański eseista i filozof José Ortega y Gasset. Uważał on, że ludzie nie są sobie równi,

¹²⁸ Por. W.J. Samuels, *Pareto on Policy*, Transaction Publisher, New Brunswick, NJ 2012; R. Koziół, *Lokalne elity polityczne, wybrane zagadnienia terminologiczne i aspekty teoretyczne* [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa*, op. cit., s. 414–415.

¹²⁹ M.S. Szczepański, A. Rosół (red.), *Pokusy nowoczesności*, op. cit., s. 54.

¹³⁰ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 12.

ponieważ wkładają różny wysiłek w rozwój człowieczeństwa, czego konsekwencją jest ich podział na masy i elity. Człowiek, który tworzy część masy, jest zadowolony z siebie takim, jakim jest. Człowiek, który stanowi część elity, stawia sobie wymagania i narzuca wysiłek w kierunku rozwoju wewnętrznego. Dla Gasseta masa to „zbiór osób niewyróżniających się niczym szczególnym. Tak więc pod słowem »masy« nie należy rozumieć wyłącznie czy przede wszystkim mas robotniczych. Masy to ludzie przeciętni”¹³¹, będący jedynie powtórzeniem procesu biologicznego. Mniejszość wyróżnia się zawsze jakimiś szczególnymi cechami, natomiast masy są zawsze przeciętne, nijakie, biernie. Członek mniejszości to taki, „który stawia sobie duże wymagania, przyjmując na siebie obowiązki i narażając się na niebezpieczeństwa”. Członkowie mas z kolei „nie stawiają sobie żadnych specjalnych wymagań; dla nich żyć to pozostawać takim, jakim się jest, bez podejmowania żadnego wysiłku w celu samodoskonalenia, to płynąć przez życie jak boja, poddając się biernie zmiennym prądom morskim”. Podziału społeczeństwa na mniejszości i masy nie należy łączyć z podziałem na klasy wyższe i niższe. Członkami klas elitarnych w równym stopniu mogą być ludzie masowi, tak jak zwyczajny robotnik może być uznany za członka mniejszości. Zdaniem Gasseta do XX wieku to mniejszości rządziły masami, co było spowodowane tym, że były one lepiej przystosowane do odgrywania roli przewodniej¹³². Członkowie dawnej arystokracji, aby zdobyć szacunek u biernych mas, musieli się wyróżniać majątkiem i inteligencją, w przeciwnym wypadku bowiem zostawali zdegradowani do ich poziomu. Gasset uważał, że sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z początkiem XIX wieku, kiedy to nastąpił wyraźny postęp we wszystkich dziedzinach życia i masy, osiągając pełnię władzy, zaczęły narzucać mniejszości swoje warunki. Masy, pomimo braku stosownych kwalifikacji i zdolności umysłowych, zaczęły sprawować rządy, sterować nauką i kulturą. Nie zważając na normy prawne, narzucały wszystkim swoje upodobania¹³³.

Według Gasseta masy nie są zdolne do kierowania swoim losem, a działania pozbawione przywództwa elity grożą katastrofą. W prawidłowym społeczeństwie powinna być wyodrębniona elita duchowa, złożona z jednostek troszczących się zarówno o rozwój intelektualny, jak i emocjonalno-wolitywny. Jej celem powinno być tworzenie wartości kulturowych, w tym prawnych, oraz nakreślanie zasad życia zbiorowego zgodnie z interesami wszystkich. Przewodząc masom powinny osoby, które odznaczają się szczególnie wysoką wrażliwością, ponieważ to one potrafią przewidywać przyszłość.

¹³¹ Zob. J. Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid 2005.

¹³² E. Bieńkowska, *Kultura w czasach interregnum. O elitach w społeczeństwie masowym*, „Znak” 2001, nr 555.

¹³³ Zob. J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, tłum. P. Niklewicz, Warszawskie Wydawnictwo Literackie „Muza”, Warszawa 2006.

Ortega y Gasset krytykuje ustrój demokratyczny z dwóch głównych powodów. Pierwszy dotyczy faktu, że władzę w nim zdobywają ludzie przeciętni, co może spowodować stan zagrożenia, bowiem rządy wybranych polityków nieprzygotowanych do tej roli wywołują niezadowolenie i chaos, który umożliwia objęcie władzy przez jednostki silne i narzucające różnorodne formy totalitaryzmu. Gasset krytykuje demokrację, ponieważ w ustroju tym to masy narzucają wszystkim obywatelom własne poglądy i obyczaje. Umysły przeciętne i banalne pragną zniewolić innych swoimi wartościami. Masa to ludzie, którym nie można przypisać jakichś swoistych wartości, gdyż tworzą ją zwykli ludzie, niejednokrotnie zaliczani do warstw inteligencji, ale odznaczający się wąskimi horyzontami myślowymi, nikłą wrażliwością oraz nadmierną specjalizacją. Człowieka tworzącego masę interesuje przede wszystkim własny dobrobyt, nie czuje on więzi z innymi ani też nie ma poczucia odpowiedzialności za sferę kultury. Politycy, starając się uzyskać poparcie mas w kolejnych wyborach, wyrażają ich poglądy, a więc nie służą urzeczywistnianiu ideałów elity¹³⁴.

Nieco inaczej wyłanianie się elit widział Robert Michels, uznawany za typowego przedstawiciela ujęcia organizacyjnego. W jego koncepcji, nazywanej „spiżowym prawem oligarchii”, elity stanowią wytwór systemu organizacyjnego każdego społeczeństwa. Elity polityczne, rekrutujące się spośród ludzi zajmujących najwyższe pozycje w państwie, tworzą swoisty, zamknięty krąg oligarchii, która panując i rządząc, dba o zachowanie własnej uprzywilejowanej pozycji. Każda oligarchia posiada monopol na sprawowanie władzy. Zastąpienie jednej oligarchii przez drugą oznacza przewrót polityczny i zmianę składu elit. Kolejna oligarchia monopolizuje system władzy do momentu, aż nie pojawi się nowa, konkurencyjna warstwa czy kategoria społeczna, zdolna do obalenia dominującej oligarchii i wprowadzenia własnej. Obserwując zjawiska sukcesji władzy we współczesnych społeczeństwach, trudno oprzeć się wrażeniu eksplanacyjnej mocy tej teorii. Przykład Polski i krajów z tzw. byłego bloku komunistycznego wskazuje, że scena polityczna zmierza nieuchronnie do oligarchizacji. Wyłonione obozy polityczne strzegą swojej pozycji przed konkurencją, w coraz większym stopniu zamykając się we własnym kręgu i izolując od wpływu opinii publicznej czy presji mas.

Koncepcje europejskich elitystów zostały przejęte przez socjologów amerykańskich, do których można zaliczyć m.in. H.D. Lasswella oraz C.W. Millsa. Początkowo szkoła „elitologów” skupionych wokół Lasswella wyznawała pogląd, że elita to grupa ludzi wpływowych otrzymujących najwięcej z tych wartości, które są przedmiotem starań i przyswajania w społeczeństwie, a więc dochód, bezpieczeństwo, szacunek, prestiż itd. Wobec powyższego „za elitę należy uznać

¹³⁴ M. Szyszkowska, *Dwie odmiany racjonalizmu*, psr.racjonalista.pl/rtf.php/s,2405 (dostęp: 16.07.2013); por. M. Stampacchia, *Critical Elite Theory* [w:] R.E. Weir (red.), *Class in America: An Encyclopedia*, Greenwood Publishing Group, Westport 2007, s. 178–179.

tych, którzy otrzymują najwięcej tego, co jest do otrzymania”¹³⁵. W latach czterdziestych XX wieku Lasswell odrzucił dystrybucyjną teorię elity i sformułował inną, w której wiązał istnienie elit z miejscem zajmowanym w danym układzie społecznym, politycznym oraz pozycją w różnego rodzaju instytucjach. Według tej teorii elita to grupa ludzi, która ma możliwość udziału w podejmowaniu ważnych decyzji. Najistotniejszym jednak elementem tego podejścia jest twierdzenie, że o przynależności do elity nie decydują cechy jakościowe, wartości intelektualne (co odnajdujemy u Pareto) lub cechy fizyczne, lecz miejsce zajmowane w danym układzie społeczno-politycznym i pozycja w określonych instytucjach.

Lasswell interpretował elitę na trzy sposoby:

- jako elitę władzy,
- jako grupę społeczną posiadającą dostęp do konkretnego rodzaju wartości,
- jako uniwersalną elitę polityczną.

Ponadto uznał, że stosunek do władzy jest podstawowym kryterium podziału społeczeństwa na trzy klasy, i w związku z tym wyróżnił: klasę panującą, klasę zależną, czyli subelitę, oraz klasę poddaną¹³⁶.

Wątek instytucjonalny oraz socjologiczną interpretację przynależności do elity rozwinął C.W. Mills, który na podstawie przeprowadzonych przez Lasswella badań potwierdził wysuniętą tezę, że do elity trafia się ze względu na miejsce zajmowane w strukturze społecznej, politycznej czy gospodarczej danej zbiorowości. Wartości osobiste są w tym przypadku drugorzędne. Badania empiryczne pozwoliły sformułować twierdzenie mówiące, że płaszczyzną formowania się elity jest współegzystencja trzech ogromnych hierarchii instytucjonalnych – tzw. trójkąta władzy, do którego Mills zaliczył aktorów sceny politycznej, przemysłowców oraz dygnitarzy wojskowych. Grupy te jednak jednoczą się tylko w przypadku kryzysów lub zbieżności interesów, lecz na szczytach tych instytucji następuje kumulacja prestiżu, władzy i bogactwa. „Władza nie tkwi w samym człowieku, bogactwo zaś – w osobie bogacza, sława nie jest rzeczą wrodzoną dla żadnej osobowości jako takiej. Aby być sławnym, bogatym i mieć władzę – trzeba mieć dostęp do głównych instytucji, gdyż od stanowisk, jakie się w nich zajmuje, w znacznej mierze zależą szanse posiadania i utrzymania tych cennych atrybutów”¹³⁷. Powstawanie elity – zdaniem Millsa – jest zawsze rezultatem określonej sytuacji w konkretnym społeczeństwie, skutkiem wewnętrznego mechanizmu danych instytucji. „To nie jednostki tworzą swój własny prestiż; poszczególne jednostki mogą aktywnie przyczyniać się do umacniania swego prestiżu i wynoszenia go pod niebiosa jedynie wówczas, gdy istniejące instytucje

¹³⁵ J. Jartyś, M. Kempisty, R. Podgórzanska, Ł. Tomczak, *Elita polityczna – aspekty teoretyczne* [w:] A. Wojtaszak, D. Wybranowski (red.), *Wybrane problemy...*, op. cit., s. 48.

¹³⁶ Zob. H.D. Lasswell, *Agenda for the Study of Political Elites* [w:] D. Marvick (red.), *Political Decision...*, op. cit., s. 264–289.

¹³⁷ C.W. Mills, *Elita...*, op. cit., s. XV, 11–12.

zapewniły im prestiż i możliwość sztucznego pomnażania go¹³⁸. Władza tylko formalnie i teoretycznie należy do ludności, w rzeczywistości znajduje się ona w rękach małych grup, które manipulują pozostałymi, a często również stwarzają pozory i wmawiają podejmowanie decyzji przez lud¹³⁹.

Polemikę z poglądami Millsa opartą na podobnych badaniach empirycznych społeczeństwa amerykańskiego podjął Robert Dahl, który twierdził, że w pierwszej połowie XX wieku w USA nastąpiło przejście od hierarchii władzy, na której szczycie stała klasa panująca, do stanu rozproszenia władzy, tj. do ścierania się licznych niezależnych grup społecznych. W rezultacie tego procesu osoby sprawujące władzę w jednej dziedzinie są tak ograniczone przez opinię wyborców i inne elity, że nie można mówić już o istnieniu klasy panującej. W opinii Dahla elitę tworzą ludzie, których interesy regularnie przeważają w sytuacji alternatywnego wyboru między interesem elity a preferencjami mas¹⁴⁰.

Porównując wnioski obu naukowców, można zauważyć, że perspektywa badawcza Dahla jest znacznie węższa i koncentruje się na analizie funkcjonowania władzy i elit na średnich szczeblach zarządzania, wśród zawodowych polityków. Mills natomiast odwołuje się do szerszego pola badań prowadzonych przez stulecia¹⁴¹.

2.3. Systematyka teorii elit

Elityzm uważany jest za jeden z podstawowych paradygmatów badawczych stosowanych w wyjaśnianiu struktury procesu sprawowania władzy politycznej. Za teoretyczny fundament tego nurtu uznawany jest pogląd mówiący, że każda forma politycznego zorganizowania społecznego wyznacza hierarchiczność jego struktury, która najczęściej porównywana jest z geometryczną figurą trójkąta lub piramidy. Mniejszość znajdująca się zawsze na wierzchołku jest zwykle bardziej upodmiotowiona politycznie niż reszta, co pokazuje, że w każdym społeczeństwie mamy do czynienia z elitami, niezależnie od podziałów klasowych, jakie

¹³⁸ C.W. Mills, *Elita...*, *op. cit.*, s. 367–369.

¹³⁹ Podobne badania jak C.W. Mills, lecz na poziomie regionalnym, przeprowadził w Atlancie Floyd Hunter. Zob. G.W. Domhoff, C.W. Mills, *Power Structure Research, and the Failures of Mainstream Political Science*, „New Political Science” 2007, vol. 29, s. 97–98; zob. G.W. Domhoff, *Atlanta: Floyd Hunter Was Right*, 2005, <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/local/atlanta.html> (dostęp: 9.07.2013). Analizując swoje badania, Hunter stworzył mapę hierarchii i sieć powiązań między biznesmenami, politykami oraz duchowieństwem. Zob. R.M. Vallery, *Political Scientists' Renewed Interest in the Workings of Power*, „Chronicle of Higher Education” 2006, no. 9.

¹⁴⁰ Por. R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 2006, s. 159–166.

¹⁴¹ B. Dobek-Ostrowska, *Elity polityczne* [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z...*, *op. cit.*, s. 135.

w nim istnieją. Ujmując praktycznie rozważania elitystyczne, widać, iż konsensus wśród twórców teorii elit dotyczy nieuchronnego podziału społeczeństwa na elity i masy oraz twierdzenia, że elity cechują się wybitnymi właściwościami zarówno intelektualnymi, jak i moralnymi. Przyczyna tkwi w tym, że wraz z rozwojem społecznym zmieniał się również sposób postrzegania grup realizujących funkcje przywódcze. Permanentna zmiana wizerunku elit uwarunkowana jest również historycznymi względami formowania się ekip przywódczych, ich społecznym statusem, interesami oraz mechanizmami selekcji. Nie bez znaczenia pozostaje również system ekonomiczny i polityczny, a co za tym idzie – wpływ ogółu społeczeństwa na bieg spraw państwowych. Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że pojawiające się ciągle zmiany poglądów na elity polityczne oraz coraz to nowsze koncepcje wyjaśniające mechanizm tworzenia władzy są wyrazem przemian cywilizacyjnych związanych z ustawicznym rozwojem społeczno-ekonomicznym¹⁴². W związku z tym, że na przestrzeni wieków poglądy na temat elit, ich funkcji oraz zasad doboru ulegały ciągłym zmianom, bardzo trudno jest usystematyzować dorobek nurtu elitystycznego. Chcąc jednak dokonać takiej klasyfikacji, należy wziąć pod uwagę wiele wyznaczników, które pozwolą na prezentację koncepcji elit politycznych.

Za jedno z najtrafniejszych kryteriów podziału teorii elit, o rozbudowanym kontekście funkcjonalnym, uznaje się stosunek do przypisywanej elitom w poszczególnych koncepcjach roli w systemie politycznym. Biorąc pod uwagę to kryterium, Zbigniew Blok wyróżnia cztery typy ujęć, do których kwalifikuje poszczególne teorie. Jako pierwsze wyodrębnia teorie, w których elita pełni niezbywalne i bardzo ważne zadania w społeczeństwie i wpływa budująco na jego rozwój. Zmniejszanie ich roli czy pełnionych funkcji spowodowałoby katastrofalne skutki. Do takich teorii Blok zakwalifikował poglądy G. Moski, V. Pareto oraz pierwotną koncepcję H.D. Lasswella. Do drugiej kategorii zaliczył teorie, w których elitom przypisuje się odgrywanie ważnych ról społecznych, ale już bez podnoszenia ich rangi do poziomu prawa społecznego. Przykładem takich teorii może być mutacja myśli Lasswella oraz teorie T. Parsonsa, K. Mannheima, T. Bottomore'a czy J. Higleya. Wśród odmiennych koncepcji znalazły się teorie Georga Simmla oraz Roberta Michelsa, które elitom przypisują konfliktogeny, ale nie zawsze destrukcyjny charakter. Ostatni typ teorii współtworzą te koncepcje, które nadają elitom wyłącznie konfliktogeny i destrukcyjny charakter, czyli m.in. idee odnoszące się do materializmu historycznego (Marks, Engels)¹⁴³.

Odmienny podział teorii elit przedstawiła Agnieszka Pawłowska, dzieląc je z punktu widzenia funkcjonalnego i konfliktowego. Jej zdaniem przedstawiciele nurtu funkcjonalnego uważają, że elita polityczna ze względu na rolę i funkcje realizowane w systemie społecznym jest niezbędnym jego elementem, koniecznym

¹⁴² J. Nocoń, *Elity polityczne, op. cit.*, s. 13.

¹⁴³ Zob. Z. Blok, *Teorie struktur i zmian...*, *op. cit.*

do prawidłowego funkcjonowania. Do teorii zawierających aspekt funkcjonalny Pawłowska, podobnie jak Z. Blok, zalicza poglądy K. Mannheim, H.D. Lasswella, T. Bottomore'a oraz J. Higleya. Konfliktowe ujęcie elit można natomiast odnaleźć u M. Webera, J. Burnhama, R. Michelsa, C.W. Millsa i Ortegi y Gasseta¹⁴⁴.

Bardzo podobną klasyfikację do powyższej przedstawił Jacek Wasilewski, który dzieląc teorie na funkcjonalne i krytyczne, uznał, że we współczesnych społeczeństwach industrialnych obecność elit jest konieczna, a wręcz prowadzi do upośledzenia politycznego i wyzysku mas.

Włodzimierz Wesołowski uważa, że można wyróżnić trzy główne podejścia spotykane w studiach nad elitami: stratyfikacyjne, instytucjonalne oraz psychologiczne. Podejścia psychologiczne Wesołowski dopatrywał się zarówno w poglądach Michelsa, jak i Pareto, ponieważ jego twierdzenia o podstawowym podziale ludności na masy i elity oraz twierdzenie o „cyrkulacji elit” są zakorzenione w założeniach o różnicach wyposażenia biologiczno-psychologicznego różnych osób. Jego koncepcja rezyduów i derywacji odwołuje się do emocji i instynktów ludzkich oraz ich nieuświadomionych racjonalizacji. To instynktowne lub emocjonalne siły pchają ludzi w określonych warunkach na szczyty społeczeństwa oraz decydują o sposobach sprawowania władzy. Nieco inna psychologiczna teoria może być wyprowadzona z pism Zygmunta Freuda, ponieważ zarówno on, jak i niektórzy jego uczniowie rekomendowali psychoanalitikom trzymanie w tajemnicy wiedzy o ludzkiej psychice. Jeśli tak by się stało w rzeczywistości, to jedynie psychoanalitiky posiadaliby prawdziwą wiedzę o człowieku i społeczeństwie, co stwarzałoby im olbrzymie szanse manipulacji. Wątki instytucjonalne Wesołowski widział u Webera, Mannheim, Millsa oraz Higleya, a stratyfikacyjne m.in. u Putnama¹⁴⁵.

Zdaniem Jarosława Noconia teorie elit można podzielić na:

- funkcjonalne;
- psychologiczne – których podstawą jest przekonanie, że źródłem podziału na elity i masy są różnorodne predyspozycje psychiczne jednostek (G. Mosca, V. Pareto);
- organizacyjne – za typowego przedstawiciela ujęcia organizacyjnego można uznać R. Michelsa, którego koncepcja opiera się na twierdzeniu, że konsekwencją rozwoju społecznego jest powstawanie organizacji. Tylko ze zorganizowanej grupy osób można bowiem wyodrębnić mniejszość przywódczą;
- ekonomiczne – teorie te opierają się na założeniu, że wyłącznie wyselekcjonowana na podstawie umiejętności grupa, kontrolując sferę ekonomiczną, pośrednio kształtuje życie polityczne i tworzy elitę władzy (J. Mill, A. Hamilton, J. Burnham);

¹⁴⁴ Zob. A. Pawłowska, *Władza, elity, biurokracja...*, op. cit.

¹⁴⁵ W. Wesołowski, *Teoretyczne aspekty badania elit politycznych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.

- instytucjonalne – wiążące fenomen przywództwa z całym układem instytucjonalnym (M. Weber, C.W. Mills, R. Dahrendorf, G.L. Field, J. Higley);
- stratyfikacyjne (R. Putnam, A. Giddens, G. Sartori)¹⁴⁶.

Klasyfikację teorii elit przedstawił także niemiecki badacz Klaus von Beyme. Podzielił on teorie na dwie grupy, biorąc pod uwagę strukturę społeczną oraz kwestie funkcjonowania elit. W obu wskazanych podejściach wyróżnił tzw. mniejszość jako luźną grupę oraz mniejszość zorganizowaną w instytucje. Interesujące, że samo pojęcie grupy społecznej zawiera już w sobie element zorganizowania. Do kategorii mniejszości jako luźnej grupy von Beyme zaliczył ponadto koncepcję klasy politycznej G. Moski, u którego klasa polityczna panowała nad resztą społeczeństwa¹⁴⁷.

¹⁴⁶ J. Nocoń, *Elity polityczne*, *op. cit.*, s. 30–40.

¹⁴⁷ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne* [w:] M. Żyromski, *Teorie elit...*, *op. cit.*, s. 55.

Rozdział III

Wspólnoty lokalne i społeczności regionalne

3.1. Społeczność lokalna jako element struktury społecznej

Każde mniej lub bardziej rozwinięte społeczeństwo funkcjonuje, opierając się na wykształconej, konkretnej strukturze społecznej. W literaturze socjologicznej pojęcie struktury społecznej używane jest w dwóch znaczeniach: statystycznym i socjologicznym. W sensie statystycznym przez strukturę społeczną rozumie się skład ludności ze względu na daną cechę. Pojęcie struktury społecznej w tym sensie znaczy więc w zasadzie to samo co pojęcie składu społecznego. Skład społeczny obejmuje bowiem kategorie ludzi wyodrębnione ze względu na jakieś ważne dla życia społecznego kryteria oraz odzwierciedla stosunki ilościowe między nimi. Struktura społeczna to jednak coś więcej niż skład zróżnicowanych kategorii ludzi. To układ owych kategorii powiązanych systemem stosunków społecznych. Aby zrekonstruować strukturę społeczną, nie wystarczy wyliczyć kategorii i określić proporcji ilościowych między nimi. Należy przede wszystkim odtworzyć sieć powiązań oraz zachodzących relacji. W socjologii w opisie struktury społecznej uwzględnia się z reguły następujące elementy: kryteria podziału społeczeństwa na grupy, charakter i granice grup, cechy określające jednorodność i stopień zróżnicowania wewnętrznego, liczebność, stałość i płynność grup, zależności, różnice, dystanse, hierarchie, styczność, izolację, więzi i antagonizmy zachodzące między nimi, pozycje oraz role w systemie stosunków społecznych, a także przechodzenie jednostek z jednej grupy do drugiej¹⁴⁸.

W najbardziej ogólnym socjologicznym ujęciu pojęcie struktury społecznej oznacza system stosunków społecznych zachodzących między elementami, z których składa się społeczeństwo globalne. W literaturze najczęściej wymieniane są następujące segmenty struktury społecznej: rodziny oraz szersze kręgi pokrewieństwa, społeczności lokalne (zarówno wiejskie, jak i miejskie), zbiorowości regionalne,

¹⁴⁸ J. Błuszkowski, *Struktura społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 11.

grupy społeczno-zawodowe, klasy i warstwy społeczne, związki oraz zrzeszenia, instytucje polityczne, administracyjne, kulturalne i religijne¹⁴⁹.

Zdaniem Stanisława Ossowskiego struktura społeczna jest systemem stosunków, który można sprowadzić do trzech kategorii: stosunków zależności wzajemnych wynikających ze społecznego podziału pracy i funkcji, stosunków zależności jednostronnych wynikających z grupowych przywilejów i upośledzeń, stosunków hierarchii i gradacji. Te trzy kategorie odnajdujemy w strukturze wielkich grup społecznych oraz strukturze społeczeństwa globalnego. Odpowiednio więc w socjologii stosowane są trzy schematy ujmowania struktury społecznej: funkcjonalny, dychotomiczny i gradacyjny. Każdy schemat preferuje określony typ stosunków społecznych, którym wybór schematu nadaje rangę stosunków dominujących w opisywanej rzeczywistości. Wybór ten determinuje przede wszystkim typ i charakter grup społecznych, które w ramach danej teorii społeczeństwa są uznawane za podstawowe człony podziału tworzące strukturę społeczną. Warto zaznaczyć, że do każdego społeczeństwa można jednocześnie odnosić schemat funkcjonalny, schemat dychotomiczny i schemat gradacji, ale można ten sam schemat stosować w różny sposób, wprowadzając inne kryteria podziału¹⁵⁰.

Tabela 3. Koncepcje struktury społecznej

| Kategoria zależności | Koncepcja | Charakterystyka | Przykład |
|---|---------------|---|---|
| Wzajemne zależności wynikające ze społecznego podziału pracy i funkcji | Funkcjonalna | Społeczeństwo jest całością składającą się ze wzajemnie uzależnionych od siebie elementów, dzięki czemu możliwe jest funkcjonowanie i rozwój całej zbiorowości. Wszystkie części są równie ważne. | W średniowieczu istniał podział na: modlących się, wojujących oraz pracujących. |
| Stosunki zależności jednostronnych wynikających z grupowych przywilejów i dyskryminacji | Dychotomiczna | Społeczeństwo podzielone jest dwuczłonowo, biegunowo na przeciwstawne grupy. | Bogaci – biedni; rządzący – rządzeni |
| Stosunki hierarchii i gradacji | Gradacyjna | Społeczeństwo jest hierarchicznym układem grup ludzi wyróżnionych ze względu na stopień natężenia cech ich położenia społecznego: wykształcenia, dochodów, majątku, prestiżu (poważania społecznego). Grupy o zbliżonym stopniu natężenia określonej cechy lub cech stanowią warstwę społeczną. | Bogaci to ludzie z wykształceniem wyższym; Średnio zamożni – ze średnim; biedni – z podstawowym. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Ossowski, *O strukturze...*, op. cit., s. 295–297.

W obrębie każdej struktury społecznej wyróżnia się mikrostrukturę i makrostrukturę. Mikrostruktura jest układem pozycji i ról społecznych w ramach grup

¹⁴⁹ J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1994, s. 53–54.

¹⁵⁰ S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, PWN, Warszawa 1986, s. 14, 120–175, 295–297.

społecznych oraz małych grup wchodzących w skład większych zbiorowości, np. wspólnot rodzinnych, społeczności lokalnych, kręgów rówieśniczych czy towarzyskich. Makrostruktura natomiast jest układem klas i warstw społecznych, grup społeczno-zawodowych, wielkich społeczności terytorialnych.

Dobór kategorii, według których dzieli się zbiorowości ludzkie na określone struktury społeczne, zależy od ich charakteru, jak również od celów badawczych lub praktycznych osoby tworzącej jej obraz.

O kształcie struktury społecznej decyduje wiele różnego rodzaju czynników, które jednocześnie różnicują społeczeństwa. Podziały te bezpośrednio determinują:

- czynniki demograficzne (np. płeć, wiek);
- czynniki ekonomiczne (np. dochód, rodzaj działalności zarobkowej, poziom rozwoju gospodarczego, techniki wytwarzania dóbr materialnych, proporcje między sektorami gospodarki, społeczny podział pracy, zasoby siły roboczej, stosunki własnościowe, rozmiary i struktura wytworzonego dochodu oraz zasady jego podziału);
- czynniki polityczne i ideologiczne (np. stan uprzywilejowania poszczególnych osób czy grup ze względu na dostęp do władzy, przynależność partyjną itp.);
- czynniki terytorialne (np. miasto, wieś) oraz geograficzne (np. ukształtowanie powierzchni, klimat, bogactwa naturalne);
- przynależność etniczna;
- przynależność rasowa;
- przynależność religijna;
- czynniki kulturowe (np. styl życia, wykształcenie).

Jeżeli bierzemy pod uwagę kategorie demograficzne, mówimy o strukturze demograficznej społeczeństwa. Obejmuje ona strukturę wieku, płci, stanu cywilnego oraz stanu rodzinnego ludności. Szersze kategorie wiekowe, grupujące duże serie roczników, tworzą ważną pod względem socjologicznym strukturę pokoleniową. Jeżeli wyodrębniamy kategorie geograficzne, to odtwarzamy strukturę geograficzną ludności określonego kraju. Z kolei kategoryzacja tej ludności dokonana według kryterium typu miejsca zamieszkania stanowi strukturę urbanistyczną.

Powyższe koncepcje społeczeństwa i jego struktury jednoznacznie wskazują na istnienie różnego rodzaju zbiorowości. Rozważając w sposób szczegółowy czynnik terytorialny, społeczność możemy podzielić na: lokalną, regionalną, krajową, kontynentalną oraz globalną.

Społeczności lokalne stanowią jeden z głównych składników struktury społecznej, której instytucjonalnym i politycznym wyrazem jest gmina¹⁵¹. Są to zbiorowości społeczne zamieszkujące określone terytorium, na którym ich członkowie rozwijają

¹⁵¹ M. Szczepański, *Społeczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny* [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska – Europa – Świat*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 123.

Tabela 4. Podział społeczności według zasięgu terytorialnego

| Społeczność | Zasięg terytorialny | Cechy charakterystyczne |
|---------------------|---|---|
| Lokalna | Wieś, osiedle, parafia, gmina, powiat, miasto | Trwały system więzi i interakcji społecznych, poczucie zakorzenienia i przynależności do zamieszkiwanego miejsca. Więzi (również sąsiedzkie) wynikające ze wspólnoty interesów i potrzeb. Formy społecznego współdziałania wspierane np. przez lokalne stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, koła zainteresowań, zorganizowane grupy społeczne, Kościoł. |
| Regionalna | Województwo, region | System więzi społecznych oparty na wspólnych, regionalnych interesach i korzyściach gospodarczo-ekonomicznych oraz kulturowych. Różne formy społecznego współdziałania, np. stowarzyszenia, organizacje. |
| Krajowa | Państwo | Więzi społeczne oparte na wspólnych interesach społeczno-ekonomicznych, bezpieczeństwa, kulturowych, politycznych. |
| Kontynentalna | Zamieszkuje jeden kontynent | Wspólne interesy: polityczne, społeczne, gospodarcze, ekologiczne i kulturalne na danym kontynencie. |
| Globalna (światowa) | Obejmuje ludność całego świata | Wspólne interesy: polityczne, społeczne, gospodarcze, ekologiczne i kulturalne. |

Źródło: opracowanie własne.

codzienną aktywność społeczno-gospodarczą¹⁵². Częściami składowymi społeczności lokalnej są więc rodziny i sąsiedztwa. W specyficzny sposób kształtują one silne, lokalne więzi społeczne oraz różne formy lokalnego życia zbiorowego. Na ich społeczno-kulturową odrębność niejednokrotnie wpływa samoistnie wytwarzany przez nie system kontroli zachowań swoich członków, umiejętne organizowanie działalności kulturalno-edukacyjnej, efektywne kształtowanie opinii publicznej czy zdolność wypełniania praktyk religijnych¹⁵³. Poruszając kwestię odrębności, warto zwrócić uwagę na to, że w społeczeństwach o charakterze bardziej „tradycyjnym”¹⁵⁴ społeczności lokalne mają większą autonomię, własne normy społeczne regulujące ich działania, natomiast w społeczeństwach „nowoczesnych” przeważać zaczyna makrospołeczny układ normatywny, granice społeczności lokalnych ustanawiane są zaś przede wszystkim na podstawie norm prawnych, w mniejszym stopniu istotne są granice kulturowe.

¹⁵² M. Eckert, *Rola samorządnych społeczności lokalnych i regionalnych w epoce globalizacji* [w:] W. Hładkiewicz, A. Małkiewicz (red.), *Globalizacja. Wyzwania dla Polski i regionu lubuskiego*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2003, s. 283.

¹⁵³ J. Sikora, *Lokalne układy społeczne* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001, s. 77.

¹⁵⁴ Społeczeństwo, które nie osiągnęło jeszcze etapu społeczeństwa przemysłowego ani tym bardziej usługowego. Może to być zarówno społeczeństwo rolnicze, jak i pierwotne, charakteryzujące się dużym odsetkiem ludności zamieszkałej na wsiach, wysokim analfabetyzmem, brakiem instytucji formalnej kontroli oraz niewielką rolą pieniądza w handlu.

3.2. Od społeczności lokalnej do wspólnoty regionalnej – przegląd definicji

Termin „społeczność” jest kluczowym, a zarazem niezwykle kontrowersyjnym pojęciem socjologicznym. Jego idea wywodzi się bowiem z dwóch głównych nurtów myśli społecznej, które dotyczą problemu więzi społecznych. Po pierwsze, termin ten może się odnosić do trwałych więzi i kontaktów opartych na osobistych znajomościach osób niekoniecznie związanych terytorialnie. Takie rozumienie społeczności określane jest mianem wspólnoty. Po drugie, termin ten jest często rozpatrywany w kontekście terytorium, definiowanego jako określona przestrzeń geograficzna, i wówczas mamy do czynienia ze zbiorowością¹⁵⁵. Zdaniem Andrzeja Piekary zbiorowość ludzka, gdy wejdzie w wyższe stadium rozwoju, nosi nazwę wspólnoty, która charakteryzuje się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi¹⁵⁶. Biorąc jednak pod uwagę czynnik przestrzenny, możemy mówić o społecznościach lokalnych (jedno siedlisko ludzkie) lub terytorialnych (wielość siedlisk ludzkich).

Precyzyjne zdefiniowanie społeczności lokalnej i powiązanych z nią terminów: wspólnoty lokalnej, lokalności czy lokalizmu, jest zadaniem niezwykle skomplikowanym, mimo że słowa te mają wspólny źródłosłów i pochodzą od łacińskiego *localis*, oznaczającego konkretne miejsce, umieszczenie w szerszej przestrzeni¹⁵⁷.

Trudności spowodowane są bowiem m.in. bardzo dużą liczbą prezentowanych koncepcji, które poniekąd wynikają z kilku nurtów postrzegania przez badaczy życia społecznego¹⁵⁸. Koncepcje te zostały przedstawione w tabeli 3.

Robert E. Park, reprezentujący stanowisko ekologiczne, określił społeczności lokalne jako „biotyczne” i „subbiotyczne” podstawy społeczeństwa, na których oparte są moralne i kulturalne sfery życia¹⁵⁹. Amos H. Hawley, podkreślając naturalny charakter społeczności lokalnej jako odrębnego i samowystarczalnego tworzy, przyrównał ją do organizmu ludzkiego. Leo F. Schnore, uszczegóławiając definicję wspólnoty lokalnej, wyłączył z niej grupy zawodowe, instytucje oraz

¹⁵⁵ *Encyklopedia socjologii*, t. 4: S–Ż, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 98.

¹⁵⁶ A. Piekara, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego* [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 13.

¹⁵⁷ M. Szczepański, *Społeczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny* [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji...*, op. cit., s. 122–123.

¹⁵⁸ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Komandor, Warszawa 2007, s. 163.

¹⁵⁹ R.E. Park, *Human Ecology*, „American Journal of Society” 1936, vol. XLII, s. 4 [za:] J. Turowski, *Socjologia...*, op. cit., s. 212.

Tabela 5. Stanowiska wobec definicji społeczności lokalnych

| Stanowisko | Teoria | Przedstawiciele |
|--------------------------------|---|--|
| Ekologiczne | W społeczności lokalnej, żyjącej na określonej przestrzeni, zachodzą procesy rywalizacji oraz walki o dobra i teren. Teoria ta bada zachowania jednostek na podstawie warunków przestrzenno-geograficznych. | R.E. Park, E. Burgess, R.M. McKenzie, W. Piotrowski |
| Funkcjonalno- -strukturalne | Życie społeczne to pewnego rodzaju system społeczny, składający się z wzajemnie powiązanych z sobą elementów. Do wyjaśnienia procesów zachodzących w systemach lokalnych służą następujące elementy: struktura, układ funkcji i pozycji elementów oraz ich hierarchia, zdolność adaptacyjna systemu i jego specyficzne właściwości. | V. Pareto, R. Merton, R.L. Warren, T. Parsons, J. Turowski |
| Interakcyjne | Najważniejszym zjawiskiem społecznym jest interakcja, rozumiana jako wzajemne oddziaływanie na siebie jednostek poprzez kody kulturowe, np. język. Obecnie wykształciły się dwa nurty: interakcjonizm symboliczny oraz analiza sieci społecznej. | G. Homans, K. Lewin, I.T. Sanders, E. Goffman, E. Lauman |
| Teorii działania | Źródeł tworzenia się społeczności lokalnych należy szukać w rywalizacji i zaspokajaniu celów ekonomicznych, politycznych oraz kulturalnych. Solidarność jest pewnego rodzaju przymusem, który ułatwia zaspokajanie potrzeb. | M. Weber, R.M. MacIver, F. Znaniecki, D. Martindale |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1994, s. 219–229; M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op. cit.*, s. 163–165; *Encyklopedia socjologii*, t. 4, *op. cit.*, s. 97–103.

zakłady. Praktyczne podejście do społeczności wyrażał także wybitny amerykański badacz grup lokalnych Roland Leslie Warren, twierdząc, że „społeczności lokalne to skupienia ludności zamieszkującej w ścisłej bliskości na obszarze, który posiada lokalne zakłady usługowe i handlowe niezbędne dla miejscowej ludności oraz zakłady wytwórcze produkujące towary na szerszy rynek”¹⁶⁰.

Mnogość różnego rodzaju definicji społeczności lokalnej skłoniła w roku 1955 George’a A. Hillary’ego do ich uporządkowania. Przedstawił on 94 warianty objaśnień, wśród których 69 zawierało powtarzające się trzy kluczowe elementy. Zaliczały się do nich: interakcje społeczne, więzi łączące mieszkańców oraz terytorium¹⁶¹. Wydzielone terytorium, jako zasadniczy element definicyjny, występuje również w analizach badań prowadzonych przez Colina Bella oraz Howarda Newby’ego. Do konstytutywnych elementów naukowcy zaliczyli ponadto zbiór instytucji społecznych, które swoim działaniem obejmują członków społeczności lokalnej, oraz poczucie przynależności wyrażone poprzez zaangażowanie w jej sprawy. David B. Clark w swojej definicji także ujął cztery elementy konstytuujące te grupy oraz cztery koncepcje ich pojmowania. Jego zdaniem społeczność

¹⁶⁰ R.L. Warren, *The Community in America*, Rand McNally, Chicago 1963, s. 2.

¹⁶¹ G.A. Hillary, *Definitions of Community: Areas of Agreement*, „Rural Sociology” 1955, nr 20 [za:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 19, 162.

lokalna może być rozumiana jako: miejscowość, zbiorowa działalność, określona struktura społeczna oraz poczucie solidarności¹⁶². Barbara Lewenstein społeczność lokalną (tzw. *community*) określiła jako swoisty układ lokalny składający się z następujących elementów:

- przestrzeni terytorialnej oraz zamieszkujących tę przestrzeń ludzi;
- wspólnych powiązań oraz zależności ludzi i instytucji, sprawiających, że całość jest wewnętrznie zintegrowana, co umożliwia podejmowanie wspólnych działań na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów;
- społecznych interakcji;
- kulturowych i psychospołecznych więzi łączących część lub całość mieszkańców z daną strukturą społeczno-przestrzenną¹⁶³.

Sprecyzowanie i uwydatnienie elementów wspólnych dla większości definicji społeczności lokalnej nie zakończyło dyskusji naukowców na ten temat. Poza wyżej wymienionymi elementami stycznymi w swoich rozważaniach badacze analizowali także kwestie rozwoju społecznego, organizację społeczności oraz ich przemiany.

Duży problem definicyjny stanowi również wykazanie różnicy pomiędzy społecznością lokalną a wspólnotą lokalną. Najprościej rzecz ujmując, społeczność lokalna jest siecią osobistych powiązań, kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowania, które powstają w określonej sytuacji społeczno-gospodarczej i na konkretnym obszarze. Gdy sieć społecznych interakcji i więzi wytworzonych w procesie umożliwiającym osiągnięcie poczucia wspólnych wartości, symboli i tradycji – przy świadomości odrębności i chęci współdziałania – jest bardzo bogata, można mówić o zaistnieniu wspólnoty lokalnej¹⁶⁴. Zdaniem Alasdaira MacIntyre’a, zwolennika wspólnot ponadrodzinnych, ale niższych od państwowych, wspólnota lokalna ma być oparta na teorii dobra oraz na więziach przyjaźni¹⁶⁵. Społeczności lokalne w bardzo dużym stopniu determinuje ich geneza. Najsilniejsze więzy lokalne ujawniają mieszkańcy średniej wielkości wsi o kilkunastowiekowej historii, najmniejsze natomiast występują w wielkomiejskich

¹⁶² D.B. Clark, *The Concept of Community: A Re-Examination*, „The Sociological Review” 1973, vol. 21, no. 3, s. 397–416.

¹⁶³ B. Lewenstein, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 25; zob. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

¹⁶⁴ Typologicznego określenia wspólnoty lokalnej po raz pierwszy dokonał Platon, szacując idealny rozmiar *polis* na poziomie 5 tys. mieszkańców. Według niego w takiej społeczności ludzie znają się bezpośrednio i utrzymują kontakty twarzą w twarz, powyżej tej liczby wzrasta natomiast anonimowość, maleje społeczna kontrola i pojawia się syndrom samotności w tłumie. Zob. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

¹⁶⁵ A. MacIntyre, *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Open Court Publishing, Chicago 2001, s. 8–9, 131–133.

osiedlach, które powstały w ostatnim ćwierćwieczu i są wyrazem urbanizacji życia oraz szybkich przekształceń cywilizacyjnych¹⁶⁶.

Społeczności lokalne, które są zwarte i wyodrębnione terytorialnie, posiadają zwykle cechy wspólnot, wspólnoty natomiast nie dają się sprowadzić do społeczności lokalnych. Wspólnota istnieje i trwa przede wszystkim dzięki określonym stosunkom wewnętrznym w niej panującym, społeczność lokalna zaś dzięki związkom z terytorium, na którym się ukształtowała¹⁶⁷. Należy jednak pamiętać, że w życiu codziennym pojęcia te stosuje się bardzo często wymiennie i uznawane są one za synonimy¹⁶⁸.

Więzi społeczne, tak charakterystyczne dla wspólnot lokalnych do końca XIX wieku wskutek postępu cywilizacyjnego i przemysłowego oraz towarzyszącego im procesu industrializacji i urbanizacji, zaczęły stopniowo słabnąć¹⁶⁹. Zjawiska te stały się więc przyczyną przekształcenia się wspólnot lokalnych, które władaly określonym obszarem, w zbiorowości terytorialne¹⁷⁰. Procesy te jednak nie były wyłącznie samoistne. Za ich przyczynę można bowiem uznać świadomą politykę, która w powojennej Polsce miała na celu zapewnienie wszechwładzy państwa. W rezultacie tych wszystkich zmian wspólnoty i społeczności lokalne stopniowo stawały się niejako wytworami nie tylko procesów uprzemysłowienia, ale także i upolitycznienia¹⁷¹.

Różnica między wspólnotami lokalnymi a zbiorowościami terytorialnymi jest bardzo duża. Po pierwsze, zbiorowość jest pojęciem znacznie szerszym niż wspólnota czy społeczność. Po drugie, jednostki będące członkami zbiorowości terytorialnej żyją obok siebie i zaspokajają swoje potrzeby, ale nie czują się związane ani z zamieszkiwanym przez nie obszarem, ani z sobą nawzajem. Niejednokrotnie również zdarza się, że ich związki są silniejsze z ludźmi spoza układu lokalnego. Ponadto wspólnoty zamieszkują miejsce postrzegane jako „coś” znanego, własnego, natomiast zbiorowości żyją na pewnym terytorium, które zwykle jawi się jako niczyje.

¹⁶⁶ A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego* [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004, s. 54.

¹⁶⁷ M. Mendza-Drozd, P. Frączak, *Wsparcie dla małych bohaterów. Większe dobro wspólne – obywatel Unii w społeczności lokalnej*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 25.

¹⁶⁸ Np. M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 163–165.

¹⁶⁹ I. Ihnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski, *Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 68.

¹⁷⁰ Zdaniem S. Ossowskiego „regionalne zbiorowości to zbiorowości terytorialne, które w większym lub mniejszym stopniu posiadają poczucie swojej odrębności, ale nie uważają się za naród” (S. Ossowski, *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, „Przegląd Socjologiczny” 1947, t. IX, z. 1–4, s. 73–74 [za:] D. Niczyporuk (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*, t. V: *Terytorialne struktury społeczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 170).

¹⁷¹ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 233–235.

