



Centrum Badania Opinii Społecznej

ul. ŻURAWIA 4 skr. pt. 24

00-955 WARSZAWA 15

SEKRETARIAT: 28-37-04; 29-35-69

ZESPÓŁ REALIZACJI BADAŃ: 40-56-41

Telefon dyżurny: 21-34-34

Telex: 816-436

BDF/325/26/88

RAPORT Z GMINNEJ POLSKI

Listopad 1988 r.

Obraz reform systemu rządzenia Rzeczpospolitą inaczej jest postrzegany na szczeblu gminy, a inaczej w wystąpieniach oficjalnych i sprawozdaniach władzy. Dla przedstawicieli lokalnych władz istotne są bowiem nie programy i hasła (np. szeroko propagowana w I etapie zasada "trzech s" czy w II - samodzielność finansowa rad narodowych), ale faktycznie zachodzące zmiany, a konkretnie to, czy prowadzą one do ograniczenia, czy też do zwiększenia autonomii gminy.

Z punktu widzenia centrum wiele zrobiono, aby wyzwolić działania inicjujące samodzielność, samorządność i samofinansowanie gminy. Podjęto przeciw próby ograniczenia zakresu stosowania systemu nakazowo-rozdzielczego oraz częściowej decentralizacji decyzji w I etapie, a w II ogłoszono program radykalnego przyspieszenia reform oraz zreorganizowano ministerstwa i instytucje centralne. Jednakże w praktyce zbyt często "decentralizacja" sprowadzała się do przekazywania uprawnień i środków finansowych będących w gestii organów centralnych ich wojewódzkim odpowiednikom; obok jeszcze funkcjonującego "rozdzielnika" rozpowszechnił się system ulg i preferencji dla niektórych jednostek gospodarczych, a "próżnię systemową" powstałą w wyniku reorganizacji urzędów centralnych wykorzystały prężne, antyreformatorsko nastawione lobby, umacniając swoją pozycję monopolistyczną w pewnych sferach gospodarki.

Informacje o funkcjonowaniu gminy w okresie reformy zaczerpnięto z 29 pogłębionych wywiadów, przeprowadzonych z naczelnikami, kierownikami służby rolnej, sekretarzami partii i innymi reprezentantami władzy w terenie¹. W rozmowach interesowały nas ich opinie nie tylko o zmianach w systemie rządzenia gminami i w samych gminach, ale także w jakim stopniu zmiany te zaktywizowały władzę i społeczeństwo gospodarczo i politycznie, a w związku z tym, czy istnieją szanse na lepsze zaspokajanie własnych potrzeb i większy udział gminy w gospodarce kraju. W rozmowach pytaliśmy także o faktyczny zakres władzy organów gminnych i konflikty na linii gmina - województwo.

¹ Sondaż pod hasłem "Kto rządzi w gminie?" realizowano w okresie od września 1986 r. do czerwca 1988 r. w następujących gminach: Wicko, Sieniawa, Radzyń Chełmiński, Trzemeszno, Szczucin i Fajslawice. Szczegółowe wyniki badań zamieszczono w aneksie. Obecnie jest on kontynuowany w innych gminach.

Z przeprowadzonych rozmów wynika, że mimo I i II etapu oficjalnie zapowiadającego stopniowe odstępowanie od systemu nakazowo-rozdzielczego i decentralizacji decyzji uprawnienia władz gminnych i system rządzenia gminą prawie się nie zmieniły. W dalszym ciągu władze gminne nie mogą prowadzić samodzielnej polityki finansowej, co jest podstawą prawdziwej samodzielności. Wysokość podatków ustala "rejon" - jednostka administracyjnego podziału kraju o bliżej nie sprecyzowanym zasięgu terytorialnym, nie uwidoczniła zresztą w żadnym oficjalnym dokumencie, a gmina jest tylko sekwestratorem i poborcą podatkowym. Także w sferze pozamaterialnej podporządkowano gminę "rejonowi", przenosząc tam kolegia orzekające, sprawy związane z oświatą, zdrowiem, gospodarkę gruntami itp.

Władzom gminnym pozostawiono rozdzielnictwo. Rozdzielają więc eternit, cement, węgiel, maszyny rolnicze, koncentraty paszowe, a nawet gumki. O ile jednak w latach siedemdziesiątych działały w warunkach pewnego komfortu psychicznego, bo składane przez nich do centrum zamówienia były realizowane co najmniej w jednej trzeciej, to obecnie nie są one w stanie zapewnić nawet minimum deficytowych dóbr, które są niezbędne przedstawicielom administracji terenowej dla "sprawowania władzy". Prestiż władzy w gminie ucierpiał także z powodu bałaganu panującego w ustawodawstwie oraz obligatoryjnych poleceń telefonicznych lub teleksowych wydawanych przez jednostki nadrzędne. Na przykład w lecie bieżącego roku naczelnicy gmin zostali zaskoczeni zmianą systemu opodatkowania przedsiębiorstw budowlanych. Wiele ekip zerwało wówczas umowy w sprawie remontów szkół, a także porzuciło "niechciane" prace budów. Rok wcześniej Ministerstwo Energetyki, nie mogąc wywiązać się z umów o dostawę węgla dla rolników indywidualnych, zarządziło wypłacanie im ekwiwalentów pieniężnych za każdą tonę węgla przydzielaną w zamian za dostarczony żywiec i płody rolne. Te i inne arbitralne decyzje centrum uświadomiły gminnym decydom, że na pomoc z "góry" nie mają co liczyć i odtąd sami muszą sobie radzić ze wszystkimi problemami i troszczyć się o w miarę sprawne funkcjonowanie systemu swej władzy. Działalność władz lokalnych jest więc uzależniona od polityki urzędów wojewódzkich ("centrali") i centralnych. Na przykład: w jednych gminach mogą

istnieć lokalne spółdzielnie mieszkaniowe, w innych nie - muszą podlegać wojewódzkim związkom spółdzielni mieszkaniowych. Próby usamodzielnienia się są zwalczane - cofa się kredyty, odmawia materiałów budowlanych. Zdaniem rozmówców, kierownictwo związków broni w ten sposób swoich intratnych stołków. Podobnie przedstawia się sprawa zakładów przetwórczych. W pewnych gminach ich działalność zyskuje poparcie, w innych są zamykane, wskutek czego np. żywiec trzeba przewozić ze Słupskiego w Rzeszowskie, a zboże z Zamojszczyzny do młynów w Piotrkowskiem.

