

Kapitał obywatelski społeczności lokalnych

Redakcja naukowa: Cezary Trutkowski

Anna Dąbrowska

Adam Gendźwił

Joanna Konieczna-Sałamatin

Mikołaj Lewicki

Sławomir Mandes

Kacper Pobłocki

Cezary Trutkowski

Dariusz Wojakowski



Wydawnictwo
Naukowe
SCHOLAR

Kapitał obywatelski społeczności lokalnych

Demokracja może przetrwać tylko wtedy, gdy będzie silna, zabezpieczona nie przez wielkich przywódców, lecz przez kompetentnych, odpowiedzialnych obywateli. Skuteczne dyktatury wymagają wielkich wodzów. Skuteczne demokracje potrzebują wielkich obywateli. Jesteśmy wolni tylko wtedy, gdy jesteśmy obywatelami, a nasza wolność i równość są tak trwałe, jak nasze obywatelstwo. (...) Nie rodzimy się obywatelami, lecz stajemy się nimi na skutek obywatelskiej edukacji i zaangażowania politycznego w wolnym państwie.

Benjamin R. Barber

“Strong Democracy. Participatory
Politics for a New Age”

Kapitał obywatelski społeczności lokalnych

Redakcja naukowa: Cezary Trutkowski

Anna Dąbrowska

Adam Gendźwiłł

Joanna Konieczna-Sałamatin

Mikołaj Lewicki

Sławomir Mandes

Kacper Pobłocki

Cezary Trutkowski

Dariusz Wojakowski



Recenzenci

dr hab. Barbara Lewenstein, prof. UW

dr hab. Barbara Gąciarz, prof. AGH w Krakowie

Projekt okładki: Studio UL

Redaktor prowadzący: Mikołaj Bojnarowicz

Redakcja: Zespół

Korekta: Małgorzata Tarnowska

Redakcja techniczna: Cyprian Pietrykowski

Copyright © by Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2024

Copyright: © for this edition by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.,
Warszawa 2024

Publikacja powstała w ramach projektu „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych”. Projekt był finansowany przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny, a jego realizacja była koordynowana przez Zofię Penzę-Gabler (w okresie od kwietnia 2021 do marca 2023 r.) oraz Barbarę Wilkołazką (w okresie od kwietnia 2023 do kwietnia 2024 r.).

ISBN 978-83-68091-01-4

Wydanie cyfrowe: DOI 10.7366/9788368091014

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa

tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21

dział handlowy: jak wyżej, w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Printed in Poland

Spis treści

Cezary Trutkowski

Wprowadzenie. Rozwój lokalny – w stronę końca pewnej epoki 7

Cezary Trutkowski

Rozdział 1. Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego 24

Anna Dąbrowska

Rozdział 2. Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji – doświadczenia europejskie 59

Sławomir Mandes

Rozdział 3. Formowanie się więzi społecznych i charakter powiązań. . . 117

Mikołaj Lewicki

Rozdział 4. Grupy interesu na poziomie lokalnym – powstawanie, artykulacja i ich znaczenie dla wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych 154

Kacper Pobłocki

Rozdział 5. Mobilizacja 201

Adam Gendźwił

Rozdział 6. Przywództwo lokalne i formy kontroli nad lokalnymi zasobami. Koncepcje, problemy, pytania 227

Dariusz Wojakowski

Rozdział 7. Raport regionalny z badania terenowego w województwie podkarpackim	252

Mikołaj Lewicki

Rozdział 8. Raport regionalny z badania terenowego w województwie pomorskim	285

Joanna Konieczna-Salamatin

Rozdział 9. Demokracja lokalna w działaniu – wyniki badań sondażowych.....	326

Anna Dąbrowska

Rozdział 10. Kompetencje i poczucie sprawstwa podstawowymi czynnikami aktywności obywatelskiej?.....	360

Sławomir Mandes

Rozdział 11. Znaczenie więzi społecznych dla budowania potencjału społeczności lokalnych.	385

Mikołaj Lewicki

Rozdział 12. Mobilizacja i grupy interesu jako czynniki zwiększające aktywność mieszkańców? Instytucjonalizacja działania grupowego w społecznościach lokalnych.	410

Adam Gendźwił

Rozdział 13. Funkcje i dysfunkcje przywództwa lokalnego w świetle wyników badań	446

Cezary Trutkowski

Zakończenie. Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizją samorządności lokalnej	463

Aneks. Informacje na temat zrealizowanych badań.	503

Autorzy	511

Cezary Trutkowski

WPROWADZENIE

Rozwój lokalny – w stronę końca pewnej epoki

Tytuł tej książki miał brzmieć inaczej – taki był przynajmniej początkowy zamysł autorów tekstów zamieszczonych w niniejszym tomie, których połączyła debata nad czynnikami decydującymi, w długiej perspektywie, o możliwościach rozwojowych społeczności lokalnych. W początkowych fazach pracy nad publikacją skupialiśmy się na grupie koncepcji związanych z pojęciem rozwoju społecznego (*community development*) i bardziej wąsko rozumianymi czynnikami wpływającymi na identyfikację i wzmacnianie potencjałów rozwojowych wspólnot samorządowych (powiązanymi z niejednoznacznym w tłumaczeniu na język polski określeniem *community capacity building*). Debaty te doprowadziły nas do przekonania, że wyczerpuje się model rozwojowy przyjęty na początku transformacji ustrojowej i kultywowany w Polsce lokalnej od ponad trzech dekad. Przeprowadzone przez nas badania wskazują bowiem, że modernizacja i rozwój wsparty w głównej mierze na inwestycjach infrastrukturalnych nakierowanych na poprawianie warunków życia w jednostkach samorządowych niekoniecznie muszą dalej korelować z poprawą jakości życia ich mieszkańców. W konsekwencji doszliśmy do wniosku, że w analizach dotyczących perspektyw rozwojowych gmin i społeczności lokalnych w Polsce czegoś brakuje.

Sukcesy samorządu terytorialnego w zmienianiu Polski są niezaprzeczone. Świadczą o nich tysiące kilometrów wybudowanych dróg oraz sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, wzniesionych oczyszczalni, instalacji utylizacji odpadów, wyremontowanych szkół, domów kultury, placów zabaw, setki nowych basenów, hal sportowych, odnowionych rynków, deptaków, parków. Wszystkie te zmiany bardzo dobrze widać w statystykach publicznych. Liczba kilometrów dróg gminnych o nawierzchni twardej podwoiła się

w latach 2001–2022¹. Od początku transformacji długość wodociągowej sieci rozdzielczej wzrosła (w skali kraju) ponad trzykrotnie (z 93 187 km w 1990 r. do 316 685 km w 2021 r.), a długość sieci kanalizacyjnej – niemal siedmiokrotnie (z 26 514 km w 1990 r. do 177 614 km w 2022 r.)². Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków tylko w ciągu ostatniego dwudziestolecia (2002–2022) wzrósł o niemal 20 punktów procentowych (z 56,65% w 2002 r. do 76,7% w 2022 r.).

Zmiany materialne widać nie tylko w infrastrukturze technicznej. Także sfera edukacji, kultury, sportu i rekreacji odnotowała znaczny przyrost nakładów inwestycyjnych, skutkujących odnowieniem lub powstaniem nowej infrastruktury. W latach 2003–2022 przybyły w skali kraju 242 obiekty, które Główny Urząd Statystyczny zbiorczo ujmuje w statystyce jako „centra, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice” (w 2022 r. było ich łącznie 3958). O skali zmian mogą również świadczyć dane dotyczące liczby placówek w tej kategorii przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami poruszających się na wózkach inwalidzkich (co można przynajmniej po części interpretować w kategoriach przedsięwzięć remontowych istniejącej bazy lokalowej) – tylko w ciągu siedmiu lat (2012–2019) przybyły w skali kraju 842 takie obiekty. Co prawda ubyło bibliotek (z filiami), których liczba zmniejszyła się o około 20% (9505 obiektów w 1995 r. *versus* 7638 obiektów w 2022 r.), ale dane dotyczące przystosowania tych obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (a więc po części wskazujące na modernizację bibliotecznej infrastruktury) mogą świadczyć o dość dużej skali nakładów inwestycyjnych (dotyczy to zmian w 1295 obiektach w latach 2009–2019). Ponadto w gminach w okresie 2010–2022 powstały 323 hale sportowe i zbudowano 136 sal gimnastycznych, a w samych miastach w latach 2004–2022 przybyło 806 obiektów określanych w statystykach Głównego Urzędu Statystycznego jako „parki spacerowo-wypoczynkowe”. Inwestycje te przynoszą oczywiście rezultaty: liczba kół, klubów i sekcji prowadzonych w domach kultury w ciągu dwudziestu lat wzrosła ponad trzykrotnie (z 6939 w 2003 r. do 23 348 w 2022 r.), a liczba osób korzystających z tej oferty – ponad dwukrotnie (z 202 552 osób w 2003 r. do 454 999 osób w 2022 r.), choć trudno do końca orzec, czy w skali kraju 450 tysięcy uczestników zajęć prowadzonych przez placówki kultury to dużo, czy mało.

Jedną z najbardziej kosztochłonnych sfer działalności samorządów terytorialnych są nakłady na edukację. Na ich wysokość w znacznym stopniu

¹ Te i pozostałe dane statystyczne pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (stan na 21 stycznia 2024 r.).

² Dane na podstawie: *ibidem*; Korał, Pełka 1995.

wpływają decyzje podejmowane na poziomie centralnym, które skutkują luką finansową w samorządowych budżetach (Siwek 2021; Czudec 2021). Niemniej nakłady inwestycyjne ponoszone w tym obszarze przez jednostki samorządu terytorialnego przyniosły m.in. znaczny wzrost liczby miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych (w 2014 r. na tysiąc dzieci w gminach przypadało 695 miejsc, a w 2018 r. – 808 miejsc), w wyniku czego odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną i innymi formami wychowania przedszkolnego wzrósł z 40,9% w 2005 r. do 92,7% w 2022 r.

Wysiłki podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz poprawy lokalnych warunków życia są wyraźnie widoczne także w dostępnych danych finansowych. Samorządy od wielu lat utrzymują wydatki inwestycyjne na bardzo wysokim poziomie mimo fluktuacji wynikających z cykli realizacji budżetów Unii Europejskiej, a tym samym dostępności środków zewnętrznych, po które mogą sięgać (Swianiewicz, Łukomska 2020). Choć ostatnie lata, na skutek wdrażanych przez rząd zmian podatkowych, przyniosły, szczególnie w większych ośrodkach miejskich, wyraźne zmniejszenie nadwyżki operacyjnej – a zatem wysokości środków, które samorządy mogą przeznaczać m.in. na finansowanie różnego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych (Bitner, Sierak 2022) – to całościowo rzecz ujmując, dotychczasowe osiągnięcia samorządów są tu niezaprzeczalne.

Inwestycyjne nastawienie władz samorządowych wyraźnie identyfikują także badania społeczne. Zgodnie z wynikami sondażu przeprowadzonego w 2016 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wśród 1703 sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego (68,7% populacji) inwestycje infrastrukturalne znajdowały się na pierwszym miejscu priorytetów władz samorządowych w 86,4% gmin, znacznie wyprzedzając „podnoszenie jakości usług publicznych” (31,6%) oraz „stabilizację budżetu gminy/miasta” (31,3%) (Trutkowski 2016). Podobne rezultaty przyniósł sondaż zrealizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej pięć lat później wśród 2123 sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego (reprezentujących niemal 86% jednostek gminnych) – tym razem „inwestycje infrastrukturalne” jako priorytet polityki lokalnej wskazało 81,7% respondentów, którzy na drugim miejscu umieścili „stabilizację budżetu gminy/miasta” (33,8%), a na trzecim – „podnoszenie jakości usług publicznych/komunalnych” (30,7%) (Konieczna-Sałamatin 2021). Również skarbnicy jednostek samorządowych wskazują działania inwestycyjne na pierwszym miejscu – w badaniach zrealizowanych w 2019 r. 87,1% respondentów potwierdziło prymat inwestycji infrastrukturalnych nad innymi sprawami wśród priorytetów władz lokalnych (Kopańska 2019).

Mieszkańcy gmin, jak to już wielokrotnie wskazywano, dostrzegają i doceniają pozytywne zmiany zachodzące w ich bezpośrednim otoczeniu. Centrum Badania Opinii Społecznej w realizowanych cyklicznie pomiarach potwierdza, że samorząd terytorialny od lat cieszy się wysokim poparciem społecznym (sięgającym 70% ocen pozytywnych³). Również badania zrealizowane ostatnio przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (por. Trutkowski 2023; Konieczna-Sałamatin [w niniejszym tomie]) wskazują, że aż 91% Polaków pozytywnie ocenia swoją gminę (swoje miejsce zamieszkania) jako miejsce do życia (27,2% „zdecydowanie dobrze”, 63,9% „raczej dobrze”), a jedynie 5,5% respondentów przyznaje działalności wójta, burmistrza lub prezydenta ocenę negatywną (1 lub 2 w skali ocen szkolnych od 1 do 6). Dla porównania – 41% wystawiło liderom oceny najwyższe (5 lub 6).

Rozwój nie zrównoważony

W tym miejscu warto zauważyć, że na początku lat 90. XX w. jednostki samorządowe startowały ze względnie podobnego poziomu rozwoju infrastrukturalnego i gospodarczego. Choć dane wskazują na występowanie pewnych warunkowanych historycznie różnicowań (Smętkowski, Płoszaj, Rok 2016), to można ogólnie przyjąć, że wszędzie infrastruktura techniczna była w podobnie w złym stanie, a często w istotnych obszarach w ogóle nie istniała lub była dalece niewystarczająca. Przedstawione wcześniej dane statystyczne, nawet jeśli ich zakres jest jedynie wyrywkowy, wyrażnie to obrazują. Ponad trzydzieści lat funkcjonowania władz lokalnych, w sytuacji ograniczonych zasobów, którymi samorządy dysponowały, było naznaczone stosunkowo prostymi wyborami zarządczymi – wiadomo było, że przede wszystkim należy inwestować w uzupełnienie podstawowych braków w infrastrukturze technicznej, tak aby zapewnić mieszkańcom względnie dobre, a obecnie już w wielu wypadkach bardzo dobre warunki życia. Oczywiście nie chcę przez to powiedzieć, że zarządzanie jednostkami samorządowymi w warunkach ciągłego niedoboru środków było czy jest proste, ale z pewnością na początku transformacji czy na przełomie XX i XXI w. określaniu priorytetów rozwojowych nie towarzyszyły szczególne rozterki czy dylematy (a jak wskazują przytoczone wyżej opinie skarbników i sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego, nadal nieszczególnie towarzyszą). Ilustrują to zarówno badania społeczne (por. Trutkowski 2016; Gendźwiłł,

³ CBOS 2023.

Wiszejko-Wierzbicka 2022), jak i weryfikacja danych statystycznych. Należy przy tym podkreślić, że priorytety działalności władz samorządowych nie były kształtowane w próżni – mieszkańcom przede wszystkim zależało na realizacji „twardych inwestycji”, rzutujących na codzienne warunki życia. Dlatego woda w kranie, lepsze drogi, sprawnie działające oświetlenie uliczne czy dostępna kanalizacja tłumili artykulację innych potrzeb czy wiązały się z obojętnością wobec pojawiających się różnych inicjatyw, wymagających przecież na ogół dodatkowego finansowania. Prowadzone badania potwierdzają, że „wizerunek samorządu często kreowany jest na podstawie sukcesów w realizacji inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych (np. budowa dróg, mostów, obiektów użyteczności publicznej). Są one widoczne, dyskutowane przez lokalne społeczności i zwykle postrzegane jako dowód sprawności władz lokalnych” (Gendźwiłł, Wiszejko-Wierzbicka 2022, s. 14).

Tymczasem rozwój lokalny nie powinien być sprowadzany wyłącznie do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Poprawa warunków życia nie zawsze będzie bowiem skutkowała adekwatną poprawą jego jakości – nie musi przyczyniać się do redukcji biedy, zmniejszenia wykluczenia społecznego czy ograniczenia skali innych lokalnie występujących problemów społecznych (Lele 1991; Gąciarz, Bartkowski 2012). Nie musi także prowadzić do realizacji aspiracji życiowych członków społeczności lokalnych czy przyczyniać się do poprawy ich szeroko rozumianego dobrostanu. „Zrównoważony rozwój powinien integrować trwałość społeczną, środowiskową i ekonomiczną i wykorzystywać wszystkie trzy w celu zainicjowania trwałego rozwoju” (Goodland 1995, s. 4)⁴, co według Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju oznacza zaspokajanie potrzeb obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości zaspokajania takich potrzeb w przyszłości⁵. W ujęciu całościowym trwałość rozwoju będzie zatem zależeć od zachowania właściwych relacji między wykorzystaniem zasobów znajdujących się w dyspozycji samorządu a zachowaniem trwałości (lub poprawy) stanu środowiska naturalnego i długofalowym zaspokajaniem potrzeb społecznych. Innymi słowy, koncepcja zrównoważonego rozwoju kładzie nacisk na trwały rozwój (a przynajmniej trwałe podtrzymywanie) różnych typów kapitałów znajdujących się w dyspozycji społeczności: ekonomicznego, infrastrukturalnego, przyrodniczego, ludzkiego i społecznego. W wymiarze realizacji lokalnych polityk publicznych równoważenie procesów rozwojowych oznaczać przy tym będzie integrację celów, gdy pozwalają na to możliwości, oraz osiąganie kompromisów, gdy

⁴ Robert Goodland wykorzystuje tu angielski termin *sustainable* dla oddania dwóch ważnych aspektów rozwoju jednocześnie – zarówno jego zrównoważenia, jak i trwałości w czasie.

⁵ WCED 1987.

integracja jest niemożliwa (Dalal-Clayton *et al.* 1994). Jak zauważają Barbara Gąciarz i Jerzy Bartkowski, rozwój zrównoważony „nie może być podporządkowany jednostronnie celom związanym wyłącznie z jednym z ładów, np. nie można osiągnąć długotrwałego wzrostu gospodarczego, nie zapewniając zarazem wzrostu spójności społecznej (w tym m.in. zmniejszania rozwarstwienia społecznego, wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji) lub dopuszczając do niszczącego wpływu produkcji i konsumpcji na środowisko i zasoby przyrodnicze” (Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 45). Liczne przykłady badań prowadzonych na świecie wskazują, że brak zrównoważenia lokalnych polityk rozwojowych może prowadzić w wymiarze środowiskowym m.in. do niekontrolowanej urbanizacji, a w konsekwencji do zmian klimatycznych, ubożenia użytków rolnych, zanieczyszczenia wód, zwiększenia produkcji odpadów czy niszczenia bioróżnorodności (Abdulkarim 2023). W sferze społecznej skutki dotyczą zaś m.in. pogłębiania się nierówności, zwiększania skali ubóstwa, ograniczania dostępu do edukacji, kultury, ochrony zdrowia i innych podstawowych usług (por. m.in. Wilkinson, Pickett 2009; Sen 1999; Strange, Bayley 2008).

Dane wskazują, że zasady prowadzenia procesów zgodnych z koncepcjami zrównoważonego rozwoju jak dotąd raczej się w Polsce nie przyjęły. Jak ustaliła Aneta Mikuła na podstawie analizy dwudziestu pięciu wybranych wskaźników pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, „jedynie 3% analizowanych jednostek [powiatów], głównie powiatów ziemskich, wykazywało zgodny poziom rozwoju we wszystkich trzech aspektach zrównoważonego rozwoju (tj. znajdowały się w tej samej grupie rozwoju środowiskowego, społecznego i gospodarczego)” (Mikuła 2020, s. 246). Co więcej: „[...] analiza ta pozwoliła zidentyfikować aspekt, który w największym stopniu utrudnia zrównoważony rozwój. Dla 18% powiatów był to aspekt społeczny, dla 56% powiatów był to aspekt środowiskowy, a dla 26% powiatów był to aspekt ekonomiczny” (Mikuła 2020, s. 247). Do podobnych wniosków, tyle że dotyczących poziomu gminnego, doszły Dorota Dymek i Jolanta Jóźwik (2022) na podstawie analizy osiemnastu wskaźników statystycznych odnoszących się do jednostek gminnych. Zgodnie z ich ustaleniami w skali kraju widoczne są „wyraźne dysproporcje zarówno w poziomie rozwoju gmin w poszczególnych wymiarach zrównoważonego rozwoju, jak i w rozkładzie przestrzennym dominujących wymiarów [...]. W całej Polsce najczęściej swoją obecność zaznaczał wymiar środowiskowy, następnie gospodarczy, a najrzadziej społeczny” (Dymek, Jóźwik 2022, s. 44). Autorki wykazały przy tym, że jedynie 7% gmin w Polsce charakteryzuje się zrównoważonym rozkładem wyników we wszystkich osiemnastu analizowanych wskaźnikach.

W tym miejscu należy jednak poczynić pewne zastrzeżenie – wskaźniki społeczne analizowane przez autorki obu przytoczonych prac, obejmujące przede wszystkim obszary demografii i edukacji, sferę ochrony zdrowia, wzorców konsumpcji i rynku pracy, pokazują pewne zjawisko, ale go do końca nie objaśniają. Nie odnoszą się bowiem do uwzględnianych w wielu innych analizach kwestii związanych z procesami demokratycznymi czy udziałem obywateli w konsultowaniu i podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym (por. Paunovic *et al.* 2023; OECD 2001). Wymagają zatem uzupełnienia w wymiarze zachodzących procesów społecznych. Podobnie konieczne jest zastrzeżenie dotyczące analizy aspektów środowiskowych zróżnicowanego rozwoju. Jak przekonująco wykazali Daniel Budzeń i Kamila Marchewka-Bartkowiak (2022), poziom wydatków zrównoważonych środowiskowo w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest warunkowany przede wszystkim dostępnością funduszy europejskich i wprost wynika z osiągania celów klimatycznych Unii Europejskiej. „Do wzrostu poziomu zielonych wydatków istotnie przyczyniły się środki pochodzące z UE i innych źródeł. W latach 2018–2019, kiedy te wydatki były najwyższe, towarzyszył im najwyższy udział środków zewnętrznych w strukturze źródeł finansowania wydatków zrównoważonych środowiskowo” (Budzeń, Marchewka-Bartkowiak 2022, s. 50).

Należy zatem zauważyć, że procesy rozwojowe, które mogliśmy obserwować w Polsce w ostatnim trzydziestoleciu, nie miały charakteru zrównoważonego (w znaczeniu odmiennej skali przedsięwzięć realizowanych w poszczególnych sferach kształtowania rozwoju: gospodarczej, technicznej – obejmującej inwestycje w infrastrukturę – społecznej i środowiskowej). Co więcej, jak podkreślają Barbara Gąciarz i Jerzy Bartkowski, rozwój infrastrukturalny często był związany z konsumpcją środków europejskich służącą odpowiedzi na aktualne wyzwania, a nie z długofalowym inwestowaniem w tworzenie kapitałów rozwojowych: „[...] zwraca uwagę zmarginalizowanie przedsięwzięć związanych z absorpcją innowacyjnych technologii, budowaniem społeczeństwa informacyjnego, czy też podrzędna pozycja projektów miękkich, związanych chociażby z podnoszeniem jakości kapitału ludzkiego” (Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 73). Niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy trzeba sobie uzmysłowić, że wzrost gospodarczy, choć prowadził do stworzenia pożądaných warunków życia, wiązał się z zaspokojeniem tylko części potrzeb życiowych mieszkańców gmin. A to oznacza, że potrzeby wyższego rzędu, jak ująłby to Abraham Maslow (1954), czy potrzeby integracji i rozwoju osobistego, jak przedstawia je Clayton Alderfer (1966; 1969), w wielu wypadkach pozostawały niezaspokojone.

Niewątpliwy sukces samorządów terytorialnych w realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych wiązał się z określoną inwestycyjną specjalizacją administracji, często budowaną kosztem mniejszej uwagi poświęcanej np. aktywności mieszkańców czy działalności instytucji kultury. Ta ostatnia sfera, jak wskazują badania, w wielu wypadkach również była zresztą postrzegana przede wszystkim przez pryzmat inwestycji w infrastrukturę lokalową, a działalność programowa instytucji kultury niejako planowo przegrywała z twardymi potrzebami inwestycyjnymi, niejednokrotnie definiowanymi jako ważniejsze, pilniejsze, bardziej niezbędne (Trutkowski 2015). Miało to konsekwencje dla procesów stymulowania rozwoju społecznego, które w oczach wielu liderów samorządowych nie znajdowały żadnego zrozumienia. Na marginesie warto tu przytoczyć ciekawą obserwację Artura Kacprzaka, który po zweryfikowaniu sytuacji w 370 miastach w Polsce doszedł do wniosku, że politykę społeczną w polskich samorządach „przyjęło się kojarzyć z udzielaniem pomocy, wydawaniem zapomóg, wypłacaniem świadczeń i zasiłków czy przyznawaniem lokali komunalnych”⁶, z kolei „lokalizowanie partycypacji i konsultacji w strukturach organizacyjnych miejskich urzędów przysparza bardzo nieoczywistych odkryć w kwestii faktycznej definicji polityki społecznej” (Kacprzak 2024, s. 34). Owszem, istnieją miasta (np. Pruszków), gdzie w strukturach organizacyjnych urzędów wydzielono wydziały innowacji społecznych czy inaczej nazywane jednostki odpowiedzialne za współpracę z organizacjami społecznymi, co jednak nie zmienia faktu, że w dalszym ciągu, jak słusznie zauważają Adam Gendźwiłł i Dorota Wiszejko-Wierzbicka (2022, s. 14): „[...] w szerszym kontekście nacisk na działania inwestycyjne powoduje marginalizowanie przedsięwzięć nakierowanych na usługi publiczne, zaspokajanie społecznych potrzeb czy angażowanie we wspólne działania z mieszkańcami”.

Rozwój nierównomierny przestrzennie

Drugim problemem związanym z modernizacją, którego Polska doświadczyła w ciągu ostatnich dekad, jest nierównomierność rozwoju jednostek samorządowych w skali kraju, co oznacza, że poszczególne typy samorządów rozwijały się w różnym tempie, a rozwój ten charakteryzował się dużymi dysproporcjami regionalnymi i przestrzennymi w obszarze regionów. Według

⁶ Niektórzy badacze (por. Szarfenberg 2024) zwracają uwagę na tę kwestię, pisząc nie o „polityce społecznej”, lecz o „polityce socjalnej”.

Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w 2017 r. Polska znajdowała się w pierwszej piątce krajów o największych regionalnych różnicach w rozwoju gospodarczym, a latach 2008–2017 odnotowała drugą co do wielkości dynamikę wzrostu dysproporcji regionalnych wśród krajów zrzeszonych w tej organizacji (OECD 2021, s. 9). Do podobnych wniosków prowadzą analizy z wykorzystaniem wskaźników *human development index*, aplikowanych do danych z poziomu regionalnego i lokalnego. Zgodnie z ich wynikami mieliśmy w Polsce do czynienia zarówno ze zwiększaniem się dysproporcji rozwojowych między województwami (Hozer-Koćmiel 2018; Kasztelan, Hawlena 2020; Pawlas 2017), jak i ze znacznym różnicowaniem skutków procesów rozwojowych wśród powiatów grodzkich i ziemskich (Sompolska-Rzechuła 2016; Gąciarz, Bartkowski 2012). Dysproporcje te znajdowały wyraz m.in. w zjawisku metropolizacji rozwoju – jak zauważyły Iwona Laskowska i Barbara Dańska-Borsiak (2018), istotny wzrost gospodarczy i sukces w rozwoju infrastrukturalnym można było obserwować przede wszystkim w wielkich miastach i ich podregionach, przy czym poza nielicznymi wyjątkami wpływ metropolii na sąsiednie podregiony był niewielki.

Sytuację miała zmienić polityka zaproponowana przez rząd Zjednoczonej Prawicy, który w 2017 r. zaprezentował Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁷. W dokumencie tym wskazywano m.in., że „regres w rozwoju społeczno-gospodarczym notuje część miast średnich (często monofunkcyjnych), w tym byłych miast wojewódzkich. Obserwuje się osłabienie ich znaczenia społeczno-gospodarczego [...]. W polskiej przestrzeni można wyróżnić ponadto skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast zagrożonych trwałą marginalizacją, na których występuje kumulacja problemów społecznych i ekonomicznych”. Polityka realizowana przez rząd w następnych latach była nakierowana, zgodnie z oficjalnymi przekazami medialnymi, na zmianę tej sytuacji. Miały temu służyć m.in. programy gospodarcze rządu – przede wszystkim (choć oczywiście nie wyłącznie) Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych i Program Inwestycji Strategicznych, a także programy dotyczące inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych, drogowych i mostowych, związanych z oświetleniem ulicznym, odnową zabytków, wspieraniem transportu publicznego. Jednocześnie rząd wprowadzał jednak zmiany podatkowe, które skutkowały zmniejszeniem wpływów do budżetów samorządowych z tytułu udziału w podatkach dochodowych. W wyniku tej polityki „nadwyżka operacyjna w polskich samorządach

⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000260> [dostęp: 20.01.2024].

w 2022 roku była wyraźnie mniejsza niż w latach poprzedzających pandemię, a nawet mniejsza niż w 2020 r. Największy przyrost wydatków majątkowych [a więc związanych z przedsięwzięciami inwestycyjnymi] zaobserwowano w gminach wiejskich. Najbardziej zadłużone w 2022 r. były miasta na prawach powiatu⁸. Pewnie jakoś można byłoby te działania obronić, posiłkując się chęcią poprawy losu Polaków (obniżanie podatków) i koniecznością wyrównywania dysproporcji rozwojowych (kierowanie strumieni funduszy inwestycyjnych do mniejszych ośrodków), gdyby nie polityka partyjna, która skutkowała pozamerytorycznymi przesłankami decyzji o sposobie redystrybucji środków. Środowiska samorządowe (szczególnie samorządowcy reprezentujący większe miasta) bardzo szybko zaczęły protestować przeciwko nietransparentnemu i nierównomiernemu rozdziałowi funduszy⁹, a eksperci jednoznacznie wykazali, że środki rozdawane są przede wszystkim z uwzględnieniem przynależności partyjnej wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Flis, Swianiewicz 2021a; 2021b). W konsekwencji problemy związane z dysproporcjami rozwojowymi nie zostały systemowo zaadresowane, choć wielu liderów samorządowych (szczególnie z pewnej grupy mniejszych jednostek) z zadowoleniem przyjmowało rządowe dotacje, realizując przedsięwzięcia inwestycyjne, które bez takiego wsparcia nie mogłyby zaistnieć. Dodatkową, choć niezwykle doniosłą konsekwencją polityki prowadzonej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości była rzeczywista zmiana w obszarze finansowania samorządów terytorialnych. Oto bowiem transfery z budżetu centralnego zaczęły zastępować dochody własne. A skoro decyzje dotyczące przyznania środków finansowych były warunkowane sympatiami politycznymi, to skutek w postaci klientelizmu politycznego stanowił oczywiste następstwo działań rządowych.

W rezultacie mamy w skali kraju do czynienia z jednostkami samorządowymi, które szczególnie poniosły koszty modernizacji – w sytuacji bardzo ograniczonych zasobów albo nie były one w stanie do końca sprostać wszystkim wyzwaniom związanym z zapewnieniem mieszkańcom odpowiednich warunków życia, albo odbywało się to znacznym kosztem społecznym. Efektem jest m.in. zróżnicowany dostęp do usług publicznych – ja ustaliła Maria Theiss „można zasadnie mówić [...] o odmiennym statusie mieszkańców gmin, wyrażającym się nie tylko różnicami dostępności usług, lecz także – różnym ich zakresem. Miejsce zamieszkania w Polsce ma znaczenie dla możliwości korzystania z usług polityki społecznej, a przy tym różnicuje ono obywateli w bardziej

⁸ <https://www.prawo.pl/samorzad/kondycja-samorzadow-terytorialnych-w-2022-r-raport-bkg,521410.html> [dostęp: 20.01.2024].

⁹ <https://www.miesta.pl/aktualnosci/z-inicjatywy-zmp-o-funduszu-inwestycji-strategicznych-na-komisji-wspolnej> [dostęp: 20.01.2024].

złożony sposób, niż wynikałoby to z podziału na zamożne miasto i biedną, peryferyjnie położoną wieś” (Theiss, 2018, s. 281). Procesy demograficzne zachodzące w Polsce, obejmujące zwłaszcza starzenie się ludności i wyludnianie się obszarów wiejskich, dodatkowo pogarszają sytuację i w najbliższych dekadach będą jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi staną społeczności lokalne. Warto pamiętać, że odsetek osób w wieku poprodukcyjnym już obecnie w niektórych gminach zbliża się do 40%¹⁰, a kolejne lata przyniosą tylko pogłębienie tego trendu. Analizy Głównego Urzędu Statystycznego wskazują przy tym, że w perspektywie 2040 r. w ponad połowie gmin (54%) ubędzie co najmniej 10% ludności, a w 25% jednostek ubytek będzie wynosił co najmniej 20%¹¹. Bez nowych sposobów prowadzenia polityk publicznych zapaści niektórych obszarów po prostu nie da się uniknąć. Konieczna będzie zmiana perspektywy postrzegania celów rozwojowych, które będą musiały w większym niż dotąd stopniu uwzględniać kwestie związane z organizacją czasu wolnego, świadczeniem usług społecznych, a także dostępnością komunikacyjną czy przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu. Niezbędna będzie inna redystrybucja środków znajdujących się w dyspozycji samorządów. A że wybory, które będą z tym związane, nie będą już tak oczywiste jak kiedyś, to ważnym aspektem kształtowania rozwoju stanie się wspólnotowo wypracowywany konsensus co do priorytetów prowadzenia polityk publicznych.

Nowe wyzwania

Reasumując, na poziomie lokalnym w Polsce mamy obecnie ogólnie do czynienia z sytuacją znacznego sukcesu rozwojowego, którego głównym sprawcą były samorządy terytorialne. Sukces ten w ogromnej mierze warunkowany był prowadzoną lokalnie polityką inwestycyjną – budowano i remontowano dużo, inwestując w to spore środki publiczne. Rzetelna ocena osiągnięć rozwojowych musi jednak uwzględniać fakt, że rozwój ten dokonał się pewnym pokoleniowym kosztem – nie zawsze bowiem zwracano należytą uwagę na zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb społecznych (przy ograniczonych środkach nie sposób było je wszystkie uwzględnić), nie wszędzie racjonalnie i efektywnie identyfikowano oraz wykorzystywano dostępne zasoby i potencjały rozwojowe (ponieważ być może brakowało w tym zakresie wiedzy, doświadczenia

¹⁰ <https://forsal.pl/gospodarka/demografia/artykuly/8669607,demografia-polski-gminy-najwiekszy-udzial-emerytow.html> [dostęp: 28.01.2024].

¹¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060,11,1.html> [dostęp: 28.01.2024].

czy choćby refleksji). Wszak, jak mawiał Jerzy Reguński, decyzje podejmują ludzie, a „samorząd jest taki, jakie jest społeczeństwo. Ani lepszy, ani gorszy” (Reguński 2005, s. 67). Trzeba pamiętać, że dwadzieścia lat temu 30% radnych we wszystkich gminach w Polsce posiadało wykształcenie wyższe (obecnie – 42%), ale równie duża grupa posiadała wykształcenie zawodowe lub niższe (obecnie – 20%). Sytuacja była oczywiście odmienna w różnych typach gmin. W gminach wiejskich dwie dekady temu jedynie 19,8% radnych uzyskało wykształcenie wyższe (obecnie – 32,3%), a 39% wykazywało wykształcenie zawodowe lub niższe (obecnie – 26%). W miastach sytuacja wyglądała oczywiście odmiennie – tam w 2002 r. 63,1% radnych uzyskało wykształcenie wyższe (obecnie – 70%), a tylko 6,2% miało wykształcenie zasadnicze zawodowe lub niższe (obecnie – 4,7%)¹². Inaczej kształtowała się struktura wykształcenia wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – w tej grupie dominuje wykształcenie wyższe (92,1% w 2022 r., 87,8% w 2010 r.), ale trzeba pamiętać, że lider jednostki samorządowej jest w polskim systemie politykiem stojącym na czele aparatu wykonawczego gminy, osiągającym swoje cele polityczne kształtowane przez oczekiwania określonego elektoratu. Przy tym zastrzegam, że uwagi te nie mają charakteru wartościującego, a jedynie odnoszą się do konstatacji pewnego faktu społecznego i bezdyskusyjnego chyba wniosku, że nie każdy rodzi się strategiem czy sprawnym menedżerem, a wykształcenie na ogół jest czynnikiem poszerzającym horyzonty poznawcze.

Jeśli uznamy, że rozwój był do tej pory w znacznej mierze nie zrównoważony i nierównomierny przestrzennie, to powstaje pytanie: czy można racjonalnie zakładać, że w nadchodzących latach i dekadach sytuacja ulegnie zmianie? Na jakiej podstawie mielibyśmy uznać, że dobrze utrwalone praktyki zarządzania lokalnego, w których liczyły się przede wszystkim długość sieci wodno-kanalizacyjnych i liczba kilometrów wyremontowanych dróg czy powierzchnia i nowoczesność wybudowanych obiektów, zostaną zastąpione przez inne wzory kształtowania rozwoju? Jak zauważają Paweł Swianiewicz i Julita Łukomska, wysuwanie inwestycji infrastrukturalnych na pierwszy plan lokalnych polityk rozwojowych, będące m.in. polską charakterystyką, stanowi sytuację odmienną „niż w wielu zamożnych krajach Europy Zachodniej (np. w Skandynawii), gdzie inwestycje nie są ważnym tematem lokalnych debat politycznych, które skupiają się na bieżącym funkcjonowaniu usług świadczonych przez samorządy. Także w Polsce możemy obserwować ewolucję zmierzającą w tym kierunku, jednak póki co zdolność inwestowania jest wciąż

¹² Obliczenia własne na podstawie Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

kluczowym elementem oceny sytuacji finansowej” (Swianiewicz, Łukomska 2020, s. 15).

Nie ma wątpliwości, że istniejące dysproporcje (w wymiarze zarówno terytorialnym, jak i sektorowym) mogą w przyszłości być istotnym balastem dla rozwoju kraju. Do tego dojdą, już teraz dobrze widoczne, wyzwania cywilizacyjne, wśród których oprócz kwestii demograficznych należy wymienić choćby kryzys klimatyczny, migracje czy zagrożenia dla bezpieczeństwa. Dlatego w wymiarze lokalnym trzeba sięgnąć po nowe narzędzia kształtowania rozwoju, które zagwarantują uruchomienie niewykorzystanych dotąd zasobów decydujących o szansach rozwojowych wspólnot lokalnych i wzmocnią ich odporność na pojawiające się zagrożenia. Jak zauważają autorzy raportu *Miasto w działaniu*: „[...] konieczne jest stosowanie w praktyce polityki zrównoważonego rozwoju miast, mimo że sam termin zdążył się już mocno zdevaluować w setkach raportów, analiz i grantów pisanych urzędniczą nowomową. Pojęcie to było najczęściej stosowane jako wytrych do skarbca z unijnymi środkami. Dbano, aby pojawiało się jako tzw. *keywords* tam, gdzie wymagały tego procedury unijne, ale w niewielkim stopniu interesowano się wdrażaniem zrównoważonego rozwoju miast w praktyce” (Filar, Kubicki 2012, s. 16). Warto sobie uświadomić, że zasoby unijnego skarbca nie będą wiecznie dostępne i że w związku z tym trzeba wypracować mechanizmy skutecznego wykorzystywania zasobów endogennych, przede wszystkim tych zakorzenionych lokalnie, które mogłyby w przyszłości służyć skutecznemu kształtowaniu rozwoju społeczności lokalnych.

A to oznacza, że trzeba odejść zarówno od menedżerskiego, jak i romantycznego sposobu pojmowania samorządności terytorialnej. Samorząd ani nie jest przedsiębiorstwem, w którym chodzi o efektywne wykorzystanie środków, ani nie stanowi realizacji utopijnej idei wspólnoty. Powinien jednak oznaczać, jak to ujmuje art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”¹³. Samorząd nie powinien być zatem polem realizacji ambicji inwestycyjnych lokalnych polityków kontrolujących struktury administracyjne gminy i dostęp do publicznych miejsc pracy, lecz miejscem współdecydowania i przyjmowania współodpowiedzialności za sprawy lokalne. Dlatego należy samorządowi przywrócić charakter wspólnotowy, w którym zaangażowane społeczności lokalne, świadome nie

¹³ Por. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941240607/O/D19940607.pdf>. Karta została w całości ratyfikowana przez Polskę w 1994 r.

tylko swoich potrzeb, ale także wyzwań, z którymi się mierzą, będą zdolne do podejmowania decyzji dotyczących własnego rozwoju. Tej zmiany nie da się, niestety, dokonać w obecnym modelu administracyjnym. Uwspółnotowanie samorządu musi oznaczać odejście od modelu lidarskiego, menedżerskiego, na rzecz aktywizacji procesów trwale budujących potencjał społeczności do zarządzania sprawami bezpośrednio ich dotyczącymi. Pora skończyć z zarządzaniem społecznościami lokalnymi i zainwestować w zdolności społeczności do zarządzania swoimi sprawami.

W książce przyglądamy się funkcjonowaniu polskiej samorządności lokalnej w wymiarze kształtujących ją procesów społecznych. Na podstawie rozległych badań jakościowych przeprowadzonych w dwóch regionach naszego kraju oraz wyników zrealizowanego sondażu¹⁴ zastanawiamy się nad tym, jaki jest stan tej samorządności i jakie elementy kształtują lokalny rozwój społeczny.

Publikacja jest podzielona na trzy części. W pierwszej (rozdziały od pierwszego do szóstego) dokonujemy przeglądu koncepcji związanych z procesami kształtowania społecznych potencjałów rozwojowych na poziomie lokalnym. Przyjęliśmy przy tym, że stanowią one powiązanie procesów, które powstają oddolnie, spontanicznie, z procesami, które są kreowane i narzucane przez dominujących aktorów. Procesy te mają swoją dynamikę, podlegającą zróżnicowanym oddziaływaniom. Nie tylko na podstawie przeglądu literatury przedmiotu, ale także w odniesieniu do licznych zrealizowanych w Polsce prac badawczych postanowiliśmy skoncentrować się na czterech obszarach problemowych.

1. Formowanie się więzi społecznych i charakter powiązań determinujących lokalne życie społeczne (ujmowane szerzej, niż to czyni literatura kapitału społecznego).

2. Mobilizacja społeczna oraz procesy integracji i podziału społeczności.

3. Grupy interesu, ich formowanie, reprodukcja oraz społeczne skutki ich działalności.

4. Lokalne przywództwo (rozumiane nie tylko w odniesieniu do polityki) i formy kontroli nad lokalnymi zasobami.

Druga część książki (rozdziały od siódmego do dziewiątego) zawiera trzy raporty prezentujące wyniki zrealizowanych badań.

¹⁴ Szczegółowe informacje na temat zrealizowanych badań zostały zaprezentowane w aneksie na końcu książki.

W trzeciej części (rozdziały od dziesiątego do trzynastego) podejmujemy próbę zoperacjonalizowania i podsumowania pracy badawczej. Stosując zarysowaną w pierwszej części perspektywę, podsumowujemy najważniejsze ich ustalenia i prezentujemy wnioski, które, jak sądzimy, mogą być użyteczne dla przyszłych reformatorów systemu samorządowego w Polsce.

Bibliografia

- Abdulkarim, H.R. (2023). The Impacts of Unsustainable Urbanization on the Environment. W: A. Almusaed, A. Almssad (red.), *Sustainable Regional Planning*. London: Intech Open.
- Alderfer, C.P. (1966). *Differential Importance of Human Needs as a Function of Satisfaction Obtained in the Organization*. New Haven: Yale University ProQuest Dissertations Publishing.
- Alderfer, C.P. (1969). An Empirical Test of a New Theory of Human Needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4 (2), 142–175.
- Bitner, M., Sierak, J. (2022). Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027. *Optimum. Economic Studies*, 4 (110), 81–99 (<https://doi.org/10.15290/oes.2022.04.110.06>).
- Budzeń, D., Marchewka-Bartkowiak, K. (2022). Wydatki zrównoważone środowiskowo w budżetach lokalnych w Polsce. *Optimum. Economic Studies*, 3 (109), 41–54 (<https://doi.org/10.15290/oes.2022.03.109.04>).
- CBOS (2023). *Oceny działalności instytucji publicznych we wrześniu*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Czudec, A. (2021). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii. *Finanse Komunalne*, 5, 7–18.
- Dalal-Clayton, B., Bass, S., Sadler, B., Thomson, K., Sandbrook, R., Robins, N., Hughes, R. (1994). *National Sustainable Development Strategies: Experience and Dilemmas*. International Institute for Environment and Development (IIED).
- Dymek, D., Jóźwik, J. (2022). Zrównoważony rozwój w ujęciu lokalnym – analiza wymiarów. *Prace Geograficzne*, 167, 29–48 (<https://doi.org/10.4467/20833113PG.22.006.16219>).
- Filar, P., Kubicki, P. (red.) (2012). *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Flis, J., Swianiewicz, P. (2021a). *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Flis, J., Swianiewicz, P. (2021b). *Rządowy Fundusz Polski Ład. Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Gendziwiłł, A., Wiszejko-Wierzbicka, D. (2022). *Polki i Polacy o samorządności*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

- Goodland, R. (1995). The Concept of Environmental Sustainability. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 26, 1–24.
- Hozier-Koćmiel, M. (2018). Ocena rozwoju społeczno-ekonomicznego województwa za pomocą HDI. *Wiadomości Statystyczne*, 3, 40–49.
- Kacprzak, A. (2024). Czym jest wydział społeczny, czyli pomieszczenie pojęć. Pobrane z: <https://wspolnota.org.pl/news/czym-jest-wydzial-spoeczny-czyli-pomieszczenie-pojec> [dostęp: 20.02.2024].
- Kasztelan, A., Hawlena, J. (red.) (2020). *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Konieczna-Sałamatin, J. (2021). Demokracja jako wartość w Polsce oraz Europie Środkowej i Wschodniej. W: M. Marody (red.), *Wartości w działaniu* (s. 105–129). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kopańska, A. (2019). *Zarządzanie finansami lokalnymi w opiniach skarbników jednostek samorządu terytorialnego: raport z badań*. Lublin: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Koral, J., Pełka, T. (1995). *Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna województwa częstochowskiego w latach 1990–1994*. Częstochowa: Wojewódzki Urząd Statystyczny w Częstochowie.
- Laskowska, I., Dańska-Borsiak, B. (2018). Analiza przestrzennego zróżnicowania rozwoju społecznego w Polsce na poziomie NUTS 3 z wykorzystaniem lokalnego indeksu HDI. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 1 (333), 111–131 (<https://doi.org/10.18778/0208-6018.333.08>).
- Lele S. M. (1991), Sustainable Development: A Critical Review. *World Development*, 19 (6), 607–621.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row Publishers.
- Mikuła, A. (2020). Level of Sustainable Development of Counties in Poland. *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists*, 22 (1), 241–249 (<https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7792>).
- OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris: OECD.
- OECD (2021). *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Warszawa: OECD (<https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl>).
- Paunovic, I., Müller, C., Deimel, K. (2023). Citizen Participation for Sustainability and Resilience: A Generational Cohort Perspective on Community Brand Identity Perceptions and Development Priorities in a Rural Community. *Sustainability*, 15 (9), 7307 (<https://doi.org/10.3390/su15097307>).
- Pawlas, I. (2017). Regional Disparities in Development – the Case of Poland. *Studia Ekonomiczne i Regionalne*, 10 (3), 17–31.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Siwek, K. (2021). Zasada roczności budżetu a wydatki niewygasające w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 2, 22–37.
- Smętkowski, M., Płoszaj, A., Rok, J. (2016). *Lokalna koncentracja depriwacji w Polsce*. Lublin: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Strange, T., Bayley, A. (2008). *Sustainable Development. Linking Economy, Society and*

Environment. Paris: OECD.

- Szarfenberg, R. (2024). Polityka socjalna po rządach PiS – „nic, co dane, nie będzie zabrane”. Pobrane z: https://www.academia.edu/114799116/Polityka_socjalna_po_rz%C4%85dach_PiS_nic_co_dane_nie_b%C4%99dzie_zabrane_%E2%80%A2email_work_card=title [dostęp: 20.02.2024].
- Sompolska-Rzechuła, A. (2016). Zróźnicowanie rozwoju społecznego w ujęciu przestrzennym. *Wiadomości Statystyczne*, 656 (1), 62–78.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2020). *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce w latach 2014–2018*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Theiss, M. (2018). *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej. Przykład wychowania przedszkolnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C. (2016). *Lokalna polityka kulturalna. Wpływ inwestycji w infrastrukturę instytucji kultury na jakość życia w społecznościach lokalnych*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- WCED (1987). *World Commission on Environment and Development „Our common future”*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. London–New York: Bloomsbury Press.

ROZDZIAŁ 1

Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego

Koncepcje teoretyczne dotyczące szeroko rozumianego rozwoju społeczności (*community development*) są obecne w literaturze przedmiotu od dekad. Odgrywają one kluczową rolę w rozważaniach dotyczących procesów: demokratycznych (Gilchrist, Taylor 2022; Nickels, Rivera 2018; Batsleer *et al.* 2023), przywództwa, relacji władzy, wpływu społecznego i oddziaływania polityki (Walzer *et al.* 2018; McCrea, Finnegan 2019; Meade *et al.* 2016), jakości życia i społecznej odporności na kryzysy (Brennan *et al.* 2022), sposobów rozwiązywania problemów społecznych (np. zmniejszania nierówności czy ograniczania wykluczenia) (Beck, Purcell 2020; Gunn, Gunn 1991; Henderson 2005), lokalnego rozwoju gospodarczego i propagowania zrównoważonego rozwoju (Gordon 2018; Anglin 2011), a także ograniczania alienacji władzy i poprawy praktyk lokalnego współrządzenia (Lewenstein 2010; Mazur 2015; Gąciarz, Bartkowski 2012; Nickels, Rivera 2018; Eade 2007; Kwan *et al.* 2003).

Niektórzy autorzy (por. np. Gilchrist, Taylor 2022) używają pojęcia *community development* jako terminu ogólnego, obejmującego różne metody pracy ze społecznościami prowadzące do tworzenia możliwości zbiorowego działania, poprawy warunków życia i usług, utrzymania i rozszerzania praw jednostek oraz wspierania ich rozwoju. Ta perspektywa akcentuje rolę społeczności w kreowaniu rozwoju prowadzącego do zwiększenia ich zdolności radzenia sobie z różnorodnymi wyzwaniami w odmiennych uwarunkowaniach. Szczególną rolę odgrywa tu tematyka odporności społecznej (czy rezyliencji) na rozmaite zagrożenia (Brennan *et al.* 2022), która zyskała popularność w wyniku doświadczeń pandemii COVID-19. Inni (por. np. Healey 2022) koncentrują analizy na wąsko zarysowanym polu funkcjonowania

małych społeczności, definiując ich rozwój (i prezentując przykłady w tym zakresie) jako proces, w którym współdziałanie prowadzi do poprawy lokalnych warunków życia. Jeszcze inni przyglądają się zasobom, których aktywizacja i wykorzystanie zwiększają możliwości osiągnięcia celów (Gunn, Gunn 1991; McCrea, Finnegan 2019), albo oddziaływaniom rozmaitych wpływów i interesów, które stoją za praktykami rozwoju społecznego i bywają wykorzystywane w walce o władzę i utrzymanie kontroli społecznej (Batsleer *et al.* 2023; Meade *et al.* 2016).

Wiele prac dotyczących rozwoju społecznego bazuje na doświadczeniach tzw. programów pomocowych finansowanych przez rządowe agencje, prywatne fundacje i organizacje międzynarodowe – stanowią one pochodną licznych aktywności praktyków zmiany społecznej stymulowanych przez strategiczne zaangażowanie instytucjonalne. Jak zauważa Chris Miller (2010, s. 22): „[...] rozwój społeczności można rozumieć jako część współczesnego projektu społeczno-demokratycznego i cywilizacyjnego, którego celem jest rozwijanie, ustanawianie, utrzymywanie i poszerzanie demokratycznych praktyk i instytucji”. Zaangażowanie publicznych i prywatnych instytucji oraz potężne finansowanie, które stoją za realizacją dziesiątek tysięcy projektów wdrożeniowych („grantów”), skłania licznych autorów i aktywistów społecznych do stawiania pytań o rzeczywiste cele tak szeroko zakrojonej „polityki pomocowej” nakierowanej na wywołanie zmiany społecznej, szczególnie w obszarach globalnego Południa (gdzie są stawiane zarzuty o kolonialną orientację tego typu projektów), a także w krajach przechodzących różnego rodzaju transformacje ustrojowe (Pearce *et al.* 2010; Gilchrist, Taylor 2022; Henderson 2005).