Tabela 6. Wspólnota lokalna a zbiorowość terytorialna

| Wspólnota lokalna | Zbiorowość terytorialna |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – zamieszkuje dane miejsce (wytworzone przez społeczność) – zachodzą w niej interakcje społeczne – istnieje więź psychiczna – poczucie wspólnoty z ludźmi zamieszkującymi dane terytorium postrzegane jako „nasze miejsce” | <ul style="list-style-type: none"> – zamieszkuje określone terytorium (wytworzone przez instytucje, np. region) – skupisko zatamizowanych jednostek – skład płynny i zmienny – trudności z nawiązywaniem więzi społecznych – zaspokajanie potrzeb w obrębie terytorium, ale bez więzi |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Szacki, *Historia myśli...*, op. cit., s. 597–598; B. Jałowiecki (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 17–19; J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 49.

Rozkładowi i przekształcaniu wspólnot oraz społeczności lokalnych towarzyszyło również permanentne słabnięcie lokalizmu traktowanego jako „względna autonomia oraz upodmiotowienie konkretnych społeczności lokalnych w zakresie gospodarczym, społecznym i kulturalnym w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego. Oznacza on koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych, a także ich prymat i dominację w stosunku do owego szerszego układu społeczno-przestrzennego, który jest jak gdyby wytwarzany przez te społeczności, a zatem wobec nich wtórny”¹⁷². Lokalizm jednak zawsze przekładał się na politykę państwa. Jego odradzenie się pod koniec XX wieku w największym stopniu spowodowane było nieporadnością centralnej władzy w rozwiązywaniu problemów społecznych. Szczególnie widoczne było to w krajach o ustroju socjalistycznym, w których wszechobecna kontrola otworzyła drogę przemianom demokratycznym. Z czasem zbiorowości terytorialne zaczęły ponownie przeobrażać się w społeczności lokalne, które obecnie działają jednak na zupełnie odmiennych, nowych i dotąd niespotykanych zasadach. Są to społeczności otwarte zarówno na przyływ ludzi z „zewnątrz”, jak i odpływ dotychczasowych członków. Dla nich terytorium stanowi podstawę dobrowolnego zrzeszania się, a autentyczne więzi lokalne, wynikające z tradycji przeszłości, stały się reliktem. Nowe więzy tożsamościowe są kształtowane przez instytucje. W tym modelu społeczności, nazywanym lokalną społecznością samorządową, lokalne elity władzy wyłaniane są poprzez procedury demokratyczne, a członków społeczności cechuje silna identyfikacja z miejscem zamieszkania¹⁷³. Można zatem uznać, że czynnikiem, który katalizuje ten proces przemiany, jest m.in. partycypowanie mieszkańców danego terytorium w życiu społeczno-politycznym, przy czym większe prawdopodobieństwo udziału występuje w przypadku osób o wyższym statusie społecznym¹⁷⁴.

¹⁷² K.Z. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu. Uwagi o politycznych uwarunkowaniach procesów społeczno-gospodarczych* [w:] B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989, s. 24.

¹⁷³ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, op. cit., s. 234–235.

¹⁷⁴ P. Kozarzewski, *Spółczesność i elity o transformacji* [w:] M. Jarosz (red.), *Transformacja, elity, społeczeństwo*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007, s. 61.

Tabela 7. Przyczyny osłabienia i odrodzenia lokalizmu w Polsce po II wojnie światowej

| Przyczyny zachwiania znaczenia społeczności lokalnych | Przyczyny odrodzenia lokalizmu |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – rozproszenie i wymieszanie społeczności lokalnych na skutek wydarzeń II wojny światowej (np. na Dolnym Śląsku po zakończeniu II wojny światowej w wyniku układów jałtańskich w 1945 roku nastąpiło przesunięcie granic, co spowodowało zerwanie historycznej i kulturowej ciągłości tego obszaru) – wykorzenienie całych grup społecznych – niedemokratyczny charakter procedur politycznych po 1945 roku – wzmocnienie roli państwa i ingerencja w społeczności lokalne – procesy modernizacji (industrializacja, urbanizacja, mediatyzacja) | <ul style="list-style-type: none"> – pragmatyczne wykorzystanie kapitału ludzkiego, rzeczowego i społecznego tkwiącego w środowiskach lokalnych – reakcja na nieporadność państwa i centralnej biurokracji w rozwiązywaniu problemów społecznych – aspekt psychologiczny – tęsknota za zakorzenieniem – proces dekoncentracji i decentralizacji władzy – odbudowa społeczeństwa obywatelskiego związana z demokracją oraz integracją europejską – dewiacje i patologie wywołane „samotnością w tłumie” oraz zrywaniem więzi lokalnych stały się impulsem do odtwarzania „tradycyjnych więzi” |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 67; L.K. Gilejko, *Renesans lokalizmu we współczesnym świecie* [w:] L.K. Gilejko (red.), *Lokalizm. Problemy, instytucje i aktorzy*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2007, s. 14–15; K. Zuba, *Komitety obywatelskie na Śląsku Opolskim (1989–1991)*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2000, s. 16–21.

W lokalnych społecznościach samorządowych ważną rolę odgrywali i do dziś odgrywają aktywiści życia publicznego, nazywani inaczej aktorami, liderami lokalnymi czy liderami społecznymi, którzy niejednokrotnie należą do kręgu elit¹⁷⁵. „Liderzy są drożdżami w samoorganizacji społeczności lokalnych dążących do uzgodnionego celu”¹⁷⁶. W społecznościach lokalnych, które kształtowały się w ostatnim półwieczu¹⁷⁷ w wielkich aglomeracjach, takimi liderami najczęściej byli ludzie młodzi, którzy swoją aktywność polityczną rozpoczynali na początku lat osiemdziesiątych jako uczniowie lub studenci. Zwykle podejmowali oni spontaniczne, odważne decyzje, lecz nie oceniali realnie rzeczywistości. W swojej

¹⁷⁵ Aktywiści lokalni szczególną rolę odgrywali na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, podczas reform samorządowych. Walerian Pańko: „Już dziś tworzyć należy regionalne struktury kadr samorządowych, wykorzystując niezbyt bogate doświadczenia własne (raczej z historii) i współczesne doświadczenia krajów Zachodu. Władze samorządowe muszą też – niezależnie od centralnych inicjatyw władz państwowych – tworzyć wydawnictwa i prasę oraz całą infrastrukturę informacji i doradztwa”. Jerzy Reguński: „Samorządy muszą wytworzyć swoje własne siły nacisku. Dzisiaj nie ma jeszcze poważnej siły politycznej, która by miała charakter reprezentacji samorządu” („Wspólnota” 1990, nr 37).

¹⁷⁶ M.W. Sienkiewicz, *Rola liderów lokalnych w rozwoju gmin w Polsce* [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 142.

¹⁷⁷ Liderzy lokalni byli w społeczeństwach obecni od zawsze, ale pełnili nieco inne funkcje i działali na rzecz różnych idei.

działalności, odwołując się do wzorców amerykańskich i zachodnioeuropejskich, bardzo często kierowali się emocjami. W społecznościach charakteryzujących się większą homogenicznością liderami samorządności byli ludzie w wieku średnim o dużym doświadczeniu w pracy organizacyjnej, często związani z ruchem solidarnościowym¹⁷⁸. Uczestnictwo w sprawowaniu władzy samorządowej było dla nich nie tylko potrzebą samorealizacji, ale także dawało poczucie wyższości nad innymi oraz stanowiło źródło dochodów. Najmniejszy odsetek liderów samorządowych stanowili ludzie w podeszłym wieku, zwykle o tradycjach wojskowych oraz inteligenckich. Reprezentowali oni zarówno małe społeczności lokalne, jak i duże aglomeracje. Ich umiejętności przywódcze i organizatorskie były niejednokrotnie rezultatem działań opozycyjnych¹⁷⁹.

Lokalna społeczność samorządowa to jednak nie to samo co wspólnota samorządowa¹⁸⁰, która jest pojęciem znacznie szerszym oraz normatywnym, a nie socjologicznym. Różnicę stanowi ponadto dobrowolność zrzeszania się. Do lokalnej społeczności samorządowej zalicza się osoby zamieszkujące dany obszar, połączone więziami i biorące czynny udział w lokalnym życiu społeczno-politycznym. Wspólnoty samorządowe¹⁸¹ istnieją „z mocy prawa”, ponieważ w świetle polskich ustaw samorządowych tworzą je mieszkańcy gminy, powiatu lub województwa¹⁸². To oni samodzielnie i w ustawowym zakresie decydują o realizacji zadań administracyjnych. Pod tym względem samorząd stanowi więc przymusową korporację prawa publicznego. O tym, że wspólnota samorządowa ma charakter lokalny, świadczy m.in. Ustawa o samorządzie gminnym, której art. 6, ust. 1 mówi, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”¹⁸³. Termin „lokalny” odnosi się zatem głównie do obszaru gminy i powiatu.

¹⁷⁸ Wśród radnych wybranych w wyborach samorządowych 1990 roku 40% w latach 1980–1981 należało do Solidarności, 12% było w różny sposób szykanowanych w stanie wojennym, a około 20% należało do PZPR. Zob. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

¹⁷⁹ A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego* [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny...*, *op. cit.*, s. 60–62.

¹⁸⁰ W skład wspólnoty samorządowej wchodzi zarówno lokalna, jak i regionalna wspólnota samorządowa.

¹⁸¹ W sensie formalnoprawnym wspólnota samorządowa oznacza członków wspólnoty dysponujących czynnym i biernym prawem wyborczym, natomiast w sensie materialnoprawnym – to wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 331.

¹⁸² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576, ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578, ze zm.).

¹⁸³ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, ze zm.).

Województwo z kolei, jako jednostka podziału terytorialnego, obejmuje terytorium znacznie przekraczające obszar potrzebny wspólnotcie lokalnej. W województwie możemy mieć zatem do czynienia ze wspólnotami regionalnymi lub regionalnymi wspólnotami samorządowymi¹⁸⁴. Terminologię tę potwierdza również art. 1, ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa, który mówi, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”¹⁸⁵. Wydaje się jednak, że w chwili obecnej – i prawdopodobnie nawet w odległej przyszłości – polskich regionów (w rozumieniu Thönniesa) nie można jeszcze nazwać wspólnotami, choć niektóre duże społeczności (np. Ślązacy, Górale, Kaszubi) wykazują pewne ich cechy. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że ludność zamieszkującą terytorium województwa nazwiemy społecznością regionalną, a społeczności gmin lub powiatów, w których występują więzi, określimy jako wspólnoty lokalne, jeżeli dodatkowo spełniają one ustalone warunki.

W definicjach wspólnoty lokalnej czy regionalnej, mimo że pojęcia te wymagają ujęcia socjologicznego i filozoficznego, coraz częściej spotykamy się z podejściem administracyjnym i politycznym. Zjawisko to spowodowane jest tym, że obecnie wspólnoty lokalne i społeczności regionalne stanowią podmiot życia politycznego, a ściślej rzecz ujmując – życia samorządowego. Ponadto umiejscawiając wspólnoty/ społeczności w sferze polityki, pełniejsza staje się prezentacja ich samorządowego charakteru¹⁸⁶, a od ich „jakości” zależy kształtowanie się samorządu terytorialnego, rozumianego jako podstawowa forma organizacji lokalnego i regionalnego życia publicznego¹⁸⁷.

3.3. Historia badań nad wspólnotami oraz społecznościami terytorialnymi w Polsce i na świecie

Przedstawienie uniwersalnej definicji wspólnoty jest zadaniem trudnym, gdyż wielość prezentowanych do tej pory koncepcji ujmuje i wyjaśnia w bardzo rozbieżny sposób pojęcie tych grup. Próbę zdefiniowania pojęcia wspólnoty i określenia jej istoty podejmowano już od dawna. Problematyka ta jednak znacznie wcześniej

¹⁸⁴ A. Lutrzykowski, M. Legiędź-Gałuszka, „*Wspólnota samorządowa*” czy „*społeczność lokalna*” (regionalna). *Spór nie tylko semantyczny* [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 13. Podobnego zdania jest także J. Sztumski, który twierdzi, że społeczność regionalna jest jedynie kategorią szerszego pojęcia społeczności lokalnej (J. Sztumski, *Społeczności lokalne jako przedmiot badań socjologicznych* [w:] J. Sztumski, J. Wódz (red.), *Społeczności lokalne regionu Górnego Śląska*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1987, s. 11).

¹⁸⁵ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576).

¹⁸⁶ M. Barański, S. Kątyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 176–177.

¹⁸⁷ A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego* [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny...*, *op. cit.*, s. 54.

pojawiała się w pedagogice niż w socjologii czy politologii. Przedstawiciele socjologii zwrócili uwagę na grupę dopiero w drugiej połowie XIX wieku, kiedy coraz częściej mówiło się o tym, że społeczeństwo składa się z pewnych zbiorowości ludzkich, które charakteryzują się odmienną genezą, strukturą i wielkością oraz pełnią zróżnicowane funkcje. W politologii zainteresowanie wspólnotami datuje się na lata czterdzieste XX wieku, kiedy przedmiotem badań stały się zagadnienia polityki lokalnej postrzeganej przez pryzmat działań lokalnych władz.

Początek analiz nad strukturami społeczno-przestrzennymi związany jest z pracami Frédérica Le Playa, który zainicjował monograficzne badania klasy robotniczej w Europie, uwzględniając środowiskowy i lokalny kontekst egzystencji. W latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku w Stanach Zjednoczonych pojawił się nowy nurt – *community studies*, którego przedstawiciele zwracali szczególną uwagę na miejsce zamieszkania¹⁸⁸. Za pionierów tych badań uznaje się Roberta S. Lynda oraz Helen Merrell Lynd, według których zmiany społeczne wynikały z procesów industrializacji, alienacji i permanentnego wzrostu konsumpcjonizmu. Ponadto analizując społeczeństwo ze względu na istnienie w nim dwóch warstw: tych, którzy są wyżej lub niżej na drabinie struktury społecznej, naukowcy ci doszli do wniosku, że otwarta struktura klasowa, w której o powodzeniu jednostki decydują jej zdolności i pracowitość, jest podstawowym czynnikiem mobilizującym ludzi do pracy na rzecz społeczeństwa. Kolejnego kroku w rozwoju badań dokonał amerykański socjolog William Lloyd Warner, udowadniając, że wnioski wysunięte z obserwacji małych zbiorowości przekładają się na te, które dotyczą makrosocjości. W swoich pracach skoncentrował się on na prestiżu społecznym, którym darzy się jednostki zajmujące określone miejsce w hierarchii społecznej. Uznawał za słuszne postrzeganie społeczeństwa jako tworów wielowymiarowego, przy czym zamierzał badać jedynie te wymiary uwarstwienia społeczeństwa, przez które jednostka była postrzegana jako osiągnąca pewien określony status społeczny. Jego zdaniem klasy społeczne są zbiorowościami ludzi uznającymi samych siebie za zajmujących wyższe lub niższe miejsce w hierarchii społecznej. Ich pozycja społeczna zależy od opinii innych jednostek na ich temat – jednostek, które należą do innych klas społecznych. Warner uważał za najważniejszą klasę średnią.

W historii badań socjologicznych *community studies* zapisały się również dzięki Robertowi E. Parkowi, który kontynuując koncepcję Ferdinanda Tönniesa, zarysował różnicę między wspólnotą a społeczeństwem. Tönnies dokonał bowiem podziału zbiorowości społecznej i wyróżnił wspólnoty i zrzeszenia¹⁸⁹. Swoją klasyfikację oparł na stwierdzeniu, że wszystkie stosunki społeczne są tworem ludzkiej woli, której są dwa rodzaje: pierwszy typ to wola organiczna (inaczej: naturalna), drugi to wola

¹⁸⁸ P. Starosta, hasło: *Spółeczność lokalna, Community studies* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4, *op. cit.*, s. 98–99.

¹⁸⁹ W niektórych tłumaczeniach: „wspólnoty i stowarzyszenia”.

arbitralna¹⁹⁰. Niemiecki socjolog twierdził, że wszystkie rodzaje więzi, w których przeważa wola organiczna, nazywamy wspólnotami, a te kształtowane przez wolę arbitralną – stowarzyszeniami. Według niego wspólnota to rodzaj grupy pierwotnej, która powstała bez ingerencji człowieka, w wyniku określonych ludzkich potrzeb i dążeń. Zrzeszenie natomiast to taka grupa, która w sposób celowy i intencjonalny została utworzona przez człowieka, aby realizować określone zadania. Do zrzeszeń Tönnies zaliczył więc spółki, towarzystwa handlowe, stowarzyszenia oraz wszelkiego rodzaju organizacje, do wspólnot zaś rodziny, społeczności lokalne oraz grupy rówieśnicze. Ich pierwotność wyraża się w tym, że powstały w wyniku spontanicznych relacji międzyludzkich i że są obecne w życiu każdego człowieka od początku powstania gatunku ludzkiego. Wszystkie te wspólnoty odgrywają istotną rolę w kształtowaniu i rozwoju osobowości człowieka. Rodzina to bowiem grupa, która występuje w każdym środowisku społecznym bez względu na określony krąg kulturowy. Jest obecna na każdym etapie rozwoju gatunkowego. Zdaniem Tönnies na powstanie społeczności lokalnej miały wpływ określone warunki społeczno-przyrodnicze, które w pewnych momentach mogły być także zagrożeniem dla jednostki, jej egzystencji i przetrwania. Warunki geograficzne, konieczność obrony oraz podział obowiązków stanowiły zatem podstawę powstawania zbiorowości. Początkowo miały one charakter typowo osiedleńczy, ale z czasem zaczęły się przekształcać w kulturowe formy społeczne, które dzisiaj są nazywane sąsiedztwem lub – zamiennie – wspólnotą lokalną i społecznością lokalną. Prowadząc swoje badania, Tönnies zwracał szczególną uwagę na małe społeczności¹⁹¹. Wraz z francuskim filozofem i socjologiem Emilem Durkheimem naukowiec ten jako jeden z pierwszych zajął się analizą grup pierwotnych oraz odkrywaniem i przedstawianiem ich cech społecznych.

Obok Tönnies a i Durkheima mikrosocjologią interesował się także Charles Horton Cooley, który jest uznawany za jednego z głównych twórców teorii poświęconych społecznościom lokalnym. Cooley¹⁹² podzielił grupy na pierwotne i wtórne. Grupę pierwotną amerykański teoretyk zdefiniował jako zbiorowość, w której mamy do czynienia ze współpracą, a zachodzące kontakty odbywają się twarzą w twarz. Pierwotny charakter tych grup wyrażał się w tym, że odgrywają one podstawową rolę w kształtowaniu ideałów jednostki oraz jej społecznej natury. Jednym ze skutków tak bezpośredniego kontaktu jest to, że w danej grupie spotyka się wiele indywidualności, a wspólna działalność i jednakowe cele grupy sprawiają, iż w określonym zakresie stają się one częścią jaźni danej jednostki. Charakter takiej grupy oddaje zaimiek „my”, który zakłada wzajemną sympatię oraz identyfikację poszczególnych członków grupy. Jednostka ma świadomość

¹⁹⁰ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, op. cit., s. 227.

¹⁹¹ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, tłum. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988, s. 48–50.

¹⁹² Cooley zainteresował się także psychologią społeczną, a za jedną z najważniejszych kwestii do przeanalizowania uznał relację jednostki i społeczeństwa.

pewnej łączności z grupą i to poczucie wyznacza niektóre z jej dążeń. Do grup pierwotnych Cooley zaliczył małe grupy cechujące się bliskimi więziami między ich członkami. Powstały one wcześniej niż grupy wtórne i jego zdaniem stanowią fundament rozwoju społecznego jednostki oraz odgrywają znaczącą rolę w procesie socjalizacji. Uczestnicy grupy pierwotnej dużo o sobie wiedzą i dbają o wspólne dobro. W szczególności do takich grup zaliczyć można rodzinę czy wspólnotę sąsiedzką. Grupy wtórne są większe, powstają w określonym celu, a występujące w nich więzi nie mają charakteru osobistego. Do tej kategorii teoretyk zakwalifikował różnego rodzaju zespoły pracownicze i stowarzyszenia.

W Polsce studiami o charakterze monograficznym, które dotyczyły wspólnot lokalnych, zajmowali się m.in.: Franciszek Bujak (1875–1953), Józef Chałasiński (1904–1979), Kazimierz Dobrowolski (1894–1987), Stanisław Ossowski (1897–1963), Wincenty Pol (1807–1872) i Florian Znaniecki (1882–1958).

Franciszek Bujak, opierając się na posiadanej wiedzy z kilku nauk, m.in. historii, socjologii, ekonomii i geografii¹⁹³, oraz w dużej mierze na własnych materiałach (najczęściej wywiadach i obserwacjach zbiorowości), a także zebranych danych historycznych, badał bezpośredni kontakt członków wspólnoty lokalnej z otoczeniem, a ponadto zależności zachodzące pomiędzy zjawiskami gospodarczymi i społecznymi¹⁹⁴. Zainteresowania Kazimierza Dobrowolskiego skupiały się na przeobrażeniach kulturowych społeczności, które zamieszkiwały tereny Podhala, Spiszu i Orawy. Józef Chałasiński natomiast, uważany za kontynuatora myśli socjologicznej Floriana Znanieckiego, w swojej czterotomowej pracy *Młode pokolenie chłopów* (1938) przedstawił kształtowanie się ruchów społecznych na wsi. Jego zainteresowania naukowe skupiały się właśnie w obrębie socjologii wsi, wychowania, kultury i narodu. W swoich dziełach Chałasiński koncentrował się w dużej mierze na społeczno-historycznym opisie procesu formowania się nowego społeczeństwa polskiego. Do nauki i języka potocznego wprowadził do dziś używany termin „awans społeczny”¹⁹⁵.

Florian Znaniecki¹⁹⁶ w kwestiach dotyczących wspólnot lokalnych twierdził, że na każdego człowieka i jego rodzinę wielki wpływ wywiera środowisko lokalne. Największą rolę odgrywa najbliższe otoczenie, którym są sąsiedzi. Znaniecki zwrócił także uwagę na opinię społeczną kształtującą się w otoczeniu sąsiedzkim. Opinia ta była pewnego rodzaju kontrolą społeczną, która pozwalała na pewne zachowania, a innych nie tolerowała.

¹⁹³ J. Szacki (red.), *Sto lat socjologii polskiej. Od Supińskiego do Szczepańskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 405–407.

¹⁹⁴ B. Szacka, *Wprowadzenie do...*, op. cit., s. 228.

¹⁹⁵ W. Winclawski, *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 82–86.

¹⁹⁶ Floriana Znanieckiego uważa się (obok Leopolda von Wiese, Pitrima Sorokina, Georges’a Gurvitcha i Roberta MacIvera) za socjologa drugiej generacji zaraz po M. Weberze czy E. Durkheimie. Zob. E. Hałas (red.), *Teoria socjologiczna Floriana Znanieckiego a wyzwania XXI wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 1.

3.4. Społeczności, elity i rozwój regionalny

Prowadzone przed wojną empiryczne badania społeczności dotyczyły przede wszystkim wspólnot żyjących we wsiach lub małych miastach. Po zakończeniu II wojny światowej badacze skupili się głównie na analizie procesów urbanizacyjnych. Do lat sześćdziesiątych XX wieku szczególne znaczenie miały procesy integracji społeczeństwa, które zachodziły na „nowych ziemiach”. Na początku lat osiemdziesiątych zaczęto zwracać uwagę na korelację zachodzącą między pogarszającym się stanem ekonomicznym a społecznym¹⁹⁷. Transformacja ustrojowa w Polsce, która nastąpiła w 1989 roku, również w znaczący sposób wpłynęła na rozwój wspólnot lokalnych. W związku z tym, że mieszkańcy gminy na podstawie ustawy z 8 marca 1990 roku otrzymali możliwość uczestnictwa w działalności gminy, a rozstrzygnięcia podejmowali w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy, badania w tym okresie skoncentrowane były na wykorzystywaniu różnych form demokracji bezpośredniej w lokalnych wspólnotach¹⁹⁸.

Współcześnie badania dotyczące zarówno wspólnot, jak i społeczności ukierunkowane są raczej na ich funkcjonowanie, aktywność i rozwój. Społeczności nadal bowiem w małym stopniu wykorzystują swój potencjał oraz możliwości, jakie m.in. dał im ustawodawca. Niewielka chęć do publicznego przedstawiania własnych pomysłów, problemów oraz ich rozwiązań wynika z wielu czynników, m.in. z braku czasu, wiedzy, wiary we własne siły, możliwości, jak również z nieobecności, nieumiejętności i niedopasowania do współczesnych potrzeb działań liderów społecznych.

Ważne jest zatem, aby w społecznościach wzbudzić chęć działania na rzecz dobra wspólnego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak pamiętać, że warunkiem rozwoju społeczności, a tym samym jednostek samorządu terytorialnego, w których one funkcjonują, jest włączenie do wspólnej pracy zarówno sektora publicznego, prywatnego, pozarządowego, jak i podmiotów ekonomii społecznej, które mogą stanowić doskonałe uzupełnienie.

Na rozwój regionalny rozumiany jako ciągły wzrost poziomu życia mieszkańców oraz potencjału gospodarczego w określonym regionie, poza aktywnością społeczności, wpływ ma oczywiście jeszcze wiele innych czynników zarówno endo-, jak i egzogenicznych. Do czynników endogenicznych zalicza się przede wszystkim zasoby własne regionu, które wynikają m.in. z:

- potencjału społecznego (m.in. działalność i aktywność mieszkańców) i gospodarczego,
- walorów położenia geograficznego,
- wielkości i dostępności zasobów czynników produkcji,

¹⁹⁷ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 167–168.

¹⁹⁸ Zob. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

- stanu infrastruktury,
- zarządzania publicznego,
- poziomu przedsiębiorczości,
- polityki.

Czynniki egzogeniczne natomiast obejmują m.in.:

- zmiany w makrootoczeniu regionu, które są konsekwencją m.in.:
 - procesów globalizacji oraz glocalizacji rozumianej jako efekt globalizacji wynikający z napięcia między lokalnością a globalnością,
 - integracji europejskiej,
 - polityki interregionalnej i polityk sektorowych,
 - zmian ustrojowych,
 - przepisów prawa,
 - koniunktury gospodarczej,
 - sytuacji politycznej,
 - konkurencyjności otaczających regionów itp.¹⁹⁹;
- terytorialną organizację kraju;
- upodmiotowienie regionów;
- napływ kapitału inwestycyjnego;
- popyt zewnętrzny na produkty i usługi regionu;
- pomoc publiczną.

W chwili obecnej w zasadzie na znaczeniu tracą już tzw. czynniki zasobowe (zasoby naturalne, zasoby środków trwałych czy duże zasoby słabo wyedukowanej siły roboczej), zyskują natomiast czynniki jakościowe: kwalifikacje pracowników, sprawność administracji, zróżnicowanie struktury gospodarczej, sprawność infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i teleinformatycznej, warunki życia czy *image* obszaru.

Współcześnie oraz w najbliższej przyszłości na rozwój regionów w większym niż dotychczas stopniu wpływać będą:

- warunki instytucjonalne, współpraca międzysektorowa, sieci współpracujących z sobą instytucji ekonomicznych i społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów ekonomii społecznej;
- baza naukowo-badawcza i edukacyjna;
- dostępność komunikacyjna;
- warunki środowiskowe:
 - jakość środowiska naturalnego,
 - ogólny ład przestrzenny, oznaczający logiczne i funkcjonalne rozmieszczenie elementów gospodarczych i społecznych w przestrzeni;
- jakość funkcjonowania władz publicznych, w tym elit politycznych;

¹⁹⁹ Por. T.G. Grosse, *Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1.

- dojrzałość strategii politycznej – stabilizacja władzy regionalnej (personalna i instytucjonalna);
- obecność oraz jakość funkcjonowania elit regionalnych (politycznych, społecznych, gospodarczych etc.).

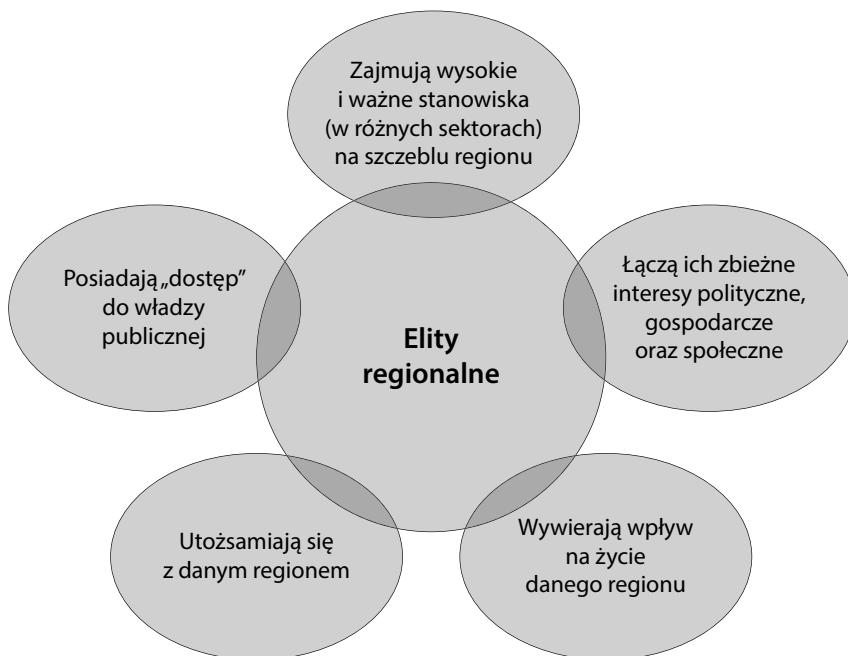


Rysunek 1. Przyszłe uwarunkowania rozwoju regionów

Źródło: opracowanie własne.

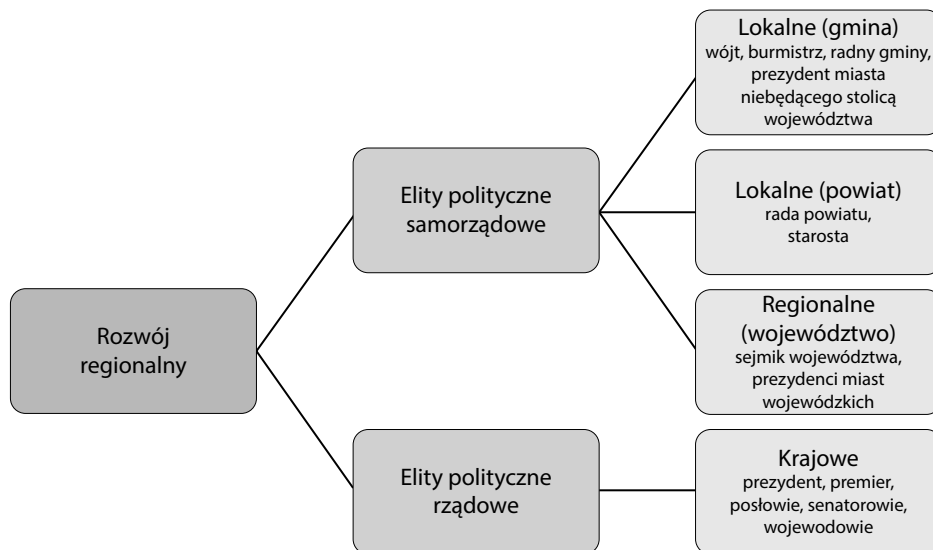
Jak pokazuje analiza rozwoju regionów z poziomu samorządu terytorialnego, niebagatelne znaczenie mają szeroko pojmowane elity, do których grona można zaliczyć wszystkie osoby zajmujące wysokie i ważne dla rozwoju województwa stanowiska. W związku z tym z całą pewnością można do nich zakwalifikować osoby wywierające wpływ na funkcjonowanie regionu, niezależnie od sektora, w którym działają. W tym miejscu należy koniecznie zaznaczyć, że bardzo istotną rolę odgrywa tu również polityka prowadzona na szczeblu centralnym oraz elity krajowe. Nie można też zapominać o ważnej funkcji, jaką pełni w województwie wojewoda, będący terenowym organem administracji rządowej i zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej na terenie województwa.

Szczególną rolę w procesie rozwoju regionalnego odgrywają regionalne elity polityczne, uzyskane w demokratycznych wyborach mandaty pozwalają im bowiem na bezpośrednie podejmowanie decyzji. Do regionalnych elit politycznych można więc zaliczyć radnych sejmików województw oraz prezydentów miast wojewódzkich, ponieważ ich decyzje w największym stopniu determinują funkcjonowanie i rozwój regionalny.



Rysunek 2. Regionalne elity

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 3. Elity polityczne a rozwój regionalny

Źródło: opracowanie własne.

Nie należy zapominać o tym, że wzmocnienie oraz rozkwit województw są również pochodną działalności elit wybieranych w wyborach samorządowych, a funkcjonujących na niższych szczeblach. Mam tu na myśli m.in. prezydentów miast, które nie są stolicami województw, wójtów, burmistrzów, starostów, a także radnych miast, powiatów i gmin. Zagadnienia te nie są jednak tematem niniejszej publikacji.

Rozdział IV

Regionalizm w Europie i w Polsce

4.1. Region i regionalizacja w ujęciu definicyjnym

Po raz pierwszy do literatury naukowej pojęcie regionu, jako obszaru posiadającego zarówno cechy wspólne, jak i odmienne w odniesieniu do obszarów go otaczających, zostało wprowadzone przez przedstawicieli francuskiej szkoły krajobrazowej, którzy regiony geograficzne przeciwstawili regionom historycznym²⁰⁰. Pomimo długich tradycji naukowych, sięgających czasów starożytnego Rzymu²⁰¹, termin ten nadal jest zaliczany do pojęć niejednoznacznych, płynnych i dyskusyjnych²⁰². W literaturze zakres znaczeniowy uzależniony jest bowiem od dyscypliny nauki, od jej fazy rozwoju oraz od państwa, w którym jest ona uprawiana²⁰³. Zdaniem niektórych naukowców już w latach sześćdziesiątych XX wieku liczba definicji regionu zbliżała się do stu²⁰⁴. Inni badacze twierdzą, że było ich około czterdziestu²⁰⁵.

²⁰⁰ Francuskiego geografa Paula Vidala de la Blache'a (1845–1918) uznaje się za twórcę kierunku regionalistycznego. Przyjmując za podstawę podziału kryteria fizjograficzne, po raz pierwszy dokonał on delimitacji prowincji francuskich na szereg niewielkich, jednorodnych części. Zob. S. Berezowski, *Wstęp do regionalizacji gospodarczej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1959, s. 17 [za:] *Administracja publiczna*, „Zeszyty Naukowe WSHE w Łodzi” 2004, seria III, z. 4 (46), s. 77.

²⁰¹ Korzeni terminu „region” naukowcy upatrują w łacińskim słowie *regio* – ‘kraina, obszar, kierunek, linia graniczna, okolica’, które niegdyś oznaczało dzielnicę Rzymu. Zob. B. Zawadzka, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, PAN, Instytut Nauk Prawnych, Agencja Scholar, Warszawa 1993, s. 33.

²⁰² Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992.

²⁰³ Zob. W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Alta 2, Wrocław 1998.

²⁰⁴ S. Berezowski, *Wstęp do regionalizacji gospodarczej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1967 [za:] J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003, s. 21.

²⁰⁵ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region i regionalizacja w geografii* [w:] J. Bartkowski, *Tradycja i polityka...*, *op. cit.*, s. 21.

Klasykcyjne ujęcia regionu eksponowały prymat czynników społecznych, historycznych i kulturowych nad geograficznymi. Region był utożsamiany ze społecznością zamieszkującą dane terytorium, „spojoną wspólnotą dziejów i kultury, świadomą swojej odrębności od innych społeczności i w sposób obiektywny tę odrębność wykazującą”²⁰⁶. Współcześnie determinantami wyróżniającymi regiony są ich pewne specyficzne cechy: fizyczno-geograficzne, etniczne, językowe, kulturowe, religijne, historyczne oraz strukturalno-gospodarcze²⁰⁷. Bezspornie zatem regionami są zarówno „tereny powierzchniowo duże, jak i niewielkie, obszary jednorodne i zróżnicowane”²⁰⁸. Najbardziej ogólne rozumienie regionu wskazuje, że stanowi on fragment powierzchni Ziemi wyodrębniony z otoczenia według określonej procedury i założonych wcześniej kryteriów²⁰⁹. Słownik samorządu terytorialnego ujmuje regiony jako „względnie jednorodne pod względem geograficznym i historycznym obszary państwa – województwa lub grupy powiatów”²¹⁰. Irena Pietrzyk twierdzi, że pod pojęciem regionu kryją się zarówno obszary określone historycznie, kulturowo, jak i wyodrębnione na podstawie kryteriów organizacji administracyjnej oraz politycznej²¹¹. W zależności jednak od tego, ze względu na jakie cechy analizujemy konkretny obszar, wyróżniamy ich następujące rodzaje: ekonomiczne, geograficzne, historyczne, kulturowe, etniczne, administracyjne oraz polityczne.

Rozpatrując region z politologicznego punktu widzenia, można stwierdzić, że jest on „segmentem określonego terytorium, znajdującym się bezpośrednio poniżej szczybla państwowego”²¹², „przestrzenią, w której stykają się konkretne interesy społeczności lokalnej oraz interesy abstrakcyjnie pojętego społeczeństwa globalnego, utożsamianego często z państwem i narodem”²¹³.

²⁰⁶ D. Berlińska, M. Grygielczyk, A. Pasierbiński, T. Soudra-Gwiżdż, *Teoretyczne przesłanki badań socjologicznych nad kształtowaniem się społeczności regionalnych na ziemiach zachodnich i północnych*, „Studia Śląskie” 1990, t. 49, s. 135–161 [za:] B. Nitschke (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*, Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2002, s. 24.

²⁰⁷ R. Hrbek, S. Weyland, *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven*, Beck, München 1994, s. 16 [za:] E. Ganowicz, L. Rubisz, *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 201.

²⁰⁸ S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1999, s. 9 [za:] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 39.

²⁰⁹ W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 11.

²¹⁰ M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2003, s. 339.

²¹¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 213.

²¹² A.K. Bourne, *Regionalna Europa* [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 391.

²¹³ K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 14–15.

W nauce prawa region ma znaczenie jednostki ustroju państwowego lub jednostki terytorialno-administracyjnej²¹⁴. Region administracyjny rozumiany jest zwykle jako najwyższa jednostka podziału administracyjnego, a jego niezależność decyzyjna od centralnych władz państwowych pozwala na traktowanie go jako regionu politycznego.

W prawie europejskim region nie posiada jednolitej i oficjalnie obowiązującej definicji. Czynnikiem utrudniającym formułowanie jego uniwersalnego i praktycznego określenia jest silne zróżnicowanie państw tworzących Unię Europejską, które w rezultacie przekłada się na odmienne struktury terytorialne²¹⁵. Dla celów transferów finansowych w ramach polityki regionalnej, a z poszanowaniem suwerenności państw, Unia Europejska stosuje narzędzia analityki statystycznej²¹⁶. Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich opracował podział terytorium wspólnotowego na jednostki zwane NUTS²¹⁷. Podstawowym celem klasyfikacji NUTS było rozwiązanie problemu różnorodności podziałów administracyjnych krajów członkowskich UE oraz ich nieuniknionych zmian. Atomizacja taka zagrażała dostępności i porównywalności danych statystycznych zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Istotny jest zatem fakt, że podział NUTS nie zawsze odpowiada podziałowi administracyjnemu kraju, a jego znaczenie polega na stworzeniu spójnego modelu teoretycznego, mającego charakter matematyczny, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na kryterium instytucjonalnego podziału administracyjnego w poszczególnych państwach²¹⁸. W celu ujednoczenia systemu zbierania i agregacji danych o sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych obszarów dokonano kategoryzacji regionów w krajach członkowskich UE według prostego kryterium wielkości – na regiony duże, średnie i małe (odpowiednio: poziom NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3)²¹⁹. Poza tymi wzajemnie powiązаныmi z sobą poziomami regionalnymi wyróżniono również poziom krajowy (NUTS 0), który odzwierciedla granice administracyjne poszczególnych państw UE, a ponadto

²¹⁴ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.

²¹⁵ I. Pietrzyk, *Struktury terytorialne w państwach Unii Europejskiej* [w:] A. Mania, B. Płonka (red.), *Polska w Europie regionów*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 47–74.

²¹⁶ W. Żelazny, *Modele integracji europejskiej. Nawigacja między Europą państw a Europą regionów* [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 36.

²¹⁷ Fr. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*.

²¹⁸ K. Tomaszewski, *Regiony w procesie...*, *op. cit.*, s. 51–53.

²¹⁹ Jednostki NUTS na terytorium Polski: NUTS 1 – grupujące województwa (6 jednostek); NUTS 2 – województwa (16 jednostek); NUTS 3 – podregiony (zgrupowanie kilku powiatów – 66 jednostek). Rozporządzenie Komisji (UE) nr 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.U. L 13 z 18.01.2011, s. 3–54.

dwa poziomy lokalne – LAU 1 i LAU 2. Pomimo ogromnej wartości omawianej klasyfikacji jest ona tworem sztucznym, który utrudnia poprawne rozeznanie się w rzeczywistym stanie regionalizacji Europy²²⁰.

Brak jednolitej definicji spowodował jednak konieczność poszukiwania takiej charakterystyki, która mogłaby stanowić kompromis uwzględniający wszelkie podejścia metodologiczne. Zgromadzenie Regionów Europy w „Deklaracji dotyczącej regionalizmu w Europie”²²¹ wprowadziło definicję, w myśl której region to „nazwa jednostki podziału administracyjnego najwyższego stopnia, wyodrębnionej przez ustawodawcę ze względu na cechy różniące ją od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia. Jest ona wyposażona w wybieralną (w wyborach) władzę i ma pewną samodzielność, której zakres zależy od typu państwa i specyfiki administracji”²²². Według Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego region to zasadniczy element państwa świadczący o zróżnicowaniu Europy i przyczyniający się do wzbogacenia jej kultury, w nawiązaniu do miejscowych tradycji i zakorzenienia w historii, oraz sprzyjający ekonomicznej pomyślności z uwzględnieniem ekorozwoju²²³. Analizując różne definicje regionu, można dojść do wniosku, że najpełniejsza, bo ujmująca najwięcej kryteriów, wydaje się ta zawarta we Wspólnotowej Karcie Regionalizacji²²⁴, gdzie określa się region jako „terytorium, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość, bądź stanowi kompleks terenów, które tworzą zamkniętą całość, a których ludność charakteryzują określone wspólne elementy, przy czym chciałaby ona utrwalić i rozwinąć pewne wynikające z nich właściwości, aby pobudzić postęp kulturalny, społeczny i gospodarczy”. Według Karty wyznacznikiem regionu jest więc kryterium geograficzne oraz poczucie wspólnoty wśród populacji zamieszkującej dany obszar.

Powyższe analizy dowodzą, że pod pojęciem regionu kryją się zarówno terytoria historyczno-gospodarcze, kulturowe, jak i obszary wyodrębnione na podstawie kryteriów organizacji administracyjnej i politycznej²²⁵, co powoduje, iż konkretne opracowania wymagają doprecyzowania tego terminu. W niniejszej publikacji region rozpatrywany jest w kontekście polityczno-administracyjnym. Jest on traktowany jako największa jednostka podziału administracyjnego kraju (województwo) oraz element samorządu terytorialnego²²⁶.

²²⁰ Z. Brodecki (red.), *Regiony*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 71.

²²¹ Deklaracja została przyjęta 4 grudnia 1996 roku.

²²² K. Tomaszewski, *Regiony w procesie...*, *op. cit.*, s. 48.

²²³ Europejska Karta Samorządu Regionalnego, Karta została przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5 czerwca 1997 roku w Strasburgu.

²²⁴ 18 listopada 1988 roku państwa Wspólnoty uchwaliły Wspólnotową Kartę Regionalizacji jako aneks do „Rezolucji Parlamentu dotyczącej wspólnotowej polityki regionalnej i roli regionów”.

²²⁵ M. Kamler (red.), *Europa. Regiony i państwa historyczne. Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2000, s. 5–6.

²²⁶ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, C.H. Beck, Warszawa 1999; A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego,

Pojęcia regionu, regionalizacji czy regionalizmu są w ostatnich latach w centrum uwagi zarówno środowisk intelektualnych, jak i ośrodków władzy różnych szczebli. Ich definiowanie jest niezwykle trudne i często rozbieżne. Termin „regionalizacja” jest we współczesnej literaturze określany na różne sposoby. Według definicji słownikowej to nic innego jak podział na regiony²²⁷, czyli ich powoływanie²²⁸. Ważną cechą regionalizacji jest to, że pokrywa ona cały obszar bez tzw. pustych miejsc, które nie należą do żadnego regionu. W sensie historycznym jest to proces wzrostu integracji terytorialnej lokalnych grup plemiennych, klanowych, kastowych i łączenia się ich w szersze zbiorowości. Bliskość terytorialna oznacza także podobieństwo kulturowe, obejmujące język, obyczaje, styl życia i gospodarowania, wzory organizacji politycznej. Małe lokalne grupy wspólnotowe, pierwotne środowiska kulturowe, poprzez ekspansję rozszerzają granice własnej tożsamości²²⁹.

Biorąc pod uwagę aspekt terytorialny, regionalizacja jest „procesem tworzącym zdolność do niezależnych działań skierowanych na rozwój określonej przestrzeni (subnarodowej lub ponadlokalnej) poprzez mobilizację jej struktury ekonomicznej oraz – tam, gdzie jest to uzasadnione – cech tożsamości lokalnej i regionalnej, a także poprzez rozwój jej potencjału. Proces ten może wystąpić na bazie istniejących instytucji lub może dać początek nowej organizacji terytorialnej, która będzie lepiej wypełniała konkretne zadania. Jest to zawsze zależne od ograniczeń nałożonych przez ramy polityczne i instytucjonalne, które z kolei podlegają wpływowi innych czynników²³⁰. Podejście instytucjonalne natomiast, podkreślające niezbędną podmiotowość regionów i rolę ich władz w procesie podejmowania decyzji, nie tylko na poziomie regionalnym, ale również krajowym i europejskim, pozwala na zdefiniowanie regionalizacji jako podziału kraju na regiony:

- autonomiczne,
- samorządowe,
- rządowo-samorządowe (w których władza wykonawcza sprawowana jest przez funkcjonariuszy państwowych),
- samorządowo-rządowe (obok samorządowych władz stanowiących i wykonawczych funkcjonują agendy rządu centralnego),

Warszawa 2003; J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju województwa* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.