Podobną politykę prowadzą władze gminne. W pewnych gminach są zakłady uboju i masarnie, gdzie każdy obywatel może pod nadzorem weterynarza ubić świnie i wziąć sobie tyle mięsa, ile chce (także rolnicy), a resztę sprzedać państwu. Gdzie indziej jest to niemożliwe, nawet gdy z tego mięsa chciały skorzystać kolonie letnie (w związku z tym zaopatrywały się u pokątnych handlarzy, ryzykując zatrucie uczestników kolonii).

Przedstawiciele władzy lokalnej twierdzą, że ich polityka jest wypadkową nacisków, jakie wywierają na nich z jednej strony mieszkańcy gminy, z drugiej "centrala" nastawiona głównie na ochronę własnych interesów. Toteż oceniają jej działania jako destrukcyjne i nie uwzględniające obiektywnych potrzeb gminy, a często nawet sprzeczne z nimi. Oto przykład. W rejonach nadmorskich znajdowały się dobrze prosperujące prywatne fermy lisów. Większość działaczy terenowych twierdzi, że władze celne były bezradne wobec nasilającego się przemytu skór i futer do Skandynawii. W związku z tym wydano zarządzenie, że jedynym odbiorcą skór może być Centrala Skupu Surowców Wtórnych i Odpadów i to po tak niskich cenach, że hodowla stała się nieopłacalna.

Rozmówcy oskarżali również władze nadrzędne o ochronę interesów "monopolistów", zwłaszcza z branży mleczarskiej. Na przykład jeden z PGR-ów zakupił urządzenia do odciągania śmietany. Dyrektor tego gospodarstwa, troszcząc się o rentowność inwestycji, zawarł ze związkami zawodowymi w kilku okolicznych zakładach pracy umowę o dostawę śmietany. Inicjatywa spotkała się z poparciem miejscowej ludności. Śmietana była wysokiej jakości, a jej cena niższa od obowiązującej w sklepach. Nie podobało się to jednak władzom wojewódzkim. Wypowiedziały więc PGR-owi wojnę, nasyła-

jąc setki kontroli i inspekcji. W akcji m.in. brał udział wojewódzki "Sanepid" i MO. Ponieważ nie udało im się stwierdzić żadnych nieprawidłowości w produkcji ani przyłapać pracowników na spożyciu alkoholu, to wystarczającym powodem do zakazania produkcji był niewłaściwy kolor gumiaków. Mianowicie, pracownicy zatrudnieni w oborach nosili czarne zamiast białych, co było niezgodne z przepisami.

Zdaniem działaczy gminnych zdarzają się jednak i takie przypadki, kiedy destrukcyjną działalność centrali trudno wytłumaczyć - nie ma żadnego uzasadnienia. W jednej z badanych gmin pod cienką warstwą gleby występują duże pokłady gliny ceramicznej, nadającej się m.in. do produkcji cegieł. Po wykopkach ziemniaków rolnicy wydobywali tę glinę na własne potrzeby, wypalali z niej cegłę. Wiosną wyrobisko rekultywowali i było tu znowu pole. W okresie mody na oddolne inicjatywy i wykorzystywanie miejscowych surowców budowlanych powstały tu, a raczej odrodziły się tzw. rolnicze zespoły wypalania cegły. Zaczęły się one mechanizować. Ich produkcja rosła i liczyła się w bilansie materiałów budowlanych województwa. Dzięki tej cegle mogła powstać lokalna spółdzielnia mieszkaniowa. Niestety, jak to u nas często bywa, zmienił się kurs, przeprowadzono akcję "sektor" i wszystkie zespoły zostały zlikwidowane. Obecnie nie wolno wydobywać i wypalać cegły, a ci, którzy to robią, są ścigani przez organa MO i urząd skarbowy. Postawę władz wojewódzkich w tej sprawie jeden z gminnych działaczy podsumował następująco: *Niech raczej ta glina zmarnuje się, niech ustanie budownictwo w miastach, byle tylko nikt z miejscowych na tym nie zarobił.*

W innej gminie zrelacjonowano podczas wywiadu przebieg sporu, który trwał dziesięć lat, między PGR-em a ZIR-em (dziś już nie istniejącą instytucją państwową powołaną do dbania o gospodarkę wodną na tym terenie). Dotyczył on partycypacji w kosztach i zyskach płynących z eksploatacji łąk. Kilkakrotnie sprawę rozpatrywała komisja arbitrażowa. Przyznawała ona rację raz jednej, raz drugiej stronie. Wreszcie sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, który rozstrzygnął spór na korzyść ZIR-u. W tym czasie przedsiębiorstwo przestało istnieć. Łąki nie mając gospodarza dziczeją i porastają krzakami, a przecież zebraną z nich paszą można by wykarmić

dużą hodowlę bydła. Państwowe Gospodarstwo Rolne (to samo, które w swoim czasie musiało zaniechać produkcji śmietany) po przegranym procesie przestało się nimi interesować. Kilka tysięcy hektarów zmeliorowanych łąk zamienia się powoli w nieużytki, a dosłownie za miedzą melioruje się tereny w celu pozyskania nowych łąk. W rozmowach przedstawiciele gmin krytykowali też niepodejmowanie przez jednostki nadrzędne działań wówczas, kiedy właśnie powinny. Na przykład władze wojewódzkie nie zareagowały na sygnały, że w produktach mlecznych z białostockich mleczarni stwierdzono pałeczki dezynтерии. Dopiero masowe zatrucia skażonymi wyrobami spowodowały ich interwencję. Skarżyły się władze lokalne także na absurdalne pozostałości "Polski resortowej". Mianowicie, na terenie gminy działają cztery przedsiębiorstwa: dyrekcja pierwszego z nich mieści się w Katowicach, drugiego (jest ono filią zakładu w Kielcach) - w Rzeszowie, trzeciego - w Warszawie, a czwartego - w Ursusie. Oczywiście, żaden z tych zakładów nie liczy się ze zdaniem urzędów gminnych. I tak, pisma i monity wysyłane przez sołtysa (stolicą gminy jest wieś) do dyrekcji w Katowicach w sprawie likwidacji zakładu skażającego środowisko są permanentnie ignorowane, a kary administracyjne, jakie przewiduje się za brak podporządkowania decyzjom sołtysa, są bardzo niskie, więc zakład płaci i truje dalej. Zakład rzeszowski z kolei jest bankrutem i gmina też nie może wymóc na dyrekcji jego zamknięcia.

