

Porównanie postaw i poglądów przedstawicieli władz miejskich w Ołomuńcu i Opolu¹

Pavel Šaradín², Radomir Sztwiertnia³, Ewa Ganowicz⁴

<https://doi.org/10.25167/ppbs962>

Streszczenie:

W artykule przedstawiono wyniki badania postaw oraz opinii przedstawicieli samorządów, które przeprowadzono w kadencji 2010–2014 w Opolu oraz Ołomuńcu. Badania miały na celu porównanie poglądów i postaw radnych wobec wybranych narzędzi związanych z partycypacją i demokratycznym sposobem sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Badania wykazały, że poglądy i postawy polityków na wybieralnych stanowiskach najbardziej różnią się w tych kwestiach, w których polscy i czescy samorządowcy mają osobiste doświadczenie (np. referendum, budżet obywatelski).

Słowa kluczowe:

radni, postawy, reformy, Opole, Ołomuniec

Standard cytowania (APA):

Šaradín, P., Sztwiertnia, R., Ganowicz, E. (2019). Porównanie postaw i poglądów przedstawicieli władz miejskich w Ołomuńcu i Opolu. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 7, nr 2, s. 39-53.

1. Wprowadzenie

Ołomuniec i Opole to środkowoeuropejskie miasta, oba będące stolicami regionów, które starają się wykorzystać m.in. swój historyczny, socjalny, kulturowy, ale też i intelektualny potencjał. Ważną rolę w rozwoju obu miast odgrywa uniwersytet, oba określić można miastami uniwersyteckimi. Charakter uniwersytecki obu miast w znaczącym stopniu wpływa na ich tożsamość, choć poziom wykorzystania tego potencjału nie jest jeszcze optymalny. Ołomuniec zyskał w ostatnim czasie dwa nowe mocne argumenty dla swojej strategii PR. Znany na całym świecie

1 Artykuł ten powstał w wyniku realizacji projektu *Demokratické inovace na lokální úrovni - případová studie České republiky, Polska a Slovenska (17-20569S)* sfinansowanego ze środków Agencji Grantowej Republiki Czeskiej (GAČR).

2 Pavel Šaradín – Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Katedra Politologii i Studiów Europejskich; e-mail: pavel.saradin@upol.cz

3 Radomir Sztwiertnia – Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Katedra Politologii i Studiów Europejskich; e-mail: radomir.sztwiertnia@upol.cz

4 Ewa Ganowicz – Uniwersytet Opolski, Instytut Politologii; e-mail: eganowicz@uni.opole.pl

przewodnik turystyczny Lonely Planet przyznał miastu pierwsze miejsce wśród 50 nieodkrytych pereł Europy (2014) a Uniwersytet Palackiego na podstawie swojego poziomu akademickiego uplasował się w szóstej setce prestiżowego rankingu 800 najlepszych uczelni na świecie Times Higher Education World University Ranking (THE 2016). Uniwersytet Opolski, który powstał w 1994 r. w wyniku połączenia czołowej uczelni pedagogicznej w kraju, Wyższej Szkoły Pedagogicznej, z opolską filią Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego dopiero kształtuje swoją markę. Z kolei powstała w XVI wieku uczelnia w Ołomuńcu jest drugim po praskim najstarszym czeskim uniwersytetem.

Poszukiwanie i budowanie tożsamości miasta jest kwestią niezwykle istotną, zwłaszcza dla środkowoeuropejskich miast, które doświadczyły burzliwej historii XX wieku (Zob. Baraniewicz 2017, Heffner 2017, Ptáček, Szczyrba, Fňukal 2007). Wystarczy spojrzeć na historię ulicy Krakowskiej w Opolu, która pierwotnie nazywała się Bytomska. Dopiero później przemianowano ją na Krakowską, a następnie Helmut-Brücknerstrasse (na cześć oficera NSDAP), Hindenburgstrasse, znowu Krakowską, Stalina i ponownie Krakowską. Podobne zmiany miały miejsce również w Ołomuńcu – jeden z dwóch głównych rynków pierwotnie nazywał się Niederring, następnie plac Wilsona, Hermann Göring Platz, Rudé Armády (Armii Czerwonej), a po roku 1989, aby zapobiec dalszym tego typu zmianom, przemianowano go na Dolní náměstí (Dolny Rynek). Tożsamość miasta można z pewną dozą egzaltacji charakteryzować w sposób prezentowany w przewodnikach turystycznych – Paryż może być magiczny, Triest uważany jest za miasto „czarów i tajemnic”. Można też robić to przywołując konkretne najbardziej charakterystyczne cechy np. „Bayreuth to miasto festiwalowe i uniwersyteckie”. Przy poszukiwaniu tożsamości miasta za cel należy postawić sobie wyjście poza takie uproszczenia, zgłębianie różnorodności i kompleksowe spojrzenie (Pizzi, Weiss-Sussex 2011: 1).