²²⁷ *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996, s. 937.

²²⁸ B. Słobodzian, *Wzorce francuskie i hiszpańskie w realizacji polskiego systemu samorządu terytorialnego* [w:] E. Polak, M. Malinowski (red.), *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 174.

²²⁹ J. Szczepański, *Policentryczna tożsamość kultury i nauki polskiej w humanistycznej cywilizacji wszechludzkiej* [w:] J. Tazbir, *Centra i peryferie*, Oficyna Wydawnicza „Stopka”, Łomża 1999, s. 23–36.

²³⁰ *Regionalisation in Europe*, Working Paper, European Parliament. Directorate General for Research, Regional Policy Series REGI 108 a XX, s. 23 [za:] J. Olbrycht, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/status%20regionow%20olbrycht.pdf> (dostęp: 19.07.2013).

- funkcjonalne (istnieją jedynie agendy zdekoncentrowanej administracji państwowej)²³¹.

Regionalizacja jest zatem procesem zakładającym głęboką i konsekwentną decentralizację, polegającym na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia różnicowań i stymulowania procesów rozwoju²³². Jego siła wynika z reakcji na zmiany i przeobrażenia cywilizacyjne i należy go postrzegać przez pryzmat celu, jakim jest osłabienie funkcji opiekuńczych i władczych państwa na korzyść jego bezpieczeństwa i rozwoju oraz umocnienia stabilizacji społecznej²³³.

Pojęcia regionalizacji nie należy mylić z regionalizmem, który po pierwsze może być rozumiany jako ruch społeczno-kulturalny mający na celu waloryzację danego obszaru, zmierzający do zachowania lub rozwoju autonomii regionu bądź jego specyfiki pod względem polityki, gospodarki, kultury, języka czy ochrony środowiska²³⁴, a po drugie może być kulturą danego regionu oraz zespołem charakterystycznych dla niego cech. Koncepcje regionalizmu są zatem ściśle związane z przestrzennym i kulturowym zapleczem zbiorowości terytorialnych społeczeństwa zorganizowanego w państwo²³⁵. Najprościej rzecz ujmując, regionalizm to specyficzna forma decentralizacji polegająca na przekazywaniu części władzy ośrodkom niższego szczebla, działającym na spójnych gospodarczych i kulturowych obszarach – regionach. Regionalizm obok zmiany mentalności społeczeństwa prowadzi do reformy państwa, ponieważ powoduje przesunięcie „ośrodków decyzyjnych” do niższych struktur terenowych²³⁶. Tendencja ta jest charakterystyczna dla państw wielonarodowościowych (np. Hiszpania) oraz zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego (np. Włochy), pozwala bowiem uniknąć separatyzmu, konfliktów i secesji, tworząc warunki dla autonomii regionów i współdziałania w ramach państwa. Regiony otrzymują określone kompetencje i obszary działań, w które państwo nie ingeruje (kontroluje jedynie pod względem zgodności z prawem).

Zdaniem Grzegorza Gorzelaka pod pojęciem regionalizmu kryje się „zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu

²³¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, *op. cit.*, s. 215.

²³² B. Jałowiecki, *Kwestia regionalna* [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, s. 11.

²³³ E. Wysocka, *Poszukiwanie zintegrowanej wieloaspektowej wykładni regionalizacji* [w:] E. Wysocka, M. Konopka (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Krajowy Ośrodek Dokumentacji Regionalnych Towarzystw Kultury w Ciechanowie, Ciechanów 1997, s. 9–10.

²³⁴ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Regional Question in Europe* *Institute for Regional and Local Development*, University of Warsaw, Warszawa 1993; H. Ognik, *Recenzje, omówienia*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 142–143.

²³⁵ A. Turska, *Analiza społeczności lokalnych w kategoriach zmierzchu i renesansu* [w:] A. Piekara (red.), *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 293.

²³⁶ Z. Jabłoński, A. Potoczek (red.), *Polska ojczyzn czy regionów*, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Toruń 1998, s. 128–129.

państwowego, własnej tożsamości”, przy czym ta ostatnia może być warunkowana wieloma zjawiskami, np. etnicznymi, religijnymi czy kulturalnymi. Wymieniona w zacytowanej definicji zbiorowość terytorialna to zbiorowość regionalna, czyli mieszkańcy danego regionu wyznaczonego na podstawie określonych przesłanek i kryteriów, powiązani z sobą wspólnotą przekonań, tradycji i doświadczeń historycznych oraz przeświadczeniem, że coś odróżnia ich od mieszkańców sąsiednich obszarów²³⁷. Owa świadomość regionalna, a dokładniej jej specyfika, pozwala na odróżnienie zbiorowości regionalnych od grup narodowych z jednej i społeczności lokalnych z drugiej strony. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na współwystępowanie wśród przedstawicieli zbiorowości regionalnych poczucia związku zarówno ze zbiorowością regionalną, jak i narodem, którego zbiorowość ta jest częścią. Gdyby bowiem w określonej zbiorowości terytorialnej nie występowała identyfikacja z szerszą zbiorowością, wówczas mielibyśmy do czynienia z grupą narodową, a nie regionalną. W drugim przypadku chodzi o inny charakter związków między reprezentantami poszczególnych zbiorowości – dla członków zbiorowości regionalnych są one słabsze ze względu na większą liczebność tych zbiorowości i brak bliskich powiązań osobistych, a często nawet jakiegokolwiek bezpośredniej styczności.

Zasięg pojęcia regionalizmu może być zatem ograniczony do działań podejmowanych oddolnie przez konkretnych ludzi (regionalistów), czasem przy poparciu władz lokalnych i innych instytucji publicznych, prywatnych, trzeciego sektora czy sektora ekonomii społecznej, w trosce o ochronę tradycji i dorobku danego obszaru. Obszarem tym może być zarówno „właściwy” region, rozumiany jako obszar o odpowiednio dużej powierzchni, ze wspólną przeszłością historyczną, systemem wielowymiarowych powiązań i oddziaływań wewnętrznych i zewnętrznych (w tym powiązań administracyjnych, gospodarczych, kulturalnych) oraz ukształtowanym przez pokolenia poczuciem tożsamości regionalnej jego mieszkańców, jak i obszar ograniczony do poszczególnych miast i gmin, wsi i miasteczek. Jest to wąskie rozumienie pojęcia „regionalizm”.

Pojęcie to może być jednak także rozumiane szerzej. Wówczas odnosimy je do całokształtu zjawisk społecznych wypływających z więzów, jakie tworzą się między spełniającym pewne kryteria określonym terytorium a jego mieszkańcami i wewnątrz tworzonej przez nich zbiorowości. Konsekwentnie terytorium to określamy mianem regionu, a zamieszkującą go społeczność nazywamy zbiorowością (społecznością) regionalną²³⁸.

W wymiarze jednostkowym regionalizm oznacza postawę wobec „małej ojczyzny”, „ojczyzny prywatnej”, z którą człowiek jest związany bezpośrednimi

²³⁷ G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim* [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie...*, op. cit., s. 45.

²³⁸ P. Śliwa, *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, http://www.staff.amu.edu.pl/~regional/Pracownicy/P_OEliwa/Regionalizm_w_Polsce_a_zjednoczenie/regionalizm_w_polsce_a_zjednoc.html (dostęp: 16.08.2012).

przeżyciami oraz wytworzonymi przez nie przyzwyczajeniami i nawykami. Postawa ta zakłada zatem związek między terytorium a jednostką lub zbiorowością. Regionalizm jest więc niczym innym jak przywiązaniem do własnej ziemi, wyrażanym poprzez przekonanie o tym, że ziemia ta posiada pozytywnie oceniane właściwości, które odróżniają ją od innych terytoriów ojczyzny; przekonanie, że konkretne społeczeństwo ją zamieszkujące tworzy lub tworzyło w przeszłości określone wartości, poczucie identyfikacji zarówno z tą zbiorowością, jak i jej kulturą.

Postawa regionalistyczna w wymiarze zbiorowym oznacza natomiast stan świadomości społecznej zbiorowości zamieszkującej jakieś terytorium, co z kolei pozwala mówić o „świadomości regionalnej”. Regionalizm może oznaczać więc także konkretną ideologię czy ruch społeczny rozwijający się w Europie od połowy XIX wieku, rozumiany jako „żywotna, zapładniająca wiele dziedzin twórczości ludzkiej idea, jako program i świadoma akcja mająca na celu odrodzenie i wzbogacenie kultury”²³⁹.

4.2. Regionalizm w Europie

Obecnie w Europie regiony – rozumiane jako jednostki samorządu terytorialnego – są bardzo zróżnicowane, co przede wszystkim wynika z faktu, że państwa mają odmienne formy ustrojowe. Na ich kształt i charakter, poza wewnętrznymi uregulowaniami prawnymi, wpływa również prawo międzynarodowe, prawo europejskie oraz wiele innych czynników²⁴⁰.

Zróżnicowanie Europy jest zatem rezultatem procesów zarówno ideologicznych, społeczno-politycznych oraz ekonomicznych, które od wielu lat, począwszy od średniowiecza, permanentnie wpływały na ukształtowanie się podziału kontynentu. Polityczno-ideologiczny podział Europy, który dokonał się po II wojnie światowej, wpłynął na to, że wszelkie procesy społeczne, w tym także regionalizm, należy rozpatrywać oddzielnie dla Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Zachodniej.

W krajach zachodnich, gdzie obserwowano raczej wzrostową falę regionalizmu, jego szybki rozwój był nieporównywalnie bardziej widoczny. Szczególnego rozmachu nabierał w Niemczech Zachodnich, Austrii oraz we Włoszech²⁴¹. Reformy organizacji tych państw były ściśle związane z powojenną sytuacją i polegały na ich

²³⁹ L. Dusek, *Regionalizm podhalański jako problem badawczy*, Związek Podhalań, Oddział Górali Śląskich, <http://gorale.at-glob.pl/articles.php?id=48> (dostęp: 16.08.2012).

²⁴⁰ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.

²⁴¹ Zob. M. Bąkiewicz, *Pozycja samorządu wojewódzkiego* [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Obserwatorium Demokracji, Warszawa 2008.

przekształceniu w państwa federalne oraz autonomiczne (Włochy). Przeobrażenia w RFN oraz Austrii nie były jednak rezultatem działań zamieszkującej je ludności, lecz wyłącznie presją państw okupacyjnych. Inna sytuacja była we Włoszech, gdzie regionalizm w latach powojennych nie był następstwem dążeń ludności regionów, a jedynie wymuszonym kompromisem w rozwiązywaniu kryzysu. Sądzone bowiem, że zbliżenie obywateli do władzy zapewni usprawnienie poczynań rządu²⁴².

Kolejna fala regionalizmu w Europie, znacznie dłuższa i silniejsza, dała o sobie znać na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, a jej początków można upatrywać w Hiszpanii. Przekształcenia zmierzające ku demokratyzacji, do których doszło po śmierci generała Franco, sprawiły, że odrodziły się zwalczane dotychczas przez dyktaturę tendencje regionalistyczne. W roku 1978 rozpoczął się proces przeobrażania Hiszpanii w nowy typ państwa – kraj „autonomiczny”. Fundament stanowiła konstytucja przyjęta w roku 1978²⁴³, a następnie ustawa z 2 kwietnia 1985 roku o podstawach administracji lokalnej. W przeciwieństwie do Niemiec, Austrii czy Włoch, w Hiszpanii reformy te były odbiciem dążeń społeczności. Podmiotowość hiszpańskich regionów polegała nie tylko na zmianach administracyjnych, lecz dotyczyła również wielu spraw o charakterze polityczno-kulturalnym. Ciekawe, że zaraz po podziale uwidoczniły się prężnie działające regionalne elity, dla których region był punktem odniesienia. Elity te zawsze były ważnym elementem regionalnej sceny politycznej, a czasami nawet tworzyły czysto regionalne partie, które niejednokrotnie sprawowały władzę w regionie.

Hiszpańskie reformy zbiegły się z rozwojem regionalizmu w Europie Zachodniej. Modne wówczas hasła, m.in. „Europy regionów”, sprawiły, że regionalizm stał się zjawiskiem nader pozytywnym. Popularny, zwłaszcza w kręgach politologów, termin „europeizacja” oznaczał nic innego jak decentralizację władzy publicznej oraz powołanie lub umocnienie samorządów regionalnych²⁴⁴.

Początek lat dziewięćdziesiątych to czas, w którym po raz kolejny w Europie można było obserwować działania o charakterze regionalistycznym, których źródła tkwiły przede wszystkim na wschodzie i środkowym wschodzie kontynentu. Pojawienie się na mapie nowych państw po rozpadzie ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii w sposób bardzo wyraźny wpłynęło nie tylko na ludność je zamieszkującą, ale także na społeczności etnoregionalne Europy Zachodniej. Mimo że niektóre wydarzenia wpływały demotywująco na ruchy regionalistyczne (np.

²⁴² R. Szul, *Regionalizm w Polsce na tle europejskim* [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUOREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 117–118.

²⁴³ Na mocy przyjętej w roku 1978 konstytucji prowincje mogły tworzyć autonomiczny region, a jako pierwsze możliwość tę wykorzystwały obszary o silnej tożsamości historycznej, czyli Katalonia, Gaskonia i Galicja.

²⁴⁴ R. Szul, *Regionalizm w Polsce na tle europejskim* [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna...*, op. cit., s. 117–122.

wojna w Jugosławii), to jednak większość zdarzeń je umacniała²⁴⁵. Regionalizm w krajach Europy Środkowo-Wschodniej miał więc zupełnie inny charakter niż na Zachodzie. Spowodowane to było różnicami w organizacji życia społeczno-politycznego i możliwością wyrażania aspiracji ruchów regionalnych.

Fala regionalizacji z lat dziewięćdziesiątych miała również swoje odbicie w sferze ekonomicznej. Szczególnie widoczne było to w państwach Europy Zachodniej, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii. Zastąpienie modelu państwa „sojalnego” modelem „neoliberalnym” wywołało zmiany gospodarcze niektórych regionów, a tym samym zmianę postaw politycznych ich mieszkańców²⁴⁶. W rezultacie tych wszystkich działań wzrosły dążenia Szkocji, a w mniejszym stopniu Walii do większej autonomii. W 1999 roku powstały tam regionalne parlamenty, organy wykonawcze oraz zwiększyła się samodzielność w zakresie wydawania środków finansowych.

Zmiany zachodzące w Wielkiej Brytanii działały inspirująco na inne kraje, m.in. na Włochy. Wyrazem tego był pod koniec lat dziewięćdziesiątych upadek Włoskiej Partii Komunistycznej, zwykle uzyskującej poparcie jednej trzeciej głosów społeczeństwa w wyborach powszechnych. W powstałym zamięcie polityczno-ideologicznym pojawiały się także nowe ruchy, a jednym z nich była Liga Lombardzka, przekształcona później w Ligę Północną, z Umberto Bossim na czele. Mimo że jej postulaty nie zostały spełnione (podział Włoch na trzy części), to walcząc o dowartościowanie regionalnych kultur, języków i tożsamości, stała się ona motorem decentralizacji.

Po uzyskaniu pozytywnego wyniku referendum „federalizacyjnego” Włochy pod względem organizacji państwa zbliżyły się do modelu hiszpańskiego. Podmiotowość regionów dotyczyła jednak niemal wyłącznie kwestii „technicznych”. W kwestii kulturowej nowością stało się uznanie języków regionalnych i „mniejszości narodowych”. Ustawa z 1999 roku za języki regionalne, zwane dawniej dialektami, uznała: sardyński, ladyński, friulijski, frankoprowansalski oraz okcytański, choć żaden z nich (inaczej niż w Hiszpanii) nie został językiem współoficjalnym²⁴⁷.

Przedstawiony powyżej krótki zarys historyczny regionalizmu w Europie pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat regionalnego zróżnicowania naszego kontynentu w chwili obecnej. Podziały, które dokonały się po II wojnie światowej, a później w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, mają bowiem odbicie

²⁴⁵ Doskonały przykład stanowi tu federalizacja Belgii (podział na trzy regiony oraz trzy wspólnoty językowe), która dokonała się w tym samym roku co rozpad Czechosłowacji. Belgia do dziś boryka się z problemem rozpadu kraju. Zob.: J. Pawlicki, *Belgia się rozpada i rozpaść nie może*, „Gazeta Wyborcza”, 18.09.2007; J. Pawlicki, *Czy Belgia pójdzie w ślady Czechosłowacji?*, „Gazeta Wyborcza”, 27.09.2004.

²⁴⁶ *Neoliberalizm zabija społeczeństwo. Rozmowa z Richardem Sennettem*, „Dziennik Polska – Europa – Świat” 2007, nr 149.

²⁴⁷ R. Szul, *Regionalizm w Polsce na tle europejskim* [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna...*, op. cit., s. 123–126.

w kształcie regionów oraz ich uprawnieniach. Do najważniejszych czynników, które miały i nadal mają wpływ na regionalne zróżnicowanie Europy, można zaliczyć m.in.:

- historyczno-polityczne – warunki ustanawiane przez państwo lub ponadpaństwowe organizacje międzynarodowe na przestrzeni lat, ustroj państwa;
- ekonomiczne – wyrażające się w potencjale gospodarczym, technikach wytwarzania itp.;
- przyrodnicze, a w szczególności: położenie geograficzne, panujący klimat, posiadane zasoby naturalne, które wpływają na rozwój regionu;
- społeczne i kulturowe – wyrażające dążenia, aspiracje, ambicje i oczekiwania mieszkańców danego obszaru;
- inne – trudno mierzalne lub niemierzalne, istotnie wpływające na rozwój regionu, ale trudno uchwytnie.

Jak więc wynika z powyższego, jednym z głównych czynników, który wpływa na regionalizację Europy, jest charakter państwa przejawiający się w określonej organizacji terytorialnej²⁴⁸. Zróżnicowanie regionalnych systemów terytorialnych jest pochodną historycznego podziału na dwa główne typy państw: złożone – reprezentowane przez systemy państwowe określane jako regionalne (np. Włochy, Hiszpania) oraz federacyjne (np. Republika Federalna Niemiec, Austria, Belgia, Szwajcaria), a także unitarne (np. Grecja, Francja, Holandia, Polska)²⁴⁹.

W państwach o ustroju federalnym region – tzw. land – oznacza z ustrojowego punktu widzenia państwo składowe państwa-związku (federacji), które posiada własne kompetencje w zakresie władzy ustawodawczej. W państwach regionalnych region może występować w znaczeniu autonomicznym. Nauka prawa mówi, że takie regiony są wyrazem decentralizacji władzy państwowej. Istota regionu autonomicznego przejawia się w tym, że w ramach konstytucyjnie zagwarantowanej jedności państwa następuje podział władzy ustawodawczej polegający na przypisaniu władzom regionalnym, na podstawie konstytucji, uprawnień do kształtowania statusu prawnego samorządu terytorialnego. W rezultacie takich działań powstają różnice ustrojowe i organizacyjne między jednostkami samorządu lokalnego.

Analizując państwa unitarne, w których występują regiony samorządowe, widać, że podziałowi podlega tylko władza wykonawcza oraz administracja publiczna. Region nieposiadający uprawnień ustawowych wykonuje zatem wyłącznie pewien określony zakres władzy wykonawczej o charakterze regionalnym, w swoim imieniu i interesie. Oznacza to jednak, że regiony samorządowe biorą na siebie część odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych²⁵⁰.

Podsumowując te rozważania, można dostrzec, że pozycja regionów w Unii Europejskiej uległa wzmocnieniu dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

²⁴⁸ I Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, *op. cit.*, s. 215.

²⁴⁹ Z. Brodecki (red.), *Regiony*, *op. cit.*, s. 66.

²⁵⁰ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu...*, *op. cit.*, s. 341.

Tabela 8. Różnice w organizacji terytorialnej państw federalnych i regionalnych

| Państwa | |
|--|---|
| Federalne | Regionalne |
| Części składowe federacji uczestniczą w funkcjonowaniu władzy centralnej. Istnieje podział kompetencji między federację i jej części składowe. | Brak prerogatywy uczestnictwa w działaniach władzy centralnej. |
| Części składowe federacji mogą mieć własny system prawny i sądowy. Większa autonomia legislacyjna. | Mniejsza autonomia legislacyjna. Statuty jednostek nie mają rangi konstytucyjnej. |
| Podmioty federacji rozporządzają władzą ustrojodawczą i ustawodawczą, tzn. mają prawo przyjęcia własnej konstytucji i uchwalenia, w ramach podziału kompetencji, ustaw obowiązujących na własnym terytorium. | Ustawodawstwo regionalne opiera się na krajowych ustawach organicznych lub ustawach ramowych parlamentu centralnego. Regiony nie pełnią całości funkcji wykonawczych. Administracja centralna posiada silnie rozbudowane delegatury terenowe. |
| Organy przedstawicielskie posiadają szerokie kompetencje. | Kompetencje organów przedstawicielskich mają węższy charakter. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 216.

Okres po roku 1990 oprócz tego, że przyniósł zmiany regionalne, był również czasem budowy demokracji lokalnej²⁵¹. To właśnie w regionach reprezentanci społeczności lokalnych zaczęli być wybierani w wyborach bezpośrednich, przez co władze coraz lepiej zaczęły dostrzegać problemy i zróżnicowania rozwojowe panujące na ich obszarach. Dzięki temu w porozumieniu z władzami centralnymi oraz Komisją Europejską zaczęli efektywnie kierować działaniami, których do dziś głównym celem jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju²⁵².

4.3. Polskie regiony – historia i współczesność

Z podziałami Polski na regiony mamy do czynienia już od czasów sięgających panowania ojca Mieszka I. Ze względu na niewielkie zaludnienie i sposób sprawowania władzy pierwszy wewnętrzny podział Polski na regiony nie miał dużego znaczenia. Czynnikiem hydrograficzny, przy uwzględnieniu którego dokonywano początkowych rozgraniczeń, wpłynął na to, że podstawowe dzielnice położone były w górnym, środkowym oraz dolnym biegu Wisły i Odry. W okresie panowania Bolesława Chrobrego w granicach państwa znajdowały się: Małopolska,

²⁵¹ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.

²⁵² B. Bociąg, B. Cywińska, A. Dziekański, A. Grzegorzewska, D. Kamiński, *Regiony i samorządy w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, opracowanie redakcji miesięcznika „Unia Europejska”, wydawca: Fundacja Prawo Europejskie – organizacja pożytku publicznego, s. 4.

Wielkopolska, Śląsk, Mazowsze, Łużyce, Miłsko, Miśnia, Połabie Południowe, Morawy, Czechy, Pomorze Zachodnie oraz Grody Czerwińskie.

Kolejne podziały i zjednoczenia nastąpiły m.in. w czasach panowania Kazimierza Odnowiciela, Władysława Hermana, Bolesława Krzywoustego, Wacława II, Władysława Łokietka i Jadwigi Andegaweńskiej. Za panowania ostatniego władcy z dynastii Jagiellonów na ziemiach polskich w rezultacie zawartej unii ukształtował się nowy podział. Podpisana 1 lipca 1569 roku w Lublinie unia połączyła ostatecznie Koronę Królestwa Polskiego i Wielkie Księstwo Litewskie w jedno państwo – Rzeczpospolitą Obojga Narodów ze wspólnym królem, sejmem, pieniądzem i polityką zagraniczną. Odrębne pozostały prawa, wojsko, skarb i urzędy. Na Królestwo Polskie składały się prowincje wielkopolska i małopolska, które łącznie liczyły 23 województwa, a na Wielkie Księstwo Litewskie dziewięć województw²⁵³. Województwa były podzielone na jedną lub więcej ziem, a te na powiaty.

Granice województw Polski przedrozbiorowej zostały ukształtowane w okresie średniowiecza. W Koronie nadal istniały ziemie i kasztelanie będące pozostałością dawnego podziału. W czasach I Rzeczypospolitej województwa zarządzane przez wojewodę, mianowanego przeważnie dożywotnio przez króla, charakteryzowały się dużą autonomią i stanowiły silne ośrodki władzy²⁵⁴. W XVIII wieku duże znaczenie miały także powiaty. W następstwie osłabienia władzy centralnej sejmiki powiatowe wypełniały podstawowe funkcje administracyjne na kontrolowanym obszarze oraz tworzyły płaszczyznę komunikacji. Umożliwiały ponadto integrację lokalnych wspólnot oraz pomagały w wyrażaniu i realizacji jej interesów²⁵⁵.

Rzeczpospolita Obojga Narodów zniknęła z mapy politycznej Europy w wyniku rozbiorów i została podzielona między Imperium Rosyjskie, Królestwo Prus i Arcyksięstwo Austriackie. Zaborcy wprowadzili na zajętych terenach swoje jednostki podziału terytorialnego oraz własną administrację.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości uniemożliwiło wprowadzenie kolejnych koncepcji podziału administracyjnego. Na mocy ustawy z 1 sierpnia 1919 roku²⁵⁶ na terenach byłego zaboru pruskiego powstały dwa województwa – poznańskie i pomorskie. Ustawa z 2 sierpnia dała podstawę do utworzenia pięciu województw na terytorium dawnego Królestwa Kongresowego i tak powstały województwa: białostockie, kieleckie, lubelskie, łódzkie i warszawskie oraz wydzielony obszar miasta stołecznego. Na podstawie ustawy z 15 lipca

²⁵³ Po roku 1620 doszły trzy województwa inflanckie.

²⁵⁴ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka...*, *op. cit.*, s. 33.

²⁵⁵ J. Choińska-Mika, *Między społeczeństwem szlacheckim a władzą*, Neriton, Warszawa 2002, s. 241.

²⁵⁶ Nazwa „prowincja” została zmieniona na „województwo” Ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 roku (Dz. Praw P.P. 1919, Nr 64, poz. 385). Zob. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej. Aspekty ustrojowo-polityczne*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2003, s. 179.

1920 roku utworzono autonomiczne województwo śląskie, a akt prawny z grudnia 1920 roku uregulował powołanie województw z obszarów dawnego zaboru austriackiego: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Miesiąc później utworzono na ścianie wschodniej województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, a w grudniu 1921 roku wileńskie. Ostatecznie jednak dopiero 28 lipca 1922 roku w ordynacji wyborczej do Senatu zakończono proces tworzenia administracyjnych zrębów państwowości, wymieniając wszystkie województwa²⁵⁷. Utworzony w ten sposób podział administracyjny przetrwał aż do wybuchu II wojny światowej i z kilkoma zmianami utrzymał się do roku 1975. Krótkotrwały, narzucony siłą w latach 1939–1945 podział administracyjny ziem polskich przyłączonych do ZSRR i III Rzeszy nie wpłynął silnie na tworzenie nowych powiązań ekonomicznych, duże znaczenie miały tu jednak wydarzenia związane z zakończeniem wojny²⁵⁸. Sytuacja ta bowiem znalazła odbicie w funkcjonowaniu i rozwoju regionów, a szczególnie dostrzegalne było to w życiu społeczno-gospodarczym, kulturalnym i politycznym.

Od momentu zakończenia II wojny światowej podział terytorialny w Polsce ulegał wielu zmianom. Ostatecznie w czasach Polski Ludowej kilkakrotnie dokonywano modyfikacji w podziale administracyjnym, choć przez kilkadziesiąt lat utrzymano trójstopniowy podział administracyjny państwa na województwa, powiaty i gminy.

W latach pięćdziesiątych XX wieku istotną zmianą było zastąpienie gminy gromadą jako jednostką podziału terytorialnego stopnia podstawowego²⁵⁹. Zlikwidowano wówczas 3006 gmin wiejskich, tworząc w ich miejsce 8790 gromad, na których czele stali przewodniczący gromadzkich rad narodowych. Najdalej idących zmian dokonano na początku lat siedemdziesiątych, kiedy to w miejsce 4315 gromad wprowadzono 2365 gmin, które na terenach wiejskich podzielone były na sołectwa²⁶⁰. Kolejne przeobrażenia nastąpiły za sprawą Ustawy z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych²⁶¹. Na jej podstawie z 1 czerwca 1975 roku zniesiono najbardziej zakorzenione w tradycji polskiej administracji szczeble: historyczne regiony (województwa) i składające się na nie powiaty. Liczba województw wzrosła do 49, a zmniejszenie ich rozmiaru do jednej trzeciej spowodowało, że utrzymano jedynie niewielką część ich granic historycznych. Powiaty, których

²⁵⁷ S. Jałowiecki, *Decyzje i wartości. Reforma ustroju terytorialnego Polski jako obszar konfliktu i odmiennych wizji dobra wspólnego*, Instytut Śląski, Opole 2003, s. 24.

²⁵⁸ J. Wendt, *Geografia władzy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 15–36.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, Nr 43, poz. 119).

²⁶⁰ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972, Nr 49, poz. 312).

²⁶¹ Dz.U. 1975, Nr 16, poz. 91.

było 390, zniesiono całkowicie²⁶², jednakże administracja lokalna nadal pozostała w ich ośrodkach²⁶³.

Powszechnie głoszono, że głównymi przyczynami podziału administracyjnego kraju były ogromne dysproporcje między istniejącą strukturą trójstopniową a wymogami nowoczesnego państwa oraz potrzeba zbliżenia władzy do obywatela. W związku z tym zbędne okazały się ogniwa pośrednie, które wówczas stanowiły powiaty. Rzeczywistym motywem likwidacji historycznych jednostek samorządowych była obawa przed przeciwwagą dużych makroregionów dla władzy centralnej, władz partyjnych oraz rządowych. Małe województwa bowiem stawały się od niej coraz bardziej niezależne²⁶⁴. W rezultacie wspomnianych przemian województwa stały się sztucznymi tworamipozbawionymi odpowiedniego potencjału. Nieposiadające ani podmiotowości prawnej, ani niezależnego budżetu gminy nie były natomiast zdolne do samodzielności zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Przeprowadzenie reformy nie wpłynęło pozytywnie ani na aktywizację samorządowych organizacji gminnych, ani na sytuację w województwach. Zmiana miała charakter polityczny, a profitentem stały się partyjno-administracyjne struktury lokalne, które nie były jednak skierowane na wspólnoty lokalne, lecz na własnych przełożonych w nowo powstałych województwach.

Administracyjny przewrót spowodował duży zamęt w funkcjonowaniu utrwalonej już sieci osadniczej. Na poczet małych województw prawie 300 miast powiatowych straciło swoje znaczenie jako lokalne centra rozwoju lokalnego. Nowo utworzone województwa zwykle nie były przygotowane do samodzielnego funkcjonowania, a jeżeli już, to odbywało się to kosztem miast, które zostały zdegradowane do szczebla gminnego²⁶⁵.

Dwustopniowy podział administracyjny, usankcjonowany w nowelizacji konstytucji z 1976 roku, utrzymał się do roku 1998, kiedy to Ustawa z dnia 24 lipca

²⁶² W. Surażska, J. Bucek, L. Malikova, P. Danek, *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.

²⁶³ W skali kraju istniało 76 różnych administracji specjalnych, z czego 42 na szczeblu ponadwojewódzkim, 20 na szczeblu wojewódzkim i 14 na ponadgminnym. Zob. *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996 [za:] W. Kosiedowski (red.), *Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza: Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004, s. 209.

²⁶⁴ J. Wendt, *Geografia władzy...*, *op. cit.*, s. 43, 48.

²⁶⁵ Reformą administracyjną zainteresowana była zarówno opinia publiczna, jak i środowiska naukowe. Opowiadano się za podziałem trójszczeblowym i zmniejszeniem liczby województw (zob. G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Reforma terytorialnej organizacji kraju* [w:] L. Kolarska-Bobińska, *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 12). Dyskusje na ten temat zostały uznane za krytykę władz politycznych i w zasadzie nie miały żadnego znaczenia (J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 131–132).

1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁶⁶ zmieniła sytuację i powiat stał się szczeblem samorządu terytorialnego, realizującym zadania wykraczające poza możliwości gmin. Reforma ta wprowadziła 308 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich. Jednocześnie ustanowiono 16 województw. Na ostateczne ukształtowanie granic wpłynęło wiele czynników, takich jak: tradycje historyczne i kulturowe, skuteczność i efektywność ekonomiczna, stymulowanie, ukierunkowanie oraz pobudzanie rozwoju lokalnego, elity lokalne i parlamentarne, a także działanie 298 urzędów rejonowych oraz innych instytucji. Kluczowe znaczenie miało bowiem istnienie w mieście wraz z siedzibą władz powiatu sądu, prokuratury, urzędów skarbowych, komendy policji i straży pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, szpitali, szkół ponadpodstawowych, ZUS-ów i KRUS-ów. Powołanie powiatów nastąpiło za sprawą rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku²⁶⁷.

Reforma z 1998 roku to nie tylko spory o granice województw i lokalizację powiatów, ale także liczne konflikty kompetencyjne, którymi szczegółowo zajmowała się komisja na czele z Janem Marią Rokitą (AWS), Kazimierzem Marcinkiewiczem (AWS) oraz Barbarą Imiołczyk (Unia Wolności). Zbiór zasadniczych ustaw przyjęto 5 czerwca 1998 roku, a 16 lipca Sejm przegłosował nową ordynację, która wdrażała w życie szereg zmian w systemie wyborczym w odniesieniu do gmin. Między innymi wprowadzono próg proporcjonalnego podziału mandatów, który zastosowano w miejscowościach powyżej 20 tysięcy mieszkańców (dotychczas powyżej 40 tysięcy). W gminach, gdzie odbywały się wybory większościowe, obok okręgów jednomandatowych wprowadzono okręgi wielomandatowe (do pięciu radnych). Ponadto podniesiono próg poparcia wyborców dla kandydata w wyborach większościowych poprzez konieczność zebrania 25 podpisów, a nie jak wcześniej 15. Lokalne komitety musiały liczyć przynajmniej pięć osób i konieczne było zgłoszenie pełnomocnika, który odpowiadał m.in. za kwestie finansowe kampanii. Nowa ordynacja dopuszczała również możliwość obsadzania mandatów bez konieczności przeprowadzenia głosowania, jednak tylko w wypadku gdy liczba kandydatów zgłoszonych na wszystkich listach była mniejsza lub równa liczbie mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym²⁶⁸. Jak

²⁶⁶ Dz.U. 1998, Nr 96, poz. 603, z późn. zm.

²⁶⁷ W. Karliński, A. Nelicki, J. Płoskonka, *Polska powiatowa w roku 1999 – ogólna charakterystyka*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.

²⁶⁸ 1 sierpnia 2011 roku wszedł w życie Kodeks wyborczy, który zastąpił wszystkie dotychczasowe przepisy regulujące wybory w Polsce, a w szczególności: ordynację wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawę o wyborze Prezydenta RP, ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego. Nowe uregulowanie w niektórych przypadkach wprowadziło zupełnie nowe rozwiązania, a część przepisów została jedynie zmodyfikowana (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, Nr 21, poz. 112, ze zm.).

więc z powyższego wynika, nowo wprowadzone przepisy były korzystniejsze dla ugrupowań politycznych, które posiadały określone struktury i kadry, nie sprzyjały natomiast, a wręcz utrudniały zadanie komitetom lokalnym, powołanym zwykle wyłącznie na czas wyborów.

Pozytywny jest fakt, że wprowadzony nowy podział administracyjny odtworzył sieć istniejącą przed rokiem 1975. Powrócono do rozgraniczenia, w którym utrwalone już były, a jeszcze nie do końca zniszczone, więzi społeczne i gospodarcze. Po reformie z 1998 roku 89,5% gmin zamieszkałych przez 91,6% ludności kraju znajdowało się w województwie o tym samym centrum regionalnym co w 1973 roku²⁶⁹, 93% utworzonych powiatów ziemskich posiadało taki sam status jak przed rokiem 1975, 22 miasta stały się nowymi ośrodkami powiatowymi, a 13 utraciło status ośrodków subregionalnych²⁷⁰. Istotne jest także to, że miasta, w których odtworzono siedziby powiatów, w zasadzie posiadały już placówki lokalowe i instytucjonalne. Funkcjonujące dotychczas rejony ułatwiły zatem tę reorganizację. Za wadę obecnie istniejącej sieci powiatów można uznać jej rozdrobnienie²⁷¹.

Zmiany administracyjne zostały pozytywnie odebrane także przez samorządowców. O wprowadzonej reformie dobrze wypowiedali się radni po zakończeniu kadencji w 2002 roku. Bilans działalności samorządu powiatowego optymistycznie widziało 87% radnych, negatywnie zaledwie 13%. Przyznali oni również, że na powstaniu powiatów najbardziej skorzystały: elity polityczne (60%), administracja samorządowa (52%), mieszkańcy regionu (30%) oraz przedsiębiorcy (29%)²⁷².

Utworzenie 16 województw, 308 powiatów ziemskich i 65 grodzkich stało się powodem ich znacznego zróżnicowania²⁷³. Niektóre województwa liczyły niemalże 50 powiatów (np. mazowieckie – 42), przy czym inne (np. opolskie, lubuskie, świętokrzyskie czy warmińsko-mazurskie) miały ich zaledwie jeden lub dwa. Dysproporcje dotyczyły też powierzchni tych powiatów, liczby ludności, które ją zamieszkiwały, oraz dochodów. W roku 1999 największe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskał samorząd województwa

²⁶⁹ Nie odtworzono zaledwie jednego województwa – koszalińskiego, a do świętokrzyskiego (kieleckiego) nie „powróciło” około 30% gmin z okręgu radomskiego.

²⁷⁰ J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny* [w:] J.J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja polska 1989–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 149.

²⁷¹ D. Sokołowski, *Przestrzenny aspekt reformy administracyjnej kraju – o rozmijaniu się teorii i praktyki kształtowania sieci powiatów*, „Wójt i Jego Gmina” 2002, nr 1 (2).

²⁷² B. Gąciarz, W. Pańków, *Procesy tworzenia i funkcjonowania instytucji samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce w opinii radnych sejmików wojewódzkich i rad powiatów*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2002, s. 8–20.

²⁷³ A. Bąkowski, A. Siemaszko, M. Snarska-Świdorska, *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, praca zbiorowa przy współpracy merytorycznej Jerzego Buzka, Twigger, Warszawa 2007, s. 10.

lubuskiego, jako następne uplasowały się województwa dolnośląskie²⁷⁴ i śląskie, najgorzej zaś pod tym względem wypadły tereny Łodzi i jej okolic²⁷⁵. Nierówności te wyrażało ponadto wiele podstawowych wskaźników, m.in. produkt krajowy brutto. Pod tym względem przewagę miały trzy województwa: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, w których PKB był wyższy nie tylko od pozostałych, ale także od średniej krajowej. Najgorszy wynik uzyskało województwo świętokrzyskie, a zaraz przed nimi uplasowały się województwa podlaskie²⁷⁶ i lubelskie. Sprawność instytucjonalna samorządów gminnych najlepsza była w Polsce południowo-zachodniej i zachodniej, a w szczególności w województwach: opolskim, lubuskim i śląskim, najgorsza natomiast w województwie podlaskim, a tylko nieznacznie lepsze okazały się tereny województw warmińsko-mazurskiego oraz lubelskiego²⁷⁷.

Z badań przeprowadzonych w 1998 roku przez Centrum Badań Regionalnych wynika, że najlepszy potencjał rozwoju miało województwo śląskie, gdzie również mieszkańcy posiadali największe średnie dochody określone na podstawie rozliczeń podatkowych. Tam też najniższa była stopa bezrobocia i odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie. Wysokie parametry rozwoju posiadało ponadto województwo zachodniopomorskie, w którym funkcjonowała największa liczba przedsiębiorstw. W okolicach Szczecina zarejestrowanych było także najwięcej abonentów Telekomunikacji Polskiej, a pod względem wartości inwestycji samorządowych region ten zajmował drugie miejsce w Polsce. W pierwszych latach po utworzeniu sieci nowych województw wysoko uplasowało się województwo pomorskie, gdzie średnie dochody mieszkańców były niższe jedynie od tych odnotowanych w województwie śląskim. Region ten zajmował też trzecie miejsce w Polsce pod względem inwestycji samorządowych i zapisanych abonentów Telekomunikacji. W województwie pomorskim istniał niewielki odsetek osób zajmujących się rolnictwem. W podobnej sytuacji znajdowało się województwo dolnośląskie, gdzie istniało najwięcej inwestujących samorządów, a pod względem inwestycji prywatnych region ten zajmował drugie miejsce w Polsce. Na terenach

²⁷⁴ Województwa przygraniczne zlokalizowane na ścianie zachodniej, umiejętnie wykorzystując swoje położenie geograficzne, były zdecydowanymi liderami już na początku procesu transformacji ustrojowej. Transformacja zmierzająca ku gospodarce rynkowej była szczególnie niekorzystna dla regionów koncentracji uspołecznionego rolnictwa, obszarów koncentracji schyłkowych branż przemysłu oraz terenów zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Zob. J. Szlachta, *Polityka rozwoju regionalnego Polski jako element integracji europejskiej* [w:] *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Materiały z Seminarium dla posłów II kadencji (20 V 1997), Warszawa 1997, s. 13–14.

²⁷⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 85.

²⁷⁶ Zob. B. Plawgo (red.), *Potencjał rozwoju regionalnego – województwo podlaskie*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007.

²⁷⁷ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1.

Krakowa i okolic istniała natomiast najmniejsza (po województwie śląskim) stopa bezrobocia i wysoka frekwencja wyborcza²⁷⁸.

Ogólnie rzecz ujmując, najmniejszy potencjał rozwojowy w 1998 roku posiadały województwa położone na wschodniej ścianie kraju, a w szczególności województwo lubelskie, w którym występowały najgorsze wskaźniki pod względem dochodów oraz liczby prywatnych firm. W rejonie tym mieszkał ponadto największy procent osób zatrudnionych w rolnictwie, a niski stopień telefonizacji lokował go na trzeciej od końca pozycji w Polsce. Na niskiej pozycji w 1998 roku uplasowało się także województwo świętokrzyskie, gdzie odsetek osób podłączonych do sieci telefonicznej był najniższy w Polsce, a pod względem dochodów, odsetka zatrudnionych w rolnictwie oraz liczby prywatnych firm region ten był trzeci od końca. W województwie podkarpackim, mimo iż zatrudnienie w rolnictwie było dwa razy większe niż średnia krajowa, istniała stosunkowo niska liczba gospodarstw rolnych. Pod względem dochodów ludności i liczby prywatnych przedsiębiorstw województwo to ulokowało się na przedostatniej pozycji²⁷⁹. Na drugim miejscu od końca pod względem zatrudnienia w rolnictwie i liczby abonentów TPSA znalazło się województwo mazowieckie, z wyłączeniem stolicy²⁸⁰. Regionem, który cechował się rekordowo wysokim bezrobociem, okazało się województwo warmińsko-mazurskie, lecz prawie identyczne współczynniki odnotowano w województwach kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim²⁸¹.

Pierwsze lata funkcjonowania samorządowych województw przyniosły duże zmiany w dynamice zróżnicowania regionów, wynikające zarówno z czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych²⁸². Przemiany te potwierdziły również liczne

²⁷⁸ Zob. A. Janus, *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna* [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd lokalny w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 180; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej...*, *op. cit.*, s. 198–211; J. Bartkowski, *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce* [w:] J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 293.

²⁷⁹ W 2006 roku w województwie podkarpackim na 100 ha użytków rolnych 20,6 osób pracowało w rolnictwie, w województwie świętokrzyskim – 25,6 osób, w małopolskim – 25,7, w lubelskim – 18,5, w mazowieckim – 15, w opolskim – 8,8, w dolnośląskim – 7,2, a w zachodniopomorskim jedynie 3,9 (M. Hałamska, *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi* [w:] G. Gorzelak, *Polska regionalna...*, *op. cit.*, s. 94).

²⁸⁰ Według Wiesławy Surażskiej województwo mazowieckie jest regionem największych kontrastów. Warszawa położona jest „w środku największej polskiej biedy”, a podobna sytuacja jest jeszcze w województwie łódzkim, gdzie tylko Łódź oraz Piotrków Trybunalski rozwijają się prężnie. Grzegorz Gorzelak uważa natomiast, że przyczyną pogłębiających się nierówności jest fakt, iż wyłącznie duże miasta są w stanie konkurować z gospodarką na skalę światową, a regiony nie odnoszą dużych korzyści z dynamicznego rozwoju metropolii, bowiem rozprzestrzenianie się rozwoju odczuwalne jest w zasadzie tylko w ich najbliższym sąsiedztwie (A. Szczudlińska-Kanoś, B. Węglarz, *Polityczne zróżnicowanie województw na przykładzie województwa małopolskiego* [w:] M. Dajnowicz (red.), *Oblicze polityczne regionów Polski*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2007, s. 258).

²⁸¹ Zob. www.cbr.org.pl (dostęp: 16.01.2004).