Nie mniej absurdalne sytuacje spotyka się też w gminach innych województw. Na przykład w Poznańskim znajduje się zakład, który potrzebne mu do produkcji surowce i koks sprowadza z Dolnego Śląska, a całość produkcji wysyła do Katowic. Na miejscu pozostawały tylko trujące ścieki i zanieczyszczone powietrze. Wprawdzie miejscowym działaczom udało się wymóc budowę urządzeń oczyszczających, a więc przedsiębiorstwo już nie zatrauwa środowiska, ale zmiana profilu produkcji zakładu, tak żeby pracował na rzecz regionu, w którym jest zlokalizowany, nie leży już w ich kompetencji, a prośby i monity wysyłane w tej sprawie do władz wojewódzkich i urzędów centralnych pozostały bez odpowiedzi.

Zdaniem rozmówców, niemożność wpływania władz lokalnych na rodzaj produkcji w zakładach znajdujących się w ich gminie zaprzecza decyzjom centralnym stanowiącym o samodzielności gminy i o

własności komunalnej. Bo jeśli nawet w ramach tego zarządzenia przekazuje się im część majątku państwowego, to najczęściej są to "podarunki" kłopotliwe, nierentowne zakłady produkcyjne albo zdewastowane budynki, których nie da się wyremontować bez dotacji i przydziału materiałów budowlanych. Możliwości działania władz gminnych są więc bardzo ograniczone - nie tylko samymi przepisami, ale także samowolną ich interpretacją w jednostkach nadrzędnych.

Niewielką samodzielność mają też prezesi gminnych spółdzielni "Samopomocy Chłopskiej", dyrektorzy banków spółdzielczych, sekretarze gminnych komitetów PZPR, kierownicy referatów rolnych i naczelnicy gmin. Na ogół jednak traktują oni swoje stanowisko poważnie i jak wynika z ich wypowiedzi nie zniechęcają się, próbują przekroczyć "zaklęty krąg niemożności". Nasuwa się tu pytanie, jakimi dysponują środkami i jakie konkretnie podejmują kroki dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy.

Wśród indagowanych w tej kwestii przedstawicieli władz gminnych szczególną pozycję zajmują kierownicy referatu rolnego (zwani dalej kierownikami). Oni bowiem odpowiadają za gospodarke rolną w gminie. Do nich należy też rozdzielnictwo wszelkich dóbr nie będących w wolnej sprzedaży, a zwłaszcza deficytowych maszyn rolniczych, traktorów, paszy, nawozów i środków ochrony roślin.

Większość kierowników objętych badaniem była przeciwna systemowi rozdzielnictwa. Mówili wprost: *Nasze rolnictwo i ludność wiejska została doszczętnie zdemoralizowana systemem rozdzielnictwa. Były lata, że od rozdzielnictwa nie odstąpiono nawet wtedy, kiedy był nadmiar jakichś artykułów; w tym czasie administracyjnie przymuszano rolników do zakupu nawozów sztucznych. Twierdzili też, że system, w którym przydział potrzebnych rolnikowi maszyn uzależniony jest od widzimisie urzędnika, uwłacza godności rolnika (Tylko rolnik może decydować, co mu jest niezbędne).*

Jak kierownicy dzielą te skromne środki, którymi dysponuje gmina? Twierdzą, że sprawiedliwie, zgodnie z ustalonymi kryteriami lub - dysponując pojedynczymi egzemplarzami maszyn - w sposób kompromisowy. Jeden z kierowników w takim przypadku najpierw przekonywał wszystkich chętnych, aby wspólnie kupili i użytkowali maszynę, a gdy długo nie mogli się zdecydować, to powiedział: *albo*

będziecie maszynę używali wspólnie, albo przydzielę ją komu będę chciał. Sam przyznał, że być może nadużył władzy, ale to było jedyne rozsądne wyjście.

*Rozmówcy skarżyli się, że ich wpływ na rozwój produkcji rolnej jest niewielki, ponieważ ceny skupu płodów rolnych są ustalane centralnie, podobnie jak i zasady przydzielania kredytów. Jeden z nich stwierdził: *Przyczyną zachwiania się gospodarki rolnej w gminie jest nie tylko wzrost ogólnych kosztów uprawy, ale absolutna dowolność, niestabilność i samowola przy ustalaniu cen skupu. Dprowadza to do rabunkowej gospodarki ziemią, gdyż odchodzi się od właściwego płodozmianu na rzecz upraw, które dają korzyści zaraz. Na przykład: plan kontraktacji 15 hektarów maku - ze względu na korzystną cenę - został zrealizowany w ciągu 3 godzin. Rolnicy rzucili się też na uprawę soi, gdyż może ona dać około 1,5 mln zł dochodu z hektara. Jednak obawiają się, a raczej są pewni, że któregoś dnia państwo wystawi ich do wiatru, tak jak to było z bobikiem czy kukurydzą. Ceny skupu kukurydzy - lokalnie ustalone na 5500 zł za kwintal - zostały samowolnie obniżone do 3000 zł, gdy do Polski zaczęła napływać kukurydza amerykańska. Gdyby nie interwencyjne zakupy GS-u (...) chłopcy zaniechali- by także uprawy kukurydzy.**

Powszechnie krytykowany był system przydzielania kredytów jako nastawiony przede wszystkim na ratowanie podupadłych gospodarstw, a nie na podnoszenie efektywności gospodarowania. Problem ten szczególnie często był poruszany w rozmowach z dyrektorami banków spółdzielczych. Większość z nich przyznała, że ma ograniczone możliwości działania i nie czuje się odpowiedzialna za gospodarke finansową w gminie. Mimo wielomiliardowego obrotu banki spółdzielcze nie odgrywają tej roli, jaką powinny zgodnie ze statutem, to znaczy nie stymulują rozwoju gospodarczego gminy. W opinii dyrektorów paraliżująco oddziałują dwa czynniki: pierwszy to polityka finansowa państwa, często nie nadążająca za reformą, drugi to "czterdzieści lat szkolenia w centralizmie demokratycznym", czego efektem są określone postawy kadry gminnej, niechętnie podejmującej samodzielne inicjatywy i zawsze z obawą, by nie zostały one odczytane jako "zamach na socjalizm".