Z pewnością na tożsamość obu miast należy patrzeć również przez pryzmat ich doświadczeń historycznych, a historia ich pisana być musi jako synteza doświadczeń nie tylko polskich i czeskich mieszkańców, ale też przedstawicieli narodowości niemieckiej i żydowskiej. W przypadku Opola dodatkowo wzięć trzeba pod uwagę identyfikowanie się znacznej części mieszkańców regionu ze śląskością. Tę ostatnią należy definiować w kategorii tożsamości regionalnej, rozumianej jako „poczucie wspólnoty i identyfikacja z członkami pewnej zbiorowości wyrażone subiektywnie sformułowaniem «my», któremu towarzyszy świadomość odrębności od osób z zewnątrz, określanych jako «oni» (Bujak 2016: 61), czy też poprzez pojęcie tożsamości społecznej (zbiorowej) i kulturowej opartej zarazem na tradycji regionalnej (lokalnej), odnoszonej do wyraźnie zidentyfikowanego i delimitowanego terytorium, regionu (miejsca), jego specyficznych cech społecznych, kulturowych

(symbolicznych), gospodarczych czy nawet topograficznych, wyróżniających go spośród innych regionów (Szczepański 2005: 128; zob. też Berlińska 1999; 2018).

Wielokulturowość i wielonarodowość obu miast, nawiązywanie do różnorodnych tradycji, zwyczajów i języków, które je cechują, wpłynęły na powstanie wartościowego dziedzictwa kulturowego, cechującego się wzajemnym przenikaniem się kultur oraz otwartością na nowe wartości i kierunki rozwoju. Istnienie różnic w postawach wobec określonych narzędzi związanych z partycypacją i demokratycznym sposobem sprawowania władzy na poziomie lokalnym jest częścią tego dziedzictwa. Poddanie ich analizie jest jednak o tyle istotne, że pozwala nie tylko je odnaleźć, wyeksponować i wytłumaczyć, ale i wnioskować o sposobach działania, środkach i narzędziach, za pomocą których można promować potrzebne rozwiązania w zakresie nowoczesnego zarządzania na poziomie lokalnym. Dziś nie jest to rządy w starym autokratycznym stylu, lecz demokratyczne zarządzanie z uwzględnieniem wszystkich lokalnych zasobów, także tych ludzkich. Należy uznać zatem, że zarówno Ołomuniec, jak i Opole stanowią dla historyków, politologów czy socjologów cenne obszary badawcze, zaś wyniki badań mogą stanowić przyczynek do pogłębionej dyskusji w tej kwestii.

2. Cele i główne obszary badań

Celem artykułu jest porównanie postaw polityków samorządowych w stolicach dwóch sąsiadujących ze sobą regionów: Opolu i Ołomuńcu. W toku analizy wykorzystano metodę badania kwestionariuszowego radnych samorządowych z kadencji 2010-2014. Badanie to jest częścią większego projektu badawczego, przeprowadzonego w 2013 roku w dziesięciu miastach w kraju ołomunieckim (Ołomuniec, Prostějov, Přerov, Šumperk i Jeseník) oraz województwie opolskim (Opole, Nysa, Głuchołazy, Kędzierzyn-Koźle i Głogówek). Do udziału w badaniach zaproszono wówczas 274 przedstawicieli samorządów⁵. W przypadku polskich miast ankietę wypełniło 84% zaproszonych polityków, w przypadku miast czeskich 40%. Kwestionariusz zawierał pytania dotyczące takich zagadnień jak np. uczestnictwo polityczne, współzrządzenie, demokracja bezpośrednia w środowisku lokalnym w dwóch miastach wojewódzkich przy założeniu, że poglądy polityków na wybieralnych stanowiskach najbardziej różnią się w kwestiach, w których polscy i czescy samorządowcy mają osobiste doświadczenie.

Przy tworzeniu ankiet zakładano, że w postawach i poglądach przedstawicieli władz lokalnych pojawiają się różnice przede wszystkim w zakresie spraw, które

⁵ W przypadku miast polskich chodzi o członków rad miejskich, w przypadku czeskich miast są to członkowie analogicznego organu nazywanego się w języku czeskim *zastupitelstvo*.

dotyczą różnic instytucjonalnych. Chodzi np. o zakres kompetencji (działania) poszczególnych reprezentantów i organów samorządu (burmistrz/prezydent, zarząd, rada), w poglądach na sposób wyboru burmistrzów/prezydentów miast, możliwości ich odwoływania itd. Zakładana rozbieżność prowadzi do wyszczególnienia trzech obszarów badawczych. Obszarem zainteresowania były poglądy samorządowców na temat: (1) wybranych projektów reform, (2) możliwości partycypacji mieszkańców i (3) tego, co możemy uznać za demokratyczny sposób sprawowania władzy. Rady miejskie mają po kilkadziesiąt członków, z których nie wszyscy udzielili odpowiedzi. W Ołomuńcu to konkretnie 24 radnych i 19 radnych w Opolu, co w pierwszym przypadku oznacza 53% uzyskanych odpowiedzi, a w drugim 79%. Te liczby nie pozwalają na uogólnianie uzyskanych wyników, nie mniej jednak przy zachowaniu należytej ostrożności pozwalają na ich porównanie.