Pewien konsensus (na który powołuje się część badaczy) w zakresie rozumienia tego, czym jest rozwój społeczności, został zawarty w tzw. deklaracji budapesztańskiej, wypracowanej przez stu trzydziestu uczestników kongresu zorganizowanego w 2004 r. przez International Association for Community Development. Zgromadzeni wtedy reprezentanci trzydziestu trzech krajów (pracownicy społeczni, badacze, darczyńcy i decydenci polityczni, przedstawiciele rządów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i grup społecznościowych) przyjęli następującą definicję:

Rozwój społeczności [community development] to sposób wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego poprzez priorytetowe traktowanie działań społeczności oraz ich perspektyw w kształtowaniu polityki społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Dąży do upodmiotowienia społeczności, rozumianych zarówno jako geograficznie określone wspólnoty lokalne, grupy o wspólnym interesie czy tożsamości, jak i społeczności organizujące się wokół konkretnych

tematów czy inicjatyw politycznych. Wzmacnia aktywność obywatelską realizowaną w ramach działalności grup społecznych, organizacji i sieci społecznościowych, a także zdolność instytucji i agencji (publicznych, prywatnych i pozarządowych) do dialogu z obywatelami w kształtowaniu i determinowaniu zmian w ich społecznościach. Pełni istotną funkcję we wspieraniu aktywnego, demokratycznego uczestnictwa poprzez promowanie autonomicznego głosu społeczności wrażliwych i zagrożonych. Opiera się na zestawie podstawowych wartości/zasad społecznych, takich jak prawa człowieka, inkluzja społeczna, równość i szacunek dla różnorodności, oraz konkretnym zestawie powiązanych umiejętności i wiedzy¹.

Definicja ta zwraca uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, na sposób rozumienia pojęcia „społeczność” (w konsekwencji odnosi się do tego, jak różne społeczności są ujmowane w literaturze), po drugie, przyjmuje pewne założenia w kwestii rozumienia „rozwoju”, któremu te społeczności w wyniku stosowania określonych interwencji miałyby podlegać (m.in. zwraca uwagę na jego charakter – wielowymiarowy, leżący na przecięciu różnych obszarów, jak również normatywny).

Społeczność jako podmiot i przedmiot działań rozwojowych

Pojęcie „społeczność” (w języku polskim w wielu kontekstach stosuje się także określenie „wspólnota” – np. społeczność lub wspólnota lokalna²) było w literaturze konceptualizowane na różne i liczne sposoby. Często przywoływane są ustalenia George’a Hillery’ego (1955), który doliczył się dziewięćdziesięciu czterech definicji tego pojęcia, z których większość zawierała takie elementy, jak przestrzeń, wspólne powiązania i więzi oraz społeczne interakcje (za: Lewenstein 1999; por. Gilchrist, Taylor 2022, s. 54). Warto jednak zwrócić uwagę, że Hillery swoje ustalenia poczynił niemal siedemdziesiąt lat temu. Od tamtego czasu zbiór publikacji dotyczących rozwoju społeczności znacznie się poszerzył, co nie obyło się bez dalszego niuansowania i kierunkowania wspomnianych definicji. Jako ilustrację sytuacji można przytoczyć ustalenia trojga kanadyjskich badaczy, którzy doliczyli się ponad dwustu pięćdziesięciu kolejnych artykułów odwołujących się do pojęcia *community*, opublikowanych tylko w latach 2003–2013 i tylko w języku angielskim (Cobigo *et al.* 2016).

¹ <https://www.iacdglobal.org/wp-content/uploads/2017/01/Position-statement-Budapest.pdf> [dostęp: 20.01.2024].

² Ten wątek rozwija nieco Sławomir Mandes w rozdziale trzecim [w niniejszym tomie].

W pracach odnoszących się bezpośrednio do tematyki rozwoju społeczności (*community development*), jak już wcześniej wspomniano, zwraca się przede wszystkim uwagę na trzy aspekty. Po pierwsze, społeczności bywają ujmowane w odniesieniu do geograficznie definiowanych przestrzeni, głównie w wymiarze lokalności i wyznaczających ją sfer: fizycznej bliskości, wspólnoty doświadczeń lub wzorców demograficznych, czyli do „zbiorowości ludzi zamieszkujących względnie dobrze określoną przestrzeń fizyczną – odrębny kompleks mieszkaniowy, dzielnicę, wieśką wioskę lub obóz dla uchodźców. Takie ujęcie od dawna jest najczęstszym zastosowaniem tego terminu, kształtującym opisy stanowisk wielu pracowników do spraw rozwoju społeczności (*community development workers*)” (Craig 2010, s. 43). Niektórzy traktują wymiar geograficzny (przestrzenny) jako tożsamy z lokalnością, wprost odnosząc koncepcję *community* do pojęcia wspólnoty lokalnej czy np. „sąsiedztwa” – „w kontekście miejskim pojęcie społeczności zazwyczaj odnosi się do dzielnicy, geograficznie zdefiniowanego obszaru w obrębie miasta” (Chaskin 2001, s. 1). Po drugie, istnieją społeczności wyznaczone przez zbiorową tożsamość, w których jednostki identyfikują się z konkretnymi grupami na podstawie takich czynników, jak etniczność, religia, płeć czy orientacja seksualna (Tajfel, Turner 1979). Grupy te mają współcześnie najczęściej zróżnicowane potrzeby i zainteresowania – i jako takie niekoniecznie zlokalizowane w określonej przestrzeni fizycznej. Jak zauważa Gary Craig (2007, s. 338), funkcjonują one w obrębie społeczności geograficznych i między nimi oraz mogą mieć zróżnicowane potrzeby i interesy, niebędące pochodną zajmowania tego samego terytorium. W niektórych źródłach wymiar tożsamości społecznej jest poszerzany o kwestie podzielanych zainteresowań czy zwyczajów (które oczywiście dość często korelują ze społecznie definiowaną tożsamością). Robert J. Chaskin zwraca uwagę, że „społeczność odnosi się do cech społecznych i zainteresowań, takich jak język, zwyczaj, klasa społeczna czy etniczność, dzielonych przez mieszkańców i powszechnie używanych do określenia ich jako zbiorowej jednostki, niezależnie od geograficznego sąsiedztwa” (Chaskin 2001, s. 8). Wspólnotę można również definiować na podstawie podzielanych przekonań (Kenny, Clarke 2010), społeczności bowiem mogą się formować wokół konkretnych problemów, poglądów politycznych czy kampanii społecznych, łącząc jednostki lub grupy, które mają różne doświadczenia i – przynajmniej czasami – dzielą wspólny cel lub interes. Tak ujmowane społeczności często korzystają z podzielanych sposobów definiowania świata i kategoryzowania zachodzących w nim zjawisk – określonych ideologii, jak ujmuje to Michael Billig (1991; 2008).

Podsumowując: w literaturze poświęconej problematyce podnoszonej w niniejszym opracowaniu pojęcie „społeczność” może być definiowane całościowo jako zestawienie elementów konstytutywnych, wśród których kluczowe będą: wspólnie zajmowana przestrzeń fizyczna (np. sąsiedztwo, wieś, osiedle, dzielnica, miasto), międzyjednostkowa sieć połączeń i więzi wraz z towarzyszącymi jej interakcjami, podzielane wartości, przekonania, zainteresowania i aspiracje (Verity 2007). Główną cechą działań nakierowanych na rozwój społeczności (*community development*) jest zaś ich długoterminowy, oparty na wartościach charakter, przewidujący rozwój zintegrowanego społeczeństwa ze sprawiedliwą dystrybucją bogactwa, dostępu do zasobów i władzy. Kładzie się w nich nacisk na równość, upodmiotowienie i inkluzywność oraz podkreśla zaangażowanie we wspieranie pozytywnych przemian społecznych. Tego typu działania są realizowane w głównej mierze przez edukację i inicjowanie zmian społecznych, które propagują demokrację uczestniczącą, zrównoważony rozwój, prawa, możliwości ekonomiczne i sprawiedliwość społeczną (Gilchrist, Taylor 2022).

Wzmacnianie potencjałów rozwojowych społeczności lokalnych

Innym ważnym pojęciem z zakresu rozwoju społeczności jest *community capacity building*, dla którego, niestety, brakuje w języku polskim dobrego odpowiednika. Barbara Lewenstein (2010) używa terminu „rozwój zasobów lokalnych”, który jednak, jak się wydaje, nie jest do końca właściwy. Pole definicyjne „zasobów lokalnych” zdecydowanie wykracza bowiem poza procesy społeczne. Na przykład Małgorzata Surmacz (2017) na podstawie analizy dokumentów strategicznych gmin województwa śląskiego wyróżnia kilka grup zasobów (przyrodnicze, kulturowe, demograficzne, społeczne, ekonomiczne i infrastrukturalne, technologiczne, planistyczne, organizacyjne i zasoby miejsca), wśród których kwestie społeczne stanowią tylko jeden z elementów.

Koncepcja *community capacity building* pojawiła się stosunkowo niedawno, na początku lat 90. XX w., i została wprowadzona do dyskursu rozwojowego przez agendy publiczne (Banks, Shenton 2001; Craig 2007; Kenny, Clarke 2010). Takie organizacje jak Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Komisja Europejska zaczęły się nią posługiwać w programach mających na celu zwiększanie zdolności społeczności do samodzielnego radzenia sobie z problemami zakłócającymi ich funkcjonowanie. Jak podają Isabel Franco i James Tracey (2019, s. 6): „[...] termin ten został po raz pierwszy opracowany przez Program Narodów

Zjednoczonych ds. Rozwoju w 1990 r. i zdefiniowany jako »długoterminowy proces, dzięki któremu jednostki, organizacje, sieci i społeczeństwa zwiększają swoje umiejętności rozwiązywania problemów i osiągania celów« (Franco, Tracey 2019, s. 6). Inni autorzy doszukują się źródeł omawianej terminologii w dokumentach europejskich (Craig 2010, s. 43) czy w działaniach rządu Stanów Zjednoczonych (Banks, Shenton 2001, s. 287). Raport przygotowany w 2000 r. dla rządu brytyjskiego opisywał *community capacity building* jako „nowy Święty Graal”, zauważając, że rządowy program rewitalizacji obejmował w tamtym czasie ponad 3 tysiące odrębnych inicjatyw określanych tym mianem (Craig 2007, s. 335). Nic dziwnego, że część autorów zaczęła odbierać *community capacity building* przede wszystkim jako element nowej politycznej mody.

Powszechna obecność „wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych” w dyskursie instytucji publicznych skłoniła akademików do przyjrzenia się sposobom wykorzystania tej terminologii i konsekwencjom, które z tego wynikały. Szybko zauważono, że nie mamy w istocie do czynienia z niczym nowym. Tematyka rozwoju społeczności, może bez tak intensywnego zogniskowania na kluczowej roli budowania zasobów, pojawiała się w literaturze dotyczącej rozwoju społeczności (*community development*) od dawna. Jak zauważano, nomenklatura *community capacity building* „wydaje się głęboko powiązana z innymi pokrewnymi koncepcjami, takimi jak upodmiotowienie społeczności [*community empowerment*], rozwój społeczności [*community development*] i kompetencje społeczności [*community competence*]” (Kwan *et al.* 2003, s. 44). Część badaczy wprost deklarowała, że nie widzi różnicy między tymi koncepcjami (Banks, Shenton 2001, s. 289; Craig 2007, s. 354), albo krytykowała rozmycie pojęciowe, które wprowadza to nowe określenie (*community capacity building*) (Eade 2007, s. 631). Podkreślano przy tym, że używanie nowej terminologii, m.in. przez bezpośrednie wskazanie kluczowego elementu procesu (budowanie – *building*), wynika przede wszystkim z dominacji konserwatywnej i menedżerskiej orientacji na osiąganie założonych celów rozwoju społecznego (Ife 2010, s. 67). Nowa koncepcja miała jednak także zagorzałych zwolenników. Twierdzili oni, że *community capacity building* jest próbą zwrócenia uwagi na praktyczne aspekty wzmacniania społeczności (szczególnie społeczności lokalnych) i wiąże się z poszukiwaniem narzędzi umożliwiających społecznościom definiowanie, ocenianie i skuteczne podejmowanie działań w ważnych dla siebie kwestiach (Liberato *et al.* 2011). W takim ujęciu „budowanie potencjałów powinno umożliwić ludziom przejście od statusu obiektów manipulowanych przez siły zewnętrzne i ofiar procesów społecznych do statusu podmiotów i aktywnych agentów zmian” (Albee, Boyd

1997). Niektórzy autorzy postrzegają rozwój zasobów społeczności jako sposób na wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego przez dowartościowanie społecznego uczestnictwa w kształtowaniu polityki społecznej, gospodarczej i środowiskowej (Kenny, Clarke 2010). W takim ujęciu wzmacnianie pozycji wspólnot lokalnych staje się podstawą rozwoju aktywnego obywatelstwa i sposobem na przeciwdziałanie wykluczeniu grup marginalizowanych. Innymi słowy, podejście to podkreśla rolę rozwoju społeczności jako katalizatora zmian społecznych i demokratycznego zaangażowania.

Z zarysowanych powyżej perspektyw postrzegania procesów rozwoju społeczności wynikają dwa odmienne sposoby operacjonalizowania koncepcji skupionych pod parasolem *community capacity building*. Z jednej strony mamy do czynienia z odgórnie wdrażanymi projektami, nakierowanymi na kształtowanie określonych umiejętności, umożliwiających członkom społeczności przejęcie odpowiedzialności za wykonywanie wybranego zestawu zadań i osiąganie pożądanых celów. Z drugiej – odnosimy to pojęcie do oddolnych inicjatyw mających na celu poprawę położenia (jakości życia, dobrostanu) określonych grup – społeczności, definiowanych w odniesieniu do trzech wspomnianych wcześniej charakterystyk: wspólnie zajmowanej przestrzeni, podzielanej tożsamości, jednoczących ją przekonań czy interesów (Franco, Tracey 2019, s. 694). W pierwszym wypadku będziemy mieć do czynienia z językiem interwencji publicznych, w którym nacisk jest kładziony na ukierunkowane procesy kształtowania rozwoju, determinowane przez zewnętrznych aktorów, mające prowadzić do określonych, ważnych lub z jakiegoś powodu pożądanых (ale przez to narzucanych) celów. W drugim wypadku możemy mówić o języku oddolnie inicjowanych procesów społecznych, które na ogół będą przebiegać w sposób mniej skoordynowany (wyznaczany często zmiennymi w czasie uwarunkowaniami) i odpowiednio zaopatrzone, mogą prowadzić do wytworzenia się zdolności decydujących o sukcesie społeczności w obliczu zachodzących zmian cywilizacyjnych i w środowisku naznaczonym konkurencją o zasoby.

Perspektywa interwencji publicznych

W tej perspektywie mamy do czynienia z orientacją strategiczną, w której istotny jest cel, do jakiego mają doprowadzić różnego rodzaju projekty, systematycznie i planowo realizowane pod hasłem wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych (Banks, Shenton 2001, s. 290). Należy to wyraźnie podkreślić – podejście strategiczne służy przede wszystkim osiągnięciu

celów definiowanych przez podmioty zewnętrzne lub aktorów pozycyjnie wewnętrznie wyróżnionych (jak wójt, burmistrz lub prezydent miasta w polskich warunkach) w stosunku do społeczności objętych interwencją. Oczywiście mówimy tu o osiąganiu ściśle określonych celów, w obrębie *community capacity building* chodzi bowiem o takie przedsięwzięcia, które przekładają się na lepsze (choć to określenie również jest potencjalnie wieloznaczne), sprawniejsze, bardziej efektywne działania społeczności służące rozwiązywaniu dotyczących ją problemów bądź zwiększaniu jej możliwości działania w określonym obszarze. Innymi słowy, elementem poprzedzającym podejmowane interwencje jest określenie natury potencjałów, które mają ulec wzmocnieniu, i określenie ścieżki dojścia do osiągnięcia tego stanu. W tym właśnie duchu została sformułowana definicja przyjęta przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, według której *community capacity building* jest „procesem tworzenia, przy odpowiednich ramach politycznych i prawnych, środowiska sprzyjającego rozwojowi instytucjonalnemu, w tym uczestnictwu społeczności (szczególnie kobiet), rozwojowi zasobów ludzkich i wzmacnianiu systemów zarządzania” (Ife 2010, s. 71).

Przykłady inicjatyw wpisujących się w ramy omawianego tu podejścia są tak liczne, jak liczne są różnego rodzaju projekty, granty, programy, inicjatywy czy konkursy wspierane przez rozmaite instytucje. Nie sposób ich tu ani wymienić, ani nawet przedstawić ich wyczerpującej typologii. Dla zobrazowania tematu posłużmy się zatem tylko kilkoma egzemplifikacjami. W Stanach Zjednoczonych działa m.in. The Asset-Based Community Development Institute (ABCD), który, jak czytamy na stronie internetowej, „opierając się na umiejętnościach lokalnych mieszkańców, sile lokalnych stowarzyszeń i wspierających funkcjach lokalnych instytucji”, podejmuje różne inicjatywy, „aby budować silniejsze, bardziej zrównoważone społeczności na przyszłość”³. W Kanadzie wielka firma ubezpieczeniowa Canada Life prowadzi projekt „Stronger Communities Together”, który jest przedstawiany jako „krajowy program obywatelstwa korporacyjnego”, obejmujący działania wspierające „zdrowie psychiczne, fizyczne i finansowe obywateli Kanady”, zmierzające do wypełnienia luk „w pięciu obszarach: edukacji, zdrowiu i dbałości o dobre samopoczucie, sztuce i kulturze, usługach społecznych i rozwoju społeczności, na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym”. Firma zapewnia przy tym, że „budowanie silnych społeczności wymaga czegoś więcej niż tylko wypisanie czeku. Nasi pracownicy okazują swoje wsparcie przez wolontariat i kampanie

³ <https://resources.depaul.edu/abcd-institute/Pages/default.aspx> [dostęp: 15.01.2024].

w miejscu pracy”⁴. W Wielkiej Brytanii w latach 60. i 70. XX w. realizowano wiele przedsięwzięć pod hasłem „rozwoju społeczności”, np. „Urban Aid” polegał na przyznawaniu dotacji władzom lokalnym w celu wspierania organizacji zajmujących się edukacją, mieszkalnictwem, opieką społeczną, doradztwem prawnym lub prawami imigrantów (Bertrand 2018). Inne projekty realizowane pod hasłem *community capacity building* były wykorzystywane przez instytucje filantropijne w celu zapewnienia edukacji dorosłych i budowania potencjału w dzielnicach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak London Docklands (Gilchrist, Taylor 2022). Konkretną inicjatywą skierowaną do lokalnej społeczności brytyjskiej był realizowany w Worcester projekt „JOY”, zapewniający wsparcie umożliwiające kobietom zdobycie różnych umiejętności sprzyjających ich większej aktywności społecznej i zwiększaniu ich szans na rynku pracy (Sealey *et al.* 2020). W Australii liczne programy wspierały poprawę jakości życia rdzennych społeczności Aborygenów przez finansowanie inicjatyw związanych z ochroną ich dziedzictwa oraz zwiększaniem możliwości funkcjonowania w izolowanych częściach kraju. Podejmowano także inicjatywy zmierzające do aktywizacji społeczności miejskich – przykładem może być zapoczątkowany w latach 90. XX w. program „Building Better Communities”, skierowany do grupy lokalnych aktywistów z Brisbane, którzy uczestniczyli w zajęciach mających na celu wzmocnienie ich umiejętności pracy z lokalną społecznością (Humphreys, Westoby 2020), czy program odnowy sąsiedztw „The Neighbourhood Renewal Program”, który skupiał się na wzmacnianiu lokalnych społeczności przez rozwijanie umiejętności liderów, budowanie partnerstw i wspieranie inicjatyw społecznościowych (Taylor, Hardman 2008). Podobne działania – nakierowane na włączenie lokalnych społeczności w decyzje o sprawach publicznych – realizowano w Singapurze, gdzie w ramach projektu „Hello Neighbour”, będącego inicjatywą publicznego urzędu ds. mieszkalnictwa (Housing and Development Board⁵) i Narodowego Uniwersytetu Singapuru, zaproszono mieszkańców osiedli komunalnych do udziału w działaniach projektujących i wdrażających rewitalizację przestrzeni miejskich (Cho, Križnik 2017, s. 137).

Także w Polsce znajdziemy przykłady ogólnie programowanych interwencji mających na celu wzmocnienie społeczności lokalnych. Można do nich zaliczyć choćby „Program Integracji Społecznej”, który był największym komponentem „Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich”

⁴ Cytaty pochodzą ze strony: <https://www.canadalife.com/about-us/community-and-social-responsibility/community-involvement/stronger-communities-together.html> [dostęp: 15.01.2024].

⁵ <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us> [dostęp: 20.01.2024].

(PPWOW), realizowanego w latach 2007–2010 przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jego celem było wsparcie integracyjnych inicjatyw społecznych w pięćuset położonych peryferyjnie gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Przygotowano wtedy i wdrożono plany realizacji usług społecznych, programy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz dokonano aktualizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Wśród innych obecnie realizowanych programów można wskazać finansowany przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG i Funduszy Norweskich program „Aktywni Obywatele”, którego celem jest „wzmocnienie organizacji społecznych w Polsce oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego, dla którego różnorodność społeczna, równe traktowanie i dialog stanowią szczególną wartość”⁶, czy projekt „Building Bridges – Civic Capital in Local Communities”, będący częścią programu Komisji Europejskiej CERV „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”, który zapewnia finansowanie działań „mających na celu ochronę i promowanie praw i wartości zapisanych w traktatach UE i w Karcie Praw Podstawowych, w szczególności poprzez wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego”⁷. Na poziomie lokalnym warto zwrócić uwagę na działania podejmowane przez liderów instytucjonalnych, inicjujących i realizujących przedsięwzięcia służące pobudzaniu aktywności społecznej i rozwoju społeczno-gospodarczego. Choć charakter i zakres tematyczny tego rozdziału nie pozwalają na szczegółowe opracowanie tak zarysowanego problemu, należy przynajmniej wspomnieć szczególną rolę inicjatyw zakładających działania specjalnie powołanych animatorów rozwoju lokalnego, określanych w literaturze angielskiej mianem *community development workers*. W polskich warunkach ich działalność jest najczęściej odpowiedzią na niekorzystne tendencje demograficzne obserwowane w centrach miast. Władze niektórych ośrodków miejskich powołują menedżerów określonych przestrzeni – dzielnic, kwartałów czy ulic – których zadaniem jest aktywizacja i dbanie o właściwy rozwój powierzono im obszar. Na przykład w Lublinie działa menedżer Starego Miasta i Śródmieścia, w Szczecinie – menedżerka alei Wojska Polskiego, a w Gdańsku – menedżerka Śródmieścia. Tą ostatnią jest Monika Nkome Evini, która w „Piśmie Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” z 18 listopada 2023 r. tak charakteryzowała swoje zadania: „[...] inicjowanie i koordynowanie różnych działań mających na celu poprawę przestrzeni publicznej, jakości życia mieszkańców, jak i polepszanie współpracy różnych grup interesów czy jednostek miejskich.

⁶ <https://aktywniobywatele-regionalny.org.pl/o-programie> [dostęp: 30.01.2024].

⁷ <https://bb.frdl.pl/o-projekcie-1/podstawowe-informacje> [dostęp: 30.01.2024].

Inną grupą zadań jest wspieranie inicjatyw oddolnych, mieszkańców, NGO's, którzy chcą działać na rzecz Śródmieścia”.

Strategicznie zorientowana perspektywa interwencji publicznych spotyka się z kilkunastokrotną krytyką. Przede wszystkim zwraca się uwagę na relacje władzy i podległości w sposobie definiowania zakresu i celów podejmowanych interwencji oraz kwestionuje się motywacje polityków i biurokratów związane z finansowaniem określonych przedsięwzięć (projektów). Jak zauważa Gary Craig (2010, s. 62): „[...] budowanie potencjału społeczności ogólnie nie jest neutralnym procesem technicznym: dotyczy władzy i ideologii oraz tego, w jaki sposób są one zapośredniczone przez struktury i procesy [...]. Termin *community capacity building* został użyty do przedstawienia fałszywego konsensusu co do celów i interesów oraz mylącego poczucia własności i kontroli społeczności”. Każde przedsięwzięcie realizowane pod odgórną definicją sztandarami wzmacniania potencjałów społeczności wsparte jest na określonych fundamentach normatywnych i wiąże się ze zdefiniowaniem deficytów społeczności, która ma być objęta interwencją. Jako przykład takiego predefiniowanego działania realizowanego z poziomu władzy centralnej można wskazać wprowadzoną w Polsce w 2018 r. ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130), której przepisy implikowały pewne przekonania co do mechanizmów funkcjonowania społeczności lokalnych i w ogóle działań w sferze publicznej. Wprowadzała ona bowiem nie tylko obowiązek tworzenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu (czyli zakładała, że – zdaniem ustawodawcy – bez takiej interwencji mieszkańcy tych miast nie mają możliwości przekonania władz do realizacji określonych przedsięwzięć), ale także m.in. mechanizm powoływania nowej komisji w radach lokalnych, której zadaniem jest rozpatrywanie skarg na działania organów wykonawczych (przez co ustawodawca sygnalizował, że na poziomie lokalnym istnieje problem z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców), zobowiązywała organy wykonawcze gmin do przedstawiania radom corocznego raportu o stanie danej jednostki samorządowej (co musiało wiązać się z przekonaniem ustawodawcy, że mieszkańcy są pozbawieni wiedzy na temat stanu gminy, w której żyją) oraz przyznawała radnym uprawnienia kontrolne w stosunku do instytucji samorządowych, analogiczne do uprawnień kontrolnych parlamentarzystów (czyli wprost wskazywała, że radni pozbawieni są możliwości kontroli działania instytucji samorządowych). Niezależnie od tego, czy przekonania ustawodawcy miały, czy nie miały realnego uzasadnienia, należy zwrócić uwagę, że wszystkie te zapisy są przejawem jego braku zaufania do władz lokalnych i wprowadzają

narzędzia, których mieszkańcy mogliby użyć w celu wywierania wpływu na działalność administracji samorządowej. Problem polega jednak na tym, że obywatele, niestety, nie bardzo chcą z tych narzędzi korzystać (szerzej o tym w rozdziale Joanny Koniecznej-Sałamatin [w niniejszym tomie]). Oczywiście można argumentować, że przytoczony przykład jest związany z walką polityczną w Polsce i wynika wprost z opozycyjnej postawy wielu liderów samorządowych względem polityki rządu Prawa i Sprawiedliwości. Problem nie dotyczy jednak tylko wielkiej polityki i walki o władzę, ale też ogólnie sposobu formatowania rzeczywistości, tak aby umożliwiała ona osiągnięcie określonych celów. Czasem będą one zgodne z interesem społeczności, tak jak ona sama te interesy definiuje, czasem zaś będą elementem realizacji jakiegoś zewnętrznego planu bądź działań podejmowanych przez pozycyjnie wyróżnionych aktorów. „Władze lokalne i centralne często mają własne programy, które próbują narzucić, jakkolwiek subtelnie, przez współpracę partnerską lub bardziej prymitywnie, bezpośrednio, społecznościom lokalnym, często wykorzystując wnioski o finansowanie jako dźwignię wymuszającą dostosowanie” (Craig 2007, s. 353).

Perspektywa pobudzania oddolnych inicjatyw społecznych

W literaturze znajdziemy także odmienny sposób operacjonalizowania koncepcji *community capacity building*, określane mianem perspektywy rozwojowej (*developmental*), który przyjmuje, że społeczności powinny same identyfikować cele rozwojowe i same decydować o tym, w jakie przedsięwzięcia chcą się angażować, aby te cele osiągnąć. Tylko wtedy bowiem będą w stanie wejść na ścieżkę stabilnego i zrównoważonego rozwoju, odpornego na zmieniające się warunki otoczenia. W tym podejściu „budowanie potencjału społeczności jest uznawane za złożony, endogeniczny i kontekstualny, włączający jednostki proces oparty na ich wartościach, emocjach i przekonaniach” (Moreno *et al.* 2017, s. 3). W konsekwencji przyjęcia takiej perspektywy należy uznać, że budowanie potencjałów rozwojowych jest działaniem zbiorowym, zwiększającym w dalekim horyzoncie szansę na poprawę jakości życia czy dobrobytu danej społeczności.

Podejście to ma dwojakie implikacje, oznacza bowiem, że po pierwsze, społeczności muszą być zdolne do określania celów rozwojowych, po drugie, procesy budowania potencjałów powinny prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia zasobów podporządkowanych określonym, wybranym przez społeczność celom. Pierwsza implikacja odwołuje się do kompetencji

krytycznego myślenia. Społeczności, aby podjąć działania o charakterze rozwojowym, muszą wiedzieć, co chcą osiągnąć – czyli muszą się zaangażować, uzgodnić diagnozę i sformułować cele, a w dalszej kolejności oszacować potrzeby (zasoby) związane z ich osiągnięciem. Krótko mówiąc, społeczności muszą przede wszystkim wiedzieć, czego dla siebie chcą. Niestety, dojście do tej wiedzy nie jest zadaniem łatwym i stawia społeczności wysokie wymagania. O ile bowiem można, np. z pomocą ekspertów, ustalić optymalną drogę do osiągnięcia jakiegoś celu, o tyle jego wybór, jeśli jest realizowany ze świadomością powiązanych konsekwencji, może nie być oczywisty, ponieważ zależy od społecznie podzielanych wartości, wizji życia, aspiracji, a także od rozumienia współzależności różnych procesów zachodzących w otoczeniu społecznym, instytucjonalnym i gospodarczym. Innymi słowy, społeczności, aby się rozwijać, muszą przede wszystkim dysponować umiejętnością określania pożądanych trajektorii zmian. A jak pisał Jerzy Reguński (2000, s. 388): „[...] najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”. Zbudowanie zdolności społeczności lokalnych do kształtowania własnego rozwoju z pewnością wymaga znacznych i świadomych wysiłków. Te zaś będą możliwe tylko wówczas, gdy uda się wykształcić w tych społecznościach odpowiednie kompetencje i sprawić, że będą chciały z pozyskanych zdolności korzystać. Oczywiście nie chodzi tu o konieczność wykształcenia całego społeczeństwa, ale raczej o tworzenie ram, w których kompetentni i świadomi liderzy będą mogli koordynować działania zaangażowanych społeczności.

Przykładem takiego świadomego planowania lokalnego rozwoju może być doświadczenie⁸ związane z procesem prac nad strategią rozwoju w gminie Błędów (województwo mazowieckie)⁹, która – ponieważ jest częścią tzw. grójecko-wareckiego zagłębia jabłkowego – bywa określana mianem „największego sadu Europy”. Jedną z historii diskutowanych podczas warsztatów strategicznych były działania pewnego inwestora, który chciał na terenie gminy zlokalizować zakład przetwórstwa żywności pochodzenia zwierzęcego. W warunkach wielu polskich gmin położonych z dala od wielkich ośrodków miejskich taki inwestor byłby przyjęty z otwartymi rękami – wszak uruchomienie jakiegokolwiek zakładu przemysłowego na terenie gminy oznacza stworzenie miejsc pracy oraz zwiększenie wpływów podatkowych do lokalnego budżetu. Jednak nie w Błędowie, gdzie władze samorządowe uznały, że lokalizacja takiego zakładu zaburzyłaby jej sadowniczy charakter. Bez

⁸ Prace te prowadzono w 2011 r. Byłem w nie bezpośrednio zaangażowany.

⁹ <https://bledow.pl/101-o-gminie.html> [dostęp: 30.01.2024].

wątpienia jest to przykład świadomego dokonywania wyborów rozwojowych. Inną sprawą jest, że w decyzję tę nie była specjalnie angażowana społeczność lokalna, zatem trudno zakładać, aby proces jej podejmowania miał jakiś wpływ na wzmacnianie społecznych potencjałów rozwojowych.

Druga ze wskazanych wyżej implikacji zakłada, że w dążeniu do osiągnięcia przyjętych przez społeczność celów ważne będą zasoby o określonej charakterystyce i określonym potencjale oddziaływania. Kwestię tę lapidarnie ujmuje Robert Chaskin – jeden z najbardziej chyba wpływowych autorów w obszarze problematyki *community capacity building* – wskazując po prostu, że „potencjał społeczności, w ogólnym sensie, jest tym, co sprawia, że społeczności »działają«. Jest tym, co sprawia, że dobrze funkcjonujące społeczności dobrze funkcjonują” (Chaskin 2001, s. 7). W różnych społecznościach i różnych warunkach (zmieniających się w czasie pod wpływem rozmaitych czynników) znaczenie będą miały różne konstelacje zasobów, dobieranych tak, aby służyły zaspokajaniu obecnych potrzeb danej społeczności. Oznacza to, że zbiór zasobów, którymi dysponuje społeczność o wysokim potencjale rozwojowym, powinien być otwarty – kształtowany spontanicznie i ustawicznie w ramach oddolnie inicjowanych procesów. W tym właśnie duchu Chaskin pisze, że potencjał społeczności „to istniejąca w danej społeczności interakcja kapitału ludzkiego, zasobów organizacyjnych i kapitału społecznego, którą można wykorzystać do rozwiązywania wspólnych problemów i poprawy lub utrzymania dobrobytu tej społeczności. Może działać przez nieformalne procesy społeczne i (lub) zorganizowane wysiłki jednostek, organizacji i sieci społecznych, które istnieją między nimi oraz między nimi a większymi systemami, których społeczność jest częścią” (Chaskin 2001, s. 7). Czasem kluczowy może być zatem kapitał ludzki – specyficzne umiejętności, wiedza lub doświadczenia wybranych jednostek – innym razem istotne okażą się grupowe współdziałanie i wykorzystanie sieci społecznych. W niektórych sytuacjach niezbędne będzie uruchomienie zasobów instytucjonalnych, np. zaplecza technicznego i infrastrukturalnego, czy skorzystanie z osobowości prawnej jakiejś organizacji, w innych skuteczne będą działania nieformalne. Zasoby społeczności mogą być zatem rozpatrywane na trzech podstawowych poziomach: indywidualnym, zbiorowym i instytucjonalnym (organizacyjnym), lub być emanacją różnych współzależności między tymi poziomami. Do potencjalnych zasobów indywidualnych należy przede wszystkim zaliczyć umiejętności organizacyjne, cechy przywódcze, zdolność krytycznego myślenia, wiedzę istotną z punktu widzenia działań podejmowanych przez społeczność, zdolność wywierania wpływu czy chęć i możliwości angażowania się w sprawy publiczne (Goodman *et al.* 1998, s. 264; Maclellan-Wright *et al.* 2007, s. 303). Na poziomie

zbiorowym istotne będą siła i jakość więzi łączących członków społeczności, kapitał społeczny (mający oddzielną bogatą literaturę), dostęp do zasobów materialnych, zaufanie otwierające możliwości współdziałania (Misztal 1996; Sztompka 1999; Hardin 2009), a także czynniki związane z kształtowaniem społecznych reprezentacji wspólnoty (poczucie przynależności, podzielenie wartości, znajomość lokalnej historii i towarzyszących jej kontekstów) czy znajomość elementów tworzących „pole” w ujęciu Pierre’a Bourdieu (2006) – w tym zdolność do rozpoznania stawki i kryteriów gry prowadzonej przez różne grupy interesów. Wreszcie na poziomie instytucjonalnym (organizacyjnym) znaczenie będą miały takie elementy, jak odpowiednie zasoby techniczne i materialne (odnoszące się m.in. do miejsca prowadzenia działalności), zdolności organizacyjne (logistyczne) i zarządcze czy niezwykle ważne umiejętności budowania współpracy i tworzenia sieci powiązań. „Na poziomie organizacyjnym potencjał społeczności działa za pośrednictwem ciał kolektywnych, w tym organizacji społecznościowych (lokalnych firm, dostawców usług, organizacji rozwojowych), lokalnych oddziałów większych instytucji (banków, szkół, głównych placówek handlowych) i mniejszych zorganizowanych grup (stowarzyszeń sąsiedzkich, wspólnot mieszkaniowych, grup najemców i członków klubów społecznych)” (Chaskin 2001, s. 19–20).

W wielu wypadkach istotnym czynnikiem wzmacniającym potencjał lokalnych społeczności będzie współpraca między organizacjami pozarządowymi i liderami społecznymi a instytucjami samorządowymi. Te ostatnie mogą stanowić ważne zaplecze dla działalności społecznej i wzmacniać inicjatywy podejmowane przez mieszkańców. Mogą również w niekorzystnych warunkach stanowić obciążenie albo trudną do pokonania barierę stojącą na drodze rozwoju społecznego. Dlatego tak istotnym czynnikiem, w wielu wypadkach decydującym o sukcesie rozwojowym społeczności lokalnej, będzie jakość lokalnego przywództwa (reprezentowanego przez pozytywnie wyróżnionych aktorów – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego lokalnej rady, a także np. szefostwo jednostek organizacyjnych samorządu). Lokalni liderzy instytucjonalni na ogół mają bowiem narzędzia, aby definiować lokalną agendę spraw i problemów istotnych dla wspólnoty samorządowej: to oni regulują dostęp do zasobów instytucjonalnych, ustalają strategię działania, podejmują decyzje dotyczące korzystania z zewnętrznych funduszy czy angażowania zasobów organizacyjnych jednostki samorządowej w określone przedsięwzięcia. W tym kontekście świadome przywództwo lokalne (zarówno mające korzenie społeczne, jak i wynikające z zajmowanej pozycji) może być określane jako „umiejętność zwiększania jednostkowych i grupowych zdolności do skutecznego zajmowania się sprawami uznawanymi

przez społeczność za ważne na skutek wdrożenia opartych na współpracy procesów angażowania, pobudzania i mobilizowania grup i jednostek” (Dalton, Wolfe 2012, s. 11).

Syntetyczne ujęcie czynników decydujących o sile potencjału rozwojowego społeczności zaproponowali Robert Chaskin, Prudence Brown, Sudhir Venkatesh i Avis Vidal. Według nich decydujące w tym zakresie będą cztery elementy: (1) poczucie wspólnoty, (2) zaangażowanie na rzecz społeczności wśród jej członków, (3) zdolność do rozwiązywania problemów, (4) dostęp do zasobów. „Każda z tych cech istnieje wzdłuż kontinuum od mniejszego do większego, różne społeczności mogą mieć różne poziomy każdego z nich, a poziomy niekoniecznie korelują ze sobą” (Chaskin 2001, s. 27).

Wzmacnianie społecznych potencjałów rozwojowych jako cel i proces

Dwa opisane podejścia (przedmiotowe i podmiotowe) służące wzmacnianiu społecznych potencjałów rozwojowych różnią się jeszcze jednym elementem. W perspektywie interwencji publicznych (strategicznej) nacisk jest kładziony na rezultat podejmowanych działań, z kolei w podejściu rozwojowym ważny będzie proces, w który społeczności się angażują. W konsekwencji w tej pierwszej „zakłada się, że potencjał istnieje jako nieproblematyczna rzecz lub właściwość, którą można monitorować i mierzyć lub przynajmniej osłabiać, aby osiągnąć inne cele” (Labonte, Laverack 2001, s. 112), druga zaś opisuje dynamicznie ujmowane relacje społeczne i organizacyjne. W pierwszej realizowane projekty, granty finansowe czy programy konkretnych instytucji mają prowadzić do określonych pożądaných skutków, możliwych do uchwycenia zdefiniowanym zestawem wskaźników rezultatów i oddziaływania danej interwencji, w drugiej pewien skutek również jest oczywiście pożądaný (gdyż zaangażowane społeczności, jak wcześniej wspomniano, czegoś chcą), ale ważniejsze stają się zmieniające społeczność procesy, których transformacyjna rola nie zawsze jest możliwa do przewidzenia. Pierwsza na ogół zakłada w miarę konkretne ramy czasowe realizacji działań, wyznaczane harmonogramem implementacji projektu, w drugiej przyjmuje się, że istnieją kolektywnie, procesualnie wytwarzane kompetencje społeczności, które wyłącznie w dalekiej perspektywie przesądzają o wyborze celów rozwojowych oraz zaangażowaniu konkretnych zasobów służących ich osiągnięciu. Pierwsza wynika zatem z logiki inwestycji, za drugą stoi pragmatyka zmiany.

Nie chcę przy tym sugerować, że oba podejścia zyskują w literaturze takie samo znaczenie – badacze społeczni, w odróżnieniu od biurokratów,

są bowiem na ogół bardziej zainteresowani wyjaśnianiem natury zjawisk niż opisywaniem ich rezultatów. Uwaga analityków koncentruje się przede wszystkim na procesach społecznych (Simmons *et al.* 2011, s. 197), których natura wcale nie jest liniowa – prowadząca prostą drogą od inwestycji do rezultatu. W ten sposób (liniowo) można bowiem czegoś kogoś nauczyć, czyli przekazać danej osobie określony zestaw wiedzy i sprawić, że będzie lepiej wykonywała konkretne zadania. Proces zmiany społecznej, determinowany przez złożone zestawy czynników, ma jednak, po pierwsze, naturę iteracyjną, na którą składa się wiele powiązanych elementów prowadzących do rezultatów o trudnych do przewidzenia konsekwencjach, a po drugie – cykliczną, w takim sensie, że procesy zmiany społecznej nigdy się nie kończą, a poszczególne ich elementy mają skłonność do wywierania wpływu w powtarzających się lub zmiennych konstelacjach (Kwan *et al.* 2003). Na przykład, jak zauważają Jim Cavaye i Helen Ross (2022), budowanie społecznej odporności na kryzysy (czyli wzmacnianie społecznych potencjałów umożliwiających radzenie sobie ze skutkami ewentualnych niekorzystnych dla społeczności zdarzeń) powinno się skupiać na „wzmacnianiu poczucia wspólnoty, tożsamości i przywiązania do miejsca, a także na kształtowaniu poczucia pewności siebie i skuteczności w procesach samoorganizacji” (Cavaye, Ross 2022, s. 87), a nie wyłącznie na wprowadzaniu określonych procedur działania. Tylko wtedy bowiem zainicjowana zmiana ma szansę okazać się trwałą i adekwatną do różnych trudnych do przewidzenia sytuacji.

Część badaczy zaczęła traktować opisywane tu procesy jako element całościowego oddziaływania na społeczności, które powinny być traktowane jako złożone systemy adaptacyjne (*complex adaptive systems*, CAS) (por. np. Neely 2015; Hammer *et al.* 2012; Hall, Clark 2010). Poszczególni autorzy oferują przy tym różne definicje złożonych systemów adaptacyjnych oraz konkurencyjne sposoby opisywania towarzyszących im charakterystyk. Ich szczegółowa analiza wykraczałaby poza ramy tego opracowania. Niemniej warto podjąć próbę krótkiego omówienia znaczenia tego pojęcia dla procesów zachodzących w społecznościach lokalnych.

Jak określa to Serena Chan (2001), złożoność przywoływanych tu systemów wynika m.in. ze współdzielenia relacji (*inter-relationship*) uczestniczących aktorów i współinicjowania ich działań (*inter-action*) oraz współoddziaływania (*inter-connectivity*) tych dwóch procesów. To połączenie sprawia, że „system zachowuje się jako całość – robi coś, zamieniając swoje dane wejściowe w wyjściowe” (Hall, Clark 2010, s. 311), i jest w tym sensie „samoorganizujący” (Siegenfeld, Bar-Yam 2020). Każdy z elementów systemu wywiera przy tym pośredni i jedynie częściowy wpływ na jego działanie

jako całości – można to zobrazować przykładami powstawania i funkcjonowania grup społecznych, w których zachowania zbiorowe są zależne od powiązanych ze sobą oddziaływań ich poszczególnych członków, ale nie są im równe, czy alokacją dóbr w zdecentralizowanej gospodarce. Dlatego „wszystkie [przyjmowane w literaturze] definicje wskazują na fakt, że istnieją pewne rozróżnialne właściwości CAS, które są obserwowalne jedynie z poziomu holistycznie ujmowanego systemu. Stanowią one zestawy cech wykraczających poza jego indywidualne elementy składowe” (Preiser *et al.* 2018, s. 3). Taka jest właśnie każda społeczność lokalna, tworząca, jak to ujmuje w innych kategoriach Jerzy Hausner (2023), asamblaż – otwarty, zróżnicowany i policentryczny byt o właściwościach wykraczających poza doświadczenie jednostkowe, charakteryzujący się idiosynkratycznymi schematami działań, układającymi się w utrwalane lub zmieniane pod wpływem nabywania doświadczeń wzory.

Ta ostatnia kwestia zwraca uwagę na właściwości adaptacyjne złożonych systemów adaptacyjnych, czyli cechę, która sprawia, że proste próby przyczynowo-skutkowego wyjaśniania zachodzących w systemie zjawisk, bazujące na informacjach odnoszących się do poszczególnych części danego systemu, na ogół zawodzą. Owszem, prawdą jest, że „dla każdego wkładu do systemu istnieje odpowiedni i proporcjonalny wynik” (Preiser *et al.* 2018, s. 3), tyle że ustalenie liniowej korelacji między wkładem a wynikiem nie jest na ogół możliwe, gdyż nie uwzględnia konsekwencji zachodzących po drodze interakcji. Analizując poszczególne części, nie można zapominać, że stanowią one elementy większej całości i tylko przez odniesienie do tego większego bytu mogą być analizowane. Oznacza to, że „właściwości CAS powstają i zmieniają się ze względu na wzajemne oddziaływanie między adaptacyjnymi reakcjami komponentów, wyłaniającymi się właściwościami całości i warunkami, w których działają” (Preiser *et al.* 2018, s. 6). W tym sensie systemy te są regeneracyjne, czyli zdolne do uruchamiania odpowiednich wewnętrznych sprzężeń adaptacyjnych (Hausner 2023), co z kolei sprawia, że mają naturę ewolucyjną, a nie deterministyczną (Hall, Clark 2010). „Gdy złożony system adaptacyjny ewoluuje, nie porusza się w kierunku określonego punktu końcowego, ale raczej oddala się od określonego punktu początkowego. Warunki w dowolnym punkcie będą zatem w dużym stopniu determinować stan systemu w następnym punkcie itd. – jest to znane jako zależność od ścieżki. To, gdzie skończysz, będzie zależeć od ścieżki, którą obrałeś od punktu początkowego” (Neely 2015, s. 789). Tę kwestię należy mocno zaakcentować – wszelkie procesy zachodzące w złożonych systemach adaptacyjnych w ogromnym stopniu zależą od początkowych warunków wprowadzania zmiany. To zaś

oznacza, że te same interwencje wprowadzane w różnych społecznościach mogą prowadzić do odmiennych rezultatów. Dlatego właśnie różni autorzy podkreślają, że procesy, którym podlegają systemy, są zawsze warunkowane kontekstualnie (Preiser *et al.* 2018; Shen, Gao 2020), co z kolei oznacza, że każda analiza lokalnie zachodzących procesów rozwojowych musi uwzględniać określoną „społeczną czasoprzestrzeń” (Hausner 2023). Interwencje zmierzające do pobudzania rozwoju powinny zatem bazować na lokalnych osiach rozwojowych, które zawsze są „przekrojowe, a więc idą w poprzek sektorów, są transversalne. Łącznie wyrażają perspektywę krajobrazową, a nie punktową. To pozwala uchwycić najistotniejsze zależności wertykalne i horyzontalne, a zarazem synchroniczne i diachroniczne [...]. Kluczem jest odkrycie lokalności jako rozwojowej siły” (Hausner 2023, s. 212), której nie da się programować w tradycyjny, liniowy sposób.

Drugą konsekwencją ewolucyjnego charakteru złożonych systemów adaptacyjnych jest ich względna odporność na zmianę – albo przynajmniej na zmiany zachodzące gwałtownie – i wynikająca z tego zdolność do „samopodtrzymania” (Krzykawski 2023). Systemy adaptacyjne kształtowane są przez akumulację doświadczeń wpływających na utrwalanie określonych wzorów postępowania. Można to ujmować w kategoriach procesów nabywania umiejętności, które warunkują sposoby realizacji określonych działań do czasu, gdy jakieś nowe doświadczenia nie zmodyfikują wypracowanych praktyk. W tym sensie złożone systemy adaptacyjne są „blokowane we wzorcu i jakikolwiek ruch poza ten wzorzec wymaga pewnego rodzaju wewnętrznego lub zewnętrznego »zmieniacza gry« [*game-changer*], który powoduje, że cały system dostosowuje się do nowych warunków” (Neely 2015, s. 789). Tak rozumiany konserwatyzm tych systemów wynika m.in. z ich zdolności do samoorganizacji albo, ujmując rzecz inaczej, do wypracowania i zachowania jakiegoś strukturalnego porządku. W tym sensie złożone systemy adaptacyjne wykazują właściwości negentropijne („przejawiają tendencję odwrotną do tendencji wszechświata nieustannie zmierzającego ku chaosowi”; Krzykawski 2023, s. 22), które w wymiarze lokalnym są wzmacniane dzięki społecznie podzielanym wartościom (Lewicki 2023) i skutkują ich względną, choć nie-deterministyczną konsolidacją.

W uzupełnieniu przedstawionej tu krótkiej charakterystyki złożonych systemów adaptacyjnych warto również zwrócić uwagę na dwie dodatkowe właściwości, które decydują o szczególnej użyteczności tego pojęcia w opisywaniu społecznych procesów rozwojowych. Należą do nich radykalnie otwarty charakter tych systemów oraz ich zdolność do generowania innowacji. W pierwszym wypadku mowa jest o potencjale systemów do zmieniania nie

tylko swoich struktur wewnętrznych, ale także do oddziaływania na otoczenie, w którym funkcjonują. Ze względu na swoją otwartość, wyrażaną licznymi funkcjonalnymi połączeniami między węzłami systemu a interesariuszami zewnętrznymi, złożone systemy adaptacyjne mogą oddziaływać także na procesy zachodzące poza swoimi granicami, które na zasadzie sprzężenia zwrotnego mogą z kolei wywierać wpływ na system. Oznacza to, że energia, informacje i materia (w tym różnego rodzaju zasoby) mogą być wymieniane między systemem a jego otoczeniem, a ponieważ jest to proces ciągły, to niejednokrotnie niemożliwe staje się rozróżnienie, które komponenty należą do systemu, a które do szerszego środowiska (Preiser *et al.* 2018; Chu *et al.* 2003). Zdolność do innowacji wynika zaś wprost z definicyjnej złożoności systemów: z wielości tworzących je elementów i mnogości łączących je interakcji, które mogą skutkować nieokreśloną liczbą konsekwencji. Jeśli systemy adaptacyjne mają naturę nieliniową, są zależne od wyboru ścieżki (*path-dependent*), jednocześnie zaś funkcjonują jako byty częściowo tylko zależne od swoich części składowych, to taka złożona przyczynowość może prowadzić do nieprzewidywalnych skutków (Preiser *et al.* 2018). Niektóre z nich mogą mieć charakter nowatorskich rozwiązań sprzyjających osiąganiu pożądanych rezultatów, inne okazać się dla społeczności szkodliwe lub nieużyteczne. Znane są przecież sytuacje tworzenia się struktur mafijnych, wybuchów anarchii czy np. utrwalania się amoralnego familizmu, opisywanego w literaturze poświęconej kapitałowi społecznemu (Banfield 1958; Putnam 1993; Tarkowska, Tarkowski 2016). W takich niesprzyjających warunkach potencjał rozwojowy społeczności nie ulegnie wzbogaceniu, gdyż nie dojdzie do wytworzenia rezultatów, które będą mogły być ujmowane w kategoriach użytecznych zasobów (Lewicki 2023). Reasumując: bez przyjęcia efektywnych ram organizujących oddziaływanie każdego z elementów konstytuujących system osiągnięcie jakiegokolwiek zamierzonego skutku może być niezwykle trudne (często możliwe wyłącznie dzięki szczęśliwym zbiegom okoliczności).