Pierwszy z wymienionych czynników ogranicza działania tych dyrektorów, którzy chcieliby zgodnie z duchem reformy kredytować rozwojowe gospodarstwa rolne. Jeden z nich wymieniał konkretne wsie i gospodarstwa (o powierzchni 20-50 ha), które powinny otrzymać kredyty. Są to najlepsi producenci zbóż, najlepsi hodowcy, ale nie mają suszarni. Uważa, że nie warto kredytować *różnych spółek maszynowych czy zespołów rolniczych, tak preferowanych w latach siedemdziesiątych, a mających stanowić namiastkę - albo polską wersję - kolektywizacji.* (...) Trzeba szukać nowych rozwiązań, bo trend do zakupu stu procent sprzętu w każdym gospodarstwie to nie innego jak totalna dekapitalizacja majątku produkcyjnego, a także całego przemysłu maszyn rolniczych produkujących wysokiej jakości (maszyny złej jakości raczej szkodzą rolnictwu niż pomagają) sprzęt wykorzystany w najlepszym razie w 10-15%. (...) Dotyczy to przede wszystkim sprzętu specjalistycznego. Oczywiście, wiąże się to z kredytowaniem mądrze pojętej komasacji. Tu już nie chodzi o proste scalanie gruntów, tu chodzi o eliminowanie gospodarstw słabszych, ale nie poprzez ich bankructwo, nie tak, by ich właściciele poszli z torbami. Rolnik, który chce zmienić zawód, powinien otrzymać kredyty, które mu to ułatwią, a nowy nabywca ich ziemi i całej gospodarki powinien dostać kredyt nie tylko na pokrycie kosztów zakupu, ale na zmodernizowanie gospodarki.

Obecne możliwości kredytowania gospodarstw rozwojowych są nieduże. Dyrektorzy banków skarżyli się na nieżyciowe przepisy. Na przykład: *syn chce przejąć od ojca tylko połowę gospodarstwa, ponieważ uważa, że sprzętem, który mu on pozostawia, nie jest w stanie dobrze obrobić całego arealu. Przejęcie całego gospodarstwa uzależnia on od kredytów i możliwości nabycia nowego sprzętu. Wizja lokalna przeprowadzona zarówno przez bank, jak i referat rolny w pełni potwierdza potrzebę udzielenia takiego kredytu. Jednakże syn gospodarza nie może otrzymać kredytu, bo są one przyznawane młodym małżeństwom, a nie samotnym młodym rolnikom.*

Drugi czynnik - bierna postawa pracowników banku, obawiających się, aby jakiejś lokalnej inicjatywy nie uznano wyżej za antysocjalistyczną - oddziałuje zwłaszcza w tych gminach, wobec których "województwo" podejmuje działania destrukcyjne. Dyrektorzy banków nie udzielają tu kredytów na budowę cegielni, na rozwój hodowli lisów czy inne inicjatywy, które wcześniej spotkały się z dezaprobatą "centrali", nawet jeśli "prywatnie" uważają te inicjatywy za słuszne. Oni również dostrzegali wiele niespójności

i paradoksów w obecnej polityce kredytowej, jednakże twierdzili, że nic nie da się zrobić. Jako przykład podano sposób kredytowania zakupu krów i jałówek w obrocie międzysąsiedzkim. Kredyty na zakup krowy lub jałówki od sąsiada są oprocentowane na 18%, a kredyt na zakup "od państwa" - tylko na 2%. Spowodowało to już znaczący spadek transakcji tego typu. W tej sytuacji wymowna wydaje się być postawa dyrektora Rejonowego Przedsiębiorstwa Obrotu Zwierzętami Hodowlanymi, który stwierdził, że *nic nie stoi na przeszkodzie, aby sprzedawca wraz z nabywcą zgłosili się do naszego przedsiębiorstwa i tutaj dokonali transakcji, za co firma pobierze tylko 8% marży, a rolnik będzie miał już prawo do niskoprocentowego kredytu - przedsiębiorstwo pobiera więc wysoką marżę jedynie za "przyłożenie pieczętka". Ponadto powiedział on, że po pierwsze nie widzę w tym nic amoralnego, bo takie są przepisy, a po drugie rolnik i tak zarabia na czysto drugie 8%, które musiał - by zapłacić jako odsetki od kredytu.*

Wszyscy dyrektorzy banków, z którymi przeprowadzono wywiad, uważali, że są w swoich działaniach silnie uzależnieni od "centrali" limitami odgórnie przydzielanych kredytów, a także skrepowani przepisami. Ich zdaniem, obecny system jest odpowiedzialny za to, że *wszystko jest załatwiane w sposób formalny i bezduszny, nie uwzględnia się miejscowych potrzeb i miejscowych realiów.* Podobną opinię wyrażali również prezesi gminnych spółdzielni "Samopomoc Chłopska". Oto kilka wypowiedzi: *Mam się trzymać wytycznych, a w wytycznych dopatrywać się jeszcze dodatkowych podtekstów; W każdej chwili można być kopniętym nie wiadomo za co; To <<piastowanie>> (stanowiska) odbiera mi satysfakcję, bo więcej siedzę w papierkach niż w swoim zawodzie.*