3. Tło teoretyczne

Po ponad 25 latach od upadku muru berlińskiego i komunizmu w Europie Środkowej dysponujemy szeregiem badań i znaczną ilością literatury na temat zależności między reprezentacją polityczną i obywatelami oraz lokalną przestrzenią polityczną. Można zadawać zasadne pytania o frekwencję wyborczą, polityczne reformy na szczeblu lokalnym, efektywność zarządzania, partycypację, lokalną gospodarkę czy demokratyczne innowacje. Do dyspozycji pozostaje też szereg studiów porównawczych. Po zakończeniu pierwszej dekady istnienia samorządów badający sytuację na Łotwie, w Polsce, na Węgrzech oraz w Rumunii Glen Wright stwierdził: „Frekwencja wyborcza jako miernik politycznej kultury wskazuje na kilka ciekawych różnic między czterema badanymi krajami. Na Węgrzech i w Polsce frekwencja jest niższa i w obu krajach widoczne jest rozczarowanie tym, na co można wpłynąć na poziomie lokalnym” (Wright 2002: 392). Prawdopodobnie można założyć, że w tych krajach jako pierwszych dało się odczuć rozczarowanie, ponieważ oba państwa były liderami przemian demokratycznych, tak więc i zmęczenie demokracją naturalnie pojawiło się w nich wcześniej. Jak zauważa Wright, krytyczny stosunek wobec polityki i struktur społecznych niekoniecznie ograniczał się do poziomu parlamentarnego, ale mógł też obejmować niższe szczeble władzy. Spadająca frekwencja wyborcza nie jest co prawda jedynym kryterium służącym do oceny legitymizacji lokalnych władz, ale niewątpliwie jest to kryterium istotne. „O ile ciągle aktualna jest idea aktywności obywateli jako podstawowego składnika stabilnej i efektywnej demokracji, to przypuszczalny kryzys demokracji samorządowej ma konsekwencje sięgające daleko poza granice lokalnej społeczności” (Putnam za Gabriel 2000: 20). Próby politycznego aktywizowania obywateli prowadzą do tworzenia innowacji

demokratycznych, w których, jak się wydaje, ciągle wiodą rozwijające się nieprzerwanie demokracje zachodnie. To logiczne, bowiem podczas, gdy kraje znajdujące się w strefie wpływów Związku Radzieckiego funkcjonowały w reżimie niedemokratycznym, społeczeństwa zachodnie mogły prowadzić debaty o mniejszej czy większej roli obywatela w rządzeniu (Michels 2011). Koniec zimnej wojny, wprowadzenie demokracji, globalizacja i wreszcie wejście tzw. nowych demokracji do Unii Europejskiej pomagają zacierać te różnice.

Nadejściu transformacji ustrojowej i przywróceniu samorządów w krajach Europy Środkowej towarzyszył stopniowy rozwój badań dotyczących zmian i ewolucji lokalnych elit, sposobów kierowania i zarządzania nowymi instytucjami czy też treści polityk publicznych na poziomie lokalnym (Swianiewicz i Kurniewicz 2019). Najwięcej prac poświęcono reformom powiązanim z przywracaniem samorządu terytorialnego (Péteri 1991; Andrusz et al. 1996; Horváth 2000; Kersting, Vetter 2003; Dolnicki 2016; Izdebski 2014, Dębski 2016).

Inni autorzy badali rozwój polityki lokalnej po konsolidacji demokracji i samorządu (Baldersheim et al. 2003; Soós et al. 2002; Soós, Zentai 2005; Lazin et al. 2007; Swianiewicz 2010) i zajmowali się skutkami włączenia krajów Europy Środkowej do procesów globalizacji, integracji europejskiej i w szerszym sensie do głównego nurtu zachodniej demokracji lokalnej (Campbell, Coulson 2008; Böhm, Opióła 2019). Poza uogólniającymi analizami pojawiły się też studia przypadków konkretnych miast (Kukliński 2004, Horak 2007; Zenderowski, Krycki 2014) lub obszarów metropolitalnych (Swianiewicz, Klimska 2005; Haus et al. 2005). Na przykład Eckardt i Elander (2009) zajmują się aspektami polityki lokalnej w powiązaniu ze zmianami idącymi w kierunku demokratycznego miejskiego *governance* i wskazują na specyficzny rozwój zarządzania miastami środkowoeuropejskimi po okresie socjalizmu państwowego. Termin ten jest używany również w pracach, które nie dotyczą bezpośrednio aspektów polityki, a rozwoju miasta, urbanizacji, prywatyzacji itp. (Stanilov 2007; Tsenkova, Nedović-Budić 2006; Baraniewicz 2017).