Brakujące ogniwo

Analiza procesów rozwojowych, niezależnie od tego, czy samoistnie zachodzących, czy celowo inicjowanych, powinna uwzględniać perspektywę złożonych systemów adaptacyjnych jako warunkującą trajektorię przebiegu każdej interwencji. Wzmacnianie społecznych potencjałów na ogół nie przebiega bowiem po prostych torach wyznaczonych opisami projektów. Przykładem może być zapoczątkowana przez Mohammada Yunusa i jego Grameen Bank słynna

inicjatywa udzielania mikropożyczek kobietom w Bangladeszu, za którą otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla. Ideą stojącą za tym przedsięwzięciem była chęć wsparcia biednej ludności kraju przez stworzenie dla niej możliwości pozyskiwania niewielkich kredytów (do 300 dolarów) na rozkręcenie drobnej przedsiębiorczości. W ramach jednej z inicjatyw – „Projektu Przedsiębiorczości Wiejskiej” – kobiety były uprawnione do pozyskiwania wsparcia finansowego umożliwiającego im założenie restauracji, co z kolei dzięki stworzeniu źródeł stabilnego dochodu miało sprzyjać ich życiowej samodzielności. Mimo szczytnych planów projekt ten, przynajmniej częściowo, rozminął się z rzeczywistością (Khan 1995). Stało się tak dlatego, że nie uwzględniono elementu kulturowego wspartego na męskiej dominacji. Jak się bowiem po czasie okazało, mężczyźni, po pierwsze, wykorzystywali kobiety do pozyskania finansowania na własne potrzeby, a po drugie, często czując się zagrożeni rosnącą pozycją kobiet, uciekali się do przemocy fizycznej, aby rozładować swoją kontekstualnie generowaną frustrację (Eade 2007).

Okazuje się zatem, że świadome decyzje dotyczące tego, które elementy danego systemu określona interwencja powinna próbować zakłócić, a które wzmocnić, aby doprowadzić do pożądanej zmiany, są możliwe tylko przy uwzględnieniu perspektywy złożoności i adaptacyjności systemów społecznych. „Obiektów złożonych systemów adaptacyjnych nie tylko ugruntowuje teorie interwencji w lokalnych uwarunkowaniach, co prowadzi do bardziej istotnych interwencji i trwałości ich wyników, lecz również sprzyja eksploracji możliwych i realistycznych rozwiązań dla problemów specyficznych dla danego środowiska” (Lowe *et al.* 2023, s. 11). Ważnym uwzględnianym czynnikiem powinno być przy tym to, że społeczności są tworamami refleksywnymi (Voß *et al.* 2006), co znaczy, że są w stanie na swój sposób interpretować rzeczywistość i działać w odniesieniu do tak wytworzonych, lokalnie subiektywnych interpretacji.

Stosowane obecnie strategie wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych, jak zauważa Chaskin, są zazwyczaj nakierowane na rozwój przywództwa, rozwój organizacji, formowanie społeczności i wzmacnianie współpracy instytucjonalnej. „Każda z nich koncentruje się na konkretnym poziomie społecznego sprawstwa (odnosząc się do jednostek, organizacji oraz łączących je sieci) i ma na celu wzmocnienie pewnych cech społeczności posiadających potencjał – w tym poczucia wspólnoty, zaangażowania na rzecz społeczności, mechanizmów rozwiązywania problemów i jej dostępu do zasobów” (Chaskin 2001, s. 25). Strategie te stosunkowo rzadko uwzględniają jednak czynniki, które mają, jak się okazuje, decydujące znaczenie zarówno dla skuteczności osiągania zamierzonych celów, jak i dla trwałości uzyskiwanych

rezultatów. Najczęściej pomijają one bowiem adaptacyjną naturę systemów, w których zachodzi interwencja lub działanie, kładąc niedostateczny nacisk na budowanie kluczowego zestawu kompetencji, umożliwiającego oddziaływanie na tak rozumiane systemy. Kompetencje, o których tu mowa, odnoszą się, po pierwsze, do sposobów interpretacji uwarunkowań, w których członkowie społeczności funkcjonują, a po drugie, do umiejętności organizacyjnego skoordynowania systemu społecznego jako całości. W pierwszym wypadku chodzi m.in. o trafne rozpoznanie natury zachodzących procesów włączających społeczność oraz znajomość jej otoczenia materialnego, społecznego i instytucjonalnego. W drugim – o zdolność do planowania i realizacji działań w konkretnych warunkach społecznych, organizacyjnych i prawno-instytucjonalnych. Tak ujmowane kompetencje będą tworzyć zdolność społeczności lokalnych do regeneracji (przeciwiństwa degeneracji) politycznej – definiowanej przez Hausnera jako „oddolne, obywatelskie konstytuowanie się lokalności jako autonomicznej i samodzielnej jednostki terytorialnej, działającej w myśl zasady pomocniczości tak w relacjach wewnętrznych, jak zewnętrznych. Jej istotą jest regeneracja demokracji lokalnej, której nie powinno się sprowadzać do wyłaniania reprezentacji mieszkańców w wyborach” (Hausner 2023, s. 217).

Kapitał obywatelski

To prowadzi nas do konieczności rozważenia czynników, które mogłyby taki trwały i pożądaný rozwój warunkować. Wydaje się, że koncepcją, która może stanowić klamrę przedstawionych rozważań, jest pojęcie kapitału obywatelskiego. W literaturze naukowej pojawia się ono incydentalnie, ale jest mocno obecne w komunikacji organizacji działających na rzecz wzmocnienia roli działań społecznych w życiu publicznym, szczególnie w wymiarze lokalnym¹⁰. Prawie zgodnie uznają one, że kapitał obywatelski „stanowi walutę wspierającą realizację kolaboracyjnych strategii, które służą wdrażaniu innowacyjnych programów i rozwijaniu relacji między zaangażowanymi interesariuszami w celu budowania lepszej przyszłości dla dzieci, rodzin i społeczności” (Potapchuk, Crocker Jr. 1999, s. 175; także: The Civic Index 2019, s. 1). Aby wykorzystanie pojęcia „kapitał obywatelski” miało jednak jakąkolwiek wartość analityczną, konieczne jest przyjrzenie się jego elementom składowym, a w konsekwencji – jego doprecyzowanie. Z racji ograniczonego zakresu

¹⁰ Na przykład: National Civic League (<https://www.nationalcivicleague.org>), The Civic League (<https://www.thecivicleague.org>) czy Civic Capital Movement (<https://www.civic.capital/en/civic-capital-movement>).

prezentowanego tu wywodu można jedynie zarysować główne ramy takich rozstrzygnięć. Przy tym nie chodzi tutaj ani o zbudowanie argumentacji za wprowadzeniem nowego pojęcia do zestawu terminów opisujących zjawiska społeczne, ani o komplikowanie obecnych w literaturze wątków. Przeciwnie, warto jedynie zwrócić uwagę, że jeśli chcemy zrozumieć procesy, które decydują o zwiększaniu szans rozwojowych społeczności lokalnych, to musimy uwzględniać elementy, które wymykają się dotychczasowemu językowi opisu, niezależnie od tego, jakiej konkretnej terminologii będziemy używać. Istotna jest bowiem aplikacyjna wartość prowadzonych tu rozważań – to, aby w konsekwencji, jak to ujmuje Bourdieu, „zamienić problemy abstrakcyjne na całkiem praktyczne poczynania naukowe” (Bourdieu, Wacquant 2001, s. 218), które będą służyć lepszemu, użytecznemu zrozumieniu sposobów funkcjonowania społeczności lokalnych i zachodzących w nich procesów demokratycznych.

Zacznijmy zatem od tych definicji, które w literaturze naukowej są już obecne. Kapitał obywatelski bywa łączony z takimi pojęciami, jak „kapitał społeczny”, które podkreśla jego relacyjny charakter (Guiso *et al.* 2011), czy „kapitał kulturowy”, akcentujący dystynkcyjne znaczenie wytwarzanych społecznie zasobów jednostek, takich jak m.in. wykształcenie, kompetencje językowe czy znajomość norm społecznych (Sivertsen, Hartley 2023)¹¹. W pierwszym wypadku uznaje się, że kapitał obywatelski tworzą „społecznie podzielane, trwałe przekonania i wartości, które pomagają grupie przezwyciężyć problem gapowicza [*free-rider*] w dążeniu do realizacji społecznie wartościowych działań” (Guiso *et al.* 2011, s. 419), w drugim zaś jest mowa o rozpowszechnionych aktywach, „które ludzie mogą wykorzystać, próbując wpłynąć na społeczeństwo w kierunku normatywnym, który uważają za słuszny jako obywatele” (Sivertsen, Hartley 2023, s. 7). W istocie oba te podejścia nie są od siebie bardzo odległe. W obu zakłada się istnienie jakiegoś zestawu społecznie ważnych celów, których osiągnięcie przyczynia się do zwiększenia jakości życia – w tym wymiarze są także bliskie omawianej przez Roberta D. Putnama (1995) koncepcji wspólnoty obywatelskiej, która „jest tak silnie skorelowana zarówno ze sprawnością instytucji, jak i zamożnością regionu, że trudno jest statystycznie oddzielić poszczególne czynniki” (Putnam 1995, s. 173). Różnią się one jednak odmiennym spojrzeniem na procesy wytwarzania kapitału obywatelskiego (odpowiednio w kategoriach ponad-jednostkowych i indywidualnych) oraz innym akcentowaniem charakteru

¹¹ Badania m.in. Roberta D. Putnama (1995) wyraźnie dowodzą, że wykształcenie jest jednym z czynników najsilniej wpływających na zachowania polityczne i kształtowanie się wspólnot obywatelskich.

oddziaływania tego kapitału, gdy ulega on rozpowszechnieniu w społeczności (znaczenie normotwórcze *versus* instrumentalna użyteczność). Na potrzeby niniejszego opracowania różnice te można jednak pominąć. Istotne jest bowiem przede wszystkim znaczenie, jakie kapitał obywatelski wnosi do rozumienia procesów stabilnego i trwałego rozwoju społecznego oraz budowania społecznych zdolności do wytwarzania zasobów służących temu rozwojowi. Sporo światła na te zagadnienia rzucił niegdyś Putnam, który na podstawie zrealizowanych we Włoszech badań doszedł do wniosku, że najważniejszy wymiar definicji kapitału obywatelskiego dotyczy pozytywnych konsekwencji jego oddziaływania w obrębie systemu demokracji liberalnej: „[...] innymi słowy, kapitał obywatelski celowo wyklucza z definicji te wartości, które sprzyjają współpracy w działaniach społecznie dewiacyjnych, jak to jest w wypadku gangów” (Guiso *et al.* 2011, s. 423), czy skutkują populistyczną retoryką napędzającą zachowania antydemokratyczne, jak w wypadku ataku zwolenników Donalda Trumpa na Kapitol (Sivertsen, Hartley 2023, s. 8). Decydując się na odsunięcie na bok pojęć dobrze już ugruntowanych, jak choćby wspomniany kapitał społeczny, i skorzystanie z może nie nowego, ale mniej wykorzystywanego języka opisu, warto zwrócić uwagę na pewne właściwości społecznych procesów rozwojowych, które umykają uwadze badaczy.

Przyjrzyjmy się najpierw kategorii demokratycznego obywatelstwa. Jacek Raciborski (2011, s. 46) wyróżnia jego cztery wymiary: (1) obywatelstwo jako przynależność państwowa jednostki, (2) obywatelstwo jako zestaw praw i obowiązków, (3) obywatelstwo jako uczestnictwo w zrzeszeniach obywatelskich i we wspólnotach politycznych (co po części odpowiada zakresowi pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”), (4) obywatelstwo jako tożsamość zbiorowa. Pierwszy z nich możemy tu pominąć jako niezwiązany z naszymi rozważaniami. W wypadku drugiego istotne jest zwrócenie uwagi na element praw obywatelskich, szczególnie istotnych w związku z możliwością wywierania wpływu na zachodzące lokalnie procesy związane z relacjami władzy. Trzeci bez wątpienia powinien stanowić istotny punkt odniesienia w rozważaniach prowadzonych w perspektywie powiązanej z kapitałem społecznym, zwłaszcza w odniesieniu do praktyk partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących polityk publicznych (Theiss 2007). Czwarty zaś, jeśli zwrócimy uwagę, że odnosi się do sposobu poznawczego formowania rzeczywistości, niezależnie, czy będziemy to ujmowali w kategoriach społecznego wytwarzania znaczeń, habitusów, społecznych reprezentacji, czy w jakichkolwiek innych, wprost będzie nas prowadził do rozumienia obywatelstwa jako potencjału uczestnictwa w lokalnej sferze publicznej. W tym ostatnim kontekście warto zauważyć za Raciborskim, że „obywatelstwo może manifestować się

w dobrowolnym współdziałaniu z innymi w celu zaspokajania potrzeb swoich i/lub zbiorowości, i w tym sensie nie być polityczne. Ale nie można tego zjawiska wyprowadzać ze sfery publicznej rozumianej jako przestrzeń wspólna, otwarta, dostępna innym” (Raciborski 2011, s. 52). W ślad za tą uwagą chciałbym rozdzielić polityczny i społeczny wymiar obywatelstwa (choć oczywiście pierwszy bez drugiego nie istnieje). W wymiarze kapitału obywatelskiego istotne są bowiem sama zbiorowa obecność członków społeczności w sferze publicznej i możliwość angażowania się w procesy kształtowania bezpośredniego środowiska życia, niezależnie od celów tak rozumianego uczestnictwa (o ile nie będą one związane z łamaniem reguł demokratycznych). Owszem, może mieć ono wymiar polityczny, rozumiany w kategoriach takich działań jak głosowanie i kandydowanie w wyborach, udział w demonstracjach, przynależność do partii politycznych, manifestowanie dążeń do przejęcia i utrzymania władzy, czy przynajmniej być związane z publicznie artykułowanymi dążeniami do oddziaływania na agendę polityczną. W tym miejscu istotna jest jednak sama formatująca wartość codziennego doświadczenia obywatelskiego, rozumianego jako nabywanie dyspozycji do bycia świadomym i zaangażowanym członkiem lokalnej społeczności. Prowadzi to m.in. do rozróżnienia między biernymi a aktywnymi postawami społecznymi, z których wyłącznie te drugie w sprzyjających okolicznościach mogą wpływać na pomnażanie kapitału obywatelskiego, ale wskazuje także konieczność uzupełnienia, zaproponowanej przez Raciborskiego, listy komponentów tożsamości obywatelskiej, obejmującej, przypomnijmy, świadomość życia w państwie (czy – rozszerzając – w określonej wspólnotie lokalnej), świadomość cech statusu obywatelskiego (czyli świadomość praw przysługujących jednostce), świadomość obowiązków nakładanych na jednostkę i świadomość przynależności do wspólnoty obywateli (Raciborski 2011, s. 171). Wydaje się, że istotnym brakiem na tej liście jest poczucie sensu uczestnictwa w życiu publicznym, na które będzie się składać nie tylko „wiedza obywatelska” (w tym wiedza o procesach politycznych i administracyjnych) czy szerzej zakreślona kompetencja obywatelska, o czym wspomina Raciborski (2011, s. 198), ale też przekonanie, że w danych warunkach zaangażowanie społeczne i współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego mają szanse przynieść pożądane rezultaty. Innymi słowy, koncepcja tożsamości obywatelskiej, o której pisze Raciborski, powinna zostać tak rozbudowana, aby obejmowała przeświadczenie o pragmatycznej, a nie tylko teoretycznej legitymizacji obywatelskiego zaangażowania. Dopiero tak uzupełniona lista może stanowić użyteczną ramę analizowania społecznych procesów rozwojowych, w których zaangażowani, świadomi swoich praw i obowiązków obywatele będą widzieli możliwości i sens włączania

się w działania publiczne prowadzące do celów definiowanych w kategoriach dobra wspólnego. Kluczem do wytworzenia tak rozumianej tożsamości obywatelskiej będzie akumulacja pozytywnych doświadczeń uczestnictwa w procesach społecznych związanych z osiąganiem celów uznawanych przez społeczność za ważne – sama wiedza czy świadomość swoich praw na ogół tu nie wystarczą. Jednocześnie możemy uznać, że akumulacja tak rozumianych doświadczeń w połączeniu z różnymi omawianymi wcześniej zasobami będzie tworzyć potencjał do realizacji działań i osiągania celów przez społeczność. Przyjmuję, że potencjał ten, w prezentowanym tu ujęciu można nazwać kapitałem obywatelskim. Na jego wytwarzanie istotny wpływ będzie miało wiele czynników związanych z socjalizacją jednostki i jej praktyką udziału w życiu społecznym, uwarunkowaniami historycznymi i kulturowymi, w których funkcjonuje społeczność, oraz z charakterem i wydźwiękiem doświadczeń związanych z podejmowaniem przez nią wspólnych działań.

W tym miejscu należy zauważyć, że kapitał obywatelski może być metodycznie budowany. Począwszy od zestawu wartości i przekonań wyniesionych z domu rodzinnego przez socjalizującą rolę edukacji aż po wpływ osobistego doświadczenia uczestnictwa i przyjmowania współodpowiedzialności za działania społeczności – wszystkie te agendy formacyjne mogą zniechęcać jednostki do aktywnego angażowania się w społecznie inicjowane działania rozwojowe lub im sprzyjać. Jak zauważają Luigi Guiso, Paola Sapienza i Luigi Zingales (2011, s. 423): „[...] modelowa inwestycja w kapitał obywatelski to ilość zasobów, które rodzice przeznaczają na przekazanie swoim dzieciom kooperatywnych wartości”. Od dawna jednak wiadomo, że decyzje wychowawcze rodziców nie są po prostu odbiciem dowolnych celów, które zdecydowali się postawić przed dzieckiem, lecz raczej są wsparte na wartościach, których realizacja jest, w opinii rodziców, zarazem i ważna, i niepewna (Kohn 1969). Te zaś stanowią pochodną własnych doświadczeń życiowych (Bernstein 1971; Marody 1987). Brak w wielu krajach zakorzenienia tradycji demokratycznego uczestnictwa może tu stanowić oczywistą barierę.

Druga podstawowa rama socjalizacyjna jest wyznaczana przez formalny system edukacji i wywiera decydujący wpływ w zakresie kształtowania nawyków i wiedzy na temat praktyk demokratycznych. Styl edukacji kładący nacisk na wartości obywatelskie i znaczenie współpracy może sprzyjać tworzeniu kapitału obywatelskiego w latach formacyjnych. Z kolei bardziej konkurencyjny, indywidualistyczny i niezorientowany społecznie styl nauczania może mieć w tym zakresie wpływ destrukcyjny. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań zrealizowanych w polskich szkołach w 2014 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, które wykazały, że w Polsce „system edukacji

oparty jest na bardzo tradycyjnym, skostniałym myśleniu o szkole. Zastany w wielu placówkach model zarządzania przypomina w pewnym sensie system »folwarczny«, z pionową hierarchią i relacjami opartymi na autorytecie formalnym [...]. Placówki oświatowe często przypominają linie produkcyjne: dzieci uczzone są seriami, oceniane (tym samym »segregowane« i »selekcjonowane«) na podstawie kompetencji stricte wynikających z dydaktyki. Przywiązywanie zbyt dużej wagi do wąsko rozumianego procesu nauczania sprawia, iż potencjał społeczny szkoły jest bagatelizowany i lekceważony. Współpraca, stanowiąca naturalny obszar rozwoju dzieci i młodzieży – nie stanowi przedmiotu powszechnego zainteresowania kadry pedagogicznej. Co więcej, wśród części nauczycieli panuje przekonanie, iż angażowanie uczniów w działalność pozadydaktyczną skutkować musi obniżeniem wyników nauczania”¹². Podobne nastawienie jest widoczne po stronie liderów jednostek samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) – tu wyniki badań wskazują, że dla zdecydowanej większości (77%) z nich najważniejszym elementem oceny pracy szkół są wyniki edukacyjne osiągane przez poszczególne placówki, a ich działalność społeczna jedynie w nielicznych wypadkach stanowi przedmiot zainteresowania władz lokalnych (Trutkowski 2015). W polskiej szkole do wyjątków należą realnie i z zaangażowaniem prowadzone działania aktywizujące uczniów, kształtujące w nich kapitał obywatelski rozumiany inaczej niż przywiązanie do ojczyzny i martyrologii. Inspirujący może być z kolei przykład opisywany przez jednego z miejskich naczelników wydziału oświaty, który w wywiadzie przywołał praktyki panujące w jednej z nadzorowanych przez niego placówek: „Oni mają napisane na swoim sztandarze nie: »Bóg, honor, ojczyzna«, tylko: »You’ll never walk alone« – nigdy nie będziesz szedł sam”¹³.

Wreszcie istotną rolę w budowaniu kapitału obywatelskiego odgrywają instytucje demokratyczne. Na poziomie najniższym dotyczy to działania urzędu gminy, stylu sprawowania władzy przez lidera samorządowego i aktywności podejmowanych przez różnego rodzaju lokalne instytucje. W tym właśnie kontekście warto przytoczyć uwagi poczynione niegdyś przez Alexisa de Tocqueville’a, który tak opisywał kluczową rolę gmin w Nowej Anglii w kształtowaniu postaw demokratycznych: „[...] w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają

¹² <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/szkola-wspolpracy-uczniowie-i-rodzice-kapitalem-spolescznym-nowoczesnej-szkoly-raport-zbiorczy-z-badania-jakosciowego> [dostęp: 30.01.2024].

¹³ *Ibidem*.

go do posługiwania się nią” (de Tocqueville 2005, s. 57), po czym dodawał: „[...] mieszkańiec Nowej Anglii przywiązuje się do gminy dzięki jej sile i niezależności; interesuje się jej życiem, ponieważ bierze udział w rządzeniu” (de Tocqueville 2005, s. 64). Na tym właśnie powinna polegać rola instytucji samorządowych – ich ważnym zadaniem musi być kształtowanie praktyk demokratycznych, czyli wytyczanie ścieżki kształtowania obywatelskich postaw i dbałość o to, aby utrwały się one w **adaptacyjnych wzorcach ewolucji lokalnych społeczności**.

O możliwości rozwoju kapitału obywatelskiego będą także decydować uwarunkowania kulturowe i oddziaływanie symboliczne. Badania przeprowadzone przez Putnama (1995) przekonująco dowodzą, że różnice w kapitale obywatelskim między północą a południem Włoch mogą wynikać właśnie z doświadczeń kulturowych, powiązanych z funkcjonowaniem przed pięćmioma wiekami wolnych miast-państw. Do podobnych wniosków doszli Andrea Ichino i Giovanni Maggi (2000), którzy zaobserwowali istotne różnice we wzorach zachowań pracowników oddziałów jednego z dużych włoskich banków, a więc występujących w podobnych warunkach instytucjonalnych, ale w różnych, geograficznie rozproszonych środowiskach. Po zebraniu rozbudowanego zestawu danych badacze doszli do wniosku, że przypadki absencji w pracy czy podejmowania działań niezgodnych z obowiązującymi w banku zasadami postępowania – bardziej rozpowszechnione w południowych regionach kraju – są przede wszystkim warunkowane czynnikami indywidualnymi, w tym przede wszystkim pochodzeniem pracownika. Także w Polsce wyraźnie widoczne są oddziaływania doświadczeń historycznych, np. każda mapa poparcia wyborczego, o ile jest prezentowana w ujęciu zestawienia wyników gminnych, wyraźnie pokazuje od dawna nieistniejące granice zaborów – oczywiście wpływ ma na to również m.in. stopień urbanizacji, ale przecież i on jest pokłosiem oddziaływania historii. Podobnie ma się rzecz z bardziej współczesnymi przejawami oddziaływania kulturowego – choćby procesami asymilacji imigrantów czy w sytuacjach będących wynikiem przenoszenia wzorców zachowań przez mieszkańców miast migrujących na tereny wiejskie. Istotną rolę będzie ponadto odgrywać coś, co Bourdieu (2001) określa mianem przemocy symbolicznej, czyli oddziaływanie dominujących aktorów na zespół podstawowych, przedrefleksyjnych założeń dotyczących świata społecznego. Jak zauważa Bourdieu (2001, s. 163): „[...] ze wszystkich form »podskórnej perswazji« najbardziej nieubłagana jest ta, która dokonuje się po prostu przez porządek rzeczy”, wytwarzany, dodajmy, w sytuacjach życia codziennego – w domu, w szkole, w miejscu pracy, w sklepie, na zebraniu wiejskim czy podczas przygotowywania gminnego festynu. „Podmioty społeczne przyjmują

świat jako zrozumiały sam przez się, to znaczy biorą go za taki, jaki jest. Uznają go za naturalny [...]. Rodzimy się w świecie społecznym, a więc bezboleśnie przyjmujemy za własną pewną liczbę nie wypowiedzianych na głos postulatów i aksjomatów” (Bourdieu 2001, s. 162), w tym także te dotyczące norm działania w sferze publicznej. Jeśli w miejscu naszego zamieszkania nie istnieją rozpowszechnione wzorce angażowania się ludzi w życie społeczności, podejmowania wspólnych działań i wywierania wpływu na decyzje władz samorządowych, to często przyjmujemy to za normę, niespecjalnie zabiegając o zmianę *status quo*. I jeśli nie zdarzy się żaden *game changer*, to możemy przy takich wzorcach zachowań egzystować bardzo długo.

To prowadzi do kolejnego elementu decydującego o szansach rozwoju kapitału obywatelskiego, mianowicie do społecznych reprezentacji wspólnoty, czyli zestawu podzielanych społecznie przekonań na temat tego, czym dana społeczność jest, jak funkcjonuje oraz jakie normy i reguły działania w niej obowiązują (por. Moscovici 1981, 1984; Trutkowski 2002). Nieco upraszczając, można przyjąć, że społeczne reprezentacje są przetworzonym i społecznie uwspólnionym modelem rzeczywistości odtwarzanym i przetwarzanym w działaniach komunikacyjnych, w które angażują się jednostki. Ich istotną cechą są właściwości preskryptywne i standaryzujące w tym sensie, że członkowie społeczności dostosowują swoje działania do reprezentacji, w których wytwarzaniu i standaryzacji uczestniczą. Innymi słowy, działamy w takiej rzeczywistości, w jakiej nasze działania osadza nasz umysł – jeśli w jej modelu (świadomie bądź nieświadomie uzgodnionym z innymi) mieszczą się wzory postępowania związane z uczestnictwem w działalności publicznej czy przyjmowaniem współodpowiedzialności za sprawy wykraczające poza sferę prywatną, będziemy dostrzegali możliwość takiego zaangażowania, która w konsekwencji może się skonkretyzować w działaniu. Jeśli zaś w podzielanych przez nas reprezentacjach rzeczywistością gminną rządzą układy, znajomości i dominuje dbałość o interes prywatny, to właśnie do takiego obrazu rzeczywistości będziemy dostosowywać nasze funkcjonowanie. Jak zauważają William Potapchuk i Jarle Croker Jr. (odnosząc się do kwestii odległych od omawianej tu teoretycznej perspektywy): „[...] rozpowszechnione rozumienie kwestii związanych z życiem społeczności jest kluczowe dla mobilizowania wspólnych działań, ponieważ pomaga ludziom zobaczyć, jak ich konkretne perspektywy wpisują się w szerszy wymiar” (Potapchuk, Crocker Jr. 1999, s. 177).

Na zakończenie należy także zwrócić uwagę na przywoływane wcześniej praktyczne doświadczenie współpracy, prowadzące do oswojenia określonych praktyk społecznych i zbudowania zaufania do własnych możliwości

działania. Tylko społeczności przekonane do sensu i skuteczności zaangażowania społecznego będą skłonne do podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz osiągania ważnych dla nich celów. Tu oczywiście kluczową rolę będzie odgrywać historia dotychczasowych aktywności. Jeśli spotykały się one z zainteresowaniem i przychylną reakcją ważnych aktorów, jeśli prowadziły do satysfakcjonujących rezultatów, to skłonność do ich powtarzania będzie większa. Jeśli zaś były traktowane z obojętnością lub, co gorsza, z wrogością i prowadziły do deprymujących skutków, to w naturalny sposób będą zanikać albo w ogóle nie będą podejmowane. Istotne będą zatem korzyści płynące ze społecznego zaangażowania, ujmowane w wymiarze zarówno konkretnych powiązanych rezultatów, jak i satysfakcji, którą partycypujący aktorzy ze swojego udziału wynoszą. „Jeśli nie będą wystarczająco wysokie, to społeczeństwo, które zaczyna z rozproszonymi priorytetami, utknie w równowadze nieufności” (Guiso *et al.* 2011, s. 425).

Bibliografia

- Albee, A., Boyd, G. (1997). „*Networks of Community Development Agents*”. *Human Development Report*. United Nations Development Programme.
- Anglin, R.V. (2011). *Promoting Sustainable Local and Community Economic Development*. New York: Routledge.
- Baiocchi, G., Heller, P., Kunrath Silva, M. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Banfield, E.C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press Glencoe.
- Banks, S., Shenton, F. (2001). Regenerating Neighbourhoods: A Critical Look at the Role of Community Capacity Building. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 16 (4), 286–298 (<https://doi.org/10.1080/02690940110078265>).
- Batsleer, J., Rowley, H., Lüküslü, D. (red.) (2023). *Young People, Radical Democracy and Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Beck, D., Purcell, R. (2020). *Community Development for Social Change*. New York: Routledge (<https://doi.org/10.4324/9781315528618>).
- Bernstein, B. (1971). *Class, Codes and Control. Volume 1 – Theoretical Studies towards a Sociology of Language*. New York–London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Bertrand, M. (2018). *The National Community Development Projects in the United Kingdom, 1969–78*. Pobrane z: <https://hal.science/hal-01714925/document> [dostęp: 30.01.2024].
- Billig, M. (1991). *Ideology and Opinions. Studies in Rhetorical Psychology*. New York: Sage Publications.
- Billig, M. (2008). *Banalny nacjonalizm* (przeł. M. Sekerdej). Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Bourdieu, P. (2006). *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia* (przeł. P. Biłos). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Bourdieu, P., Wacquant, L.J.D. (2001), *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej* (przeł. A. Saviusz). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Brennan, M.A., Phillips, R., Walzer, N., Hales, B.D. (2022). *Community Development for Times of Crisis: Creating Caring Communities*. New York: Routledge.
- Cavaye, J., Ross, H. (2022). Community Resilience and Community Development. What Mutual Opportunities Arise from Interactions between the Two Concepts?. W: M.A. Brennan, R. Phillips, N. Walzer, B.D. Hales (red.), *Community Development for Times of Crisis. Creating Caring Communities*. New York: Taylor & Francis.
- Chan, S. (2001). *Complex Adaptive Systems*. Pobrane z: <https://www.complexitylabs.io/esd.83/www/notebook/Complex%20Adaptive%20Systems.pdf> [dostęp: 30.01.2024].
- Chaskin, R.J. (red.) (2001). *Building Community Capacity. Modern Applications of Social Work*. New York: Aldine de Gruyter.
- Cho, I.S., Križnik, B. (2017). *Community-Based Urban Development. Advances in 21st Century Human Settlements*. Singapore: Springer Singapore.
- Chu, D., Strand, R., Fjelland, R. (2003). Theories of Complexity. *Complexity*, 8 (3), 19–30 (<https://doi.org/10.1002/cplx.10059>).
- Cobigo, V., Martin, L., Mcheimech, R. (2016). Understanding Community. *Canadian Journal of Disability Studies*, 5 (4), 181 (<https://doi.org/10.15353/cjds.v5i4.318>).
- Cooper, T. (2020). Community Impact of an Australian Aboriginal Art Centre. W: D. Beck, R. Purcell (red.), *Community Development for Social Change*. New York: Routledge.
- Craig, G. (2007). Community Capacity-Building: Something Old, Something New...?. *Critical Social Policy*, 27 (3), 335–359 (<https://doi.org/10.1177/0261018307078846>).
- Craig, G. (2010). Community Capacity Building: Critiquing the Concept in Different Policy Contexts. W: S. Kenny, M. Clarke (red.), *Challenging Capacity Building. Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Dalton, J., Wolfe, S.M. (2012). Joint Column: Education Connection and the Community Practitioner. *The Community Psychologist*, 45 (4), 7–14.
- Eade, D. (2007). Capacity Building: Who Builds Whose Capacity?. *Development in Practice*, 17 (4–5), 630–639 (<https://doi.org/10.1080/09614520701469807>).
- Franco, I.B., Tracey, J. (2019). Community Capacity-Building for Sustainable Development: Effectively Striving towards Achieving Local Community Sustainability Targets. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20 (4), 691–725 (<https://doi.org/10.1108/IJSHE-02-2019-0052>).
- Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Gilchrist, A., Taylor, M. (2022). *The Short Guide to Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Goodman, R.M., Speers, M.A., Mcleroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, Rathgeb Smith, S., Sterling, T.D., Wallerstein, N. (1998). Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement.

- Health Education & Behavior*, 25 (3), 258–278 (<https://doi.org/10.1177/109019819802500303>).
- Gordon, G.L. (2018). *Understanding Community Economic Growth and Decline: Strategies for Sustainable Development*. New York: Routledge (<https://doi.org/10.4324/9781315149936>).
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2011). Civic Capital as the Missing Link. *Handbook of Social Economics*, 1, 417–480 (<https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53187-2.00010-3>).
- Gunn, C., Gunn, H.D. (1991). *Reclaiming Capital*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, A., Clark, N. (2010). What Do Complex Adaptive Systems Look Like and What Are the Implications for Innovation Policy?. *Journal of International Development*, 22 (3), 308–324 (<https://doi.org/10.1002/jid.1690>).
- Hammer, R.J., Edwards, J.S., Tapinos, E. (2012). Examining the Strategy Development Process through the Lens of Complex Adaptive Systems Theory. *Journal of the Operational Research Society*, 63 (7), 909–919 (<https://doi.org/10.1057/jors.2011.97>).
- Hardin, R. (2009). *Zaufanie* (przeł. A. Gruba). Warszawa: Wydawnictwo Sic!.
- Hausner, J. (2023). Lokalność jako społeczna siła rozwojowa. W: J. Hausner, M. Krzykowski (red.), *Gospodarka i entropia. Jak wyjść z polikryzysu?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Healey, P. (2022). *Caring for Place: Community Development in Rural England*. New York: Routledge.
- Henderson, P. (2005). *Including the Excluded: From Practice to Policy in European Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Hillery, G. (1955). Definitions of Community: Areas of Agreement. *Rural Sociology*, 20.
- Humphreys, P.J., Westoby, P. (2020). Popular Education and Neighbourhood Centre Work. W: D. Beck, R. Purcell (red.), *Community Development for Social Change*. New York: Routledge.
- Ichino, A., Maggi, G. (2000). Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm. *The Quarterly Journal of Economics*, 3 (sierpień).
- Ife, J. (2010). Capacity Building and Community Development. W: S. Kenny, M. Clarke (red.), *Challenging Capacity Building Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Kane, R.J. (2003). Social Control in the Metropolis: A Community-Level Examination of the Minority Group-Threat Hypothesis. *Justice Quarterly*, 20 (2), 265–295 (<https://doi.org/10.1080/07418820300095531>).
- Kenny, S., Clarke, M. (red.) (2010). *Challenging Capacity Building Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Khan, M.R. (1995). Women Entrepreneurs in the Bangladeshi Restaurant Business. *Development in Practice*, 5 (3), 240–244.
- Kohn, M. (1969). *Class and Conformity. A Study in Values*. Wales: The Dorsey Press.
- Krasnowolski, A. (2020). *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*. Warszawa: Kancelaria Senatu RP.

- Krzykawski, M. (2023). Entropia – pojęcie transwersalne. W: J. Hausner, M. Krzykawski (red.), *Gospodarka i entropia. Jak wyjść z polikryzysu?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kwan, B., Frankish, J., Quantz, D., Flores, J. (2003). *A Synthesis Paper on the Conceptualization and Measurement of Community Capacity*. Institute of Health Promotion Research, University of British Columbia. Pobrane z: <https://blogs.ubc.ca/frankish/files/2010/10/Frankish-CJ-Measurement-of-Community-Capacity-6795-15-2001-4-440006.pdf> [dostęp: 30.01. 2024].
- Labonte, R., Laverack, G. (2001). Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For Whom? And for What Purpose?. *Critical Public Health*, 11 (2), 111–127 (<https://doi.org/10.1080/09581590110039838>).
- Lewenstein, B. (2010). Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lewicki, M. (2023). Zestaw wartości czy logika wartościowania? Czy regeneracyjna lokalność wymaga określonego zestawu wartości, czy raczej – odpowiednich mechanizmów wartościowania?. W: J. Hausner, M. Krzykawski (red.), *Gospodarka i entropia. Jak wyjść z polikryzysu?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Liberato, S.C., Brimblecombe, J., Ritchie, J., Ferguson, M., Coveney, J. (2011). Measuring Capacity Building in Communities: A Review of the Literature. *BMC Public Health*, 11 (1), 850 (<https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-850>).
- Lowe, H., Apelu, L., Brown, L., Tanielu, H., Mannell, J. (2023). Mapping Communities as Complex Adaptive Systems: A Study of the Response to Violence against Women by Communities in Samoa. *PLOS ONE*, 18 (10), e0290898 (<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0290898>).
- Maclellan-Wright, M.F., Anderson, D., Barber, S., Smith, N., Cantin, B., Felix, R., Raine, K. (2007). The Development of Measures of Community Capacity for Community-Based Funding Programs in Canada. *Health Promotion International*, 22 (4), 299–306 (<https://doi.org/10.1093/heapro/dam024>).
- Marody, M. (1987). *Technologie intelektu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów (<https://doi.org/10.51733/opm.2023.16>).
- Mazur, S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- McCrea, N., Finnegan, F. (2019). *Funding, Power and Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Meade, R., Shaw, M., Banks, S. (2016). *Politics, Power and Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Miller, C. (2010). Developing Capacities and Agency in Complex Times. W: S. Kenny, M. Clarke (red.), *Challenging Capacity Building Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

- Misztal, B.A. (1996). *Trust in Modern Societies*. Bristol: Policy Press.
- Moreno, J.M., Noguchi, L.M., Harder, M.K. (2017). Understanding the Process of Community Capacity-Building: A Case Study of Two Programs in Yunnan Province, China. *World Development*, 97 (wrzesień), 122–137 (<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.04.005>).
- Moscovici, S. (1963). Attitudes and Opinions. *Annual Review of Psychology*, 4, 231–260.
- Moscovici, S. (1981). On Social Representation. W: J.P. Forgas (red.), *Social Cognition: Perspectives on Everyday Understanding*. London: Academic Press.
- Moscovici, S. (1984). The Phenomenon of Social Representation. W: R.M. Farr, S. Moscovici (red.), *Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neely, K. (2015). Complex Adaptive Systems as a Valid Framework for Understanding Community Level Development. *Development in Practice*, 25 (6), 785–797 (<https://doi.org/10.1080/09614524.2015.1060949>).
- Nickels, A.E., Rivera, J.D. (2018). *Community Development and Public Administration Theory: Promoting Democratic Principles to Improve Communities*. New York: Routledge.
- Pearce, J., Howard, J., Bronstein, A. (2010). Learning from Latin America. *Community Development Journal*, 45 (3), 265–275 (<https://doi.org/10.1093/cdj/bsq020>).
- Potapchuk, W.R., Crocker Jr., J.P. (1999). Exploring the Elements of Civic Capital. *National Civic Review*, 88 (3), 175–202 (<https://doi.org/10.1002/ncr.88303>).
- Preiser, R., Biggs, R., De Vos, A., Folke, C. (2018). Social-Ecological Systems as Complex Adaptive Systems: Organizing Principles for Advancing Research Methods and Approaches. *Ecology and Society*, 23 (4), art46 (<https://doi.org/10.5751/ES-10558-230446>).
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu* (przeł. J. Szacki). Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Raciborski, J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski, J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Sealey, C., Jones, R., Lewis, J., Gregory, D. (2020). The „JOY” Project. W: D. Beck, R. Purcell (red.), *Community Development for Social Change*. New York: Routledge.
- Shen, T., Gao, C. (2020). Sustainability in Community Building: Framing Design Thinking Using a Complex Adaptive Systems Perspective. *Sustainability*, 12 (16), 6679 (<https://doi.org/10.3390/su12166679>).
- Siegenfeld, A.F., Bar-Yam, Y. (2020). An Introduction to Complex Systems Science and Its Applications. *Complexity*, (lipiec), 1–16 (<https://doi.org/10.1155/2020/6105872>).
- Simmons, A., Reynolds, R.C., Swinburn, B. (2011). Defining Community Capacity Building: Is It Possible?. *Preventive Medicine*, (lut), S0091743511000624 (<https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2011.02.003>).

- Sivertsen, M.F., Møller Hartley, J. (2023). Stratified Citizens: Conceptualizing Civic Capital in Mediatized Societies. *Social Media + Society*, 9 (3), 20563051231190037 (<https://doi.org/10.1177/20563051231190037>).
- Surmacz, M. (2017). Zasoby lokalne jako potencjały rozwoju lokalnego w dokumentach strategicznych na przykładzie wybranych gmin wiejskich województwa śląskiego. *Studia Obszarów Wiejskich*, 46, 99–115 (<https://doi.org/10.7163/SOW.46.6>).
- Sztompka, P. (1999). *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, H., Turner, J.C. (1979). An Integrative Theory of Intergroup Conflict. W: W.G. Austin, S. Worchel (red.), *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Monterey: Brooks/Cole.
- Tarkowska, E., Tarkowski, J. (2016). „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych. *Kultura i Społeczeństwo*, 4, 7–28.
- Taylor, M., Hardman, J. (2008). Strengthening Community: Neighborhood Renewal, Social Capital, and Sustainability. *Policy Studies Journal*, 36 (4), 537–561.
- The Civic Index (2019). *The Civic Index*. National Civic League.
- Theiss, M. (2007). *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Tocqueville, A. de (2005). *O demokracji w Ameryce* (przeł. M. Król). Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Trutkowski, C. (2000). *Społeczne reprezentacje polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C. (2002). Teoria społecznych reprezentacji i jej zastosowania. W: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku* (s. 327–356). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C. (2015). Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 44–53.
- Verity, F. (2007). *Community Capacity Building: A Review of the Literature*. Adelaide: Department of Health. Pobrane z: <https://www.researchgate.net/publication/36722639> [dostęp: 30.01.2024].
- Voß, J.-P., Bauknecht, D., Kemp, R. (red.) (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Walzer, N., Weaver, L., McGuire, C. (2018). *Collective Impact and Community Development Issues*. New York: Routledge.
- Warner, B.D., Rountree, P.W. (1997). Local Social Ties in a Community and Crime Model: Questioning the Systemic Nature of Informal Social Control. *Social Problems*, 44 (4), 520–536 (<https://doi.org/10.2307/3097221>).
- Westoby, P. (2021). A Community Development yet-to-Come: Jacques Derrida and Re-Constructing Community Development Praxis. *Community Development Journal*, 56 (3), 375–390 (<https://doi.org/10.1093/cdj/bsz013>).

ROZDZIAŁ 2

Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji – doświadczenia europejskie

W ramach tego opracowania koncentruję się przede wszystkim na procesie partycypacji rozumianym jako **angażowanie obywateli** w procesy decyzyjne przez władze publiczne i – w mniejszym stopniu – na **aktywności publicznej**, zupełnie na uboczu pozostawiając rozważania na tematów partycypacji wyborczej i partycypacji obywatelskiej (por. Langton 1978). Obszarem zainteresowania są praktyki partycypacji obserwowane **na poziomie lokalnym**, gdzie zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST) „prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi może być sprawowane najbardziej bezpośrednio”. Ponadto rozważania ograniczone są przede wszystkim do praktyk spotykanych w **krajach europejskich, w tym także w Polsce**.

W związku z tym cele tego opracowania można zdefiniować następująco:

- 1) **uporządkowanie pojęć dotyczących partycypacji publicznej**, nakreślenie roli partycypacji publicznej w zarządzaniu lokalnym, a także czynników warunkujących zakres i skalę podejmowanych działań (podrozdział 1);
- 2) **włączanie obywateli w podejmowanie decyzji** w kontekście głównych pytań: KTO? (powinien być i jest włączany w te procesy), CO? (w jakich obszarach tematycznych angażuje się obywateli) (podrozdział 2.1) i JAK? (czyli za pomocą jakich narzędzi, metod) (podrozdziały 2.2 i 2.3) oraz CO Z TEGO WYNIKA? (podrozdział 2.4);
- 3) **przegląd rozwiązań z zakresu włączania obywateli w podejmowanie decyzji** na poziomie lokalnym w kontekście czterech głównych tendencji: kryzysu demokracji i zwrotu w kierunku deliberacji publicznej,

- upowszechniania technologii informacyjno-konsultacyjnych oraz prób instytucjonalizacji rozwiązań partycypacji publicznej (podrozdział 2.3);
- 4) **podsumowanie i wskazanie „luk wiedzy”** na temat włączania obywateli w kształtowanie polityk publicznych, które mogą stanowić podstawę do formułowania nowych pytań badawczych i potencjalnych obszarów dalszych analiz empirycznych (podrozdział 3).

1. Partycypacja publiczna – uporządkowanie pojęć i kontekst teoretyczny

1.1. Uporządkowanie pojęć

Partycypacja publiczna, partycypacja obywatelska, angażowanie społeczności, włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji, udział obywateli, konsultowanie, współuczestnictwo, współdecydowanie... Te pojęcia oraz wiele innych, pokrewnych, używane są na określenie uczestnictwa mieszkańców w procesach zarządzania publicznego. W sensie semantycznym „**partycypacja**” (łac. *participare*) oznacza uczestnictwo, udział, a tym samym „partycypacja publiczna” jest uczestnictwem w życiu publicznym. Jednak, jak wskazują autorzy poradnika *Przestrzeń do dialogu* (2018, s. 12), powszechny odbiór tych dwóch pojęć jest nieco inny. „Partycypacja to proces oznaczający potocznie coś więcej niż potocznie rozumiany udział – to współdecydowanie i aktywna postawa w tworzeniu otaczającej nas rzeczywistości”.

Tematyka partycypacji podejmowana jest na gruncie różnych dyscyplin naukowych – prawa, politologii, nauk o zarządzaniu czy socjologii (Wójcicki 2013, s. 171). W efekcie spojrzenie na ten proces, a nawet same definicje tego pojęcia różnią się między sobą. Ponadto pojęciu partycypacji często towarzyszą dodatkowe określenia, takie jak: „obywatelska”, „publiczna”, „społeczna”, „indywidualna”, „wspólnotowa”, „horyzontalna”, „wektorowa”. Pojęcia te w codziennym życiu używane są zamiennie, w dyskursie teoretycznym zaś wskazuje się na pewne subtelne różnice między nimi.

Hausner *et al.* (1999, s. 41) definiują partycypację społeczną jako **udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności**, której są członkami. Arnstein (2012, s. 13) uznaje partycypację za „**redystrybucję władzy, która pozwala na włączenie ludzi obecnie wykluczonych z procesów politycznych i gospodarczych**” i tym samym utożsamia ją z „władzą obywatelską”. W tym opracowaniu przede wszystkim będę jednak posługiwać się klasyczną koncepcją Langtona (1978, za: Kaźmierczak 2011), zgodnie z którą

partycypacja publiczna obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym:

- 1) **aktywność publiczną** (*public action*), czyli działania oddolnie **inicjowane przez obywateli** w celu wpływania na decyzje podejmowane przez władze publiczne (np. w formie protestów, lobbowania, edukacji publicznej czy rzecznictwa);
- 2) **angażowanie obywateli** (*public involvement*), obejmujące działania **inicjowane przez władze publiczne** służące włączeniu obywateli w procesy decyzyjne (np. w postaci różnych rad opiniodawczo-konsultacyjnych, wysłuchań publicznych, badań sondażowych, konsultacji społecznych);
- 3) **partycypację wyborczą** (*electoral participation*), czyli **udział w wyborach** i referendach, będący podstawą funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej;
- 4) **partycypację obowiązkową** (*obligatory participation*) obejmującą **działania o charakterze przymusowym**, które mają na celu wsparcie władz w realizowaniu powierzonych im funkcji i zadań, np. poprzez płacenie podatków.

1.2. Rola partycypacji publicznej w zarządzaniu na poziomie lokalnym

Ze społeczną partycypacją jest trochę tak, jak z jedzeniem szpinaku: nikt się jej nie sprzeciwia, ponieważ jest dla nas dobra (Arnstein 2012). Należałoby jednak zadać sobie pytanie: na czym konkretnie polega owa „niekwestionowana wartość” partycypacji i komu przede wszystkim przynosi ona korzyści – rządzącym czy rządzonym? Korzyści wynikające z uczestnictwa w procesach partycypacji społecznej mogą dotyczyć różnych grup uczestników i choć najczęściej stosujemy dychotomiczny podział na „rządzących” i „rządzonych”, to zróżnicowanie aktorów partycypacji jest znacznie większe. Oprócz władz samorządowych i polityków są pracownicy administracji samorządowej, z kolei oprócz pojedynczych mieszkańców – organizacje pozarządowe, przedstawiciele zorganizowanych grup interesów, a także inwestorzy i przedsiębiorcy (Boryczka 2016). Różna może być w ich przypadku motywacja, która stoi za włączeniem się w proces partycypacji, inne mogą też być cele, które im przyświecają, inne wreszcie korzyści wynikające z tego uczestnictwa.

Na pytanie, w jakim celu prowadzi się konsultacje społeczne, lub – szerzej – w jakim celu włącza się obywateli w procesy podejmowania decyzji, można odpowiedzieć następująco: „**bo trzeba**” (i w tym przypadku wskazać na wymogi prawne czy presję otoczenia) lub „**bo warto**” (i tu wymienić szereg zalet

związanych z partycypacją publiczną, zarówno z perspektywy samorządu, jak i samej społeczności lokalnej).

Obowiązek konsultowania z obywatelami podejmowanych decyzji (a zarazem prawo obywateli do partycypacji publicznej) wpisany jest w zasady funkcjonowania samorządu w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich. Kwestię tę reguluje także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (będąca dokumentem Rady Europy określającym status samorządów lokalnych), w której już we wstępie wskazuje się, że „prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi stanowi część zasad demokratycznych, wspólnych wszystkim państwom członkom Rady Europy”, a także że „prawo to może być sprawowane najbardziej bezpośrednio na szczeblu lokalnym”. Ponadto odpowiednie regulacje prawne dotyczące partycypacji publicznej funkcjonują na poziomie poszczególnych krajów. W Polsce konsultacje społeczne na poziomie lokalnym regulowane są przede wszystkim przez Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz Konstytucję RP (w sprawie referendum lokalnego)¹. Brak obowiązku ustawowego lub umocowania konsultacji w przepisach prawa jest dla 42% urzędników szczebla gminnego i powiatowego w Polsce głównym powodem zaniechania konsultacji i jest to drugi najczęściej wymieniany powód (po braku zainteresowania ze strony potencjalnych uczestników) (*Raport końcowy z badania efektywności...* 2011, s. 74). Wzmacnia to obserwacje pochodzące z innych badań, z których wyraźnie wynika, że konsultacje są podejmowane głównie wtedy, gdy wymusza je obowiązek ustawowy, i w zakresie, który te przepisy narzucają.

Wśród **zalet partycypacji, stanowiących uzasadnienie dla wcześniejszego stwierdzenia „bo warto”**, można wymienić za Beierle (1999, s. 23): (1) uwzględnienie wartości, oczekiwań i potrzeb społeczności w procesie podejmowania decyzji, (2) podniesienie jakości podejmowanych decyzji, (3) rozwiązywanie konfliktów dotyczących rozbieżnych interesów, (4) budowanie zaufania do instytucji oraz (5) edukowanie i informowanie społeczności. Niewątpliwie jedną z kluczowych korzyści z włączania społeczności lokalnej w procesy podejmowania decyzji publicznych jest **możliwość poznania potrzeb i oczekiwań obywateli, a w efekcie – możliwość tworzenia bardziej**

¹ Istniejące regulacje prawne nie tworzą jednak spójnych ram prawnych i instytucjonalnych. Ich rozproszenie, zróżnicowanie, niespójność oraz zbyt duża komplikacja wskazywane są jako powody faktycznego osłabiania możliwości zaangażowania obywateli w życie publiczne (Theiss 2010).

skutecznych i efektywnych rozwiązań istniejących problemów (Creighton 2005; Praweńska-Skrzypek 1996). Dzięki wcześniejszej diagnozie preferencji władze lokalne mają możliwość uwzględnienia interesów i stanowisk różnych grup, odpowiedzi na ich potrzeby, co pozwala na **zaoszczędzenie czasu i środków finansowych** na ewentualne modyfikacje wprowadzonych rozwiązań już po ich wdrożeniu. Partycypacja publiczna poprzez wzmacnianie oddolnych inicjatyw obywatelskich **sprzyja rozwojowi demokracji lokalnej**, prowadzi także (dzięki podejmowaniu wspólnych działań) do **integracji środowisk lokalnych**. Wreszcie partycypacja publiczna sprzyja **akceptacji dla działań i legitymizacji władz lokalnych**, a w efekcie **budowaniu zaufania społecznego**.