²⁸² J.T. Hryniewicz, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2.

rankingi i badania przeprowadzone po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Brano w nich pod uwagę m.in. wzrost gospodarczy, rozwój infrastruktury technicznej, kapitału ludzkiego, poprawę warunków życia oraz ewolucję w funkcjonowaniu samorządów gminnych. Rozpatrywano w nich też zmiany zachodzące w poziomie PKB, w zakresie wydajności pracy, poziomu absorpcji kapitału zagranicznego, struktury gospodarki, aktywności zawodowej, warunków pracy i otoczenia biznesu, rozwoju infrastruktury. Dynamika tych przekształceń dawała czołowe miejsca województwom: mazowieckiemu, podkarpackiemu, małopolskiemu oraz śląskiemu. Na końcowych miejscach natomiast znajdowały się w zasadzie dobrze już rozwinięte województwa opolskie i zachodniopomorskie.

Po akcesji Polski do UE najbardziej zawansowane zmiany w zakresie funkcjonowania samorządów, mierzone głównie sprawnością finansową władz samorządowych, zaszły w województwach: śląskim, łódzkim i dolnośląskim. Swój ogólny sukces rozwojowy Śląsk zawdzięczał wysokiej dynamice nakładów inwestycyjnych samorządów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz odpowiednio ustalonym priorytetom skutecznie zachęcającym inwestorów. Dzięki tym działaniom dużym przeobrażeniom uległa gospodarka. Linie produkcyjne stawały się coraz bardziej nowoczesne i stopniowo poprawiał się stan środowiska naturalnego. Mimo że dynamika wzrostu wydatków na administrację na Śląsku była niższa niż w pozostałych regionach, zaczęto zwracać większą uwagę na rozwój i zarządzanie zasobami ludzkimi. Województwo śląskie gorzej wypadło natomiast w rankingach, w których pod uwagę brano kierunek i zakres zmian struktury gospodarczej (dwunaste miejsce) oraz aktywność zawodową. W zakresie funkcjonowania samorządów drugie miejsce zajęło województwo łódzkie, na którego sukces wpłynęła jedna z największych w kraju dynamik dochodów własnych w dochodach ogółem oraz pozytywne zmiany wydatkowania funduszy na administrację. Region dolnośląski, który zajął trzecią pozycję w tym rankingu, szczególnie mocno dążył do niezależności samorządów w wydatkowaniu środków finansowych. Ponadto stworzono tam korzystne warunki dla inwestorów do prowadzenia działalności. Z licznych analiz i badań wynika jednak, że najlepiej w zagospodarowaniu środków zagranicznych radziły sobie władze województw lubuskiego i podkarpackiego, a najgorzej samorządy działające na terenach Warszawy i okolic oraz województwa łódzkiego²⁸³.

Współcześnie różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów są nadal wyraźne i zauważalne. Jednoznaczna ocena oraz wskazanie, które województwo przoduje w rozwoju, jest oczywiście bardzo trudne i wiąże się przede wszystkim ze zróżnicowaniem wewnątrzregionalnym. Chcąc zatem dokonywać porównań, konieczne jest przedstawienie konkretnych kryteriów oraz wskaźników miar.

W „Raporcie atrakcyjności inwestycyjnej województw Polski – 2012”, przygotowanym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA,

²⁸³ T. Kalinowski (red.), *Sukces rozwojowy polskich województw*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006, www.mrr.gov.pl (dostęp: 20.08.2013).

stwierdzono, że atrakcyjność inwestycyjna wykazuje duży związek z poziomem rozwoju gospodarczego. Dążąc do oceny i klasyfikacji regionów pod względem ich potencjału oraz możliwości, wzięto pod uwagę takie czynniki, jak: zasoby kapitału ludzkiego, pomoc dla inwestorów, infrastrukturę techniczną (drogi, koleje, lotniska), infrastrukturę społeczną (żłobki, przedszkola, szkoły), mikroklimat rynkowy (szanse powodzenia inwestycji) oraz mikroklimat administracyjny (stosunek władz lokalnych i samorządowych do inwestycji i rozwoju).

Z raportu wynika, że najlepiej rozwinięte pod względem gospodarczym są województwa: mazowieckie, dolnośląskie²⁸⁴, śląskie, a także małopolskie, pomorskie, wielkopolskie i łódzkie. W ostatnim czasie podniosła się również atrakcyjność inwestycyjna województwa podkarpackiego, co można wiązać z efektem poniesionych nakładów na infrastrukturę oraz innowacyjnością ważnego dla tego regionu sektora lotniczego²⁸⁵.

Ogromne znaczenie w rozwoju gospodarczym mają miasta wojewódzkie lub dawne miasta wojewódzkie. Atrakcyjne są też ośrodki przemysłowe i centra turystyczne. W skali lokalnej natomiast ważną rolę w kształtowaniu atrakcyjności inwestycyjnej odgrywają podstrefy specjalnych stref ekonomicznych, szczególnie jeśli towarzyszą im inne formy wspierania przedsiębiorczości (parki przemysłowe, parki naukowo-technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości).

Podobny ranking województw opublikowano w „Krajowym Raporcie o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój Regionalny i Lokalny”, w którym jednostki samorządu terytorialnego porównywano za pomocą lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego (LHDI – *Local Human Development Index*), składającego się z trzech wymiarów: zamożności, zdrowia oraz edukacji. W opracowaniu tym najwyżżej uplasowało się województwo mazowieckie²⁸⁶, na kolejnych miejscach zaś znalazły się województwa: małopolskie, pomorskie, wielkopolskie, śląskie, opolskie oraz dolnośląskie. Na końcu rankingu uplasowało się województwo świętokrzyskie²⁸⁷.

²⁸⁴ Z rankingu przygotowanego przez Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”, w którym pod uwagę wzięto dochody danej miejscowości czy regionu podzielone przez liczbę ludności, Dolny Śląsk okazał się najzamożniejszym województwem w Polsce, a Wrocław drugim miastem zaraz po Warszawie. Wśród miast powiatowych najlepiej wypadły Polkowice, gdzie dochód na jednego mieszkańca jest ponaddwukrotnie większy niż w pozostałych miastach powiatowych z pierwszej dziesiątki. Zob. „Gazeta Wrocławska”, 4.07.2013, <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/936632.dolny-slask-najbogatszy-w-polsce-a-wroclaw-zaraz-za-warszawa-ranking-najbogatszych,1,2,id,t,sm,sg.html#galeria-material> (dostęp: 22.07.2013).

²⁸⁵ Zob. H. Godlewska-Majkowska, A. Komor, P. Zarębski, M. Typa, *Raport atrakcyjności inwestycyjnej województw 2012*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, http://www.paiz.gov.pl/20121121/Raport_o_atrakcyjnosci_inwestycyjnej_województw_2012 (dostęp: 22.07.2013).

²⁸⁶ Istotne jest to, że w województwie mazowieckim spotykamy się ze zjawiskiem tzw. wyspy warszawskiej. Mimo iż województwo mazowieckie odnotowuje najwyższy poziom rozwoju społecznego, to w wielu powiatach tego regionu wskaźniki LHDI są bardzo niskie.

²⁸⁷ Zob. http://issuu.com/undp_poland/docs/raport_lhdi (dostęp: 22.07.2013).

Ocena rozwoju społeczno-gospodarczego województw nie jest stała i podlega zmianom pod względem różnych czynników. Na życie społeczne, kulturowe i polityczne polskich regionów nadal wpływa ich tradycja kulturowa, a geneza nierówności jest wciąż silnie uwarunkowana historycznie. Już bowiem w czasach średniowiecza zachodnia część kraju była bardziej rozwinięta niż reszta, a zróżnicowania te dodatkowo ugruntowały zabory²⁸⁸. Na terenach byłego zaboru pruskiego widoczna jest większa skłonność do oszczędzania oraz istnieje korzystniejszy klimat dla prywatnej przedsiębiorczości. Zauważalna jest także większa i częstsza chęć do rozwoju inwestycji zagranicznych. Niższa niż na przykład w Galicji jest tam natomiast integracja społeczna i wyższe natężenie patologii. Z tradycjami regionalnymi powiązane są preferencje polityczne. Duża popularność Solidarności uformowała się w regionach o silnej tradycyjnej religijności. Lewicowe poglądy, szczególnie wyraźne w regionie wielkopolskim, są związane z kulturą polityczną tego województwa. Charakterystyczny dla niego pozytywizm, legalizm i solidaryzm społeczny jest niejednokrotnie utożsamiany z tradycjami zaboru pruskiego²⁸⁹.

Nowy podział administracyjny, od chwili jego wprowadzenia w 1999 roku, uległ kilku niewielkim modyfikacjom. Obecnie Polska dzieli się na 16 województw, 380 powiatów (66 grodzkich i 314 ziemskich) oraz 2479 gmin (306 miejskich, 602 miejsko-wiejskie oraz 1571 wiejskich)²⁹⁰.

Zmiany regionalne, jakie nastąpiły w Polsce w ciągu ostatnich dekad, miały na celu przede wszystkim polepszenie funkcjonowania państwa jako całości. Dokonując podziałów na poszczególne regiony, błędnie kierowano się dwoma głównymi kryteriami – wpływem regionu na pozytywny rozwój kraju oraz dopasowaniem wyodrębnionego regionu do środowiska przyrodniczego, sieci osadniczej. Rządziej brano pod uwagę granice historyczne²⁹¹. Podział terytorialny z lat dziewięćdziesiątych XX wieku uwzględnił problemy natury ekonomicznej, co związane było z tym, że zasady i techniki stosowane w warunkach gospodarki centralnie planowanej okazały się nieskuteczne w gospodarce rynkowej²⁹². Ponadto dopiero w tym okresie zaczęto się zastanawiać, czy regiony spełniają wymagania demokracji parlamentarnej.

²⁸⁸ A. Szczudlińska-Kanoś, B. Węglarz, *Polityczne zróżnicowanie województw na przykładzie województwa małopolskiego*, *op. cit.*, s. 257–258.

²⁸⁹ J. Bartkowski, *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce* [w:] J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności...*, *op. cit.*, s. 297–298.

²⁹⁰ Stan na dzień 1.01.2013 r.

²⁹¹ E. Wysocka, J. Koziński, *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1998, s. 11.

²⁹² J. Szlachta, *Polityka rozwoju regionalnego Polski...*, *op. cit.*, s. 9.

Rozdział V

Samorząd terytorialny jako miejsce funkcjonowania elit politycznych

5.1. Tradycje polskiej samorządności

Samorząd terytorialny posiada bardzo długą i bogatą historię, wśród badaczy nie ma jednak zgody co do jego początków. Istnieją teorie mówiące, że tradycje samorządu widoczne były już u wspólnot pierwotnych, ale również takie, które upatrują jego załazków dopiero po upadku państwa feudalnego.

Instytucjonalny rozwój samorządu zauważalny był już w starożytności, a fakt ten potwierdza samodzielność nadawana krajom podporządkowanym przez dominujące wówczas imperia. W średniowieczu powstały komuny stanowe oraz samorząd miejski. Mimo że instytucje te dalekie były od współcześnie rozumianego samorządu, bezspornie wpłynęły na późniejsze rozwiązania w tym zakresie.

O załazkach polskiej samorządności można już mówić, odnosząc się do czasów poprzedzających powstanie państwa Mieszka I, kiedy to oprócz rodziny będącej podstawową formą organizacji społecznej obecne były sąsiedztwa. Tak ukształtowana organizacja opolna funkcjonowała aż do XIII wieku. Wtedy to pojawiła się gmina jako nowa jednostka terytorialna, a przy niej funkcje sołtysa i wójta. Patrycjusze, dążąc do uniezależnienia się od wójta i pana, zaczęli powoływać rady miejskie, na których czele stał burmistrz.

Na przełomie XIV i XV wieku pojawił się w pełni wykształcony samorząd miasta. Wówczas to Polska zaczęła przekształcać się w monarchię stanową. Obok sejmu walnego, który zajmował się sprawami administracji, ustawodawstwa oraz polityki zagranicznej, zaczęły funkcjonować sejmiki ziemskie. Sejmik jako podstawowa instytucja szlacheckiego samorządu lokalnego był „dobrowolnym zgromadzeniem członków stanu uprzywilejowanego – szlachty danej ziemi, województwa czy prowincji”²⁹³. Dzięki niemu elita mogła uczestniczyć w życiu politycznym państwa.

²⁹³ W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991, s. 15.

Sejmiki miały szeroki zakres kompetencji: posiadały uprawnienia administracji skarbowej, kodyfikowały prawo zwyczajowe oraz pełniły funkcje sądowe. Na przełomie XVII i XVIII wieku w wyniku wojen oraz rosnącej roli szlachty upadły miasta, a ich przywrócenia zaczęto domagać się około 60 lat później.

Po utracie przez Polskę niepodległości w rozwoju samorządów, jak i wspólnot lokalnych nastąpił silny zastój, na grunt polski przeniesiono bowiem rozwiązania prawne poszczególnych państw zaborczych²⁹⁴. W zaborze austriackim największymi jednostkami samorządu terytorialnego były kraje koronne (było ich 17), które dzieliły się na okręgi i powiaty, a później wyłącznie na powiaty. Najmniejszą jednostką była gmina. Ponadto występowały jeszcze inne specyficzne twory – tzw. obszary dworskie, które funkcjonowały aż do odzyskania przez Polskę niepodległości. W Prusach wprowadzono podział administracyjny, w którym istniały gminy, powiaty, rejencje oraz prowincje. Najgorzej rozwinięty był samorząd na ziemiach polskich pod zaborem rosyjskim²⁹⁵, ponieważ poza samorządem gminy wiejskiej²⁹⁶ nie istniały tam instytucje samorządowe. Gminy Królestwa Polskiego były zbiorowe: obejmowały kilka wsi, z których każda stanowiła gromadę jako jednostka pomocnicza samorządu gminnego z działającym w jego ramach samorządem gromadzkim o ograniczonych kompetencjach. Samorządy miejskie i powiatowe powstały na ziemiach Królestwa Polskiego dopiero w okresie I wojny światowej. Nie było to jednak zasługą zaborcy, lecz wynikiem okupacji tych terenów przez Austrię i Niemcy²⁹⁷.

W nowoczesnym rozumieniu samorząd terytorialny zaistniał dopiero w 1918 roku. W pierwszym okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości również w przypadku samorządów powszechnie stosowano prawa przyjęte przez zaborców. Dopiero w Konstytucji marcowej z 1921 roku podjęto próbę unifikacji rozwiązań. Konstytucja w znaczącym stopniu ograniczała nadzór państwa, zapowiadała odrębne źródła finansowania samorządu oraz przewidywała trzy stopnie samorządu odpowiadające podziałowi terytorialnemu i pokrywające się z podziałem administracji państwowej²⁹⁸. Państwo polskie miało być podzielone na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie. Samorząd na szczeblu wojewódzkim istniał jedynie w województwach poznańskim i pomorskim. Skład sejmiku powoływano na czteroletnią kadencję w trybie tzw. pośrednim – przez sejmiki powiatowe oraz rady miejskie. W pozostałych województwach funkcjonowały współpracujące z wojewodą Rady Wojewódzkie. Województwo śląskie posiadało autonomię na podstawie odrębnej ustawy sejmowej.

²⁹⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 50.

²⁹⁵ P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1988)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 27–41.

²⁹⁶ Wprowadzonym w 1864 roku jako pośredni rezultat powstania styczniowego.

²⁹⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 50.

²⁹⁸ E. Nowacka, *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA*, Forum Naukowe, Poznań–Wrocław 2002, s. 17–18.

Ostatecznie po rozstrzygnięciu kwestii granic Polski po I wojnie światowej ukształtowało się 16 województw, jednak tylko dwa posiadały status samorządowy²⁹⁹. Rozbudowa samorządu zapowiedziana przez Konstytucję marcową nie została nigdy zrealizowana. „Ustawa scaleniowa” z 1933 roku³⁰⁰, która stanowiła próbę kompleksowego ujednoczenia funkcjonowania samorządu w Polsce, wyraźnie pomniejszyła jego znaczenie³⁰¹. Dopuszczała ingerencję organów administracji rządowej, zmniejszała rolę organu stanowiącego samorządu na rzecz organu wykonawczego, jak również wprowadzała większy niż wcześniej zakres kontroli. Pomimo wielu niekorzystnych zmian ustawa ta uregulowała kształt samorządu terytorialnego. Wprowadziła jednolitą terminologię oraz zasady funkcjonowania jednostek, m.in. nadając im osobowość prawną i majątek³⁰². Ponadto normowała kwestie nadzoru przez organy rządowe, ujednoczyła długość kadencji organów oraz regulowała ustrój gromad, gmin i powiatów.

Centralizacja oraz ograniczenie pozycji samorządu widoczne były również w Konstytucji z 1935 roku. Samorząd został wówczas pozbawiony prawa do samodzielnego stanowienia norm prawnych, a głęboko idąca kontrola centrum nad jednostkami podporządkowała samorządy władzy centralnej. Działania takie doprowadziły do tego, że samorząd w znacznej mierze stał się instytucją pomocniczą administracji państwowej, a decydującą rolę w administracji terenowej odgrywały władze administracji ogólnej, tj. wojewodowie i starostowie ze swoimi urzędniczymi sztabami.

Po II wojnie światowej samorządy terytorialne w Polsce funkcjonowały na podstawie przepisów przedwojennych i dekretu PKWN. Były to zatem samodzielne korporacje prawa publicznego reprezentowane przez rady narodowe i organy wykonawcze, z dochodami pochodzącymi głównie z majątku komunalnego³⁰³. W 1950 roku na mocy Ustawy z 20 marca o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zlikwidowano samorządowy charakter rad narodowych, zniesiono organy jednoosobowe rad wójta, burmistrza i prezydenta, a także starostę na szczeblu powiatu. Wszystkie dotychczasowe kompetencje samorządów przejął scentralizowany system rad narodowych, łączących w sobie interesy społeczności lokalnej i państwa³⁰⁴. Od tej pory administracja miała ujednoczony charakter, a rady

²⁹⁹ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2008, s. 37–38.

³⁰⁰ Ustawę przyjęto 23 marca 1933 roku.

³⁰¹ M. Śliwa, *Rozwój idei samorządowej w Polsce* [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Kraków 2000, s. 18.

³⁰² E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce. Studium polityczno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 23–28.

³⁰³ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 19.

³⁰⁴ P. Olszewski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 64–65.

narodowe stały się organami władzy państwowej. Organami wykonawczymi rad były terenowe organy administracji rządowej (naczelnik gminy, starosta, wojewoda). System rad był zbudowany hierarchicznie, a nadrzędny organ stanowiła Rada Państwa (istniejąca od 1947 roku), co było powieleniem systemu radzieckiego³⁰⁵. Zadaniem rad było kierowanie działalnością gospodarczą, społeczną, uchwalanie planów gospodarczych i budżetów terenowych. Reforma z 1950 roku pozbawiła społeczności lokalne podmiotowości oraz możliwości przejawiania własnej inicjatywy gospodarczej, gminom natomiast odebrała osobowość prawną oraz prawa do majątku³⁰⁶. Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej była wielokrotnie modyfikowana, m.in. w 1958, 1963, 1973, 1975, 1983, a po raz ostatni w 1988 roku³⁰⁷.

Bardzo istotna zmiana struktur władz terenowych zaszła na początku lat siedemdziesiątych, kiedy to na mocy Ustawy z 20 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych od 1973 roku zamiast 4315 gromad wprowadzono 2365 gmin. Za jedną z najważniejszych reform można także uznać tę, której dokonano w 1975 roku. Zlikwidowano wówczas powiaty oraz trójstopniowy podział terytorialny, wprowadzając na jego miejsce podział dwustopniowy z 49 województwami. Dalej zachowano jednak scentralizowany, jednolity system administracji rządowej, bez udziału korporacji samorządowych.

Dyskusje dotyczące samorządu terytorialnego ożyły dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku. Odrodzenie idei samorządowej nastąpiło wraz z narodzinami ruchu społecznego Solidarność w 1980 roku. Program Solidarności wskazywał na „tworzenie i wspieranie niezależnych i samorządnych instytucji we wszystkich sferach życia społecznego”³⁰⁸, jednak nie formułował postulatu decentralizacji państwa i odbudowy obdarzonego szerokimi kompetencjami samorządu lokalnego³⁰⁹. Realizację wspomnianych koncepcji uniemożliwiło wprowadzenie stanu wojennego. Po stronie władz pojawiły się jednak próby jego restytucji. Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z lat 1983³¹⁰ i 1988³¹¹

³⁰⁵ I. Lewandowska-Malec, „Rewolucyjna” ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [w:] J. Malec, W. Uruszczak (red.), *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 308.

³⁰⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 233.

³⁰⁷ P. Jurek, *Samorząd terytorialny w PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1992, t. XLIV, z. 1–2.

³⁰⁸ Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29.

³⁰⁹ S. Jakubowicz, *Bitwa o samorząd 1980–1981*, In Plus, Społeczny Komitet Nauki, Warszawa 1989, s. 128.

³¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983, Nr 41, poz. 185).

³¹¹ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 roku o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1988, Nr 19, poz. 130).

wprowadzały bowiem elementy rozwiązań samorządowych, ale utrzymywały rady jako jednolity organ władzy państwowej.

Utworzenie samorządu terytorialnego, głównie dzięki staraniom środowisk naukowo-eksperckich skupionych przede wszystkim wokół Jerzego Regulskiego, było przedmiotem obrad okrągłego stołu³¹². O ile jednak nie było większych sporów w kwestii samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, o tyle samorząd na poziomie województwa wywoływał liczne kontrowersje. Za samorządem regionalnym opowiadała się strona koalicyjno-rządowa, opozycja natomiast była dosyć wstrzemięźliwa. Stwierdzenie Regulskiego mówiące, że „nie istnieją w tej chwili warunki, aby stworzyć rzeczywisty samorząd na szczeblu wojewódzkim, a tworzenie pozorów nie prowadzi do niczego”³¹³, bezspornie wpłynęło na fakt, iż w 1990 roku reaktywowano samorządność terytorialną, początkowo jednak w postaci gmin. Organem stanowiącym samorządu gminy stała się rada gminy (miasta), a wykonawczym zarząd gminy na czele z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta).

Mimo że restytuując samorząd w 1990 roku, za nieuzasadnione uznano kreowanie jego ponadgminnych struktur i w zasadzie nie przewidywano prawa udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi na wyższym szczeblu, to namiastką samorządu w ówczesnych województwach stał się sejmik wojewódzki, do którego przynależność gmin była obligatoryjna. Sejmik był reprezentacją gmin z terenu województwa i wyrażał ich interesy wobec administracji rządowej. Ponadto do zadań ówczesnego sejmiku województwa należały m.in.: ocena działalności gmin i instytucji komunalnych, podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących rozwiązania zarządu gminy, ocena działalności administracji rządowej, w tym opiniowanie na wojewodów, powoływanie i odwoływanie członków kolegium odwoławczego, wybór prezydium sejmiku, uchwalanie regulaminu sejmiku i biura sejmiku, powoływanie stałych i doraźnych komisji sejmiku, uchwalanie budżetu sejmiku oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, rozpatrywanie skarg na działalność rad gmin, a także występowanie z wnioskami o uchylenie rozporządzeń i zarządzeń wojewody³¹⁴. Liczne kompetencje nie uprawniały województw do prowadzenia własnej polityki regionalnej, nie posiadały one bowiem organów przedstawicielskich uprawnionych do jej wykonywania. Jednostką odgrywającą w nich główną rolę był wojewoda, który jako jednoosobowy organ administracji ogólnej był odwoływany i powoływany przez premiera i przy ograniczonych

³¹² K.M. Ujazdowski, *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

³¹³ W. Borodziej, A. Garlicki (red.), *Okrągły stół. Dokumenty i materiały*, t. 2: *Luty 1989 – kwiecień 1989*, wybór i oprac. J. Galewski, P. Osęka, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004, s. 262–267.

³¹⁴ Archiwum Sejmiku Samorządowego Województwa Sieradzkiego 1990–1998 (1999), Archiwum Państwowe w Łodzi, Oddział w Sieradzu, sygn. 100, www.baza.archiwa.gov.pl/sezam/wstep/41-434.pdf (dostęp: 12.07.2012).

możliwościach wypełniania przez sejmiki społecznej kontroli nad jego działaniem był niezależnym funkcjonariuszem rządowym, wyposażonym w szerokie uprawnienia³¹⁵.

Po przeprowadzeniu „reformy gminnej” zaczęto przygotowania do następnych, których celem miało być utworzenie kolejnych szczebli samorządowych w postaci powiatów i województw, ale koszty transformacji oraz zmiany polityczne zmniejszyły szanse na rozszerzenie samorządu terytorialnego na poziom ponadgminny. Pewne zmiany przyniosła tzw. ustawa miejska zwiększająca kompetencje około 60 największych miast polskich, które wyraziły zgodę na przyjęcie dodatkowych uprawnień.

Wraz ze zmianą układu sił politycznych oraz po wejściu w życie nowej konstytucji³¹⁶ rozpoczęto prace nad wprowadzeniem samorządu na wyższych szczeblach. Przełomem okazał się rok 1998³¹⁷, kiedy to przyjęto ustawę o samorządzie powiatowym³¹⁸ oraz ustawę o samorządzie województwa³¹⁹. Jednocześnie rozdzielono uprawnienia administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa.

Z kwestią poszerzenia samorządu terytorialnego na poziom ponadgminny łączyła się sprawa zmiany podziału terytorialnego kraju³²⁰. System administracyjny z 49 województwami był dostosowany do scentralizowanej i zhierarchizowanej struktury państwa, ale nie zdawał egzaminu w modelu zdecentralizowanym i zdekoncentrowanym. Problem stanowił przede wszystkim brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy gminą a centrum. Rozpiętość przestrzenna była zbyt duża, a struktury pośrednie nad wyraz słabe. Niezbędne zatem stało się zmniejszenie liczby województw. Wprowadzenie 1 stycznia 1999 roku nowego podziału terytorialnego z 16 województwami rozpoczęło w Polsce nowy etap w rozwoju struktur demokratycznego państwa³²¹.

³¹⁵ B. Nawrot, *Miejsce samorządu regionalnego w polskim systemie politycznym* [w:] S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 121.

³¹⁶ Konstytucja z 1997 roku nie przesądziła jednak o ostatecznym kształcie samorządu terytorialnego. Przyjęto, że podstawową jednostką jest gmina, inne jednostki natomiast określa ustawa.

³¹⁷ W nowym podziale administracyjnym ustawa została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku.

³¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578).

³¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576).

³²⁰ W koncepcjach radykalnych proponowano jedynie 5 województw, w koncepcjach restytucyjno-reformatorskich od 12 do 17 województw, a w radykalnych nawet do 40 (A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 83–108).

³²¹ Utworzenie 16 województw zaakceptowało 46% obywateli. Jedna trzecia respondentów nie była tym rozwiązaniem usatysfakcjonowana. Zob. *Polityczne aspekty reformy administracyjnej kraju*, Komunikat CBOS, wrzesień 1998, nr BS/130/130/98.

Po roku 1999 dokonano jeszcze kilku zmian w kwestiach działania samorządu. Pojawiały się nowe koncepcje i propozycje³²², a jedną z najważniejszych była wprowadzona w roku 2002 ustrojowa rezygnacja w gminach (miastach) z kolegiального organu wykonawczego (zarządu) i wprowadzenie jednoosobowej odpowiedzialności za zarządzanie przez wójta (burmistrza, prezydenta)³²³, który od tego czasu wybierany jest nie przez radę, ale w wyborach powszechnych³²⁴.

Mimo że większość społeczeństwa dostrzegała zarówno pozytywne (oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi, podejmowanie decyzji bliższych wspólnotom lokalnym), jak i negatywne (koszty reformy, zwiększająca się biurokrację) aspekty zmian, to badania wykazały, iż cieszyły się one powszechnym uznaniem społecznym. Stanowisko, że powstanie samorządów wojewódzkich będzie dobre dla kraju, podzielało niemal tyle samo badanych ile w wypadku analogicznego pytania dotyczącego powiatów – 33%. Przeciwnego zdania było 18% respondentów. Ważne jest to, że częściej dostrzegano korzyści dla kraju niż pozytywny wpływ na życie ludności³²⁵.

Z badań przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że pracę samorządów niezmiennie od 1998 roku pozytywnie ocenia co najmniej połowa społeczeństwa. Mimo że w ostatnich miesiącach pogorszyły się oceny funkcjonowania samorządu, nadal dominują opinie pozytywne na poziomie ponad 50%.

Tabela 9. Ocena działalności władz samorządowych (w %)

| | XII 1998 | V 1999 | X 2003 | X 2004 | X 2005 | X 2006 | IX 2007 | IX 2008 | IX 2009 | IX 2010 | IX 2011 | III 2012 | III 2013 |
|-------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Dobra | 58 | 54 | 53 | 50 | 54 | 61 | 68 | 65 | 60 | 68 | 67 | 60 | 56 |
| Zła | 25 | 32 | 33 | 39 | 35 | 30 | 22 | 26 | 30 | 25 | 24 | 29 | 34 |

Pominięto „trudno powiedzieć”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Opinie o działalności instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/94/99, Warszawa 1999; *Opinie o działalności instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/17/2007, Warszawa 2007; *Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/39/2012, Warszawa 2012; *Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/44/2013, Warszawa 2013.

³²² K. Bucholc-Srogosz, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku (studium historyczno-prawne)*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie, z. I, Częstochowa 2001, s. 44.

³²³ A. Orzechowski, *15 lat samorządu terytorialnego*, „Rocznik Ełcki” 2005, t. II.

³²⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984).

³²⁵ P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Wydawnictwo Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001, s. 31.

5.2. Kompetencje i zadania samorządu regionalnego

Województwo w Polsce zostało powołane do życia jako powstająca z mocy prawa regionalna wspólnota samorządowa. Jest to jedyny poziom organizacji terytorialnej kraju, w którym istnieje ograniczony dualizm władz. Polega ona na współistnieniu na danym obszarze samorządu oraz rządowej administracji ogólnej. Samorząd posiada jednak odrębne, niezależne od wojewody władze, a wojewoda jest terenowym reprezentantem rządu³²⁶.

Samorząd województwa w Polsce jest wyodrębnionym w strukturze państwa związkiem społeczności regionalnej funkcjonującym w randze województwa, który z mocy prawa powołany jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej. Jest także wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań. Samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, m.in. wyboru organów samorządu wojewódzkiego (sejmiku województwa, zarządu województwa), a ponadto stanowienia poprzez te organy prawa miejscowego. Organy samorządu województwa nie są wobec powiatu i gminy organami nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Sejmik województwa, mający kompetencje stanowiące i kontrolne, realizuje swoje zadania przez cztery lata, licząc od dnia wyboru. Wybory do sejmiku są powszechne, równe, bezpośrednie oraz tajne i stanowią podstawową formę demokracji pośredniej na poziomie regionu. Sejmik bezwzględną większością głosów wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. W skład sejmiku wchodzi radni w liczbie od 30 w województwach liczących do 2 milionów mieszkańców oraz po trzech radnych na każde rozpoczęte 500 tysięcy mieszkańców. W odróżnieniu od innych ustaw ustrojowych, w tym przypadku nie wyznacza się górnego limitu liczby radnych. Jego obrady mają charakter sesyjny, a sesje są ograniczone czasowo. Pracę sejmiku oraz prowadzenie obrad organizuje przewodniczący, który zwołuje sesje nie rzadziej niż raz na kwartał. Szeroki zakres zadań sejmiku skutkuje tym, że istnieje potrzeba przekazywania części jego kompetencji innym organom do rozstrzygnięcia – oprócz spraw zastrzeżonych do wyłącznej decyzji sejmiku, potrzebnych do zaopiniowania bądź opracowania projektu rozstrzygnięcia³²⁷. Komisje, czyli organy wewnętrzne sejmiku, odgrywają istotną rolę w jego działalności. Ich istnienie, skład osobowy czy przedmiot działania zależą od uznania rady, która może powoływać zarówno komisje stałe, jak i doraźne.

Organem wykonawczym województwa jest zarząd. W jego skład wchodzi pięć osób: marszałek województwa jako przewodniczący, jeden lub dwóch

³²⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 102.

³²⁷ K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 44.

wiceprzewodniczących, a także pozostali członkowie. Marszałek jest wybierany przez sejmik spośród radnych, natomiast pozostali członkowie mogą zostać powołani spoza składu sejmiku na wniosek marszałka. Niewybranie zarządu przez sejmik województwa w terminie trzech miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów skutkuje tym, że ulega on rozwiązaniu z mocy prawa. Po rozwiązaniu sejmiku z tej przyczyny przeprowadza się nowe wybory przedterminowe, które zarządza Prezes Rady Ministrów również w terminie trzech miesięcy. Funkcje organów województwa do czasu wyboru zarządu pełni właściwy dla danego terytorium wojewoda.

Zarząd wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Statut województwa określa zasady i tryb działania zarządu, którego przewodniczącym, a zarazem kierownikiem urzędu marszałkowskiego jest marszałek województwa. Marszałkowi przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Jeżeli w takiej sytuacji zarząd województwa nie może zebrać się na czas, marszałek powinien podjąć odpowiednie czynności w zastępstwie zarządu. Wymagają one przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu³²⁸.

Przedmiotem działania samorządu województwa jest wykonywanie zadań administracji publicznej, których charakter jest odmienny od tych wykonywanych przez gminy i powiaty. W związku z tym samorządy lokalne mają za zadanie realizować zadania usługowe wobec społeczności powiatowej i gminnej, a samorząd województwa powinien koordynować oraz dynamizować zjawiska o charakterze gospodarczym i społecznym w regionie. Do zakresu działania samorządu województwa należy zatem wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Samorząd regionalny wykonuje ustawowe zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Regionalny charakter zadań polega na tworzeniu warunków rozwoju oraz na wykonywaniu usług publicznych o zasięgu województwa. Dodatkowo obowiązki takie mają kreować politykę regionalną niezależnie od tego, czy władze centralne mają swoją odrębną politykę wobec danego terytorium. Należy jednak zaznaczyć, że wspólnoty samorządowe w Polsce nie są autonomiczne, wszystkie województwa mają identyczny status prawny, a więc wszelkie ich działania są oparte na zasadzie unitarności państwa, a w istocie są zbliżone do zadań powiatu³²⁹. Można zatem stwierdzić, że w niektórych przepisach brak jest ostrości treści materialnoprawnej.

³²⁸ K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 1254–1255.

³²⁹ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.

W takich wypadkach celowe jest odwołanie się do przepisów szczególnych, regulujących kwestie zadań leżących w kompetencjach samorządów regionalnych.

Najpełniej i najbardziej precyzyjnie zadania samorządu województwa ustawodawca przedstawił w Ustawie z 1998 roku o samorządzie województwa³³⁰. W uporządkowany sposób problematyka ta została uregulowana w rozdziale drugim, zatytułowanym „Zakres działalności”, a zwłaszcza w artykule 14. Analiza poszczególnych punktów tego artykułu pozwala na wyodrębnienie trzech głównych zakresów działania i są nimi: zadania o charakterze wojewódzkim wykonywane przez samorząd wojewódzki, zadania należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendum³³¹.

Artykuł 14 mówi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego (m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych zakładów kształcenia, placówek doskonalenia, bibliotek);
- promocji i ochrony zdrowia (m.in. podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożywania napojów alkoholowych, opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu w zakresie polityki społecznej, zapewnienie, organizacja i finansowanie stażu dla absolwentów studiów medycznych);
- kultury i ochrony zabytków (m.in. udzielanie dotacji na prace konserwatorskie oraz prace budowlane przy zabytkach);
- pomocy społecznej (m.in. opracowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, kształcenie kadr pomocy społecznej, prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej);
- polityki prorodzinnej (m.in. inspirowanie i promowanie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, opracowywanie programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej);
- modernizacji terenów wiejskich (m.in. opiniowanie projektu programu rozwoju obszarów wiejskich, wykonywanie zadań instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działań objętych programem);
- zagospodarowania przestrzennego (m.in. prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, powoływanie wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej);
- ochrony środowiska (m.in. działania dotyczące polityki ekologicznej i programów ochrony środowiska oraz raportów z ich wykonywania);
- gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;

³³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576).

³³¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu...*, op. cit., s. 440.

- transportu zbiorowego i dróg publicznych (m.in. opiniowanie rozporządzeń ministra w sprawach kwalifikowania dróg do konkretnych kategorii, nadawanie numerów drogom);
- kultury fizycznej i turystyki (W jednostkach samorządu terytorialnego działają tzw. rady sportu. W województwie do ich zadań należy m.in. opiniowanie strategii rozwoju w zakresie kultury fizycznej, budżetu, uchwał, programów bazy sportowej oraz planów imprez sportowych i rekreacyjnych. W zakresie turystyki samorząd województwa, a ściślej rzecz ujmując marszałek województwa, m.in. wydaje decyzje w zakresie wykonywania działalności gospodarczej, decyzje upoważniające jednostki organizacyjne do prowadzenia szkoleń na przewodników turystycznych, pilotów wycieczek, kontroluje prowadzoną przez przedsiębiorców działalność);
- ochrony praw konsumentów;
- obronności i bezpieczeństwa publicznego (m.in. przygotowywanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony);
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (m.in. określenie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich, podział posiadanych środków z Funduszu Pracy, badanie popytu na pracę, badanie efektywności projektów lokalnych);
- inne zadania samorządu województwa, do których można zaliczyć np. zadania z zakresu finansów, a w szczególności spraw podatkowych, w dziedzinie geodezji i kartografii, górnictwa i geologii, zaopatrzenia w energię, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami czy nasiennictwa³³².

Charakterystyczne dla tej części ustawy są wskazane przez ustawodawcę instrumenty działania typu „akty polityki administracyjnej”, za pomocą których samorząd województwa realizuje swoje zadania. Analizowany rozdział przyznaje także samorządowi województwa kompetencje w dziedzinie określenia strategii rozwoju, co poniekąd również wynika z jego regionalnego usytuowania. Strategia rozwoju województwa, realizowana przez programy wojewódzkie, zgodnie z ustawą uwzględnia następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego³³³.

³³² A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 119–141.

³³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576).

Strategia rozwoju województwa opracowana przez jego samorząd po przyjęciu jej w drodze uchwały przez sejmik województwa jest przedkładana do wiadomości ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Pomocniczy, usługowy, a zatem wykonawczy charakter względem strategii rozwoju województwa stanowi jego polityka rozwoju. Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa, jak i przy realizacji polityki jego rozwoju współpracuje z: jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową (szczególnie z wojewodą), innymi województwami, organizacjami pozarządowymi i szkołami wyższymi oraz jednostkami naukowo-badawczymi. Może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi, a także z regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Pierwotnym adresatem norm kompetencyjnych w województwie jest regionalna wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa. Społeczność samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w głosowaniu wyborczym oraz w referendum wybiera regionalne elity polityczne), a także za pośrednictwem organów województwa, którymi są sejmik województwa oraz zarząd województwa.

Do wyłącznej³³⁴ kompetencji sejmiku należą m.in. sprawy:

- prawotwórcze (np. stanowienie aktów prawa miejscowego, czyli aktów zawierających normy powszechnie obowiązujące na obszarze województwa);
- organizacyjne (np. uchwalanie statutu województwa);
- planistyczne (np. uchwalanie budżetu powiatu, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, określenie strategii województwa)³³⁵;
- finansowo-majątkowe (np. wyrażanie zgody na nabycie, zbycie oraz obciążenie nieruchomości, a także ich wydzierżawienie i najem na okres dłuższy niż trzy lata, podejmowanie uchwał w sprawach zasad i trybu gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz w sprawach trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, określanie zasad udzielania dotacji, rozpatrywanie sprawozdań budżetowych, podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących obligacji komunalnych, zaciąganie pożyczek i kredytów oraz udzielanie poręczeń przez województwo, określanie zasad udzielania stypendiów. Do wyłącznej właściwości sejmiku należy również ustalenie, w drodze uchwały, wynagrodzenia marszałka województwa. W kwestii podatkowej sejmik posiada bardzo małe uprawnienia. Może rozłożyć na raty opłaty prolongacyjne, odroczyć termin płatności podatków oraz zaległości podatkowych, które stanowią dochód

³³⁴ Wyłączna właściwość sejmiku polega na tym, że rozstrzygnięcie spraw nie może być scedowane na inny podmiot, w szczególności zarząd województwa.

³³⁵ W ostatnich latach zagadnienia polityki regionalnej, której jednym z punktów jest określanie strategii województwa, zostały w bardzo dużym stopniu podporządkowane celowi nadrzędnemu, jakim jest pozyskiwanie funduszy unijnych w regionach. Zob. P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Szafarze darów...*, *op. cit.*, s. 13.

- województwa, bądź rozłożyć na raty lub odroczyć należności płatników, inkasentów, następców prawnych i osób trzecich);
- osobowe (wybór i odwołanie zarządu województwa, powoływanie i odwołanie na wniosek marszałka województwa skarbnika województwa);
 - kierowniczo-kontrolne (np. rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tego tytułu. Ponadto sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Województwo może także zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z jego obszaru porozumienia w sprawie przekazania prowadzenia zadań publicznych, których powierzenie wymaga uchwały sejmiku, a przyjęcie uchwały jej organu stanowiącego. Przy przekazaniu i przyjęciu zadań konieczne jest również zawarcie porozumienia przez zainteresowane jednostki, które wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podjęcia uchwały przez sejmik wojewódzki wymaga też utworzenie fundacji lub przystąpienie do niej. Jeżeli to województwo jest podmiotem fundacji, sejmik jest zobowiązany do ustalenia jej statutu);
 - w zakresie współpracy zagranicznej (podejmowanie uchwał w sprawach uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej)³³⁶.

Powyższe wyliczenie nie jest zamknięte i pełne, ponieważ do wyłącznej właściwości sejmiku województwa mogą być przekazywane w drodze ustawowej lub poprzez statut województwa także inne sprawy.

Organem wykonawczym województwa jest zarząd, który podobnie jak sejmik jest organem kadencyjnym. Wykonuje on zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Jego kompetencje, określone w art. 41 u.s.w., w przeciwieństwie do organów wykonawczych gminy i powiatu, nie są prawotwórcze, a zawierają się w sferze prywatnoprawnej. Do najważniejszych należy zaliczyć w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa, które w ogólnym rozumieniu polegają na dokonywaniu czynności prawnych oraz techniczno-organizacyjnych. Poza zarządem wykonawcami uchwał sejmiku są także m.in.: przewodniczący sejmiku, komisje rady oraz ich przewodniczący, skarbnik województwa, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Kontrolę nad tymi zadaniami zarządu sprawują komisja rewizyjna sejmiku oraz organy nadzoru i kontroli zewnętrznej;

³³⁶ P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego* [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 154–155.

- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, czyli planu finansowego obejmującego planowane dochody i wydatki województwa, źródła finansowania deficytu budżetowego, przeznaczenia nadwyżki budżetowej oraz wydatki związane z wieloletnimi programami, zwłaszcza inwestycyjnymi;
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie;
- organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników, a nie pozostałych pracowników tych jednostek;
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego³³⁷.

Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Organizację i zasady działania urzędu marszałkowskiego określa regulamin uchwalony przez zarząd województwa. Kierownikiem urzędu marszałkowskiego jest marszałek województwa, który również jako przewodniczący zarządu województwa organizuje jego pracę. Jest on także zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Kierownikowi urzędu bezpośrednio podlega sekretarz województwa, którego może on upoważnić do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Na stanowisku tym może być zatrudniona osoba, która odbyła co najmniej czteroletni staż w jednostkach samorządowych, w tym co najmniej dwuletni staż na kierowniczym stanowisku urzędniczym. Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich³³⁸. Ponadto na wniosek marszałka województwa sejmik województwa powołuje i odwołuje skarbnika województwa bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Marszałkowi przysługuje kompetencja podejmowania działań zarówno o charakterze doraźnym, w sprawach pilnych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu,

³³⁷ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 375–381, 467–468.

³³⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych wprowadza obowiązek zatrudniania sekretarza w każdej jednostce samorządu terytorialnego (Dz.U. 2008, Nr 223, poz. 1458, ze zm.).

jak i w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Ustawa wojewódzka przyznaje marszałkowi kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, nazwanych decyzjami w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Może on także upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu oraz pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji w jego imieniu.

Obecnie w Polsce w 14 województwach siedziba organów samorządu wojewódzkiego oraz wojewody znajduje się w tym samym mieście. Wyjątkiem są jednak dwa województwa: lubuskie³³⁹ oraz kujawsko-pomorskie³⁴⁰, gdzie siedziby są zlokalizowane w dwóch miastach.

Formą bezpośredniego sprawowania władzy w sprawach ważnych dla województwa jest referendum³⁴¹, w którym mogą brać udział mieszkańcy województwa uprawnieni do głosowania. Ustawa wojewódzka przewiduje wyłączność referendum w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji³⁴². Może ono być ponadto przeprowadzone w każdej innej ważnej dla województwa sprawie z zakresu jego zadań. O przeprowadzeniu tej formy władzy bezpośredniej decyduje sejmik województwa³⁴³, jeśli przeprowadza referendum z własnej inicjatywy, lub mieszkańcy województwa uprawnieni do głosowania, jeśli zgodna z prawem inicjatywa zdobędzie poparcie co najmniej 5% uprawnionych mieszkańców województwa. Po spełnieniu tego wymogu właściwy organ obowiązany jest przeprowadzić referendum. Jest ono ważne, jeśli weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych obywateli. W przypadku odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich minimalna frekwencja wynosi trzy piąte liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Podsumowując, samorząd regionalny, a tym samym funkcjonujące w nim regionalne elity polityczne, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie: usług społecznych ze szczególnym uwzględnieniem oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i kultury; usług komunalnych (wodaociąg, kanalizacja, cmentarnictwo, utylizacja odpadów i oczyszczanie ścieków, drogi lokalne, komunikacja zbiorowa), szeroko rozumianej administracji, planowania

³³⁹ Siedzibą wojewody jest Gorzów Wielkopolski, a siedzibą władz samorządu województwa – Zielona Góra.