Po roku 1990 w Europie przeprowadzono kilka międzynarodowych badań, których celem było nakreślenie postaw i poglądów wybieralnych polityków lokalnych i ich analiza. W kilku z nich uczestniczyli również czescy i polscy naukowcy. Chodzi przede wszystkim o badania *Local Democracy and Innovations* (LDI, 1991–1992), *Local Democracy and Innovations - Mapping Institutional Performance* (LDI 2, 1996), *Political leaders in European cities* (European Mayor, 2003) oraz *Municipal Assemblies in European Local Governance* (MAELG, 2008). Na podstawie badań powstał szereg studiów dotyczących jednego kraju (Swianiewicz 2008) lub prac porównawczych (Baldersheim et al. 1996; Baldersheim et al.

2003; Bäck et al 2006). Efektem końcowym ostatniego z badań jest publikacja *Local Councillors in Europe* (Egner, Sweeting, Klok 2013). Obecnie prowadzone są badania komparatywne *Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (European Mayor II).

Badania te przyniosły szereg ciekawych wyników. Na przykład na niezwykle ważne pytanie zadane 15 lat temu burmistrzom i prezydentom miast: „W jakim stopniu Pana/Pani zdaniem mieszkańcy interesują się pracą działaczy samorządowych?”, odpowiedzi, że mieszkańcy się nią nie interesują, udzieliło w Polsce 22% respondentów, na Słowacji 31%, a w Czechach nawet 43% (Baldersheim 2003: 249).

Autorzy monografii *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě* (Ryšavý, Šaradín 2011) skupili się m.in. na porównaniu czeskich i polskich przedstawicieli władz samorządowych, a konkretnie ich postaw i poglądów na wybrane kwestie polityczne. Punktem wyjścia były dla nich międzynarodowe badania dotyczące czeskich i polskich przedstawicieli władz miejskich z początkowego okresu funkcjonowania przywróconych samorządów (lata 90 ubiegłego wieku – badania *Local Democracy and Innovations*) oraz po niemal 20 latach (MAELG). Z porównania wynikało, że na początku transformacji charakterystyki samorządowców z obu krajów różniły się w wielu aspektach. Po upływie niemal dwudziestu lat profile socjodemograficzne przedstawicieli władz lokalnych obu nacji znacząco się do siebie zbliżyły. Można więc powiedzieć, że wprowadzenie demokracji spowodowało wieloaspektową homogenizację działaczy samorządowych. Różnice z początku lat 90 ubiegłego wieku można wyjaśnić odmienną drogą rozwojową obu państw w XX wieku, szczególnie w zakresie kwestii socjalnych i gospodarczych, bowiem warunki wyjściowe były w 1989 roku różne. Ciekawym jest również fakt, że w podobny sposób wyrównują się również profile polityków z Europy Środkowej i Zachodniej (zwiększająca się liczba kobiet na wybieralnych stanowiskach, średni wiek, odsetek osób z wykształceniem wyższym itp.). Odmiennie uwarunkowania kulturowe, religijne i historyczne powodują jednak, że unifikacja nie jest całkowita.

4. Wyniki badań

4.1. Stosunek do wybranych reform na poziomie lokalnym

Na początku analizie poddano reformy w zakresie polityki lokalnej. Pod pojęciem reformy należy rozumieć próby ulepszenia sposobów rządzenia na lokalnym poziomie, nie chodzi jednak o tak głębokie i daleko idące zmiany jak w przypadku innowacji demokratycznych (Markowski 2014). W różnych

badaniach dotyczących Europy i poszczególnych krajów politycy na wybieralnych stanowiskach często pytani są o swój stosunek do niektórych reform. Chodzić może o projekty, dla których punktem wyjścia jest idea *New Public Management* (por. Opióła 2017) i które dążą do zwiększenia efektywności ekonomicznej, wprowadzenia reform etycznych dotyczących urzędników i polityków na wybieralnych stanowiskach, zmian w kodeksie wyborczym czy wprowadzenia różnych innych politycznych reform. Klasycznym przykładem takich badań są te dotyczące poglądów polityków na wybieralnych stanowiskach na kwestię referendum czy wyborów bezpośrednich na stanowisko burmistrza/prezydenta miasta (Kersting, Vetter 2003). Na potrzeby badania przedstawiciele władz Ołomuńca i Opola wybrano kilka narzędzi wyszczególnionych w tabeli nr 1. Badaniu zostały poddane poglądy na ich odpowiedniość.

Tab. 1. Poglądy na wybrane projekty reform/narzędzia

	Zdecydowanie nieodpowiednie		Raczej nieodpowiednie		Raczej odpowiednie		Zdecydowanie odpowiednie		Brak odpowiedzi		Razem
	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.	
Referendum lokalne	8	0	8	5	67	37	13	47	4	11	100/100
Bezpośredni wybór burmistrza/prezydenta miasta	21	0	29	0	38	5	8	84	4	11	100/100
Referendum o odwołaniu organu władzy samorządowej/burmistrza	25	10	42	11	21	32	8	47	4	-	100/100
Procedury, dzięki którym mieszkańcy mogą przyjąć budżet miejski	17	5	58	37	13	32	0	21	12	5	100/100
Procedury, dzięki którym mieszkańcy mogą podejmować wiążące decyzje w sprawach dotyczących miasta	8	0	46	11	33	47	8	37	4	-	100/100

Oł. – Ołomuniec, Op. – Opole. Dane w tabeli w proc.