1.3. Uwarunkowania poziomu partycypacji publicznej i włączania obywateli w podejmowanie decyzji

To, czy w ogóle, a także w jakim zakresie obywatele uczestniczą w procesach podejmowania decyzji, zależy od wielu czynników. Lowndes i Pratchett (2006) w swojej koncepcji **CLEAR** wymieniają pięć warunków skutecznej partycypacji. Ich zdaniem kluczowe jest, aby osoby biorące udział w partycypacji miały odpowiednie **zasoby i kompetencje (CAN DO)**, miały **poczucie przynależności** do społeczności, identyfikowały się z podejmowaną w partycypacji kwestią (**LIKE TO**), miały odpowiednie **warunki do uczestnictwa**, rozumiane m.in. jako sieć instytucji społeczeństwa obywatelskiego (**ENABLED TO**), **zostały zaproszone i zmobilizowane** do dyskusji i wyrażania swoich opinii przez władze publiczne i inne organizacje (**ASKED TO**), a także miały **poczucie, że ich opinia będzie brana pod uwagę (RESPONDED TO)**.

Każmierczak (2013, s. 14–16) wymienia natomiast trzy czynniki warunkujące partycypację publiczną: **zasoby osobiste** (zasoby wiedzy i umiejętności – w tym umiejętności obywatelskie, zasoby finansowe i siła wpływu wynikająca z pozycji zawodowej, sieć kontaktów społecznych), **zasoby społeczności** (które w dużym uproszczeniu można sprowadzić do kapitału społecznego) i **zinstytucjonalizowane reguły** ustalane przez władze publiczne, które zapraszają obywateli do praktyk partycypacyjnych (mogą one mieć charakter formalny i celowy, być wdrażane w jawny i zorganizowany sposób lub mogą mieć umocowanie w funkcjonującym, niesformalizowanym zwyczaju).

Pellizzoni (2008, za: Council of Europe 2020) wyróżnia natomiast z jednej strony czynniki związane z **indywidualnymi chęciami (i kompetencjami)** do uczestnictwa poszczególnych osób, z drugiej zaś – z **zewnętrznymi (wobec obywateli) uwarunkowaniami kształtującymi ich możliwości uczestnictwa**,

które należy rozumieć jako uwarunkowania zewnętrzne wobec obywateli – są to m.in. ustrój polityczny kraju, skala decentralizacji i wyposażenia samorządów w swobodę decyzji rozwojowych, wreszcie styl przywództwa władz lokalnych – które wyznaczają ogólne ramy dla aktywności jednostek.

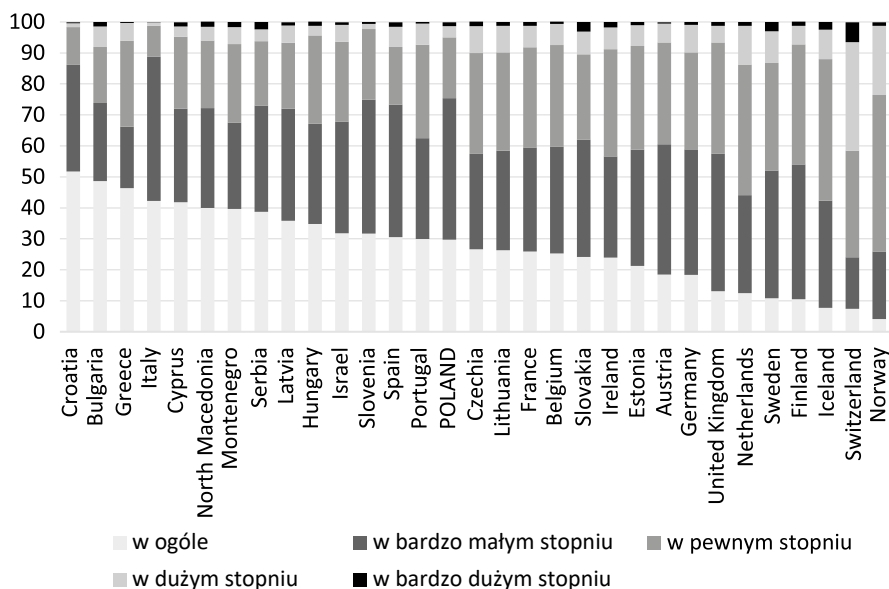
Niewątpliwie jednym z kluczowych czynników warunkujących możliwości uczestniczenia społeczności w podejmowaniu decyzji publicznych jest **demokratyczny ustrój kraju**, a w praktyce – „kondycja” tej demokracji zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Z raportu *Economist Intelligence Unit*, oceniającego corocznie poziom demokracji w 167 krajach świata, wynika, że w 2022 r. jedynie 24 kraje świata (w tym 14 krajów europejskich²) mogły poszczycić się mianem „pełnej demokracji”, podczas gdy kolejne 48 krajów (w tym 22 kraje europejskie) określono mianem „**demokracji wadliwych**”, w których zauważane są m.in. problemy z funkcjonowaniem rządu, kultura polityczna jest słabo rozwinięta, a także obserwuje się niski poziom uczestnictwa w życiu politycznym (*Democracy Index 2022... 2023*). Oprócz Polski w tym gronie znalazły się m.in. Belgia, Portugalia oraz Włochy³, a także większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej⁴.

Jednym z kryteriów branych pod uwagę przy ocenie stanu demokracji w raporcie *Economist Intelligence Unit* jest **poziom uczestnictwa obywateli w życiu politycznym**. Wyniki tej eksperckiej oceny znajdują odzwierciedlenie w jednym z największych europejskich sondaży społecznych (European Social Survey), realizowanym na próbie ponad 40 tysięcy respondentów i obejmującym większość krajów europejskich. Największe przekonanie o możliwości wpływania na politykę, oferowanej przez system polityczny danego kraju, mają mieszkańcy Szwajcarii oraz Norwegii, najbardziej zaś sceptyczni w tej kwestii są mieszkańcy Chorwacji, Bułgarii, Grecji, ale także Włoch. W Polsce, zajmującej miejsce w połowie tego zestawienia, 75% respondentów uważa, że system polityczny kraju w ogóle lub w bardzo małym stopniu umożliwia ludziom wpływanie na politykę (w 2018 r. było to 65%), podczas gdy w oazie demokracji – Szwajcarii – takie zdanie podziela jedynie co czwarty respondent (wykres 1).

² W kolejności zajmowanych pozycji wśród krajów europejskich: Norwegia, Islandia, Szwecja, Finlandia, Dania, Szwajcaria, Irlandia, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Wielka Brytania, Austria, Francja i Hiszpania.

³ W kolejności zajmowanych pozycji wśród krajów europejskich: Czechy, Grecja, Portugalia, Słowenia, Malta, Włochy, Belgia, Cypr, Łotwa, Litwa, Słowacja, Polska, Węgry, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Rumunia, Albania, Serbia, Mołdawia, Macedonia Północna.

⁴ W badaniu oprócz „pełnej demokracji” i „wadliwej demokracji” wyróżnia się „system hybrydowy” oraz „system autorytarny”. Do grupy „systemów hybrydowych” zaliczone zostały z Europy: Armenia, Ukraina, Gruzja, Bośnia i Hercegowina, do „systemów autorytarnych” zaś – Rosja i Białoruś.

Wykres 1. Na ile system polityczny umożliwia ludziom wpływ na politykę?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiego Sondażu Społecznego (2020).

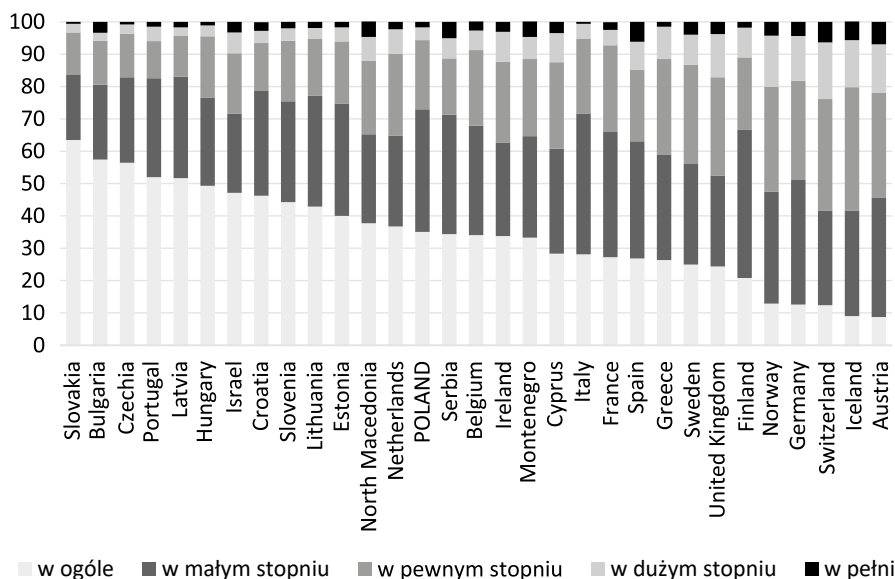
Jednocześnie na podstawie corocznych badań CBOS wiemy, że w 2023 r. przeważająca część Polaków (61%) twierdziła, że ludzie tacy jak oni **mają wpływ na sprawy swojego miasta/gminy**, i wynik ten sukcesywnie rósł od początku lat 90. (w 1992 r. udział takich osób kształtował się na poziomie 16%, w 1999 – 25%, 2004 – 34%, 2012 – 50%, 2020 – 58%). Warto podkreślić, że wyraźne załamanie tego trendu widoczne było w latach 2021–2022, kiedy to poczucie braku sprawczości przewyższyło poczucie podmiotowości obywatelskiej (50% negatywnie oceniających swoje możliwości oddziaływania na bieg spraw w miejscu zamieszkania vs. 46% przekonanych o wpływie na sprawy swojego miasta/gminy). Ostatnie wybory parlamentarne w październiku 2023 r. na nowo ukonstytuowały w Polakach poczucie podmiotowości, co znalazło odzwierciedlenie w rekordowo wysokim wyniku poczucia sprawstwa (CBOS 2023, s. 11). Poczucie podmiotowości w wymiarze lokalnym częściej deklarowały osoby o wyższym wykształceniu, z gospodarstw domowych o wyższych dochodach, zadowolone ze swojej sytuacji materialnej (CBOS 2023, s. 6). Potwierdzeniem tych obserwacji mogą być także opinie praktyków partycypacji w Polsce, którzy jednoznacznie ocenili, że obywatele mają wpływ na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym przez władze samorządowe (ten pogląd podziela 94% z nich,

przy czym 27% uważa, że ten wpływ jest duży) (Jaworek, Starzyk-Durbacz 2016)⁵.

Co istotne, poczucie sprawczości dużo rzadziej towarzyszyło ludziom w odniesieniu do spraw krajowych niż lokalnych. W 2023 r. 54% Polaków deklarowało wpływ na sprawy kraju (w 1992 r. taka deklaracja dotyczyła jedynie 9%, 1999 – 7%, 2004 – 15%, 2012 – 30%, 2020 – 39%). Analogicznie do poczucia wpływu na sprawy lokalne w latach 2021–2022 obserwowany był wyraźny spadek podmiotowości obywatelskiej w odniesieniu do spraw krajowych do poziomu 26%, a następnie – po wyborach parlamentarnych – rekordowy, ponad dwukrotny wzrost (CBOS 2023, s. 2). Dla porównania podobną opinię o wpływie obywateli na decyzje podejmowane przez władze centralne podzielało w 2016 r. 59% badanych praktyków partycypacji (przy czym jedynie 2% określiło ten wpływ jako duży) (Jaworek, Starzyk-Durbacz 2016). To wyraźnie pokazuje, że partycypacja publiczna ma najsilniejsze umocowanie na poziomie lokalnym. Na poziomie centralnym zdecydowanie częściej zdarza się, że obywatel woli oceniać i rozliczać rządzących, niż rządzić, czyli podejmować rozstrzygnięcia (Mączyński, Stec 2012). Zależność między zaangażowaniem w działalność społeczną a poczuciem podmiotowości ma wymiar dwukierunkowy. Z jednej strony osoby o wysokim poczuciu sprawstwa częściej podejmują działania społeczne, z drugiej zaś – taka działalność wzmacnia ich poczucie wpływu na sprawy otoczenia.

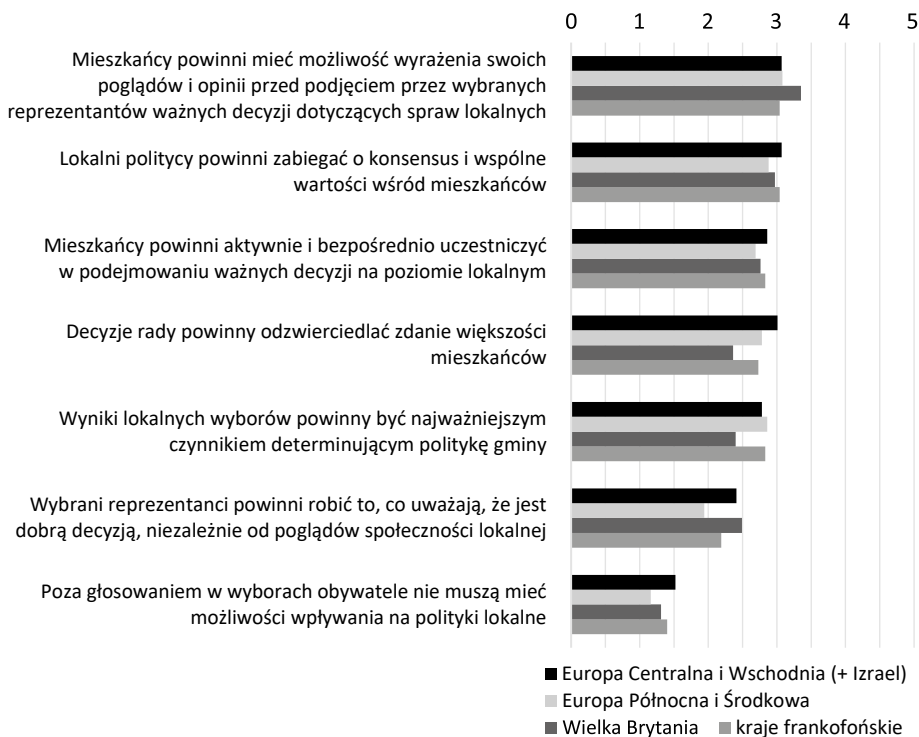
Obok możliwości uczestnictwa wynikających z uwarunkowań zewnętrznych wobec obywateli kluczowym czynnikiem warunkującym ich zaangażowanie są indywidualne **chęci i posiadane kompetencje do uczestnictwa** (określane mianem *civic skills*), a także przekonanie/wiara w sens takich działań. Tymczasem 73% respondentów w Polsce w ogóle lub w małym stopniu przekonanych jest co do własnych zdolności i możliwości uczestniczenia w polityce, podczas gdy w Szwajcarii czy na Islandii udział takich odpowiedzi kształtuje się na poziomie 42%, a na Słowacji – 84% (wykres 2). To przekonanie o braku wiedzy wystarczającej do efektywnego uczestnictwa Robert Dahl (2007) we *Współczesnej analizie politycznej* wskazuje jako jedną z głównych przyczyn ograniczonego udziału obywateli w życiu publicznym (obok braku wiary w sens takich działań).

⁵ Badanie objęło 183 praktyków partycypacji, czyli osób na co dzień zajmujących się włączaniem obywateli w procesy decyzyjne.

Wykres 2. Na ile jest P. przekonany/-a co do własnych zdolności, możliwości uczestniczenia w polityce?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiego Sondażu Społecznego (2020).

Jak wskazują wyniki badań, obywatelom brakuje nie tylko kompetencji do angażowania się w życie publiczne, lecz także (a może przede wszystkim) przekonania/wiary, że takie działania mają sens. Z badań Omnibus 2015 wynika, że zdecydowana większość Polaków zgadza się ze stwierdzeniem: „obywatele nie mają obowiązku angażować się we współdecydowanie o sprawach publicznych. Mają prawo oczekiwać, że wybrane władze dobrze będą zarządzać sprawami lokalnej społeczności” (tezie tej zaprzecza jedynie co trzeci Polak). W odpowiedzi na podobnie postawione pytanie radni w ogólnoeuropejskim badaniu „Municipal Assemblies in European Local Governance” (MAELG) w większości zaprzeczyli tezie, że „poza głosowaniem w wyborach obywatele nie muszą mieć możliwości wpływania na polityki lokalne” (najniższa ocena spośród siedmiu stwierdzeń dotyczących partycypacji publicznej). Największe poparcie wyrażali natomiast dla możliwości wyrażania swoich poglądów i opinii przez mieszkańców przed podjęciem przez władze lokalne ważnych decyzji dotyczących ich gminy (Jurlina Alibegović, Slijepčević 2018, por. wykres 3).

Wykres 3. Opinie radnych w Europie na temat partycypacji publicznej

Europa Centralna i Wschodnia (+ Izrael): Polska, Czechy, Chorwacja + Izrael

Europa Północna i Środkowa: Niemcy, Szwajcaria, Holandia, Szwecja, Norwegia, Austria

Kraje frankofońskie: Włochy, Hiszpania, Belgia, Francja, Grecja

Źródło: Jurlina Alibegović, Slijepčević 2018.

2. Diagnoza stanu istniejącego/przegląd istniejących rozwiązań

2.1. KTO? CO?

Jedno z istotnych pytań z zakresu partycypacji publicznej dotyczy tego, **KTO** uprawniony jest do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji i na ile to prawo jest powszechne. I w dalszej kolejności: KTO faktycznie uczestniczy w tym procesie, czyli kto ostatecznie z tego prawa do partycypacji korzysta? **Kwestia powszechności** jest jednym z głównych dylematów partycypacyjnych. Odnosi się ona do rozstrzygnięcia kwestii, czy uczestnictwo w mechanizmach partycypacyjnych powinno być ogólnie powszechne, czy

raczej ograniczone do pewnej grupy obywateli. A jeśli ograniczone do pewnej grupy obywateli – to w jaki sposób powinna ona zostać wyselekcjonowana? Jak wskazuje Wójcik, „jeśli uznamy, że uczestnikami powinni być tylko zainteresowani, to angażujące się grupy obywateli będą z pewnością niereprezentatywne dla ogółu. Jeśli zaś spróbujemy zaangażować różne grupy, tak by zapewnić większą lub mniejszą reprezentatywność, ryzykujemy z kolei wykluczenie (bądź niedostateczną reprezentację) tych, którzy mają w danej kwestii najwięcej do powiedzenia” (Wójcik 2014, s. 42).

W praktyce procesy partycypacji bazują na dwóch alternatywnych pomysłach dotyczących selekcji uczestników. Pierwszy z nich to tzw. podejście otwartych drzwi (*open-door*), gdy mamy do czynienia z autoselekcją (*self-selection*), czyli wszyscy zaproszeni są do uczestnictwa, natomiast ostatecznie uczestniczą ci, którzy chcą. Zgodnie z tą filozofią organizowane są przykładowo otwarte spotkania konsultacyjne, wysłuchania publiczne czy budżet partycypacyjny. Druga koncepcja zakłada ograniczenie grupy zaangażowanej w proces partycypacji do tzw. minipublik. Minipubliki mogą się składać z losowo wybranych uczestników, co jest praktyką stosowaną przykładowo w przypadku komórek planujących czy szczytu G1000. Mogą też być efektem starannej selekcji – pod kątem zapewnienia reprezentatywności próby dla ogółu (jak w przypadku panelu obywatelskiego czy sondażu deliberacyjnego) lub pod kątem możliwie pełnej reprezentacji interesów.

Jednak nawet w przypadku podejścia otwartych drzwi możemy mieć do czynienia z pewnymi ograniczeniami w uczestnictwie obywateli. W myśl polskich przepisów ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim to **mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego** są uprawnieni do udziału w konsultacjach społecznych. Jednak w tym zakresie obserwuje się swoisty dualizm regulacji – przykładowo prawo do uczestnictwa w budżecie obywatelskim niektóre JST przyznają wszystkim mieszkańcom, inne natomiast – wprowadzają dolną granicę wieku (zazwyczaj niższą niż wiek uprawniający do udziału w wyborach). Jak wskazują Pistelok i Martela (2019, s. 17), blisko 40% samorządów niezgodnie z przepisami ogranicza uczestnictwo w konsultacjach poprzez szczegółowe zapisy w regulaminach konsultacji, wskazujące na prawo do uczestnictwa wyłącznie osób pełnoletnich lub osób zameldowanych w danej gminie⁶. Wątpliwość budzić może także ograniczenie „potencjalnych zainteresowanych” do mieszkańców danej jednostki (potencjalnie zainteresowanymi mogą być także np. właściciele

⁶ Tego typu ograniczenia częściej spotykane są w mniejszych miastach (poniżej 5 tysięcy mieszkańców) (Pistelok, Martela 2019).

nieruchomości na terenie danej gminy czy korzystający z usług publicznych).

Kolejna kluczowa kwestia dotyczy zakresu tematycznego, czyli odpowiedzi na pytanie o to, **CO** jest przedmiotem partycypacji. W podejmowanie jakich decyzji obywatele są faktycznie włączani? **Zakres tematyczny** prowadzonych procesów partycypacyjnych w dużej mierze determinowany jest przez zapisy zawarte w różnych dokumentach prawnych⁷. Badania przeprowadzone z władzami lokalnymi gmin w Polsce (N=494, 19,9% wszystkich gmin w Polsce) potwierdzają, że przedmiotem procedury konsultacyjnej były głównie kwestie, co do których istniał prawny obowiązek jej zorganizowania – **zagospodarowanie przestrzeni** (w ponad 80% gmin), **inwestycje infrastrukturalne** czy **ochrona środowiska** (Kalisiak-Mędelska 2015). Jak jednak wskazują wyniki badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce, nawet w przypadku istnienia ustawowego obowiązku konsultacji, wiele gmin go nie dopełnia. Przykładowo jedynie 51% gmin w Polsce deklaruje konsultowanie programów ochrony środowiska, a w przypadku programów współpracy z organizacjami pozarządowymi dotyczy to 59% gmin (*Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów...* 2011).

Jednocześnie, poza sytuacjami, gdy obligatoryjnie włącza się obywatele w procesy podejmowania decyzji, istnieje szereg przypadków, kiedy konsultacje mają charakter wyłącznie fakultatywny⁸. Najczęściej procesy włączania obywateli wykraczające poza obowiązkowy katalog dotyczą kwestii spornych lub są odzwierciedleniem potrzeb i oczekiwań określonych grup interesu. Przykładowo w Polsce do spraw „ważnych” (a nie obowiązkowych)

⁷ Przykładowo w Polsce zakres spraw, które muszą być konsultowane z mieszkańcami miast, regulują przede wszystkim cztery ustawy – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (m.in. nadanie gminie statusu miasta, ustalenie lub zmiana nazwy gminy, utworzenie jednostki pomocniczej oraz budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu), Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (opracowanie lub zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowanie lub zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (uchwalenie zasad wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji; wyznaczenie w uchwale obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, przyjęcie gminnego programu rewitalizacji) oraz Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (sporządzenie programu ochrony środowiska) (Pistelok, Martela 2019).

⁸ Istnieje możliwość fakultatywnego zasięgnięcia opinii i pomocy mieszkańców. Artykuł 5a Ustawy o samorządzie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określa, że może to dotyczyć „**spraw ważnych dla gminy**”, nie precyzując jednocześnie, jak rozumieć „sprawy ważne”. Poza tym nawet uznanie sprawy za „ważną” nie nakłada na gminy obowiązku przeprowadzenia konsultacji. W efekcie kwestii wykraczających poza obowiązkowy katalog nie jest wiele i najczęściej dotyczą one kwestii spornych lub są odzwierciedleniem potrzeb i oczekiwań określonych grup interesu.

stanowiących potencjalne tematy do dialogu z obywatelami należą sprawy budżetowe (przeznaczenie środków publicznych na sfinansowanie preferowanych przez mieszkańców inwestycji) (Czopek, Żołnierczyk 2017), a także bardzo konkretne kwestie, jak przebieg tras transportu komunikacji publicznej czy lokalizacja szkół, przedszkoli oraz innej infrastruktury użyteczności publicznej (*Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów...* 2011)⁹. Badania przeprowadzone na reprezentatywnej grupie Polaków w 2011 r. wykazały, że najczęściej wyrażali oni swoje opinie w ramach procesów partycypacyjnych w sprawach związanych z **dziećmi i młodzieżą** (np. place zabaw dla dzieci, obiekty i zajęcia sportowe, zajęcia pozaszkolne) – 29%, oraz w kwestii **lokalnych inwestycji drogowych** (np. przebieg drogi, sygnalizacja świetlna) – 25%¹⁰.

Dodatkowo respondenci wskazali, których dziedzin życia społeczności lokalnej powinny ich zdaniem takie konsultacje dotyczyć. Oprócz kwestii wskazanych w ramach dotychczasowych doświadczeń partycypacyjnych (sprawy dotyczące dzieci i młodzieży, lokalne inwestycje drogowe, bezpieczeństwo) pojawiły się zupełnie nowe tematy, takie jak **ochrona zdrowia** czy **pomoc najuboższym, wsparcie niepełnosprawnych i rynek pracy**. Co czwarty respondent uznał, że to właśnie w tym zakresie powinno się zasięgać opinii obywateli, podczas gdy takie doświadczenia partycypacyjne miało odpowiednio jedynie 1% i 4% badanych. Respondenci oczekiwali także uwzględnienia ich zdania w zakresie **dużych inwestycji budowlanych** zlokalizowanych na terenie gminy, jak fabryka, elektrownia, oczyszczalnia ścieków bądź szkoła (16%), czy transportu publicznego (rozkłady jazdy, trasy autobusów, lokalizacja przystanków) (19%) (*Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów...* 2011). Impulsem do mobilizacji społecznej i włączenia się mieszkańców w procesy decydowania o sprawach publicznych (lub wywierania nacisku na władze lokalne) bardzo często staje się także konflikt lokalny (Skrzypiec 2010).

Gdy o kwestię dziedzin polityki lokalnej, w których zaangażowanie obywateli jest szczególnie potrzebne i istotne, zapytano radnych w Wielkiej Brytanii, do najczęściej wskazywanych obszarów należały: (1) środowisko,

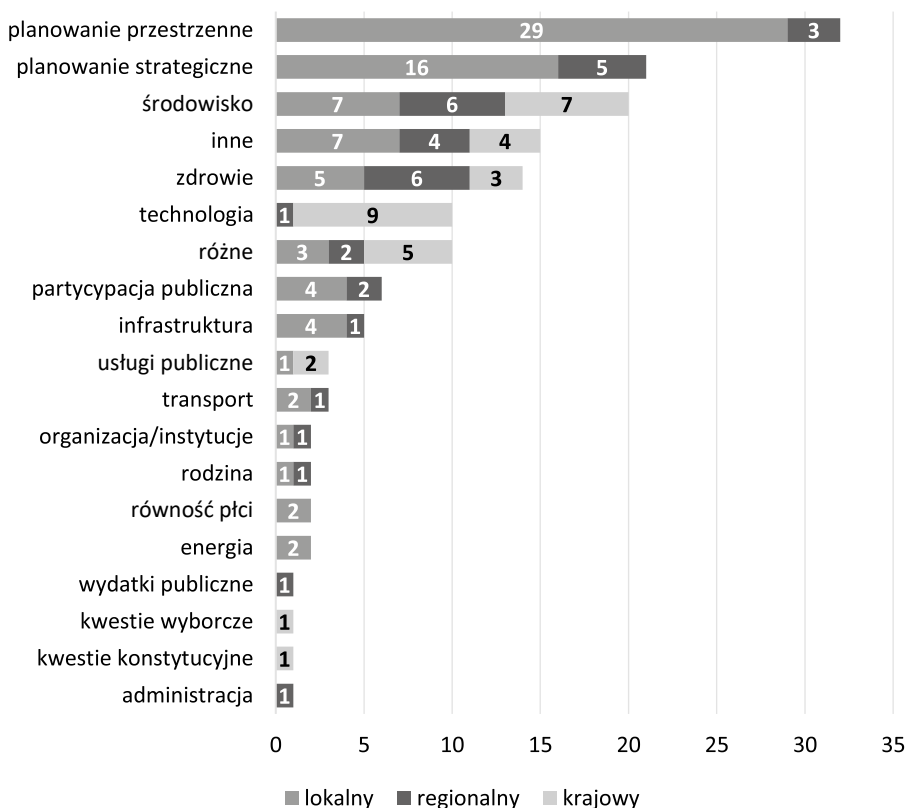
⁹ Jeszcze do niedawna do katalogu tych spraw ważnych, ale niewymagających obowiązkowych konsultacji, można było zaliczyć strategie rozwoju lokalnego, jednak nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (podstawowego aktu prawnego regulującego w Polsce politykę rozwoju) w lipcu 2020 r. nakazała włączenie mieszkańców w proces budowy strategii (choć sama strategia nie jest obligatoryjna).

¹⁰ Badanie „Omnibus” zostało zrealizowane na losowej reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie N=1005 osób w dniach 16–20 stycznia 2011 r. (*Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów...* 2011).

(2) kultura oraz (3) transport, a w dalszej kolejności (4) mieszkalnictwo i (5) zdrowie publiczne (Parsons, Rumbul 2021).

I choć w poszczególnych krajach zakres obowiązkowych konsultacji regulują odrębne zapisy prawne, to według bazy OECD zawierającej przegląd procesów deliberacyjnych¹¹ w skali Europy do najbardziej powszechnych zagadnień angażujących obywateli na poziomie lokalnym należą planowanie przestrzenne, planowanie strategiczne oraz kwestie środowiskowe (por. wykres 4).

Wykres 4. Tematyka procesów deliberacyjnych w krajach europejskich na różnych poziomach terytorialnych (N=151, nie zostały uwzględnione procesy na poziomie międzynarodowym)



Źródło: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions 2021.

¹¹ OECD w ramach badania zidentyfikowała w krajach europejskich w latach 1986–2019 łącznie 159 procesów deliberacyjnych, a kolejne 123 przykłady – w pozaeuropejskich krajach OECD (Australii, Kanadzie, Japonii, Korei Południowej i Stanach Zjednoczonych).

2.2. JAK? Modele partycypacji publicznej w Europie – spojrzenie z góry

W 2005 r. Rowe i Frewer (2005) na podstawie bogatego przeglądu literatury wyróżnili aż **103 mechanizmy partycypacji**. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że lista potencjalnych mechanizmów byłaby dzisiaj jeszcze dłuższa. Istniejące metody angażowania obywateli w kształtowanie polityk lokalnych różnią się w zakresie różnych aspektów, w tym m.in.: (1) **poziomu partycypacji / intensywności partycypacji** (partycypacja bierna/ czynna; informowanie, konsultowanie, współdecydowanie), (2) **etapu cyklu politycznego**, na którym zostały zastosowane (formułowanie polityk, realizacja polityk, monitoring i ewaluacja polityk), (3) **powszechności dostępu** narzędzia dla uczestników (powszechne/wybiórcze – np. ograniczone tylko do obywateli, których dana kwestia bezpośrednio dotyczy), (4) **czasu trwania**, (5) **charakteru narzędzia** (jednorazowe/cykliczne), (6) **mocy decyzji obywateli** (wiążąca/niewiążąca), (7) **umocowania w tradycji** i wielu, wielu innych.

Najbardziej podstawowym, ale też najczęściej wykorzystywanym rozróżnieniem stosowanym w odniesieniu do partycypacji jest podział na **partycypację bierną** i **partycypację czynną** (Długosz, Wygański 2005) oraz podział odwołujący się do drabiny partycypacji Arnstein (2012) obejmujący **informowanie, konsultacje i współdecydowanie**. Głównym kryterium jest tutaj zakres zaangażowania obywatela. Partycypacja bierna polega na **informowaniu społeczeństwa** i zakłada jednokierunkowy przekaz. I choć za powszechny przyjmuje się kierunek od władzy publicznej do obywatela (**informowanie społeczności**), to możemy także wyróżnić kierunek odwrotny – od obywateli do władzy publicznej (**pozyskiwanie informacji od społeczeństwa**). Partycypacja czynna obejmuje natomiast prowadzenie **konsultacji społecznych** oraz **współdecydowanie**.

Rowe i Frewer (2005) sklasyfikowali wyróżnione **103 mechanizmy partycypacji** pod kątem sześciu kryteriów: **metody doboru uczestników** (kontrolowana vs. niekontrolowana), **ułatwień w pozyskiwaniu informacji od uczestników** (np. obecność moderatora w przypadku konsultacji czy mechanizmów współdecydowania, TAK vs. NIE), **sposobu reakcji / udziału uczestników** (np. konieczność wypowiedzenia się za jedną z dwóch opcji lub możliwość swobodnej wypowiedzi, zamknięty vs. otwarty), **charakteru przekazu od organizatorów** (ustalony vs. elastyczny), **sposobu komunikacji** (pośredni vs. bezpośredni – *face to face*) oraz **możliwości agregacji informacji od uczestników** (ustrukturyzowana vs. nieustrukturyzowana). Na podstawie tego zestawienia dokonali typologii instrumentów, wyróżniając cztery grupy mechanizmów komunikacji, sześć grup mechanizmów konsultacji oraz cztery grupy mechanizmów współdecydowania.

Sweeting i Copus (2013) przyporządkowali natomiast dwanaście różnych mechanizmów partycypacji do pięciu kategorii: (1) **mechanizmy konsultacyjno-tradycyjne** (petycje, spotkania partyjne, konsultacje z grupami społecznymi oraz konsultacje z organizacjami), (2) **konsultacyjno-konsumenckie** (badania satysfakcji, procedury skarg i zażaleń), (3) **konsultacyjno-deliberacyjne** (spotkania otwarte/publiczne, obywatelskie ławy przysięgłych), (4) **współzarządzania** (procedury współdecydowania oraz przekazanie uprawnień do jednostek pomocniczych) i (5) **demokracji bezpośredniej** (referenda doradcze i wiążące). Należy jednak zaznaczyć, że ta klasyfikacja nie ma wyczerpującego charakteru, odnosi się bowiem jedynie do narzędzi będących przedmiotem badania MAELG.

Kamlage i Nanz (2017) przyglądali się narzędziom partycypacji pod kątem dwóch kryteriów – **liczby uczestników** możliwych do zaangażowania i **intensywności partycypacji** (rozumianej jako umiejscowienie na drabinie partycypacji). Inny podział instrumentów partycypacji zakłada **formy instytucjonalne** (instytucje dialogu społecznego, rady i komitety opiniodawczo-doradcze, instytucje monitorujące, forum obywatelskie) oraz **formy proceduralne** (konsultacje publiczne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, fundusz sołecki, inicjatywa lokalna, referendum, petycje, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, działalność lobbingowa – wysłuchanie publiczne).

Wójcik (2014) sklasyfikował narzędzia partycypacji publicznej pod kątem dwóch kryteriów – **powszechności** (czy mechanizm partycypacyjny jest powszechny, czy powinien jedynie angażować obywateli, których dana kwestia dotyczy w największym stopniu) oraz tego, czy **ustalenia obywateli mają charakter wiążący**. Stosując te dwa kryteria, stworzył macierz, na której umieścił różne formy partycypacji. Przykładowo konsultacje traktuje jako narzędzie o charakterze wybiórczym oraz bez wiążącej mocy. Sondaż deliberatywny także nie ma charakteru wiążącego, ale należy go zaliczyć do narzędzi, które dążą do powszechności. Powszechne i wiążące jest najczęściej referendum (choć są także referenda o charakterze doradczym), z kolei wybiórczy i wiążący – sąd obywatelski.

Niezależnie jednak od przyjętej klasyfikacji powszechnym wnioskiem wyłaniającym się z badań ogólouropejskich jest **duże zróżnicowanie poszczególnych krajów w zakresie deklarowanej oceny i poparcia różnych mechanizmów partycypacji publicznej**, jak również ich wykorzystania w praktyce zarządzania. To zróżnicowanie może wynikać z odmiennych tradycji demokracji lokalnej w danym kraju, modeli funkcjonowania samorządu terytorialnego, poziomu kultury politycznej społeczeństwa, poziomu kapitału społecznego, a także wielkości jednostek gminnych, gotowości elit

politycznych i urzędników do „dzielenia się władzą” z obywatelami czy nawet ich przynależności partyjnej (Sweeting, Copus 2013; Jurlina Alibegović, Slijepčević 2018; Roman 2016). Wiele sposobów angażowania się mieszkańców w sprawy publiczne, jak np. referenda lokalne lub inicjatywa obywatelska/ludowa, jest od lat wykorzystywanych jako forma demokracji bezpośredniej w wielu krajach europejskich. Są też narzędzia partycypacji, które wywodzą się z tradycji danego państwa i stosowane są jedynie lokalnie, jak np. *Lands-gemeinde* w Szwajcarii czy zebrania wiejskie w Polsce (Roman 2016).

W ogółońoeuropejskim badaniu radnych MAELG, w którym w latach 2008–2011 wzięło udział ok. 12 tysięcy radnych pochodzących z gmin powyżej 10 tysięcy mieszkańców, zapytano o ocenę różnych mechanizmów partycypacji publicznej¹². Wśród najbardziej docenianych metod partycypacji publicznej radni wskazywali spotkania otwarte (*public meetings*) (57,9%), konsultacje z grupami społecznymi (51,5%) oraz mechanizmy współdecydowania (49%), natomiast najmniejsze uznanie zyskało przekazywanie uprawnień do jednostek pomocniczych (39,7%) i sądy obywatelskie (*citizens' jury*) (32,8%) (Sweeting, Copus 2013). Poparcie dla poszczególnych mechanizmów wykazuje duże zróżnicowanie między poszczególnymi krajami (tabela 1). Zaskakująco wysokie poparcie dla większości analizowanych mechanizmów deklarują radni w Grecji (poparcie dla wszystkich analizowanych mechanizmów znacząco większe niż średnia dla krajów europejskich), podobnie wysoko plasuje się Polska – z wynikami znacznie przekraczającymi średnią europejską w przypadku większości mechanizmów. Pewnym zaskoczeniem może być to, że na drugim biegunie znajdują się kraje o ugruntowanej tradycji demokracji lokalnej i samorządności – Norwegia, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania.

Do ciekawych wniosków z tego badania należy także bardzo wyraźna zależność między przynależnością radnych do partii a poparciem dla różnych form partycypacji publicznej. Z wyjątkiem spotkań partyjnych radni partyjni deklarowali znacząco niższe poparcie dla wszystkich mechanizmów partycypacji (szczególnie wyraźne różnice obserwowane były w przypadku otwartych spotkań – 56% vs. 70%).

¹² Prezentowane wyniki badania stanowią odpowiedzi na jedno z dwóch pytań: (1) „Jak oceniasz skuteczność poniższych mechanizmów w kwestii informowania radnych o opinii publicznej (petycja, spotkania partyjne, konsultacje z grupami społecznymi, konsultacje z organizacjami, badanie satysfakcji, procedury skarg i zażaleń, spotkania otwarte, sądy obywatelskie?” oraz (2) „Na ile pożądane są następujące mechanizmy? (procedury współdecydowania, przekazanie uprawnień do jednostek pomocniczych, referendum wiążące i referendum doradcze)”.

Tabela 1. Mechanizmy partycypacji publicznej w krajach europejskich

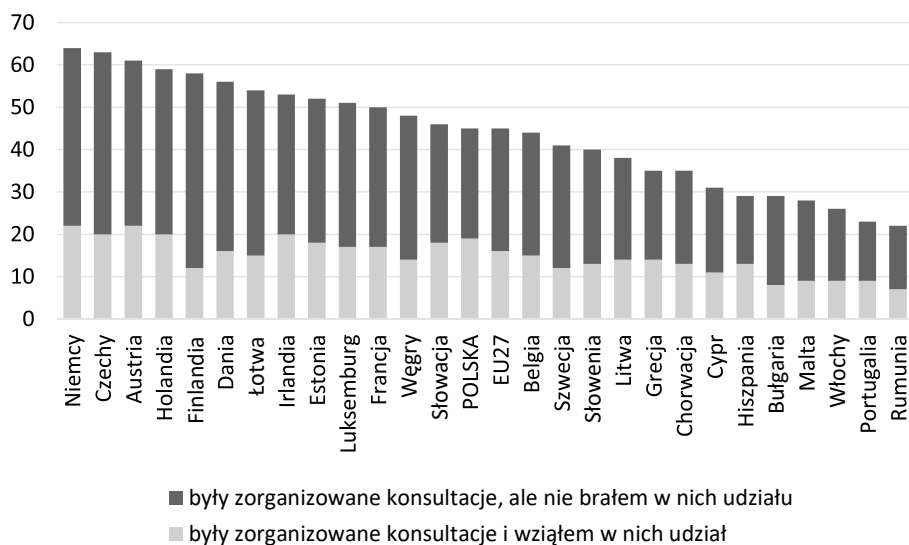
	Mechanizmy konsultacyjno-tradycyjne				Mechanizmy konsultacyjno-konsumenckie		Mechanizmy konsultacyjno-deliberacyjne		Mechanizmy współzarządzania		Mechanizmy demokracji bezpośredniej	
	pełne	spotkania partyjne	konsultacje z grupami społecznymi	konsultacje z organizacjami	badania satysfakcji	procedury skarg i zażaleń	spotkania otwarte/publiczne	obywatelskie grupy	procedury współdecydowania	przekazanie uprawnień do jednostek po-mocnych	referendum doradcze	referendum wiążące
Niemcy	29,6%	23,9%	55,1%	–	31,3%	31,0%	69,3%	55,9%	73,9%	38,3%	37,4%	66,7%
Szwajcaria	48,3%	39,1%	37,3%	25,5%	38,3%	32,2%	44,9%	3,6%	58,1%	26,1%	55,7%	92,1%
Czechy	29,4%	20,9%	55,5%	45,4%	44,0%	29,2%	46,1%	–	61,0%	53,6%	58,9%	56,1%
Holandia	–	43,9%	75,5%	77,9%	33,1%	36,3%	56,8%	–	26,6%	32,2%	37,9%	25,4%
Włochy	47,7%	42,2%	47,8%	24,4%	61,3%	42,8%	73,2%	–	65,9%	47,4%	63,1%	45,5%
Szwecja	25,0%	45,0%	58,1%	40,4%	40,3%	38,9%	44,1%	28,1%	32,2%	40,6%	48,4%	33,7%
Chorwacja	37,9%	65,6%	30,2%	26,7%	51,4%	42,7%	60,2%	–	79,1%	70,2%	60,9%	59,3%
Norwegia	60,6%	60,8%	52,1%	39,1%	57,8%	31,5%	50,2%	10,6%	24,7%	28,6%	41,1%	32,9%
Polska	81,4%	38,8%	79,8%	68,7%	67,7%	66,4%	96,3%	–	57,7%	65,2%	61,7%	48,1%
Austria	35,5%	40,1%	44,4%	21,4%	49,6%	43,8%	76,0%	55,2%	75,1%	37,1%	44,1%	60,1%
Grecja	76,2%	46,5%	85,4%	83,3%	71,0%	70,7%	77,9%	75,8%	74,8%	76,6%	82,0%	73,8%
Wielka Brytania	35,5%	31,9%	62,6%	41,8%	47,4%	43,2%	50,4%	25,3%	32,0%	45,4%	32,7%	25,2%
Belgia	30,2%	49,8%	70,3%	59,8%	47,8%	48,1%	59,3%	–	41,1%	25,4%	46,6%	33,7%
Francja	41,3%	25,1%	63,2%	40,3%	69,6%	56,9%	77,5%	29,4%	39,6%	41,0%	74,2%	25,5%
Izrael	35,4%	27,0%	63,4%	45,8%	69,2%	73,5%	46,9%	31,0%	53,8%	74,1%	52,5%	50,3%
Hiszpania	60,9%	45,2%	65,4%	46,5%	68,8%	60,3%	48,6%	26,8%	69,0%	46,3%	72,3%	59,7%
Ogółem	43,0%	40,7%	57,0%	43,3%	48,6%	41,1%	57,9%	32,8%	49,0%	39,7%	51,5%	48,4%

* Na czerwono zaznaczono trzy najwyższe wyniki wśród analizowanych krajów, na niebiesko – trzy najniższe wyniki.

Źródło: Sweetings, Copus 2013.

Szczególna popularność konsultacji publicznych jako narzędzia partycypacji znajduje odzwierciedlenie w badaniu Eurobarometru, które w 2020 r. objęło 27 krajów europejskich i grupę ponad 25 tysięcy respondentów. Bliższa połowa z nich (45%) deklarowała, że w ich gminie w ostatnim roku organizowane były konsultacje publiczne, przy czym widać wyraźne różnice w dostępie do takiej możliwości między poszczególnymi krajami – od ponad 60% w Niemczech, Czechach i Austrii do ok. 25% w Rumunii, Portugalii i we Włoszech. Polska zajmuje miejsce w środku stawki, nieco powyżej średniej dla Unii Europejskiej. Wyróżnia się natomiast pozytywnie na tle innych krajów pod względem udziału osób deklarujących, że wzięły udział w organizowanych konsultacjach (*Civic Engagement* 2020, por. wykres 5).

Wykres 5. Czy w ostatnich 12 miesiącach w twojej gminie były zorganizowane konsultacje publiczne, w których obywatele tacy jak ty mieli możliwość wyrażenia swojego zdania w dyskusji lub podejmowania decyzji w sprawach lokalnych? (% , N=25554)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Civic Engagement* 2020, s. 30.

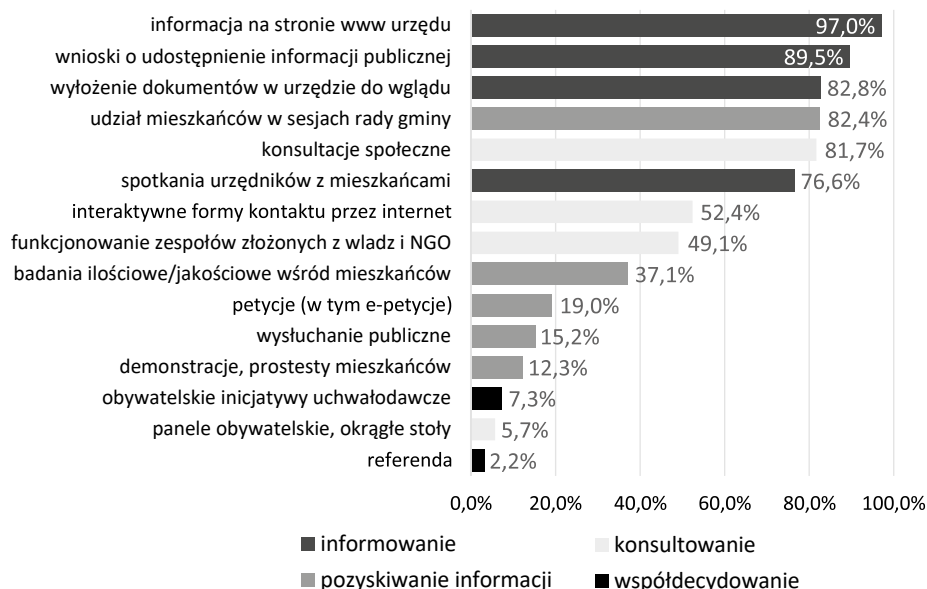
Jak kształtuje się sytuacja w Polsce? Badania partycypacji publicznej w polskich gminach pozwalają na sformułowanie kilku obserwacji.

Zgodnie z badaniami Olech (2012) w co piątej gminie w Polsce mamy do czynienia z **asymetrycznym modelem partycypacji** (charakteryzującym się minimalnym udziałem obywateli i dominującą rolą władzy lokalnej na każdym etapie tworzenia polityk publicznych), przy czym w 12% gmin władze samorządowe ograniczały się jedynie do informowania społeczności

o podejmowanych decyzjach, natomiast w blisko 8% gmin informacja ta uzupełniana była o uzasadnienie podjętej decyzji. Oznacza to, że w 20% gmin w Polsce mieszkańcy są jedynie biernymi odbiorcami podejmowanych przez władze decyzji. W połowie gmin w Polsce zidentyfikowany został **model opiniodawczo-konsultacyjny** – w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badania władze przeprowadzały konsultacje społeczne przynajmniej jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach (poprzedzone wcześniejszym informowaniem mieszkańców), ale jednocześnie nie podejmowały działań na rzecz włączania mieszkańców w procesy współdecydowania. Choć asymetria relacji na linii władze lokalne – mieszkańcy nadal jest widoczna, to jednak stanowisko władz publicznych jest konfrontowane z opinią publiczną i może być pod jej wpływem modyfikowane. **Model symetryczny** (charakteryzujący się zrównoważonym udziałem obu stron – władz i obywateli lokalnych) to domena 16% gmin, z kolei **model delegacyjny** (dominujący udział obywateli, którzy przejmują realizację różnych zadań) – 13% (Olech 2011; Olech 2012).

Badania prowadzone przez Inglot-Brzęk (2017) dają nieco odmienne szczegółowe wyniki dotyczące występowania poszczególnych modeli partycypacji w Polsce, jednak ogólne tendencje są zbieżne. O ile powszechnie stosowane są **mechanizmy z dołu drabiny partycypacji (z zakresu informowania)**, o tyle bardziej zaawansowane **narzędzia z zakresu współdecydowania mają zastosowanie w stosunkowo nielicznej grupie jednostek samorządowych** (Inglot-Brzęk 2017; Kalisiak-Mędelska 2015). Dominujące znaczenie w procesie informowania ma kierunek przepływu informacji „od władzy do obywateli” (informowanie mieszkańców, głównie poprzez informacje na stronie internetowej gminy czy udostępnianie informacji publicznej na wniosek), zdecydowanie mniejsze zaś – „od obywateli do władzy” (pozyskiwanie informacji, głównie w ramach udziału w sesjach rady gminy czy badań ilościowych wśród mieszkańców). Dużą popularnością cieszą się także konsultacje społeczne, które były zorganizowane w blisko 82% gmin, natomiast bardziej zaawansowane mechanizmy konsultowania – w postaci organizacji paneli obywatelskich czy okrągłych stołów – mają marginalne znaczenie (wykorzystano je w co dwudziestej gminie w Polsce) (Inglot-Brzęk 2017, por. wykres 6). Zdecydowanie najrzadziej w polskich gminach wykorzystywane są narzędzia współdecydowania, co silnie koresponduje ze zdiagnozowanym wcześniej przez Olech (2012) niskim udziałem modelu symetrycznego czy delegacyjnego w polskich gminach.

Wykres 6. Mechanizmy partycypacji publicznej stosowane w polskich gminach (N=731), badanie przeprowadzone w roku 2015 (odpowiedzi dotyczyły roku 2014, odpowiedzi udzielali sekretarze gmin)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ingłot-Brzęk 2017.

Widoczne jest **zróżnicowanie modeli partycypacji publicznej** i stosowanych ich w ramach narzędzi w **poszczególnych typach gmin**. W gminach miejskich blisko dwukrotnie częściej niż w innych typach gmin relacje na linii władze lokalne – mieszkańcy ograniczają się do informowania o podejmowanych decyzjach. Władze samorządowe rzadziej także konsultują podejmowane decyzje, częściej natomiast decydują się na mechanizmy współdecydowania poprzez współpracę z mieszkańcami w przygotowywaniu projektów decyzji i uchwał. W gminach wiejskich częściej niż w innych występuje natomiast model konsultacyjny, warty uwagi jest także najwyższy (choć nieznacznie) udział modelu delegacyjnego (Olech 2012). To zróżnicowanie modeli między typami gmin znajduje odzwierciedlenie w analizie mechanizmów stosowanych w procesach partycypacyjnych. W gminach miejskich wykorzystywany jest zdecydowanie najszerszy i najbardziej zróżnicowany katalog narzędzi partycypacji, najsłabiej w tym zakresie wypadły zaś gminy wiejskie (Kalisiak-Mędelska 2015).