Z rozmów z prezesami spółdzielni wynika, że największe problemy sprawia im reglamentacja. Powoduje ona m.in. konflikty pomiędzy "kartkową" i "bezkartkową" ludnością oraz działania spekulacyjne. Wiele gmin nie ma własnych zakładów uboju ani masarni, muszą więc one korzystać z usług centrali mięsnej, która pobiera za pośrednictwo dość duże opłaty. Ponieważ jest ona monopolistą, to może dyktować ceny i najbardziej wygórowane warunki. Także gminom mającym własne zakłady przetwórstwa mięsa centrala każe sobie płacić za pośrednictwo, mimo że faktycznie w ogóle nie uczestniczy ani w skupie, ani w przetwórstwie. Wymuszoną spekulację

jeden z prezesów GS zilustrował następująco: Świnia dostarczona do punktu skupu trafia na wagę. GS kupuje ją dla centrali od rolnika, doliczając 5% marży dla siebie. Świnia wciąż stoi na wadze. Centrala mięsna sprzedaje ją GS-owi, doliczając swoje 5% marży. Świnia wciąż stoi na wadze, ale jest już o 10% droższa. Potem zapada decyzja, czy rolnik świnie odwozi do miejscowego zakładu uboju, czy też do rampy, z której zabiera ją samochód centrali mięsnej. Na tak przeprowadzonej transakcji traci rolnik, a później dopłaca do niej konsument.

Prezesi GS-ów mają też zastrzeżenia do skupu zboża i mleka. Rolnik pod przymusem technologicznym - kombajny plus brak własnej suszarni - zwozi całe zboże do magazynu skupu. W takich dniach skup zboża wygląda tragicznie. Wielogodzinne oczekiwania, kłótnie, posądzenia o łapówki. Mimo że odbiór zboża jest zmechanizowany, nie da się tego uniknąć. Następnie, nieraz już po kilkunastu minutach, zboże jest przeładowywane na samochody i przewożone do miejscowych magazynów Państwowych Zakładów Zbożowych (...). Tam się je suszy i przeładowuje do elewatorów. Po kilku dniach czy tygodniach GS odkupuje to samo zboże od PZZ i przewozi do własnego młyna, gdzie się je miele na zaopatrzenie własnych piekarń.

W jednej z gmin objętych badaniem istniała samorządna spółdzielnia mleczarska. Do niedawna przerabiała ona mleko dostarczane z całej gminy, która jest wybitnie rolnicza i hodowlana. Produkowała masło, sery, śmietanę i mleko konsumpcyjne. Obecnie tylko skupuje mleko, które przewozi się do mleczarni rejonowej, gdzie jest odwirowywane. Ta z kolei odchudzone mleko odwozi z powrotem do mleczarni, bo tu wyrabia się z niego sery i twaróg. Zdaniem prezesa miejscowego GS-u w poprzednim układzie jakieś niedopatrzenie w skupie mleka natychmiast <<wyłaziło>> w produkcji. Dzisiaj tej ongiś pełnosprawnej mleczarni jest w zasadzie obojętne, jakie mleko skupuje, bo i tak później za złą jakość serów może obarczyć mleczarnie rejonową jako dostawcę złego mleka. Cykl absurdu jest zamknięty.

W opinii naczelników gmin racjonalne gospodarowanie jest utrudnione przez uzależnienie od "centrali" oraz niestałe przepisy i dowolną ich interpretację. Krytykowano zwłaszcza politykę podatkową. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, naczelnicy nie uwierzyli obietnicom zwolnienia z podatków lub chociażby ulgom obiecwanym przez centrum dla wszystkich tych, którzy produkują lub zamierzają produkować materiały

budowlane. Twierdzili, że im więcej takich obietnic, tym ostrzej centrum zabiera się do zdzierania skóry, gdy tylko jakaś inicjatywa zacznie przynosić korzyści. Trzeba więc każdą decyzję w sprawie podjęcia jakiejś działalności dobrze przemyśleć i skorzystać z doświadczeń swoich i innych.

Naczelnicy gmin są bardzo krytyczni wobec przepisów podatkowych obowiązujących w budownictwie. Ich zdaniem obecnie bardziej opłaca się budować ślamazarnie i byle jak niż szybko i dobrze. W tym drugim przypadku robotnicy nie mogą otrzymać dodatkowej premii, bo podatek od ponadnormatywnego wynagrodzenia pochłonałby większą część wypracowanego funduszu. Niektórzy naczelnicy twierdzili, że ten podatek od szybkiej i uczciwej roboty gnębi przedsiębiorstwo państwowe (...), odbiera mu szansę rozwoju, dozbudowania się, wyposażenia. Każde rozszerzenie oferty budowlanej może tylko dobić przedsiębiorstwo, bo będzie miało zbyt wiele <<nieuzasadnionych>> zysków.

W rozmowach z naczelnikami gmin wiele miejsca poświęcono problematyce samorządu terytorialnego. Część z nich uważała, że ustawa o samorządzie powinna być gotowa przynajmniej na rok przed wyborami, potencjalni radni mieliby wtedy możliwość zapoznania się z czekającymi ich obowiązkami, a zwłaszcza zorientowania się, z jakich źródeł będzie samorząd finansowany i w jaki sposób rozliczany. Nie mając bowiem świadomości tych spraw, stosunkowo łatwo rzucali obietnice budowy przedszkola, basenu, obiektów komunalnych czy zajęcia się ochroną środowiska itp. Realia prawno-planistyczno-ekonomiczne są takie - zdaniem naczelników - że mamy trzeci rok mocno rozchwianego planu pięcioletniego (...). Materiały, fundusze, moce przerobowe zostały już dawno przydzielone i oby tak dotrwało do roku 1991. Te wszystkie obietnice są oszustwem i chyba wszyscy zdają sobie z tego sprawę. Są to obietnice nierealne, bo nie ma widoków na to, by się zmienił dotychczasowy system planowania na śmierć i życie sprzężony z rozdzielnictwem.

Niektórzy naczelnicy zwracali uwagę na fakt, że ich rola we władzach gminy i obowiązki z niej wynikające nie są dostatecznie sprecyzowane: Zgodnie z obowiązującymi przepisami znam doskonale swoje obowiązki, ale tylko na wypadek wojny, powodzi lub klęski żywiołowej - stwierdził jeden z rozmówców. Dopóki naczelnik gminy nie będzie miał ściśle określonych uprawnień, co mu wolno robić w czasie pokoju, dopóty rola naczelnika gminy będzie taka, jaka jest.