Źródło: opracowanie własne

Jeśli chodzi o referendum lokalne, to za zdecydowanie odpowiednie lub raczej odpowiednie narzędzie uznaje je 85% opolskich i 80% ołomunieckich radnych. Jeżeli porówna się tylko liczbę respondentów, którzy uznali je za „zdecydowanie odpowiednie”, dużo wyższe poparcie zanotowano u radnych opolskich.

Bardzo wyraźnie zarysowują się różnice, które wynikają z odmiennej praktyki życia politycznego. Szczególnie widoczne jest to w przypadku bezpośredniego wyboru burmistrza/prezydenta miasta – 90% opolskich radnych uznaje wybór bezpośredni za odpowiednie narzędzie, podczas gdy wśród ołomunieckich samorządowców odpowiedzi zdecydowanie odpowiedni i raczej odpowiedni udzieliła w sumie połowa ankietowanych. W tym miejscu należy zatrzymać się na kwestii bezpośredniego wyboru burmistrzów/prezydentów w kontekście czeskim. Wszystkie dotychczasowe badania realizowane wśród przedstawicieli władz samorządowych w Republice Czeskiej wskazują, że poparcie dla bezpośrednich wyborów wśród przedstawicieli samorządów lokalnych istnieje i nigdy nie spadło poniżej 50% (Jüptner 2009; Šaradín, Ryšavý 2011). Bardzo często okazywało się przy tym, że poparcie nie jest związane z wielkością gminy. Założenie, że w mniejszych gminach poparcie dla bezpośredniego wyboru burmistrza jest większe niż w dużych miastach, nie potwierdza się. Z drugiej strony wprowadzenie wyboru bezpośredniego w małych gminach byłoby łatwiejsze niż w dużych miastach (Jüptner 2012). Jednak po pierwszych bezpośrednich wyborach prezydenckich (2013) poparcie dla tego pomysłu spadło, prawdopodobnie przez negatywną kampanię wyborczą i kontrowersyjne rządy prezydenta Miloša Zemana (Červinková, Kulhavá 2013).

Opolscy radni pozytywnie opiniują możliwość odwoływania polityków. Służące do tego narzędzie popiera zdecydowana większość ankietowanych (80%), podczas gdy niemający z nim doświadczenia czescy samorządowcy w większości odrzucają je (70%) i tylko niecała jedna trzecia z nich uważa je za zasadne. Niższe poparcie wśród radnych w Ołomuńcu może wynikać nie tylko z braku doświadczeń z tym narzędziem, ale też i z poziomu debaty na temat jego wprowadzenia – w Republice Czeskiej ideę demokracji bezpośredniej i możliwości odwoływania polityków najczęściej i najgłośniej propagują populistyczne i ksenofobiczne ugrupowania takie jak *Úsvit přímé demokracie* (Świt demokracji bezpośredniej) i *Svoboda a přímá demokracie* (Wolność i Demokracja Bezpośrednia). Stosunek ekspertów do tego rozwiązania jest inny – Smith (2011) uważa odwołanie polityka za narzędzie demokratycznej legitymizacji władzy i innowację, uznaje je za dobre rozwiązanie, nie mniej jednak sposób, w jaki rozwiązanie to promują populistyczne ugrupowania, dyskredytuje je. W przypadku Polski Smith pozytywnie ocenia to, że „kworum powiązane jest z frekwencją w wyborach odwoływanego organu; to, czy referendum jest wiążące, nie jest zależne od warunków demograficznych silnie wpływających na frekwencję takich jak np. liczba mieszkańców” (Smith 2011: 342–343).

Kolejną badaną kwestią był stosunek do partycypacji obywatelskiej czy też roli mieszkańców w polityce samorządowej. Podczas kadencji 2010–2014 w obu krajach odbywały się debaty na temat różnych form partycypacji. Na podkreślenie

zasługuje fakt, że w Polsce radni mają większe doświadczenie z budżetem obywatelskim (Rachwał 2013) niż w Czechach. Debata publiczna na ten temat odbija się na poglądach opolskich samorządowców dotyczących wspierania mieszkańców przy ich włączaniu się w procedury tworzenia budżetu. Nie chodzi tu tylko o propozycję, ale o dużo dalej idące rozwiązanie polegające na tym, że radni muszą zaakceptować decyzje dotyczące części (co prawda niewielkiej) budżetu. Jako zasadne rozwiązanie ocenia to ponad połowa ankietowanych, w przypadku Ołomuńca odsetek takich odpowiedzi wynosi zaledwie 13%.