2.3. JAK? Wybrane narzędzia partycypacji – spojrzenie w głąb

W tym rozdziale nie podejmuję się próby pełnej inwentaryzacji narzędzi partycypacji stosowanych w poszczególnych krajach europejskich. Przedstawiam natomiast wybrane mechanizmy partycypacji, szczególnie te, które stosowane są w innych krajach europejskich, natomiast w Polsce albo nie występują w ogóle, albo stosowane są rzadko i/lub w ograniczonym zakresie. Omawiam je w kontekście kilku wyraźnie obserwowanych trendów, które miały istotny wpływ na kształt i zakres uczestnictwa obywateli w tworzeniu polityk publicznych i prawdopodobnie w najbliższym czasie będą determinowały przyszłość partycypacji publicznej w Europie, w tym także w Polsce.

- » Po pierwsze, **w kontekście kryzysu demokracji przedstawicielskiej, niespełnionych nadziei pokładanych w demokracji bezpośredniej, a w efekcie – zwrotu w kierunku deliberacji.** Koncentruję się na następujących mechanizmach partycypacji publicznej: (1) komórki planujące, (2) panel obywatelski, (3) Citizens' Initiative Review (CIR), (4) warsztaty przyszłościowe, (5) sondaż deliberatywny, (6) szczyt obywatelski / G1000, (7) World Wide Views, z czego trzy ostatnie – sondaż deliberatywny, szczyt obywatelski oraz WWV – to przykłady wykorzystania mechanizmów deliberacyjnych **w większej grupie.**
- » Po drugie, **w kontekście upowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych,** wzmacnianego dodatkowo doświadczeniami z okresu pandemii koronawirusa, kiedy wiele aktywności społecznych przeniesionych zostało do internetu. Uwagę skupiam na następujących mechanizmach: (8) platformy elektroniczne, (9) Participatory Value Evaluation.
- » Po trzecie, **w kontekście prób instytucjonalizacji rozwiązań partycypacji publicznej** poprzez tworzenie rozwiązań o charakterze ciągłym/stałym, a nie doraźnym. Tu przybliżam nieliczne przykłady funkcjonowania rad konsultacyjnych w trybie ciągłym: (10) Ostbelgien Model oraz (11) Obserwatorium Miejskie w Madrycie.

2.3.1. *Demokracja w kryzysie i... zwrot w kierunku deliberacji*

Obserwowany spadek zaufania do instytucji publicznych i organów władzy, a w konsekwencji zmniejszający się poziom frekwencji wyborczej i kryzys legitymizacji władzy sprawiają, że demokracja przedstawicielska coraz mniej efektywnie odgrywa swoją rolę. Także doświadczenia tradycyjnych mechanizmów demokracji bezpośredniej – szczególnie referendum – nie napawają optymizmem i trudno upatrywać w nich remedium na kryzys

demokracji. Doświadczenia wykorzystania tych mechanizmów – zwłaszcza referendum (w mniejszych stopniu np. inicjatyw obywatelskich) – uwydatniają liczne wady i niedostatki demokracji bezpośredniej. Niska frekwencja, niski (i iluzoryczny) poziom wiedzy przeciętnego obywatela o przedmiocie rozstrzyganego sporu (deficyt kompetencji merytorycznej wyborców [Clarke *et al.* 1996]), ryzyko manipulacji przez elity polityczne czy wreszcie zagrożenie dla mniejszości to najczęściej wskazywane wady tych mechanizmów (Markowski 2014).

Jako swoista odpowiedź na niedostatki systemu demokracji przedstawicielskiej zrodziła się koncepcja demokracji deliberatywnej, która zakłada, że konieczne jest uzupełnienie istniejących procedur demokratycznych – często ograniczających się do incydentalnych zachowań obywatelskich (np. poprzez wzięcie udziału w wyborach) – świadomymi, długotrwałymi i przemyślanymi działaniami. Istotą demokracji deliberatywnej jest powrót do debaty jako podstawowego aspektu demokracji. Tak rozumiana demokracja legitymację wywodzi z możliwości współkształtowania różnych decyzji publicznych przez członków społeczności, których te decyzje bezpośrednio dotyczą (Dryzek 2009). Główną ideę stojącą za modelem demokracji deliberatywnej określa hasło *first talk, then vote*, które wyraźnie wskazuje, że podejmowanie decyzji powinno być zawsze poprzedzone pogłębioną dyskusją – deliberacją (Godin 2008). Deliberacja to swobodny i świadomy namysł nad konkretnymi sprawami, rozważanie i uzasadnianie różnych poglądów, w wyniku którego dochodzi się do ustalenia preferencji, konsensusu, a wreszcie – podejmowania lub wspierania procesu podejmowania decyzji. Przy tym paradoksalnie, jak wskazuje Dryzek (1990), zbyt ściśle związanie deliberacji z procesem decyzyjnym może stanowić zagrożenie dla pierwotnego celu deliberacji, czyli swobodnego namysłu nad sprawami publicznymi.

Jedną z podstawowych różnic między reprezentatywnymi procesami deliberacyjnymi a innymi formami partycypacji publicznej polega na tym, że ich wynikiem nie jest wiele indywidualnych poglądów, ale zbiorowa perspektywa. Obywatele często prezentują wspólną postawę – najczęściej w formie zaleceń/rekomendacji, które przekazują decydentom politycznym. Kluczową ideą stojącą za procesami deliberacyjnymi jest przekonanie, że demokracja jest dla wszystkich i nie ma w społeczeństwie osób bardziej lub mniej predestynowanych do podejmowania decyzji publicznych. Jednak w praktyce niemożliwe lub co najmniej dysfunkcyjne jest zaangażowanie wszystkich obywateli w procesy deliberacyjne. Konieczna jest redukcja skali deliberacji i wykorzystanie wspomnianych minipublik, czyli mniejszych grup (zwanych także mikrokosmosami) (Podgórska-Rykała 2020, s. 1).

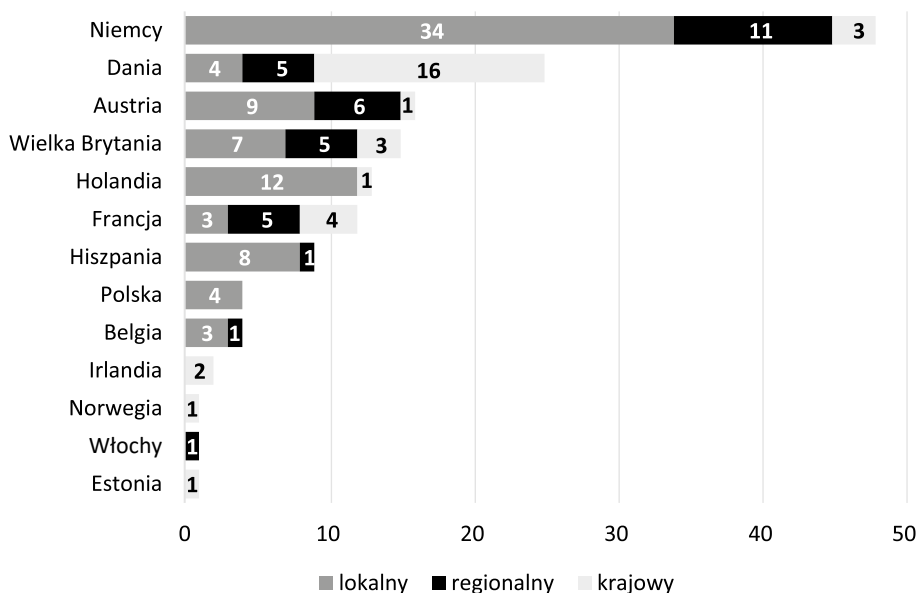
Procesy deliberacyjne, mimo że zasadniczo przyświeca im ten sam cel ogólny – pogłębiona dyskusja nad istotnymi dla mieszkańców kwestiami – mogą przybierać różne formy, inny może być ich efekt finalny, a także mogą służyć nieco odmiennym celom szczegółowym. OECD wyróżnia cztery główne modele procesów deliberacyjnych o odmiennym przeznaczeniu (Česnulaitytė 2020):

- 1) opracowanie przez obywateli rekomendacji dotyczących istotnych kwestii polityk publicznych (temu służą m.in. panele obywatelskie, komórki planujące, konferencje konsensualne);
- 2) dostarczenie przez obywateli opinii na temat wybranych kwestii politycznych (G1000, dialog obywatelski, sondaż deliberatywny, World Wide Views);
- 3) dostarczenie wyborcom informacji (argumentów obu stron) dotyczących przedmiotu głosowania (Citizens' Initiative Review, [CIR]);
- 4) działalność w ramach stałych przedstawicielskich organów dyskusyjnych (np. Ostbelgien Model czy Obserwatorium Miejskie w Madrycie).

OECD w ramach badania zidentyfikowała w krajach europejskich łącznie 159 procesów deliberacyjnych funkcjonujących w latach 1986–2019, kolejnych 123 przykładów – w pozaeuropejskich krajach OECD (Australii, Kanadzie, Japonii, Korei Południowej i Stanach Zjednoczonych). I choć trudno uznać tę bazę za wyczerpującą, to jednak dostarcza ona pewnych ciekawych obserwacji ogólnych (na temat występujących trendów), a także szczegółowych (dotyczących zastosowania konkretnych narzędzi w poszczególnych krajach). Pierwsza fala zainteresowania władz publicznych procesami deliberacyjnymi w Europie przypada na okres 1996–2000 i związana jest przede wszystkim z wykorzystaniem komórek planujących w Niemczech, konferencji konsensualnych w Danii (na poziomie krajowym) oraz paneli obywatelskich w Hiszpanii. Pojedyncze przykłady wykorzystania deliberacji do procesów podejmowania decyzji obserwowane były także w Norwegii (na poziomie krajowym) i Wielkiej Brytanii. Do 2019 r. doświadczenie w wykorzystaniu metod deliberacyjnych miało już 13 krajów europejskich. Do wcześniej wymienionych krajów dołączyły Austria, Belgia (z unikatowym na skalę światową Ostbelgien Model), Estonia, Francja, Irlandia, Włochy, Holandia (z pionierskim rozwiązaniem G1000) czy Polska. I choć procesy deliberacyjne były wykorzystywane na wszystkich szczeblach terytorialnych, to najczęściej dotyczyły one poziomu lokalnego (53% wszystkich zidentyfikowanych procesów, podczas gdy szczebel regionalny to 22%, krajowy – 20%, a międzynarodowy – 5%). Niektóre kraje wykorzystywały procesy deliberacyjne wyłącznie (Estonia, Norwegia, Irlandia) lub głównie (Dania)

na poziomie krajowym, inne – wyłącznie (Polska) lub głównie (Belgia, Hiszpania, Holandia, Niemcy) na poziomie lokalnym (wykres 7). Na poziomie lokalnym w Europie najczęściej wykorzystywanymi narzędziami demokracji deliberacyjnej były: komórki planujące (34 razy), panele obywatelskie (19 razy) oraz G1000 (12 razy).

Wykres 7. Zidentyfikowane procesy deliberacyjne w krajach europejskich w latach 1986–2019 na różnych poziomach terytorialnych (N=151, nie zostały uwzględnione procesy na poziomie międzynarodowym)



Źródło: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions 2021.

– Komórki planujące

Metoda polegająca na zasięgnięciu opinii losowo wybranej grupy osób i wypracowaniu przez nią konkretnych rekomendacji dla administracji publicznej w ramach zadanego wcześniej tematu. Jest przykładem typowego narzędzia deliberacyjnego i obejmuje trzy elementy: zdobywanie wiedzy przez uczestników, deliberację i podejmowanie decyzji. Metoda pochodzi z Niemiec (opracowana została w latach 70. na Uniwersytecie w Wuppertalu przez prof. Daniela) i głównie tam znajduje zastosowanie. W mniejszym stopniu wykorzystywana jest także w Japonii, przede wszystkim na poziomie gminnym (Shimin Tougikai / Citizen Deliberation Meetings).

W ramach komórek planujących angażuje się ok. 25 losowo wybranych osób, które pełnią funkcję konsultantów wybranego zagadnienia. Często

tworzonych jest więcej komórek, które pracują równolegle (nierzadko nad różnymi aspektami tego samego zagadnienia), angażując nawet do kilkuset osób¹³ (choć w przypadku Japonii mamy do czynienia wyłącznie z pojedynczymi komórkami planującymi). Przy wsparciu i zaangażowaniu ekspertów uczestnicy zdobywają potrzebną wiedzę na dany temat, poznają potencjalne rozwiązania, a następnie w grupach dyskutują o nich oraz o ich ewentualnych skutkach, wykorzystując swoje bogate subiektywne doświadczenia życiowe i kompetencje. Dyskusje odbywają się w małych, zmieniających się grupach (około pięcioosobowych), bez udziału moderatora. Co istotne, nie tylko obywatele zaangażowani w pracę komórek planujących, ale także eksperci, którzy biorą udział w pracach, są zwolnieni ze swych codziennych obowiązków zawodowych i otrzymują za to stosowną rekompensatę (czas trwania tego przedsięwzięcia to najczęściej 3–4 dni). Efektem prac jest „obywatelski raport”, który zostaje przekazany odpowiednim władzom oraz samym uczestnikom. Metoda ta jest stosowana głównie w celu rozwiązywania kontrowersyjnych i palących tematów publicznych oraz pozwala na stosunkowo szybkie wypracowanie stanowisk (proces trwa około tygodnia)¹⁴. W założeniach metoda jest bardzo zbliżona do sądów obywatelskich (różni się głównie przypadkowym doбором uczestników oraz dłuższym czasem trwania) oraz do paneli obywatelskich (por. opis w części dotyczącej panelu obywatelskiego).

Przykładowo w Akwizgranie (Niemcy) przedmiotem działania komórek planujących w 2007 r. był program gospodarowania odpadami. Cały eksperyment trwał cztery dni i w jego realizacji wzięło udział 94 losowo wybranych obywateli, których podzielono na cztery grupy tematyczne. Nad metodyczną i organizacyjną stroną przedsięwzięcia czuwało Centrum Badań nad Partycypacją Obywatelską na Uniwersytecie w Wuppertalu. Celem komórek planujących było wypracowanie zaleceń dla władz lokalnych dotyczących nowej struktury opłat za gospodarowanie odpadami. Dyskusje dotyczyły szczególnie trzech tematów: (1) opisu aktualnego stanu zarządzania odprowadzaniem odpadów i stosowanych w tej dziedzinie opłat, (2) przyszłych zmian, jakie należy uwzględnić w przypadku przebudowy systemu gospodarki odpadami, oraz (3) poszukiwania nowego, bardziej sprawiedliwego modelu ustalania cen za utylizację odpadów w mieście. Prace komórek obejmowały kilka następujących kolejno etapów. Były to: przedstawienie złożoności zagadnienia przez prelegenta, otwarta dyskusja między ekspertami a obywatelami, dyskusje w mniejszych grupach (bez udziału moderatora, ale z udziałem ekspertów)

¹³ Zob. <https://www.planungszelle.de/en/database/>.

¹⁴ <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/komorki-planujace>

nad szczegółowymi zagadnieniami tematycznymi, prezentacja na posiedzeniu plenarnym wyników dyskusji małych grup, wyłonienie 5–10 punktów dyskusyjnych i poddanie ich w dalszej części ocenie indywidualnej poszczególnych uczestników. Główne wnioski z konsultacji obejmowały propozycje niezbędnych zmian w zakresie zbierania odpadów, wielkości kontenerów, dostępu do informacji, a także wprowadzenia bardziej złożonego systemu poboru podatków, który w lepszy sposób odzwierciedlałby długoterminowe potrzeby mieszkańców. Otrzymane wyniki zostały zawarte w szczegółowym sprawozdaniu obywatelskim w sprawie zmiany opłat za odprowadzanie odpadów, które zostało przekazane władzom miasta Akwizgran. Całkowity koszt przeprowadzenia tych konsultacji wyniósł 120 tysięcy euro (Mickiewicz 2011).

– Panel obywatelski

To metoda polegająca na zasięgnięciu opinii reprezentatywnej grupy osób i wypracowaniu przez nią konkretnych rekomendacji dla administracji publicznej w ramach zadanego wcześniej tematu. Panele obywatelskie organizowane są w różnej formie i pod różnymi nazwami. OECD (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions...* 2020a, 2020b) wyróżnia dwie osobne metody: *citizens' assembly* i *citizens' jury / citizens' panel*, wskazując na pewne różnice między nimi (szczególnie dłuższy czas trwania, zaangażowanie większej grupy osób i w związku z tym bardziej szczegółowy charakter rekomendacji w przypadku *citizens' assembly*, a także wykorzystanie tego mechanizmu na poziomie krajowym, a nie lokalnym czy regionalnym), niemniej jednak zasadnicza idea stojąca za tymi metodami jest wspólna, a w wielu opracowaniach naukowych i metodycznych stosuje się te nazwy wymiennie.

Podobnie jak w przypadku komórek planujących, metoda ta obejmuje trzy główne etapy: zdobywanie wiedzy przez uczestników, deliberację oraz podejmowanie decyzji. W odróżnieniu jednak od komórek planujących wymaga zaangażowania facylitatorów, co z jednej strony czyni ją bardziej kosztową, z drugiej zaś – pozwala lepiej zapewnić możliwości deliberacji (np. przez ryzyko zdominowania dyskusji przez jedną osobę) (Česnulaitytė 2020, s. 45). W panelach obywatelskich facylitatorzy odpowiedzialni są za przygotowanie programów spotkań, prowadzenie warsztatów oraz moderację dyskusji.

Pierwszym polskim miastem, które zdecydowało się na zastosowanie tej metody, był Gdańsk. Impulsem do włączenia mieszkańców do procesów decyzyjnych była powódź w mieście w 2016 r. i konieczność wypracowania pewnych rozwiązań w sprawie przyszłego zabezpieczenia zarządzania retencją wody deszczowej (tytuł panelu: *Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie*

ulewnych opadów deszczu). Gdańsk zdecydował się na kolejne edycje panelu – w kwestii możliwości poprawy jakości powietrza oraz możliwości wspierania aktywności obywatelskiej w mieście. Kolejnymi miastami, które wykorzystywały panel obywatelski do włączenia mieszkańców w procesy decydowania o mieście, były: Lublin (2018, temat: rozwiązywanie problemu smogu), Warszawa (2020, formuła hybrydowa, temat: sprawy klimatyczne), Wrocław (2020, temat: rozwiązania ułatwiające przemieszczanie się po mieście), Łódź (2020, formuła online, temat: zieleń w mieście), Poznań (2021, temat: adaptacja do zmian klimatu i kryzysu klimatycznego). Natomiast w Olsztynie pod nazwą „Olsztyński Panel Obywatelski” uruchomione zostało narzędzie służące przede wszystkim do regularnych badań sondażowych i nieuwzględniające kluczowego elementu panelu, czyli deliberacji. I choć w żaden sposób nie jest to regulowane prawnie (a jedynie pewną umową społeczną i zaufaniem), to zasadą paneli obywatelskich jest, że wypracowywane przez uczestników rekomendacje dla władz i administracji publicznej mają charakter wiążący (w Polsce pod warunkiem otrzymania minimum 80% poparcia panelistów). Z tego względu panel obywatelski postrzegany jest jako metoda dająca realny wpływ na proces podejmowania decyzji, choć jak wykazuje F. Górski w swoich badaniach (2023), wdrażanie rekomendacji w polskich panelach (w Gdańsku i Lublinie) pozostawia wiele do życzenia.

– Citizens’ Initiative Review (CIR)

Głównym celem tej metody jest pomoc wyborcom w dokonywaniu bardziej świadomych i przemyślanych wyborów poprzez zapewnienie im rzetelnej informacji dotyczącej tematu głosowania, zawierającej argumenty obu stron. Metoda opracowana przez Healthy Democracy Oregon wykorzystywana jest przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych (w Oregonie i Arizonie), w Europie zaś zastosowana została po raz pierwszy w Korsholm, gminie na zachodnim wybrzeżu Finlandii liczącej około 19 tysięcy mieszkańców¹⁵.

Wśród mieszkańców i władz od kilku lat toczyła się ożywiona dyskusja na temat potencjalnego połączenia gminy Korsholm (w większości szwedzkojęzycznej) z miastem Vaasa (w większości fińskojęzycznym). Na wniosek rady gminy w 2019 r. zwołano w tej sprawie referendum, które poprzedzone zostało właśnie Citizens’ Initiative Review. Kwestia potencjalnego połączenia gminy została najpierw poddana dyskusji w grupie 21 osób losowo wybranych

¹⁵ Metoda CIR została zastosowana w ramach projektu badawczego PALO (Participation in Long-Term Decision-Making) w celu przetestowania jej poza kontekstem amerykańskim.

spośród mieszkańców gminy. Rekrutacja uczestników do panelu zaczęła się od wysłania zaproszenia do losowo wybranych 1400 dorosłych mieszkańców Korsholm (czyli ok. 10% dorosłej populacji). Mieszkańcy zostali zapytani o opinię na temat połączenia gminy, podstawowe dane socjodemograficzne, a także ewentualną chęć uczestnictwa w panelu (za opłatą 500 euro). Ostatecznie spośród chętnych wybrano 24 osoby stanowiące reprezentatywną grupę mieszkańców, z których 21 przystąpiło do panelu. Panel rozpoczął się od części edukacyjnej, którą poświęcono zbieraniu informacji i poznawaniu problemu. Następnie rozważano znaczenie różnych argumentów używanych przez przeciwników i zwolenników fuzji gmin, polityków, a także niezależnych ekspertów. Zakres argumentacji obejmował bardzo różnorodne zagadnienia – od roli języka szwedzkiego w Finlandii, podziału językowego w regionie, dostępności usług publicznych w obu językach, demokracji lokalnej, jakości i kosztów usług publicznych, do przyszłości edukacji i perspektyw gospodarczych w regionie¹⁶. Efektem dyskusji było przygotowane przez członków panelu „oświadczenie obywatelskie” (*citizens' statement*) zawierające rzetelne informacje na temat kwestii połączenia gmin i przedstawione argumenty obu stron. Informacja w obu językach (fińskim i szwedzkim) wysłana została do wszystkich wyborców na trzy tygodnie przed planowanym terminem referendum. Ostatecznie wyborcy zagłosowali w referendum przeciwko połączeniu gminy (przy frekwencji wyborczej na poziomie 76%) i choć referendum nie było wiążące, to rada gminy odrzuciła ten pomysł. Kluczowa jednak wydaje się odpowiedź na pytanie, czy wykorzystanie Citizens' Initiative Review przełożyło się na jakieś konkretne efekty. Badanie przeprowadzone wśród mieszkańców po referendum wykazało, że 76% ankietowanych przeczytało oświadczenie przygotowane przez panel obywatelski, z czego 63% uznało je za częściowo przydatne, 55% uzyskało dzięki niemu nowe informacje, 72% zaś uznało je za wiarygodne. Świadczyć to może o tym, że oświadczenie nie tylko dotarło do wyborców, ale także dobrze spełniło swój cel – dostarczenie rzetelnych informacji o przedmiocie referendum i pojawiających się argumentach dotyczących fuzji gminy. Ponadto członków panelu obywatelskiego uznano za bardziej wiarygodne źródło informacji niż lokalnych polityków, urzędników gminy czy lokalne media (choć mniej wiarygodne niż niezależnych ekspertów)¹⁷. Wyniki te potwierdzają ogólne wnioski dotyczące efektów zastosowania CIR w Stanach Zjednoczonych (Már, Gastil 2019, za: <https://participedia.net/case/6437>).

¹⁶ <https://paloresearch.fi/blogs/korsholm/>.

¹⁷ <https://participedia.net/case/6437>.

- Warsztaty przyszłościowe (*future workshop*) oraz warsztaty scenariuszowe (*scenario workshop*)

Metoda **warsztatów przyszłościowych** stworzona została przez futurologa Roberta Jungka w latach 70. XX w., a następnie szczegółowo opisana w jego książce *Future Workshops: How to Build Desirable Futures?* Metoda służy przede wszystkim wypracowaniu wspólnej wizji danego obszaru (np. gminy) lub danej dziedziny (np. transportu publicznego) i znajduje szczególne zastosowanie na poziomie lokalnym. Założeniem stojącym za metodą warsztatów przyszłościowych jest wiara w kreatywność ludzi, a także przekonanie, że kluczem do zmiany jest myślenie utopijne, często z pominięciem rzeczywistych zewnętrznych uwarunkowań. Przełamanie stereotypów w myśleniu o przyszłości często prowadzi do kreatywnych rozwiązań, co stanowi główny atut tej metody.

Uczestnikami warsztatów przyszłościowych są mieszkańcy, władze lokalne, przedsiębiorcy, przedstawiciele różnych organizacji działających na danym obszarze i eksperci, choć pierwotnie uczestnicy warsztatów wywodzili się przede wszystkim z grup osób zaangażowanych lub inicjatyw obywatelskich¹⁸. Zaangażowanie różnych interesariuszy w pracę nad wizją przyszłości odróżnia metodę warsztatów przyszłościowych od innych metod – np. konferencji konsensualnej czy panelu obywatelskiego, które ograniczają się najczęściej do samych mieszkańców. Warsztaty angażują ok. 15–20 osób, którym towarzyszy przynajmniej jeden facylitator. Trwają 1–2 dni i składają się z pięciu faz, z czego trzy to etapy główne: etap krytyki (podsumowania aktualnej sytuacji i zdefiniowania istniejących problemów), etap fantazji/utopii (wypracowanie wizji i szukanie rozwiązań do problemu, bez myślenia o ograniczeniach) oraz etap realizacji (przekucie stworzonej wizji na konkretne pomysły do działania, konkretyzacja propozycji i weryfikacja możliwości ich realizacji). Całość poprzedzona jest fazą przygotowania i zakończona fazą podsumowania/monitoringu (Jungk, Müller 1987, za: Vidal 2006).

Skróconą, lecz zintensyfikowaną formą warsztatów przyszłościowych jest **konferencja przyszłościowa**. Bardzo zbliżone założenia są także podstawą metody scenariuszowej, która została stworzona przez Danish Board of Technology (DBT) w latach 90. XX w. jako odpowiedź na potrzebę zintegrowanego działania na rzecz problemów środowiskowych, z dużym naciskiem na aspekty technologiczne. Przygotowane wcześniej scenariusze przyszłości są wykorzystywane jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji. Uczestnicy warsztatu w pierwszym etapie (etap krytyki) proszeni są o ich komentowanie i konstruktywną krytykę, przy czym celem tego etapu nie jest

¹⁸ <https://partycypacjaobywatelska.pl/stefa-wiedzy/techniki/warsztaty-przyszlosciowe>.

wybór „najlepszego” ani „najbardziej prawdopodobnego” scenariusza, a jedynie inspiracja do tworzenia nowych, własnych wizji i propozycji rozwiązań. W trakcie etapu utopii uczestnicy opracowują własne wizje, często wykorzystując wybrane elementy przedstawionych wcześniej scenariuszy, po to, aby w fazie realizacji skoncentrować się na propozycjach działań, które mogą służyć urzeczywistnieniu stworzonej wizji (Andersen, Jæger 1999). Pierwszy raz metoda scenariuszowa wykorzystana została w 1992 r. w czterech duńskich gminach – miało to na celu wypracowanie wizji rozwoju zrównoważonego w wymiarze lokalnym (była to część większego projektu „Ecologically Sustainable City and Habitation Type”). Cztery scenariusze będące podstawą warsztatu przedstawiały dzień z życia rodziny w 2010 r. i koncentrowały się na rozmaitych rozwiązaniach zrównoważonego rozwoju wykorzystywanych w życiu codziennym. Scenariusze budowane były wokół dwóch wymiarów, z których jeden dotyczył metod (*how*), za których pomocą zrównoważony rozwój będzie wdrażany w życie (bazujących na aspekcie technologicznym vs. bazujących na aspekcie ludzkim), drugi natomiast – aktorów (*who*), którzy w tym procesie będą kluczowi (aktorzy publiczni / zbiorowo vs. rynek/indywidualnie). Przykładowo w wymiarze *how* pytanie brzmiało: „Czy oszczędności w zużyciu wody będą wynikały z nowej technologii wykorzystanej w kranach, czy ze zmiany ludzkich nawyków?”. Warsztaty prowadzone były w różnych grupach (ok. 20–25-osobowych) – najpierw skupiających te same grupy interesariuszy, ale pochodzące z różnych gmin, następnie – skupiających różne grupy interesariuszy, ale pochodzące z tej samej gminy. Zadaniem uczestników było stworzenie nowej wizji rozwoju zrównoważonego w wymiarze lokalnym, a następnie – wypracowanie lokalnego planu rozwoju w zakresie energii, wody i odpadów. Efekty tego warsztatu były cennym wkładem do duńskiej debaty publicznej na temat zrównoważonego rozwoju i do krajowego planu ekologii miejskiej. Ponadto badanie ewaluacyjne po zakończeniu projektu wykazało, że było to cenne doświadczenie edukacyjne dla mieszkańców, które także przyczyniło się do lepszego dialogu na poziomie gminy. Niestety, nie prowadzono monitoringu dotyczącego ewentualnych długofalowych zmian w tych czterech gminach (Andersen, Jæger 1999).

2.3.2. Deliberacja w większej grupie – czy to możliwe?

Omówione wcześniej przykłady procesów deliberacyjnych zazwyczaj dotyczyły mikroskali, gdy deliberujący zespół liczył ok. 20–30 osób. Często formułowany jest zarzut, że ideały demokracji deliberatywnej są zdecydowanie trudniejsze do urzeczywistnienia w dużych i niejednorodnych grupach.

Poniżej prezentuję jednak przykłady narzędzi deliberacji, które angażują większą liczbę osób – od kilkuset (sondaż deliberatywny) do nawet kilku tysięcy (World Wide Views).

– Sondaż deliberatywny (*deliberative poll*)

Metoda sondażu deliberatywnego została opracowana w latach 80. XX w. przez prof. Jamesa Fishkina w Stanach Zjednoczonych i to właśnie tam cieszy się największą popularnością, choć obecnie wiele innych krajów także ma już za sobą doświadczenia w jej wykorzystaniu (27 krajów, w tym 10 z Europy: Bułgaria, Dania, Grecja, Irlandia Północna, Islandia, Macedonia, Polska, Węgry, Wielka Brytania i Włochy)¹⁹. Pierwszy sondaż deliberatywny przeprowadzony został w Manchesterze w 1994 r. w grupie 301 Brytyjczyków, a tematem przewodnim ich dyskusji była kwestia przestępczości²⁰. W Polsce metoda sondażu deliberatywnego po raz pierwszy została zastosowana podczas dyskusji o zagospodarowaniu stadionu piłki nożnej w Poznaniu po mistrzostwach Europy w 2012 r. Warto zaznaczyć, że sondaż deliberatywny jest metodą badawczą chronioną patentem, a co za tym idzie – badania z wykorzystaniem tej metody można przeprowadzać wyłącznie za zgodą i w obecności prof. Fishkina i jego zespołu badawczego (Kubiak, Krzewińska 2012)²¹.

Sondaż deliberatywny jest metodą łączącą techniki badań opinii publicznej i publicznej deliberacji. Podstawowe pytanie, które stoi za ideą sondażu, brzmi: „Jaka będzie opinia ludzi na dany temat, jeśli stworzy im się dobre warunki do zastanowienia się?”. „Dobre warunki” to dostęp do pełnej informacji, wystarczający czas na poważną refleksję, brak nacisków i prób zmanipulowania opinii publicznej, silna motywacja do działania (Fishkin 2018).

Badanie właściwe składa się z kilku następujących po sobie etapów. Rozpoczyna się od sondażu bazowego na zadany temat i według przygotowanego wcześniej kwestionariusza, który przeprowadzony jest na losowej reprezentatywnej próbie respondentów (metodą *face to face*, przez telefon lub online). Następnie spośród uczestników sondażu bazowego losuje się podgrupę, którą zaprasza się do uczestnictwa w debacie. W części deliberacyjnej dotychczasowych sondaży średnio brało udział od 130 do 450 uczestników. Do wybranych w ten sposób uczestników wysyłane są specjalnie przygotowane materiały informacyjne na zadany temat, z którymi powinni zapoznać się przed spotkaniem.

¹⁹ <https://cdd.stanford.edu/dp-locations/europe/>.

²⁰ <https://participedia.net/method/147>.

²¹ Koszt licencji na wykorzystanie tej metody wynosi 65 tysięcy dolarów (Kubiak, Krzewińska 2012).

Szczególne znaczenie przywiązuje się do tego, aby materiały były możliwie wyczerpujące, bezstronne, a jednocześnie uwzględniały różne punkty widzenia. Następnie zaproszeni uczestnicy spotykają się przez 1–2 dni na debatę, która składa się z dyskusji w małych grupach oraz sesji plenarnych. Towarzyszą im specjalnie przeszkoleni facylitatorzy oraz eksperci w danym temacie, całej debacie zaś mogą w charakterze obserwatorów przyglądać się dziennikarze i inne zainteresowane osoby (Kubiak, Krzewińska 2012). Po deliberacji uczestnikom badania ponownie zadaje się te same pytania co w sondażu bazowym, a ewentualne wynikające zmiany opinii świadczą o tym, do jakich wniosków doszłaby opinia publiczna, gdyby miała możliwość lepszego poznania tematu i większego zaangażowania w proces (Fishkin 2018). Często różnice opinii są bardzo znaczące. Przykładowo w przypadku sondażu deliberatywnego przeprowadzonego w 2009 r. w Poznaniu na temat zagospodarowania stadionu po Euro 2012 zdecydowanie zmniejszyło się poparcie dla idei zarządzania stadionem i finansowania przez miasto na rzecz prywatnego operatora. Początkowo 27% uczestników uważało, że stadion powinien być finansowany przez miasto, podczas gdy po zakończeniu deliberacji taką opinię podzielało już jedynie 7% ankietowanych. Podobnie o ile na początku 35% uczestników przychyliło się do zdania, że stadion powinien być zarządzany przez miejski ośrodek sportu (Poznańskie Centrum Sportu i Rekreacji), o tyle pod koniec już tylko 16% zgadzało się z tym stwierdzeniem²². Jeszcze większe różnice poglądów uwidoczniły się przy okazji sondażu deliberatywnego zorganizowanego w Bułgarii w 2007 r. i dotyczącego polityki względem Romów, kiedy widoczny był zdecydowany zwrot w stronę większej inkluzyjności. W sondażu bazowym 43% respondentów stwierdziło, że Romowie powinni mieszkać w osobnych dzielnicach romskich, podczas gdy po deliberacji udział osób podzielających taką opinię wynosił już 21%. Udział osób popierających zamknięcie szkół romskich i zapewnienie dzieciom transportu do nowych szkół kształtował się odpowiednio na poziomie 42% i 66%²³. Z tych obserwacji płynie wniosek, że zastosowanie sondażu deliberatywnego jest szczególnie uzasadnione w kwestiach, co do których opinia publiczna może mieć niewielką wiedzę.

Do tej pory sondaże deliberatywne organizowane były na różne tematy, przy czym w Europie pojawiały się kwestie: przestępczości (1994 – Wielka Brytania, 2002 – Bułgaria), polityki względem Romów (2007 – Bułgaria), wprowadzenia waluty euro (2000 – Dania), przyszłości Unii Europejskiej i jej polityki (2007 – UE), wyboru kandydata na burmistrza (2006 – Grecja),

²² <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling>.

²³ *Ibidem*.

rynku pracy (2008 – Węgry), konstytucji (2019 – Islandia), prawa do głosowania dla imigrantów (2007 – Włochy), kolei szybkiej prędkości (2007 – Włochy), wstąpienia kraju do Unii Europejskiej (2017 – Macedonia), wystąpienia kraju z Unii Europejskiej (brexit, 2019 – Wielka Brytania), edukacji (2007 – Irlandia Północna), opieki zdrowotnej (2006 – Włochy), etyki finansowej inwestycji (2006 – Włochy) czy zarządzania miejskim stadionem sportowym (2009 – Polska)²⁴.

Najczęściej sondaże deliberatywne organizowane były dotychczas przez władze publiczne / organizacje publiczne w celu rozwiązania istotnych kwestii politycznych i najczęściej kwestie te (przynajmniej w Europie) miały charakter ogólnopaństwowy. Jednak w greckiej gminie Marousi położonej w obszarze metropolitalnym Aten sondaż deliberacyjny wykorzystany został przez jedną z dwóch głównych greckich partii politycznych – PASOK (Panhelleński Ruch Socjalistyczny). Sondaż posłużył im do wyłonienia kandydata partii na burmistrza w jednej z gmin. Pierwotną intencją organizatorów badania było uzyskanie opinii na temat potencjalnych kandydatów, jednak podjęta w ramach sondażu decyzja ostatecznie została przyjęta jako obowiązująca (Fishkin *et al.* 2008). Przy wyborze uczestników sondażu pojawiła się podstawowa wątpliwość do rozstrzygnięcia – czy głos w sprawie wyboru kandydata powinni mieć wszyscy wyborcy w Marousi, czy jedynie członkowie/zwolennicy partii? Ostatecznie zadecydowano o uwzględnieniu wszystkich wyborców, co miało symbolizować otwartość na obywateli o różnych poglądach. Niemniej jednak badaniem zainteresowani byli głównie zwolennicy tej partii, czego efektem była „niereprezentatywna próba”. W części deliberacyjnej udział wzięły 153 osoby, z których większość (68%) stanowili zwolennicy partii PASOK (tzn. ci, który oddali na jej kandydata głos w wyborach w 2004 r.; dla porównania wśród osób, które ostatecznie nie wzięły udziału w badaniu, ten udział wynosił 28%) (Fishkin *et al.* 2008).

– G1000 / narada obywatelska

Metodą, która również umożliwia zaangażowanie dużej grupy i z powodzeniem stosowana jest także na poziomie lokalnym, jest G1000. Inicjatorem tej metody jest belgijska organizacja wolontariuszy G1000, która zaproponowała, a następnie upowszechniła nową możliwość konsultowania kwestii publicznych z obywatelami. Miała ona stanowić odpowiedź na niedostatki demokracji w kraju, zgodnie z ideą „uzupełnienia”, a nie „obalenia” istniejącej demokracji przedstawicielskiej. Tym, co odróżniało pierwszą G1000 od innych inicjatyw

²⁴ <https://cdd.stanford.edu/dp-locations/europe>.

demokracji deliberacyjnej, był sposób jej finansowania – opierał się na finansowaniu społecznościowym (crowdfunding), a nie na finansowaniu ze środków publicznych i/lub środków na naukę. Realizacja G1000 w Brukseli została w całości sfinansowana z prywatnych darowizn w maksymalnej wysokości 35 tysięcy euro (czyli 7% całego budżetu), co miało zagwarantować niezależność inicjatywy. Niezależność, a także inkluzyjność oraz różnorodność stanowiły podstawowe założenia tej metody (Caluwaerts, Reuchamps 2012).

Metoda po raz pierwszy została zastosowana w 2011 r. w Brukseli na potrzeby dyskusji o przyszłości państwa i obejmowała trzy następujące po sobie etapy: (1) publiczne konsultacje – kształtowanie agendy, (2) szczyt obywatelski oraz (3) panel obywatelski. W pierwszym etapie organizatorzy umożliwili wszystkim obywatelom przesyłanie na specjalną elektroniczną „skrzynkę z pomysłami” pytań/problemów, które należałoby rozwiązać. Konsultacje internetowe zaowocowały kilkoma tysiącami pomysłów dotyczących różnych kwestii politycznych, społecznych i gospodarczych. Inicjatorzy pomysłów mieli dodatkowo możliwość oceny propozycji innych osób, co ostatecznie pozwoliło na wstępne zweryfikowanie zainteresowania poszczególnymi tematami. W tym pierwszym etapie wzięło udział ponad 6 tysięcy osób²⁵. Spośród zgłoszonych tematów wybrano 25 najbardziej popularnych i opublikowano je w internecie, umożliwiając obywatelom głosowanie na trzy preferowane zagadnienia. Ostatecznie wybrano następujące tematy: zabezpieczenia społeczne, opieka społeczna w czasach kryzysu oraz imigracja. Podczas głosowania dołożono szczególnych starań, aby wyniki odzwierciedlały wolę mieszkańców, a nie preferencje grup nacisku (przeprowadzono m.in. kontrolę ex-post IP, która miała zapobiec masowemu głosowaniu przez pojedynczą osobę lub grupę). Zasadniczym etapem był szczyt obywatelski, który w swoim założeniu miał skupić w Brukseli 1000 losowo wybranych obywateli (*G1000. Final Report...* 2012). Ostatecznie w przedsięwzięciu wzięło udział 704 obywateli (pozostali, mimo potwierdzenia udziału, nie uczestniczyli w wydarzeniu)²⁶. Losowy dobór uczestników był jednym z kluczowych założeń całego przedsięwzięcia. Co ciekawe i odróżniające G1000 od wielu innych metod deliberacyjnych bazujących na losowym doborze uczestników, nie przywiązywano szczególnej wagi do reprezentatywności próby. Zakładano, że losowy dobór uczestników zapewnia różnorodność grupy i różnorodność opinii, a to jest kluczem do sukcesu (Caluwaerts, Reuchamps 2012).

²⁵ http://www.g1000.org/en/method_phase_1.php.

²⁶ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w G1000 (inaczej niż np. w sondażu deliberatywnym) uczestnicy nie otrzymują wynagrodzenia za udział w spotkaniu, jedynie zwrot kosztów podróży.

W 81 grupach prowadzone były „dyskusje stolikowe”, nad którymi czuwali przeszkoleni w tym celu wolontariusze. Uczestnicy mieli także możliwość wysłuchania tematycznych wystąpień ekspertów. Co istotne, dyskusje przy niektórych stolikach wspierane były przez tłumaczy, gdyż 33 grupy były dwujęzyczne (holendersko-francuskie i niemiecko-francuskie). Uczestnicy w grupach wypracowywali rozwiązania na zadane tematy, które następnie poddawane były ogólnemu głosowaniu wśród wszystkich zgromadzonych. Dodatkową „innowacją demokratyczną” były dwie towarzyszące inicjatywy: **G-Home** i **G-Offs**. G-Home to aplikacja komputerowa przeznaczona do dyskusji online, G-Offs to z kolei inicjatywa polegająca na prowadzeniu dyskusji na te same tematy co w Brukseli, ale w warunkach lokalnych²⁷. W ramach tych inicjatyw ponad 1000 kolejnych obywateli zaangażowało się w dyskusję (730 uczestników G-Home i 356 uczestników G-Offs w ponad 50 różnych lokalizacjach w kraju), przy czym w obu przypadkach narzędzia były dostępne dla wszystkich chętnych osób (*G1000. Final Report...* 2012). Ostatni etap (nazwany G32) przybrał formę przypominającą konferencję konsensusu lub panel obywatelski. Przez kolejne trzy weekendy 32 uczestników (wybranych losowo spośród 491 uczestników G1000, G-Offs lub G-Home, którzy wstępnie zgłosili taką chęć) pracowało nad skonkretyzowaniem i uszczegółowieniem propozycji z poprzedniego etapu. Przez kolejne trzy weekendy uczestnicy G32 toczyli dyskusje nad tematem „Jak rozwiązać problemy związane rynkiem pracy w naszym społeczeństwie?” (*G1000. Final Report...* 2012). Zgodnie z zasadami charakterystycznymi dla panelu obywatelskiego czy konferencji konsensusu część dyskusyjna poprzedzona była częścią edukacyjną, podczas której pod kierunkiem ekspertów uczestnicy zdobywali potrzebną do dalszej dyskusji wiedzę. Ostatecznym efektem G32 było wypracowanie konkretnych 20 rekomendacji, które następnie w postaci pisemnego raportu zostały przedstawione odpowiednim władzom.

Metoda G1000 wykorzystywana była także w skali lokalnej, głównie w holenderskich miastach, choć znalazła także zastosowanie w Hiszpanii. W 2019 r. w Madrycie metodę wykorzystano do wypracowania propozycji strategii rozwoju. To właśnie tematyce planowania strategicznego i określaniu długofalowej wizji rozwoju danej gminy poświęcona była większość G1000, które odbyły się w Europie (m.in. w holenderskich miastach Amersfoort, Gemert-Bakel, Borne, Coevorden, Eindhoven, Schiedam, Nijmegen). Innej tematyki – fajerwerków w sylwestra – dotyczyła G1000 zorganizowana w Enschede²⁸.

²⁷ http://www.g1000.org/en/method_phase_2.php.

²⁸ <https://g1000.nu/project/g1000enschede>.

– World Wide Views

Jest to metoda umożliwiająca deliberację na dużą skalę, ponieważ może angażować średnio kilkaset (a nawet kilka tysięcy²⁹) osób. Już sama jej nazwa wskazuje na globalny charakter konsultacji, i to właśnie na poziomie międzynarodowym była do tej pory wykorzystywana, choć wskazuje się, że mogłaby być stosowana także w skali krajowej (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions...* 2020) czy regionalnej³⁰. Głównym założeniem tej metody jest umożliwienie obywatelom w wielu miejscach jednocześnie debaty nad tą samą sporną kwestią polityczną. Średnio w każdym miejscu ok. 100 osób uczestniczy w dyskusji na wybrany temat. Jest to swoisty zmultiplikowany „dialog obywatelski” – odbywający się równolegle w kilkudziesięciu miejscach (przykładowo w 2009 r. miał miejsce równolegle w 38 krajach, podczas gdy w 2012 – w 25)³¹. Przed konsultacjami uczestnicy otrzymują pisemne materiały informacyjne dotyczące poruszanych zagadnień, a podczas samych sesji dodatkowo prezentowane są filmy informacyjne stanowiące wprowadzenie do każdej sesji tematycznej. Całość debaty podzielona jest na kilka (najczęściej pięć) sesji tematycznych, podczas których kolejno prezentowane są materiały informacyjne. Następnie uczestnikom, podzielonym na grupy pięcio–sześć-osobowe, przedstawiany jest zestaw pytań, na które w asyście moderatora wspólnie poszukują odpowiedzi. Każda sesja kończy się indywidualnym głosowaniem nad zadanymi pytaniami. Pod koniec dnia wyniki głosowania wszystkich uczestników z poszczególnych krajów dostępne są na platformie internetowej udostępnionej decydentom i szerszemu społeczeństwu. W ten sposób w stosunkowo krótkim czasie (obradę trwają 1 dzień) uzyskuje się, poprzędną dyskusją, opinię dużej grupy obywateli na zadany temat. Dyskusja nie ma jednak charakteru transgranicznego, w związku z czym otrzymane wyniki są zagregowaną sumą perspektyw poszczególnych krajów (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions...* (2020a, 2020b). Do tej pory w ramach World Wide Views poruszane były globalne problemy środowiskowe: zrównoważona konsumpcja (2014), klimat i energia (2015), bioróżnorodność (2012) oraz globalne ocieplenie (2009)³².

²⁹ W „WWViews on Climate and Energy” zorganizowanych w 2015 r. w Unii Europejskiej uczestniczyło 10 tysięcy osób.

³⁰ <http://climateandenergy.worldviews.org/the-method>.

³¹ <http://tekno.dk/project/europe-wide-views-on-sustainable-consumption/?lang=en>.

³² OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions 2021.

2.3.3. *Technologia w służbie partycypacji, czyli o e-partycypacji*

Rozwój technologii informatycznych (ICT), a także internetu stworzył nowe możliwości dla partycypacji publicznej i spowodował istotne zmiany w uczestnictwie obywateli w życiu publicznym. Przede wszystkim znacznie poszerzył przestrzeń do obywatelskiej deliberacji, pozwolił na zwiększenie skali i zwiększenie różnorodności mechanizmów uczestnictwa, a także w istotny sposób wpłynął na obniżenie kosztów takiej partycypacji. Pandemia koronawirusa dodatkowo przyspieszyła rozwój e-partycypacji. W czasie, kiedy bezpośrednie spotkania z mieszkańcami były niemożliwe, wiele procesów partycypacyjnych (np. panele obywatelskie) zostało przeniesionych do przestrzeni wirtualnej.

– Platformy internetowe

Na szczególną uwagę zasługują kompleksowe platformy elektroniczne, które z powodzeniem wykorzystywane są nie tylko do informowania mieszkańców, lecz także do konsultacji i publicznej deliberacji. Jednymi z pierwszych przykładów kompleksowego wykorzystania **elektronicznych platform do celów partycypacji** są Barcelona (Decidim Barcelona, co po katalońsku oznacza „decydujemy”) oraz Madryt (Decide Madrid). Platformy funkcjonują od 2015 (Madryt) i 2016 r. (Barcelona) i charakteryzują się dużym podobieństwem nie tylko pod względem możliwości oferowanych obywatelom, lecz także – co pewnie istotniejsze – pod względem wyraźnej wizji politycznej, która stała za tymi projektami. W przypadku Madrytu powstanie przestrzeni do wirtualnej partycypacji obywatelskiej Decide Madrid było jednym z priorytetów i pierwszych działań nowej burmistrzyny miasta Manuela Carmeny po wygraniu wyborów w czerwcu 2015 r. (platforma została uruchomiona już po upływie 3 miesięcy)³³. Za pośrednictwem platformy mieszkańcy stolicy składają petycje/inicjatywy do władz, uczestniczą w konsultacjach społecznych, głosują w ramach budżetu obywatelskiego³⁴, a także inicjują dyskusje w istotnych dla nich kwestiach. Narzędzie to otrzymało w 2018 r. nagrodę United Nations Public Services jako jedna spośród 111 nominowanych. Do szczególnych funkcjonalności Decide Madrid należy możliwość składania petycji przez mieszkańców. Każdy ma prawo zgłosić swój wniosek, wypełniając na platformie odpowiedni formularz z tytułem i krótkim opisem propozycji.

³³ Podobne ruchy polityczne po wyborach lokalnych w maju 2015 r. obserwowane były w przypadku Barcelony.

³⁴ Budżet obywatelski w Madrycie został zainicjowany wraz z platformą Decide Madrid. W roku 2017 na potrzeby budżetu obywatelskiego przeznaczono 100 milionów euro (Cantandor et al. 2017).

Później następuje etap ustalania priorytetów, do którego uprawnieni są już wyłącznie mieszkańcy miasta, którzy ukończyli 16 lat. Propozycje, które zostaną poparte w okresie 30 dni przez minimum 1% uprawnionych (czyli minimum 27 064 osoby)³⁵, są zatwierdzane³⁶. Przed przejściem do kolejnej fazy (przez 45 dni) zatwierdzone projekty mogą być komentowane i omawiane na platformie. Ostatnim etapem jest głosowanie/referendum, które trwa tydzień od daty zatwierdzenia wniosku. Projekty, które uzyskały poparcie zwykłej większości głosów (bez konieczności kworum), zostają przyjęte jako „wniosek zbiorowy” obywateli Madrytu i będą realizowane przez samorząd miasta (Cantandor *et al.* 2017). Rada miejska zastrzegła sobie prawo do ostatecznej weryfikacji pod kątem finansowym i prawnym propozycji wybranych przez internautów. Do tej pory jedynie dwa wnioski (spośród 26 tysięcy propozycji) spełniły te kryteria – wprowadzenie biletu jednorazowego na wszystkie środki transportu publicznego oraz przygotowanie kompleksowego planu zrównoważonego rozwoju miasta (*Future Democracies...* 2019), z czego jeden z nich (wprowadzenie biletu jednorazowego) był poza kompetencjami rady miasta (Carson, Mandiharat 2020). W 2016 r. (rok po wprowadzeniu platformy Decide Madrid) zanotowano blisko 23-procentowy wzrost udziału mieszkańców Madrytu przekonanych o tym, że władze miasta stwarzają możliwość do partycypacji publicznej mieszkańców³⁷. Jednak kolejne lata pokazały, że zainteresowanie wykorzystaniem tych narzędzi jest niskie, co podaje w wątpliwość zasadność jego funkcjonowania, przynajmniej w zakresie niektórych funkcjonalności. To, że jedynie dwa projekty pozytywnie przeszły etap głosowania przez mieszkańców (i to przy obniżeniu progu akceptacji z 2% do 1%), może budzić pytania o efektywność tego narzędzia. Ponadto pojawiają się sugestie, że to nie merytoryczna wartość projektu, ale skala prowadzonych działań marketingowych decyduje o ewentualnym sukcesie projektu w głosowaniu (Carson, Mandiharat 2020).