Z rozmów z sekretarzami gminnych komitetów PZPR wynikało, że ich postawy wobec mieszkańców gminy oraz sposób działania w dużej mierze zależą od tego, czy są funkcjonariuszami aparatu partyjnego "przywiezionymi w teczce" czy też działaczami wywodzącymi się z danego terenu. Ci pierwsi byli na ogół nastawieni mniej krytycznie zarówno do tego, co się dzieje w gminie, jak i w "centrali". W rozmowach deklarowali akceptację wszystkich miejscowych inicjatyw, a w praktyce - jak się okazało - ograniczali się najczęściej do realizacji "odgórnych" wytycznych. Nie chcieli nic zmieniać i reformować. Wyraźnie starali się dostosować do ogólnego tonu miejscowych władz oraz łagodzić konflikty na linii gmina - centrala lub ich nie dostrzegać. Najczęściej wskazywali na partykularyzm jako główne zło i dlatego byli przeciwni stawianiu na działaczy miejscowych. Kategoriecznie twierdzili, że *partia nie może popuścić w sprawach kadrowych, bo inaczej utraci władzę.*

Zupełnie inny stosunek do spraw gminy i styl działania cechuje miejscowych działaczy partyjnych. Na ogół dobrze orientują się w sprawach gminy i mocno się w nie angażują. Do "centrali" z reguły są nastawieni bardzo krytycznie. *Zarządzenia, które wydaje centrum - stwierdził jeden z sekretarzy - prasa centralna nazywa później niespójnymi, rozbieżnymi, niekompletnymi. Ale głoszenie i wprowadzanie tych zarządzeń w życie, wchodzenie z nimi w lud, czyni z nas, przedstawicieli władzy kompletnych durniów.* Dla innego - zlikwidowanie akcji "tańsza śmietana", w której organizowaniu brał udział, było osobistą, polityczną i zawodową klęską. Jego zdaniem *nie była to lokalna zemsta mafii mleczarskiej, ale wyraz konkretnej polityki państwa wobec PGR-u. Centrum przestraszyło się ich samodzielności w pierwszym etapie reformy.*

Wyrażono również opinię, że *czterdzieści lat doświadczenia socjalizmu wykazało, że najłatwiej się rządzi, kiedy się wcale nie rządzi. Władza różnych szczebli może sobie tupać, pokrzykiwać, przypisywać sobie zasługi i obarczać winą, a życie i tak toczy się dalej.* O sposobie rządzenia mówiono także w kontekście przeprowadzanych wówczas wyborów do rad narodowych. Władze centralne - zdaniem niektórych sekretarzy - nieślusnie obawiając się wejścia do rad osób o poglądach antysocjalistycznych, wprowadziły wstępną selekcję kandydatów oraz powróciły do starej praktyki "blokowania stanowisk przez notorycznych

reprezentantów", co tylko wywołało niepotrzebne emocje i dyskusje, wzrost niechęci do władz i poczucie beznadziejności, że w ordynacji wyborczej nic nie da się zmienić. Tymczasem - jak dowiodły ostatnie wybory sołtysów, naprawdę demokratyczne - ludzie wcale nie chcą mieć awanturników we władzach i głosują przede wszystkim na kandydatów młodych, zorientowanych pragmatycznie.

Na podstawie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami władzy w terenie można więc stwierdzić, że w Polsce dokonały się już pewne korzystne zmiany w składzie osobowym władz lokalnych. Coraz rzadziej ma się do czynienia z osobami nastawionymi na "urzędowanie", "konferowanie" i "manifestowanie lojalności", coraz częściej zaś z rzetelnymi, odpowiednio przygotowanymi i wykształconymi specjalistami w danej dziedzinie. Ludzie ci w większości - niezależnie od tego czy zostali "przywiezieni w teczkach" czy wyłonieni spośród miejscowego aktywu - są zaangażowani w swoją pracę i starają się jak najwięcej zrobić dla gminy i jej mieszkańców. Popierają wszelką aktywność produkcyjną i usługową opartą na miejscowych zasobach. Rozumieją potrzeby mieszkańców i tym się kierują w swojej działalności. Na plan pierwszy wysuwają ochronę środowiska naturalnego, budownictwo mieszkaniowe, zapewnienie mieszkańcom stałych dochodów z pracy społecznie użytecznej.

Przedstawiciele władz gminnych popierają reformę, widzą w niej bowiem szansę optymalnego rozwoju wszystkich możliwych w danym rejonie gałęzi gospodarki i wykorzystania bogactw naturalnych oraz wciągnięcia do działalności na rzecz gminy wszystkich mieszkańców. Uważają, że przyczyni się do tego likwidacja systemu nakazowo-rozdzielczego, zmniejszenie dotacji i nadanie władzom gminnym rangi prawdziwego gospodarza terenu.

x

x

x

Przed kilku laty opublikowano w Polsce pracę węgierskiego ekonomisty J.Kornaia², w której udowadnia on, że ekonomika niedo-

² J.Kornaí, *Niedobór w gospodarce*, Warszawa 1985, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

boru jest właściwością socjalizmu. Przyczyn owego niedoboru poszukuje się w niefunkcjonalności nakazowo-rozdzielczego systemu gospodarowania, systemu, który w swej obecnej postaci nie stwarza możliwości dalszego rozwoju gospodarczego. W tej sytuacji jedynym wyjściem jawi się zmiana metod zarządzania gospodarką. Wiele faktów przemawia za tym, że niedobory są nie tylko skutkiem, ale i podstawowym warunkiem istnienia systemu administracyjno-rozdzielczego. Będzie więc on trwał tak długo, jak długo będzie istniał niedostatek pewnych dóbr. Zatem ludzie tego systemu są żywotnie zainteresowani utrzymaniem tych niedoborów. Dlatego zwalczają oni wszelkie przejawy przedsiębiorczości, inicjatywy prywatne, spółdzielcze czy komunalne.