Większy poziom akceptacji dla roli mieszkańców wśród radnych Opola widoczny jest również w ich poparciu dla procedur, dzięki którym mieszkańcy mogą podejmować wiążące decyzje w sprawach dotyczących miasta. Różnice w udzielanych odpowiedziach są znaczące i wskazują na większą otwartość na partycypację obywatelską u opolskich samorządowców.

4.2. Partycypacja obywatelska

Część badania ankietowego miała na celu ustalenie, na ile politycy na wybieralnych stanowiskach są skłonni realnie wspierać włączanie się mieszkańców do polityki. Postawiono pytanie: „W których dziedzinach zaaprobowałby Pan/Pani najchętniej bezpośrednie włączenie obywateli do podejmowania decyzji organów samorządowych?”.

Tab. 2. Poglądy na włączenie mieszkańców do procesu podejmowania decyzji w radzie

	TAK	
	Ołomuniec	Opole
Tworzenie budżetu miasta	21	74
Kwestie związane z edukacją oraz placówkami szkolnymi i przedszkolnymi	42	58
Kwestie związane ze środowiskiem naturalnym	75	58
Tworzenie planu zagospodarowania przestrzennego	92	79
Zmiany urbanistyczne w mieście	54	63

Odpowiedzi „tak” podane w %.

Zródło: Badanie ankietowe Ołomuniec–Opole 2013.

Z wyników prezentowanych w tabeli nr 2 można wywnioskować, że największa różnica pojawia się w poglądach na kwestię tworzenia budżetu. Ponownie potwierdza się to, co ustalono już wcześniej: prawdopodobnie chodzi o większe doświadczenie z budżetami obywatelskimi w Polsce. Nieco silniejsze

jest również poparcie opolskich radnych dla włączania mieszkańców do współdecydowania wraz z wybieralnym organem w zakresie edukacji i kwestii urbanistycznych. Ołomunieccy samorządowcy z kolei chętnie widzieliby aktywność mieszkańców w dziedzinie środowiska naturalnego i tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku tego ostatniego swoje poparcie wyraziło 90% ankietowanych. Na tak jednoznaczne stanowisko mogło wpłynąć niedawne przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego, które poprzedziła publiczna debata i konsultacje (2012 i 2013).

4.3. Demokratyczne sprawowanie władzy

Trzecią kwestią poddaną porównaniu w badaniu poglądów i postaw radnych w obu miastach jest problem demokratycznego sprawowania władzy. Zazwyczaj w tym obszarze mieszczą się pytania dotyczące roli podmiotów politycznych, ich stosunku do obywateli, zdolność do zapewnienia przestrzeni dla ich poglądów, komunikacja z mieszkańcami itd. Ogólnie sprawdza się zasada, że lepiej poinformowany i zaangażowany obywatel ma bardziej pozytywny stosunek do demokracji w ogóle (Linek 2010). Oprócz tego szereg badań wskazuje na to, że jednym z głównych trendów we współczesnym demokratycznym sprawowaniu władzy jest wsparcie partycypacji obywatelskiej (Heinelt 2010).

Tab. 3. Mieszkańcy i demokratyczne sprawowanie władzy

	Zupełnie nieistotne		Raczej nieistotne		Raczej istotne		Bardzo istotne		Brak odpowiedzi	
	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.	Oł.	Op.
Mieszkańcy powinni aktywnie i bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu ważnych decyzji	4	0	21	11	63	53	8	32	4	7
Mieszkańcy powinni mieć możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem ważnych decyzji	0	0	4	0	63	21	30	74	3	5
Poza udziałem w wyborach mieszkańcy nie powinni mieć możliwości wpływu na działanie samorządu	25	53	30	16	25	5	8	16	12	7
Decyzje rady powinny odzwierciedlać opinie większości mieszkańców	0	0	17	5	50	32	33	58	0	5
Politycy powinni podejmować takie decyzje, jakie uważają za słuszne, niezależnie od opinii mieszkańców w danej chwili	9	37	25	32	38	5	30	16	0	10

Oł. – Ołomuniec, Op. – Opole. Dane w tabeli w proc.

Źródło: badania własne

Jak wynika z tabeli nr 3, różnice między przedstawicielami obu miast są znaczne. To, że mieszkańcy „powinni aktywnie i bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu ważnych decyzji” za istotne (suma odpowiedzi raczej istotne i bardzo istotne) uważa 85% opolskich radnych i 75% radnych ołomunieckich. Jeszcze większą rozbieżność obserwujemy w poglądach na to, czy mieszkańcy „powinni mieć możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem ważnych decyzji”. Tę kwestię za bardzo istotną uważa trzy czwarte opolskich radnych i tylko niecała jedna trzecia przedstawicieli władz Ołomuńca. Za nieistotny uważają za to radni obu miast pogląd, że mieszkańcy poza wyborami nie powinni mieć możliwości wpływu na politykę, choć bardziej przekonani są o tym samorządowcy opolscy.