Platforma Decidim Barcelona znalazła szczególne zastosowanie w kontekście przygotowania strategicznego planu dla miasta na lata 2016–2019. Jak wielokrotnie podkreślano w analizach empirycznych tego narzędzia, nie

³⁵ Liczba użytkowników serwisu wynosi ok. 400 tysięcy (przy czym 300 tysięcy to użytkownicy o pełnych uprawnieniach obejmujących prawo zgłaszania petycji i głosowania, a 100 tysięcy to osoby niemieszkające na stałe w Madrycie, które mają jedynie prawo do zgłaszania petycji).

³⁶ W 2015 r. minimalny próg poparcia wynosił 2%, jednak pierwsze doświadczenia pokazały, że żadna z zaproponowanych inicjatyw nie zbliżała się nawet do tego wyniku i na wniosek obywateli został on obniżony do 1%.

³⁷ <https://publicadministration.un.org/unpsa/innovation-hub/Winners/2018-winners/Citizen-participation-project>.

miało ono służyć „słuchaniu” mieszkańców, ale „umożliwieniu im dyskusji między sobą” (Peña-López 2017). O ile w kształtowaniu planu strategicznego na lata 2012–2015 udział wzięło blisko 27 tysięcy mieszkańców, o tyle w planie 2016–2019 (który był już wspomagany platformą elektroniczną) – ponad 42 tysiące. Jednocześnie obserwowany był blisko 40-procentowy spadek liczby zgłoszonych propozycji, co z kolei wiązało się ze zmianą charakteru uczestnictwa. Wcześniej uczestnictwo polegało przede wszystkim na zgłaszaniu indywidualnych propozycji do planu, obecnie szczególny nacisk położony jest na deliberację – obywatelom umożliwiono wzajemną dyskusję poprzez komentowanie i udoskonalanie zgłaszanych propozycji (zarówno w formie elektronicznej, jak i podczas spotkań *face to face*). W efekcie zgłoszonych propozycji jest mniej, są one za to bardziej profesjonalne i mają większe poparcie obywateli.

Podobne platformy internetowe coraz powszechniej wykorzystywane są do włączania mieszkańców w procesy partycypacji także w innych miastach. Z platformy internetowej Decidim (dostępnej w ramach *open source*) korzystają m.in.: Barcelona, Nowy Jork, Helsinki, Mediolan, Lucerna, Rosario, Merida, Tampere, Belém, Stavanger, Lozanna, Trondheim³⁸, z kolei z platformy Consul (także *open source*) – m.in. Madryt, Toledo, Walencja, Kordoba³⁹. Każdorazowo oprogramowanie musi zostać zaadaptowane na potrzeby danej społeczności lokalnej. W Polsce samorząd w Gdyni analizował w ramach hackathonu (konkursu dla specjalistów IT) możliwości zaadaptowania platformy Consul lub Decidim na potrzeby miasta.

– Participatory Value Evaluation (PVE)

Pewnym internetowym eksperymentem w zakresie włączania obywateli w proces podejmowania decyzji publicznych jest **Participatory Value Evaluation (PVE)**, nowa metoda ewaluacji polityk publicznych autorstwa naukowców z Uniwersytetu Technicznego w Delfcie (Holandia). Umożliwia ona wyrażenie indywidualnych preferencji w odniesieniu do przedstawionych różnych możliwości działań władz publicznych. Kluczowe w tym procesie jest to, że zgodnie z zamysłem twórców w całości odbywa się online, co ma stanowić odpowiedź na różne ograniczenia procesów toczonych *face to face*, w szczególności wysoki próg uczestnictwa (konieczność dysponowania większą ilością czasu, skłonność do publicznych wystąpień, większe rozeznanie w sprawach publicznych itd.). Jak wskazują autorzy, siłą tej metody jest to,

³⁸ <https://decidim.org/usedby>.

³⁹ <https://consulproject.org/en>.

że wymaga ona niewielkiego zaangażowania czasowego (ok. 20–30 minut) oraz organizacyjnego (opinię wyraża się indywidualnie za pośrednictwem formularza online)⁴⁰.

Metoda PVE jest swoistą analizą kosztów i korzyści (*cost benefit analysis*) w rękach obywateli, ponieważ rozważane możliwości przedstawione są w kontekście istniejących uwarunkowań (np. ograniczony budżet, zapisy prawne czy wydajność służby zdrowia), a także pozytywnych i negatywnych skutków, które może za sobą pociągnąć podjęcie konkretnej decyzji. Obywatele nie tylko proszeni są o odniesienie się do przedstawionych możliwości, lecz także o wyjaśnienie swojego wyboru (co daje władzom pełniejszy obraz preferencji i czynników, które uczestnicy brali pod uwagę). Do tej pory metoda zastosowana została jedynie w Holandii, zarówno na poziomie krajowym (w odniesieniu do różnych rozważanych strategii łagodzenia obostrzeń nałożonych w związku z pandemią koronawirusa, a także w odniesieniu do strategii zapobiegania powodziom), jak i gminnym (polityka energetyczna w Súdwest-Fryslân i w Utrechcie).

W Utrechcie mieszkańcy zostali poproszeni o odniesienie się do czterech przedstawionych strategii działania w zakresie transformacji energetycznej gminy oraz o wyjaśnienie swoich wyborów. Zgodnie z długofalowym celem gminy Utrecht do 2030 r. 40 tysięcy domów w mieście ma zostać pozbawionych ogrzewania gazowego, z czego w przypadku 18 tysięcy domów prace już trwają, natomiast 22 tysiące domów dopiero wymaga podjęcia działań. Gmina zaprosiła mieszkańców do współpracy w wyborze najlepszej strategii osiągnięcia tego celu⁴¹.

Metoda została zastosowana także przez rząd Holandii do oceny różnych rozważanych strategii łagodzenia obostrzeń nałożonych w związku z pandemią koronawirusa. 30 tysięcy mieszkańców Holandii w dniach 20 maja – 20 czerwca 2020 r. wyraziło swoje zdanie na temat oczekiwanych kroków w tym zakresie (*Leaving the Smart Lockdown Together... 2020*; Mouter *et al.* 2021). Respondenci zostali zapytani, czy rząd powinien łagodzić obostrzenia, a jeśli tak – w jakim zakresie. Poszczególne strategie, będące przedmiotem wyboru respondentów, zostały przedstawione wraz

⁴⁰ <https://www.tudelft.nl/en/tpm/pve/pve-basics/pve-as-a-participatory-tool>.

⁴¹ Wśród rozważanych możliwości znalazły się: (1) strategia zakładająca brak wzrostu kosztów utrzymania, (2) strategia umożliwiającą swobodny wybór, (3) strategia dążąca do maksymalnej redukcji CO₂, (4) strategia rozpoczynająca transformację od gospodarstw najbardziej zamożnych, za: <https://www.tudelft.nl/en/tpm/pve/case-studies/heat-transition-vision-utrecht>.

z pozytywnymi i negatywnymi konsekwencjami⁴². Przykładowo możliwość dotycząca powrotu do pracy osób pracujących w zawodach bezpośredniego kontaktu z drugim człowiekiem (np. fryzjerów) została opatrzona informacjami dotyczącymi pozytywnych skutków dla gospodarki, ale też dotyczącymi spodziewanego wzrostu liczby zakażeń koronawirusem (a w efekcie stopnia obciążenia systemu opieki zdrowotnej). Respondenci w swoich decyzjach musieli wziąć pod uwagę, w jakim stopniu każda z wprowadzonych zmian w zakresie odmrażania gospodarki zwiększy presję na system opieki zdrowotnej (nie przekraczając maksymalnego poziomu). Proszeni byli także o umotywowanie swoich wyborów. Wśród uczestników przeważało przekonanie, że proces odmrażania gospodarki powinien przebiegać stopniowo, tak aby zapobiec przeciążeniu systemu opieki zdrowotnej. Przykładowo Holendrzy byli zaniepokojeni ponownym otwieraniem firm z branży hotelarskiej i rozrywkowej, pozytywnie podchodzili natomiast do powrotu do normalnego funkcjonowania zawodów związanych z bezpośrednim kontaktem (np. fryzjerów). Badanie PVE zostało przeprowadzone w dwojaki sposób: na reprezentatywnej próbie badawczej 3470 Holendrów oraz w systemie otwartym, w którym udział wzięło 26 tysięcy osób. Co ciekawe, wyniki w obu tych badaniach były do siebie bardzo zbliżone. Dodatkowo uczestnicy zostali poproszeni o opinię w kwestii oceny samej metody (czy ta metoda jest dobrym sposobem włączenia mieszkańców w proces podejmowania decyzji, czy przyczyniła się do lepszego zrozumienia wyborów, których dokonać muszą władze publiczne) i znaczenia otrzymanych wyników dla dalszych działań (jaką wagę powinna mieć opinia mieszkańców w porównaniu z opinią ekspertów/naukowców w procesie podejmowania decyzji). 80% uczestników przychyliło się do opinii, że PVE jest dobrą metodą angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji na temat łagodzenia restrykcji wprowadzonych w związku z epidemią koronawirusa. Ponadto respondenci wskazywali, że dzięki uczestnictwu w tym procesie lepiej rozumieją złożoność wyzwań, z którymi mierzą się władze, oraz lepiej rozumieją istotę podnoszonych problemów. Jednak – co zastanawiające – tylko nieliczna grupa (ok. 5%) uznała, że opinia obywateli powinna być bardziej istotna dla władz publicznych niż

⁴² Respondenci wypowiadali się na temat ośmiu działań: (1) umożliwienie odwiedzin w domach opieki, (2) ponowne otwarcie firm (z wyjątkiem branży hotelarskiej i zawodów bezpośredniego kontaktu z drugim człowiekiem), (3) powrót do pracy osób z zawodów bezpośredniego kontaktu z drugim człowiekiem, (4) umożliwienie spotkań młodym ludziom, (5) zniesienie wszelkich restrykcji dla osób zaszczepionych, (6) zniesienie restrykcji we Fryzji, Groningen i Drenthe, (7) umożliwienie kontaktów społecznych członkom rodziny spoza tych samych gospodarstw domowych, (8) ponowne otwarcie branży hotelarskiej i rozrywkowej.

opinia ekspertów/naukowców (podczas gdy 69% uznało za kluczową opinię ekspertów/naukowców) (*Leaving the Smart Lockdown Together...* 2020).

2.3.4. Systematyczny udział (permanent) vs. udział w konkretnej sprawie (ad hoc)

Omawiane metody włączania obywateli w podejmowanie decyzji w ramach demokracji deliberacyjnej – w ramach komórek planujących czy panelu obywatelskiego – mają najczęściej charakter doraźny. Organizowane są dla rozwiązania konkretnych problemów istniejących w mieście lub też pojawiających się nagle (jak w przypadku powodzi w Gdańsku w 2016 r. i konieczności wypracowania pewnych rozwiązań w sprawie przyszłego zabezpieczenia zarządzania retencją wody deszczowej). Zdecydowanie rzadszym elementem partycypacyjnego krajobrazu państw europejskich są ciała konsultacyjne (rady i komisje) działające w trybie ciągłym. Z jednej strony ciała te mają uzupełniać istniejące instytucje powołane do reprezentatywnego podejmowania decyzji i w odpowiedzi na obserwowane niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej pozwalać na bardziej demokratyczne rządzenie, z drugiej – mają służyć usprawnieniu procesu decyzyjnego, dostarczając decydentom politycznym praktycznej wiedzy na temat istniejących problemów społecznych (Pawłowska *et al.* 2020). Ponadto tworzenie stałych struktur uznawane jest za jedną z możliwych dróg prowadzących do instytucjonalizacji partycypacji publicznej (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions...* 2020a, 2020b). Jednocześnie pod adresem takich ciał formułowane są zarzuty, że ich aktywność jest mało widoczna, a rezultaty ich działań najczęściej nie są przełomowe (Rico Motos *et al.* 2017, za: Pawłowska *et al.* 2020). Wynika to najczęściej z tego, że komisje i rady mają jedynie charakter doradczy, a ich wpływ na finalne rozstrzygnięcia jest ograniczony. Działania tych organów mają przede wszystkim wymiar konceptualny, nie zaś instrumentalny – tzn. tworzone rekomendacje mogą wpływać na stan wiedzy, opinie, argumentację stosowaną przez zaangażowanych w procesy decyzje interesariuszy, ale nie mają charakteru wiążącego (Bekkers *et al.* 2004; Fobé *et al.* 2017, za: Pawłowska *et al.* 2020).

W niektórych krajach europejskich funkcjonowanie takich rad ma charakter obligatoryjny – przykładowo w fińskich gminach istnieje obowiązek powoływania trzech rodzajów rad społecznych – młodzieżowych (*Nuorisovaltuusto*), seniorów (*Vanhusneuvosto*) oraz osób z niepełnosprawnościami (*Vammaisneuvosto*) (Pawłowska *et al.* 2020). W Polsce funkcjonowanie

młodzieżowych rad gmin oraz gminnych rad seniorów ma charakter fakultatywny: zgodnie z danymi za rok 2019 gminne rady seniorów funkcjonowały w co szóstej (*Informacja o sytuacji osób starszych...* 2020), z kolei młodzieżowe rady gmin⁴³ – w co piątej gminie w Polsce⁴⁴.

– Ostbelgien Model

Flagowym i najczęściej przywoływanym przykładem stałego zaangażowania obywateli w tworzenie polityk, który jednocześnie wydaje się wychodzić na przeciw głównym zarzutom formułowanym pod adresem tego typu organów, jest **Ostbelgien Model**, który został powołany do życia w lutym 2019 r. przez parlament Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii. Niemieckojęzyczna Wspólnota Belgii „Eupen i Malmedy” to terytorium dziewięciu gmin położonych we wschodniej Belgii, na terenie prowincji Liège, zamieszkałe przez 75 tysięcy mieszkańców, głównie ludność niemieckojęzyczną. Inicjatorem idei rady obywatelskiej był premier Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii Oliver Paasch, a sam model wypracowany został we współpracy z międzynarodowym gronem ekspertów oraz belgijską organizacją G1000.

Ostbelgien Model opiera się na funkcjonowaniu stałego zgromadzenia – senatu obywatelskiego (*Bürgererrat*) składającego się z 24 członków, z których sześciu stanowią obywatele losowo wybrani spośród uczestników wcześniejszych paneli obywatelskich (*Bürgerversammlungen*), sześciu to politycy reprezentujący poszczególne ugrupowania polityczne działające w regionie, 12 zaś to losowo wybrani obywatele regionu Wschodniej Belgii (Ostbelgien)⁴⁵. Kadencja senatu trwa 1,5 roku, jednak co pół roku jedna trzecia składu podlega rotacji. Do kompetencji senatu należy m.in. określanie tematów dialogu obywatelskiego, które następnie poddawane są dyskusji w ramach osobnych paneli obywatelskich. Tematy do dyskusji proponowane są wstępnie przez „zwykłych” obywateli, ugrupowania parlamentarne, rząd oraz członków

⁴³ W 2021 r. przyjęta została ustawa wzmacniającą rolę młodzieżowych rad przy jednostkach samorządu terytorialnego. Oprócz kompetencji konsultacyjnych oraz doradczych rady młodzieżowe zyskały inicjatywę uchwałodawczą (inicjowanie i procedowanie uchwał przez organ stanowiący JST, opiniowanie projektów dotyczących młodzieży, udział w tworzeniu i monitorowaniu działań strategicznych gminy na rzecz młodzieży), por. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2021 r., poz. 1038.

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/dlamlodych/ustawa-wzmacniajaca-mlodziezowe-rady-podpisana-przez-prezydenta-rp>.

⁴⁵ W losowaniu mogą brać udział wszyscy mieszkańcy regionu (niekoniecznie będący obywatelami Belgii).

senatu. Spośród wszystkich tematów senat obywatelski wybiera propozycje bezpośrednio związane z kompetencjami Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii, pod którymi obywatele mogą składać podpisy jako wyraz swojego poparcia. Jedynie pomysły, które uzyskają co najmniej 100 podpisów (każdy obywatel może złożyć podpis pod maksymalnie trzema propozycjami), mogą być dalej rozważane przez senat obywatelski jako temat panelu obywatelskiego. Czas trwania, wielkość oraz skład panelu są każdorazowo przedmiotem decyzji senatu. To także on monitoruje postęp we wdrażaniu wypracowanych w ramach panelów obywatelskich rekomendacji dla parlamentu. Pracę senatu wspiera sekretariat, który zajmuje się losowaniem obywateli do panelów obywatelskich, przygotowywaniem materiałów do paneli oraz tworzeniem listy ekspertów na potrzeby panelu. Oba ciała mają do dyspozycji budżet szacowany rocznie na ok. 140 tysięcy euro.

Senat rozpoczął swoją działalność we wrześniu 2019 r. i do czerwca 2021 r. odbyły się dwa panele obywatelskie (mimo przerwy w aktywności z powodu pandemii koronawirusa). Tematem pierwszego panelu była kwestia warunków personelu pielęgniarstwa i pacjentów (*Pflege geht uns alle an! Wie können die Pflegebedingungen für Personal und Betroffene verbessert werden?*). Uczestnicy panelu wypracowali 14 rekomendacji, które zostały zaprezentowane władzom. Następnie komisje parlamentarne ustosunkowały się do zaproponowanych rekomendacji oraz przedstawiły sposoby ich wdrożenia. Nad wdrażaniem wypracowanych rekomendacji czuwa senat, po roku zaś na wspólnym posiedzeniu podsumowane zostaną postępy w działaniu. Drugi panel obywatelski dotyczył kwestii inkluzji w szkole (*Inklusion macht Schule. Welche Veränderungen brauchen wir im Bildungsbereich, damit Inklusion ein Gewinn für alle wird?*) i zakończył się w czerwcu 2021 r. przedstawieniem 31 rekomendacji władzom⁴⁶.

Warto podkreślić, że w odróżnieniu od innych narzędzi włączania mieszkańców wyjątkowość tego sposobu polega nie tylko na połączeniu dwóch filarów – działającego w trybie ciągłym senatu obywatelskiego i cyklicznie powoływanych paneli obywatelskich – lecz także na możliwości kształtowania agendy politycznej i umieszczania w niej ważnych dla mieszkańców kwestii poprzez ustalanie tematów, które powinny być poddane dyskusji⁴⁷.

⁴⁶ Więcej informacji na temat tego instrumentu na stronie „Bürgerdialog in Ostbelgien” – <https://www.buergerdialog.be/news> oraz <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/belgia-bruksela-populizm-demokracja-bezposrednia-trump-wilders-lepen-juncker-unia-europejska>.

⁴⁷ Podobna praktyka – oddolnego określenia tematyki deliberacji – charakterystyczna jest dla metody G1000.

(Česnulaitytė 2020). Jednocześnie formułowane są zarzuty, że tematy podejmowane przez panele obywatelskie były ostrożne i mało kontrowersyjne, sam region zaś, odgrywający rolę partycypacyjnego laboratorium, w rzeczywistości jest „sielankową, względnie zamożną prowincją, z niskim bezrobociem, homogeniczną kulturą i bez skrajnych partii” i w efekcie – „bez prawdziwych problemów”⁴⁸. Podobne inicjatywy planowane są także w innych regionach Belgii, m.in. we Flandrii i w Walonii.

– Obserwatorium Miejskie w Madrycie

Podobnym przykładem instytucjonalizacji partycypacji publicznej miało być **Obserwatorium Miejskie w Madrycie** (*El Observatorio de la Ciudad*) (*Future Democracies...* 2019). I choć w założeniach projekt wyglądał bardzo obiecująco i miał być pierwszym w świecie przykładem funkcjonującego w trybie ciągłym ciała konsultacyjnego, to jednak w kilka miesięcy od rozpoczęcia funkcjonowania Obserwatorium zostało zamknięte.

Zgodnie z założeniami Obserwatorium Miejskie miało spotykać się co najmniej osiem razy w roku (w soboty, podczas siedmiogodzinnych sesji). W skład Obserwatorium wchodziło 49 uczestników wybranych w dwuetapowym procesie. W pierwszym etapie do 30 tysięcy obywateli wysłane zostało pisemne zaproszenie wraz z pytaniem o płeć oraz wiek. W drugim etapie spośród osób, które pozytywnie odpowiedziały na zaproszenie, wylosowano 49 z uwzględnieniem zróżnicowania płci, wieku oraz miejsca zamieszkania. Dla członków obserwatorium przewidziane było wynagrodzenie w wysokości 65 euro za udział w każdym spotkaniu. Głównym zadaniem Obserwatorium była ocena najbardziej popularnych propozycji wypracowanych w ramach Decide Madrid (por. opis we wcześniejszej części raportu). W praktyce jednak po dwóch pierwszych spotkaniach i w niecałe pół roku po formalnym uruchomieniu Obserwatorium podjęto decyzję o jego likwidacji. Było to postanowienie nowo wybranych władz miasta. Carson i Mendiharat (2020) wśród przyczyn niepowodzenia tego projektu wskazują przede wszystkim: brak zgody politycznej dotyczącej działalności Obserwatorium (poparcie partii rządzącej i sprzeciw opozycji) oraz zbytne skomplikowanie zadań Obserwatorium i w efekcie utrata transparentności działań.

⁴⁸ <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/belgia-bruksela-populizm-demokracja-bezposrednia-trump-wilders-lepen-juncker-unia-europejska>.

2.4.... I CO Z TEGO WYNIKA?

Rowe i Fewer (2004) podkreślają, że różnorodność celów, które przyświecają procesom partycypacji publicznej, a także różnorodność form, za których pomocą partycypacja publiczna się odbywa, sprawia, że trudno o konsensus w zdefiniowaniu pojęcia „efektywność partycypacji publicznej”. W rezultacie o ile liczne są opracowania na temat definicji, wad i zalet partycypacji publicznej, różnych jej technik, a także studia przypadku opisujące konkretne sposoby ich wykorzystania, o tyle badania ewaluacyjne dotyczące jej efektywności są stosunkowo rzadkie i fragmentaryczne (Brown, Chin 2013; Rosener 1978; Rowe, Frewer 2000).

Wśród propozycji interpretacji efektywności partycypacji publicznej pojawiają się dwie różne koncepcje: (1) koncentrujące się na efektywności samego procesu partycypacji oraz (2) koncentrujące się na rezultacie tego procesu. Warto zauważyć, że większość badań skupia się na czynnikach, które przyczyniają się do efektywnego procesu partycypacji (transparentność, inkluzywność, zaangażowanie obywateli na możliwie wczesnym etapie itd.), a nie na jego efektach. Z punktu widzenia celu tego opracowania i postawionego w tytule rozdziału pytania „I co z tego [partycypacji publicznej] wynika?” kluczowe wydaje się jednak to drugie podejście do efektywności.

Lista potencjalnych efektów partycypacji publicznej może być bardzo obszerna i obejmować – przykładowo – następujące kwestie: (1) rozwiązanie konfliktu, (2) uzyskanie konsensusu, (3) legitymizacja podjętej decyzji, (4) wzajemne uczenie się, (5) budowanie zaufania między uczestnikami procesu, (6) wpływ na ostatecznie podjętą decyzję (uwzględnienie głosu obywateli), (7) wzrost jakości podejmowanych decyzji publicznych, (8) efektywność kosztowa (por. np. Chompunth 2011).

Z perspektywy uczestników procesu partycypacji szczególnie istotne jest, czy ich głos ma w ogóle znaczenie, tzn. czy przekłada się na konkretne zmiany w lokalnej polityce. Theiss stawia hipotezę, że „o ile istniejące rozwiązania nie powodują barier w »zabieraniu głosu« przez mieszkańców gmin, a nawet służą partycypacji, o tyle możliwość przełożenia się tego głosu na zmianę w lokalnej polityce pozostaje niewielka (...)” (Theiss 2010, s. 63). Miessen (2013) w swojej książce *Koszmar partycypacji*, wskazując na fasadowość działań partycypacyjnych, stwierdza, że szlachetny ideał partycypacji niepostrzeżenie przerodził się we własną karykaturę. Arnstein (2012) jest jeszcze bardziej krytyczna wobec fasadowych działań partycypacyjnych: „jeśli procesowi konsultacji społecznych nie towarzyszą inne, bardziej zaawansowane atrybuty partycypacji, to pozostają one zwykłym oszustwem,

ponieważ nie zapewniają, że uwagi i idee obywateli zostaną wzięte pod uwagę w procesie decyzyjnym”. W raporcie dotyczącym oceny efektywności procesu konsultacji społecznych autorzy, odnosząc się do konsultacji fasadowych⁴⁹, jasno wskazują, że „w niektórych przypadkach lepiej od razu zdecydować o nieprzeprowadzaniu konsultacji, bo konsekwencje złych konsultacji mogą sprawiać, że organizacje i obywatele nie zdecydują się drugi raz na udział w nich” (*Raport końcowy z badania efektywności...* 2011, s. 163).

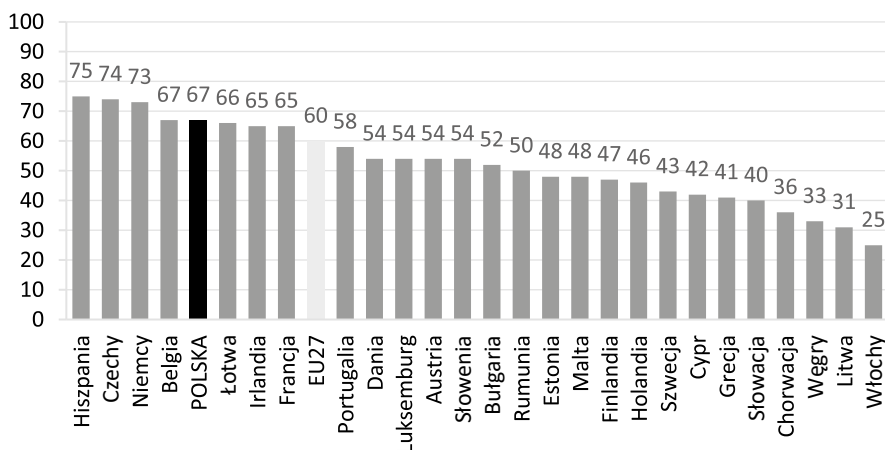
W ogólnoeuropejskim badaniu „Civic Engagement” (2020) respondenci jako uzasadnienie „przydatności”⁵⁰ prowadzonych konsultacji społecznych często wskazywali, że ich głos miał przełożenie na konkretne działania władz lokalnych (wykres 8). Największe poczucie tak zdefiniowanego sprawstwa w ramach konsultacji publicznych mieli mieszkańcy Hiszpanii, Czech, Niemiec, Belgii, a także Polski (67% Polaków twierdzi, że konsultacje były przydatne, ponieważ znalazły odzwierciedlenie w konkretnych działaniach podejmowanych przez władze). Na drugim końcu zestawienia plasowały się takie kraje jak Włochy, Węgry, Litwa czy Chorwacja, gdzie tego rodzaju przekonanie wyrażał co trzeci respondent. Argument o przełożeniu wyników konsultacji na konkretne działania władz lokalnych był wskazywany jako główny powód „przydatności” konsultacji w trzech europejskich krajach – Bułgarii, Rumunii i na Malcie. W pozostałych krajach podnoszono głównie kwestię możliwości wyrażenia swojego zdania na temat lokalnych polityk lub informowania mieszkańców o różnych sprawach lokalnych.

Odrębną kwestią pozostaje motywacja władz lokalnych do podjęcia konsultacji. Niejednokrotnie zdarza się, że główne oczekiwania sprowadzają się do akceptacji już podjętej decyzji. Przykładowo autorzy jednej z powiatowych strategii rozwojowych w Polsce w ten sposób określili cel prowadzonych konsultacji: „Prowadzone z Państwem konsultacje społeczne pozwolą nam utwierdzić się w przekonaniu, że cele strategiczne i operacyjne określone w niniejszym dokumencie są potrzebne, a ich realizacja pozytywnie wpłynie na system pomocy

⁴⁹ Pod pojęciem działań pozornych lub fasadowych rozumiemy najczęściej włączanie mieszkańców do procesu podejmowania decyzji w momencie, kiedy ta decyzja jest już praktycznie podjęta albo kiedy na jej zmianę jest już za późno. To także konsultacje organizowane w celu wypełnienia prawnego obowiązku lub też pod presją społeczną, ale bez rzeczywistej otwartości na pomysły obywateli i bez gotowości uwzględnienia ich zdania.

⁵⁰ W odpowiedzi na pytanie o przydatność podejmowanych konsultacji publicznych 72% respondentów oceniło je pozytywnie. W Polsce ten wynik był jeszcze wyższy i wynosił 82%, podobnie jak w Irlandii, Portugalii i Rumunii. Co ciekawe, Portugalia i Rumunia to jednocześnie kraje, które najrzadziej deklarowały dostęp do możliwości uczestniczenia w konsultacjach (25% twierdziło, że w ostatnim roku w ich gminie zostały przeprowadzone konsultacje publiczne, por. wykres 6).

Wykres 8. Powody „przydatności” prowadzonych konsultacji publicznych oczami mieszkańców: Zostały podjęte przez władze lokalne konkretne działania uwzględniające wyniki przeprowadzonych konsultacji (% , N=25554)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Civic Engagement 2020, s. 38.

społecznej (...). Trudno nie odnieść wrażenia, że zaangażowanie społeczności lokalnej ma w tym wypadku ograniczać się do akceptacji wypracowanych przez władzę rozwiązań (Dziemianowicz *et al.* 2012). Dąbrowska *et al.* (2022) podobną postawę władz zauważają w odniesieniu do zaangażowania sektora naukowego w proces budowania Strategii Rozwoju Warszawy. Zestawiając ze sobą dwa procesy budowy strategii rozwoju miasta – Strategię Warszawa 2030 i Strategię Warszawa 2020 – wyraźnie wskazują, że o ile w przypadku aktualnej strategii stolicy wiedza i wsparcie naukowców „prowadziły” cały proces podejmowania decyzji, o tyle w przypadku poprzedniego dokumentu służyły przede wszystkim ukryciu niezależnych decyzji podejmowanych przez polityków przy jednoczesnym stwarzaniu iluzji ich kluczowej roli (por. Trostle, Bronfman, Langer 1999; Weiss 1979). Przytoczone przykłady nastawienia władz lokalnych znajdują odzwierciedlenie w opiniach Polaków na temat konsultacji. Blisko 58% Polaków twierdzi, że konsultacje, nawet jeśli się odbywają, najczęściej mają charakter pozorny, dotyczą mało istotnych kwestii albo mają „przyklepać” już podjęte decyzje (Omnibus 2015). Niestety, te opinie potwierdzają autorzy *Białej książki wsparcia partycypacji publicznej w Polsce* (2014, s. 11): „najpopularniejsze formy konsultacji społecznych noszą znamiona działań rutynowych (organizowanie spotkań z mieszkańcami) lub niewymagających szczególnego wysiłku (zbieranie pisemnych opinii dostarczanych na podany adres lub do wskazanego miejsca, gromadzenie opinii za pośrednictwem radnych)”.

Dziemianowicz i Cybulska (2019) przeanalizowali, w jaki sposób społeczność lokalna miast wojewódzkich w Polsce włączana jest w proces budowy strategii lokalnej, kluczowego dokumentu określającego politykę rozwoju miasta na najbliższe 10–15 lat, a także co z tego włączenia wynika w praktyce. Szczegółowa analiza efektywności procesu polegającego na zebraniu opinii mieszkańców na temat projektu strategii dla Warszawy, Poznania i Łodzi (miast wojewódzkich, w których proces budowy strategii był najbardziej uspołeczniony) wykazała, że największa ingerencja w treść strategii miała miejsce w Łodzi, a najmniejsza – w Warszawie. Jednak na skutek prowadzonych konsultacji w ostatecznych wersjach dokumentów w Warszawie i Poznaniu nie zaszły diametralne zmiany, a zgłaszane przez mieszkańców uwagi miały charakter szlifowania dokumentu (Dziemianowicz, Cybulska 2019, s. 174)⁵¹. Zupełnie inaczej było w przypadku Łodzi, ponieważ w wyniku procesu uspołeczniania w finalnej wersji dokumentu zaszły istotne zmiany polegające przykładowo na wprowadzeniu nowych celów strategicznych, zastąpieniu programów strategicznych celami strategicznymi czy zmianie charakteru niektórych programów/celów. Autorzy analizy wyjaśniają jednak, że w badanych miastach obserwowaliśmy odmienne „pomysły na włączenie społeczności”. Podczas gdy w Warszawie i Poznaniu społeczność została silnie włączona w proces od samego początku i na końcowym etapie nie zgłaszała już propozycji fundamentalnych zmian, w Łodzi mieszkańcy poproszeni zostali o wyrażenie swojej opinii dużo później (lub, jak sugerują autorzy – zbyt późno). W efekcie istotne dla społeczeństwa Łodzi aspekty uwzględniono dopiero na ostatecznych konsultacjach.

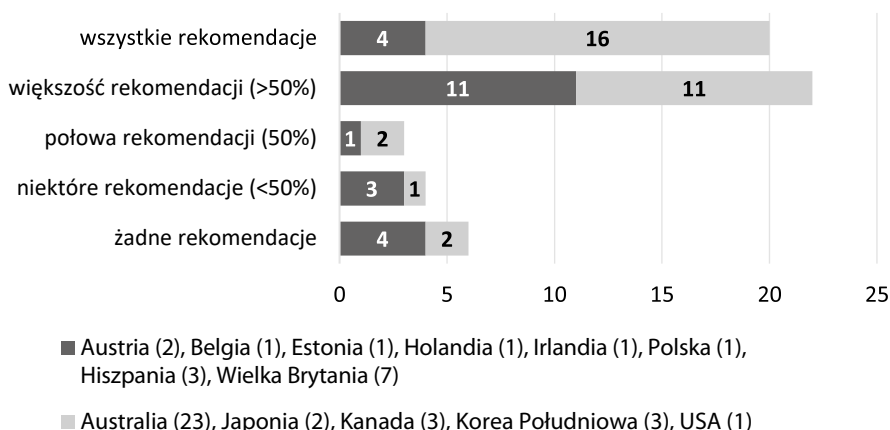
Na poziomie europejskim ciekawych wniosków dotyczących ostatecznego wpływu obywateli na decyzje publiczne dostarcza analiza przygotowana przez OECD uwzględniająca różne procesy deliberacyjne w krajach członkowskich tej organizacji (Chwalisz, Česnulaitytė 2020). Dla 55 procesów deliberacyjnych⁵² zgromadzono dane dotyczące implementacji wypracowanych wniosków/rekomendacji. W zdecydowanej większości przypadków (42 przypadki, 76%) wdrożono większość wypracowanych rekomendacji,

⁵¹ Dotyczyły one przykładowo zmiany nazwy jednego z celów strategicznych (Warszawa), redakcyjnej zmiany wizji (Warszawa), połączenia dwóch kierunków interwencji w jeden (Poznań), uzupełnienia wskaźników o wartości bazowe, pośrednie i docelowe (Warszawa i Poznań), zmiany lub rozszerzenia rozdziału dotyczącego systemu realizacji (Warszawa i Poznań).

⁵² Dane dotyczyły procesów deliberacyjnych w następujących krajach (w nawiasie liczba analizowanych procesów): Australia (23), Austria (2), Belgia (1), Estonia (1), Holandia (5), Irlandia (1), Japonia (2), Kanada (3), Polska (1), Korea Południowa (3), Hiszpania (5), Wielka Brytania (7), Stany Zjednoczone (1).

z czego w 20 przypadkach (36%) oznaczało to implementację wszystkich rekomendacji. W sześciu przypadkach (11%) nie wdrożono w życie żadnych rekomendacji będących efektem procesów deliberacyjnych⁵³. Z uwagi na małą liczbę analizowanych przypadków, a także brak porównywalności między krajami (np. ze względu na analizowane różne metody procesów deliberacyjnych) nie można jednak formułować bardziej szczegółowych wniosków.

Wykres 9. Poziom wdrożenia rekomendacji wypracowanych w procesach deliberacyjnych w latach 1986–2019 (N=55)



Źródło: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions 2021.

3. Podsumowanie, „luki wiedzy” i widoki na przyszłość

Przegląd stosowanych mechanizmów włączania obywateli w procesy kształtowania polityk publicznych na poziomie lokalnym skłania do kilku refleksji i wniosków, które mogą być podstawą do dalszych pogłębionych badań empirycznych oraz rozważań teoretycznych.

Po pierwsze, badania empiryczne nie dostarczają wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, które wydaje się kluczowe z punktu widzenia logiki partycypacji publicznej – **jaka jest efektywność partycypacji publicznej?** Trudnością okazuje się już samo precyzyjne zdefiniowanie, co kryje się pod hasłem „efektywność” w przypadku procesów partycypacyjnych. W związku

⁵³ 13 z analizowanych procesów odbyło się w latach 2018–2019 i w tych przypadkach wszystkie (7 przypadków) albo większość rekomendacji (6 przypadków) zostały wdrożone, co pozwala przyjąć założenie, że to nie czas, który upłynął od realizacji procesu, jest czynnikiem determinującym poziom implementacji rekomendacji.

z tym badania ewaluacyjne dotyczące efektywności procesów partycypacyjnych są bardzo rzadkie, te istniejące zaś koncentrują się przede wszystkim na czynnikach przyczyniających się do efektywnego procesu partycypacji, a nie na efektach procesu partycypacji.

Po drugie, istniejące opracowania dotyczące mechanizmów partycypacji, bazy dobrych praktyk czy praktyczne poradniki włączania obywateli w kształtowanie polityk publicznych na poziomie lokalnym wydają się **często pomijać lub nie dość wyraźnie akcentować znaczenie czynników kontekstowych i lokalnych uwarunkowań**. Tymczasem to one, a nie „obiektywne silne i słabe strony” danego instrumentu, niejednokrotnie decydują o powodzeniu lub fiasku procesów partycypacyjnych. Zjawisko to doskonale ilustruje przykład obiecująco zapowiadającego się projektu Obserwatorium Miejskiego w Madrycie, który upadł zaledwie w kilka miesięcy po uruchomieniu – m.in. z powodu braku zgody politycznej między partią rządzącą a opozycją dotyczącą jego funkcjonowania i pełnionej funkcji.

Po trzecie, w kontekście pandemii koronawirusa, która istotnie zmieniła logikę oraz sposoby angażowania obywateli w procesy kształtowania polityk publicznych, pojawia się pytanie, na ile obserwowane **zmiany są trwałe i definitywnie przekształcą krajobraz procesów partycypacyjnych**. Nie chodzi o poszukiwanie narzędzi partycypacji, które doskonale sprawdzą się w czasie pandemii, ale o pogłębioną refleksję nad długofalową zmianą modelu partycypacji w okresie „po pandemii”.

Po czwarte, często można obserwować **niejednoznaczne, a wręcz sprzeczne nastawienie do mechanizmów demokracji deliberatywnej**, czego skutkiem jest niejasna przyszłość demokracji deliberatywnej. Z jednej strony widać traktowanie ich jako remedium na niedostatki demokracji w dotychczasowym wydaniu (z pominięciem ich wad i ograniczeń), z drugiej – często pojawia się ograniczanie ich roli w praktyce oraz umiarkowane wykorzystanie otrzymanych w ich ramach wyników. Przykładowo ustawowa konstrukcja budżetu obywatelskiego w Polsce ogranicza możliwość wprowadzenia budżetu opartego na modelu deliberacyjnym i zastępuje proces deliberacji bezpośrednim głosowaniem nad kierunkiem wydatków. Podobna tendencja obserwowana jest coraz częściej w przypadku sądów obywatelskich. W odniesieniu do drugiej kwestii – umiarkowanego wykorzystania wyników – wydaje się, że problem częściowo wynika z braku zgody co do podstawowej roli mechanizmów demokracji deliberatywnej wśród jej organizatorów – i sprowadza się do starcia między aspektem aksjologicznym (samą wartością deliberacji) a aspektem instrumentalnym (traktowaniem mechanizmów partycypacyjno-deliberacyjnych jako narzędzia do osiągnięcia konkretnych wyników).

Bibliografia

- Andersen, I.E., Jæger, B. (1999). Danish Participatory Models. Scenario Workshops and Consensus conferences: Towards more Democratic Decision-making. *Science and Public Policy*, 26(5), 331–340.
- Arnstein, S.R. (2012). Drabina partycypacji. W: J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej* (s. 12–39). Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Beierle, T.C. (1999). Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. *Review of Policy Research*. 16 (3–4), 75–103.
- Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce* (2014). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Boryczka, E.M. (2016). Partycypacja społeczna. W: A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta* (s. 116–136). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Brown, G., Chin, S.Y.W. (2013). Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood planning. *Planning Practice and Research*, 28 (5), 563–588.
- Caluwaerts, D., Reuchamps, M. (2012). *The G1000: Facts, Figures and Some Lessons from an Experience of Deliberative Democracy in Belgium*. Brussels: Re-Bel Initiative. Pobrane z: <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/events/seventh-public-event-g1000-european-citizens-initiative-malaise-democracy/G1000-Background-Paper.pdf>.
- Cantador, I., Bellofín, A., Cortés-Cediel, M.E., Gil, O. (2017). Personalized Recommendations in E-participation: Offline Experiments for the „Decide Madrid” Platform. W: *Proceedings of the 1st International Workshop on Recommender Systems for Citizens*. Pobrane z: <http://arantxa.ii.uam.es/~cantador/doc/2017/citrec17eparticipation.pdf>.
- Carson, L., Mendiherat, A. (2020). *Learnings from Madrid: Institutionalising deliberative democracy through its Observatorio de la Ciudad*. newDemocracy, Research and Development Note. Pobrane z: <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2020/05/RD-Note-Learnings-from-Madrid.pdf>.
- CBOS (2023). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań*, nr 149/2023, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_149_23.PDF.
- Chomphunth, C. (2011). *An Evaluation of the Public Participation Practice in Environmental Development Projects in Thailand: A Case Study of the Hin Krut Power Plant Project*. Rozprawa doktorska. Pobrane z: <https://core.ac.uk/download/pdf/2772987.pdf>.
- Chwalisz, C., Česnulaitytė, I. (2020). What is a „Successful” Representative Deliberation Process for Public Decision Making? Assessing the Evidence. W: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* (s. 80–114). Paris: OECD Publishing. Pobrane z: https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/20200610_oecd_innovativecitizenparticipationnewdemocraticinstitutionscatchingdeliberativewave_fullreport.pdf.

- Civic Engagement* (2020). Flash Eurobarometer (FL4023), https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/civic_engagement/report/en-report.pdf.
- Council of Europe (2020). *Civil Participation in Decision-making – Toolkit*. Pobrane z: <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5>.
- Creighton, J.L. (2005). *The Public Participation Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass. Pobrane z: <https://smartnet.niua.org/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>.
- Czopek, M., Żołnierczyk, E. (2017). Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną. *Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne*, 1, 85–94.
- Česnulaitytė, I. (2020). *Models of Representative Deliberative Processes* (s. 33–64). W: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/20200610_oecd_innovativecitizenparticipationnewdemocraticinstitutionscatchingdeliberativewave_fullreport.pdf.
- Dahl, R.A. (2007). *Współczesna analiza polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dąbrowska, A., Dziemianowicz, W., Cybulska, M. (2022). Towards the Strategic Cooperation of „Two Worlds”. University-Local Government Relationships in Warsaw (s. 156–172). W: T.A. Iakovleva, L.M. Nordstrand Berg, E. Thomas, R. Pinheiro, P. Benneworth (red.), *Universities and Regional Engagement. From the Exceptional to the Everyday*. New York: Routledge.
- Democracy Index 2022. Frontline Democracy and the Battle for Ukraine* (2023). The Economist Intelligence Unit.
- Długosz, D., Wygański, J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2009). Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies*, 42, 1379–1402.
- Dziemianowicz, W., Cybulska, M. (2019). Participation of Local Communities in the Process of Building Development Strategies – an Example of Voivodeship's Capitals in Poland. *Prace i Studia Geograficzne*, 64(3), 161–180.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Fishkin, J. (2018). Deliberative Polling. W: A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J.J. Mansbridge, M. Warren (red.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, United Kingdom, New York: Oxford University Press. <https://www.oxford-handbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001/oxfordhb-9780198747369-e-10>.
- Fishkin, J.S., Luskin, R.C., Panaretos, J., Siu, A., Xekalaki, E. (2008). Returning Deliberative Democracy to Athens: Deliberative Polling for Candidate Selection. Artykuł zaprezentowany na konferencji American Political Science Association w Bostonie. Pobrane z: <https://cdd.stanford.edu/2008/returning-deliberative-democracy-to-athens-deliberative-polling-for-candidate-selection>.

- Future Democracies. Laboratory of Collective Intelligence for Participatory Democracy* (2019). Madrid: Medialab Prado. Pobrane z: <https://archive.org/details/FutureDemocraciesLCPD>.
- Godin, R.E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: OUP.
- Górski, F. (2023). Cisza po burzy. Czy panel obywatelski przyniósł efekty?, 11.01.2023, <https://jawnylublin.pl/czy-panel-obywatelski-przyniosl-efekty>.
- G1000 Final Report. Democratic Innovation in Practice* (2012). Pobrane z: http://www.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf.
- Hausner, J., Górniak, J., Mazur, S., Koldras, S., Paszkowska, R. (red.) (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2019 r.* (2020). Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Pobrane z: <https://das.mpips.gov.pl/source/2020/Informacja%20za%202019%20r.%2027.10.2020%20r..pdf>.
- Inglot-Brzęk, E. (2017). Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 50(2), 329–348.
- Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative wave. Highlights* (2020a). Paris: OECD Publishing. Pobrane z: https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/20200610_oecd_innovativecitizenparticipationnewdemocraticinstitutionscatchingdeliberativewave_highlights.pdf.
- Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* (2020b). Paris: OECD Publishing. Pobrane z: https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/20200610_oecd_innovativecitizenparticipationnewdemocraticinstitutionscatchingdeliberativewave_fullreport.pdf.
- Jaworek, D., Starzyk-Durbacz, K. (2016). *Praktycy partycypacji – kim są i co myślą?*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Pobrane z: <https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/09/Portret-praktyko%CC%81w-partycypacji.pdf>.
- Jurlina Alibegović, D., Slijepčević, S. (2018). Attitudes towards Citizen Participation in the Local Decision-making Process: A Comparative Analysis. *Društvena Istraživanja: Časopis za Opća Društvena Pitanja*, 27 (1), 155–175.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kamlage, J.-H., Nanz, P. (2017). *Public Participation and Democratic Innovations: Assessing Democratic Institutions and Processes for Deepening and Increased Public Participation in Political Decision-Making*. Pobrane z: <https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b>.
- Kaźmierczak, T. (2011). Partycypacja publiczna. Pojęcie, ramy teoretyczne. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej* (s. 84–99). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Każmierczak, T. (2013). O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kubiak, A., Krzewińska, A. (2012). Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów. *Przegląd Socjologiczny*, 61 (1), 9–30.
- Langton, S. (1978). What is Citizen Participation?. W: S. Langton (red.), *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*. Lexington Books.
- Leaving the Smart Lockdown together. Results of Consulting 30 000 Dutch Citizens on Relaxing Corona Measures* (2020). TU Delft. Pobrane z: https://d2k0ddhflgrk1i.cloudfront.net/TBM/PWE/Versoepeling%20coronamaatregelen/RAP-PORT_CORONAEXIT_EINDVERSIE_ENGELS.pdf.
- Lowndes, V., Pratchett, L. (2006). *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better*. Local Governance Research Unit, Leicester: Montfort University.
- Markowski, R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*. Warszawa: Instytut Obywatelski. Pobrane z: https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/demokracja_calosc_www.pdf.
- Már, K., Gastil, J. (2019). Tracing the Boundaries of Motivated Reasoning: How Deliberative Minipublics Can Improve Voter Knowledge. *Political Psychology*, 1 (41), 107–127.
- Mączyński, M.I., Stec, M. (red.) (2012). *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mickiewicz, A. (2011). *Konsultacje programu gospodarowania odpadami w Aachen w Niemczech. Przykład ciekawej praktyki*. Warszawa. Pobrane z: https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/09/praktyka10_program_gospodarowania_odpadami_aachen.pdf.
- Miessen, M. (2013). *Koszmar partycypacji*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Mouter, N., Hernandez, J.I., Itten, A.V. (2021). *Public participation in crisis policymaking. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures*. PLoSONE16(5):e0250614. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614/>
- Olech, A. (red.) (2011). *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Olech, A. (red.) (2012). *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Parsons, A., Rumbul, R. (2021). *Participation vs Representation. Councillor Attitudes towards Citizen Engagement*. mySociety Research. Pobrane z: <https://research.mysociety.org/html/participation-representation/participation-representation.pdf>.
- Pawłowska, A., Kmiecik, R., Kołomycew, A., Radzik-Maruszak, K., Antkowiak, P. (2020). *Spółeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Peña-López, I. (2017). *Decidim.barcelona, Spain. Voice or Chatter? Case Studies*. Bengaluru: IT for Change. Pobrane z: https://itforchange.net/mavc/wp-content/uploads/2017/10/Voice-or-Chatter_Case-Study_Spain_August-2017.pdf.

- Pistelok, P., Martela, B. (red.) (2019). *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Podgórska-Rykała, J. (2020). *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*. C.H. Beck.
- Prawelska-Skrzypek, G. (red.) (1996). *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*. Kraków: Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji.
- Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym* (2018). Warszawa: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej. Pobrane z: https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2018/07/Przestrzen_do_dialogu_publicacja.pdf.
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* (2011). Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia. https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf
- Roman, M. (2016). *Samorządowe konsultacje społeczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rosener, J.B. (1978). Citizen Participation: Can we measure its Effectiveness?. *Public Administration Review*, 38(5), 457–463.
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25 (1), 3–29.
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2004). Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29 (4), 512–556.
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2005). A typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30 (2), 251–290.
- Skrzypiec, R. (2010). Konflikt lokalny motorem partycypacji społecznej i skutkiem zmiany – analiza wybranych przypadków: Oświęcim, Bieruń, Las i Kobiór. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej* (s. 126–142). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sweeting, D., Copus, C. (2013). Councillors, Participation and Local Democracy. W: B. Egner, D. Sweeting, P.J. Klok (red.), *Local Councillors in Europe* (s. 121–137), t. 14. Urban and Regional Research International.
- Theiss, M. (2010). System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce (s. 61–80). W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Trostle, J., Bronfman, M., Langer, A. (1999). How Do Researchers Influence decision-makers? Case Studies of Mexican Policies'. *Health Policy Plan*, 14 (2), 103–114.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. z 2021 r. poz. 1038.
- Vidal, R.V.V. (2006). *Creative and Participative Problem Solving – The Art and the Science*. Informatics and Mathematical Modelling, Technical University of Denmark, DTU. Pobrane z: <http://www2.imm.dtu.dk/pubdb/pubs/4901-full.html>.
- Weiss, C. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39 (5), 426–431.

- Wójcicki, M. (2013). Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 24, 169–184.
- Wójcik, S. (2014). Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?. W: M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi* (s. 35–48). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydział Nauk Społecznych UAM.

Strony internetowe:

<https://www.planungszelle.de>
<https://partycypacjaobywatelska.pl>
<https://participedia.net>
<https://paloresearch.fi/blogs/korsholm>
<https://cdd.stanford.edu>
<http://www.g1000.org>
<http://climateandenergy.worldviews.org>
<https://tekno.dk/?lang=en>
<https://publicadministration.un.org/en>
<https://decidim.org>
<https://consulproject.org/en>
<https://www.tudelft.nl/en>
<https://www.buergerdialog.be>
<https://www.euractiv.pl>
<https://www.gov.pl>

ROZDZIAŁ 3

Formowanie się więzi społecznych i charakter powiązań

Wprowadzenie

Pojęcie „więzi społeczne” pojawia się w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Z artykułu tego wynika, że decentralizacja władzy jest ściśle związana m.in. z więziami społecznymi, pojawia się zatem pytanie o znaczenie terminu „więzi społeczne”. W jednym z komentarzy do ustawy zasadniczej czytamy: „Więzi społeczne oznaczają ogół stosunków społecznych łączących jednostki w grupy i kręgi społeczne. Mają one charakter pierwotny, jak np. wspólne pochodzenie czy też pokrewieństwo, albo pochodny, oparty np. na wspólnych warunkach życia danej zbiorowości” (Safjan, Bosek 2016, s. 410). W tym ujęciu konstytucjoniści kładą nacisk na więzi naturalne (rodzinne) lub funkcjonalne. W innym komentarzu znajdziemy nieco odmienne ujęcie: „[...] w każdej jednostce powinny występować więzi »społeczne«, wywodzące się np. z pewnej wspólnoty rozwoju historycznego, wspólnie wykształconych zwyczajów, obyczajowości, stylu życia, a w jednostkach najmniejszych nawet więzów ściśle osobistych (koleżeńskich, rodzinnych) itp.” (Garlicki, Zubik 2016, s. 471). W interpretacji konstytucjonalistów więzi społeczne są więc ujmowane jako jeden z czynników, które należy brać pod uwagę w akcie ustanawiania i zmieniania podziału administracyjnego kraju. „Ustawodawca dokonując zasadniczego podziału terytorialnego państwa powinien uwzględnić istniejące więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe [...]. Brak

jakichkolwiek więzi łączących istniejącą społeczność powinien prowadzić do zaniechania utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego” (Safjan, Bosek 2016, s. 410).