³⁴⁰ Siedziba wojewody oraz większości urzędów administracji państwowej znajduje się w Bydgoszczy, natomiast siedziba sejmiku wojewódzkiego oraz organów administracji samorządowej w Toruniu.

³⁴¹ Zasięg przedmiotowy kompetencji referendum wojewódzkiego jest taki sam jak dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

³⁴² Sejmik województwa może być odwołany nie tylko w drodze referendum. Możliwe jest również jego rozwiązanie przez Sejm w trybie nadzoru (art. 84 ust. 1 u.s.w.) oraz w wypadku zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, skutkującym rozwiązaniem województwa.

³⁴³ Artykuł 17 ustawy o samorządzie wojewódzkim przewiduje, że w sprawie odwołania sejmiku wojewódzkiego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie poprzez referendum wojewódzkie.

przestrzennego i budownictwa, ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zbiorowego. Samorząd województwa zajmuje się ponadto podnoszeniem standardu życia mieszkańców, tworzeniem warunków rozwoju gospodarczego regionu, jego konkurencyjności, co m.in. jest realizowane przez przygotowywanie strategii rozwoju. Dodatkowo samorząd wojewódzki prowadzi instytucje o charakterze regionalnym (szpitale wojewódzkie, filharmonie, teatry, opery, szkoły), a co bardzo istotne – rozdysponowuje środki strukturalne. Ze względu jednak na niskie zasoby finansowe województw dużą rolę w ich polityce odgrywają kontrakty z rządem, które zastąpiły dawne inwestycje budżetu centralnego³⁴⁴.

Warto także nadmienić, że gminy i samorządy wojewódzkie opierają swój zakres działania na tzw. klauzulach generalnych zakresu odpowiedzialności, gmina w zakresie spraw lokalnych, województwo – regionalnych. Samorząd powiatowy natomiast realizuje zadania wyłącznie enumeratywnie wymienione w ustawach. Stosunki między samorządami są oparte na zasadzie uzupełniania, a nie na użyciu formuły zależności, podległości czy przyporządkowania. Podstawowy charakter gminy wyraża się w podwójnym domniemaniu jej kompetencji. Jest ona właściwa we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Istotne jest to w przypadku ewentualnej konkurencji gmin z powiatem czy dużych miast z samorządem wojewódzkim³⁴⁵. Zauważalne również jest to, że z roku na rok samorządy wszystkich szczebli przejmują coraz więcej odpowiedzialności za sprawy publiczne w wielu dziedzinach, lecz niekoniecznie idą za tym środki finansowe.

W dalszym ciągu problem stanowi także współpraca między administracją samorządową i rządową, a przede wszystkim podział kompetencji. W sprawach należących do samorządu administracja rządowa nadal posiada nie tylko uprawnienia nadzorcze, ale również liczne kompetencje bezpośrednie, zwłaszcza w postaci uzgodnień, co w wielu dziedzinach nadmiernie ogranicza samodzielność regionalnych elit politycznych. Podobnie w licznych sprawach należących do samorządu administracja rządowa zatrzymała dla siebie prawo dysponowania środkami finansowymi. Wiele konfliktów w relacji między administracją rządową a samorządem powodują stosunki panujące między wojewodą a samorządem województwa (marszałkiem). Wojewoda nadal posiada kompetencje w różnych dziedzinach zarządzania publicznego, które czynią go swojego rodzaju konkurentem marszałka województwa, np. podpisuje kontrakty w ramach funduszy europejskich, dzieli dotacje, posiada pewne uprawnienia w dziedzinie pomocy społecznej. Tymczasem po reformie 1998 roku to samorząd ma legitymację do rządzenia w regionie, sejmik bowiem pochodzi z wyborów powszechnych.

³⁴⁴ J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny* [w:] J.J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja polska...*, *op. cit.*, s. 158.

³⁴⁵ A. Orzechowski, *15 lat samorządu terytorialnego*, „Rocznik Ełcki” 2005, t. II.

Oznacza to, że rola wojewody powinna być ograniczona do reprezentowania Rady Ministrów w województwie, do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w województwie, do wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego (poprzez służby i inspekcje działające pod zwierzchnictwem wojewody w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej), a także do kontroli wykorzystania mienia państwowego na terenie województwa³⁴⁶.

Jedną z recept mających uzdrowić stan samorządowego zaplecza jest prowadzenie dialogu społecznego. Na poziomie regionu nabrało to instytucjonalnego charakteru w postaci powołanych ustawą z 2001 roku wojewódzkich komisji dialogu społecznego³⁴⁷ tworzonych m.in. przez wojewodę, marszałka oraz przedstawicieli pracodawców i związkowców³⁴⁸.

5.3. Znaczenie samorządu terytorialnego oraz elit politycznych w świadczeniu usług publicznych

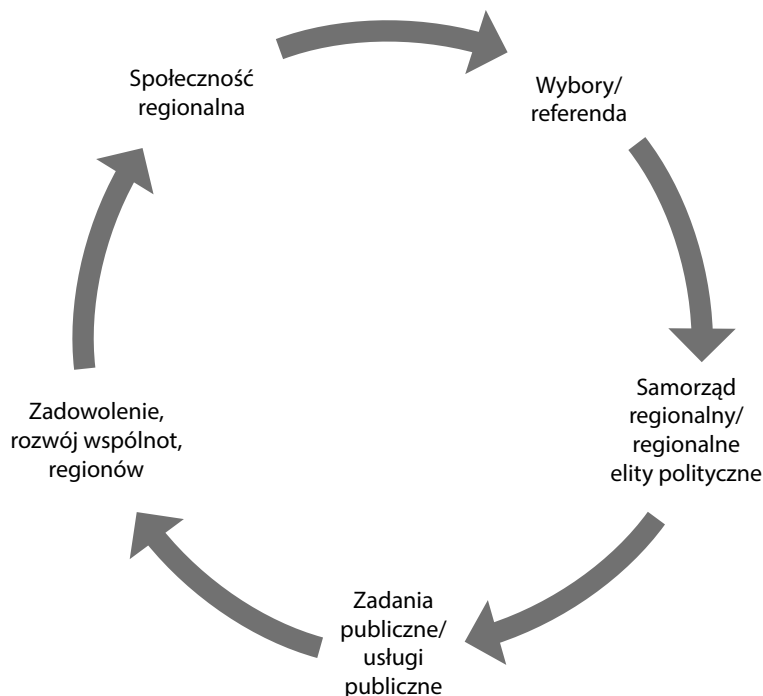
Regionalne oraz lokalne elity polityczne funkcjonujące w samorządach terytorialnych wypełniają powierzone im zadania. Między innymi od ich realizacji zależy rozwój jednostek samorządu terytorialnego, społeczności, wspólnot oraz zadowolenie mieszkańców, którzy z kolei oddając swój głos w wyborach powszechnych, kształtują regionalne oraz lokalne sceny polityczne. W związku z tym, że to właśnie przez pryzmat jakości świadczonych usług publicznych (ponieważ w bezpośredni sposób wpływają na dobrobyt społeczności) obywatele oceniają pełniących swoje mandaty członków elity, należy choćby krótko o nich wspomnieć.

W Polsce po 1989 roku dokonano wielu zmian zarówno w sprawach ekonomiczno-gospodarczych, jak i społecznych, na co ogromny wpływ miały nowo wybrane, wykształcone, a czasami tylko dostosowane do nowego ustroju elity polityczne. Mimo że w pierwszych latach po transformacji ustrojowej do istotnych kwestii zaliczano m.in. restrukturyzację gospodarki, rozwijanie mechanizmu rynkowego oraz instytucji finansowych czy walkę z permanentnie rosnącym bezrobociem, to

³⁴⁶ *Polski samorząd jest silny. Rozmowa z prof. Michałem Kuleszą, twórcą reformy samorządowej w Polsce*, http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/akademia/rozmowa_kulesza.htm (dostęp: 20.07.2013).

³⁴⁷ Możliwość powoływania wojewódzkich komisji dialogu społecznego została określona Ustawą z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001, Nr 100, poz. 1080). Szczegółowy tryb powoływania i pracy komisji określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 roku (Dz.U. 2002, Nr 17, poz. 157).

³⁴⁸ J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 94.



Rysunek 4. Regionalne elity polityczne wobec świadczenia usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

szczególną uwagę (podobnie jak w innych krajach europejskich) zaczęto także zwracać na sprawy dotyczące polityki społecznej, w tym usług publicznych³⁴⁹.

W ciągu kilku lat wielokrotnym modyfikacjom ulegał system zabezpieczenia społecznego, zarówno jego elementy ubezpieczeniowe, jak i zaopatrzeniowe. Reformami objęto przepisy dotyczące: pomocy społecznej³⁵⁰ ubezpieczeń przed

³⁴⁹ E. Denek, *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych* [w:] E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2003, nr 38, s. 7.

³⁵⁰ W roku 1990 uchwalono ustawę o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, Nr 87, poz. 506), a w roku 2004 kolejną – Ustawę z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593). Do roku 1990 obowiązywała zdezaktualizowana Ustawa z 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej (Dz.U. 1923, Nr 92, poz. 726), która odpowiedzialność za świadczenia z zakresu pomocy społecznej nakładała na samorządy. Ustawa stanowiła, że należy: otoczyć opieką niemowlęta, dzieci i młodzież, zwłaszcza sieroty, półsieroty, dzieci zaniedbane, opuszczone, ze środowisk przestępczych; chronić macierzyństwo; wspierać starców, inwalidów, kaleki, nieuleczalnie chorych; otaczać opieką bezdomnych, ofiary wojny, więźniów po odbyciu kary; prowadzić walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem, nierządem. Uregulowania z zakresu pomocy społecznej znajdowały się ponadto w aktach niższego rzędu.

następstwami utraty pracy³⁵¹, świadczeń prorodzinnych³⁵², rehabilitacji osób niepełnosprawnych³⁵³, ubezpieczeń zdrowotnych³⁵⁴ oraz ubezpieczeń społecznych³⁵⁵. Zastąpienie emerytalnego systemu redystrybucyjnego systemem kapitałowym wiązało się m.in. z: wyodrębnieniem strukturalnych i finansowych ubezpieczeń emerytalnych, rentowych, wypadkowych i chorobowych; utworzeniem indywidualnych kont ubezpieczonych; rejestracją przebiegu ubezpieczenia oraz utworzeniem trzech filarów, które dziś spotykają się z wieloma głosami krytyki. Warto w tym momencie zaznaczyć, że trójfilarowa konstrukcja systemu emerytalnego, tzw. system mieszany, oczywiście przy różnych uregulowaniach prawnych sprawdza się w większości krajów Europy i świata. Ewentualny ponowny powrót do systemu wyłącznie redystrybucyjnego spowoduje, że przy obecnie odnotowywanym spadku demograficznym za kilka lat będzie on zupełnie niewydolny. Poza wymienionymi modyfikacjami w przepisach dotyczących szeroko rozumianej polityki społecznej

³⁵¹ Po roku 1989 problem rosnącego bezrobocia miały rozwiązywać kolejne ustawy oraz ich wielokrotne nowelizacje, m.in.: Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu (Dz.U. 1989, Nr 75, poz. 446); Ustawa z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu (Dz.U. 1990, Nr 56, poz. 323); Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. 1991, Nr 106, poz. 457); Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1995, Nr 1, poz. 1); Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, Nr 99, poz. 1001, ze zm.).

³⁵² Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1995, Nr 4, poz. 17, ze zm.); Ustawa z dnia 8 lipca 1999 roku o dodatku rodzinnym (Dz.U. 1999, Nr 070, poz. 773, ze zm.); Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o jednorazowym dodatku rodzinnym (Dz.U. 2000, Nr 76, poz. 867, ze zm.); Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003, Nr 228, poz. 2255, ze zm.); Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 roku o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. 2005, Nr 86, poz. 732); Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2007, Nr 192, poz. 1378, ze zm.).

³⁵³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, Nr 123, poz. 776, ze zm.).

³⁵⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991, Nr 91, poz. 408, ze zm.); Ustawa z dnia 6 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. 1997, Nr 28, poz. 153, ze zm.); Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 roku o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. 2003, Nr 45, poz. 391, ze zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004, Nr 210, poz. 2135, ze zm.).

³⁵⁵ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 1997, Nr 139, poz. 934, ze zm.); Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998, Nr 137, poz. 887, ze zm.); Ustawa z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1118, ze zm.); Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. 1999, Nr 60, poz. 636, ze zm.); Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. 2002, Nr 199, poz. 1673, ze zm.); Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz.U. 2008, Nr 228, poz. 1507, ze zm.); Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz.U. 2008, Nr 237, poz. 1656, ze zm.).

zmieniono także akty z zakresu zaopatrzenia społecznego służb mundurowych³⁵⁶ oraz rolników³⁵⁷, choć te ostatnie uznaje się za najbardziej stabilne w sferze zabezpieczenia społecznego.

W ramach procesu decentralizacji, wraz z wprowadzeniem samorządu gminnego, a następnie powiatowego i wojewódzkiego, konieczna stała się modyfikacja oraz odpowiedni rozdział zadań pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie kwestie realizacji zadań własnych³⁵⁸, które leżą w gestii poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, regulują ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Współcześnie do głównych zadań samorządu terytorialnego należy świadczenie usług publicznych (społecznych, administracyjnych i komunalnych)³⁵⁹. Podstawowym szczeblem administracji publicznej zajmującym się dostarczaniem usług publicznych jest samorząd gminny, którego zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury, kultury fizycznej, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, cmentarzy gminnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą

³⁵⁶ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. 1994, Nr 10, poz. 36, ze zm.); Ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 1994, Nr 53, poz. 214, ze zm.); Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. 1995, Nr 86, poz. 433, ze zm.); Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. 2003, Nr 83, poz. 760, ze zm.); Ustawa z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2003, Nr 179, poz. 1750, ze zm.).

³⁵⁷ Ustawa z dnia 24 lutego 1989 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. 1989, Nr 10, poz. 53); Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991, Nr 7, poz. 24, ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. 2001, Nr 52, poz. 539, ze zm.).

³⁵⁸ Inne ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Na podstawie porozumień z danymi jednostkami samorządu terytorialnego gmina może także wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu czy województwa.

³⁵⁹ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Polityczne uwarunkowania świadczenia usług społecznych* [w:] B. Iwankiewicz-Rak, A. Panasiuk, K. Rogoziński (red.), *Usługi w Polsce 2012. Teoria usług, funkcjonowanie sektora usług, kształcenie w usługach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 722, Ekonomiczne Problemy Usług nr 95, s. 51–64.

oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień, gospodarki terenami, ochrony środowiska, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej³⁶⁰.

Zbliżonym, aczkolwiek nieco mniejszym i z zastrzeżeniem, że dotyczy zadań o charakterze ponadgminnym, zakresie działań i kompetencji władza samorząd powiatowy³⁶¹. W zakresie usług społecznych powiat wykonuje określone ustawami zadania, które dotyczą: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego; ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; obronności. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą także określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania dotyczące administracji rządowej, wykonywane przez powiat³⁶².

Samorząd województwa natomiast wykonuje zadania o charakterze regionalnym, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju nauki i działań na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia obywateli, edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, wspierania rozwoju kultury oraz ochrony i właściwego wykorzystywania dziedzictwa kulturowego, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, kultury fizycznej, turystyki, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej oraz technicznej, w tym dróg publicznych i transportu zbiorowego, urzędów gospodarki wodnej i bezpieczeństwa publicznego³⁶³.

Po roku 1989 zaszło wiele zmian w zakresie świadczenia usług publicznych, które w szczególności dotyczyły modyfikacji zakresów kompetencji oraz odpowiedzialności poszczególnych podmiotów³⁶⁴. Ogromne przekształcenia wniosły reformy z końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W opracowanym i wprowadzonym przez rząd Jerzego Buzka (1997–2001) programie, obok reformy administracyjnej (która w dużym stopniu wpłynęła na działalność oraz funkcjonowanie

³⁶⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, ze zm.).

³⁶¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578, ze zm.).

³⁶² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578, ze zm.), Art. 4.

³⁶³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576, ze zm.).

³⁶⁴ Zob. B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, <http://149.156.173.214/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> (dostęp: 21.07.2013).

elit politycznych) i emerytalnej, wprowadzono zmiany w oświacie oraz ochronie zdrowia. Przejście te miały bardzo duże znaczenie dla całego społeczeństwa, a były jedynie początkiem fali reform.

Większość usług publicznych należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Istotne jednak jest to, że samodzielność rozumiana jako rodzaj, zakres, standard oraz wydatki bywa uzależniona od polityki społecznej kraju. W wybranych dziedzinach, np. w ochronie zdrowia, oświacie czy pomocy społecznej, organy państwowe dążą do ujednoczenia zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Ograniczenia ze strony władz centralnych nie przekreślają jednak inicjatywy jednostek samorządowych. Wskazane jest podwyższanie standardu usług powyżej poziomu minimalnego, co jednak często jest niemożliwe z przyczyn finansowych³⁶⁵.

Elity polityczne funkcjonujące na różnych szczeblach muszą zatem wykonywać je zgodnie z normami prawa, finansami, przy jednoczesnym wsłuchaniu się w potrzeby wspólnot.

³⁶⁵ Zob. E. Denek, *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7, s. 11.

Rozdział VI

Elity polityczne w polskich regionach

6.1. Historyczny zarys ewolucji badań nad elitami w Polsce

W Polsce zainteresowanie problematyką elit pojawiło się na początku XX wieku. Początkowo badaniami z tej dziedziny zajmowali się wyłącznie socjologowie. Za ich prekursora uważa się Ludwika Krzywickiego (1859–1941), który w *Studiach socjologicznych*³⁶⁶ poświęcił wiele uwagi metodom działania „ludzi-spójni”, przywódców typu „rozkazodawczego” dążących do przejęcia władzy oraz „cichych organizatorów” życia społecznego. Jego zdaniem szczególnie skuteczne było „hipnotyzowanie”, przewrażliwianie, wywoływanie „obłądów zbiorowych” oraz innych „odruchów tłumnych”, które były w stanie prowadzić człowieka do czynów „nie według swojej woli, ale może na przekór wszystkim głosom własnego rozsądku i własnej uczciwości”³⁶⁷. Kontynuatorem myśli, a zarazem uczniem Krzywickiego był Stanisław Rychliński (1903–1944). Problematyka elit w jego dziełach pojawiała się głównie w charakterystykach szlachectwa, które „nadal pozostało symbolem wyższości społecznej”³⁶⁸. Pochodzenie z rodziny ziemiańskiej czy posiadanie herbu, mimo że przestało już być dźwignią w karierze życiowej, wciąż dodawało walorów w oczach otoczenia. Wskazując na dążenia elitarne tzw. inteligencji zawodowej, Rychliński podkreślał, że coraz częściej przejawiały się one w dysponowaniu dobrami materialnymi (domami, samochodami itp.), mniej zaś w znajomości wieszczów i posiadaniu wiedzy filozoficznej. Spostrzeżenia te, choć pochodzą z początku XX wieku, mają swoje odbicie w czasach współczesnych, dziś bowiem niejednokrotnie w gronie elit zasiadają osoby z tzw. lumpenproletariatu³⁶⁹.

³⁶⁶ L. Krzywicki, *Studia socjologiczne*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1923, s. 129.

³⁶⁷ K. Skurjat, *Idee społeczne jako czynniki dziejotwórcze*, „Głos Uczelni. Biuletyn Informacyjny Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 2006, nr 155.

³⁶⁸ S. Rychliński, *Wybór pism*, wybór i wstęp P. Wójcik, PWN, Warszawa 1976, s. 51–192 [za:] J. Sztumski (red.), *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 43.

³⁶⁹ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 44.

Innym bardzo znanym i powszechnie cenionym badaczem elit był polski filozof, etyk i prawnik Czesław Znamierowski (1888–1967). Podkreślał on, że wybór elity nie jest działaniem indywidualnym, lecz zbiorowym, i to od społeczności zależy, kto do niej należy³⁷⁰. Grupami społecznymi, w tym również kręgami inteligencji, interesował się ponadto m.in. Florian Znaniecki (1882–1958).

Połowa lat pięćdziesiątych XX wieku to czas, gdy na polskich uczelniach wyższych rozpoczęto likwidację instytutów socjologii, a tym samym zaczęło zanikać zainteresowanie elitami. Odradzanie się socjologii polskiej po roku 1956 również nie wpłynęło na zainteresowanie tym tematem. Dodatkowy, a w zasadzie fundamentalny problem stanowiły założenia doktrynalne panującej ideologii. Pomimo tak wielu utrudnień nieliczni naukowcy podejmowali się prowadzenia badań, których głównym tematem były przemiany społeczne, jakie zachodziły w Polsce po roku 1945, zwłaszcza w środowiskach inteligentkich. Rezultatem tych analiz są liczne publikacje, zwłaszcza autorstwa Jana Szczepańskiego³⁷¹, Janusza Żarnowskiego³⁷², Władysława Markiewicza³⁷³ czy Włodzimierza Wesołowskiego³⁷⁴.

W połowie lat sześćdziesiątych problematyka elit poruszona została przez Jerzego Bartkowskiego³⁷⁵. Zauważył on, że w skali ogólnopolskiej w latach 1966–1995 nastąpił postępujący spadek przynależności ich członków nie tylko do byłej PZPR, ale także do Solidarności. W kręgach elit wzrosła ponadto liczba osób z wyższym wykształceniem oraz pochodzących z rodzin inteligentkich. Bartkowski dostrzegł również postępującą przewagę poglądu, że elita władzy przy podejmowaniu decyzji szuka oparcia w osobach objętych jej zakresem działania. Począwszy od lat sześćdziesiątych, badania nad władzą lokalną – przy zastosowaniu metody pozytywnej – wdrożył także Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Jerzy Wiatr, odnosząc się do badań prowadzonych przez wiele lat, doszedł do wniosku, że w czasach „małej stabilizacji” (lata sześćdziesiąte) ludzie władzy czuli się raczej jak mandatariusze władzy centralnej, a nie rzecznicy interesów lokalnych³⁷⁶.

³⁷⁰ Zob. Cz. Znamierowski, *Elita i demokracja*, Koło Socjologiczne Studentów Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1928.

³⁷¹ Np.: *Inteligencja i społeczeństwo* (1957), *Socjologiczne zagadnienia wyższego wykształcenia* (1963).

³⁷² Np.: *O inteligencji polskiej lat międzywojennych* (1965), *Spoleczeństwo Polski międzywojennej* (1969), *Spoleczeństwo II Rzeczypospolitej 1918–1939* (1973).

³⁷³ M.in.: *Przeobrażenia świadomości narodowej reemigrantów polskich z Francji* (1960); *Ewolucja społeczno-zawodowej pozycji inteligencji w Polsce Ludowej* [w:] *Przemiany struktury społecznej w ZSRR i Polsce* (1976); *Przemiany w strukturze społecznej Polski Ludowej* (1982).

³⁷⁴ M.in.: *Studia z socjologii klas i warstw społecznych* (1962); *Klasy, warstwy i władza* (1964); *Zróżnicowanie społeczne* (red.) (1970); W. Wesołowski, K.M. Słomczyński (red.), *Investigations on Class Structure and Social Mobility in Poland 1945–1975* (1977); J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 44–45.

³⁷⁵ Zob. J. Bartkowski, *Lokalne elity władzy w Polsce 1966–1995*, Interart, Warszawa 1996.

³⁷⁶ Zob. J.J. Wiatr, *Przemiany lokalnych elit politycznych 1966–1996* [w:] J.J. Wiatr (red.), *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.

Dokładniejsze badania polskich elit zarówno politycznych, jak i gospodarczych czy kulturalnych ponownie rozpoczęto w latach osiemdziesiątych. W oficjalnych strukturach nauki empirycznych studiów opierających się na teorii elit jednak nie prowadzono. Powstawały publikacje ujmujące tę problematykę w ramach zachodnich koncepcji. Tworzono prace o centralnej administracji rządowej, władzy lokalnej czy biurokracji regionalnej, lecz wszystkie te materiały dostarczały ogromnej wiedzy i pozwoliły na dokonanie wielu porównań na temat „subelit” istniejących w systemie komunistycznym oraz tych, które wyłoniły się po roku 1989.

Proces transformacji ustrojowej, który jest niewątpliwie skorelowany ze zróżnicowaniem społecznym, wpłynął także na zróżnicowanie społeczeństwa w Polsce. Wzrost gospodarczy powodujący zmiany pod względem majątku i dochodu sprzyjał procesom krystalizacji hierarchii społecznej, a tym samym wyłaniania się elit, nie tylko politycznych. Przełom, jaki dokonał się po obradach okrągłego stołu, spowodował, że wydarzenia sceny politycznej oficjalnie znalazły swoje odbicie w środowisku badaczy. Naukowcy przestali w aż tak dużym stopniu interesować się ruchami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, a rozpoczęli studia empiryczne nad elitami, które w okresie od 1989 do 1995 roku można podzielić na trzy główne grupy. Do pierwszej zalicza się prace, które bezpośrednio nawiązują do teoretycznego dorobku elit. W drugiej grupie znajdują się publikacje nieopierające się na paradygmacie teoretycznym i nienawiązujące wprost do konkretnych teorii z zakresu nauk społecznych. Trzecia grupa studiów nad elitami cechuje się tym, że zawarte w nich wnioski opierają się na elitach postrzeganych przez pryzmat transformacji³⁷⁷.

Na początku lat dziewięćdziesiątych szczególną uwagę poświęcono kręgom parlamentarnym, co było w sumie oczywiste, ponieważ zdefiniowany już podmiot był najbardziej dostępny badaczom. Dokonane wówczas analizy pozwoliły na opracowanie wielu bardzo ciekawych publikacji. Szczególne zainteresowanie tymi kwestiami wykazali Włodzimierz Wesołowski oraz Jacek Wasilewski. Są oni m.in. autorami książki *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, w której opisano przyczyny i kryteria doboru kandydatów do Sejmu oraz ich ogólną charakterystykę. Analizując dostępne dane, badacze stwierdzili, że pod względem stopnia przygotowania do uprawiania polityki byli to ludzie niezwykle zróżnicowani. W Sejmie kontraktowym znalazły się bowiem osoby wybitne, początkujące, ale również takie, które były zupełnie nieodpowiednie. Z badań autorów wynikało także, że o autonomii solidarnościowej elity działającej w tym okresie decydował przede wszystkim brak konkurentów i słabość struktur ograniczających ich działanie. Poza przedstawionymi powyżej problemami w tej publikacji poruszono wiele nieznanych kwestii, które w dużym stopniu wpłynęły

³⁷⁷ J. Wasilewski, *Badania nad elitami w Polsce 1989–1995* [w:] K. Górlach, Z. Seręga (red.), *Oblicza społeczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 220–224.

na rozwój badań nad elitami³⁷⁸. Ciekawe przemyślenia zostały też przedstawione w późniejszych pracach Jacka Wasilewskiego, gdzie starał się on dowieść, że elity były „głównym architektem w procesie rozmontowywania komunizmu”³⁷⁹ i również w Polsce w znacznym stopniu przyczyniły się do „przejścia od komunistycznego autorytaryzmu do demokracji”³⁸⁰. Interesujące informacje oraz wyniki badań zostały ponadto zawarte w wydanej w 1994 roku książce Wasilewskiego zatytułowanej *Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991–1993*³⁸¹, w pracy zbiorowej pod redakcją Włodzimierza Wesołowskiego i Ireny Pańków *Świat elity politycznej*³⁸² oraz w tomie pod redakcją Włodzimierza Wesołowskiego i Barbary Post *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*³⁸³.

W latach dziewięćdziesiątych nastąpił także ogromny rozwój badań porównawczych. Wymiar komparatystyczny elit ujęto m.in. w publikacji przygotowanej przez międzynarodowy zespół uczonych: Ivana Szelenyiego, Dona Treimana oraz Edmunda Wnuka-Lipińskiego, pt. *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?* Badania te były fragmentem zakrojonego na szeroką skalę projektu badawczego prowadzonego w Bułgarii, Czechach, na Węgrzech, w Polsce, Rosji i Słowacji, który obejmował ponad 40 tysięcy respondentów. W projekcie tym brano pod uwagę zarówno elity polityczne, gospodarce, jak i kulturalne w procesie przekształceń systemowych. Program badawczy miał na celu odpowiedzieć na pytanie, jak modele wymiany (cyrkulacji) i reprodukcji elit stosują się do ich typów oraz wymienionych krajów³⁸⁴. Po przeanalizowaniu wyników z Polski stwierdzono m.in. bardzo niski status pochodzenia osób należących do elitarnych kręgów. Aż dwie trzecie członków wywodziło się z rodzin chłopskich, robotniczych i niższych pracowników umysłowych. Ponadto około 40% członków tzw. nowej elity (z roku 1993) było też członkami nomenklatury komunistycznej z roku 1988³⁸⁵.

³⁷⁸ J. Wasilewski, W. Wesołowski (red.), *Początki parlamentarnej elity...*, *op. cit.*, s. 57–59.

³⁷⁹ J. Wasilewski, *Elite Circulation and Consolidation of Democracy in Poland* [w:] J. Higley, J. Pakulski, W. Wesołowski (red.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, St. Martin's Press, New York 1998, s. 163.

³⁸⁰ J. Wasilewski, *Elite Research in Poland: 1989–1995* [w:] H. Best, U. Becker, *Elites in Transition: Elite Research in Central and Eastern Europe*, Leske & Budrich, Opladen 1997, s. 14.

³⁸¹ J. Wasilewski (red.), *Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991–93*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994.

³⁸² W. Wesołowski, I. Pańków (red.), *Świat elity...*, *op. cit.*, s. 194.

³⁸³ W. Wesołowski, B. Post (red.), *Polityka i Sejm...*, *op. cit.*

³⁸⁴ J. Mucha, *Socjologia polska w latach 1990–2000. Badania społeczeństwa po przelomie*, „Przewodnik Socjologiczny” 2001, nr 1, s. 199–237.

³⁸⁵ Nowa elita polityczna, w przeciwieństwie do tej z poprzedniego systemu, cechowała się brakiem doświadczenia administracyjnego i kierowniczego. Jednocześnie jej mocną stroną było ogromne zaangażowanie, jakie członkowie wykazywali w przeprowadzaniu radykalnych zmian. Do nowej elity politycznej należeli w większości mężczyźni – około 88%, których cechował stosunkowo młody wiek. Ponad dwie trzecie członków nie ukończyło wówczas 50. roku życia. Zwykle były to osoby dobrze wykształcone, ponieważ ponad 90% z nich stanowiły jednostki legitymujące się dyplomem wyższej

Innymi opracowaniami polskich autorów, które zawierają sondy na temat elit, są m.in.: *Elita polityczna 1998. Raport wstępny z badań „Elita rządząca i władza elity”*³⁸⁶ czy *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*³⁸⁷, w której opublikowano podsumowanie dotyczące zarówno sytuacji polskiej, jak i całej Europy Środkowo-Wschodniej, opierające się na porównawczych badaniach empirycznych z kilku krajów, ale też na rozważaniach nad tym, jak można zastosować współczesną socjologiczną teorię elit do analizy regionu i co ta empiryczna eksploracja wnosi do teorii.

Analizą funkcjonowania elit parlamentarnych w pierwszym etapie procesu transformacji ustrojowej zajęli się także Mirosława Grabowska oraz Tadeusz Szawiel. Badając „szeroko pojętą elitę polityczną” – delegatów partyjnych, doszli oni do wniosku, że niezależnie od przynależności partyjnej są to osoby młode, stosunkowo dobrze wykształcone, cechujące się umiejętnościami kierowniczymi oraz zdolnością kreatywnego i samodzielnego myślenia³⁸⁸.

Podobny problem w swoich opracowaniach poruszyła także Bogusława Dobek-Ostrowska. Kwestię kontynuacji elity parlamentarnej przy przechodzeniu do demokracji w Polsce badaczka porównała z sytuacją w Hiszpanii po śmierci generała Franco. W swoim szkicu podkreśliła, że w Polsce prawie 92% posłów i 100%

uczelnii. Wysokimi urzędnikami była prawie jedna piąta członków, a kierownikami niższego szczebla co ósmy badany. Zawody specjalistów z wyższym wykształceniem przed przełomem wykonywała połowa respondentów. Zaledwie jedna czwarta członków nowej elity dysponowała doświadczeniem w kierowaniu większym zespołem – powyżej 10 osób. Duży odsetek osób z nowej elity przed 1988 rokiem wykonywał zawody niezaliczające się do ówczesnej elity lub kategorii intelektualistów. Większość była pracownikami umysłowymi, robotnikami, rolnikami. Fakt ten świadczy o tym, że grupy, które odgrywały istotną rolę w transformacji systemowej, uzyskały dostęp do władzy państwowej. O tym, że członkowie nowo stworzonej elity mieli niewiele wspólnego z poprzednimi „wyższymi sferami”, świadczy również ich pochodzenie społeczne. Ojcowie niespełna jeden trzeciej nowych elit posiadali wyższe wykształcenie i zaledwie 6,8% z nich było członkami elit. Najczęściej ojcowie badanych byli niższymi pracownikami umysłowymi (20,9%), rolnikami (14,9%) oraz robotnikami (17,8%). Niezbyt często kierowali także ludźmi – podwładnych posiadała połowa z nich. O statusie społecznym świadczyło też poniekąd wykształcenie dziadka ze strony ojca. 56,5% z nich posiadało wykształcenie podstawowe lub niższe, a 17,1% legitymowało się dyplomem studiów wyższych. Analizując kwestie przynależności do partii komunistycznej, widać, że stosunkowo niewiele osób miało z nią jakąkolwiek styczność. Mimo że w systemie socjalizmu państwowego przynależność do niej była ważnym kanałem ruchliwości społecznej, jej członkami było około 30% badanych nowych elit. J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do postsolidarnościowej* [w:] I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.), *Elity w Polsce...*, op. cit., s. 70, 164–165.

³⁸⁶ J. Wasilewski (red.), *Elita polityczna 1998. Raport wstępny z badań „Elita rządząca i władza elity”*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1999.

³⁸⁷ J. Frenzel-Zagórska, J. Wasilewski (red.), *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*, PAN, Warszawa 2002.

³⁸⁸ Zob. M. Grabowska, T. Szawiel, *Anatomia elit politycznych. Partie polityczne w postkomunistycznej Polsce 1991–93*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993; M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny: społeczne postawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

senatorów wybranych w 1989 roku nigdy wcześniej nie było członkami Parlamentu. W skład Sejmu pierwszej kadencji wchodziła natomiast jedna czwarta posłów, którzy już wcześniej sprawowali ten urząd³⁸⁹. W Hiszpanii natomiast w 1977 roku aż 67% członków zostało wybranych ponownie. Ponadto autorka mocno podkreśliła, że zarówno w Polsce, jak i w Hiszpanii w skład elity parlamentarnej wchodziła bardzo mała liczba kobiet. Do izb Korteżów w 1979 roku wybrano 25 kobiet, co stanowiło 5,4% składu Kongresu i 2,9% Senatu, w Polsce natomiast w Sejmie kontraktowym posłanki tworzyły 13,5%, a w Sejmie pierwszej kadencji niespełna 10% izby³⁹⁰.

Nowsze badania elit politycznych ujęto w pracy zbiorowej pod redakcją Jacka Raciborskiego *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*³⁹¹. W publikacji tej bardzo wyraźnie zaznaczona została różnica między powstawaniem kręgów osób należących do elity rządowej oraz politycznej. Pierwsza z wymienionych, definiowana jako grupa sprawująca władzę, była tworzona świadomie, druga natomiast kształtowała się nieoczekiwanie i w sposób bardzo spontaniczny. Ciekawą charakterystykę społeczno-demograficznej polskiej elity rządowej³⁹² stworzyła Agnieszka Kwiatkowska, analizując dane biograficzne osób pełniących swoje funkcje w latach 1997–2004, czyli pod rządami Jerzego Buzka oraz Leszka Millera³⁹³. Zdaniem autorki polską elitę rządową tworzyły osoby znajdujące się w przedziale wiekowym 45–55 lat. Cechą charakterystyczną tego środowiska była jego znaczna maskulinizacja, kobiety stanowiły bowiem jedynie 14,2% badanej grupy. Członkowie obu elit najczęściej urodzili się w dużych miastach, liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców – aż 44%, przy czym odsetek ten w odniesieniu do całego kraju wynosił 16,8%, a dla miast powyżej 500 tysięcy mieszkańców – 5,7%. Miastem delegującym najwięcej członków elity była Warszawa, z której wywodziło się prawie 15% badanych.

Analizy dowiodły, że polska elita rządowa była dobrze wykształcona. Zaledwie 2% członków nie legitymowało się dyplomem wyższej uczelni, 15% osób ukończyło

³⁸⁹ Podobną opinię wyraża I. Jackiewicz, który twierdzi, że do Sejmu RP pierwszej kadencji weszło 27% posłów, którzy pełnili te funkcje już wcześniej, głównie w Sejmie kontraktowym. Zob. I. Jackiewicz, *Posłowie okresu transformacji, czyli postawa rycerska i pasożytnicza polskiej elity politycznej* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit., s. 269. Na zjawisko eliminowania z „nowej elity” osób należących do niej przed rokiem 1989 zwraca także uwagę K. Podoski. Uważa on, że przynależność do „nowej elity” uwarunkowana jest działalnością opozycyjną z lat 1980–1981, kompetencjami merytorycznymi, cechami osobowościowymi. Zob. K. Podoski, *Elity polityczne w procesie decyzyjnym* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit., s. 155.

³⁹⁰ B. Dobek-Ostrowska, *Polska i hiszpańska elita polityczna w okresie tranzycji do demokracji – analiza porównawcza* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit., s. 94–95.

³⁹¹ J. Raciborski, *Elity rządowe...*, op. cit., s. 12–13.

³⁹² W skład badanej elity rządowej wchodzi: ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie sprawujący funkcje w okresie trzeciej kadencji (rząd J. Buzka) oraz pierwszej połowy czwartej kadencji (rząd L. Millera).

³⁹³ A. Kwiatkowska, *Charakterystyka społeczno-demograficzna polskiej elity rządowej 1997–2004* [w:] J. Raciborski, *Elity rządowe...*, op. cit., s. 55–72.

studia podyplomowe, 10% było absolwentami dwóch kierunków, a aż 40% posiadało tytuł co najmniej doktora. Najwięcej osób spośród badanych ukończyło kierunki ekonomiczne (33,2%) oraz prawnicze (29,1%) na najlepszych polskich uczelniach, umiejscowionych najczęściej w stolicy. Pod względem zawodowym najliczniejszą grupę stanowiła kadra zarządzająca korporacjami oraz bankami (ponad 25%), a także pracownicy naukowcy wyższych uczelni. Interesujące jest jednak, że członkowie elity rządowej (dotyczy to dwóch trzecich badanych) często zmieniali wykonywany zawód i jednocześnie sprawowali różne funkcje w odmiennych dziedzinach. Ponadto tylko około 12% członków przed objęciem pracy na badanych stanowiskach nie pełniło funkcji kierowniczych. Wielu miało także doświadczenia wyniesione z wcześniejszej pracy w administracji rządowej.

Z badań przeprowadzonych przez Jacka Raciborskiego wynika natomiast, że członkowie elity rządowej swoją aktywność społeczną przejawiali już w szkołach podstawowych, w których byli zazwyczaj wzorowymi uczniami, nierzadko pełniącymi funkcje starostów i przewodniczących klas. Następnie ich drogi do kariery prowadziły przez członkostwo w młodzieżówkach z czasów PRL-u, uczestnictwo w burzliwych przemianach lat osiemdziesiątych i przynależność do związków. Zdaniem Raciborskiego tak dochodzący do elity rządowej ludzie w ciągu 10–15 lat znikną z jej kręgów. Obecnie zacznie się liczyć doświadczenie nabyte poprzez sprawowanie funkcji partyjnych, biznesowych, a nawet samorządowych³⁹⁴.

Poza wymienionymi już naukowcami problematyką tą zajmowali się m.in.: Andrzej Chodubski³⁹⁵, Krzysztof Łabędź³⁹⁶, Bronisław Misztal³⁹⁷, Przemysław Wójcik³⁹⁸, Janusz Sztumski³⁹⁹, Włodzimierz Wesołowski⁴⁰⁰ oraz wielu innych⁴⁰¹.

Nie zawsze jednak, choć najczęściej, publikacje poruszające kwestie elit politycznych dotyczą osób działających na szczeblu centralnym. Istnieje bowiem

³⁹⁴ J. Raciborski, *Drogi do elity rządowej* [w:] J. Raciborski, *Elity rządowe...*, op. cit., s. 79.

³⁹⁵ A. Chodubski, *Rola elit w środowiskach polonijnych* [w:] J. Knopek (red.), *Funkcje i zadania elit w środowiskach polonijnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

³⁹⁶ Np. K. Łabędź, *Zmiana systemu w Polsce a elity polityczne* [w:] K. Pałęcki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit.

³⁹⁷ B. Misztal, *Elity polityczne* [w:] J.P. Georgica (red.), *Scena polityczna w Polsce i na Podlasiu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2007.

³⁹⁸ P. Wójcik (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna w latach 1956–1981*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.

³⁹⁹ J. Sztumski, *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

⁴⁰⁰ W. Wesołowski, *Teoretyczne aspekty badania elit politycznych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.

⁴⁰¹ Np. J. Garlicki, D. Mider (red.), *Elity polityczne a internauci: studium kultury politycznej w okresie wyborów*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012; W. Urbanik, *Elity polityczne III Rzeczypospolitej i ich elektoraty*, Wydawnictwo FPW Poligraf, Szczecin–Nowogard 2008.

wiele opracowań o kręgach osób funkcjonujących na poziomach lokalnych. Badania takie przeprowadził i zanalizował m.in. Jerzy J. Wiatr⁴⁰², twierdząc, że polskie elity samorządowe dobrze wkomponowały się w proces transformacji ustrojowej, a wraz z upływem czasu stały się coraz młodsze i lepiej wykształcone. Bogdan Nawrot i Jacek Pokładecki, odnosząc się do procesu transformacji, doszli do wniosku, że elity lokalne działające przed rokiem 1990 po wyborach samorządowych zostały odsunięte od władzy przez nowych uczestników życia politycznego, którzy niejednokrotnie byli gorzej wykształceni i nie mieli doświadczeń niezbędnych do pełnienia swoich funkcji – 80% pełniło ją po raz pierwszy. W roku 1991 20,9% radnych oraz 21,2% przewodniczących rad deklarowało brak zainteresowania problemami lokalnymi, a 80% nie zamierzało więcej ubiegać się o mandat samorządowca⁴⁰³.

Obecnie elitami lokalnymi zajmuje się już szerokie grono naukowców. W szczególności należą do nich: Jerzy Bartkowski⁴⁰⁴, Piotr Długosz⁴⁰⁵, Jerzy Paweł Gieorgica⁴⁰⁶, Grzegorz Gorzelak⁴⁰⁷, Maria Halamska⁴⁰⁸, Bohdan Jałowiecki⁴⁰⁹, Mariusz Kolczyński⁴¹⁰, Wojciech Kostka⁴¹¹, Magdalena Korzeniowska⁴¹², Aneta

⁴⁰² J.J. Wiatr, *Polish Local Elites and Democratic Change, 1990–2002*, „Communist and Post-Communist Studies” 2003, nr 3.

⁴⁰³ B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych* [w:] K. Palecki (red.), *Elity polityczne...*, *op. cit.*, s. 282–283.

⁴⁰⁴ J. Bartkowski, *Mechanizmy kształtowania się wyboru politycznego na szczeblu lokalnym* [w:] P. Pawełczyk, *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007; J. Bartkowski, *Lokalne elity władzy w Polsce 1966–1995*, Interart, Warszawa 1996.

⁴⁰⁵ P. Długosz, *Wylanianie się elit w lokalnej zbiorowości* [w:] M. Niezgoda, T. Chrobak, A. Marcinkowski, P. Długosz (red.), *Wybory samorządowe w małej gminie*, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2006.

⁴⁰⁶ J.P. Gieorgica, *Aktorzy lokalnej sceny politycznej* [w:] B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1991, nr 3 (36); J.P. Gieorgica, *Władza i polityka lokalna*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1980; J.P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1991.

⁴⁰⁷ G. Gorzelak, *Polska regionalna...*, *op. cit.*; G. Gorzelak, *Polska lokalna 2007*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

⁴⁰⁸ M. Halamska, *Reprodukcja czy wymiana?...*, *op. cit.*

⁴⁰⁹ B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990; B. Jałowiecki, *Ruchy regionalne czy bunt elit? Obserwacja protestów społecznych* [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.

⁴¹⁰ M. Kolczyński, *Lokalne elity polityczne w świetle badań* [w:] J. Sztumski (red.), *Elity w procesie transformacji...*, *op. cit.*

⁴¹¹ W. Kostka, *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

⁴¹² M. Korzeniowska, *Miejska elita polityczna Zabrze. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Semper, Warszawa 2007.

Skibińska⁴¹³, Paweł Swianiewicz⁴¹⁴, Agnieszka Szlaska⁴¹⁵, Bożena Tuziak⁴¹⁶, Jacek Wasilewski⁴¹⁷ oraz wielu innych. Można jednak zauważyć, że tematyka ta cieszy się dużo mniejszym zainteresowaniem niż kwestie, które są związane z problematyką elit szczebla centralnego, lecz dużo większym niż zagadnienia elitarnych kręgów z poziomu regionalnego. Ten ostatni bowiem zwykle w ogóle nie stanowi punktu zainteresowania badaczy⁴¹⁸.