Bardzo ważnym zagadnieniem w polityce jest reprezentatywność (tutaj w sensie reprezentatywności poglądów i opinii, nie w sensie socjalnym). Celem zbadania tej kwestii zapytano respondentów, na ile decyzje radnych powinny „odzwierciedlać opinie większości mieszkańców”. Stwierdzenie to za istotne uważa 90% opolskich i ok. 80% ołomunieckich radnych. Ostatnie pytanie związane było z poprzednim, dzięki któremu ustalono, że radni w zdecydowanej większości uważają, że powinni głosować zgodnie z opinią publiczną. Jednak pogląd, że politycy „powinni podejmować takie decyzje, jakie uważają za słuszne, niezależnie od opinii mieszkańców w danej chwili” za istotny uważa prawie 70% ołomunieckich radnych, co jest poniekąd sprzeczne z poprzednimi odpowiedziami i ze stanowiskiem, że obywatele powinni uzyskać możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem ważnych decyzji. Stan ten można interpretować następująco: wybieralni politycy co prawda wysłuchają obywateli i są gotowi reprezentować opinię publiczną, ale kiedy dojdzie do głosowania, podejmują decyzję według własnego uznania. W przypadku opolskich radnych nie obserwujemy takiej sprzeczności. Mają oni zupełnie inny pogląd w tej kwestii – popiera je jedynie jedna piąta z nich.

5. Konkluzje

Artykuł miał za zadanie pokazać, jakie stanowiska zajmują ołomunieccy i opolscy radni w kadencji 2010–2014 wobec wybranych narzędzi związanych z partycypacją i demokratycznym sposobem sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Głównym celem badania było sprawdzenie, na ile istotnym dla poparcia dla tych narzędzi i propozycji rozwiązań czynnikiem jest posiadanie wcześniejszego z nimi doświadczenia. Porównanie konkretnych poglądów i postaw ołomunieckich i opolskich radnych rzeczywiście potwierdziło wcześniejsze założenie, że odpowiedzi w obu miastach będą różniły się w zależności od doświadczenia z elementami instytucjonalnej organizacji działania lokalnego samorządu, takimi jak wybór bezpośredni burmistrzów/prezydentów miast czy możliwość

odwoływania polityków z pełnionej funkcji. Badanie wykazało również różnice w zakresie otwarcia na obywateli, szczególnie w kwestii poparcia dla stwierdzenia, że politycy na wybieralnych stanowiskach powinni interesować się ich opinią oraz kierować się nią w swoich działaniach. Opolscy radni w większości poglądów biorą pod uwagę zdanie mieszkańców i w większej mierze akceptują stanowisko mówiące, że politycy powinni bardziej kierować się w działaniu opinią publiczną.

Potwierdziło się również założenie, że doświadczenie z pewnymi narzędziami i praktykami odbija się na stanowiskach dotyczących włączania obywateli do procesu decyzyjnego. Widoczne było to szczególnie w przypadku tworzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego w Ołomuńcu, przy którego ostatniej wersji przedstawiciele władz miasta zauważalnie dążyli do włączenia mieszkańców do procesu decyzyjnego. Jeżeli dana praktyka się sprawdza, radni ją popierają.

Badanie komparatystyczne dwóch regionów, a konkretnie dwóch miast będących stolicami regionów, sugeruje, że inspiracji do przeprowadzania reform i wprowadzania demokratycznych innowacji na poziomie polityki lokalnej nie trzeba szukać wyłącznie w Europie Zachodniej. Inspirujące mogą być również doświadczenia z bliższego otoczenia.

Literatura:

Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I. (red.). (1996). *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (red.). (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baldersheim, H. (2003). Towards normalisation of local democracy in East-Central Europe. W: H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (red.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Laske+Budrich, s. 241–261.

Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., Swianiewicz, P. (red.). (1996). *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Boulder. Oxford: Westview Press.

Baldersheim, H., Illner, M., Wollmann, H. (red.). (2003). *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich.

Baraniewicz, S. (2017). Miasta przyszłości – między oczekiwaniami a rzeczywistością. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie*, z. 104, s. 115-129.

Berlińska, D. (1999). *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości*. Opole: PIN Instytut Śląski.