Analogie do naszej sytuacji są aż nadto wyraźne. System nakazowo-rozdzielczy, zdaniem przedstawicieli lokalnych władz, funkcjonował dobrze dopóty, dopóki rozdział dóbr produkcyjnych i konsumpcyjnych był realną i największą szansą ich otrzymywania. W warunkach kryzysu, kiedy przydziały deficytowych towarów się zmniejszyły, a w związku z tym nie ma co rozdzielać, władze chcąc się utrzymać muszą zmienić swój styl pracy i stosunek do ludności. Ich działanie musi być skierowane na zaspokojenie podstawowych potrzeb gminnej społeczności. Badacz, który na zlecenie CBOS przeprowadził wywiady, wypowiedział się na ten temat następująco:

Wszystkim tym ludziom (naczelnikom gmin, prezesom GS, sekretarzom gminnym PZPR itp.) żyło się wygodnie w systemie nakazowo-rozdzielczym dopóty, dopóki ich (a także i gminy) zapotrzebowania realizowane były w jednej trzeciej lub jednej czwartej. Dopóki choć w części mogli zaspokajać talonami i przydziałami żądania "ludności", dopóty czuli, iż sprawują faktyczną władzę (...) Z chwilą kiedy te przydziały ustały, kiedy centrum nie było w stanie zaspokoić tego minimum potrzebnego do sprawowania władzy, skończyło się jej sprawowanie według starego stylu (...) Gminny szczebel władzy zrozumiał, że od tego momentu chcąc utrzymać się, musi żyć dobrze z "ludnością", gdyż centrum zamknęło "parasol ochronny", roztooczony nad ich władzą.

Ta zmiana w kontaktach ze społeczeństwem ujawnia się z jednej strony w popieraniu i stymulowaniu wszelkiej lokalnej aktywności, z drugiej zaś w opowiadaniu się za autentycznymi wyborami do ciał przedstawicielskich. W tej sytuacji szczeble pośrednie i centrum uważa się za przeciwników reformy - ograniczają bowiem

przedsiębiorczość, która stwarza szansę na przewyciężenie "nie-
doboru", będącego warunkiem władzy rozdzielczej.

Ścisłejsza współpraca władzy gminnej z ludnością ma również
 pewne negatywne aspekty. Wiąże się to z tym, że popierając ini-
 cjatywy mieszkańców musi ona niekiedy przymykać oko na sprzeczne
 z przepisami działania. Nierzadko więc staje przed dylematem:
 czy dobro mieszkańców, czy praworządność; czy anarchia, czy powrót
 "do ręcznego sterowania".

ANEKS

Pytania i odpowiedzi	Liczba odpowiedzi w poszczególnych grupach badanych						
	naczel- nicy gmin (6 osób)	kierow- nicy re- feretów rolnych (6 osób)	sekre- tarze KG PZPR (6 osób)	dyrekto- rzy ban- ków spół- dziel- czych (5 osób)	prezesa gminnych spół- dzielni (4 osoby)	przewo- dniczą- cy PRON (2 osoby)	ogółem (29 osób)
1	2	3	4	5	6	7	8
<p>Czy uważa się Pan za przywiezione- go w teczce, czy otrzymana nomina- cja jest sprawą przypadku, czy też starał się Pan o to stanowisko i czuje się właściwym człowiekiem na właściwym miejscu?</p> <p>Nominacja ta zaskoczyła mnie całkowicie i pokrzyżowała moje plany życiowe</p> <p>Byłem człowiekiem "w dyspozycji" i przyjąłbym każde stanowisko, na które by mnie posłano</p> <p>Moja nominacja jest całkowitym nieporozumieniem</p> <p>Byłem niechętny, ale teraz czuję się człowiekiem na właściwym miejscu</p> <p>Chciałem zdobyć to stanowisko i nominacja jest ukoronowaniem moich ambicji</p>	-	-	1	-	1	-	2
	1	-	1	-	-	1	3
	-	-	-	-	-	-	-
	3	3	3	2	2	-	13
	1	2	-	2	1	-	6
<p>Co Pan zrobi w przypadku personal- nego "trzęsienia ziemi" i odgórnjej decyzji zdjęcia Pana ze stanowiska?</p> <p>Pozostanę w gminie na dobre i na złe, bo czuję się tu dobrze</p> <p>Pozostanę, gdy mi nic innego nie zaproponują</p> <p>Niechętnie, ale zastosuję się do decyzji władz i zaakceptuję każdą decyzję</p> <p>Chętnie zmienię pracę i miejsce pobytu</p> <p>Wyjadę i będę starał się zapom- nieć i tę gminę, i to wszystko, co mnie tu spotkało</p>	4	5	3	4	1	-	17
	-	-	-	-	-	-	-
	-	1	2	1	-	-	4
	1	-	1	1	2	-	5
	-	-	-	-	-	-	-
<p>Czy czuje się Pan zagrożony arbi- tralnymi decyzjami nadrzędnego szczebla? Jak Pan zareaguje na takie decyzje?</p> <p>Podporządkuję się decyzji wyż- szego szczebla, bo spór z nim uważam za bezcelowy</p> <p>Będę się odwoływał wyżej aż do skutku w przypadku decyzji wybitnie niesprawiedliwej</p> <p>Zwrócę się do wyborców i miej- scowych czynników jako arbitrów</p> <p>Odwołam się do opinii publicz- nej i nie podejmę szkodliwej czy też niepopularnej decyzji</p> <p>Podam się do dymisji i nie bę- dę szukał ani sprawiedliwości, ani zadośćuczynienia</p>	-	1	1	-	-	-	2
	1	3	1	4	-	1	10
	3	2	-	-	1	-	6
	-	1	1	-	3	-	5
	3	-	-	1	-	1	5