6.2. Polskie elity po I wojnie światowej

Odzyskanie przez Polskę niepodległości spowodowało, że konieczne stało się wytworzenie własnych elit politycznych i wyznaczenie przywódców kraju. Było to zadaniem trudnym, w okresie międzywojennym bowiem potencjał ludzi wykształconych, z których można było je wyróżnić, był niski (w 1931 roku 4,7% ludności czynnej zawodowo stanowili pracownicy umysłowi) i odpowiadał europejskim standardom krajów zacofanych pod względem społeczno-gospodarczym – Bułgarii, gdzie w 1934 roku odsetek ten wynosił zaledwie 3,9%, czy Jugosławii, w której współczynnik ten był tożsamy z polskim. W krajach rozwiniętych natomiast kształtował się on na następującym poziomie: w Niemczech w 1933 roku – 15,2%, we Francji w 1931 roku – 15%, a w Stanach Zjednoczonych w 1930 roku – 16,4%⁴¹⁹. Jak można zauważyć, wskaźniki te nie były imponujące, lecz ulegały permanentnej poprawie, jednak tylko do czasu II wojny światowej. Po wydarzeniach z roku 1945 na ziemiach polskich żyło prawdopodobnie zaledwie 100 tysięcy osób posiadających „przedwojenne” wykształcenie wyższe i średnie ogólnokształcące oraz około 250 tysięcy osób z wykształceniem zawodowym.

⁴¹³ A. Skibińska, *Lokalne elity polityczne a prawo do informacji*, Konferencja naukowa „Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej”, Lublin, 19–20 kwietnia 2007 roku.

⁴¹⁴ P. Swianiewicz, *Wartości samorządu terytorialnego w oczach burmistrzów (wójtów) krajów Europy Środkowej* [w:] T. Gruszecki (red.), *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, Verba, Lublin 2000; P. Swianiewicz, J. Bukowski, *Krytyczna analiza działalności władz lokalnych*, „Wspólnota” 1992, nr 13; P. Swianiewicz, *Charakterystyka respondentów* [w:] J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.

⁴¹⁵ A. Szlaska, *Lokalne elity polityczne w procesie rozwoju gmin: Drobin, Słeszew i Zator*, „Samorząd Terytorialny”, edycja pokonkursowa 2007.

⁴¹⁶ B. Tuziak, *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2003.

⁴¹⁷ J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna*, PAN, Warszawa 2006.

⁴¹⁸ Obszerne badania nad elitami regionalnymi w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych przeprowadził J. Wasilewski. Ich wyniki zostały ujęte w publikacji *Spoleczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1990.

⁴¹⁹ J. Żarnowski, *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1965 [za:] J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 119.

Badaniami, które miały na celu wyodrębnienie elity politycznej II Rzeczypospolitej, zajął się Roman Wapiński. Określił on kryteria instytucjonalne, według których można było charakteryzować tę grupę. Biorąc pod uwagę fakt sprawowania określonego stanowiska, poddał analizie trzy kręgi osób sprawujących władzę polityczną. Do pierwszej zaliczył: prezydentów RP, prezesów rad ministrów, ministrów, marszałków sejmu i senatu, generalnych inspektorów sił zbrojnych, pierwszych prezesów Sądu Najwyższego, prezesów Najwyższej Izby Kontroli i szefów Sztabu Generalnego. Drugą grupę stanowili członkowie organów władzy polskiej kształtującej się w latach 1917–1918, a trzecią – wojewodowie oraz komendanci główni policji państwowej⁴²⁰. Przyjmując za kryterium wiek, badacz ten stwierdził, że decydująca większość przedstawicieli elity politycznej Polski międzywojennej przyszła na świat w latach 1870–1879, drugie miejsce zajęli urodzeni w latach 1880–1889, a następne pokolenia lat 1860–1869 oraz 1890–1899⁴²¹. W chwili odzyskania niepodległości byli to więc ludzie z grona czterdziesto- i pięćdziesięciolatków. Wnioski te przekładały się także na praktykę, ponieważ w momencie obejmowania urzędu najstarszym z trzech prezydentów II Rzeczypospolitej był Ignacy Mościcki (ur. 1876 r.), najmłodszym – Stanisław Wojciechowski (ur. 1869 r.), a Gabriel Narutowicz miał wówczas 57 lat (ur. 1865 r.). Ponadto były to niejednokrotnie osoby, które swoją aktywność społeczną i zawodową rozpoczęły jeszcze przed I wojną światową.

Istotną determinantą przynależności do elit politycznych były uwarunkowania regionalne. Stosunkowo niewielka grupa polskich polityków okresu międzywojennego pochodziła z zaboru pruskiego. Należeli do niej m.in.: Władysław, Zygmunt i Marian Sydowie, Wojciech Korfanty oraz Juliusz Trzcziński. Większość polityków wywodziła się natomiast z Kresów Wschodnich (m.in. Ignacy Paderewski, Gabriel Narutowicz, Józef Piłsudski, Ignacy Daszyński) i Królestwa (m.in. Stanisław Wojciechowski, Jędrzej Moraczewski, Leon Kozłowski).

Charakterystyczną cechą polskich elit było ponadto pochodzenie społeczne. Obok działaczy pochodzących z rodzin urzędników i nauczycieli znaczna część polityków wywodziła się z kręgów ziemiańskich. Do grupy tej należeli przedstawiciele arystokracji (np. M. Zamoyski, Z. Radziwiłł) oraz potomkowie średniej lub zubożałej i spauperyzowanej szlachty (m.in.: Roman Dmowski, Józef Moraczewski). Po roku 1918 pojawiła się też duża grupa działaczy legitymujących się pochodzeniem chłopskim – np. Wincenty Witos, który dodatkowo jako jedyny nie miał praktycznie żadnego wykształcenia. Większość bowiem, aż 90% elity politycznej okresu międzywojennego, miała wykształcenie wyższe, a wszyscy trzej prezydenci posiadali tytuł profesorski. Ogólnie rzecz ujmując, wśród

⁴²⁰ R. Wapiński, *Problemy kształtowania się elit politycznych II Rzeczypospolitej* [w:] J. Leskiewiczowa (red.), *Spółczesność polskie...*, op. cit., s. 16.

⁴²¹ R. Wapiński, *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1989, s. 26.

szefów rządów można wyodrębnić następujące grupy: profesorską, generalską, pułkownikowską, inteligencko-urzędniczą, a wśród pozostałych należy wymienić arystokrację, artystów światowej sławy oraz chłopą⁴²².

Duże znaczenie w kwalifikowaniu poszczególnych osób do elity politycznej miały także powiązania rodzinne, mniejsze natomiast doświadczenie w sprawowaniu urzędów w administracji państw zaborczych. Kwestia ta dotyczyła stanowisk struktur zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Znacząca część polskich polityków praktykę parlamentarną nabyła, pracując w rosyjskiej Dumie (np. Dmowski), w niemieckim Reichstagu (np. Korfanty) czy w parlamencie austriackim (np. Witos). Praktyki w strukturach administracji państw zaborczych nie odbył jedynie Józef Piłsudski, co rzutowało na jego stosunek do pracy parlamentarnej i być może poniekąd wpłynęło na fakt jego wycofania się z czynnego życia politycznego oraz całkowitego oddania się sprawom wojskowym⁴²³.

W połowie lat trzydziestych XX wieku na scenie politycznej coraz większą rolę zaczęły odgrywać osoby urodzone tuż po roku 1900. Należeli do nich m.in.: Stanisław Mikołajczyk, Tadeusz Bielecki i Rowmund Piłsudski. W latach tych niezwykle silnie odwoływano się do konieczności budowy państwa opartego na wartościach społecznych i politycznych o rodowodzie chrześcijańskim.

Dalszy rozwój elity przerwała II wojna światowa, która uniemożliwiła jej funkcjonowanie w normalnych warunkach. Elita w okresie wojny została zdiesiątkowana i uległa rozproszeniu. Już podczas walk hitlerowskie Niemcy oraz Związek Radziecki podejmowały różnorodne operacje mające na celu eksterminację przedstawicieli polskiej elity okresu międzywojennego, a nawet inteligencji, która i tak stanowiła już mały odsetek społeczeństwa polskiego⁴²⁴. Przy wyniszczaniu inteligencji polskiej odwoływano się zarówno do przesłanek ideologicznych, politycznych, jak i rasowych. Straty, które poniosły polskie elity, spowodowane były nie tylko bezpośrednimi walkami wojennymi czy okrutnymi mordami okupantów, ale także migracjami wymuszonymi przez zaborców, którzy dążyli do wyniszczenia wspomnianej warstwy, będącej podstawą realizacji dążeń niepodległościowych. Część osób z tej grupy wyjechała do Francji, a następnie do Wielkiej Brytanii. Spośród ocalałych przedstawicieli elit politycznych znajdujących się na Zachodzie do kraju powróciły zaledwie jednostki (np. Adam Dobroszyński, Stanisław Mikołajczyk), które i tak w niedługim czasie zostały wyeliminowane z życia politycznego. Przebywające w Związku Radzieckim elity lewicowe w wyniku stalinowskich czystek i delegalizacji Komunistycznej Partii Polski zostały częściowo wytopione jeszcze przed rokiem 1939. W kraju zabrakło także

⁴²² C. Maj, E. Maj, *Przywództwo i elity polityczne w Polsce. Analiza porównawcza* [w:] K. Palecki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit., s. 112–113.

⁴²³ J.J. Piątek, *Józef Piłsudski jako wojskowy* [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa*, op. cit., s. 126–127.

⁴²⁴ Wskutek celowej polityki okupantów straty wśród inteligencji przewyższały „przeciętny odsetek”. Np. wśród adwokatów wynosił on 58%, a wśród lekarzy – 38%.

wybitnych przedstawicieli Polskiej Partii Socjalistycznej, którzy w większości pozostawali na emigracji.

Wprowadzenie w Polsce nowego ustroju społeczno-politycznego promującego pochodzenie robotniczo-chłopskie doprowadziło do całkowitej wymiany elit zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Wymiana ta nie była jednak procesem błyskawicznym, który dokonał się w roku 1945, lecz długim działaniem. Po roku 1944, kiedy odsunięto od rządów dawne elity, wymiana kadr nie była kompletna, gdyż komuniści ze względów pragmatycznych i propagandowych pozostawili na ważnych stanowiskach wielu ludzi z praktyką w przedwojennych i emigracyjnych instytucjach rządowych⁴²⁵. Powstającą niemalże od podstaw II Rzeczpospolitą tworzyli więc zarówno przywódcy organizacji niepodległościowych, jak i urzędnicy z długoletnią praktyką w administracji państw zaborczych. Początkowo istniała w miarę zgodna współpraca elit niepodległościowych, ale już pod koniec lat czterdziestych XX wieku wyraźnie zmniejszył się udział grupy osób związanych z nowymi elitami a tymi, którzy urodzili się przed rokiem 1900. Całkowite wyrugowanie bezpartyjnych specjalistów z aparatu władzy, oznaczające w praktyce definitywne zerwanie z przeszłością, przyniosły dopiero czystki z samego końca lat czterdziestych i początków lat pięćdziesiątych XX wieku.

Istniejące niedobory kadr wysoko wykwalifikowanych oraz rozbieżność elit ukształtowanych w okresie międzywojennym umożliwiły nowej, narzuconej społeczeństwu władzy kształcenie własnych elit, przy których pomocy można było opanować poszczególne dziedziny życia i realizować nową, własną politykę. Uformowane zatem w pierwszych latach funkcjonowania Polski Ludowej elity były wytworem warunków społecznych, politycznych, ideologicznych, a nawet gospodarczych kraju doświadczonych licznymi represjami. Wykreowane wówczas elity składały się nie tylko z ludzi o wątpliwym morale i bezideowych karierowiczów, ale także z osób bardzo wartościowych, które uległy pewnym złudzeniom ideologicznym i politycznym. Do grupy tej zaliczali się także ci, którzy akceptowali socjalizm ze względu na postulowane przez niego wartości. Niejednokrotnie jednak nieświadomi byli oni faktu, że socjalistyczna frazeologia, którą radziecka propaganda karmiła społeczeństwo, miała niewiele wspólnego z myślą filozoficzną jej twórców⁴²⁶.

Elita czasów PRL-u pochodziła prawie wyłącznie z szeregów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej lub tzw. stronnictw sojusznicznych, czyli Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego. Byli to zdeklarowani komuniści lub, częściej, zwykli oportuniści, którzy legitymacje

⁴²⁵ W latach 1944–1947 elita polityczna w Polsce obejmowała zaledwie 120 nazwisk, z których większość stanowiła elita rewolucyjna, pod względem socjalnym odpowiadająca składowi społecznemu narodu polskiego z tego okresu. Zob. F. Ryszka, *Wstęp do nauki...*, *op. cit.*, s. 127.

⁴²⁶ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, *op. cit.*, s. 125–126.

partyjne traktowali jako przepustkę na salony władzy. Wytworzył się więc specyficzny układ pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, określany w skrócie „my” – społeczeństwo, „oni” – władza⁴²⁷.

Po roku 1944 innego znaczenia nabrało także kryterium pochodzenia społecznego. Z życia publicznego wyeliminowana została sfera ziemiańsko-szlachecka, która następnie pojawiła się po roku 1989, działając raczej na szczeblu regionalnym (np. Jan oraz Marcin Zamoyscy), w mniejszym zaś stopniu w parlamencie. W wyniku tych wszystkich przemian wzrosło polityczne znaczenie elit legitymujących się rodowodem plebejskim, chłopskim, robotniczym. Do tych grup należeli m.in.: Bolesław Bierut, Władysław Gomółka, Henryk Jabłoński, Edward Gierek, Lech Wałęsa. Z rodzin inteligenckich, co było zjawiskiem dużo rzadziej spotykanym, pochodzili m.in.: Edward Osóbka-Morawski, Piotr Jaroszewicz, Mieczysław Rakowski, Jan Olszewski oraz Hanna Suchocka.

Elity drugiej połowy XX wieku łączyły kwestie regionalne, większość bowiem osób należących do tej grupy urodziła się na terenach Polski w jej granicach powojennych. Do nielicznych wyjątków należeli Piotr Jaroszewicz, Zbigniew Messner oraz Mikołaj Kozakiewicz, którzy pochodzili z terenów wschodnich II RP. Nieliczna część elit (np. Jan Dembowski, Stanisław Mikołajczyk) urodziła się poza granicami kraju.

Wykształcenie oraz struktura zawodowa elit politycznych czasów PRL-u była znamieną, jednak dopiero pod koniec rządów „komunistów”. Początkowo bowiem wykształcenie nie stanowiło istotnego warunku wejścia do jej kręgów. W późniejszym okresie z osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie wiele legitymowało się dyplomem wyższej uczelni. Szefami rządów byli prawnicy, dziennikarze, nauczyciele akademicki, ekonomiści oraz oficerowie.

Kształt polskiej elity politycznej drugiej połowy XX wieku, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, był wynikiem przeobrażeń zachodzących głównie po II wojnie światowej. Wydarzenia te miały przede wszystkim charakter ustrojowy, ale także spowodowane były kwestiami natury społecznej i gospodarczej. Ogólnie rzecz ujmując, cechami znamienymi tej grupy społecznej był ich plebejski charakter i hermetyczność. Zawód i wykształcenie nie odgrywały znacznej roli przy wchodzeniu do jej kręgów⁴²⁸. Ważniejsza była kariera polityczna oraz „partyjna droga” i stosunek do niedawnej przeszłości.

Działania opozycyjne z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych doprowadziły do powstania pierwszej formalnie ustrukturyzowanej organizacji opozycyjnej – Komitetu Obrony Robotników (KOR), która sprzeciwiała się przemocy, szanowała prawa człowieka, jego wolność i równość. Powołanie KOR-u zapoczątkowało falę tworzenia kolejnych organizacji i komitetów, które stanowiły bazę

⁴²⁷ J. Wróbel, *Elity polityczne III RP*, „Przegląd Polski”, 11.08.2000.

⁴²⁸ C. Maj, E. Maj, *Przywództwo i elity polityczne w Polsce. Analiza porównawcza* [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne...*, *op. cit.*, s. 115–117.

formacyjną politycznej kontrelity. W roku 1980 powstał masowy ruch o charakterze antyustrojowym – Solidarność. Głoszone przez niego hasła doprowadziły do tego, że zyskał on poparcie rzeszy polskich pracowników fizycznych, którzy mogli stanowić realne zagrożenie dla państwa socjalistycznego. Ruch ten w początkowej fazie swojego rozwoju objął bowiem dużą liczbę wykwalifikowanych robotników przemysłowych i wywindował szeroki krąg ludzi o pochodzeniu nieinteligentnym. Do Solidarności należało ponad 10 milionów członków, którzy wyłonili wielu nieznanych dotąd przywódców i działaczy. W ciągu niespełna półtora roku wraz z członkami innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz pozostałych niezależnych inicjatyw politycznych uformowali oni alternatywną, nową klasę polityczną, która po przetrwaniu okresu wojennego w 1988 roku wpłynęła na podjęcie rozmów przy okrągłym stole. Zawarte wówczas porozumienia doprowadziły do głębokich zmian w kraju. Zalegalizowano Solidarność, wprowadzono częściowo demokratyczne wybory do Sejmu i demokratyczne do Senatu, powołano urząd prezydenta i wyrażono zgodę na reformę gospodarczą. Przekształcenia te, a w szczególności załamanie monopolu, doprowadziły do ożywienia społeczności oraz tworzenia nowych partii politycznych, a co za tym idzie – również i elit⁴²⁹.

6.3. Elity polityczne w okresie transformacji ustrojowej

Pojawienie się Sejmu kontraktowego i powołanie solidarnościowego rządu w 1989 roku rozpoczęło w Polsce proces przekształcania państwa socjalistycznego w demokratyczne. Przełom polityczny z roku 1989 spowodował konieczność wykreowania nowych elit politycznych, czyli ludzi zajmujących najwyższe pozycje w strukturach organizacyjnych służących walce o władzę i jej sprawowaniu. Do władzy doszły osoby reprezentujące zwycięskie ugrupowania, które zaczęły gwałtownie poszukiwać koncepcji budowy nowego ładu społecznego. Mimo że elity te były zróżnicowane pod wieloma względami, w roku 1989 wystąpiły one pod jednym sztandarem Solidarności, choć nadal nie były na tyle liczne, silne oraz przygotowane merytorycznie, aby w trybie natychmiastowym przejąć pełnię władzy w kraju. Z tego też względu dojście do władzy nowej elity nastąpiło stopniowo. Wynikało ono z „umowy społecznej”, czyli porozumienia się socjalistycznej ekipy władzy z wpływowymi osobami wchodzącymi w skład opozycyjnych środowisk, przy udziale zewnętrznych mediatorów – „dogadania się superelit”. Nowa elita stała się więc spójnią, w której skład wchodziła

⁴²⁹ J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do postsolidarnościowej* [w:] I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.), *Elity w Polsce...*, op. cit., s. 60–61.

zarówno ludzie odnoszący sukcesy w państwie socjalistycznym, jak i osoby z grup opozycyjnych⁴³⁰.

Pomimo wielu zmian, które dokonały się w pierwszej fazie istnienia państwa postsocjalistycznego, zauważalne były pewne egzemplaryczne zjawiska. W kręgach władzy nadal dużą rolę odgrywały osoby mające korzenie w strukturach PZPR-u. Do ich wyeliminowania, a zarazem i powiększenia własnych wpływów, dążyli przedstawiciele poprzednich elit opozycyjnych, którzy znaleźli się w „nowej elicie”. Spowodowało to ostrą walkę, która doprowadziła do wielu zmian na stanowiskach prezydentów miast, wojewodów czy prezesów sądów wojewódzkich. Powstałe po 1989 roku solidarnościowe elity polityczne skupiały ludzi pochodzących z różnych środowisk, ale raczej nastawionych na obalenie poprzedniego reżimu niż na realizowanie konkretnych celów i tworzenie nowego, demokratycznego ładu.

Przemiana ustrojowa, jaka dokonała się w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, nie tylko spowodowała zmiany społeczne i gospodarcze oraz wymianę elit na szczeblu centralnym, ale także wpłynęła na przeobrażenia na poziomie lokalnym i regionalnym. Rewolucyjne znaczenie z punktu widzenia dotychczasowego systemu władzy lokalnej miały zapisy, których dokonano w Konstytucji⁴³¹ oraz Ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym⁴³². Ponadto ogromną rolę odegrała Ordynacja wyborcza do rad gmin⁴³³ oraz ustawa o pracownikach samorządowych⁴³⁴. Wprowadzone rozwiązania prawne nałożyły na samorządowców nowe kompetencje, a dotychczas działające władze lokalne, wchodzące w skład aparatu państwowego, przekształciły się w samorząd mający podmiotowość prawną, dysponowały własnym majątkiem i podlegały ochronie sądowej. Nowo powstałemu samorządowi terytorialnemu nadano charakter jednoszczeblowy, a jedyną i podstawową komórką stała się gmina⁴³⁵. Nowa sytuacja w zasadzie wymusiła proces wymiany elit na szczeblu lokalnym, a całość wprowadzonych zmian uwieńczyły pierwsze w pełni wolne wybory do rad gmin, które odbyły się 27 maja 1990 roku i doprowadziły do odsunięcia dotychczasowej elity władzy na podstawowym szczeblu lokalnym od ośrodków podejmowania decyzji władczych. Wybory samorządowe przyniosły zdecydowane zwycięstwo ruchowi obywatelsko-solidarnościowemu. W wyborach proporcjonalnych komitety obywatelskie, które

⁴³⁰ J. Sztumski, *Elity: ich miejsce...*, op. cit., s. 139–140.

⁴³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 94).

⁴³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95).

⁴³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 96).

⁴³⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990, Nr 21, poz. 124).

⁴³⁵ M. Miszczyk, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej* [w:] A. Miszczyk (red.), *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995, s. 49.

powstawały jeszcze w trakcie czerwcowych wyborów parlamentarnych, zdobyły 55% głosów, czyli 47% mandatów. W dużych miastach odsetek ten wynosił nawet 70% (Bielsko-Biała, Gdańsk, Łódź). W gminach, gdzie obowiązywała ordynacja większościowa, najczęściej było radnych „bezorganizacyjnych” – 52%. Na kolejnych miejscach uplasowali się kandydaci Solidarności i komitetów obywatelskich.

Programową podstawę działalności komitetów stanowiły treści symboliczne, a w szczególności niepodległość oraz idea utrwalenia Solidarności. Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej i jej koalicjanci, które to ugrupowania można uważać w tamtych warunkach za reprezentanta „starego ładu”, uzyskali zaledwie około 2,7% głosów⁴³⁶, PSL pod wodzą Romana Bartoszcze oraz Romana Jagielińskiego – 4,3%, KPN – 1% (w większych miastach wynik ten oscylował w granicach 6%), a SD – 2,1%. Pozostałe głosy przypadły niezależnym kandydatom grup obywateli, bez jakichkolwiek znaków identyfikacyjnych, zgłaszanym przez lokalne środowiska społeczne oraz różnego rodzaju organizacje społeczne (około 25%)⁴³⁷. Znaczną ich część stanowili ludzie wywodzący się spoza dotychczasowych struktur. Aktywną rolę w wyborach odegrały także komitety osiedlowe, koła łowieckie, Ochotnicza Straż Pożarna, Kluby Inteligencji Katolickiej oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Zdarzały się również komitety noszące mylne lub nieczytelne nazwy. Częściej posługiwały się nimi jednak partie wywodzące się z PRL-u – np. Alternatywa '90. Łącznie wybrano prawie 52 tysiące radnych; 50 mandatów, ze względu na małe zainteresowanie wyborami wśród społeczności lokalnych, zostało nieobsadzonych⁴³⁸. Rozdział mandatów w radach stanowił jednak problem dla samorządowców, ponieważ mimo iż KO miały w radach zwykle znaczną przewagę, to niezbędne było dochodzenie do kompromisów z elitami PZPR-u.

W roku 1990 większość radnych stanowili mężczyźni – około 91%, a funkcje wójta lub burmistrza pełniło ponad 93% panów. Nieco liczniejsza reprezentacja kobiet występowała jedynie na terenach byłej Kongresówki⁴³⁹. Przeważnie nowo wybrani radni byli, w porównaniu do swoich poprzedników⁴⁴⁰, zdecydowanie

⁴³⁶ Dane te są jednak zaniżone, ponieważ listy zgłaszane bądź popierane przez SdRP skrywano często pod nazwami uniemożliwiającymi ich polityczną identyfikację. Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 118.

⁴³⁷ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 roku (M.P. z 1990 r., Nr 21, poz. 170).

⁴³⁸ Około 30% wyborców po wyborach samorządowych 1990 roku uważało, że obecnie mają więcej do powiedzenia w sprawach lokalnych niż przed głosowaniem. Ponad połowa jednak twierdziła, że ich wpływ na sprawy gminy nie uległ zmianie. Zob. B. Jałowiecki, *Scena polityczna Polski lokalnej* [w:] B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1991, nr 3 (36), s. 45.

⁴³⁹ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Skuteczność list wyborczych w świetle elekcji z 2005 i 2006 roku*, „Athenaeum Political Science” 2007, nr 17, s. 31–35.

⁴⁴⁰ W 1988 roku 46% przedstawicieli władz lokalnych liczyło 41–50 lat. W przedziale 51–60 lat znajdowało się wówczas 28% z nich.

młodszy, co świadczyło o odmładzaniu polityków szczebla lokalnego. 35% przewodniczących rad gmin oraz 39% wójtów i burmistrzów liczyło bowiem od 41 do 50 lat, a dla grupy wiekowej 51–60 lat wartości te wynosiły odpowiednio 15% oraz 10%. Istniała jednak pewna zależność w strukturze wiekowej, gdyż w gminach wiejskich przewodniczący byli na ogół starsi niż ich odpowiednicy w miastach. Najmłodszy przewodniczący rad gmin działali w Wielkopolsce i Galicji, gdzie odsetek osób z władzy lokalnej poniżej 40 lat wynosił odpowiednio 52% oraz 43%. Restytucja samorządu przyniosła w kręgach elity znaczny przyrost osób urodzonych w danej miejscowości⁴⁴¹, a miejsce urodzenia stało się jednym z głównych czynników predestynujących do zajmowania wysokich stanowisk na szczeblach władzy lokalnej i determinantą lokalnej kariery politycznej⁴⁴². Wśród wybranych radnych największą grupę stanowili: rolnicy (35%), technicy (13%), robotnicy (13%), nauczyciele i pedagodzy (9,8%) oraz inżynierowie⁴⁴³. Nowo wybrani radni byli gorzej wykształceni niż ich poprzednicy. W roku 1988 wyższe wykształcenie miało bowiem 71% naczelników gmin oraz 57% przewodniczących rad narodowych. Wśród nowych władz lokalnych dyplom wyższej uczelni posiadało niecałe 70% wójtów i burmistrzów oraz 54% przewodniczących rad⁴⁴⁴.

Nowo wybrani radni nie mieli również doświadczenia w pełnieniu funkcji zarządczych, ponieważ około 80% z nich pełniło ją po raz pierwszy⁴⁴⁵. Z funkcją radnego nie miało nigdy do czynienia ponad 61% przewodniczących rad gmin wiejskich, 53% miejsko-gminnych i w małych miastach oraz 52% przewodniczących z miast liczących ponad 20 tysięcy mieszkańców. Pod względem regionalnym najwięcej osób „niedoświadczonych” wśród przewodniczących było w Polsce południowo-wschodniej (65%), najmniej natomiast w Wielkopolsce i na Pomorzu (52%)⁴⁴⁶. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku wójtów (burmistrzów), wśród których doświadczenie również miało większość działaczy z gmin wiejskich (23,9%) niż z miast dwudziestotysięcznych (6,8%). Z powyższego wynika zatem, że na scenie

⁴⁴¹ J. Bartkowski, *Lokalne elity władzy...*, op. cit., s. 86–87.

⁴⁴² „Na każdym szczeblu samorządu dominują działacze urodzeni na obszarze jednostki, o której losie decydują: w gminie stanowią 41,9 proc., w powiecie – 53,8 proc., w województwie – 63,6 proc. (...) Wśród badanych z poziomu gmin w 1991 roku 35,7 proc. urodzonych było we »własnej« gminie, w 1995 roku – 37 proc., w 2001 roku 45,3 proc.” (A. Jasińska-Kania, J. Bartkowski, *Kim są przedstawiciele lokalnych elit władzy?* [w:] M. Korzeniowska, *Miejska elita polityczna...*, op. cit., s. 53).

⁴⁴³ B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych* [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne...*, op. cit., s. 283.

⁴⁴⁴ W 1977 roku wśród przedstawicieli władz lokalnych wyższe wykształcenie miało 80% z nich, a w latach 1978–1980 o 10% mniej. Zob. A. Kowalczyk, *Nowi ludzie w Polsce lokalnej* [w:] B. Jałowicki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją...*, op. cit., s. 19.

⁴⁴⁵ E. Łojko, *Samorządność lokalna – mit czy szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

⁴⁴⁶ Podobnie sytuacja wyglądała wśród wójtów i burmistrzów. Około 30% z nich z terenów Polski południowo-wschodniej oraz północnej i zachodniej było wcześniej radnymi. Na pozostałych terenach współczynnik ten wynosił około 20%.

lokalnej po wyborach 1990 roku wymiana radnych objęła raczej ośrodki miejskie, bowiem w wielu gminach wiejskich władzę nadal pełniły te same osoby co kilka lat wcześniej. Zjawisko to mogło wynikać z jednej strony z przyzwyczajenia mieszkańców do starej elity, z drugiej zaś z faktu, że w małych gminach nie istniały inne wykształcone i doświadczone osoby, które chciałyby sprawować władzę w swoich rodzinnych społecznościach.

Analizując preferencje polityczne przedstawicieli nowej elity z uwzględnieniem zróżnicowania geograficznego, widać, że Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność” cieszył się największym poparciem wśród przewodniczących rad gmin w Polsce południowo-wschodniej. Porozumienie Centrum miało większe poparcie w byłej Kongresówce i Galicji niż w Wielkopolsce czy na Pomorzu. Zwolennicy Unii Demokratycznej natomiast zamieszkiwali rejony Polski południowo-wschodniej i Ziemie Odzyskane. Ziemie Odzyskane i Kongresówkę zamieszkiwały także osoby charakteryzujące się największą apolitycznością.

Wyniki te oraz rezultaty głosowania społeczeństwa w wyborach parlamentarnych 1989 roku i prezydenckich 1990 roku pokazały, że Polska była bardziej spolaryzowana na obszarach północnych i zachodnich. W województwie gdańskim bardzo silnym poparciem cieszył się Lech Wałęsa, w województwach elbląskim, olsztyńskim, legnickim i wałbrzyskim natomiast Stanisław Tymiński. Dla Tadeusza Mazowieckiego przyjazny okazał się Szczecin i jego okolice. Zróżnicowania te świadczą także o tym, że szczególnie w przypadku Ziemi Odzyskanych o preferencjach politycznych decydują uwarunkowania lokalne, do których można zaliczyć: kierunki rozwoju gospodarczego poszczególnych miast, obecność większych garnizonów wojskowych oraz liczne przesłanki historyczne⁴⁴⁷.

W wyborach do rad gmin w 1990 roku, podobnie jak w latach poprzednich, wyborcy oddający swój głos nadal preferowali jednostki „o czystych rękach”, właściwej postawie moralnej czy konkretnych umiejętnościach technicznych. Dużą uwagę przywiązywano ponadto do zaangażowania społecznego, posiadania cech organizacyjnych, kierowniczych i doświadczenia oraz ogólnych predyspozycji osobowych. Nie zmienił się zatem obraz pożądanego polityka, a „normalność” w Polsce lokalnej odnosiła się do systemów wartości, które ukształtowały się w poprzednich latach. Wymiana elity władzy, nie tylko lokalnej, dokonywała się w dużym stopniu na zasadzie stosowania kryteriów politycznych. O wiele większą szansę mieli kandydaci zasłużeni w walce z poprzednim systemem⁴⁴⁸. Sytuacja taka nie trwała jednak długo, już bowiem w wyborach parlamentarnych w 1993 roku dla wyborców przestała być aż tak ważna przynależność do partii solidarnościowych.

⁴⁴⁷ A. Kowalczyk, *Nowi ludzie w Polsce lokalnej* [w:] B. Jałowicki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją...*, op. cit., s. 30–34.

⁴⁴⁸ J.P. Giorgica, *Aktorzy lokalnej sceny politycznej* [w:] B. Jałowicki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją...*, op. cit., s. 34.

Na plan pierwszy wysunęły się takie sprawy, jak: stosunek do zabezpieczeń społecznych, prywatyzacji, protekcjonizmu państwowego, subsydiowania rolnictwa czy politycznej roli Kościoła⁴⁴⁹. Rezultat był taki, że w roku 1993 spektakularny sukces odniosły SLD oraz PSL.

Jednym z podstawowych celów polskiej rewolucji samorządowej z 1990 roku było zastąpienie dotychczasowego, związanego z ładem monocentrycznym, systemu rad narodowych samorządem terytorialnym w gminie, który umożliwiłby samodzielne kształtowanie swojego najbliższego otoczenia. Środkiem, który temu celowi miał posłużyć, była poniekąd zmiana elit politycznych. Konieczność przeprowadzenia szybkich wyborów samorządowych argumentowano oddolną presją, choć same społeczności lokalne nie były tym szczególnie zainteresowane. W celu zmobilizowania społeczności lokalnych do wyłonienia nowej elity politycznej sięgnięto do komitetów obywatelskich, jednakże po dekompozycji obozu Solidarności i komitetów obywatelskich w 1989 roku na lokalnej scenie politycznej wykształciła się pewnego rodzaju próżnia. Słabość Solidarności i brak jej odpowiedniego zaplecza personalnego i kadrowego spowodowały, że ugrupowanie to nie było w stanie objąć swym wpływem Polski małomiasteczkowej i gminnej. Główni działacze opozycji demokratycznej zajęci byli bowiem procesami zmian systemowych na szczeblu centralnym, a wpływy samego związku w głównej mierze ograniczały się do dużych miast, gdzie działały ogromne zakłady pracy, będące podstawą jego struktur. Luki na lokalnych scenach politycznych nie uzupełniły także komitety obywatelskie, które były wykorzystywane przez środowiska solidarnościowe do zmobilizowania sił społecznych niezbędnych do wyłonienia nowych elit lokalnych. Nasilająca się walka „na górze” w obozie solidarnościowym spowodowała, że po wyborach komitety te przestały odgrywać znaczącą rolę. Na ich nieskuteczność wpłynęło ponadto zaangażowanie większości członków w tworzenie nowych ugrupowań politycznych lub ruchów społecznych⁴⁵⁰.

Prace legislacyjne nad samorządem wykazały brak spójnej i jednolitej koncepcji, która nie została wypracowana przez głównych autorów reform. W rezultacie tych wszystkich działań realnie dokonana decentralizacja władzy miała bardzo ograniczony zakres. Sprawy o wybitnie lokalnym charakterze niejednokrotnie pozostały w gestii administracji centralnej, wojewodów i rejonów, a wiele zadań administracji terenowej spadło na urzędy wojewódzkie i terenowe. Mimo to reformę samorządową, której częścią były wybory, można ocenić jako pozytywną, nie tylko bowiem umożliwiła bezpośrednie uczestnictwo obywateli w wyborze władz, ale również dała podstawę do tworzenia kolejnych szczebli samorządu.

W roku 1990 wybory samorządowe dokonały zmiany elit na poziomie podstawowym – gminnym. Reprodukacja elit na poziomie województwa nadal jednak pozostawała w rękach administracji rządowej, co w praktyce oznaczało brak

⁴⁴⁹ J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga...*, *op. cit.*, s. 81–84.

⁴⁵⁰ W. Kostka, *Instytucjonalizacja partii...*, *op. cit.*, s. 89–90.

społecznej kontroli nad kształtowaniem regionalnych elit politycznych. Powstał zatem nowy układ, który powielił nomenklaturowe mechanizmy. Władze NSZZ „Solidarność” działające w regionach, terenowe ogniwa ugrupowań politycznych, sejmiki wojewódzkie oraz nieliczne funkcjonujące komitety obywatelskie pragnęły bezpośrednio ingerować w obsadę stanowisk na szczeblu centralnym, w aparacie rządowym oraz urzędach wojewódzkich i rejonowych⁴⁵¹.

Problemem utrudniającym wykreowanie elit politycznych szczebli niższych od krajowego była niestabilna scena polityczna, z jakiej miały się one wywodzić. Budowa regionalnych scen politycznych w okresie transformacji odbywała się w oderwaniu od procesów tworzących „centralny” system polityczny, który opierał się na inicjatywach elit politycznych i konkretnych strukturach. Na szczeblu lokalnym, a nawet i regionalnym, inicjatywy te nie miały jednak realnego odzwierciedlenia. W pierwszym okresie transformacji czynnikiem utrwalającym autonomiczny charakter regionalnych scen politycznych była kolejność wyborów. Głosowanie do organów samorządu terytorialnego nie sprzyjało koncentracji i unifikacji ogólnopolskiej sceny politycznej, a powstałe w ten sposób regionalne i lokalne grupy wpływów nie były prostą emanacją zachodzących na niej podziałów.

Cechą formujących się lokalnych scen politycznych był oddolny, niejednokrotnie opozycyjny wobec sceny centralnej, charakter oraz słabość podstaw programowych i ideologicznych powstających ugrupowań. Pewna ideologizacja następowała dopiero na szczeblu regionalnym, a ukształtowana tam scena polityczna łączyła w sobie elementy zarówno z poziomu lokalnego, jak i centralnego. Następował zatem proces weryfikujący społeczną zasadność odgórnie kreowanych zjawisk politycznych. Brak instrumentów kontroli nad samorządami (głównie w sferze instytucjonalnej) oraz sytuacja, w jakiej formowały się lokalne inicjatywy społeczno-polityczne, powodowały, że konstituowały się one na podstawie istniejących już mikrogrup, najczęściej towarzysko-rodziny, skupiających się wokół osób pełniących w nich rolę opiniotwórczą, rzadziej przywódczą czy lidorską. Zjawiska te były o tyle niekorzystne, że prowadziły do konfliktów o charakterze personalnym i ambicjonalnym oraz kłótni, które dla spraw społeczności miały charakter drugorzędny. W gminach, w których wybory były przeprowadzane według zasady proporcjonalności (40 tysięcy mieszkańców), konflikty te częściej niż gdzie indziej miały podłoże polityczne i odzwierciedlały podziały partyjne zaistniałe po wyborach.

Poprzez takie działania poszerzał się margines nieracjonalnych działań politycznych zarówno wśród społeczności, jak i samych aktorów sceny politycznej, a wynikające z tych zjawisk niekorzystne odczucia przekładały się na niską aktywność polityczną oraz na niestałe, oparte na emocjach preferencje wyborcze. Fakt ten spowodował w zasadzie niemożność wyłaniania elit lokalnych, a jeżeli już to nastąpiło, były one przypadkowe, niestałe i słabe pod względem organizacyjnym.

⁴⁵¹ A.T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

Lepiej wyglądała sytuacja na szczeblu regionu, gdzie mikrogrupy, łącząc się, tworzyły bardziej dojrzałe, ustrukturyzowane i sformalizowane związki, które nie były już wynikiem oddolnych działań, lecz wypadkową procesów zachodzących na poziomach lokalnym i krajowym. Wyłanianie się „śmietanki” nie było już procesem w pełni przypadkowym, ponieważ regionalne elity polityczne w dużej mierze oparte były na wynikach wyborów w poszczególnych okręgach wyborczych.

Na brak zainteresowania sprawami regionalnymi wpływ miały nie tylko kwestie społeczne, będące następstwem doświadczeń niedemokratycznego ustroju czasów PRL-u, takie jak niska świadomość obywatelska czy brak wiary w rzeczywisty wpływ społeczeństwa na kształt życia politycznego, ale także sprawy instytucjonalne. Budowa instytucji politycznych Polski w okresie transformacji odbywała się w ramach struktury administracyjnej stworzonej na potrzeby państwa centralistycznego i tylko jednego ogniwa samorządu terytorialnego – gminy. W ten sposób kształtowały się one głównie na dwóch poziomach: gminnym (wybory samorządowe) oraz ogólnokrajowym (wybory parlamentarne i prezydenckie). Szczebel wojewódzki wypełniały jedynie wybory do Senatu. Powodowało to, że ugrupowania polityczne nie były zainteresowane tworzeniem programów politycznych dla regionów, na których działały i tak bowiem nie miały w zasadzie szans na ich realizację⁴⁵². Dodatkowo na szczeblu regionalnym brakowało instytucji, które kreowałyby elity. Poza ośrodkami akademickimi można było jeszcze zaliczyć do nich: sądy, delegatury Najwyższej Izby Kontroli, delegatury Urzędu Ochrony Państwa czy Regionalne Izby Obrachunkowe.

Tworzenie nowych instytucji samorządowych, partii politycznych lub stowarzyszeń społecznych również nie oznaczało powstania ustrukturyzowanych lokalnych systemów politycznych. Doprowadziło jedynie do tego, że sceny polityczne stopniowo zaczęły się zapełniać nowymi aktorami zbiorowymi, instytucjonalnymi (partie, organizacje polityczne, formalni liderzy) oraz pozainstytucjonalnymi (lokalne i regionalne lobby polityczne, nieformalni liderzy, autorytety), którzy nadal nie opierali się na strukturach regionalnych.

Przełom polityczny, który dokonał się w roku 1989, był pod pewnymi względami podobny do tego, co nastąpiło na szczytach władzy w pierwszych latach powojennych. Tak jak poprzednio ukształtowała się całkiem nowa elita władzy, ale w jej łonie pozostały elementy starego układu politycznego. Istnieje jednak pewna różnica. W roku 1989 nowa warstwa rządząca miała demokratyczną legitymację, co sprawiało, że nawet ci przedstawiciele dawnej elity, którzy i wtedy byli obecni w życiu politycznym, mieli poparcie wyborców, a ich pozycja nie mogła być ze względów formalnych w żaden sposób kwestionowana. Sytuacja ta miała przy tym wszelkie cechy stałości. Po wojnie natomiast tolerowano obce „elementy” w łonie elity państwa komunistycznego jako coś przejściowego⁴⁵³.

⁴⁵² K. Zuba, *Komitety Obywatelskie...*, *op. cit.*, s. 18–20, 26.

⁴⁵³ J. Wróbel, *Elity polityczne III RP*, *op. cit.*

Rok 1990 wyłonił nowe elity, których członkowie niejednokrotnie do dziś wykorzystują swoje doświadczenia i wiedzę, działając na różnych szczeblach władzy, nie tylko samorządowej. Dla wielu radnych wybory te były pierwszym krokiem w działalności publicznej. Ci, którzy zostali wójtami, zaczęli odgrywać ważną rolę w środowisku lokalnym, następnie regionalnym i krajowym. Byli też tacy, którzy początki swojej działalności politycznej rozpoczynali od piastowania wysokich stanowisk – np. prezydentów miast. Instytucjonalną podstawą kariery dla lokalnych i regionalnych liderów były sejmiki wojewódzkie istniejące w latach 1990–1998, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego oraz Rady Miejskie⁴⁵⁴.

6.4. Regionalne elity polityczne po kolejnych wyborach samorządowych

Rezultatem przeprowadzonych po 1989 roku wyborów samorządowych było powstanie oraz funkcjonowanie określonych elit politycznych wszystkich szczebli, a więc także i wojewódzkiego. W wyniku kolejnych wyborów skład elit w zależności od regionu zmieniał się całkowicie lub częściowo, a wpływ na to miały oczywiście decyzje wyborców. Społeczności zamieszkujące poszczególne miasta wojewódzkie, które w mniejszym, ale częściej w większym stopniu promieniują na cały region, poprzez udział w wyborach dokonują pewnej selekcji regionalnych elit politycznych, nie głosując np. na jednostki, które podczas sprawowania dotychczasowego mandatu nie zrealizowały pokładanych w nich nadziei i oczekiwań.

W niniejszej publikacji, co zostało już wcześniej zaznaczone, do grona regionalnych elit politycznych zaliczono radnych sejmików województw oraz prezydentów miast wojewódzkich, ponieważ ich działalność w bardzo dużym stopniu wpływa na rozwój i funkcjonowanie regionów. Pozostałych samorządowców, w szczególności radnych miast, powiatów, gmin, prezydentów miast „niewojewódzkich”, wójtów, burmistrzów i starostów, zakwalifikowano do lokalnych elit politycznych.

Regionalne elity polityczne w poszczególnych kadencjach odgrywały i nadal odgrywają kluczową rolę w podejmowaniu decyzji, a tym samym w rozwoju województw. Niejednokrotnie to właśnie te osoby, i tylko one, są utożsamiane z elitami województw, co nie jest do końca zasadne, należy bowiem pamiętać, że bardzo duży wpływ na regiony mają elity intelektualne, kulturalne czy gospodarcze, jednakże nie są one przedmiotem niniejszych rozważań.

Chcąc zatem dokonać analizy i charakterystyki szczebla regionalnego oraz ocenić stabilizację sceny politycznej na tym poziomie, konieczne było zbadanie środowiska politycznego, które w poszczególnych województwach miało wpływ na podejmowanie ważnych i strategicznych decyzji. Przeanalizowano zwłaszcza

⁴⁵⁴ A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006, s. 102.

listy radnych sejmików województw po kolejnych wyborach, zweryfikowano ich przynależność partyjną oraz sprawdzono, w których miastach wojewódzkich istnieje największa stabilizacja „na fotelach prezydenckich”.

Jak już wspomniano, w polskim środowisku elit po roku 1989 zaszło wiele zmian spowodowanych głównie reformą ustroju⁴⁵⁵. Po sukcesie Komitetów Obywatelskich „Solidarność” w wyborach samorządowych w 1990 roku oraz zwycięstwie Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach parlamentarnych 1993 roku kolejny rok przyniósł następne zmiany w kształcie scen politycznych, również regionalnych.