Zapis art. 15 konstytucji wskazuje dwa aspekty, które są kluczowe dla niniejszego opracowania. Po pierwsze, pojęcie więzi społecznych jest związane przede wszystkim z samorządnością, rozumianą jako zdolność do samodzielnego podejmowania kolektywnych decyzji o własnym losie. Jerzy Hausner (2017) pisze w tym kontekście o podmiotowości. Po drugie, więzi społeczne są autonomiczne w stosunku do instytucji państwa, w tym również – co trzeba podkreślić – instytucji samorządu terytorialnego. Autonomiczność nie oznacza, że więzi i instytucje państwowe lub samorządowe nie wpływają na siebie. Niemniej jednak zapis w ustawie zasadniczej sugeruje, że samorząd, przynajmniej pod względem granic administracyjnych, jest strukturą pochodną wobec więzi społecznych, co wskazuje na ich lokalny charakter. Można także to zagadnienie rozpatrywać szerzej i postawić pytanie o dopasowanie kompetencji (decentralizacji) do typu więzi społecznych.

Brak jednoznaczności w sposobie wykładania znaczenia pojęcia więzi społecznych w polskiej konstytucji nie jest zaskakujący, gdy weźmie się pod uwagę, że badacze zajmujący się tym zagadnieniem również proponują wiele jego interpretacji. Wątek ten będzie się zresztą przewijać niejednokrotnie w niniejszym opracowaniu. Przywołując na wstępie zapis art. 15 konstytucji, chcę pokazać, że spory definicyjne oraz wyniki badań mają, przynajmniej w tym wypadku, znaczenie daleko wykraczające poza obszar dyskusji naukowych. Wskażę jeden przykład: z uwag konstytucjonalistów wynika, że więzi społeczne – co potwierdzają w praktyce procesy wyodrębniania nowych gmin – mogą być ważnym elementem uzasadniającym tworzenie nowych jednostek samorządowych¹. W zależności od tego, jak te więzi społeczne będą rozumiane, definiowane i badane, staną się podstawą walidacji roszczeń danej grupy do uznania jej prawa do samorządności.

Pojęcie więzi społecznych ma długą historię w polskich naukach społecznych i ugruntowaną pozycję w dyskursie publicznym. Można pokusić się nawet o twierdzenie, że jest ono jednym z bardziej oryginalnych wkładów

¹ Interesujący z tego punktu widzenia jest obserwowany ostatnio proces włączania do miast części lub całości gmin podmiejskich, uzasadniany więziami ekonomicznymi (por. Berlińska 2018). Spory wokół takich działań stawiają pytanie o relacje między typami więzi w podejmowaniu decyzji administracyjnych (por. Sługocki 2001). Znaczenie więzi społecznych w procesie ustanawiania podziału administracyjnego potwierdzał również Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 4 listopada 2003 r. (K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85) czy z 18 lipca 2006 r. (U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80).

polskiej socjologii do socjologii światowej. Wskazuje na to choćby fakt, że angielskie *social bond* lub niemieckie *das Band* są jedynie sporadycznie wykorzystywane w socjologiach tych krajów, a ich znaczenie najczęściej odbiega od tego, w jakim pojęcie to jest używane w języku polskim (por. Mandes 2015). Trudno również wskazać inne pojęcie socjologiczne, które trafiłoby do konstytucji i określało dyskusje na temat samorządności, wspólnot lokalnych i samorządu terytorialnego.

Długa tradycja oraz różnorodność kontekstów występowania pojęcia więzi społecznych i metodologii wykorzystywanych do badania jego desygnatów – wszystkie te elementy są jednocześnie źródłem trudności w ujęciu tego terminu i świadectwem żywotności problematyki, do której się on odnosi. Więzi społeczne to dobry przykład na to, co Mieke Bal określa mianem pojęć, które „wędrują między dyscyplinami i między poszczególnymi uczonymi, między okresami historycznymi i między rozproszonymi geograficznie społecznościami uczonych. Ich znaczenie, zasięg i wartość operacyjna są różne w różnych dyscyplinach” (Bal 2012, s. 49). A w tym wypadku – należy jeszcze dodać – jest to pojęcia wędrujące w obrębie dyskursu prawnego i publicznego.

Oznacza to, że przed rozpoczęciem śledzenia tej wędrówki konieczne jest podjęcie decyzji określających, przynajmniej z grubsza, zasady jej prowadzenia. Zapis w art. 15 konstytucji wskazuje specyficzną cechę więzi społecznych: wiążą one wyodrębnioną w określony sposób grupę w pewną całość. Klasycznym ujęciem tej całości są pojęcia małej ojczyzny czy wspólnoty (*community*), społeczności utożsamianej w badaniach społecznych ze wsią, ewentualnie z małym miastem. Takie przestrzenne ujęcie generowanych przez więzi całości społecznych bardziej precyzyjnie opisują Mirosława Marody i Anna Giza-Poleszczuk (2004). Rozróżniają one trzy rodzaje powiązań społecznych (międzyludzkich): oddziaływania, relacje i więzi. Spośród wyróżnionych typów najsilniejsze relacje tworzą więzi, bo dzięki nim grupa społeczna staje się „jednostką przetrwania”, czyli „generuje zachowania, które służą podtrzymaniu jej istnienia”. Innymi słowy, taka grupa – „jednostka przetrwania” spajana więziami społecznymi – jest zdolna do samodzielnego trwania. W tym ujęciu pojęcie więzi społecznych umożliwia wyodrębnienie grupy, która jest ukonstytuowana nie (tylko) na podstawie podzielanego terytorium czy interesu, lecz przez identyfikację z przekraczającym partykularne uwarunkowania dobrem wspólnym.

Kieruję się tą ogólną wytyczną w przeglądzie literatury w celu syntezy omówienia i analizy najważniejszych ustaleń nauk społecznych dotyczących lokalnych więzi społecznych polskiego społeczeństwa, które pozwalają na identyfikację z grupą, a także czynników odpowiadających za ich

trwanie oraz proces upodmiotowienia grup ujęty przez zdolność do artykulacji lokalnych wartości, tożsamości i bycia uznanym (w swojej podmiotowości). Pomijam zaś badania dotyczące więzi funkcjonalnych wynikających z zajmowania pozycji w określonym systemie lub danej organizacji².

Wstępny przegląd literatury pokazał, że pojęcie więzi społecznych w jednym wypadku funkcjonuje jako nadrzędna rama teoretyczna w badaniach nad lokalnością, a w co najmniej trzech wypadkach pojawia się w obrębie innych ram teoretycznych. W pierwszym wypadku chodzi o specyficznie polską tradycję badań zainicjowaną przez Stanisława Ossowskiego. Poza tym pojęcie więzi odgrywa ważną rolę w pracach odwołujących się do anglosaskiej tradycji badań *community*, badań nad szeroko rozumianym rozwojem lokalnym (*community development*)³ i badań nad kapitałem społecznym. W każdym z tych wypadków pojęcie więzi społecznych jest nieco inaczej rozumiane i wykorzystywane w badaniach.

Nie jest moim celem omówienie poszczególnych teorii i wyników badań. Za każdym razem będę się skupiał na tym, jak używa się pojęcia więzi społecznych i co wynika z badań na ich temat. Ze względu na specyfikę wymienionych ram zrezygnowałem z analitycznego zestawiania wyników badań. Opracowanie jest podzielone na podrozdziały, w których omawiam oddzielnie wspomniane wyżej cztery grupy teorii, analizuję proces operacjonalizacji pojęcia więzi, legitymizację wzmacniania więzi społecznych oraz wskazane sposoby instytucjonalizacji więzi społecznych. W opracowaniu omawiam również sposoby operacjonalizacji pojęcia więzi, wstępna analiza pokazała bowiem, że między ogólną teorią i sposobem legitymizacji więzi a praktyką badawczą i uzyskanymi wynikami jest luka. Ogólne teorie, śmiałe hipotezy i twierdzenia często odstają od ograniczonego zakresu badań i zdroworozsądkowych wyników.

Weryfikacji poddałem założenie, zgodnie z którym analiza miała obejmować literaturę powstałą po 2000 r. W trakcie przeglądu okazało się, że współcześnie niemal niepodzielnie dominują różne wersje teorii kapitału społecznego. Gdybym więc chciał trzymać się pierwotnych ustaleń, tekst

² Dobrym przykładem funkcjonalnego ujęcia więzi jest książka Rafała Matyi *Miejski grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*. Autor tak pisze o powiązaniu mieszkańców miasta: „[...] ukryta wspólnota użytkowników nowoczesnych wygod wyznaczała horyzont życiowych aspiracji, stratyfikację społeczną oraz pewną więź – odczuwalną wtedy, gdy awaria wodociągu wypędzała dotkniętych nią lokatorów na ulicę do beczkowszu” (Matyja 2021, s. 129). Cała książka dotyczy tego, dlaczego ten rodzaj nowoczesnych więzi nie mógł się rozwinąć na ziemiach zamieszkałych przez Polaków.

³ Badania nad rozwojem lokalnym szczegółowo omawia Cezary Trutkowski [rozdział 1 w niniejszym tomie].

ten byłby kolejnym podsumowaniem badań nad kapitałem społecznym, ponieważ inne podejścia – leżące u podstawy pojawiających się prac – są zmarginalizowane i mało płodne badawczo. Ograniczenie przeglądu do literatury powstałej po 2005 r. zmuszałoby mnie również do pominięcia prac kluczowych dla danego podejścia, oryginalnych i wciąż pozostających punktem odniesienia dla innych badań. Przyjąłem zatem ramy czasowe od 1989 r., choć od tej zasady także zdarzały się wyjątki.

W pierwszej części przedstawiam prace, w których pojęcie więzi społecznych pełni funkcję czołowej ramy teoretycznej wywodzącej się z dorobku Ossowskiego. W tym podrozdziale przywołuję również badania regionalne, studia nad więziami społeczności wiejskich, o ile pojęcie więzi odgrywa w nich istotną rolę. Następnie omawiam prace ujęte w ogólną ramę *community study*. Jest to podejście, którego głównym wyróżnikiem jest skupienie badań na lokalności, czerpanie inspiracji teoretycznych z prac zachodnich (głównie anglosaskich) autorów. Z podejściem wywodzącym się od Ossowskiego łączy je zainteresowanie więziami. Przypisanie danej teorii czy konkretnego badania nie zawsze było łatwe, ponieważ w pracach omawianych autorów można znaleźć inspiracje tradycją zarówno Ossowskiego, jak i *community study*. Kryterium decydującym było to, czy więzi społeczne odgrywają rolę nadrzędną (stanowią główną ramę teoretyczną) w wyodrębnieniu przedmiotu badania, czy są tylko jednym z przedmiotów badanych w ramach studiów nad szeroko rozumianą społecznością/wspólnotą lokalną, której konstytutywną cechą jest lokalność.

Trzecie omawiane podejście wyrasta z *community development studies*. W tym wypadku mamy do czynienia z bardzo eklektycznym ujęciem, łączącym perspektywy i pytania właściwe dla ekonomii, geografii społecznej i socjologii. Pojęcie więzi w większości prac z tego nurtu odgrywa rolę poboczną, ale prace te są interesujące ze względu na umieszczenie w centrum uwagi problemu czynników odpowiadających za rozwój, co pozwala postawić ciekawe pytanie o wpływ więzi na rozwój społeczny i ekonomiczny.

Czwarte podejście wyrasta z teorii kapitału społecznego. W pracach z tego nurtu pojęcie więzi społecznych pojawia się rzadko, ale sposób jego użycia – czasem jako synonimu samego pojęcia kapitału społecznego, częściej jako synonimu sieci społecznych – pokazuje, że mamy tutaj do czynienia z podejściem, które właściwie bada te same zjawiska i stawia podobne pytania co wyżej wymienione kierunki, choć z użyciem innego aparatu pojęciowego. Podejście to współcześnie dominuje w badaniach nad lokalnością, co uzasadnia jego uwzględnienie (mimo braku jednoznacznego odniesienia do pojęcia więzi społecznych).

Więzi społeczne

Można z pewną przesadą powiedzieć, że początki polskiej socjologii są związane z pojęciem więzi społecznych⁴. W tak odległą historię nie będę się zagłębiał, warto jednak pamiętać, że kiedy po II wojnie światowej Stanisław Ossowski prowadził badania we wsiach opolskich, opierał się na ustaleniach Stefana Czarnowskiego i Józefa Chałasińskiego. Zgodnie z jego ujęciem więź społeczna to „system postaw psychicznych, wspólnych poszczególnym członkom zbiorowości, a charakteryzujących ich stosunek do innych członków i do społeczeństwa jako całości. Składają się na nią aprobująca przynależność do grupy, tendencja do zachowania najważniejszych konformizmów grupowych, kult wspólnych wartości, świadomość wspólnych interesów” (Ossowski 1983, s. 47). W definicji tej można wyróżnić dwa kluczowe wymiary, które przez kolejne dekady będą organizować badania społeczności lokalnych: identyfikację z grupą wraz z wynikającym z niej konformizmem i tożsamość wynikającą z poczucia dzielenia z innymi odrębnych wartości. To abstrakcyjne ujęcie konkretyzuje się w kontekście badań nad społecznością Ślązaków, autochtonicznej ludności narodowości polskiej, która znalazła się po 1945 r. w państwie polskim i konfrontowała się z ludnością napływową, z którą dużo ją dzieliło, choć nominalnie łączyła przynależność narodowa. Ossowski używa pojęcia więzi społecznej, aby opisać poczucie odrębności i rodzącą się tożsamość kolektywną, która formuje się obok tożsamości narodowej. Wymieszanie ludności autochtonicznej i napływowej powodowało, że definiowana terytorialnie lokalność nie miała dużego znaczenia. Zdaniem Ossowskiego podstawowym warunkiem powstania więzi była „gotowość do przedkładania interesów grupy ponad interesy osobiste” (Ossowski 1962, s. 52). Analogia do poświęcenia za ojczyznę nasuwa się tutaj naturalnie, stąd określenie tego poczucia jako wynikającego z przynależności do „małej ojczyzny”.

Kolejne pokolenia badaczy podejmowały problem odrębności kulturowych społeczności lokalnych. Warto w tym kontekście wymienić badania regionalne i etniczności prowadzone np. przez Andrzeja Saksona (2006), badającego Mazurów, Cezarego Olbrachta-Prondzyńskiego (2002), badającego Kaszubów, i Elżbietę Sekułę (2009), badającą Górnoślązaków. W pracach wspomnianych autorów pojęcie więzi społecznych pojawia się w kontekście dyskusji nad kwestią odrębności etnicznej (dyskusja ta odwoływałaby nas

⁴ Nie znalazłem informacji na temat powodów wykorzystania pojęcia więzi społecznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, można jednak przypuszczać, że to właśnie dorobek Stanisława Ossowskiego i jego kontynuatorów był główną inspiracją twórców ustawy zasadniczej.

jednak od zagadnień dotyczących lokalności, dlatego nie omawiam jej niniejszym opracowaniu).

Drugi nurt inspirowany pracami Ossowskiego odwołuje się do tradycji badań nad wsią, a do opozycji region *versus* centrum dodaje zróżnicowanie wieś *versus* miasto. Polska socjologia wsi jest prężną subdyscypliną socjologii, która doczekała się już swojej monografii (Styk 1999; Bukraba-Rylska 2013). Publikacje dotyczące socjologii wsi będą się jeszcze pojawiały w niniejszym opracowaniu, gdyż spora ich część mieści się w nurcie albo *community study*, albo badań nad kapitałem społecznym. W tej części na uwagę zasługują prace Izabelli Bukraby-Rylskiej (2000), badającej poczucie lokalności i identyfikację ze wsią jako elementy procesu budowania więzi, czy Lucjana Kocika (2000), który wykorzystał pojęcie traumy kulturowej do opisanego rozpadu tradycyjnych wartości kultury chłopskiej i dezintegracji więzi spajających małe społeczności wiejskie jeszcze w okresie późnego PRL-u i po 1989 r., co następowało w reakcji na proces transformacji ekonomicznej i społecznej. Na podobne zjawiska zwracał uwagę Józef Styk (1993), pisząc o zmianach mentalnych obserwowanych w początkowym okresie transformacji. Najnowsze syntetyczne opracowanie przemian wsi, w tym przemian więzi w społecznościach wiejskich, zawiera książka Marii Halamskiej *Ciągłość i zmiana. Wieś polska 1918–2018. W poszukiwaniu źródeł teraźniejszości*. Proces przemian kultury chłopskiej i więzi łączących mieszkańców wsi badaczka analizuje w horyzoncie stu lat. Z jej analiz wynika, że jedynym trwałym elementem na wsi jest nieustająca zmiana. Śledząc zmienne ekonomiczne, społeczne i kulturowe, autorka pokazuje, że wieś przeszła przez co najmniej trzy fale głębokich strukturalnych przemian, które przeorały relacje międzyludzkie. Patrząc z tej perspektywy, po traumie II wojny światowej, reformie rolnej i zaniku ziemiaństwa widać, że zmiany zachodzące po 1989 r. nie są już tak głębokie – są po prostu kolejnym etapem, jak to określa Halamska, „zwijania się” kultury chłopskiej. Badaczka wskazuje na pięć głównych procesów: 1. traumę wielkiej zmiany: chaos normatywny i antynomie społecznej podświadomości, 2. rozpad posttradycyjnego systemu otoczenia rolnictwa, 3. poczucie społecznej zbledności, wyrażające się hasłami „nie każdy hektar musi rodzić”, „nie każdy produkt można sprzedać”, 4. dekonstrukcję patriarchalnej rodziny, przejawiającą się autonomizacją kobiet, 5. zanik chłopskiej „moralności chleba” (Halamska 2020). W tym kontekście autorka przytacza aprobowaną diagnozę Pawła Starosty o fragmentaryzacji wiejskich więzi społecznych. Nie znaczy to jednak, że wieś jako fakt społeczny zanika – Halamska wskazuje, że więzi społeczne oparte na tradycyjnej gospodarce rolnej i konserwatywnych wartościach są zastępowane przez więzi budowane na podłożu symbolicznym.

W opisie wyłaniających się nowych więzi socjolożka nie jest już tak precyzyjna, jak w wypadku diagnozy rozpadu – jej opis w tym zakresie jest ogólny. Wskazuje jedynie, że kulturę wiejską zastępuje kultura patchworkowa (dodaje tutaj znak zapytania), wynikająca z różnicowania się stylów życia, „podwójnej cyrkulacji”, jak badaczka, za Izabellą Bukrabą-Rylską (2019), opisuje proces polegający na mieszanii się treści wiejskich i niewiejskich.

Nie udało się znaleźć wielu przykładów pogłębianych badań, które pokazywałyby, jak wyglądają więzi społeczne rozwijające się w „patchworkowej kulturze wiejskiej”. Pewien wycinkowy ogląd tej kwestii daje praca Jerzego Bartkowskiego *Nowe więzi społeczne a podmiotowość lokalna*. Jej autor sprawdza, jaki jest wpływ nowych mediów na więzi lokalne i w jaki sposób rozwijają się „więzi bez bezpośrednich styczności społecznych”. Wyniki jego analiz pokazują, że nie potwierdzają się kasandryczne⁵ wizje, zgodnie z którymi Internet zmienia społeczne identyfikacje jednostki i może stanowić podstawę nowych map identyfikacji. Pytanie o to, jak „mała ojczyzna” zmienia się pod wpływem nowych mediów, wciąż pozostaje bez odpowiedzi (por. Bartkowski 2017).

Obok przywołania tradycji socjologii etniczności i wsi, nawiązujących do ujęcia więzi społecznych w duchu Ossowskiego, należy wspomnieć o pracach Joanny Kurczewskiej, która od ponad trzech dekad konsekwentnie rozwija podejście ujmujące więzi społeczne przez pryzmat tradycji. W napisanym wspólnie z Marianem Kempnym i Hanną Bojar artykule z 1998 r. badaczka przedstawiła podstawowe założenia teoretycznej interpretacji społeczności lokalnych z punktu widzenia tradycji oraz zaproponowała pojęcia „lokalne społeczeństwo obywatelskie” i „miejscowy obywatel”. Analizy te nawiązują do mających długą tradycję w polskiej socjologii i historii badań nad wpływem dziedzictwa kulturowego na rozwój tradycji obywatelskich i poczucie tożsamości. W omawianym artykule oryginalne jest odniesienie tych kwestii do poziomu lokalnego i ujęcie jako mechanizmu więziotwórczego. Autorzy rozróżniają mocne i słabe społeczności lokalne, widząc w nich dwa bieguny kontinuum, wyznaczające stopień świadomości własnej tożsamości, odrębności postaw, orientacji czy preferencji politycznych, ujawniających się m.in. w stylu polityki miejscowej, obrazie miejscowych elit politycznych, w ich rekrutacji i wymianie. Wyłożone w przywoływanym opracowaniu ramy teoretyczne legły u podłoża serii książek *Oblicza lokalności* pod redakcją Joanny Kurczewskiej (2004; 2006; 2008) oraz zbioru *Granice na pograniczach* (Kurczewska, Bojar 2005), w których autorzy, nie zawsze zgodnie z ogólnymi założeniami teoretycznymi redaktorki, eksplorowali różne aspekty życia lokalnego w Polsce.

⁵ Lub optymistyczne – użycie danego przymiotnika zależy od podejścia opisującego.

Na wstępie trzeba zauważyć, że termin „więzi społeczne” w ujęciu Kurczewskiej zostaje podporządkowany pojęciom tradycji i tożsamości. Jak pisze socjolożka: „[...] więź społeczna polega na silnej identyfikacji członków społeczności lokalnych z miejscem zamieszkania, z organicznym, a nie mechanicznym ich związkiem z jednostkami i małymi grupami, z intensywnymi, licznymi, różnorodnymi i bezpośrednimi kontaktami społecznymi, zachodzącymi głównie w ramach najbliższego sąsiedztwa” (Kurczewska 2006, s. 95). Innymi słowy, „mała ojczyzna” jest uprzednia wobec zamieszkujących ją mieszkańców, odziedziczona w chwili urodzenia – jest obiektem identyfikacji, która wtórnie tworzy więź między jednostkami. Identyfikacja tworzy coś, co Kurczewska określa mianem „ideologii lokalności”, zwracając uwagę na wyobrażoną tradycję, wyrażoną w kolektywnej pamięci reprezentowanej przez symbole, zabytki, obiekty materialne i niematerialne, jest czynnikiem spajającym określoną grupę ludzi w społeczność. Dobrą egzemplifikacją zastosowania tej teorii do badań jest studium Hanny Bojar poświęcone społecznościom lokalnym Braniewa i Włodawy, z którego wynika, że podstawowym czynnikiem przesądzającym o tym, czy dana populacja wykazuje cechy mocnej, czy słabej społeczności, jest istnienie wpływowej mniejszości, która „uświadamia sobie cele lokalne i potrafi je wyodrębnić spośród innych celów realizowanych przez społeczność lokalną” (Bojar 2005, s. 274). Warto również zwrócić uwagę na monografię Marty Klekotko *Rozwój po śląsku. Procesy kapitalizacji kultury w śląskiej społeczności górniczej* (2012), dotyczącą gminy Radzionków, będącej pierwotnie częścią Bytomia. Mieszkańcy wywalczyli prawo do administracyjnego wydzielenia się i stworzyli prężnie rozwijającą się jednostkę samorządową. Badaczka w studium pokazuje i przekonująco argumentuje na rzecz tezy, że czynnikiem odpowiadającym za ten sukces jest tradycja ucieleśniona w pamięci kulturowej, która tworzy silne więzi między mieszkańcami, buduje poczucie odrębności i motywuje do działania. Obie przywołane prace dobrze oddają bardziej ogólną tendencję do ujmowania kultury jako spoiwa społeczności lokalnych (por. Walczak-Duraj 2008; Karwińska 2010; Ciechorska-Kulesza 2020) i czynnika odpowiadającego za aktywność społeczną, rozwój lokalny czy jakość życia. Studia takie najczęściej są prowadzone metodami antropologicznymi.

Społeczność lokalna – wspólnota lokalna – społeczność

Badania mieszczące się w obszernym zakresie *community study* łączy raczej zainteresowanie pewnym obiektem niż wspólna perspektywa badawcza czy

teoretyczna (por. rozdz. 1 [w niniejszym tomie]). Wyjaśnia to pośrednio, dla czego pojęcie *community*, choć mogłoby się wydawać oczywiste, jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania (Day 2006; Block 2008). *Community*, ogólnie rzecz biorąc, oznacza wyróżniony rodzaj grupy społecznej, czyli względnie nielicznej zbiorowości połączonej jakimś rodzajem więzi. Problem powstaje, gdy badacze chcą ustalić, jakie więzi są konieczne, żebyśmy mogli mówić o *community*. W brytyjskich naukach społecznych typowymi obiektami badania były grupy definiowane przez wykonywany zawód lub przez klasę społeczną, a w badaniach amerykańskich w centrum znalazły się kwestie rasowe, zróżnicowanie etniczne lub zagadnienie asymilacji.

W nawiązujących do tej tradycji polskich badaniach przyjęły się dwa sposoby tłumaczenia pojęcia *community*: społeczność lub wspólnota, zazwyczaj dookreślane atrybutem „lokalna”. Na pierwszy rzut oka dodatek ten wydaje się zbędny. W badaniach nad *community* zakładało się *a priori*, że badaną grupę łączą więzi, które mogą się realizować jedynie w ramach wspólnie zamieszkiwanego terytorium. Semantyczny naddatek „lokalna” wskazuje, że w centrum zainteresowania leży grupa wyróżniona przez odniesienie do terytorium, przekraczająca w tym sensie podziały zawodowe, klasowe czy etniczne. Prowadziło to do sformułowania pytania o mechanizmy wiążące daną zbiorowość lokalną, a na plan pierwszy wysuwała się problematyka więzi łączących zróżnicowaną społecznie grupę w jedną całość na wyodrębnionym terytorium.

Jako przykłady studiów mieszczących się w tej perspektywie można wymienić prace Pawła Starosty (1995a; 1995b; 1995c), autora oryginalnej koncepcji wspólnoty lokalnej, do której w kolejnych latach nawiązywało wielu badaczy. Gdy powstawały wymienione publikacje, Starosta pracował nad koncepcją wielopoziomowego ładu społecznego: mikro, mezo i makro. Społeczność lokalna lokuje się na poziomie mezo i obejmuje następujące aspekty: wartości, bezpośrednie kontakty w ramach grup pierwotnych, stowarzyszeń i organizacji formalnych, tzw. pole społeczności, czyli obszar działania jednostek. Przyjmując za Pawłem Rybickim założenie zależności poszczególnych poziomów, Starosta proponuje wyróżnić cztery typy układów lokalnych, odpowiadających kolejnym typom organizacji społeczeństwa na poziomie mezo. Są to: społeczeństwo tradycyjne – układ zamknięty, społeczeństwo pluralistyczne – układ samorządowy, społeczeństwo masowe – układ sieciowy, społeczeństwo totalitarne – układ agencyjny. Warto zwrócić uwagę na ten aspekt analizowanej teorii, jest to bowiem rzadki na gruncie polskich nauk społecznych przykład schematu analitycznego ujmującego lokalność w relacji do wyższych struktur społecznych. Układ lokalny jest przez

badacza definiowany jako całość „w tym sensie, że istniejące w jego ramach różne zasady integracji w pewnych sytuacjach prowadzą do wykształcenia się przestrzennych form organizacji społecznej” (Starosta 1995a, s. 74). W tym właśnie miejscu dochodzimy do interesującego nas zagadnienia więzi. Układ lokalny jest konstruowany w czterech wymiarach: styczności i stosunków społecznych, więzi z organizacjami formalnymi, typów politycznej partycypacji i więzi psychospołecznych. W koncepcji Starosty mamy zatem dwa typy więzi. W pierwszym sensie będą one oznaczały przynależność do organizacji lub pozostawanie pod ich wpływem. Pod pojęciem więzi psychospołecznych łódzki socjolog rozumie postawy i wartości, które łączą jednostki z układem lokalnym, a które wyrażają się w identyfikacji z miejscem zamieszkania i wynikającej z tego satysfakcji.

Pojęcie układu lokalnego zainspirowało teoretycznie i empirycznie grono badaczy. Warto zwrócić uwagę na propozycję Marty Klekotko, która – uzupełniając koncepcję Pawła Starosty o zreinterpretowaną koncepcję Joanny Kurczewskiej – proponuje, aby „społeczność w sensie mocnym stanowiła koniunkcja trzech elementów: miejsca, stosunków/sieci interesów oraz więzi. W sensie słabym terminem *community* określilibyśmy taką postać życia zbiorowego, w którym obserwujemy obecność tylko pierwszego bądź pierwszego i drugiego elementu – mowa wtedy o zbiorowości lokalnej. Oprócz wspólnoty zamieszkiwania oraz struktury interesów wynikających z tego faktu, nie tworzy ona społeczności, której elementem konstytutywnym jest więź. Zbiorowość lokalna może się przekształcić w społeczność lokalną, gdy w wyniku wspólnie podjętych działań na rzecz określonego terytorialnie interesu wytwarza się wśród członków jakaś forma społecznej więzi. Używanie terminu »społeczność lokalna« uprawnione jest zatem wyłącznie wtedy, gdy współwystępują z sobą wszystkie trzy elementy (miejsce + interesy (stosunki) + więź)” (Klekotko 2012, s. 18).

Koncepcja więzi psychospołecznych zainspirowała innych badaczy, szczególnie z Łodzi. Jako przykład można wskazać prace Agnieszki Michalskiej-Żyły (2002; 2003; 2010; 2011; 2018), która konsekwentnie ją rozwija. Publikacje z lat 2002–2003 i 2010–2011 to wyraz poszukiwania korelatów psychospołecznych wybranych aspektów miejsca zamieszkania. Autorka bada natężenie więzi emocjonalnej z miejscem zamieszkania oraz strukturę i czynniki determinujące przywiązanie do wspólnoty lokalnej, uznając, że siła więzi z miastem wzrasta, a spada siła więzi ze wsią. Pokazuje również zależność poziomu więzi z różnymi dzielnicami w zależności od położenia względem centrum. Pogłębione studia nad więziami psychospołecznymi mieszkańców Łodzi doprowadziły badaczkę do wniosku, że „przedstawione wyniki

skłaniają do podjęcia polemiki z autorami wskazującymi, iż we współczesnych czasach przestrzeń zaczyna zatracać swoją pierwotną rolę podstawy konstytuowania się więzi społecznych. Również w sferze subiektywnych deklaracji przyjęcia roli mieszkańca badani lokują się w ściśle określonej i nazwanej w tym przypadku przestrzeni miasta. Podobnie w sferze relacji z grupami o charakterze terytorialnym w największym stopniu wskazywano na społeczności o najbliższym zasięgu terytorialnym. W związku z powyższym należy stwierdzić, w przeciwieństwie do teorii głoszonych przez globalistów, iż „przestrzeń nadal ma duże znaczenie dla podtrzymywania więzi społecznych” (Michalska 2003, s. 89). Wyniki te doprowadziły autorkę do pogłębienia koncepcji Starosty i sformułowania własnego ujęcia, zgodnie z którym „identyfikacja lokalna rozumiana będzie jako afektywny, pozytywnie nacechowany związek jednostki z miejscem zamieszkania, który owocować może tendencją do utrzymywania bliskich relacji i myślenia o nim w pewnych emocjonalnie wartościowanych kategoriach” (Michalska-Żyła, Brzeziński 2018, s. 131). Agnieszka Michalska-Żyła i Kamil Brzeziński zweryfikowali następnie swoje ujęcie na podstawie danych pozyskanych w sześciu miastach, które w przeszłości pełniły funkcję istotnych centrów przemysłowych – są nimi: Łódź (Polska), Poniewież (Litwa), Miskolc (Węgry), Iwanowo (Rosja), Oradea (Rumunia), Adapazarı (Turcja). Z badań tych wynika, że „poziom identyfikacji lokalnej w znacznym stopniu kształtowany jest przez jakość życia i zamieszkania w mieście. Upoważnia to do sformułowania tezy, że w miastach postindustrialnych charakter identyfikacji lokalnej przyjmuje postać relacji raczej pragmatycznej niż sentymentalnej” (Michalska-Żyła, Brzeziński 2018, s. 142).

Z innej perspektywy kwestie identyfikacji z miejscem zamieszkania bada psycholożka społeczna i środowiskowa Maria Lewicka. Trzeba zauważyć, że nie posługuje się ona pojęciem więzi (większość jej tekstów dotyczących zagadnień identyfikacji powstała w języku angielskim) i nie odwołuje się do *community* jako terminu ważnego teoretycznie (Lewicka 2005; 2006; 2010). Wynika to z przyjmowania przez badaczkę perspektywy jednostkowej – badania nastawienia jednostek, a nie relacji między nimi. Warto zwrócić uwagę na jej dorobek badawczy, reprezentuje on bowiem bardzo wysoki poziom naukowy, zawiera również ważne ustalenia. Lewicka w różnych badaniach pokazała, w jaki sposób zabudowa wpływa na stosunek do miejsca zamieszkania i relacje sąsiedzkie (Lewicka 2004) oraz jak się to przekłada na kapitał społeczny. Z jej badań wynika ponadto, że ludzie preferują mieszkanie z osobami podobnymi do nich pod względem społecznym i etnicznym (Lewicka 2012).

Badania nad wizerunkami społeczności lokalnych są jednymi z częściej podejmowanych, często do ich prowadzenia przyczyniają się władze samorządowe (Bagiński, Damurski 2009; Jałowiecki 2000a; 2000b; Jędrzejczyk 2004; Tobiasz-Lis, Wójcik 2013). Milczącym założeniem większości tych prac jest teza, że pozytywny wizerunek miasta lub wsi stanowi ważny czynnik spajający mieszkańców.

Praktyczną aplikacją teorii psychospołecznych więzi jest skala wizerunku miejscowości autorstwa Sławomira Pasikowskiego, socjologa z Uniwersytetu Łódzkiego, która ma „znaczenie dla oceny jakości życia, podejmowania działań naprawczych, rozpoznawania stosunku wobec miejscowości i jej aspektów, ale także diagnozy obszarów wymagających interwencji” (Pasikowski 2018, s. 88). Dostępne są również liczne prace, które uczą praktycznie, jak budować wizerunek miejscowości, wskazując jego znaczenie dla władzy samorządowej (por. Florek, Glińska, Kowalewska 2009; Dudek-Mańkowska 2011) lub – ogólnie – dla rozwoju społeczno-ekonomicznego (Tobiasz-Lis 2016).

Na marginesie dyskusji o globalizacji pojawił się wątek przemian więzi lokalnych. Początkowo zwracano na nie uwagę przede wszystkim w kontekście zjawiska fundamentalizmu, widząc we wspólnotach bastion tradycjonalizmu i schronienie dla wartości skazanych na przegraną. Wraz z popularyzacją prac Manuela Castellsa i jego koncepcji wspólnot oporu dostrzeżono w lokalności odpowiedź na negatywne zjawiska, które zaczęto dostrzegać w globalizacji. Wypracowano w związku z tym wiele mniej lub bardziej utopijnych koncepcji, wśród których w polskich naukach społecznych pewnym echem odbiły się dwie: globalizacja i nowy lokalizm⁶. Andrzej Majer, łódzki socjolog, autor wielu prac z obszaru socjologii miasta, tak pisał o nowym lokalizmie: „[...] nowa lokalność różni się od »starej« dwiema głównymi cechami. Pierwsza to ta, że podczas gdy dawnego typu lokalność była pierwotna i w znacznym stopniu automatyczna w jej rozumieniu jako naturalnej konsekwencji społecznego usytuowania, nowa jest wynikiem świadomego wyboru mającego przy tym cechy dobrowolności i celowości. Drugą z cech jest to, że tradycyjny lokalizm polegał na ograniczaniu lub zmniejszeniu roli kontaktów zewnętrznych w celu utrzymania integracji i zamkniętości społecznych granic, natomiast nowego typu lokalizm jest niejako świadomy pozostałej części świata i otwarty na interakcje” (Majer 2015, s. 93). Na podstawie tej koncepcji badacz zaproponował nie tyle teorię, ile raczej ideę „miasta osobistego”, wyrastającą z fenomenologicznej analizy doświadczenia życia

⁶ „New Localism” to nazwa programu Partii Pracy z pierwszej dekady XXI w., w którego centrum leżały wzmocnienie autonomii samorządu i zwiększenie decyzyjności wspólnot lokalnych (Sztando 2017).

w nowoczesnym mieście, które jest wypadkową percepcji przestrzeni, pamięci miejsca oraz więzi z innymi zamieszkującymi dane miejsce ludźmi i z samym miejscem⁷. Majer, odwołując się do klasycznych badań Piotra Kryczka (1981) oraz ustaleń Pawła Starosty (1995c) i Ewy Kaltenberg-Kwiatkowskiej (2002), formułuje hipotezy na temat możliwych przemian więzi w mieście: (1) hipotezę *community lost* – zaniku („zgubienia się”) społeczności w nowoczesnym, zdehumanizowanym mieście, (2) hipotezę transformacji, a w jej wyniku możliwości przetrwania społeczności, (3) hipotezę uwalniania się od podłoża terytorialnego w wyniku zmian technologicznych. Dotąd jednak Majer nie przeprowadził badań, które weryfikowałyby te tezy i przypuszczenia formułowane w ramach toczonych w Polsce dyskusji.

Na równie wysokim poziomie abstrakcji pozostają rozważania na temat globalizacji (Wnuk-Lipiński 2004). Pojęcie to – podobnie jak „nowy lokalizm” – łączy w sobie aspekty opisu i projektu politycznego (por. Wolski 2016). Zwracano uwagę, że tradycyjny podział na lokalne *versus* globalne czy wspólnotowe *versus* społeczne w warunkach globalizacji lub przyspieszonej modernizacji i zmiany technologicznej traci na ostrości analitycznej, ponieważ nowe układy lokalne przyjmują charakter hybrydowy⁸. Ma to konsekwencje dla więzi społecznych, które nie opierają się już wyłącznie na relacjach interpersonalnych, realizowanych najczęściej twarzą w twarz. Stają się zdepersonalizowane i zmediatyzowane. Rzadkim przykładem badań nad tą zmianą są analizy wpływu komunikacji internetowej na wspólnoty lokalne (Krakowiak-Drzewiecka 2017; Nózka 2020; Nowak 2020). Niestety, zebrane dane dotyczą korelacji dostępu do różnych środków komunikacji z wybranymi zachowaniami społecznymi i postawami, ale pomijają kwestie oddziaływania na więzi społeczne. Pojęcie globalizacji zawiera w sobie również aspekt ideologiczny – nowe wspólnoty stanowiłyby odpowiedź na negatywne zjawiska wywoływane przez globalizację: anomię, uniformizację, alienację, rozpad więzi. Wspólnoty powstałe w rezultacie tych przemian miały być „inkluzywne, otwarte na zmiany, innowacyjne, starające się nie przeciwdziałać globalizacji, a wręcz przeciwnie, wykorzystywać stwarzane przez nią możliwości” (Kleotko, Gorlach 2011, s. 11; por. Synak 2003; Iwanicka, Karwińska 1999).

⁷ W swoich analizach Majer i inni polscy autorzy podążający jego tropem (Juskowiak 2015; Kowalewski 2019) są zainteresowani przede wszystkim ruchami miejskimi, które mają wcielać idee „miasta osobistego”.

⁸ W obserwacji tej tkwi geneza pojęcia globalizacji, powstałego w wyniku połączenia słów „globalizacja” i „lokalizm”.

Rozwój lokalny – rozwój społeczny (*community development*) – rozwój oddolny (*development from below*)

Próby odniesienia koncepcji rozwoju lokalnego do sytuacji Polski mają długą tradycję. Jednym z pierwszych autorów, którzy podjęli się tego zadania, był Zbigniew T. Wierzbicki – w wydanej 1973 r. książce *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych* zastanawiał się nad użytecznością tej idei do opisu zmian społecznych w PRL. W jego ujęciu lokalne więzi społeczne są ujmowane, w czym nawiązuje do koncepcji Ossowskiego, jako pochodne identyfikacji z małą ojczyzną i stanowią czynnik przyczyniający się do rozwoju lokalnego, choć nie aż tak ważny, jak liderstwo lub aktywność społeczna. Praca Wierzbickiego dobrze ilustruje – właściwy dla głównego nurtu literatury zainteresowanej rozwojem lokalnym – problem efektywnego połączenia interwencji zewnętrznej (eksperskiej lub materialnej) z rozwojem oddolnym, czyli zmiany inicjowanej i napędzanej przez czynniki endogenne (Christenson, Robinson 1989).

Idea rozwoju lokalnego jest dość rozpowszechniona w pracach dotyczących samorządu lokalnego i społeczności lokalnych, rzadko jednak pojawia się jako główna rama teoretyczna. Jeśli już tak się dzieje, to mamy do czynienia z tekstami programowymi lub teoretycznymi i znajdujemy w nich rozmaite typologie i klasyfikacje, które co do zasady zachowują podział na czynniki endogenne i egzogenne przyczyniające się do rozwoju. Samo pojęcie rozwoju jest wówczas definiowane bardzo szeroko. Na przykład Agnieszka Purgat i Rafał Reszel (1997) rozumieją przez rozwój proces pozytywnej przemiany jakości życia mieszkańców z uwzględnieniem ich wartości. Andrzej Sztando, autor wielu publikacji na temat rozwoju lokalnego, po przeglądzie polskiej literatury dochodzi do wniosku, że „pojęcie rozwoju lokalnego, mimo iż powszechnie używane, bywa rozumiane błędnie lub niepełnie” (Sztando 2017, s. 28), w związku z czym proponuje na wstępie rozróżniać lokalne (gminne) i ponadlokalne polityki rozwoju lokalnego, przy czym obie są nakierowane na wspólny cel, jakim jest podniesienie jakości życia, osiąganym jednak przy użyciu różnych środków. W ujęciu badacza kwestia więzi społecznych się nie pojawia, a jakość życia jest ujmowana indywidualistycznie – poszczególne polityki służą podniesieniu dobrostanu poszczególnych osób, a nie zbiorowości jako całości. Również więzi nie odgrywają istotnej roli w tym procesie.

Pojęcie rozwoju lokalnego zainspirowało wiele prac empirycznych, mających najczęściej charakter opisowy, weryfikujących występowanie zidentyfikowanych teoretycznie czynników. Podejście to jest charakterystyczne dla wielu prac pisanych przez ekonomistów (por. Sekuła 2001; Mierzejewska 2017; Filipiak *et al.* 2007; Sztando 2016).

Zdarzają się wyjątki od tej reguły. Geografka Małgorzata Surmacz-Wybrańczyk (2017) sprawdziła, jakie zasoby lokalne (uprzednio przez nią zdefiniowane – wśród nich znalazły się więzi) są uwzględniane przez gminy w dokumentach strategicznych jako czynniki mające „potencjał rozwojowy”. Z analiz tych wynika, że więzi, choć pojawiają się w treści strategii, nie mają dużego znaczenia w myśleniu strategicznym władz samorządowych na temat rozwoju. W artykule Sylwii Michalskiej i Katarzyny Zajdy (2011) więzi pojawiają się jako element społecznych zasobów i są operacjonalizowane – rozwiązanie zaczerpnięte z teorii kapitału społecznego – przez liczbę organizacji pozarządowych.

Od co najmniej dwóch dekad w literaturze dotyczącej rozwoju lokalnego powszechnie używa się pojęcia kapitału społecznego (np. Zajda 2017), który często jest utożsamiany z więziami społecznymi. Dobrą próbkę takiego ujęcia reprezentuje praca geografa Jerzego Bańskiego, który stwierdza, że „zasoby lokalne mają silne związki z koncepcją kapitału ludzkiego i kapitału społecznego” (Bański 2019, s. 37). I choć badacz rozróżnia oba kapitały – „w przypadku pierwszej koncepcji chodzi najogólniej o możliwość wykorzystania w rozwoju lokalnym wiedzy, kwalifikacji i kompetencji, zaś w przypadku kapitału społecznego – powiązań, sieci, więzi i zaufania” – to w dalszej części traktuje je właściwie łącznie.

Można również spotkać całkiem swobodne traktowanie pojęcia więzi, jak w pracy Iwony Kinorskiej i Janiny Wrońskiej-Kiczor, w której przykładem wykorzystania zasobów lokalnych „jest popularyzacja starych lokalnych form zdobnictwa wewnątrz, w tym dla potrzeb m.in. agroturystyki. Organizacja konkursów oraz edukacja i integracja wokół wspólnych zajęć, często połączona z mówieniem gwarą i prostymi formami wspólnego muzykowania, śpiewu, opowiadania legend wpływa na umacnianie więzi duchowo-kulturowych” (Kinorska, Wrońska-Kiczor 2018, s. 80). Nie jest to wyjątek, kiedy więzi społeczne traktuje się jako jeden z elementów szeroko rozumianej tradycji i kultury (por. Zuzańska-Żyśko 2013; Suliborski, Kulawiak 2016).

Na marginesie głównego nurtu studiów nad rozwojem lokalnym można znaleźć prace, które za punkt wyjścia przyjmowały rozwój społeczny (*community development*). Warto zauważyć, że oba nurty – rozwoju lokalnego i społecznego – płyną oddzielnie, mimo że dzielą idee rozwoju i (przynajmniej w ogólnym oglądzie) cele. W pracach, w których czołowym pojęciem jest rozwój lokalny, deklaruje się, że ma on na celu poprawę jakości życia mieszkańców. Podobne deklaracje można znaleźć u autorów odwołujących się do pojęcia rozwoju społecznego (Skubiak 2018). Przegląd literatury pokazuje jednak, że inaczej rozumie się jakość życia, kładąc nacisk na aspekty

psychologiczne lub społeczne – mówi się np. o „budowaniu więzi emocjonalnych, przełamywaniu anonimowości i izolacji społecznej” (Kanios [b.r.]). Zauważalne jest również, że odwołania do tego pojęcia znajdziemy częściej w pracach powstałych w ramach różnych projektów unijnych niż w publikacjach naukowych. Warto podkreślić, że rozwój społeczny inspirował autorów rozwijających praktyczne aspekty pracy środowiskowej, aktywizacji czy kooperacji (kooperatyw) (Podedworna 2013).

Koncepcja rozwoju potencjału lokalnego (*community capacity building*) czy zasobów lokalnych jest pewną wersją omówionej powyżej koncepcji rozwoju społeczności. Dzieli z nią patrzenie na rozwój z perspektywy społeczności, orientację na praktyczne rozwiązywanie problemów i powiązanie z teorią polityki społecznej. Różnica tkwi w tym, że w podejściu nastawionym na rozwój społeczny dąży się do polepszenia warunków życia społeczności przez zmianę zachowań lub postaw jej członków, a w podejściu skupionym na potencjale chodzi o zmianę warunków, w których żyją członkowie społeczności. Różnica zdaje się na pierwszy rzut oka mało istotna, wyraża jednak inne podejście do rozwoju, polegające na założeniu, że nie można zmusić ludzi do zmiany. Interwencja zewnętrzna, nawet jeśli będzie wyrastała z najlepszych intencji, nie przyniesie oczekiwanych skutków, jeśli nie będzie zgodna z potrzebami lub oczekiwaniami samych zainteresowanych, dlatego w pierwszej kolejności trzeba rozwijać kompetencje wykorzystywania istniejących bądź potencjalnych zasobów. „Nie każda społeczność, którą charakteryzuje silne przywiązanie mieszkańców do miejsca zamieszkania, posiadająca lokalnych liderów oraz liczne organizacje pozarządowe, jest w stanie skutecznie rozwiązywać problemy lokalne. Chodzi o to, aby umieć przekształcać istniejące zaangażowanie obywatelskie w takie działania lokalne, które zapewniają osiągnięcie kolektywnych celów” (Lewenstein 2004, s. 295). Analizie i klasyfikacji tych kompetencji oraz czynników odpowiadających za ich rozwój poświęcono wiele prac; wśród nich niejednokrotnie poczesne miejsce zajmuje interesujące nas pojęcie więzi społecznych, które jednak nie odgrywa istotnej teoretycznej roli, co wynika w pewnej mierze z tego, że główne inspiracje czerpie się tutaj z literatury anglosaskiej.

W Polsce koncepcję rozwoju potencjału⁹ lokalnego systematycznie wprowadza i popularyzuje Barbara Lewenstein. Przyjmuje ona za Aspen Institute definicję, zgodnie z którą potencjał lokalny to „zdolność jednostek,

⁹ Barbara Lewenstein tłumaczy *capacity* jako zasób. Wprowadza to pewne zamieszanie pojęciowe i rodzi trudności w odróżnieniu podejścia *community development* od *community capacity building*, ponieważ w literaturze dotyczącej rozwoju lokalnego często jest mowa o zasobach wpływających na rozwój lokalny.

organizacji i biznesu oraz samorządu lokalnego do współpracy, uczenia się i podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących tak teraźniejszości, jak przyszłości społeczności, a także do wspólnej pracy nad ich realizacją” (Lewenstein 2004, s. 283). W jej ujęciu na potencjał lokalny składają się następujące elementy: (1) rodzaj i charakter więzi społecznych, (2) zakres i forma partycypacji, (3) rodzaj przywództwa, (4) zbiorowe kompetencje, (5) dostęp do środków materialnych lub ludzkich. Jak widać z tego wyliczenia, jest to wielowymiarowa koncepcja, mająca na celu uchwycenie wszystkich zasobów, które wspólnota może wykorzystać do polepszenia własnej sytuacji. W dalszej części skupię się na więziach społecznych.

Barbara Lewenstein zwraca uwagę na dwie możliwe, komplementarne formy więzi. Po pierwsze, jest to związek jednostek ze społecznością ujętą w wymiarze terytorialnym lub społecznym. Badaczka, odwołując się do ustaleń Roberta M. Goodmana z zespołem (1998), stwierdza, że może on przyjmować różne postacie, wśród których do najbardziej typowych należą: duma z miejsca zamieszkania, zainteresowanie sprawami lokalnymi, wiedza na temat społeczności lokalnej, posiadanie wizji jej rozwoju, świadomość istotnych zmian społeczno-politycznych, wiedza na temat działających na danym terenie organizacji. Po drugie, za pomocą pojęcia więzi opisuje związki między ludźmi, przez co rozumie zaufanie w ujęciu indywidualnym (James Coleman) i kulturowym (Robert Putnam) oraz „poziom sieciowej strukturyzacji” (Lewenstein 2004, s. 287). Ten niejasny termin autorka wyjaśnia następująco: „[...] tworzyć je [sieci] mogą aktywne grupy sąsiedzkie, mocne więzi powstające wokół miejsca pracy, cieszące się autorytetem rodziny liczne grupy rówieśnicze, mniej lub bardziej wpływowe środowiska lokalne, a przede wszystkim środowiska elit lokalnych. Grupy te tworzą układy personalnych sieci społecznych, które w powiązaniu z międzyorganizacyjnymi sieciami, jakie tworzą się wokół instytucji lokalnych, takich jak szkoły, samorząd lokalny czy organizacje pozarządowe, strukturyzują przestrzeń relacji społecznych” (Lewenstein 2006, s. 297). Wyjaśniając zależność między sieciami i zaufaniem, Lewenstein wskazuje, że relacje w sieciach społecznych usprawniają proces komunikacji, co przekłada się na zaufanie. W ramach sieci społecznych przebiega proces socjalizacji, rozwijają się i są podtrzymywane normy społeczne. Sieci są również kluczowe dla tworzenia się hierarchii społecznej: regulują dostęp do zasobów, określają status społeczny.