1	2	3	4	5	6	7	8
<p>Czy czuje się Pan zagrożony demagogicznymi żądaniem "dołów", rozrabianiem czy też brakiem zrozumienia pańskiej sytuacji przez mieszkańców gminy? Jak zareaguje Pan na te zagrożenia?</p> <p>Będę kierował się zasadą: "tylko ten jest władny mnie zdjąć, kto mnie na to stanowisko postawił"</p> <p>Będę szukał pomocy we władzach nadrzędnych w łagodzeniu lokalnych sporów</p> <p>Będę się starał zaspokoić żądania demagogów, o ile będą oni mieli nawet cień racji lub szansę spełnienia żądań</p> <p>Odwołam się ponad głowami rozrabiaczy do ogółu mieszkańców, próbując przedstawić im swoje stanowisko</p> <p>W naszych warunkach walka z demagogią jest beznadziejna, podam się do dymisji i nie będę szukał żadnego zadośćuczynienia</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>-</p>	<p>-</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>-</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>4</p> <p>-</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>-</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>2</p> <p>1</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>1</p> <p>1</p>	<p>4</p> <p>1</p> <p>6</p> <p>13</p> <p>2</p>
<p>Co Pana zdaniem jest najważniejsze dla powodzenia reformy?</p> <p>Daleko idące zmiany w centrum i konsekwencja w tych zmianach, a reszta już się podporządkuje samoczynnie</p> <p>Decydujące są zmiany na szczeblu wojewódzkim, jako że ma on wystarczającą siłę przebiccia w centrum i jest najbardziej operatywnym szczeblem w terenie</p> <p>Zmiany muszą obejmować jednocześnie i centrum, i szczybel wojewódzki, jako że w tej luce wszystko się rozmywa i "województwo" potrafi przystopować wszystkie zmiany</p> <p>Centrum powinno się nastawić na reformowanie podstawowych ogniw, to jest gminy i małego zakładu, a szczyble pośrednie bądź zanikną, bądź dostosują się do nowych warunków</p> <p>Centrum i jego wojewódzkie przedłużenie jest do niczego. W gminie wytwarza się dochód narodowy i na tym szczeblu konsumuje się to, co jest z tego dochodu podzielne. Gmina musi robić to, co jest dla niej najkorzystniejsze, stawiając wszystkich przed faktami dokonanymi</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>1</p>	<p>1</p> <p>-</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>1</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>3</p> <p>1</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>3</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>2</p> <p>-</p> <p>2</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>2</p>	<p>2</p> <p>-</p> <p>8</p> <p>10</p> <p>10</p>
<p>Czy uważa Pan, że dla powodzenia reformy konieczne są zmiany kadrowe. Jaki tryb zmian proponuje Pan na szczeblu gminy?</p> <p>Postawić na czele ludzi zupełnie nowych, przygotowanych zawodowo, ale bez powiązań w terenie, dać tym ludziom komisaryczne uprawnienia</p> <p>Poszukać ludzi pochodzących z tego terenu lub jakoś sprawdzonych w tym terenie i im powierzyć przeprowadzenie reform</p> <p>Ogłosić otwarty konkurs na wszystkie stanowiska, uczciwie go rozstrzygnąć, odrzucić wszystkie rekomendacje i postawić na najlepszych</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>3</p>	<p>-</p> <p>2</p> <p>1</p>	<p>-</p> <p>3</p> <p>2</p>	<p>-</p> <p>3</p> <p>1</p>	<p>-</p> <p>2</p> <p>-</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>1</p> <p>11</p> <p>9</p>

1	2	3	4	5	6	7	8
Pozwolić by gmina wybrała swoich ludzi i sprawa będzie jasna - jakich wybieriecie, tacy będą wami rządzić	1	1	-	-	1	2	5
Żadne zmiany kadrowe nie pomogą, każdy ugrzeźnie w codziennych dylematach i będzie robił dokładnie to, co jego poprzednik	1	2	1	-	1	-	5
Lata 1983-1987 później nazwane I etapem reformy, centrum określa jako czas nieuniknionych doświadczeń. Czy Pan też zdobywał jakieś doświadczenia, które były konieczne, by realizować w gminie II etap?							
Doświadczenia były konieczne i czasu tego nie zmarnowano	1	-	-	1	-	-	2
Doświadczenia były konieczne, by centrum jak i niższe szczeble władzy oraz społeczeństwo oswoiło się z nowymi sposobami rozwiązywania trudności	1	2	1	-	-	-	4
Doświadczenia były konieczne, ale nikogo nic nie nauczyły	2	-	-	-	1	-	3
Powołanie się na czas doświadczeń ma usprawiedliwić niezdecydowanie centrum w przeprowadzaniu reform, jak i niegotowość dołów do ich realizacji	-	-	3	-	1	2	6
Był to czas stracony, startujemy w dużo gorszej sytuacji i doświadczenia z poprzedniego etapu niczemu nie służą	3	2	1	4	1	1	12
Czy ten okres od roku 1983 do chwili obecnej coś zmienił w sytuacji gminy i w sposobach jej zarządzania?							
Nie zmieniło się nic w traktowaniu gminy przez szczeble wyższe i w rozliczaniu gminy z zadań, jakie na nią nałożono	4	-	1	1	-	-	6
Rzucono hasła, rozbudowano nadzieję, ale nic nie poszło za tym ciosem, by te hasła realizować, a nadzieje spełniać	1	3	-	-	3	1	8
Zarządzenia związane z reformą były tak chaotyczne i tak niespójne, że lepiej i bezpieczniej było trzymać się starych rozwiązań i starego trybu postępowania	1	1	1	-	-	-	3
Zmienił się styl urzędowania i sposób rozwiązywania zadań mimo poważnych oporów	2	3	2	2	1	1	11
Reforma poszła tak daleko, że w gminie nic już nie jest podobne do sytuacji z 1983 roku	1	1	2	-	-	-	4
Czy nowa ordynacja wyborcza do rad stopnia podstawowego będzie miała jakiś wpływ na sposób rządzenia gminą?							
Nic się nie zmieni, zasady typowania kandydatów ustawia odpowiednio układ ciał przedstawicielskich	2	2	-	2	1	-	7
Ożyją nadzieje, wzrosną namiętności, ale nic się nie zmieni	2	1	1	1	1	1	7
Nowa ordynacja wyłoni nowych ludzi, co spowoduje nowe konflikty i wzrost napięcia między radą a administracją	1	1	-	2	-	-	4
Administracja będzie mogła skutecznie bronić się przed absurdalnymi zarządzeniami "góry" odwołując się do rady i lokalnej opinii społecznej	1	2	-	1	-	-	4
Rady zmuszą lokalną administrację do działań korzystnych dla gminy	1	-	3	1	-	1	6
Uwaga - Zadając poszczególne pytania przytoczono respondentom możliwe odpowiedzi, z prośbą o wybranie jednej z nich (niektórzy wybierali kilka lub nie decydowali się na żadną).							