Przed wyborami do władz samorządowych 10 maja 1994 roku Sejm RP uchwalił nową ordynację wyborczą do rad gmin, która miała wprowadzać proporcjonalny system wyborczy w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy mieszkańców (a nie jak stanowiła ustawa z 1990 roku – do 40 tysięcy mieszkańców). Rozwiązanie takie zwiększałoby szanse partii politycznych na osiągnięcie sukcesu wyborczego przez zwiększenie liczby rad wybieranych w okręgach wielomandatowych. Prawdopodobnie też zupełnie inaczej ukształtowałyby się lokalna i regionalna scena polityczna. Prezydent jednak zawetował ustawę, uzasadniając swoje stanowisko tym, że proporcjonalność wyborów spowoduje zbytne upartyjnienie samorządów. W rezultacie głosowanie, które odbyło się 19 czerwca 1994 roku, przeprowadzono według zasad dotychczas obowiązującej ordynacji, lecz przebiegało ono w odmiennej sytuacji politycznej.

Z uwagi na specyfikę wyborów samorządowych prezentacja wyników pod względem politycznym musi się opierać jedynie na danych pochodzących z największych miast wojewódzkich, gdzie zwycięzcą okazał się Sojusz Lewicy Demokratycznej. Zdobył on poparcie elektoratu zamieszkującego w 29 miastach Polski północnej, zachodniej i centralnej (m.in. we Włocławku, Zielonej Górze, Legnicy, Opolu i Łodzi). Na koalicje centroprawicowe najwięcej głosów oddano na wschodzie i południu kraju (np. Przemyśl, Rzeszów, Białystok), a Unia Wolności wraz z koalicyjnymi komitetami zdobyła poparcie m.in. we Wrocławiu, w Poznaniu i Krakowie⁴⁵⁶. Wybory samorządowe 1994 roku nie przyniosły znacznych zmian we wpływach politycznych lokalnych koalicji, które nadal podejmowały niejednokrotnie bardzo skuteczną walkę z dużymi ugrupowaniami, uzyskiwały miejsca w Radach Miejskich i obejmowały władzę.

Pierwsza po roku 1989 terminowa elekcja, która odbyła się w roku 1994, wyniosła więc na scenę polityczną już inne, nowe elity. W znacznej części gmin

⁴⁵⁵ Zmiany te były również spowodowane innymi czynnikami. Na przykład w latach 1989–1993 polska postkomunistyczna elita polityczna wywodząca się z Solidarności przeszła falę wewnętrznych i dogłębnych przegrupowań oraz podziałów. Proces ten został zapoczątkowany w roku 1990 podczas wyborów prezydenckich oraz w roku 1991 w czasie kampanii parlamentarnej. „Walka na górze” spowodowała uformowanie się około dwudziestu partii i ugrupowań politycznych, które dążyły także do objęcia władzy w regionach.

⁴⁵⁶ A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2012, s. 80–82.

sukces odniosła opcja lewicowa, a zwycięzca poprzednich wyborów – komitety obywatelskie – nie był już obecny na arenie politycznej. Ich miejsce zaczęły zajmować rodzące się wówczas ugrupowania centroprawicowe. Po wyborach samorządowych 1994 roku 51% radnych objęło swój urząd po raz pierwszy. Szacunkowe dane mówią także, że w wyborach większościowych 35% mandatów zdobyli radni pierwszej kadencji, a w wyborach proporcjonalnych – 27%⁴⁵⁷. W gronie nowych elit lokalnych, częściej niż w roku 1990, zasiedli ponadto radni posiadający doświadczenie w sprawowaniu funkcji w poprzednim systemie. W większości nowymi przedstawicielami samorządu zostali mężczyźni, stanowiąc 86% wszystkich wybranych. Porównując radnych wybranych w głosowaniu z 1994 roku do tych z 1990 roku, widać, że byli oni młodszy, lepiej wykształceni i posiadali większe doświadczenie w pracy administracyjnej. Mniejszy odsetek stanowili też rolnicy, większy natomiast pracownicy umysłowi niższego szczebla.

Wybory samorządowe z 1998 roku były pierwszymi, podczas których wyborcy decydowali nie tylko o składach rad gmin, ale także oddawali swoje głosy na przedstawicieli do rad powiatowych oraz sejmików województw. Zmiana ordynacji wyborczej, a zwłaszcza prawo zgłaszania kandydatów przez grupy wyborców, wpłynęła na wzmocnienie pozycji partii politycznych i organizacji oraz utrudniła kandydowanie osobom spoza tych struktur. W porównaniu z poprzednimi wyborami kandydaci musieli nie tylko zdobyć podpisy większej liczby mieszkańców, ale również posiadać reprezentację w postaci komitetu wyborczego. Niekorzystna dla komitetów lokalnych ordynacja nie doprowadziła do spadku zainteresowania wyborami kandydatów spoza list partyjnych, powstało bowiem ponad dwa tysiące nowych komitetów lokalnych. Zmiany ordynacji spowodowały jednak upartyjnienie struktur regionalnych i w wielu przypadkach były one odwzorowaniem władz szczebla centralnego. O 63 767 mandatów (z czego 855 stanowiły miejsca w sejmikach wojewódzkich) ubiegało się sześć komitetów wyborczych, które odgrywały dużą rolę na szczeblu ogólnokrajowym. Można do nich zaliczyć: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Akcję Wyborczą „Solidarność”, Unię Wolności, Przymierze Społeczne (Polskie Stronnictwo Ludowe, Unię Pracy, Krajową Partię Emerytów i Rencistów), Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” oraz Rodzinę Polską. Poza wymienionymi komitetami znaczącą rolę, jak zawsze w przypadku wyborów samorządowych, odegrały komitety reprezentujące środowiska lokalne, uzyskując łącznie 38 176 mandatów. Warto jednak zauważyć, że część kandydatów komitetów ogólnopolskich startowała w ramach koalicji lokalnych, co spowodowało, że w powyborczych statystykach byli oni traktowani jako reprezentanci komitetów lokalnych⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ J. Raciborski, *Polskie wybory...*, *op. cit.*, s. 127–129.

⁴⁵⁸ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Marketing polityczny w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 75–78.

Pierwsze wybory do trzech szczebli samorządu pozwoliły już na stwierdzenie zależności pomiędzy stopniem samorządu a reprezentacją ugrupowań politycznych w poszczególnych radach. W gminach do 20 tysięcy mieszkańców w wyborach 1998 roku AWS zdobyła zaledwie 9% mandatów, Przymierze Społeczne 6,9%, SLD natomiast 5,3%. Inaczej wyglądała sytuacja w przypadku większych gmin – tam AWS i SLD uzyskały już po 28% mandatów, a Przymierze Społeczne i Unia Wolności po około 4%. W radach powiatów reprezentantom AWS udało się zdobyć 30,4% głosów, SLD – 27,7%, Przymierza Społecznego – 13,4%, a Unii Wolności – 3,6%. W przypadku wyborów do sejmików widoczne było bardzo duże i wyraźne upartyjnienie. Klęskę ponieśli ugrupowania lokalne, ale także i UW. AWS zdobyła 40% mandatów, SLD – 38,5%, 10,4% miejsc w sejmikach przypadło Przymierzemu Społecznemu, a niecałe 9% UW⁴⁵⁹.

Tabela 10. Wyniki wyborów samorządowych 1998 roku

| Nazwa komitetu | Partie i ugrupowania wchodzące w skład komitetu | Mandaty razem | Mandaty razem (w %) | Mandaty w | | |
|------------------------------------|---|---------------|---------------------|------------------------|-----------------|-------------|
| | | | | sejmikach wojewódzkich | radach powiatów | radach gmin |
| KKW Akcji Wyborczej „Solidarność” | m.in. NSZZ „Solidarność”, RS AWS, SKL, ZChN, Ruch Stu, Ruch Katolicko-Narodowy, Porozumienie Centrum | 10 613 | 16,6 | 342 | 3130 | 7141 |
| KKW Sojuszu Lewicy Demokratycznej | m.in. SdRP, OPZZ, Demokratyczna Unia Kobiet, ZNP, PPS, Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP, UChS, Krajowa Rada Spółdzielcza | 8840 | 13,9 | 329 | 2825 | 5686 |
| KKW Przymierze Społeczne | PSL, Unia Pracy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów | 4583 | 7,2 | 89 | 1341 | 3153 |
| KKW Unii Wolności | Unia Wolności | 1146 | 1,8 | 76 | 371 | 699 |
| KW Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” | m.in. ROP, KPN-OP, Blok dla Polski, Krajowe Porozumienie Emerytów i Rencistów RP, „Solidarność 80”, Związek Zawodowy „Kontra” | 256 | 0,4 | 2 | 48 | 206 |
| KW Stowarzyszenia „Rodzina Polska” | związane z Radiem Maryja | 151 | 0,2 | 1 | 14 | 136 |
| Pozostałe | | 38 176 | 59,8 | 16* | 2561 | 35 599 |

* w tym: 13 – Mniejszość Niemiecka, 3 – Stowarzyszenie „Wspólnota Świętokrzyska”

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW; A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, op. cit., s. 361.

⁴⁵⁹ M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 211–213.

Mimo że ogólny wynik wskazywał na niewielką przewagę AWS, ugrupowanie to zwyciężyło tylko w sześciu województwach: pomorskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim, mazowieckim oraz małopolskim, we wszystkich pozostałych (z wyjątkiem śląskiego, gdzie wynik był remisowy) wygrał SLD. W radach największych miast w 1998 roku SLD miał 40% mandatów, UW – 15%, AWS – 40%.

Ostateczny kształt regionalnych scen politycznych po wyborach 1998 roku zależał jednak nie tylko od uzyskania przewagi w liczbie mandatów, ale także od ukształtowania się regionalnych koalicji. W sejmikach bardzo często decydującą rolę odgrywało Przymierze Społeczne, weszło ono bowiem w sojusze z SLD w dziewięciu województwach, w jednym (warmińsko-mazurskim) z AWS–UW. W wielu regionach powtórzyły się sytuacje z okresu powyborczego z roku 1994, kiedy to spierano się o wybór burmistrza czy prezydenta w poszczególnych miastach. Kadencja samorządowa 1998–2002 w wielu regionach upłynęła na kłótniach oraz sporach w dużej mierze dotyczących podziału kompetencji⁴⁶⁰, które najczęściej wiązały się ze sprawami organizacyjnymi (szczególnie wyraźne w małych i biednych województwach) lub finansowymi⁴⁶¹.

Przed wyborami samorządowymi 2002 roku nastąpiły kolejne zmiany, które miały wpływ na kształtowanie się regionalnych elit politycznych. Między innymi zmniejszono liczbę radnych, co było konsekwencją wielu nadużyć, jak i obniżenia standardów kultury politycznej. Wprowadzono ponadto poprawki w systemie przeliczania głosów oraz zaakceptowano metodę d'Hondta w wyborach do rad gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, rad powiatów oraz sejmików województw, za którą opowiadały się SLD, Unia Pracy oraz Samoobrona⁴⁶². Największą modyfikacją, która nastąpiła w roku 2002, było wprowadzenie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zmiana normatywnego modelu wyłaniania kandydatów niewątpliwie wpłynęła na rywalizację, która stała się bardziej spersonifikowana i mniej zależna od centralnych układów politycznych. Jednocześnie jednak raczej oczywiste było, że po wyborach 2002 roku elity regionalne zagospodarują partie polityczne. W sejmikach komitety regionalne (poza KW Mniejszość Niemiecka⁴⁶³) nie zdobyły żadnego mandatu⁴⁶⁴. W województwach małopolskim i pomorskim zwyciężyła koalicja PO–PiS, w podkarpackim najwięcej mandatów w sejmiku zajmowali radni LPR (9 mandatów),

⁴⁶⁰ Podwaliny wielu sporów stanowiły również nowo wprowadzane w życie reformy związane z systemem zabezpieczenia społecznego.

⁴⁶¹ Powiaty np. w swoich budżetach posiadały wyłącznie 4% dochodów własnych, a resztę stanowiła subwencja ogólna (36%) oraz dotacja celowa z budżetu (60%).

⁴⁶² A.K. Piasecki, *Wybory 1989–2002*, Wydawnictwo Akapit, Zielona Góra 2003, s. 180.

⁴⁶³ Jako komitet mniejszości narodowej KW Mniejszość Niemiecka nie musi przekraczać progu 5%, aby znaleźć się w Sejmie.

⁴⁶⁴ KW Mniejszość Niemiecka zdobyła 13 mandatów, stowarzyszenia katolickie Rodzina Polska oraz Wspólnota Świętokrzyska uzyskały natomiast odpowiednio jeden oraz trzy mandaty.

w pozostałych 13 województwach zwyciężyła koalicja SLD–UP. Pod względem liczby głosów zwyciężyła koalicja SLD–UP (24,7% głosów – 33,7% miejsc w sejmikach), drugie miejsce zajęła Samoobrona (16% głosów i 101 mandatów), a kolejne koalicja PO-PiS (15,6%), LPR (14,4%) oraz PSL (10,8%).

Tabela 11. Wyniki wyborów ugrupowań regionalnych w latach 1998–2010

| Województwo | Wybory samorządowe | | | |
|----------------|-------------------------------------|---|--|-----------------------------------|
| | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 |
| dolnośląskie | | | | KWW Rafała Dutkiewicza – 9 |
| małopolskie | | KWW Wspólnota Małopolska – 6 | | |
| mazowieckie | Stowarzyszenie „Rodzina Polska” – 1 | | | |
| opolskie | KW Mniejszość Niemiecka – 13 | KW Mniejszość Niemiecka – 7 | KW Mniejszość Niemiecka – 7 | KW Mniejszość Niemiecka – 6 |
| podkarpackie | | KWW Podkarpacie Razem – 7 | | |
| pomorskie | | | | Krajowa Wspólnota Samorządowa – 1 |
| śląskie | | KWW Wspólnota Samorządowa Województwa Śląskiego – 4 | | Ruch Autonomii Śląska – 3 |
| świętokrzyskie | Wspólnota Świętokrzyska – 3 | | KWW Porozumienie Samorządowe W. Lubawski – 1 | |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W radach największych miast podział mandatów dawał przewagę centroprawicowym komitetom wyborczym. Sytuacja taka była w: Gdańsku, Gdyni, Katowicach, Lublinie, Opolu, Toruniu, Wrocławiu i Koszalinie. SLD–UP bezwzględną większość uzyskał w Olsztynie, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim. W niektórych województwach wyniki wyborów prezydentów największych miast były bardzo zróżnicowane pod względem politycznym. Przykładem może być województwo lubuskie, gdzie w Zielonej Górze wybory wygrała kandydatka UW – Bożena Ronowicz, a w Gorzowie Wielkopolskim przedstawiciel lewicowy – Tadeusz Jędrzejczak. Podobnie sytuacja wyglądała w dwóch największych miastach województwa kujawsko-pomorskiego: w Toruniu zwycięzcą był kandydat lewicowy – Michał Zaleski, a w Bydgoszczy prawicowy – Konstanty Dombrowicz. Przykładów takich było więcej i dotyczyło to nie tylko prezydentów, ale także wójtów i burmistrzów. Problem zatem stanowiło nie tylko tworzenie koalicji powyborczych, lecz również porozumień między samymi reprezentantami gmin, powiatów, miast oraz radami.

Wyniki wyborów z największych miast pokazują, że zdecydowanych przedstawicieli było niewiele. Świadczy o tym fakt, że wybory w pierwszej turze rozstrzygnęły się zaledwie w kilku z nich. Niewielka liczba kandydatów potrafiła zdobyć zdecydowane poparcie elektoratu. Z pewnością należeli do nich: Wojciech Szczurek – rekordzista z Gdyni (77% głosów), Ryszard Zembaczyński – prezydent Opola (66%), czy prezydent Katowic – Piotr Uszok (54%). Sukces tych samorządowców polegał nie tylko na wygranej w wyborach, dodatkowo bowiem członkowie z komitetów wyborczych utworzonych przez tych liderów weszli w skład rad miast⁴⁶⁵. Walkę o fotele prezydenckie wygrali w większości kandydaci ubiegający się o władzę z komitetów lokalnych. Zaledwie 28% z nich uzyskało stanowisko z listy komitetu krajowego (szczególnie z koalicji SLD–UP – aż 21,7%). Nie świadczyło to jednak o apolityczności prezydentów, lecz było jedynie działaniem marketingowym. Odcięcie się od partyjnego szyldu miało za zadanie przyciągnąć większą liczbę wyborców, ponieważ pozycjonowanie kandydatów jako niezależnych dawało większe szanse na zwycięstwo. Na czas wyborów powoływano zatem komitety lokalne, które występowały pod własną nazwą, oraz tworzone koalicje wyborcze.

Wybory na fotele prezydenckie w 2002 roku przyniosły wiele zaskakujących rozstrzygnięć na scenie regionalnej i lokalnej, które miały charakter zarówno personalny, jak i marketingowy. Niejednokrotnie w miastach uznawanych za typowo lewicowe zwycięstwo odnieśli kandydaci z innej opcji politycznej. Przykładem może być Kraków, uznawany za konserwatywny i prawicowy, gdzie wybory wygrał Jacek Majchrowski – kandydat łączony z lewicą. Na jego sukces w drugiej turze wpłynęła jednak niewątpliwie debata telewizyjna, w której konkurent Józef Lassota wypadł bardzo niekorzystnie. W Bydgoszczy w zasadzie pewnym kandydatem był Roman Jaśkiewicz – członek SLD; po pierwszej turze i inicjatywach podjętych przez jego rywala Konstantego Dombrowicza (ujawnienie oświadczenia majątkowego) uzyskał on przewagę i sprawował ten urząd przez dwie kadencje. W roku 2010 jego miejsce zajął Rafał Bruski, który w latach 2006–2007 pełnił funkcję zastępcy prezydenta Bydgoszczy, a od roku 2007 piastował urząd wojewody kujawsko-pomorskiego. W Zielonej Górze zaskakujący był zarówno sam wynik wyborów, jak i kampania wyborcza. Prawicowa kandydatka Bożena Ronowicz, posiadająca fundusze na „jeden plakat wyborczy i pięć spotów reklamowych”⁴⁶⁶, wygrała z Zygmuntem Listowskim (SLD), w którego zorganizowaną z niezwykłym rozmachem kampanię zaangażował się nawet minister skarbu oraz marszałek Marek Borowski⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ *Karty rozdane*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 233.

⁴⁶⁶ J. Paradowska, *Miasta pięciu cudów*, „Polityka” 2002, nr 47.

⁴⁶⁷ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Unconventional Marketing in Local Elections* [w:] B. Nitschke, K. Glinka (red.), *Komunikowanie na poziomie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo MAJUS, Zielona Góra 2012, s. 152–161.

Przed wyborami samorządowymi w 2006 roku w bardzo szybkim tempie wprowadzono kolejne zmiany, które odnosiły się do systemu wyborczego. Modyfikacje dotyczyły m.in.: ochrony nazw komitetów wyborczych, zakazu rejestracji kandydatów na radnych i wójtów osób skazanych za przestępstwo z winy umyślnej, ściganych z oskarżenia publicznego czy terminowego składania oświadczeń majątkowych. Bardzo ważną zmianą, którą wprowadziła nowelizacja ordynacji do rad i sejmików, było tzw. blokowanie list. Z wyjątkiem gmin liczących mniej niż 20 tysięcy mieszkańców, gdzie obowiązywała ordynacja większościowa, w wyborach partie mogły startować: samodzielnie – z własnym komitetem wyborczym (wówczas próg wyborczy był na poziomie 5%); w koalicji – kilka ugrupowań wystawiało jedną listę (próg 5%); w bloku – każde z ugrupowań bloku wystawiało własną listę i prowadziło kampanię wyborczą na własny rachunek. Blok mógł zatem przeznaczyć na kampanię więcej niż koalicja. Głosy oddane na blokujące się ugrupowania były sumowane i razem brały udział w podziale mandatów. Członkowie bloku nie byli jednak zobowiązani do współpracy po wyborach. W gminach i powiatach blok musiał przekroczyć 10-procentowy próg wyborczy, a w sejmikach wojewódzkich 15-procentowy. Nieprzekroczenie progu w każdym przypadku skutkowało traktowaniem jego członków jako samodzielnie startujących w wyborach (próg 5%)⁴⁶⁸.

Najistotniejszym problemem, który pojawił się w tzw. blokowaniu, był sposób przeliczania głosów. Przy podziale mandatów między blokami stosowano metodę d'Hondta faworyzującą większe ugrupowania, przy podziale mandatów w obrębie bloku przeliczeń dokonywano natomiast na podstawie metody Sainte-Laguë, która była korzystniejsza dla mniejszych formacji. Z symulacyjnych przeliczeń wynikało, że większa partia musiała uzyskać trzykrotnie więcej głosów, aby zdobyć drugi z mandatów przypadających danemu blokowi, w przeciwnym wypadku dwa mandaty były rozdzielane po równo. Przeliczenie takie miało duże znaczenie, ponieważ w okolicach proporcji 3 : 1 wahało się niejednokrotnie poparcie PiS-u w stosunku do jego mniejszych koalicjantów – Samoobrony i LPR.

Na blokowaniu zyskały Samoobrona, LPR, PSL, najwięcej natomiast straciła Lewica i Demokraci (LiD) – 20 mandatów. O ile więc tworzenie grup list nie przyniosło spektakularnych zmian na scenie politycznej, o tyle wywołało znaczne przekształcenia w elitach regionalnych. Poza samymi wynikami wyborów bardzo istotne były również zawiązywane w poszczególnych województwach koalicje. W rezultacie np. PiS-owi – inicjatorowi reformy, blokowanie list przyniosło realne straty. Na Podkarpaciu Prawo i Sprawiedliwość na skutek blokowania straciło samodzielną większość w sejmiku. Niewiele brakowało, a koalicja Samoobrony i LPR utworzyłaby tam koalicję przeciwko temu ugrupowaniu. W województwie podlaskim Samoobrona została wzmocniona, PiS osłabiony, a przez możliwość zblokowania koalicja PO–PSL straciła większość. Gdyby

⁴⁶⁸ M. Cyrankiewicz, *Zmiana reguł gry*, „Wspólnota” 2006, nr 37.

nie było możliwości blokowania, PiS z LPR i Samoobroną miałyby większość pozwalającą do powołania marszałka. W województwie warmińsko-mazurskim Samoobrona także zyskała, natomiast znalazła się w opozycji z PiS przeciwko PO i PSL. W województwach dolnośląskim, łódzkim oraz pomorskim Samoobrona pomimo wzmocnienia nie zmieniła układu sił. W mazowieckim poprzez blokowanie Samoobrona straciła jedyny mandat, wzmocniona została natomiast LPR, która znalazła się w koalicji przeciwko PiS, a więc dla partii braci Kaczyńskich była to również wymierna strata. W lubuskim Samoobrona skorzystała na nowych rozwiązaniach w przeliczaniu głosów, ale znalazła się w opozycji przeciwko koalicji PO–PiS. Prawo i Sprawiedliwość zrezygnowało też ze współpracy ze swoim koalicjantem w województwie lubelskim i przyłączyło się do PO i PSL. W Małopolsce LPR zdobyła cztery mandaty, z czego większość (trzy) kosztem PiS-u. Dało to koalicji jeden mandat przewagi nad opozycją. Województwo małopolskie było zatem jedynym regionem, w którym blokowanie przyniosło PiS realną korzyść. Do stworzenia stabilnej większości potrzebne jednak było PSL, które zrezygnowało ze współpracy z PO i przyłączyło się do PiS-u oraz LPR⁴⁶⁹.

Nowelizacja ordynacji, którą wprowadzono w roku 2006, od początku wywoływała wiele dyskusji, zarzucano jej bowiem wspieranie ugrupowań ogólnopolskich i dążenie do zdominowania samorządu przez partie polityczne. Prawdopodobnie inicjatorom zmian chodziło także o normatywne wsparcie koalicji rządzącej oraz o jej rozbudowanie, rozszerzenie i wzmocnienie na szczeblu lokalnym i regionalnym⁴⁷⁰. W efekcie tych wszystkich kontrowersji Ustawą z dnia 11 kwietnia 2008 roku o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw usunięto możliwość „blokowania list”⁴⁷¹.

W roku 2006 można było zaobserwować większą stabilność scen regionalnych i lokalnych⁴⁷². W skład elit w większym stopniu niż dotychczas weszły te same osoby co cztery lata wcześniej. Ponadto jeszcze bardziej niż w roku 2002 zmniejszyła się rola sztyldów partyjnych, pod którymi występowali kandydaci. Uwagę wyborców zaczęły skupiać osoby kandydatów, ich wizerunki i programy, rzadziej przynależność partyjna. Przykładem może tu być prezydent Rzeszowa – Tadeusz Ferenc. O zwiększeniu stabilności władz wykonawczych, a zatem i elit regionalnych, świadczą także bardzo wysokie wyniki innych prezydentów w pierwszej

⁴⁶⁹ A. Flis, *Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich* [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008, s. 23–24.

⁴⁷⁰ A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce...*, *op. cit.*, s. 227–228.

⁴⁷¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 roku o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2008, Nr 96, poz. 607).

⁴⁷² Zorganizowanie drugiej tury wyborów konieczne było w 30% gmin, liczących mniej niż 20 tysięcy mieszkańców, w 45% większych gmin i w ponad 50% miast na prawach powiatu (P. Swianiewicz, *Co zmieniły wybory*, „Wspólnota” 2006, nr 49).

turze. Prezydent Gdyni Wojciech Szczurek uzyskał 85,8%, Rafał Dutkiewicz – prezydent Wrocławia – 84,5%, Piotr Uszok (Katowice) – 73%⁴⁷³.

W wyborach samorządowych 2010 roku, pomimo zapowiedzi kodyfikacji prawa wyborczego⁴⁷⁴, nie wprowadzono większych zmian⁴⁷⁵. Duża konkurencja⁴⁷⁶ spowodowała, że komitety wyborcze już przy układaniu list postawiły niekoniecznie na dobrych polityków, lecz na znane twarze i nazwiska, m.in. aktorów, sportowców czy celebrytów. Ugrupowania pozaparlamentarne po raz kolejny były w zasadzie niewidoczne. Listy wyborcze we wszystkich województwach oraz największą liczbę kandydatów wystawiła Polska Partia Pracy – Sierpień '80⁴⁷⁷. KW Nasz Dom Polska – Samoobrona Andrzeja Leppera zaznaczyła swoją obecność w czternastu województwach, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów w trzynastu, a LPR w jedenastu. Prawica RP zgłosiła kandydatów do sejmików w siedmiu województwach, UPR natomiast w ośmiu. W 2010 roku marnie wypadła również kampania Stronnictwa Demokratycznego, którego działania widoczne były w kilkunastu miejscowościach, gdzie ugrupowanie zarejestrowało swoich kandydatów na stanowiska prezydentów miast⁴⁷⁸.

W wyborach do sejmików wojewódzkich w 2010 roku zwyciężyła PO, zdobywając 30,89% głosów, co przełożyło się na 222 mandaty. W porównaniu z rokiem 2006 Platforma dwukrotnie zwiększyła liczbę swoich radnych w powiatach. Uzyskała także przewagę w radach największych miast (wyjątek stanowił Wrocław, gdzie większość bezwzględna uzyskał Komitet Rafała Dutkiewicza⁴⁷⁹) i wygrała w wielu województwach⁴⁸⁰, które dotychczas zamieszkiwał elektorat popierający PiS

⁴⁷³ Wysokie wyniki wyborcze uzyskali także prezydenci miast, które nie są stolicami województw, np. Andrzej Stania (prezydent Rudy Śląskiej) – 74,5%, Piotr Przytocky (Krosno) – 73,7%, Józef Gajewski (prezydent Suwałk).

⁴⁷⁴ Dopiero 1 sierpnia 2011 roku wszedł w życie Kodeks wyborczy, który zastąpił wszystkie dotychczasowe przepisy regulujące wybory (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, Nr 21, poz. 112, ze zm.).

⁴⁷⁵ Po raz pierwszy jednak przed wyborami przeprowadzono akcję składania oświadczeń lustracyjnych.

⁴⁷⁶ Z danych PKW wynika, że w roku 2010 zarejestrowano 8904 kandydatów do sejmików województw (z czego 29,76% stanowiły kobiety, a 70,24% mężczyźni), do obsadzenia zaś było 561 stanowisk, czyli prawie 16 osób ubiegało się o jeden mandat.

⁴⁷⁷ Hasło PPP w 2010 roku brzmiało „Uczciwy samorząd”. Największą akcją promocyjną było wydanie biuletynu w nakładzie 100 tysięcy egzemplarzy, w którym opisywano zagrożenia związane z prywatyzacją służby zdrowia.

⁴⁷⁸ A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce...*, op. cit., s. 307–308.

⁴⁷⁹ KWW Rafała Dutkiewicza uzyskał 19 z 37 mandatów w Radzie Miasta Wrocławia. Ponadto w RMW zasiadają radni: PO – 10 mandatów, PiS – 7, a także jeden radny niezrzeszony.

⁴⁸⁰ Procentowo największą liczbę głosów PO otrzymała w województwie pomorskim – 43,75% (19 z 33 mandatów). PiS zdobyło 18,79% (7 mandatów), SLD – 12,11% (3 mandaty), PSL – 9,43% (2 radnych). Do sejmiku wszedł także przedstawiciel Krajowej Wspólnoty Samorządowej, która uzyskała 5,03% poparcia. W województwie śląskim Platforma wywalczyła 22 mandaty – 33,7% głosów.

(łódzkie⁴⁸¹, mazowieckie⁴⁸², podlaskie⁴⁸³, małopolskie⁴⁸⁴). Po wyborach 2010 roku Platforma współzrządziła we wszystkich regionach, mając 12 marszałków. Pozostałe cztery stanowiska obsadzili przedstawiciele koalicji – PSL (województwa lubelskie, podkarpackie, mazowieckie, świętokrzyskie). Pod względem liczby zdobytych mandatów w 2010 roku na drugim miejscu uplasowało się PiS – 23,05% (141 mandatów), a na kolejnych PSL – 16,3% (93) oraz SLD – 15,2% (85). W 2010 roku zdecydowanie większą aktywnością i efektywnością wykazali się liderzy regionalni. W sejmikach wojewódzkich kadencji 2010–2014 zasiadają bowiem reprezentanci: KWW Rafała Dutkiewicza (9 mandatów – województwo dolnośląskie), Komitetu Wyborczego Ruchu Autonomii Śląska (3 mandaty – województwo śląskie), KWW Krajowej Wspólnoty Samorządowej (1 mandat – województwo pomorskie), KWW Porozumienia Samorządowego (1 mandat – województwo świętokrzyskie). Mniejszość Niemiecka w województwie opolskim uzyskała 17,8% głosów oraz 6 mandatów (zob. Aneks).

Wyniki elekcji samorządowej roku 2010 potwierdzają wysoki odsetek powtórnych wyborów tych samych kandydatów w wyborach władz wykonawczych, a więc można mówić o pewnej stabilizacji regionalnych elit samorządowych. Najwyższy stopień powtarzalności wyboru stwierdzono w przypadku prezydentów miast – 79%⁴⁸⁵. Zaledwie 22 prezydentów ze 107 wybieranych otrzymało mandat po raz pierwszy, 38 po raz drugi, 27 po raz trzeci i 17 po raz czwarty⁴⁸⁶. Zarówno w 2006, jak i w 2010 roku urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta zdecydowanie częściej obejmowali kandydaci bezpartyjni. Ich udział kształtował się w przypadku wójtów i burmistrzów na poziomie 80%, a wśród prezydentów⁴⁸⁷ miast około 60% w obu analizowanych elekcjach⁴⁸⁸.

⁴⁸¹ Wybory do sejmiku województwa łódzkiego Platforma Obywatelska wygrała z wynikiem 27,98%. Drugi wynik uzyskało PiS – 24,18% głosów, trzeci SLD – 18,5%, czwarty PSL z 17,52%. Lokalne komitety wyborcze zdobyły 11,82% głosów i nie otrzymały mandatu.

⁴⁸² PO – 26,77%, PiS – 24,28%, PSL – 24,14%. Na kolejnym miejscu był SLD – 14,36%. Lokalne komitety wyborcze zdobyły 10,45% głosów.

⁴⁸³ PO i PiS – po 11 mandatów, PSL – 5 mandatów, SLD – 3.

⁴⁸⁴ Platforma w liczącym 39 radnych sejmiku zdobyła 17 mandatów, PiS – 16, PSL – 4, a SLD – 2.

⁴⁸⁵ Dla porównania w przypadku wójtów było to 72%, a wśród burmistrzów – 68%.

⁴⁸⁶ Niewątpliwie do elit lokalnych zaliczyć można m.in. prezydentów Mielca – Janusza Chodorowskiego, i Puław – Janusza Grobla, którzy pełnią swój urząd nieprzerwanie od 1994 roku, oraz Zygmunta Frankiewicza, który już szóstą kadencję – od 1993 roku – piastuje fotel prezydenta Gliwic.

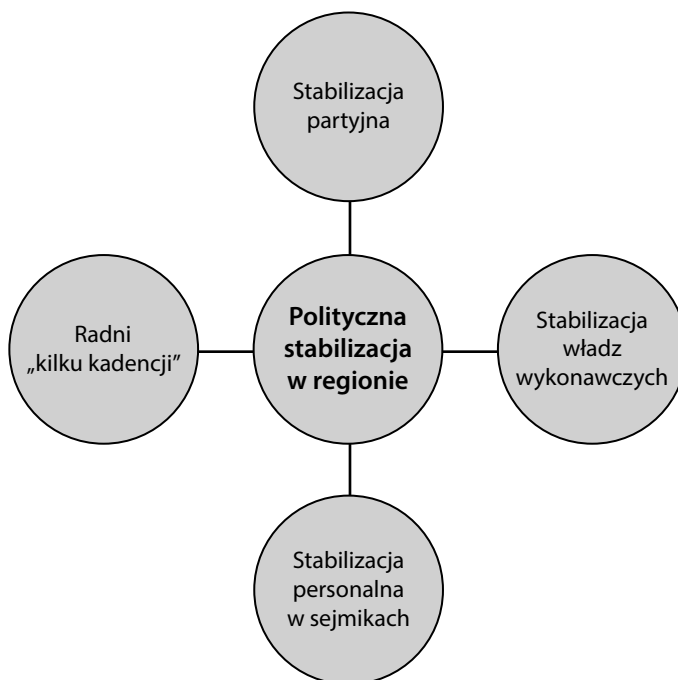
⁴⁸⁷ W roku 2010 prezydentami miast zostało 14 kandydatów, którzy deklarowali swoją niezależność partyjną (niejednokrotnie byli jednak członkami ugrupowań o zasięgu ogólnokrajowym), 46 kandydatów potwierdzało przynależność partyjną, a 47 uzyskało mandat, startując z lokalnych struktur.

⁴⁸⁸ Raport z badań, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?*, Kraków 2011, http://www.frdl.org.pl/downloads/Wybory_samorzadowe_2010_Raport.pdf (dostęp: 25.07.2013).

6.5. Stabilizacja regionalnych scen politycznych

Rozważając kwestię politycznej stabilizacji w regionach (rozumianej w kontekście trwałości, ciągłości i niezmienności władzy – regionalnych elit politycznych), należy wziąć pod uwagę cztery podstawowe elementy:

- stabilizację partyjną – preferencje polityczne wyborców przekładające się na wyniki w kolejnych elekcjach, ze szczególnym uwzględnieniem wyborów do sejmików;
- stabilizację we władzach wykonawczych – wyniki wyborów prezydentów miast wojewódzkich;
- stabilizację personalną wśród członków sejmików województw – odsetek radnych ponownie wybranych w stosunku do poprzednich wyborów;
- obecność oraz liczbę radnych sprawujących mandat przez kilka kadencji.



Rysunek 5. Polityczna stabilizacja w regionie

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusje i dociekania dotyczące zróżnicowania regionalnego Polski oraz preferencji politycznych Polaków w poszczególnych województwach toczą się bezustannie. Ich nasilenie zauważalne jest podczas trwania kampanii wyborczych

oraz po ogłoszeniu rezultatów głosowań⁴⁸⁹. Zjawisko to jest uzasadnione, ponieważ liczne badania pokazują, że Polska jest krajem silnie zróżnicowanym regionalnie, a nierówności są w dużej mierze uwarunkowane historycznie. Wyniki wyborów zarówno samorządowych, parlamentarnych, jak i prezydenckich, a zatem i preferencje polityczne wspólnot, są od wielu lat bardzo podobne, niejednokrotnie wręcz niezmiennie. Generalnie w województwach zachodnich ludność głosuje bardziej liberalnie, lewicowo. W regionach położonych na wschodzie i południu kraju wyborcy oddają najczęściej głosy na kandydatów oraz ugrupowania prawicowe, konserwatywne. Pod względem stabilizacji partyjnej najbardziej ugruntowane są sceny województw: podkarpackiego, dolnośląskiego, lubuskiego, lubelskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego.

Tabela 12. Mandaty zwycięskich ugrupowań w wyborach do sejmików województw

| Województwo | Wyniki wyborów samorządowych – mandaty zwycięskich ugrupowań | | | |
|---------------------|--|----------------------------|----------|---------------|
| | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 |
| dolnośląskie | SLD – 25 | SLD-UP – 12 | PO – 16 | PO – 15 |
| kujawsko-pomorskie | SLD – 26 | SLD-UP – 13 | PO – 11 | PO – 16 |
| lubelskie | AWS – 20 | Samobrona – 8 / SLD – 9 | PiS – 11 | PiS – 11 |
| lubuskie | SLD – 22 | SLD-UP – 17 | PO – 10 | PO – 11 |
| łódzkie | SLD – 24 | SLD-UP – 12 | PiS – 12 | PO – 13 |
| małopolskie | AWS – 38 | PO-PiS – 10 | PiS – 16 | PO – 17 |
| mazowieckie | AWS – 32 | SLD-UP – 14 | PO – 17 | PO – 17 |
| opolskie | SLD – 14 | SLD-UP – 11 | PO – 8 | PO – 12 |
| podkarpackie | AWS – 31 | LPR – 9 | PiS – 15 | PiS – 15 |
| podlaskie | AWS – 25 | SLD-UP – 9 | PiS – 11 | PiS = PO – 11 |
| pomorskie | AWS – 27 | PO-PiS – 14 | PO – 18 | PO – 19 |
| śląskie | AWS = SLD – 31 | SLD-UP – 20 | PO – 26 | PO – 22 |
| świętokrzyskie | SLD – 21 | SLD-UP – 10 | PSL – 8 | PSL – 13 |
| warmińsko-mazurskie | SLD – 17 | SLD-UP – 13 | PO – 10 | PO – 14 |
| wielkopolskie | SLD – 29 | SLD-UP – 13 | PO – 15 | PO – 17 |
| zachodniopomorskie | SLD – 22 | SLD-UP – 13 | PO – 12 | PO – 16 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie PKW.

Analiza wyników wyborów prezydentów miast wojewódzkich pokazuje, że najbardziej stabilne są województwa wielkopolskie, pomorskie oraz śląskie,

⁴⁸⁹ Zob. „Wybory w 2010 roku ożywiły dyskusję na temat Polski A i B – podziału mapy na złoty kraj Komorowskiego i niebieski Kaczyńskiego. Uruchomiły też licytację, która część jest bardziej wartościowa”. M. Janicki, W. Władyka, A. Dąbrowska, *Polska wyborami podzielona. Dlaczego? Na złoty i na niebiesko*, „Polityka”, 25.07.2010, <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/1507234,1,polska-wyborami-podzielona-dlaczego.read#ixzz2a3G8xYCw> (dostęp: 25.07.2013).

w których władze wykonawcze nie zmieniły się już od czterech kadencji. W województwach tych odnotowano również najniższy odsetek przeprowadzonych referendum lokalnych w sprawie odwołania organów władzy. Są to raczej bogatsze regiony, o bardziej zrównoważonym rozwoju, co poniekąd potwierdzają także wyniki „Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój Regionalny i Lokalny” oraz „Raportu atrakcyjności inwestycyjnej województw Polski – 2012”, z których wynika, że wśród najlepiej rozwiniętych regionów pod względem gospodarczym oraz społecznym znajdują się właśnie trzy wyżej wymienione województwa. Więcej informacji na temat owych raportów znajduje się w podrozdziale *Polskie regiony – historia i współczesność*.

Tabela 13. Stabilizacja polityczna wśród prezydentów miast wojewódzkich

| Województwo | Stolica województwa | Liczba prezydentów – od 1990 r. | Prezydenci kadencja 2010–2014 | Kadencja |
|---------------------|---------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------|
| dolnośląskie | Wrocław | 3 | Rafał Dutkiewicz | 3 |
| kujawsko-pomorskie | Bydgoszcz | 7 | Rafał Burski | 1 |
| lubelskie | Lublin | 6 | Krzysztof Żuk | 1 |
| lubuskie | Zielona Góra | 5 | Janusz Kubicki | 2 |
| łódzkie | Łódź | 9 | Hanna Zdanowska | 1 |
| małopolskie | Kraków | 6 | Jacek Majchrowski | 3 |
| mazowieckie | Warszawa | 7 | Hanna Gronkiewicz-Waltz | 2 |
| opolskie | Opole | 3 | Ryszard Zembaczyński | 3 |
| podkarpackie | Rzeszów | 4 | Tadeusz Ferenc | 3 |
| podlaskie | Białystok | 5 | Tadeusz Truskolaski | 2 |
| pomorskie | Gdańsk | 3 | Paweł Adamowicz | 4 |
| śląskie | Katowice | 3 | Piotr Uszok | 4 |
| świętokrzyskie | Kielce | 7 | Wojciech Lubawski | 3 |
| warmińsko-mazurskie | Olsztyn | 7 | Piotr Grzymowicz | 2 |
| wielkopolskie | Poznań | 2 | Ryszard Grobelny | 4 |
| zachodniopomorskie | Szczecin | 8 | Piotr Krzystek | 2 |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza list radnych sejmików województw pokazuje, że w tym przypadku również można już mówić o pewnej zarysowującej się stabilizacji w niektórych regionach. Biorąc pod uwagę dwie ostatnie kadencje, bezspornie najbardziej stabilne pod tym względem jest województwo lubuskie, gdzie w ostatnim głosowaniu (2010 rok) wybrano 57% radnych, którzy sprawowali mandat w kadencji 2006–2010. Podobnie sytuacja wygląda w województwie dolnośląskim, gdzie odpowiednio było to 50%.

Podejmując próbę oszacowania stabilizacji politycznej wśród radnych od roku 1998, można zauważyć, że sytuacja wygląda nieco inaczej. Nadal liderem

Tabela 14. Stabilizacja polityczna wśród radnych sejmików województw – lata 1998–2014

| Województwo | Liczba radnych w sejmiku 1998–2002 | 2002/1998 | | Liczba radnych w sejmiku 2002–2006 2006–2010 2010–2014 | 2006/2002 | | 2010/2006 | |
|---------------------|------------------------------------|----------------------------------|------|--|----------------------------------|-------|----------------------------------|------|
| | | Radni wybrani ponownie w 2002 r. | w % | | Radni wybrani ponownie w 2006 r. | w % | Radni wybrani ponownie w 2010 r. | w % |
| dolnośląskie | 55 | 7 | 19,4 | 36 | 4 | 11 | 18 | 50 |
| kujawsko-pomorskie | 50 | 10 | 30 | 33 | 6 | 18 | 10 | 33 |
| lubelskie | 50 | 7 | 21 | 33 | 3 | 9 | 14 | 43 |
| lubuskie | 45 | 14 | 46 | 30 | 7 | 23 | 17 | 57 |
| łódzkie | 55 | 8 | 22 | 36 | 4 | 11 | 9 | 25 |
| małopolskie | 60 | 13 | 33 | 39 | 11 | 28 | 10 | 26 |
| mazowieckie | 80 | 11 | 22 | 51 | 4 | 7,8 | 21 | 42 |
| opolskie | 45 | 8 | 27 | 30 | 8 | 27 | 11 | 37 |
| podkarpackie | 50 | 10 | 30 | 33 | 2 | 6 | 10 | 30 |
| podlaskie | 45 | 11 | 37 | 30 | (I)6/(II)4 | 20/13 | 13 | 43 |
| pomorskie | 50 | 11 | 33 | 33 | 5 | 15 | 15 | 45 |
| śląskie | 75 | 13 | 27 | 48 | 6 | 12,5 | 6 | 12,5 |
| świętokrzyskie | 45 | 13 | 43 | 30 | 5 | 17 | 6 | 20 |
| warmińsko-mazurskie | 45 | bd | bd | 30 | 10 | 30 | 8 | 27 |
| wielkopolskie | 60 | bd | bd | 39 | 8 | 20 | 14 | 36 |
| zachodniopomorskie | 45 | 8 | 27 | 30 | 3 | 10 | 6 | 20 |

bd – oznacza brak danych

Źródło: opracowanie własne.

pozostaje województwo lubuskie, jednak w granicach 30% stabilizacji oscylują także województwa: podlaskie, pomorskie, opolskie i małopolskie. Najmniej „stabilne personalnie” są natomiast regionalne elity polityczne na Górnym Śląsku oraz w województwie zachodniopomorskim.