- Berlińska, D. (2018). Wspólnota lokalna i samorządność. *Studia Śląskie t. 83*, s. 41-63.
- Böhm, H., Opióła, W. (2019). Czech-Polish Cross-Border (Non) Cooperation in the Field of the Labor Market: Why Does It Seem to Be Un-De-Bordered?. *Sustainability*, 11(10), 2855.
- Bujak, P. (2016). Tożsamość śląska. Rzeczywistość czy XX-wieczna kreacja? *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 4, nr 1, s. 61–74.
- Campbell, A., Coulson, A. (red.). (2008). *Local Government in Central and Eastern Europe*. London and New York: Routledge.
- Červinková, M., Kulhavá, L. (2013). Karel Schwarzenberg a Miloš Zeman: Pozitivní a negativní kampaň k prezidentským volbám. *Naše společnost*, t. 11, nr 2, s. 16–29.
- Dębski, S. (2016). *Samorząd terytorialny w Polsce : tradycja a współczesne przemiany polityczne*. Starogard Gdański: Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Eckardt, F., Elander, I. (red.). (2009). *Urban Governance in Europe*. Berlin: BWV.
- Egner, B., Sweeting, D., Klok, P.-J. (red.). (2013). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Gabriel, O.W. (2000). Introduction. W: O.W. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, H.V. Savitch (red.), *Urban Democracy*. Opladen: Leske+Budrich, s. 9–27.
- Ganowicz, E., Rubisz, L., Sztwiertnia, R. (red.). (2013). *Cities in Transition. Urban Governance in Olomouc Region and Opole Voivodeship*. Olomouc: Civipolis.
- Haus, H., Heinelt, H., Stewart, M. (red.). (2005). *Urban Governance and Democracy*. London, New York: Routledge.
- Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*. London, New York: Routledge.
- Horak, M. (2007). *Governing the Post-Communist City: Institutions and Democratic Development in Prague*. Toronto: University of Toronto Press.
- Horváth, T. (red.). (2000). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Heffner, K. (2017). Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju miasta Opola. *Studia Śląskie*, t. 80, s. 45-68.
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Jüptner, P. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*, t. 1, nr 3, s. 305–331.
- Jüptner, P. (2012). Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, t. 4, nr 3, s. 232–245.

- Kersting, N., Vetter, A. (red.). (2003). *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske+Budrich.
- Kukliński, A. (red.). (2004). *Globalizacja Warszawy – strategiczny problem XXI wieku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rewasz.
- Lazin, F., Evans, M., Hoffmann-Martinot, V., Wollmann, H. (red.). (2007). *Local Government Reforms in Countries in Transition*. New York: Lexington Books.
- Linek, L. (2010). *Zrazení snu? Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Markowski, R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorią w praktykę*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, t. 77 nr 2, s. 275–293.
- Opiola, W. (2017). *Diagnoza współpracy pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie opolskim*. Opole: Stowarzyszenie Europa Iuvenis.
- Péteri, G. (red.) (1991). *Events and Changes. The First Steps of Local Transition in East-Central Europe*. Budapest: L&D Foundation.
- Pizzi, K., Weiss-Sussex, G. (2011). Introduction. W: K. Pizzi, G. Weiss-Sussex (red.), *The Cultural Identities of European Cities*. Bern: Peter Lang, s. 1–5.
- Ptáček, P., Szczyrba, Z., Fňukal, M. (2007). Proměny prostorové struktury města Olomouce s důrazem na rezidenční funkce. *Urbanismus a územní rozvoj*, 10(2), s. 19-26.
- Rachwał, M. (2013). Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych. *Przegląd Politologiczny*, nr 4, s. 173–185.
- Ryšavý, D., Šaradín, P. (2011). *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Smith, M. (2011). Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě. *Sociológia*, t. 43, nr 4, s. 338–361.
- Soós, G., Tóka, G., Wright, G. (red.). (2002). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Soós, G., Zentai, V. (red.). (2005). *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Stanilov, K. (red.). (2007). *The Post-Socialist City*. Dordrecht: Springer.
- Swianiewicz, P. (2008). Portret radnego 2007. *Samorząd Terytorialny*, z. 4, s. 5–16.
- Swianiewicz, P. (red.). (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.

Swianiewicz, P., Klimska, U. (2005). Polish Metropolitan Areas: Vanilla Cities, Sandwich Suburbs. W: F. Lazin (red.), *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 297–328.

Swianiewicz, P., Kurniewicz, A. (2019). Wyjście z cienia? Obecność studiów samorządowych w Europie Środkowej i Wschodniej w nauce europejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(75), s. 28-51.

THE (2016). The Times Higher Education World University Rankings, <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings> (dostęp: 17.6.2017).

Tsenkova, S., Nedović-Budić, Z. (red.). (2006). *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Szczepański, M.S. (2005). Społeczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny. W: W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wright, G. (2002). Assessment of Progress Toward Local Democratic Systems. W: G. Soós, G. Tóka, G. Wright (red.), *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, s. 371–408.

Zenderowski, R., Krycki, M. (2014). Public diplomacy w miastach podzielonych granicą państwową. Przykład Cieszyna i Czeskiego Cieszyna (Český Těšín). *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, 2(2), s. 206-227.

Opinions and attitudes of political representatives of Opole and Olomouc

Abstract:

The paper presents research that was conducted during the term of office 2010–2014 among elected representatives of the cities of Opole and Olomouc. The aim of the research was to compare attitudes of local representatives, councillors of the given cities, toward selected reforms and particular tools devised to enhance civic participation and local democratic governance. The authors argue that attitudes and opinions of the representatives of both cities differ primarily in those areas in which they have own experience within the existing institutional setting (local referendum, participatory budgeting etc.).

Keywords:

councillors, attitudes, reforms, Opole, Olomouc