Oceniając kwestie trwałości oraz statyczności politycznej w regionach, należy również brać pod uwagę obecność oraz liczbę radnych sprawujących mandat przez kilka kadencji. Osoby takie niewątpliwie zasługują na zaklasyfikowanie ich do regionalnych elit politycznych. Ich działalność na rzecz regionów i zamieszkujących je społeczności spowodowała, że pozyskali oni zaufanie społeczne⁴⁹⁰. Samorządowców trwale działających na szczeblu regionalnym nie jest wielu. Bezspornie pod tym względem najlepiej wypada Małopolska, gdzie trzech radnych sprawuje swoje mandaty już przez trzy kadencje, a czterech nieprzerwanie od 1998 roku. „Stałych działaczy” nie mają natomiast mieszkańcy Podkarpacia.

⁴⁹⁰ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Reprezentacja czy partycypacja? Rola współczesnego lidera społecznego* [w:] A.K. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 99–110.



Mapka 1. Stabilizacja polityczna wśród radnych sejmików województw 1998–2014 – ogółem (w %)

Źródło: opracowanie własne.

W związku z tym, że stabilizacja regionalnych scen politycznych jest zjawiskiem wielowymiarowym, jednoznaczna, konkretna i niepodważalna jej ocena nie jest możliwa. Ogólna analiza, która może być jedynie inspiracją do dalszych, bardziej szczegółowych dociekań, pokazuje jednak, że w chwili obecnej najbardziej ugruntowane pod względem trwałości „politycznej władzy w regionie” są sceny województw: lubuskiego, dolnośląskiego, pomorskiego.

Z jednej strony stabilizacja scen politycznych w województwach jest zjawiskiem bardzo korzystnym, pozwala bowiem na sprawne i efektywne działanie oraz rozwój, z drugiej natomiast może stanowić pewne zagrożenie. Po pierwsze stabilizacja jest utrudnieniem dla osób, które dopiero starają się dołączyć do elitarnych kręgów, a po drugie stabilna i zarazem nieefektywna władza może doprowadzić do stagnacji w regionach.



Mapka 2. Radni sejmików województw, którzy pełnią swoje funkcje kilka kadencji

Źródło: opracowanie własne.

W czasach kiedy władze samorządowe są wybierane w sposób demokratyczny, brak statyczności w elitach dowodzi niemożności ich wyłonienia przez społeczność, które metodą prób i błędów starają się polepszyć swoją ogólną sytuację w środowiskach. Zauważalne jest, że regiony charakteryzujące się dużą zmiennością elit, a wręcz brakiem liderów, są zdecydowanie mniej konkurencyjne niż pozostałe. W najbliższym czasie stabilne pod względem politycznym regiony z pewnością nadal będą się dobrze rozwijać, co pozytywnie wpłynie na zamieszkujące w nich społeczności.

Podsumowanie

W skali światowej literatura poruszająca problematykę elit politycznych ma już bardzo długą historię, w Polsce natomiast w zasadzie do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie podejmowano raczej prób teoretycznego ich ujmowania, nie formułowano także definicji, które mogłyby stanowić punkt wyjścia do dalszych dociekań. Transformacja ustrojowa spowodowała, że częściej zaczęto się zastanawiać nad zagadnieniami związanymi z elitami funkcjonującymi w sferze polityki, jednak największym zainteresowaniem nadal cieszyły się elity rządowe.

Reforma administracyjna z 1998 roku, wprowadzenie Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, a następnie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej sprawiły, że więcej uwagi zaczęto poświęcać władzom samorządowym działającym w regionach. W literaturze pojawiły się opracowania, w których starano się przedstawić kryteria pozwalające na klasyfikację elitarnych grup. Dziś mimo upływu czasu nadal nie ma zgody co do wspomnianych kwestii. Badacze odmiennie postrzegają sprawy przynależności do elitarnych kręgów, tworząc różnicowane i niejednorodne kryteria, a spór w wielu przypadkach dotyczy piastowania stanowisk. Dla części badaczy wyłącznie formalne sprawowanie mandatu, a nie rzeczywiste wywieranie wpływu na decyzje polityczne, nie jest przesłanką do kwalifikowania takich osób do kręgów elit. W niniejszej publikacji jednak opowiadam się za odmiennym stanowiskiem z kilku powodów. Po pierwsze, ocena rzeczywistego wywierania wpływu jest bardzo trudna, subiektywna i w wielu przypadkach może nie być prawidłowa. Wydaje się, że ocenę taką w ustroju demokratycznym wystawia elektorat, oddając swój głos w kolejnych głosowaniach. Po drugie, szerokie zakresy kompetencji i obowiązków, w które ustawodawca wyposażył samorządowców, nie pozwalają już na wyłącznie formalne sprawowanie mandatu. Brak zaangażowania z ich strony jest zwykle widoczny, kłopotliwy dla każdej ze stron i najczęściej prowadzi do utraty stanowiska czy to po zakończonej kadencji, czy też po odwołaniu w drodze referendum.

Fakt, że w ostatnich latach pozycja regionów uległa wzmocnieniu i samorządowcy coraz częściej traktują województwo jako docelowe miejsce realizacji własnych aspiracji, planów zawodowych, a nie jak było to jeszcze kilka lat wcześniej – jedynie jako ścieżkę do kariery, sprawił, iż o mandaty niejednokrotnie ubiegają się ci sami kandydaci. Przeanalizowanie składu scen politycznych w poszczególnych

regionach pokazało, że często najwyższe funkcje w samorządzie pełnią te same osoby, co świadczy o stabilności tych struktur. W niektórych województwach są one zmienne, bardzo zróżnicowane, a czasami niezwykle niestabilne, dlatego trudne, a czasami wręcz niemożliwe jest wyłonienie nawet pojedynczych reprezentantów regionalnych elit politycznych. Z jednej strony stabilizacja scen politycznych w województwach jest zjawiskiem bardzo korzystnym, pozwala bowiem na spójne i skuteczne działanie oraz rozwój, z drugiej natomiast może przeszkadzać w efektywnym zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego oraz stanowić utrudnienie dla osób, które dopiero starają się dołączyć do elitarnych kręgów.

Współcześnie, kiedy w Polsce władze samorządowe wybierane są w demokratycznych wyborach, brak szeroko rozumianej stabilizacji w elitach województw dowodzi jednak niemożności ich wyłonienia przez społeczności. Z przeprowadzonych analiz wynika, że pod względem stabilizacji partyjnej najbardziej ugruntowane są sceny województw: podkarpackiego, dolnośląskiego, lubuskiego, lubelskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego. Wyniki wyborów prezydentów miast wojewódzkich pokazują natomiast, że w województwach wielkopolskim, pomorskim oraz śląskim władze wykonawcze nie zmieniły się od czterech kadencji. W Poznaniu z pewnością reprezentantem regionalnej elity politycznej jest obecny prezydent miasta – Ryszard Grobelny. Na Śląsku osobą cieszącą się powszechnym uznaniem jest Piotr Uszok – od 1998 roku prezydent Katowic. Pomorze z kolei to region, w którym decydującą rolę odgrywa Paweł Adamowicz – nieprzerwanie prezydent Gdańska od 1998 roku.

Badanie list radnych sejmików województw dowiodło, że pod tym względem również można już mówić o początkach pewnego rodzaju statyczności. Biorąc pod uwagę dwie ostatnie kadencje, bezspornie najbardziej stabilne są województwa lubuskie oraz dolnośląskie. Szacując jednak stabilizację polityczną wśród radnych od roku 1998, można zauważyć, że sytuacja wygląda nieco inaczej. Liderem nadal pozostaje województwo lubuskie, choć podobny wynik procentowy występuje w województwach podlaskim, pomorskim, opolskim i w Małopolsce. Najmniej „stabilne personalnie” są regionalne elity polityczne na Górnym Śląsku oraz w województwie zachodniopomorskim.

Oceniając liczbę radnych sprawujących mandat przez kilka kadencji, widać, że samorządowców trwale działających na szczeblu regionalnym jest niewielu. Bezspornie pod tym względem najlepiej wypada Małopolska, gdzie trzech radnych sprawowało lub nadal sprawuje swoje mandaty przez trzy kadencje (Kazimierz Barczyk, Marek Nawara, Elżbieta Zięba), a czterech nieprzerwanie pełni te funkcje od 1998 roku (Roman Ciepiela, Kazimierz Józef Czekaj, Marek Wojciech Lasota, Leszek Jan Zegzda). Na rzecz społeczności w województwie opolskim od czterech kadencji pracuje trzech samorządowców (Józef Śliwa, Ryszard Hubert Donitza oraz Bogusław Wierdak). W województwie lubelskim od 1998 roku mandaty radnych pełnią Henryk Dudziak oraz Jan Kowalik, a w lubuskim – Kazimierz Pańtak oraz Tadeusz Ardelli. Województwa pomorskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie, łódzkie,

świętokrzyskie oraz śląskie mają po jednym „stałym samorządowcu” (odpowiednio: Mieczysław Struk, Lucyna Andrysiak, Mieczysław Bagiński, Mieczysław Teodorczyk, Sławomir Marczewski oraz Marian Gajda). W pozostałych regionach żaden z samorządowców nie pełni mandatu radnego nieprzerwanie od 1998 roku.

Możliwość wyselekcjonowania osób, które niewątpliwie należą do regionalnej elity samorządowej oraz jej czołowych liderów, skłania do pewnych przemyśleń, a zarazem może być kluczem do odpowiedzi na wiele ważnych pytań, które postawiłam sobie przed rozpoczęciem pisania niniejszej książki. Niewątpliwie obecnie rządzącą elitę samorządową tworzą ludzie odznaczający się konkretnymi cechami charakteru oraz szczególnymi zaletami. Społeczeństwo najbardziej ceni osoby szczerze, ambitne, obdarzone umiejętnościami negocjacyjnymi oraz oddane społecznościom regionalnym. Pozycja członków elit w bardzo dużej mierze zależy także od ich doświadczenia, kompetencji, znajomości problemów regionu oraz poparcia osób publicznych. Niezwykle ważne, a może nawet kluczowe dla samorządowców są umiejętności prowadzenia efektywnej gry politycznej.

Na stabilność i umacnianie się regionów w Polsce mają wpływ nie tylko występujące w nich elity. Zjawisko to jest również rezultatem zmian społeczno-gospodarczych, które zachodzą w całej Europie. Za przykład mogą tu posłużyć Włochy czy Francja, która mimo że jest państwem scentralizowanym, to już w latach siedemdziesiątych rozpoczęła proces zmian struktury terytorialnej poprzez tworzenie i wzmacnianie regionów. Upodmiotowienie ponad 200 regionów w państwach Unii Europejskiej jest zjawiskiem powszechnym. Są to wspólnoty o znacznym potencjale ludnościowym i ekonomicznym, których rozwój determinuje wzrastająca rola ich stolic. Są wśród nich najbogatsze miasta świata, takie jak Londyn, Bruksela czy Paryż, ale również takie jak grecki Epir, gdzie średni dochód na głowę mieszkańca jest pięć razy niższy niż w stolicy Wielkiej Brytanii.

W przyszłości z pewnością na znaczeniu nadal zyskiwać będą regiony, a zatem i samorządy województw oraz regionalne elity polityczne. Widoczne już od kilku lat zjawisko umacniania jest bardzo pozytywne, bowiem to właśnie władze regionalne w dużym stopniu wpływają na funkcjonowanie województw, kształtowanie ich tożsamości czy zarządzanie rozwojem i modernizacją. Ważne jest zatem, aby wzmacniać pozycję, możliwości oraz kompetencje radnych sejmików województw czy prezydentów miast. Wsparcie takie sprawi, że o mandaty samorządowców w regionach będzie się ubiegać jeszcze więcej kandydatów niż dotychczas, co z kolei umożliwi wyłonienie coraz lepszych działaczy. Wzmocnienie siły oddziaływania radnych na podejmowanie decyzji o zasięgu regionalnym zachęci również do trwałego pozostawania w samorządowych strukturach, a stabilizacja ta przełoży się na rozwój regionalny, lokalny i krajowy. To, czy w najbliższym czasie regionalne sceny polityczne będą się stabilizowały, czy też nie, uzależnione będzie od decyzji wyborczych, które zapadną już w roku 2014.

Aneks

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--------|---------------|--------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|--------------|------------------|------------------------|---|-------------------------------------|--|----------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---|----------------------|---------------------------------|-----|------------------------------|----------------|----|
| Województwo | Wybory | AWS | UW | SLD | PSL | PO | PIS | LPR | Samobrona | SLD-UP | KW Mniejszość Niemiecka | LID | PO-PIS | Unia Samorządowa | KWW Podkarpackie Razem | KWW Wspólna Samorządowa Województwa Śląskiego | KWW Wspólna Małopolska Marka Nawary | KWW Porozumienie Samorządowe W. Lubawski | KWW Rafał Durkiewicz | KWW Wspólna Świętokrzyska – Aktywni | Stowarzyszenie „Rodzina Polska” | Komitet Wyborczy Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” | Przemierze Spoleczne | KWW Krajowa Wspólna Samorządowa | RAS | KWW Porozumienie Samorządowe | Mandatów razem | |
| | 1998 | 27,66 (21) | 12,81 (5) | 37,6 (29) | | | | | | | | | | | | | | | | | | 13,41 (5) | | | | | | 60 |
| | 2002 | | | | 12,77 (5) | | | 11,33 (6) | 15,5 (7) | 27,89 (13) | | | 16,88 (8) | | | | | | | | | | | | | | | 39 |
| | 2006 | | | | 13,32 (5) | 29,34 (15) | 20,22 (12) | | | | | 18,22 (7) | | | | | | | | | | | | | | | | 39 |
| | 2010 | | | 21,60 (9) | 18, ⁽⁷⁾ | 32,04 (17) | 17,95 (6) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 39 |
| | 1998 | 27,18 (13) | 12,21 (6) | 39 (22) | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3,57 (1) | 9,34 (3) | | | | | 45 |
| | 2002 | | | | 5,55 (1) | | | 13,23 (6) | 19,14 (7) | 33,17 (13) | | | 11,20 (3) | | | | | | | | | | | | | | | 30 |
| | 2006 | | | | 9,51 (3) | 33,36 (12) | 20,82 (7) | | 7,56 (3) | | | 18,45 (5) | | | | | | | | | | | | | | | | 30 |
| | 2010 | | | 18,52 (6) | 12,96 (3) | 40,8 (16) | 18,67 (5) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 30 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Bibliografia

Akty prawne

- Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 roku (M.P. z 1990 r., Nr 21, poz. 170).
- Regionalisation in Europe*, Working Paper, European Parliament. Directorate General for Research, Regional Policy Series REGI 108 a XX.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz.U. 2002, Nr 17, poz. 157).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.U. L 13 z 18.01.2011, s. 3–54.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku (Dz.Pr.P.P. 1919, Nr 64, poz. 385).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej (Dz.U. 1923, Nr 92, poz. 726).
- Ustawa z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, Nr 43, poz. 119).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972, Nr 49, poz. 312).
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, Nr 16, poz. 91).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983, Nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 roku o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1988, Nr 19, poz. 130).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1989 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. 1989, Nr 10, poz. 53).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu (Dz.U. 1989, Nr 75, poz. 446).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 94).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 96).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990, Nr 21, poz. 124).
- Ustawa z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu (Dz.U. 1990, Nr 56, poz. 323).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, Nr 87, poz. 506).
- Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991, Nr 7, poz. 24, ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991, Nr 91, poz. 408, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. 1991, Nr 106, poz. 457).

- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. 1994, Nr 10, poz. 36, ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 1994, Nr 53, poz. 214, ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1995, Nr 4, poz. 17, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1995, Nr 1, poz. 1).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. 1995, Nr 86, poz. 433, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. 1997, Nr 28, poz. 153, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, Nr 123, poz. 776, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 1997, Nr 139, poz. 934, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998, Nr 137, poz. 887, ze zm.).
- Ustawa z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1118, ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. 1999, Nr 60, poz. 636, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 1999 roku o dodatku rodzinnym (Dz.U. 1999, Nr 070, poz. 773, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o jednorazowym dodatku rodzinnym (Dz.U. 2000, Nr 76, poz. 867, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. 2001, Nr 52, poz. 539, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001, Nr 100, poz. 1080).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. 2002, Nr 199, poz. 1673, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 roku o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. 2003, Nr 45, poz. 391, ze zm.).
- Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. 2003, Nr 83, poz. 760, ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2003, Nr 179, poz. 1750, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003, Nr 228, poz. 2255, ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, Nr 99, poz. 1001, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004, Nr 210, poz. 2135, ze zm.).

- Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 roku o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. 2005, Nr 86, poz. 732).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2007, Nr 192, poz. 1378, ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 roku o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2008, Nr 96, poz. 607).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, Nr 223, poz. 1458, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz.U. 2008, Nr 228, poz. 1507, ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz.U. 2008, Nr 237, poz. 1656, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Słowniki, leksykony, encyklopedie

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Alta 2, Wrocław 2004.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Encyklopedia socjologii*, t. 4: S–Ż, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
- Kamler M. (red.), *Europa. Regiony i państwa historyczne. Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1983.
- Popularna encyklopedia powszechna*, Fogra, Kraków 1999.
- Słownik języka polskiego*, t. I, PWN, Warszawa 1978.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.
- Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Starosta P., hasło: *Spoleczność lokalna*, *Community studies* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4: S–Ż, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
- Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Wielka encyklopedia powszechna*, t. 3, PWN, Warszawa 1964.

Monografie

- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, London–Thousand Oaks, CA–New Delhi 1989.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Bąkowski A., Siemaszko A., Snarska-Świdorska M., *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, praca zbiorowa przy współpracy merytorycznej Jerzego Buzka, Twigger, Warszawa 2007.
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Komandor, Warszawa 2007.
- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.
- Bartkowski J., *Lokalne elity władzy w Polsce 1966–1995*, Interart, Warszawa 1996.

- Bartkowski J., *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003.
- Beetham D., Burton M., Gunther R., Higley J., Lijphart A., Lipset S.M., Rokkan S., Page B.I., *Elity, demokracja, wybory*, wybór, oprac. i tłum. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1993.
- Berezowski S., *Wstęp do regionalizacji gospodarczej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1959.
- Best H., Becker U., *Elites in Transition: Elite Research in Central and Eastern Europe*, Leske & Budrich, Opladen 1997.
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Błok Z., *Teorie struktur i zmian społecznych. Podobieństwa i różnice*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1999.
- Błuszkowski J., *Struktura społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.
- Bociąg B., Cywińska B., Dziekański A., Grzegorzewska A., Kamiński D., *Regiony i samorządy w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, opracowanie redakcji miesięcznika „Unia Europejska”, wydawca: Fundacja Prawo Europejskie – organizacja pożytku publicznego, Warszawa 2004.
- Borodziej W., Garlicki A. (red.), *Okrągły stół. Dokumenty i materiały*, t. 2: *Luty 1989 – kwiecień 1989*, wybór i oprac. J. Galewski, P. Osęka, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
- Bottomore T.B., *Elites and Society*, 2nd ed., Routledge, London 1993.
- Boyd D., *Elites and Their Education*, The Educational and Social Background of Eight Elite Groups, Windsor 1973.
- Brodecki Z. (red.), *Regiony*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Brunka M., Kumorek B., Łuczak-Kumorek E., *Słownik samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2003.
- Buczowski P., Bondyra K., Śliwa P. (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Chądzynski J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., Sokół W., *Teoria partii politycznych*, Morpol, Lublin 2000.
- Choińska-Mika J., *Między społeczeństwem szlacheckim a władzą*, Neriton, Warszawa 2002.
- Cini M. (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Craib I., *Anthony Giddens*, Taylor & Francis e-Library, New York 2011.
- Czudnowski M.M. (red.), *Political Elites and Social Change: Studies of Elite Roles and Attitudes*, North Illinois University Press, DeKalb, IL 1983.
- Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 2006.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Dajnowicz M. (red.), *Oblicze polityczne regionów Polski*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2007.
- Dogan M. (red.), *Elite Configurations at the Apex of Power: International Studies in Sociology and Social Anthropology*, Brill, Leiden 2003.
- Dolata S. (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Dye T.R., *Who's Running America? The Reagan Years*, 3rd ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1983.
- Eldersveld S.J., *Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1989.
- Evetts J., *The Sociology of Educational Ideas*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1973.
- Farmer K.C., *The Soviet Administrative Elite*, Praeger, New York 1992.
- Frentzel-Zagórska J., Wasilewski J. (red.), *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*, PAN, Warszawa 2002.
- Gąciarz B., Pańków W., *Procesy tworzenia i funkcjonowania instytucji samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce w opinii radnych sejmików wojewódzkich i rad powiatów*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2002.

- Ganowicz E., Rubisz L., *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Georgica J.P. (red.), *Scena polityczna w Polsce i na Podlasiu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2007.
- Georgica J.P., *Polska lokalna we władzy PZPR*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1991.
- Georgica J.P., *Władza i polityka lokalna*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1980.
- Gilejko L.K. (red.), *Lokalizm. Problemy, instytucje i aktorzy*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007.
- Gill G.J. (red.), *Elites and Leadership in Russian Politics: Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw 1995*, Macmillan, Houndsmill 1998.
- Gołębiowski B., Szczupaczyński J. (red.), *Socjologia polityki*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.
- Gorlach K., Seręga Z. (red.), *Oblicza społeczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Gorzela G. (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.
- Gorzela G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Gorzela G., Jałowiecki B., *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Stec M. (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Gorzela G., *Polska lokalna 2007*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny: społeczne postawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Grabowska M., Szawiel T., *Anatomia elit politycznych. Partie polityczne w postkomunistycznej Polsce 1991–1993*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.
- Gruszecki T. (red.), *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, Verba, Lublin 2000.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczpospolitej. Aspekty ustrojowo-polityczne*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2003.
- Hałas E. (red.), *Teoria socjologiczna Floriana Znanieckiego a wyzwania XXI wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.
- Higley J., Pakulski J., Wesołowski W. (red.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, St. Martin's Press, New York 1998.
- Hładkiewicz W., Małkiewicz A. (red.), *Globalizacja. Wyzwania dla Polski i regionu lubuskiego*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2003.
- Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B., Żarnowski J., *Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Jabłoński A.W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Jabłoński Z., Potoczek A. (red.), *Polska ojczyzn czy regionów*, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Toruń 1998.
- Jaeger W.W., *Paideia. Formowanie człowieka greckiego*, tłum. H. Bednarek, M. Plezia, Aletheia, Warszawa 2001.
- Jaeschke A., Mikołajczyk M. (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Kraków 2000.
- Jakubowicz S., *Bitwa o samorząd 1980–1981*, In Plus, Społeczny Komitet Nauki, Warszawa 1989.
- Jałowiecki B. (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1988.
- Jałowiecki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.
- Jałowiecki B., Sowa K.Z., Dutkiewicz P. (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.

- Jałowicki S., *Decyzje i wartości. Reforma ustroju terytorialnego Polski jako obszar konfliktu i odmiennych wizji dobra wspólnego*, Instytut Śląski, Opole 2003.
- Janušauskienė D., *Post-Communist Democratisation in Lithuania: Elites, Parties, and Youth Political Organizations 1988–2001*, Rodopi, Amsterdam–New York 2011.
- Jarosz M. (red.), *Transformacja, elity, społeczeństwo*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007.
- Keller S.I., *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*, Transaction Publisher, New Brunswick, NJ 1991.
- Kleer J. (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008.
- Knopek J. (red.), *Funkcje i zadania elit w środowiskach polonijnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Kolarska-Bobińska L. (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Obserwatorium Demokracji, Warszawa 2008.
- Kolarska-Bobińska L., *Drugą falą polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Korzeniowska M., *Miejska elita polityczna Zabrze. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Semper, Warszawa 2007.
- Kosiedowski W. (red.), *Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza: Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004.
- Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Kostka W., *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Kriegseisen W., *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991.
- Krzywicki L., *Studia socjologiczne*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1923.
- Kurczewska J. (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Lane D. (red.), *Elites and Political Power in the USSR*, Elgar, Cambridge 1988.
- Lasswell H.D., Kaplan A., *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven 1950.
- Lenski G.E., *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1984.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Leskiewiczowa J. (red.), *Spółczesność polskie XVIII i XIX wieku, t. 7: Studia o grupach elitarnych*, PWN, Warszawa 1982.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Lewenstein B., *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
- Loader C., Kettler D., *Karl Mannheim's Sociology as Political Education*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ 2002.
- MacIntyre A., *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Open Court Publishing, Chicago 2001.
- Malec J., Uruszczak W. (red.), *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Alta 2, Wrocław 1998.
- Mania A., Plonka B. (red.), *Polska w Europie regionów*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Mannheim K., *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy*, tłum. A. Raźniewski, PWN, Warszawa 1974.
- Marger M., *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*, D. Van Nostrand Co., New York 1981.
- Marszałek-Kawa J., Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

- Marvick D. (red.), *Political Decision-Makers*, Free Press of Glencoe, New York 1961.
- Michałowski S., Kuć-Czajkowska K., *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Michałowski S., Pawłowska A., *Samorząd lokalny w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Mills C.W., *Elita władzy*, Książka i Wiedza, Warszawa 1961.
- Miszczuk A. (red.), *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995.
- Miszczuk A., *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Mitchell G.D. (red.), *A New Dictionary of the Social Sciences*, Aldine, New Brunswick, NJ 2007.
- Nawrot B., Pokładecki J. (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004.
- Niczyporuk D. (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*, t. V: *Terytorialne struktury społeczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Niezgoda M., Chrobak T., Marcinkowski A., Długosz P. (red.), *Wybory samorządowe w małej gminie*, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2006.
- Nitschke B. (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*, Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2002.
- Nitschke B., Glinka K. (red.), *Komunikowanie na poziomie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo MAJUS, Zielona Góra 2012.
- Nocoń J., *Elity polityczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2004.
- Nowacka E., *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA*, Forum Naukowe, Poznań–Wrocław 2002.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce. Studium polityczno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Olszewski P., *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1988)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Ortega y Gasset J., *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid 2005.
- Ortega y Gasset J., *Bunt mas*, tłum. P. Niklewicz, Warszawskie Wydawnictwo Literackie „Muza”, Warszawa 2006.
- Ossowski S., *O strukturze społecznej*, PWN, Warszawa 1986.
- Outhwaite W. (red.), *The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought*, 2nd ed., Blackwell Publishing, Oxford 2003.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Pałeczki K. (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Pareto V., *Trattato di sociologia generale*, Nabu Press, [b.m.w.] 2012.
- Pawelczyk P., *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
- Pawłowska A., *Władza, elity, biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Piasecki A.K., *Menadżer i polityk*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Piasecki A.K., *Wybory 1989–2002*, Wydawnictwo Akapit, Zielona Góra 2003.
- Piasecki A.K., *Wybory w Polsce 1989–2011*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2012.
- Piasecki A.K. (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- Piasecki A.K. (red.), *Model przywództwa*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006.
- Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.

- Piekara A. (red.), *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Piekara A., Niewiadomski Z. (red.) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Pina-Cabral J. de, Pedroso de Lima A. (red.), *Elites: Choice, Leadership and Succession*, Berg, New York 2000.
- Plawgo B. (red.), *Potencjał rozwoju regionalnego – województwo podlaskie*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007.
- Polak E., Malinowski M. (red.), *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
- Putnam R.D., *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1976.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Raciborski J. (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Redmond S., Holmes S. (red.), *Stardom and Celebrity: A Reader*, Sage Publications, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2007.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Reinhard W. (red.), *Power Elites and State Building*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Rogow A.A. (red.), *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century: Essays in Honor of Harold D. Lasswell*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1969.
- Ryszka F., *Wstęp do nauki o polityce. Uwagi metodologiczne*, PWN, Warszawa–Poznań 1981.
- Samuels W.J., *Pareto on Policy*, Transaction Publisher, New Brunswick, NJ 2012.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Simonia N.A., *Socialism in Russia: Theory and Practice*, Greenwood Press, Westport, CT 1994.
- Skrzydło-Niznik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Smogorzewski K., *Mysli o integracji Europy Środkowo-Wschodniej 1939–1944*, oprac. J. Smogorzewska, P. Latawski, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2001.
- Sroka J., Herbut R., Sula P., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Stanworth P., Giddens A. (red.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge University Press, London–New York 1974.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Wydawnictwo Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
- Szacki J. (red.), *Sto lat socjologii polskiej. Od Supińskiego do Szczepańskiego*, wybór tekstów, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Szczepański M.S., Rosół A. (red.), *Pokusy nowoczesności, elity polityczne, system wychowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 1993.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Marketing polityczny w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Szelenyi I., Treiman D., Wnuk-Lipiński E. (red.), *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995.
- Szenc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

- Sztumski J., *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.
- Sztumski J., *Elity: ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice–Warszawa 2003.
- Sztumski J., Wódz J. (red.), *Spoleczności lokalne regionu Górnego Śląska*, Wrocław–Warszawa–KraKów 1987.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006.
- Tazbir J., *Centra i peryferie*, Oficyna Wydawnicza „Stopka”, Łomża 1999.
- Thakur R.N., Gaur M.K. (red.), *Elites: Paradigm and Change in Transnational Perspective*, vol. 1, Indian Institute of Public Administration, New Delhi 1988.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, tłum. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988.
- Turowski J., *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1994.
- Tuziak B., *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2003.
- Urbanik W., *Elity polityczne III Rzeczypospolitej i ich elektoraty*, Wydawnictwo FPW Poligraf, Szczecin–Nowogard 2008.
- Vianello M., Moore G. (red.), *Women and Men in Political and Business Elites: A Comparative Study in the Industrialized World*, Sage Publications, London–Thousand Oaks, CA–New Delhi 2004.
- Wapiński R., *Polityka i politycy. O polskiej scenie politycznej XX wieku*, Ossolineum, Wrocław 2006.
- Wapiński R., *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1989.
- Warren R.L., *The Community in America*, Rand McNally, Chicago 1963.
- Wasilewski J. (red.), *Elita polityczna 1998. Raport wstępny z badań „Elita rządząca i władza elity”*, ISP PAN, Warszawa 1999.
- Wasilewski J., *Spoleczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1990.
- Wasilewski J. (red.), *Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991–93*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994.
- Wasilewski J. (red.), *Powiatowa elita polityczna*, PAN, Warszawa 2006.
- Wasilewski J. (red.), *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1997.
- Weir R.E. (red.), *Class in America: An Encyclopedia*, Greenwood Publishing Group, Westport 2007.
- Wendt J., *Geografia władzy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
- Wesołowski W., *Klasy, warstwy i władza*, PWN, Warszawa 1974.
- Wesołowski W., Pańków I. (red.), *Świat elity politycznej*, IFiS PAN, Warszawa 1995.
- Wesołowski W., Post B. (red.), *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Wesołowski W., Wasilewski J. (red.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, IFiS PAN, Warszawa 1992.
- Wesołowski W., Włodarek J. (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska – Europa – Świat*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wiatr J.J. (red.), *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Wiatr J.J., Raciborski J., Bartkowski J., Frączak-Rudnicka B., Kilias J., *Demokracja polska 1989–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Winclawski W., *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Wójcik P. (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna w latach 1956–1981*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.

- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2008.
- Wojtaszak A., Wybranowski D. (red.), *Wybrane problemy teorii polityki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W. (red.), *Spoleczeństwo i polityka*, ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Wołek A. (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- Wykretowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.
- Wysocka E., Konopka M. (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Krajowy Ośrodek Dokumentacji Regionalnych Towarzystw Kultury w Ciechanowie, Ciechanów 1997.
- Wysocka E., Koziński J., *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1998.
- Zawadzka B., *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, PAN, Instytut Nauk Prawnych, Agencja Scholar, Warszawa 1993.
- Znamierowski Cz., *Elita i demokracja*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1991.
- Zuba K., *Komitety Obywatelskie na Śląsku Opolskim (1989–1991)*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2000.
- Żyromski M., *Teorie elit a systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.

Artykuły naukowe

- Administracja publiczna*, „Zeszyty Naukowe WSHE w Łodzi” 2004, seria III, z. 4 (46).
- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Bauman Z., *Vilfredo Pareto i teoria elit*, „Myśl Filozoficzna” 1957, nr 3.
- Berlińska D., Grygielczyk M., Pasierbiński A., Soudra-Gwiżdż T., *Teoretyczne przesłanki badań socjologicznych nad kształtowaniem się społeczności regionalnych na ziemiach zachodnich i północnych*, „Studia Śląskie” 1990, t. 49.
- Bieńkowska E., *Kultura w czasach interregnum. O elitach w społeczeństwie masowym*, „Znak” 2001, nr 555.
- Bucholc-Srogosz K., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku (studium historyczno-prawne)*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie, z. I, Częstochowa 2001.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992.
- Clark D.B., *The Concept of Community: A Re-Examination*, „The Sociological Review” 1973, vol. 21, no. 3.
- Denek E. (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2003, nr 38.
- Domhoff G.W., Mills C.W., *Power Structure Research, and the Failures of Mainstream Political Science*, „New Political Science” 2007, nr 29.
- Garlicki J., Mider D. (red.), *Elity polityczne a internauci: studium kultury politycznej w okresie wyborów*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Giddens A., *Elites in the British Class Structure*, „The Sociological Review” 1972, vol. 20.
- Gorzela G., Jałowicki B., *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1.
- Gorzela G., Jałowicki B., *Regional Question in European Institute for Regional and Local Development*, University of Warsaw, Warszawa 1993.
- Grosse T.G., *Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1.
- Hryniewicz J.T., *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2.

- Jałowicki B., *Scena polityczna Polski lokalnej* [w:] B. Jałowicki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1991, nr 3 (36).
- Jang-Hwan J., *A Typology of Political Elites and Its Transformation in China: From “Ideology-Oriented/Replacement” Elites to “Fragmented/Reproductive” Elites*, „Asian Perspective” 2013, vol. 37, no. 2 (April–June).
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Jurek P., *Samorząd terytorialny w PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1992, t. XLIV, z. 1–2.
- Karliński W., Nelicki A., Płoskonka J., *Polska powiatowa w roku 1999 – ogólna charakterystyka*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.
- Kasprzyk L., *Elity władzy w Wielkiej Brytanii*, „Studia Socjologiczne” 1967, nr 3.
- Korenik S., *Rozwój ekonomiczny na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1999.
- Kowalewski A.T., *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Lamenta M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Luszczycki W., *Elita rządząca a grupa rządząca*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 27/3.
- Lasswell H.D., *Politics: Who Gets What, When, How* [w:] *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, t. I, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960.
- Łojko E., *Samorządność lokalna – mit czy szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Moore G., *The Structure of a National Elite Network*, „American Sociological Review” 1979, vol. 44, no. 5.
- Mucha J., *Socjologia polska w latach 1990–2000. Badania społeczeństwa po przełomie*, „Przewodnik Socjologiczny” 2001, nr 1.
- Nadel S.F., *The Concept of Social Elites*, „International Social Science Bulletin” 1956, vol. VIII (3).
- Ognik H., *Recenzje, omówienia*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Orzechowski A., *15 lat samorządu terytorialnego*, „Rocznik Elcki” 2005, t. II.
- Ossowski S., *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, „Przegląd Socjologiczny” 1947, t. IX, z. 1–4.
- Pakulski J., Wasilewski J., *Cyrkulacja elit politycznych: od lisów do lwów*, „Studia Socjologiczne” 2006, nr 2.
- Park R.E., *Human Ecology*, „American Journal of Society” 1936, vol. XLII.
- Presthus R., *Elite Accommodation in Canadian Politics*, New York 1973 [za:] J.C. Courtney, „The American Political Science Review” 1975, vol. 69, no. 4 (December).
- Scott J., *Transformations in the British Economic Elite*, „Comparative Sociology” 2003, vol. 2, no. 1.
- Sokołowski D., *Przestrzenny aspekt reformy administracyjnej kraju – o rozmijaniu się teorii i praktyki kształtowania sieci powiatów*, „Wójt i Jego Gmina” 2002, nr 1 (2).
- Suleiman E.N., *Elites in French Society: The Politics of Survival*, „The American Political Science Review” 1980, vol. 74, no. 1.
- Surażska W., Bucek J., Malikova L., Danek P., *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.
- Swianiewicz P., Bukowski J., *Krytyczna analiza działalności władz lokalnych*, „Wspólnota” 1992, nr 13.
- Swianiewicz P., *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.
- Szafer K., *Znamierowski i Tocqueville – dwa podejścia do elity w demokracji*, „Colloquia Communia” 2002, nr 2.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Polityczne uwarunkowania świadczenia usług społecznych* [w:] B. Iwankiewicz-Rak, A. Panasiuk, K. Rogoziński (red.), *Usługi w Polsce 2012. Teoria usług, funkcjonowanie sektora usług, kształcenie w usługach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 722, Ekonomiczne Problemy Usług nr 95.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Skuteczność list wyborczych w świetle elekcji z 2005 i 2006 roku*, „Athenaeum Political Science” 2007, nr 17.
- Szlaska A., *Lokalne elity polityczne w procesie rozwoju gmin: Drobin, Sęszew i Zator*, „Samorząd Terytorialny”, edycja pokonkursowa 2007.
- Sztumski J., Słowik Z., *O współczesnych elitach i naturze konfliktów społecznych*, „Res Humana” 2001, nr 5 (54).

- Ujazdowski K.M., *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Valelly R.M., *Political Scientists’ Renewed Interest in the Workings of Power*, „Chronicle of Higher Education” 2006, no. 9.
- Wesołowski W., *Teoretyczne aspekty badania elit politycznych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.
- Wiatr J.J., *Polish Local Elites and Democratic Change, 1990–2002*, „Communist and Post-Communist Studies” 2003, nr 3.

Prasa, publicystyka

- Cyrankiewicz M., *Zmiana reguł gry*, „Wspólnota” 2006, nr 37.
- Karty rozdane*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 233.
- Mendza-Drozd M., Frączak P., *Wsparcie dla małych bohaterów. Większe dobro wspólne – obywatel Unii w społeczności lokalnej*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 25.
- Neoliberalizm zabija społeczeństwo. Rozmowa z Richardem Sennettem*, „Dziennik Polska – Europa – Świat” 2007, nr 149.
- Paradowska J., *Miasta pięciu cudów*, „Polityka” 2002, nr 47.
- Pawlicki J., *Belgia się rozpada i rozpaść nie może*, „Gazeta Wyborcza”, 18.09.2007.
- Pawlicki J., *Czy Belgia pójdzie w ślady Czechosłowacji?*, „Gazeta Wyborcza”, 27.09.2004.
- Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29.
- Skurjat K., *Idee społeczne jako czynniki dziejotwórcze*, „Głos Uczelni. Biuletyn Informacyjny Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 2006, nr 155.
- Swianiewicz P., *Co zmieniły wybory*, „Wspólnota” 2006, nr 49.
- Wróbel J., *Elity polityczne III RP*, „Przegląd Polski”, 11.08.2000.
- „Wspólnota” 1990, nr 37.

Źródła internetowe

- Archiwum Sejmiku Samorządowego Województwa Sieradzkiego 1990–1998 (1999), Archiwum Państwowe w Łodzi, Oddział w Sieradzu, sygn. 100, www.baza.archiwa.gov.pl/sezam/wstep/41-434.pdf (dostęp: 12.07.2012).
- Bartyzel J., Dominiak Ł., *W gąszczu socjalizmów. Próba klasyfikacji*, <http://www.cywilizacja.ien.pl/?id=500> (dostęp: 15.07.2013).
- Costa Pinto A., *Elites, Single Parties and Political Decision-Making in Fascist Era Dictatorships*, Instituto de Ciências Sociais, Working Papers, 2001, <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/working-papers/wp2001/WP4-2001.pdf> (dostęp: 27.08.2013).
- „Dialogi Polityczne” 2005, nr 5–6, http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/5-6/16_fabisiak.pdf (dostęp: 19.07.2012).
- Domhoff G.W., *Atlanta: Floyd Hunter Was Right*, 2005, <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/local/atlanta.html> (dostęp: 9.07.2013).
- Dusek Ł., *Regionalizm podhalański jako problem badawczy*, Związek Podhalań, Oddział Górali Śląskich, <http://gorale.at-glob.pl/articles.php?id=48> (dostęp: 16.08.2012).
- „Gazeta Wrocławska”, 4.07.2013, <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/936632,dolny-slask-najbogatszy-w-polsce-a-wroclaw-zaraz-za-warszawa-ranking-najbogatszych,1,2,id,t,sm,sg.html#galeria-material> (dostęp: 22.07.2013).
- Godlewska-Majkowska H., Komor A., Zarębski P., Typa M., *Raport atrakcyjności inwestycyjnej województw 2012*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, http://www.paiz.gov.pl/20121121/Raport_o_atrakcyjnosci_inwestycyjnej_wojewodztw_2012 (dostęp: 22.07.2013).

- http://issuu.com/undp_poland/docs/raport_lhdi (dostęp: 22.07.2013).
- Janicki M., Władyka W., Dąbrowska A., *Polska wyborami podzielona. Dlaczego? Na żółto i na niebiesko*, „Polityka”, 25.07.2010, <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/1507234,1,polska-wyborami-podzielona-dlaczego.read#ixzz2a3G8xYCw> (dostęp: 25.07.2013).
- Kalinowski T. (red.), *Sukces rozwojowy polskich województw*, raport z 14 lipca 2006 roku, www.mrr.gov.pl.
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, <http://149.156.173.214/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> (dostęp: 21.07.2013).
- Olbrycht J., *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, [http://www.funduszeszstrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/status%20regionow%20olbrycht.pdf](http://www.funduszesztrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/status%20regionow%20olbrycht.pdf) (dostęp: 19.07.2013).
- Palczyński T., *Socjologia stosunków międzynarodowych. Zarys problematyki*, <http://www.isr.wsmip.uj.edu.pl/documents/3337228/da178161-4def-4929-b586-e89547166fa8> (dostęp: 15.07.2013).
- Polski samorząd jest silny. Rozmowa z prof. Michałem Kuleszą, twórcą reformy samorządowej w Polsce*, http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/akademia/rozmowa_kulesza.htm (dostęp: 20.07.2013).
- Raport z badań, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?*, Kraków 2011, http://www.frdl.org.pl/downloads/Wybory_samorzadowe_2010_Raport.pdf (dostęp: 25.07.2013).
- Szyszkowska M., *Dwie odmiany racjonalizmu*, psr.racjonalista.pl/rtf.php/s,2405 (dostęp: 16.07.2013).
- Śliwa P., *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, http://www.staff.amu.edu.pl/~regional/Pracownicy/P_OEliwa/Regionalizm_w_Polsce_a_zjednoc/regionalizm_w_polsce_a_zjednoc.html (dostęp: 16.08.2012).
- www.cbr.org.pl (dostęp: 16.01.2004).

Pozostałe źródła

- Europejska Karta Samorządu Regionalnego.
- Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/39/2012, Warszawa 2012.
- Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/44/2013, Warszawa 2013.
- Opinie o działalności instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/94/99, Warszawa 1999.
- Opinie o działalności instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr BS/17/2007, Warszawa 2007.
- Polityczne aspekty reformy administracyjnej kraju*, Komunikat CBOS, wrzesień 1998, nr BS/130/130/98.
- Skibińska A., *Lokalne elity polityczne a prawo do informacji*, Konferencja naukowa „Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej”, Lublin, 19–20 kwietnia 2007 roku.
- Słowa św. Pawła Apostoła w *Liście do Rzymian* [za:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, Pallottinum, Poznań–Warszawa 1983.
- Szlachta J., *Polityka rozwoju regionalnego Polski jako element integracji europejskiej* [w:] *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Materiały z Seminarium dla posłów II kadencji (20 V 1997), Warszawa 1997.
- Wspólnotowa Karta Regionalizacji – aneks do „Rezolucji Parlamentu dotyczącej wspólnotowej polityki regionalnej i roli regionów”.

Spis tabel

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Kryteria podziału definicji elit | 16 |
| Tabela 2. Typy elit według M.G. Burtona, R. Gunthera i J. Higleya | 42 |
| Tabela 3. Koncepcje struktury społecznej | 58 |
| Tabela 4. Podział społeczności według zasięgu terytorialnego | 60 |
| Tabela 5. Stanowiska wobec definicji społeczności lokalnych | 62 |
| Tabela 6. Wspólnota lokalna a zbiorowość terytorialna | 65 |
| Tabela 7. Przyczyny osłabienia i odrodzenia lokalizmu w Polsce po II wojnie światowej | 66 |
| Tabela 8. Różnice w organizacji terytorialnej państw federalnych i regionalnych | 88 |
| Tabela 9. Ocena działalności władz samorządowych (w %) | 105 |
| Tabela 10. Wyniki wyborów samorządowych 1998 roku | 145 |
| Tabela 11. Wyniki wyborów ugrupowań regionalnych w latach 1998–2010 | 147 |
| Tabela 12. Mandaty zwycięskich ugrupowań w wyborach do sejmików województw | 154 |
| Tabela 13. Stabilizacja polityczna wśród prezydentów miast wojewódzkich | 155 |
| Tabela 14. Stabilizacja polityczna wśród radnych sejmików województw – lata 1998–2014 | 156 |

Spis rysunków

| | |
|--|-----|
| Rysunek 1. Przyszłe uwarunkowania rozwoju regionów | 74 |
| Rysunek 2. Regionalne elity | 75 |
| Rysunek 3. Elity polityczne a rozwój regionalny | 75 |
| Rysunek 4. Regionalne elity polityczne wobec świadczenia usług publicznych | 116 |
| Rysunek 5. Polityczna stabilizacja w regionie | 153 |

Spis map

| | |
|--|-----|
| Mapka1. Stabilizacja polityczna wśród radnych sejmików województw 1998–2014 – ogółem (w %) | 157 |
| Mapka2. Radni sejmików województw, którzy pełnią swoje funkcje kilka kadencji | 158 |

REDAKTOR

Mirosław Ruszkiewicz

KOREKTA

Izabela Bilińska-Socha

SKŁAD I ŁAMANIE

Marian Hanik

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-80, 12-631-18-82, fax 12-631-18-83