Prace oparte na podejściu skupionym na potencjale lokalnym (zasobów lokalnych) mają głównie charakter teoretyczno-typologizujący, można jednak wymienić kilka badań, które starają się weryfikować teoretyczne spekulacje. Na przykład badania Piotra Frączaka i Ryszard Skrzypca (2002) pokazały,

że zasób, jakim jest wysoka liczba organizacji pozarządowych, nie przekłada się na aktywizację społeczną. Magdalena Szczepańska, bazując na studium przypadku jedenastu wspólnot mieszkaniowych, zauważyła, że silne więzi sprzyjają obojętności na ludzi i społeczności spoza najbliższego otoczenia. Jak się okazało, „w ogromnej większości członkowie wspólnot mieszkaniowych nie dostrzegali żadnych zbieżnych ani sprzecznych celów z mieszkańcami okolicy” (Szczepańska 2018, s. 114). Z kolei Wojciech Łukowski (2010) analizował, w jaki sposób tożsamość lokalna może być wykorzystana za pomocą narzędzi marketingowych do rozwoju wspólnoty lokalnej.

Podejście *community capacity building* było kluczową inspiracją dla popularnych jeszcze do niedawna w Polsce inicjatyw i działań prowadzonych pod szyldem „aktywizacja i rozwój społeczności lokalnej”. W ramach różnych programów przygotowujących Polskę do wejścia do Unii Europejskiej oraz w pierwszych latach po dołączeniu do Wspólnoty wydano wiele podręczników i opracowań instruujących, jak przyczyniać się do tego, aby mieszkańcy społeczności lokalnych angażowali się w życie publiczne. Zagadnienie więzi społecznych było w tych opracowaniach na drugim planie. Kładziono nacisk na szybkie rezultaty osiągane za pomocą prostych działań. Współcześnie programy aktywizujące odgrywają mniejszą rolę, choć wciąż są obecne. Jako przykład można podać Program Rozwoju Obszarów Wiejskich czy programy rewitalizacji lokalnych przestrzeni.

Kapitał społeczny

Pojęcie kapitału społecznego pojawia się w polskich naukach społecznych w latach 90. XX stulecia¹⁰. Opublikowano wówczas kluczowe dla tej teorii prace Roberta Putnama (1995) i Francisa Fukuyamy (1997). Od tego czasu minęła jeszcze co najmniej dekada, zanim pojęcie to wyparło klasyczne ujęcie więzi społecznej wywodzące się z prac Ossowskiego i zdominowało badania na temat lokalności. Nominalnie rzecz biorąc, w tekstach autorów prac przyjmujących pojęcie kapitału społecznego jako nadrzędną ramę teoretyczną pojęcie więzi społecznych się nie pojawia lub występuje sporadycznie jako synonim sieci społecznych, co powinno skłaniać do nieujmowania tych badań w niniejszym przeglądzie. Oznaczałoby to jednak pominięcie większości

¹⁰ Katalog Biblioteki Narodowej podaje artykuł Andrzeja Matysiaka (1996) jako pierwszy z listy publikacji wyświetlanych po wpisaniu do wyszukiwarki hasła „kapitał społeczny”. Podobne wyszukiwanie za pomocą Google Scholar wskazuje tłumaczenie artykułu Jamesa Colemana z 1993 r.

współcześnie publikowanych oryginalnych prac dotyczących relacji społecznych na poziomie lokalnym. Aby tego uniknąć, przyjąłem do analizy prace dotyczące społeczności lokalnych, w których pojawia się zagadnienie relacji międzyludzkich jako ważnego wymiaru ich funkcjonowania. Od razu trzeba zauważyć, że większość publikacji odwołujących się do tego pojęcia ma charakter sprawozdawczy – omawia różne podejścia i nie wprowadza nowych ujęć ani nie podejmuje prób weryfikacji empirycznej. Jest to istotne samo w sobie, pokazuje bowiem, że większość autorów właściwie nie próbuje dostosować tej teorii do warunków Polski czy – ogólniej – krajów postkomunistycznych¹¹.

Próbę taką podejmują Paweł Starosta i Maciej Frykowski (2008a; 2008b)¹², już na wstępie zwracając uwagę na problem wieloznaczności pojęcia kapitału społecznego. Po wnikliwym przeglądzie istniejących koncepcji autorzy proponują syntezę opierającą się na spostrzeżeniu Jerzego Bartkowskiego, że „pewne szczególne właściwości określają typy kapitału społecznego, które funkcjonują na kolejnych poziomach życia społecznego: na poziomie jednostkowym, mikro, mezo i na poziomie makro” (Bartkowski 2008b, s. 51), a także postulują uporządkowanie typów kapitału na skali zbiorowości. Schemat ten ilustruje tabela 1.

Poniższa tabela wskazuje, że jednostki rozbudowujące sieć relacji – mające coraz większą liczbę znajomych – będą na tym korzystały. A przynajmniej nie tracą. Z definicji zatem ten rodzaj kapitału jest pozytywny. Na poziomie grupy kapitał społeczny można ujmować jako sieć, normy lub zaufanie. Cytowani autorzy nie rozwijają relacji między nimi, ale zauważają, że „nie jest to jednak zaufanie społeczne, a raczej zaufanie »solidne« (*thick*), ograniczone do zamkniętego kręgu osób bliskich. Jest to rodzaj często spotykany, gdyż kapitał społeczny integrujący grupę najłatwiej powstaje w opozycji wobec czegoś lub kogoś – a zwłaszcza wobec wspólnego wroga; może zatem sprzyjać postawom nietolerancji i ksenofobii” (Starosta, Frykowski 2008b, s. 56). Warto zwrócić uwagę na rozróżnienie między kapitałem grupy i kapitałem społeczności lokalnej, które odpowiada w pewnym stopniu rozróżnieniu kapitału wiążącego i pomostowego. Ostatni poziom to społeczeństwo – na tym poziomie „podstawową funkcją kapitału społecznego jest budowa społeczeństwa obywatelskiego” (Starosta, Frykowski 2008b, s. 56).

¹¹ Dostępnych już jest kilka przeglądów polskich badań nad kapitałem społecznym (najbardziej aktualne: Działek 2011; Sierocińska 2011; Bednarek-Szczepańska 2013).

¹² Teksty te są również interesujące z tego względu, że wyrastają z – przywoływanych już – wcześniejszych prac Pawła Starosty, w których pojęcie kapitału społecznego się nie pojawia. Śledząc ewolucję poglądów tego autora, można jednocześnie badać powody, które odpowiadają za sukces teorii kapitału społecznego.

Tabela 1. Elementy kapitału społecznego i korzystające z nich podmioty

Elementy kapitału społecznego		1	2	3	4	5
Podmioty korzystające z kapitału społecznego		Sieć	Wspólne wartości i normy	Zaufanie wewnątrzgrupowe	Zaufanie społeczne	Cnoty obywatelskie
Podmiot	Aktor (jednostka lub firma)	+				
Rodzaj kapitału społecznego	Sieciowy					
Podmiot	Grupa i organizacja	+	+	+		
Rodzaj kapitału społecznego	Integracyjny					
Podmiot	Spółeczność lokalna	+	+		+	
Rodzaj kapitału społecznego	Pomostowy (komunalny)					
Podmiot	Spółeczeństwo	+	+		+	+

Źródło: Starosta, Frykowski 2008b.

W ujęciu Starosty i Frykowskiego – co jest również typowe dla większości omawianych w tym podrozdziale publikacji – więzi są synonimem sieci. „Wszelkie więzi łączące jednostki z innymi uczestnikami sieci, nawet tzw. słabe więzi, wzmacniają społeczną kontrolę jednostkowych działań” (Starosta, Frykowski 2008b, s. 35). Jak zatem wynika z tabeli 1, sieci (więzi) są komponentem każdego z wyróżnionych typów kapitału społecznego. Ich funkcja będzie zaś zależała od skali. Warto od razu zwrócić uwagę, że utożsamienie więzi z sieciami oznacza odcięcie się (pytanie, w jakim stopniu świadome) od tradycji Ossowskiego i od badań łączących więź z procesem identyfikacji oraz tożsamości.

Koncepcja ta wyróżnia się tym, że nie uwzględnia jedynie pozytywnych funkcji i konsekwencji kapitału społecznego. Odpowiedzialność za jednostronne ujęcie kapitału społecznego – jako wyłącznie pozytywnego zjawiska – spada po części na Putnama i Fukuyamę, którzy w swoich kanonicznych pracach *implicite* uznają, że przekłada się ona na rozwój gospodarczy i ogólne zwiększenie jakości życia (Kłodziński 2003; Szczepański 2000; Szczepański, Śliz 2006; Szczepański, Nawrocki, Bierwiaczonek 2008). Jak stwierdza Jan Herbst (2008, s. 21): „Nie pytano, czy kapitał społeczny stymuluje rozwój, ani nawet jaki kapitał społeczny jest korzystny z punktu widzenia procesów

rozwojowych, ale zastanawiano się, jak w ogóle budować kapitał społeczny”. Można dodać, że gdy już zaczęto zadawać sobie to pytanie¹³, wciąż problematyczne było empiryczne rozróżnienie „dobrego” kapitału i „złego”¹⁴.

Negatywne funkcje kapitału społecznego, uwzględnione w teorii Starosty i Frykowskiego, to temat zwykle nieobecny w badaniach empirycznych. Wektor zależności jest ujmowany jednokierunkowo i jednoznacznie pozytywnie. Na przykład autorka książki *Kapitał społeczny a zjawiska patologii społecznej w wielkim mieście* nie ma wątpliwości, że „w społecznościach nasyconych kapitałem społecznym ludzie są bardziej przyjaźni, otwarci na innych, czują się bezpieczniejsi, a przez to zdrowsi” (Barczykowska 2011, s. 11), a po przebadaniu dwóch poznańskich dzielnic dochodzi do wniosku, że „bogate w kapitał społeczny wspólnoty, przez angażowanie swoich członków w różnego rodzaju zadania, sprawują nad nimi kontrolę, ograniczając możliwości naruszenia prawa. Jednocześnie uwikłanie w zróżnicowane, ale osobowe stosunki społeczne sprzyja internalizacji wartości i norm aprobowanych społecznie. Poczucie tożsamości, wysoka waloryzacja społeczności oraz świadomość »my« w kontekście wspólnoty tworzą dogodny grunt dla własnej aktywności i samorealizacji, a także eksploracji szerszej przestrzeni. Oparte na zaufaniu współdziałanie kształtuje poczucie odpowiedzialności oraz uczy podmiotowego patrzenia na rzeczywistość społeczną” (Barczykowska 2011, s. 253).

W badaniach ilościowych, w których wykorzystuje się pojęcie kapitału społecznego do badania różnych zjawisk z poziomu lokalnego, jest dostrzegalny problem z operacjonalizacją¹⁵. Na przykład Mikołaj Herbst rozważa kapitał społeczny z punktu widzenia frekwencji wyborczej na danym terytorium – a także liczby fundacji i stowarzyszeń przypadających na mieszkańca podregionu – aby ustalić, że „frekwencja [...] okazała się nieistotna statystycznie dla regionalnych stóp wzrostu w następnych latach”. Zakłada również

¹³ Na „ujemny kapitał społeczny” zwracają także uwagę w omówieniu różnych teorii Jerzy Bartkowski (2007) oraz Maria Theiss (2007).

¹⁴ Można odnieść wrażenie, że w niektórych pracach rolę „złego” kapitału odgrywa kapitał wiążący, a „dobrego” – pomostowy. Pogłębione teoretycznie i metodologicznie badania jednak temu przeczą (por. Świaniewicz *et al.* 2008). Można się również spotkać z poglądem o zdecydowanie pozytywnym wpływie kapitału wiążącego (por. Żukowski 2007).

¹⁵ O trudnościach z wykorzystaniem pojęcia kapitału społecznego w badaniach pisał Zbigniew Zagała, zauważając (2008, s. 33): „Po pierwsze, są następstwem wielowymiarowych definicji kapitału społecznego – różnych jego poziomów i jednostek analizy, po drugie, wynikają z dość dużej trudności operacjonalizacji niejednoznacznych pojęć, takich jak: zaufanie, wspólnota, sieć, organizacja, i wreszcie, po trzecie, są rezultatem krótkiej tradycji badań, powodującej, iż wiele współcześnie stosowanych miar kapitału społecznego nie zostało dostatecznie dobrze zweryfikowanych w badaniach”.

„odmienności kapitału społecznego regionów bez konieczności dokładnego definiowania i pomiaru samego pojęcia” (Herbst 2007, s. 199–200), przyjmując, że zróżnicowanie regionów w Polsce odzwierciedla normy kulturowe. Również w tym wypadku wynik jest nieistotny statystycznie. Z kolei Krzysztof Janc (2009) bada zróżnicowanie przestrzenne kapitału społecznego w dwóch wymiarach: instytucjonalnym (liczba fundacji i stowarzyszeń, liczba imprez organizowanych przez domy kultury, liczba kół artystycznych i zainteresowań) oraz uczestnictwa (członkostwo w klubach sportowych, zespołach artystycznych, kołach zainteresowań oraz udział w wyborach różnego szczebla). Większość danych, poza danymi o aktywności wyborczej Polaków, pochodziła z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wymienione badania są reprezentatywnymi przykładami badań ilościowych (por. Halamska 2008; Kłos, Osiecka-Chojnacka 2010; Growiec 2011; Inglot-Brzęk, Skica 2017), które opierają się albo na danych statystycznych (Główny Urząd Statystyczny – kapitał społeczny w aspekcie więzi operacjonalizuje się wówczas przez liczbę stowarzyszeń na wybranym terenie), albo na danych sondażowych (Centrum Badania Opinii Społecznej, inne dane – operacjonalizuje się wówczas kapitał społeczny w aspekcie więzi przez deklaracje przynależności do stowarzyszeń lub liczbę osób, które się zna). Przykładem włączania pojęcia więzi społecznych do definicji kapitału społecznego jest praca Mirelli Żak, dla której kapitał społeczny to połączenie „silnych więzi społecznych [...] z poczuciem przynależności do społeczności lokalnej i uczestnictwo w życiu tej społeczności oraz działanie na jej rzecz poprzez członkostwo w formalnych i nieformalnych organizacjach mieszkańców” (Żak 2019, s. 154). Autorka zbadała poziom tak zdefiniowanego kapitału społecznego we wsiach województwa mazowieckiego i jego zależności od zmiennych społeczno-demograficznych, aby dojść do wniosku, że „mieszkańcy wsi są przywiązani do swojego miejsca zamieszkania, ale nie zawsze przekłada się to na poczucie przynależności do społeczności lokalnej, oznaczające identyfikację ze wspólnotą. Rezultaty badania pokazują, że występują niewielkie różnice w odpowiedziach udzielanych przez kobiety i mężczyzn. Na ich podstawie można stwierdzić, że mężczyźni są silniej przywiązani do miejsca zamieszkania i częściej identyfikują się ze wspólnotą, co można interpretować, że nieznacznie większy potencjał w zakresie budowania kapitału społecznego posiadają mężczyźni” (Żak 2019, s. 173).

Uprozczone operacjonalizacje kapitału społecznego w badaniach ilościowych krytykował Jarosław Działek, wskazując ich następujące mankamenty (2011, s. 59): „[...] brak wykorzystania większych i bardziej zróżnicowanych zbiorów zmiennych opisujących całe spektrum różnego rodzaju

powiązań; wykorzystywanie jako wskaźników zmiennych opisujących potencjalne skutki występowania kapitału społecznego lub jego braku; brak głębszej refleksji nad przyczynami zróżnicowania zasobów kapitału społecznego, w tym niepodjęcie dyskusji o wpływie regionów historycznych na występowanie tego zjawiska; brak ujęcia kapitału społecznego w modelach wzrostu gospodarczego uwzględniających inne rodzaje kapitału”. Autor ten opracował dziewiętnaście wskaźników kapitału społecznego pochodzących z pięciu źródeł – danych Głównego Urzędu Statystycznego, portalu ngo.pl, Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego, badania Diagnoza Społeczna, Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego (tabela z listą wskaźników i źródłem w: Działek 2011, s. 76–77). Jest to najbardziej wyczerpujące i całościowe ujęcie empiryczne kapitału społecznego w polskiej literaturze. Analiza ma wykazać zróżnicowanie kapitału społecznego (pomostowego i wiążącego) na poziomie województw, podregionów i powiatów. Przyniosła wiele interesujących ustaleń dotyczących więzi społecznych.

W toku analizy wykazano, że obecności różnych rodzajów kapitału społecznego nie można wiązać wyłącznie z dychotomicznym podziałem na obszary wiejskie i miejskie, ale również z cechami regionalnych gospodarek. [...] Na obszarach, na których dominuje działalność rolnicza[,] większe znaczenie ma nieformalny kapitał społeczny wiążący (więzi rodzinne, sąsiedzkie). [...] Tam, gdzie większe znaczenie ma przemysł, taką rolę odgrywa formalny kapitał społeczny wiążący (np. działalność związkowa), natomiast tam, gdzie przeważają usługi, większe znaczenie ma formalny i nieformalny kapitał społeczny pomostowy [...]. Ruchy migracyjne ludności w obu kierunkach mają negatywne konsekwencje dla kapitału wiążącego, co również da się wyjaśnić na gruncie mikrosocjalnym. Mogą one bowiem prowadzić do osłabienia i zerwania mocnych więzi społecznych, które się tworzą dzięki częstym interakcjom. Opuszczenie społeczności skutkuje zmniejszeniem się jej kapitału społecznego. Napływ nowych mieszkańców przy braku osobistego zaufania również nie przyczynia się do wzrostu gęstości mocnych więzi (Działek 2011, s. 158–159).

Bardziej rozbudowaną metodologię i ciekawe ustalenia można znaleźć w pracy Pawła Swianiewicza, Jana Herbsta, Marty Lackowskiej i Adama Mielczarka dotyczącej wpływu kapitału społecznego na realizację polityki regionalnej Dolnego Śląska i Małopolski. W publikacji połączono metody jakościowe (wywiady, analizę dokumentów zastanych) z metodami ilościowymi. Pojęcie więzi jest przez autorów używane do opisania sieci społecznych właściwych dla kapitału wiążącego. Badacze zdają sobie sprawę z ambiwalencji tego typu kapitału i unikają prostych konkluzji. Jak pokazują,

w Małopolsce dominuje kapitał wiążący, a na Dolnym Śląsku – pomostowy, ale nie przesądza to wcale o skuteczności prowadzonej polityki regionalnej, co skłania autorów do hipotezy, że „kapitał wiążący (a nie pomostowy) może sprzyjać absorpcji środków unijnych” (Swianiewicz *et al.* 2008, s. 245), oraz do ciekawej uwagi, która, niestety, nie została rozwinięta, że kapitał społeczny nie jest zmienną wyjaśniającą, lecz interweniującą.

Bogaty jest już zasób badań jakościowych kapitału społecznego. Maria Theiss w książce *Krewni – znajomi – obywatele* analizowała wpływ kapitału społecznego na kreowanie lokalnej polityki społecznej. Podobnie jak w wielu badaniach jakościowych, autorka przyjęła szerokie rozumienie kapitału społecznego łączącego podejście strukturalne z normatywnym, nie określiła jednocześnie jasno, które aspekty badała za pomocą poszczególnych metod. Trudno zatem jednoznacznie określić, w jaki sposób powiązania oddziałują na tworzenie polityki społecznej i czym ten wpływ różni się od działania kapitału normatywnego (zaufania). Na uwagę zasługuje jednak różnorodność metod wykorzystanych przez badaczkę. Jej badanie to studium przypadku dwóch miejscowości, w których pozyskano dane zastane, w tym prawo lokalne, dane ze spisu powszechnego, wywiady pogłębione, analizę prasy lokalnej, badanie sondażowe. Warto podkreślić, że autorka w podsumowaniu krytycznie odniosła się do koncepcji kapitału społecznego, przyznając, że miała trudności z rozróżnieniem ich form na podstawie zebranego materiału oraz jasnym określeniem zależności przyczynowych i ich kierunku. Przeprowadzona analiza pokazała, że znaczenie kapitału społecznego dla efektywności i sposobu realizacji polityki społecznej maleje wraz z jego wzrostem: „[...] znaczy to w praktyce, że korzyści dwóch wspierających się osób są szczególnie duże, gdy w danym układzie wszyscy pozostali nie współpracują ze sobą[,] i maleją one, gdy współdziałanie staje się rozpowsechnione” (Theiss 2007, s. 243; por. Bartoszek 2006).

Nieortodoksyjne podejście do teorii kapitału społecznego można znaleźć w monografii *Lokalne horyzonty zdarzeń*, której autorzy odcinają się od klasycznych ujęć i piszą: „[...] naszym zdaniem pojęcie to nie ogranicza się do zaufania, prostych pomostowych i wiążących relacji, sieci kontaktów, obywatelskiego spoiwa łączącego społeczność. Kapitał społeczny jest w naszym przekonaniu efemerydą łączącą ze sobą wiele konstelacji zmiennych” (Goszczyński, Knieć, Czachowski 2015, s. 36), a na podstawie istniejącej literatury przedmiotu proponują matrycę kapitału społecznego¹⁶. W pierwszym kroku

¹⁶ Wcześniejsza wersja tej matrycy była wykorzystana w badaniach nad kapitałem społecznym wsi pomorskiej (Knieć, Goszczyński, Obracht-Prondzyński 2013). Inspiracją były prace badaczy związanych z Bankiem Światowym.

rozróżniają sześć aspektów kapitału społecznego na poziomie społeczności lokalnych: relacje i sieci społeczne, solidarność i wzory kultury, zbiorowe działanie, komunikację i wiedzę, spójność społeczną, mechanizmy inkluzji i ekskluzji, podmiotowość polityczną. Następnie – inspirując się pracami Michaela Woolcocka – porządkują je w matrycy, która składa się z następujących elementów: „1. Zakorzenia mikro: skupiające się na mechanizmach integracji wewnątrzgrupowej, badającej sieci relacji, normy i reguły, kanały komunikacji dominujące wewnątrz danej społeczności. 2. Autonomii mikro: odwołującej się do zdolności społeczności do samoorganizacji swoich działań, formalnych i nieformalnych przejawów aktywności, deklaratywnej gotowości do wspólnych działań, instytucjonalizacji działań na rzecz społeczności. 3. Zakorzenia makro: odnoszącego się przede wszystkim do podmiotowości politycznej, relacji i norm współpracy pomiędzy społecznością lokalną a instytucjami o charakterze politycznym (instytucje państwa, samorząd lokalny, instytucje Unii Europejskiej). 4. Autonomii makro: określającego relacje, sieci, poziom integracji, współdziałania współpracy pomiędzy społecznością a grupami o podobnym potencjale władzy (organizacje pozarządowe, sąsiadujące społeczności)” (Goszczyński, Knieć, Czachowski 2015, s. 39). Pozwala to stworzyć matrycę, którą ujęto w tabeli 2.

W koncepcji tej pojęcie więzi występuje w dwojakim charakterze. W pierwszym ujęciu jest dla badaczy synonimem statycznego podejścia do kapitału społecznego (por. Goszczyński, Knieć, Czachowski 2015, s. 24). Krytykują oni bowiem prace wywodzące się z teorii Ossowskiego, twierdząc, że więzi są w nich traktowane jako atrybut wspólnot izolujących je od otoczenia. Przeczy to jednemu z założeń leżących u podłoża ich teorii, zgodnie z którym właściwości zbiorowości określają relacje łączące je z otoczeniem. W drugim ujęciu pojęcie więzi jest synonimem relacji łączących grupę z otoczeniem, co widać np. w tabeli 2. Jednocześnie jednak można znaleźć w omawianej pracy następujące stwierdzenie: „Silne więzi łączące jednostki w sieci współpracy nieformalnej dają im przekonanie o wyższości obyczaju” (Goszczyński, Knieć, Czachowski 2015, s. 28), co wskazuje na użycie pojęcia więzi w sensie relacji między jednostkami.

Niejednoznaczność użycia pojęcia więzi społecznych w omawianej pracy można uzasadnić nierzadką w badaniach jakościowych swobodą w posługiwaniu się terminami. Jednak wcześniej opisane badania z zakresu kapitału społecznego świadczą o tym, że pojęcie to straciło teoretyczną nośność i funkcjonuje co najwyżej jako synonim innych pojęć. Synonim – co trzeba podkreślić – stosowany dość swobodnie. Wróć jeszcze do tej kwestii w podsumowaniu.

Tabela 2. Matryca kapitału społecznego

		Zakorzenie mikro Integracja wewnątrzgrupowa		Zakorzenie makro Relacje społeczeństwo – państwo			
Autonomia mikro Spójność i efektywność grupy	• sąsiedztwo • gotowość/niechęć do wsparcia wspólnych inicjatyw • podłoże (motywy) gotowości lub niechęci do wspólnych działań (rodzinne – klanowe – czy otwarte – wspólnotowe)	amoralny indywidualizm	amoralny familizm				
		anomia	społeczność szans rozwojowych				
		Autonomia makro Więzi międzygrupowe	• relacje z aktorami ponadlokalnymi • doświadczenie współpracy z organizacjami i instytucjami spoza własnej wspólnoty • oczekiwania w stosunku do aktorów ponadlokalnych • opinie na temat społeczności sąsiednich			anarchia	korupcja, państwo rozbójnicze

Źródło: Goszczyński, Kniec, Czachowski 2015, s. 76.

Monografia *Lokalne horyzonty zdarzeń* jest warta uwagi również ze względu na projekt badawczy – przemyślany i wyrafinowany metodologicznie. Proces badawczy obejmował dwa podstawowe etapy: diagnozę kulturowej specyfiki regionu kujawsko-pomorskiego (z zastosowaniem analizy dokumentów zastanych) oraz badania w terenie, także podzielone na dwie fazy: przeprowadzono badanie ilościowe metodą standaryzowanego wywiadu kwestionariuszowego, zadając pytania pozwalające następnie skonstruować wskaźniki typów kapitału społecznego, a na tej podstawie wytypowano dziesięć wsi, w których w ramach fazy drugiej zrealizowano wywiady narracyjne, zebrano dokumentację fotograficzną i prowadzono obserwacje. Rezultatem badań są interesujące dane, które badacze opisują pod hasłem „kultury nieuczestnictwa”, zwracając uwagę, że: „Brak zaufania do instytucji państwa, brak poczucia wpływu na otaczający świat, niechęć do działań zbiorowych są trwałe, wykraczają poza cechy jednostkowe, są odtwarzane przez różne grupy wiekowe, tworzą pewien charakterystyczny, w miarę spójny, wzór” (Goszczyński, Knieć, Czachowski 2015, s. 187). Autorzy zaproponowali ciekawy wywód w odniesieniu do kultury lokalnej, partycypacji, instytucji i liderów, ale, niestety, nie napisali, jak wyniki ich badań łączą się z problematyką więzi społecznych.

Podsumowanie

Pojęcie więzi społecznych przeszło długą drogę od klasycznych badań Stanisława Ossowskiego do dość przypadkowych wystąpień w związku z teorią kapitału społecznego. Nie jest to nic niezwykłego dla pojęć socjologicznych, które wędrują po różnych dyskursach. Jednak w wypadku więzi społecznych sytuacja jest wyjątkowa, ponieważ w trakcie swoich wędrówek pojęcie to trafiło do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i odgrywa ważną rolę w legitymizowaniu autonomiczności samorządności, bywając ważnym argumentem w decyzjach dotyczących włączania lub odłączania wspólnot do jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby miał trwać – obecnie obserwowany – proces zanikania tego pojęcia w dyskursie naukowym, istnieje niebezpieczeństwo, że prawnicy zaczną wypełniać je treścią bez odniesienia do badań społecznych. Może również dojść do sytuacji, że termin ten stanie się pusty treściowo – przestanie być punktem odniesienia w interpretacji art. 15 ustawy zasadniczej.

Dominacja teorii kapitału społecznego stwarza takie niebezpieczeństwo, a przegląd związanych z nią koncepcji pokazał, że opisują one zagadnienia,

które w dużej części pokrywają się z aspektami analizowanymi w klasycznych badaniach więzi. Nie znalazłem jednak żadnego tekstu, który wprost postawiłby pytanie o relacje między więziami a różnymi odmianami kapitału społecznego. W przeglądach i omówieniach teorii i ustaleń badawczych dotyczących albo teorii kapitału społecznego, albo więzi społecznych ujętych w tradycji Ossowskiego brak wzajemnych odniesień, tak jakby te nurty badały zupełnie różne rzeczy i wzajemnie się sobą nie interesowały. Brakuje ponadto refleksji nad znaczeniem tego ostatniego nurtu w pracach dotyczących kapitału społecznego.

Patrząc ogólnie na dorobek refleksji i badań nad więziami społecznymi, można dostrzec dużą nierównowagę między teorią a badaniami. Większość artykułów publikowanych w języku polskim omawia teorie, ewentualnie krytycznie ocenia ich spójność, adekwatność do warunków polskich. Kilka omówionych prac wyróżnia się oryginalnymi propozycjami teoretycznymi, ale znacznie mniej jest oryginalnych badań, które mówiłyby coś o stanie więzi społecznych na poziomie lokalnym. Pisząc o badaniach, nie mam na myśli pogłębionej eseistyki, ilustrowanej obserwacjami, zaczerpniętymi z prasy przykładami czy swobodnie dobranymi danymi ilościowymi z sondaży prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej czy zbieranymi w ramach Diagnostyki Społecznej. I nie byłoby to problematyczne – wycinkowe badania dotyczące jasno określonych zagadnień istotnie bowiem zwiększałyby naszą wiedzę – gdyby nie to, że selektywnie wybrane zmienne (przykładem jest liczba organizacji pozarządowych na danym terenie lub udział w wyborach) albo pobieżnie i w sposób niepogłębiony przeanalizowane studia przypadku służą do stawiania twierdzeń z dużym kwantyfikatorem: ogólnie o więziach społecznych w Polsce czy o kapitale społecznym (nawet bez różnicowania jego typów) w ogóle.

W mojej ocenie na czoło wysuwają się dwa problemy. Po pierwsze, problem operacjonalizacji teorii. Wspominany wyżej przykład utożsamiania kapitału społecznego z liczbą organizacji pozarządowych lub przynależnością do nich to przykład sztandarowy. Teoria kapitału społecznego obrosła wieloma interpretacjami – w konsekwencji bez precyzyjnego dookreślenia, co i dlaczego jest mierzone za pomocą danego wskaźnika, nie wiadomo, jak się odnieść do wyników takich badań. Ogólne zapewnienie, że wysoka liczba organizacji pozarządowych na danym terenie świadczy o silnych więziach, a w konsekwencji o wysokim kapitale społecznym, nic nie mówi o danej miejscowości i o więziach między mieszkańcami. Jeszcze bardziej problematyczne staje się to w badaniach jakościowych, w których operacjonalizacja pojęć jest najczęściej w ogóle pomijana. W powyższych uwagach odwołuję

się do teorii kapitału społecznego, ponieważ w pracach opartych na tej teorii spotykamy najwięcej badań z jasną operacjonalizacją pojęć. Koncepty odwołujące się do podejścia Ossowskiego inspirowały badaczy do prowadzenia studiów przypadku czy badań o charakterze antropologicznym, wnikliwie opisujących dane wspólnoty, jednak bez prób uogólnienia. Można powiedzieć – choć w tych pracach nie pojawia się takie stwierdzenie – że pojęcie więzi społecznych pełni w nich funkcję uwrażliwiającą, skłania badacza do uważnej obserwacji i szczegółowego opisu relacji społecznych, przytaczania obszernych cytatów z wywiadów i unikania prób wyprowadzania wniosków o zależnościach przyczynowo-skutkowych. Po drugie, metodologia badań często jest niedopracowana. Dobór metod nie jest dobrze uzasadniony z punktu widzenia pytań badawczych. Niejasne są powiązania między poszczególnymi metodami. Wyprowadza się również ogólne wnioski z pojedynczych ustaleń, których nie weryfikuje się innymi metodami. Do wyjątków należą prace łączące metody jakościowe i ilościowe. A szkoda, bo połączenie obu tych podejść mogłoby pogłębić obraz wyłaniający się z badań. Mimo tych krytycznych uwag warto na koniec podkreślić, że dotychczasowa historia rozwoju pojęcia więzi społecznych pokazuje, że za jego pomocą udało się dokonać wielu ciekawych odkryć i zwrócić uwagę na pomijane lub niedoceniane zjawiska. Niezależnie zatem od politycznego znaczenia badanie więzi społecznych, zwłaszcza przemian tych więzi, może nas zaskoczyć i pozwolić odkryć wymiary życia lokalnych społeczności pomijane w dyskursach naukowych i publicznych.

Bibliografia

- Bagiński, E., Damurski, Ł. (2009). *Wizerunek Wrocławia*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Bał, M. (2012). *Wędrujące pojęcia w naukach humanistycznych. Krótki przewodnik*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Bański, J. (2019). Struktura i ocena zasobów lokalnych w regionach Polski Wschodniej. *Studia Obszarów Wiejskich*, 53, 35–50.
- Barczykowska, A. (2011). *Kapitał społeczny a zjawiska patologii społecznej w wielkim mieście*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Bartkowski, J. (2007). Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym. W: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny* (s. 54–96). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bartkowski, J. (2017). Nowe więzi społeczne a podmiotowość lokalna. W: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia* (s. 21–40). Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.

- Bartoszek, A. (2006). Kapitał społeczny a polityka lokalna – paradoksy więzi regionalnych i wspólnotowych. W: M. Szczepański, A. Ślisz (red.), *Kapitały: ludzie i instytucje. Studia i szkice socjologiczne* (s. 51–66). Tychy–Opole: Śląskie Wydawnictwa Naukowe.
- Bednarek-Szczepańska, M. (2013). Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne. *Acta Universitatis Lodziensis*, 13, 19–40.
- Berlińska, D. (2018). Wspólnota lokalna i samorządność, *Studia Śląskie*, 83, 41–63.
- Będzik, B. (2014). Formalny i nieformalny obraz kapitału społecznego na obszarach wiejskich w Polsce w świetle dostępnych wyników badań. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*, 14, 28–44.
- Block, P. (2008). *Community. The Structure of Belonging*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers Inc.
- Bojar, H. (2005). Przestrzeń publiczna w „słabej” i „mocnej” społeczności lokalnej pogranicza – na przykładzie Braniewa i Włodawy. W: J. Kurczewska, H. Bojar (red.), *Granice na pograniczach*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Bukraba-Rylska, I. (2000). *Kultura w społeczności lokalnej – podmiotowość odzyskana?*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Bukraba-Rylska, I. (2013). *Socjologia wsi polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bukraba-Rylska, I. (2019). Kultura wsi – kontekst lokalny, narodowy, globalny. W: M. Hałamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Christenson J. A., Robinson J. W., Jr. (red.) (1989). *Community Development in Perspective*. Iowa: Iowa University Press.
- Ciechorska-Kulesza, K. (red.) (2020). *Kultura – tradycja – rozwój. Perspektywy, konteksty, działania*. Gdańsk: Nadbałtyckie Centrum Kultury.
- Coleman, J. S. (1993). Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa. *Studia Socjologiczne*, 1, 7–28.
- Day, G. (2006). *Community and Everyday Life*. London – New York: Routledge.
- Dudek-Mańkowska, S. (2011). Koncepcja wizerunku miasta. W: A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast* (s. 42–67). Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Promocji.
- Działek, J. (2011a). *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Działek, J. (2011b). Kapitał społeczny – ujęcie teoretyczne i praktyka badawcza. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (45), 100–118.
- Filipiak, B., Kogut, M., Szewczuk, A., Zioło, M. (2005). *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Szczecin: Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Florek, M., Glińska, E., Kowalewska, A. (2009). *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki L., Zubik M. (red.) (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1: *Wstęp. Art. 1–29*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gąciarz, B. (2013). Dobre rządzenie buduje więzi lokalne. *Więź*, 651, 81–91.

- Growiec, K. (2011). *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*. Warszawa: Wydawnictwo SWPS.
- Goodman, R. M., Speers, M. A., Mcleroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Smith, R. S., Sterling, T., Wallerstein, N. (1998). Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement. *Health Education & Behavior*, 25 (3), 258–278.
- Goszczyński, W., Knieć, W., Czachowski, H. (2015). *Lokalne horyzonty zdarzeń. Lokalność i kapitał społeczny w kulturze (nie)ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*. Toruń: Wydawnictwo Muzeum Etnograficznego w Toruniu.
- Halamska, M. (2008). Kapitał społeczny wsi: próba rekonstrukcji. *Przegląd Socjologiczny*, 57 (1), 81–104.
- Hausner, J. (2017). Wartości, normy, dobra. *Zarządzanie Publiczne*, 39, 134–158.
- Herbst, M. (2007). Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach. W: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny* (s. 166–203). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbst, J. (2008). Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej. W: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach* (s. 20–53). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbst J., Swianiewicz, P. (2008). Kapitał społeczny Dolnego Śląska i Małopolski na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego. W: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach* (s. 54–125). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* (przeł. A. Śliwa). Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN.
- Inglot-Brzęk, E., Skica, T. (2017). Kapitał społeczny jako czynnik determinujący skuteczność instrumentów wspierania przedsiębiorczości. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 57–82.
- Iwanicka, K., Karwińska, A. (1999). Terytorialne postaci życia zbiorowego. W: R. Dyoniziak (red.), *Społeczeństwo w procesie zmian. Zarys socjologii ogólnej*. Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
- Jałowiecki, B. (2000a). Percepcja przestrzeni Warszawy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 79–100.
- Jałowiecki, B. (2000b). *Społeczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Janc, K. (2009). Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce. *Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, 8.
- Jędrzejczyk, D. (red.) (2004). *Humanistyczne oblicze miasta*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Juskowiak, P. (2015). *Przestrzenie wspólnoty. Filozofia wspólnotowości w perspektywie badań nad miastem postindustrialnym*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Adama Mickiewicza.

- Kaltenberg-Kwiatkowska, E. (2002). Sąsiedztwo we współczesnym mieście – stereotypy i rzeczywistość. W: W. Misztal, J. Styk (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*, t. 3: *Czynniki miastotwórcze w okresach wielkich zmian społecznych* (s. 255–280). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kanios, A. (b.r.). *Metoda organizowania społeczności lokalnej*. Pobrane z: <https://liderzykooperacji.pl/wp-content/uploads/2019/07/Metoda-%C5%9Brodowiskowa-A-Kanios.pdf> [dostęp: 20.01.2024].
- Karwińska, A. (2010). Możliwości aktywizacji małych miast poprzez wykorzystanie ich potencjału społeczno-kulturowego. Przykłady z Małopolski. W: A. Klasik (red.), *Rola sektora kultury i przemysłów kreatywnych w rozwoju miast i aglomeracji* (s. 134–154). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Klekotko, M., Górlach, K. (2011). Miejsce, lokalność, globalizacja. Przyczynek do problematyki socjologii wsi (i nie tylko) w społeczeństwie ponowoczesnym. W: H. Podedworna, A. Piłichowski (red.), *Obszary wiejskie w Polsce. Różnorodność i procesy różnicowania* (s. 22–55). Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.
- Klekotko M. (2012). *Rozwój po śląsku. Procesy kapitalizacji kultury w śląskiej społeczności górniczej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kłodziński, M. (2003). Kapitał społeczny jako podstawowy czynnik różnicujący stopień rozwoju gospodarczo-społecznego gmin wiejskich. W: M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego*, t. 1: *Aspekty instytucjonalne*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.
- Kłos, B., Osiecka-Chojnacka, J. (2010). Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich. *Studia BAS*, 4 (24), 51–84.
- Kniec, W., Goszczyński, W., Obracht-Prondzyński, C. (2013). *Kapitał społeczny wsi pomorskiej*. Wieżycza: Kaszubski Uniwersytet Ludowy.
- Kocik, L. (2000). *Między przyrodą, zagrodą i społeczeństwem. Społeczno-kulturowe problemy ekologii wsi i rolnictwa*. Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”.
- Kowalewski, M. (2019). Niejednoznaczna odpowiedź miast na populizm i kryzys demokracji. *Studia Socjologiczne*, 234 (3), 55–80.
- Krakoviak-Drzewiecka, M. (2017). Przeobrażenia wspólnot lokalnych w dobie globalizacji – wybrane aspekty ekonomiczne. *Ekonomia*, 334, 69–78.
- Kryczka, P. (1981). *Społeczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście. Ideologie i rzeczywistość*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kurczewska, J., Bojar, H. (red.) (2005). *Granice na pograniczach. Z badań społeczności lokalnych wschodniego pogranicza Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Kurczewska, J., Kempny, M., Bojar, H. (1998). Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji – w poszukiwaniu korzeni demokracji. *Studia Socjologiczne*, 2, 88–109.
- Lewenstein, B. (2004). Zasoby lokalne: zarys koncepcji. W: B. Lewenstein, P. Gliński, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie* (s. 281–301). Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

- Lewicka, M. (2004). Identyfikacja z miejscem zamieszkania mieszkańców Warszawy: determinanty i konsekwencje. W: J. Grzelak, T. Zarycki (red.), *Społeczna mapa Warszawy* (s. 273–315). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lewicka, M. (2005). Ways to Make People Active: The Role of Place Attachment, Cultural Capital, and Neighborhood Ties. *Journal of Environmental Psychology*, 25 (4), 381–395.
- Lewicka, M. (2006). Regionalne zróżnicowanie poczucia tożsamości: porównanie Polski i Ukrainy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 7 (23), 5–35.
- Lewicka, M. (2010). What Makes Neighborhood Different from Home and City? Effects of Place Scale on Place Attachment. *Journal of Environmental Psychology*, 30 (1), 35–51.
- Lewicka, M. (2012). *Psychologia miejsca*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Łukowski, W. (2010). Potencjały społeczności lokalnych w marketingu lokalnym. *Studia Politologiczne*, 16, 184–207.
- Matyja, R. (2021). *Miejski grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*. Kraków: Karakter.
- Mandes, S. (2015). Przyczynek do krytyki teorii więzi społecznych. W: M. Lewicki, S. Mandes, A. Przybylska, M. Sikorska, C. Trutkowski (red.), *Socjologia uspołecznienia. Księga dedykowana Profesorowi Mirosławowi Marodzie* (s. 83–93). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Michalska, A. (2002). Psychospołeczne więzi z miejscem zamieszkania – na przykładzie wybranych osiedli łódzkich i wsi Brudzewice. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (8), 79–100.
- Michalska, A. (2003). Indywidualny i kolektywny wymiar identyfikacji przestrzennej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (14), 77–90.
- Michalska, S., Zajda, K. (2011). Trajektorie wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju partnerstw terytorialnych „case study” lokalnych grup działania „Dolina Karpia” oraz „Kraina Rawki”. *Village and Agriculture. Wieś i Rolnictwo*, 4, 123–138.
- Michalska-Żyła, A. (2010). *Psychospołeczne więzi mieszkańców z miastem. Studium na przykładzie Łodzi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Michalska-Żyła, A. (2011). Więzy z miastem – wymiary, typy i uwarunkowania. Na przykładzie Łodzi i Iwanowa. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 36, 79–99.
- Michalska-Żyła, A. (2021). Satysfakcja, sentyment, stabilizacja. O wybranych aspektach przywiązania mieszkańców do miasta. W: M. Dziekanowska, B. Szczepańska (red.), *Społeczności lokalne w procesach przemian* (s. 122–139). Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.
- Michalska-Żyła, A., Brzeziński, K. (2018). Poziom i uwarunkowania identyfikacji mieszkańców z miastami poprzemysłowymi. *Roczniki Nauk Społecznych*, (4) 46, 125–145.
- Mierzejewska, L. (2017). Małe jest piękne, duże może więcej – o pewnych wehikułach rozwoju w skali regionalnej i lokalnej. *Studia KPZK*, 177, 54–97.
- Nowak, K. (2020). *Wykorzystanie narzędzi komunikowania internetowego w gminach województwa małopolskiego*. Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej.

- Nózka, M. (2020). Praktykowanie wspólnoty zamieszkania: wytwarzanie przynależności do miejsca i ludzi w praktykach gospodarowania przestrzenią osiedlową. W: M. Dudkiewicz, B. Lewenstein, A. Winiarska (red.), *Wielkomiejskie wspólnoty. Trwałość i zmiana* (s. 41–59). Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ossowski, S. (1966). *Więź społeczna i dziedzictwo krwi. Dzieła*, t. 2. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ossowski, S. (1983). *O osobliwościach nauk społecznych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pasikowski, S. (2018). Walidacja Skali Wizerunku Miejscowości – pierwsza faza badań. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 31 (1), 87–102.
- Podedworna, H. (2013). Aktywizacja, kooperacja, współpraca: blaski i cienie. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 44, 11–24.
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (przeł. J. Szacki). Kraków: Znak.
- Purgat, A., Reszel, R. (1997). *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*. Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
- Safjan M., Bosek, L. (red.) (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sakson, A. (2006). Tożsamość lokalna i regionalna współczesnych mieszkańców byłych Prus Wschodnich. *Przegląd Zachodni*, 1, 221–224.
- Sekuła, A. (2001). Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej – zarys problemu. *Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej*, 588, 89–95.
- Sekuła, A.E. (2009). *Po co Ślązakom potrzebny jest naród? Niebezpieczne związki między autonomią i nacjonalizmem*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Sierocińska, K. (2011). Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar, typy. *Studia Ekonomiczne*, 1 (68), 69–86.
- Słania, B. (2011). Aspołeczność lokalna? Przemiany więzi społecznych na przykładzie dzielnicy Ksawera w Będzinie. *Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa*, 2, 90–101.
- Sługocki, J. (2020). Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego. Perspektywa 30 lat doświadczeń. *Samorząd Terytorialny*, 4, 64–71.
- Skrzypiec, R. (2002). *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*. Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE.
- Skubiak, B. (2018). Narzędzia wzmacniania lokalnych społeczności na obszarach problemowych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 537, 85–91.
- Starosta, P. (1995a). Kształtowanie się wiejskich i małomiasteczkowych zbiorowości lokalnych w Polsce. *Przegląd Socjologiczny*, 44, 53–60.
- Starosta, P. (1995b). *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe społeczności lokalne a wzory porządku makrospołecznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Starosta, P. (red.) (1995c). *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne. Studia i szkice socjologiczne dedykowane profesorowi Wacławowi Piotrowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Starosta, P., Frykowski, M. (2005). Kapitał społeczny na terenie województwa łódzkiego. W: K. Gorlach, G. Foryś (red.), *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*. (s. 79–106). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Starosta, P., Frykowski, M. (2008a). Typy kapitału społecznego i wzory partycypacji obywatelskiej w wiejskich gminach centralnej Polski. W: M.S. Szczepański, T. Nawrocki, K. Bierwiazzonek (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów* (s. 231–263). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Starosta, P., Frykowski, M. (2008b). Kapitał społeczny i jego użytkownicy. *Przegląd Socjologiczny*, 57 (1), 31–62.
- Styk, J. (1993). *Chłopski świat wartości*. Włocławek: Wydawnictwo Duszpasterstwa Rolników.
- Suliborski, A., Kulawiak, A. (2016). Niewykorzystany potencjał kultu religijnego miejscowości wiejskiej. Przykład Świnic Warckich w województwie łódzkim. *Studia Obszarów Wiejskich*, 44, 109–124.
- Surmacz-Wybrańczyk, M. (2017). Zasoby lokalne jako potencjały rozwoju lokalnego w dokumentach strategicznych na przykładzie wybranych gmin wiejskich województwa śląskiego. *Studia Obszarów Wiejskich*, 46, 99–115.
- Styk, J. (1999). *Chłopi i wieś polska w perspektywie socjologicznej i historycznej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Synak, B. (2003). Małe ojczyzny w globalnej wiosce. W: R. Piekarski, M. Graban (red.), *Globalizacja i my. Tożsamość lokalna wobec trendów globalnych* (s. 245–258). Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”.
- Szczepańska, M. (2018). Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, różnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 64, 105–119.
- Szczepański, M., Nawrocki, T., Bierwiazzonek, K. (red.) (2008). *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Szczepański, M., Śliz, A. (red.) (2006). *Kapitały: ludzie i instytucje. Studia i szkice socjologiczne*. Tychy–Opole: Śląskie Wydawnictwa Naukowe.
- Szpyt, M. (2013). Wieś w badaniach przedstawicieli polskich szkół socjologicznych po 1989 r. *Rzeszowskie Studia Socjologiczne*, 2, 97–127.
- Sztando, A. (2017a). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Sztando, A. (2017b). Lokalna i ponadlokalna polityki rozwoju lokalnego – istota, rodzaje i spójność. *Roczniki Nauk Społecznych*, 45 (1), 25–52.
- Theiss, M. (2007). *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Tobiasz-Lis, P. (2016). Uwarunkowania rozwoju a wizerunek miasta. Przykład Łodzi. *Barometr Regionalny*, 14 (2), 85–94.
- Tobiasz-Lis, P., Wójcik, M. (2013). Evaluating and Interpreting the City Using a Photo Projective Method. The Example of Łódź. *Geographia Polonica*, 86 (2), 137–152.

- Obracht-Prondzyński, C. (2002). *Kaszubi – między dyskryminacją a regionalną podmiotowością*. Gdańsk: Instytut Kaszubski.
- Walczak-Duraj, D. (2008). Potencjał i specyfika kapitału społecznego kobiet funkcjonujących w środowisku wiejskim. *Przegląd Socjologiczny*, 57, 105–134.
- Wierzbicki, Z. T. (1973). Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych. W: Z. T. Wierzbicki (red.) *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych* (s. 17–73). Wrocław: Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, Ossolineum.
- Wnuk-Lipiński, E. (1996). *Demokratyczna rekonstrukcja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wnuk-Lipiński, E. (2004). *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodo-*
we. Kraków: Znak.
- Wolski, A. (2016). Społeczność lokalna w objęciach globalizacji. W: D. Chojecki, E. Pierzchała, J. Wróblewska-Jachny (red.), *Tradycje i przyszłość badań nad społecznościami lokalnymi w naukach społecznych*. Racibórz: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu.
- Zagała, Z. (2008). Kapitał społeczny: jedna kategoria pojęciowa – wiele kontrowersji. W: M. S. Szczepański, K. Bierwaczonek, T. Nawrocki (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów* (s. 29–44). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Zajda, K. (2017). Bricolage w wykorzystaniu zasobów społecznych wsi. Relacja między zasobami społecznymi obszarów partnerstw a kapitałem społecznym lokalnych grup działania z województw o odmiennych tradycjach społecznikowskich. *Studia Obszarów Wiejskich*, 46, 117–129.
- Zuzańska-Żyśko, E. (2013). Koziegłowy – miasto sukcesu gospodarczego. *Studia Ekonomiczne*, 144, 109–121.
- Żak, M. (2019). Więzi społeczne na obszarach wiejskich oraz aktywność obywatelska. W: J. Sawicka (red.), *Rynek pracy na obszarach wiejskich Mazowsza – perspektywa gender*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.
- Żukowski, T. (2007). Kapitał społeczny w Polsce lokalnej. Przestrzenne zróżnicowanie na początku XXI w. W: E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*. (s. 47–60). Warszawa: Collegium Civitas Press.

Mikołaj Lewicki

ROZDZIAŁ 4

Grupy interesu na poziomie lokalnym – powstawanie, artykulacja i ich znaczenie dla wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych

Wprowadzenie. Zarys problematyki

Współczesne samorządy podlegają wielowymiarowej zmianie, a o jasnej konsolidacji ładu instytucjonalnego, szczególnie relacji łączących poziomy rządzenia, czyli między krajowym, regionalnym i lokalnym wymiarem polityk i życia politycznego, raczej nie może być mowy. Zmiany – oprócz porządku instytucjonalnego – dotyczą materialnych i normatywnych wymiarów działań rozmaitych grup, które uczestniczą w zmianie. Sama zmiana generuje zaś konflikt między już istniejącymi regułami działania a tymi, które pojawiają się jako nowe. Rozmaite konflikty – wokół sprzecznych reguł i norm, wokół interpretacji tych reguł czy wreszcie wokół braku reguł lub łamania – sprawiają, że w społecznościach lokalnych ujawniają się sprzeczne interesy.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest wskazanie, w jaki sposób w społecznościach lokalnych w Polsce są artykułowane interesy zbiorowe oraz pojawiają się grupy interesu. Działalność grup interesu w wymiarze lokalnym ujawnia napięcia między wartościami i celami rozwojowymi gmin czy powiatów – np. między ochroną zasobów publicznych a przedsiębiorczością czy między inwestycjami gospodarczymi a komfortem życia mieszkańców obszaru, na którym pojawia się inwestycja. To sprawia, że relacje łączące grupy interesu z samorządem ogniskują ważne procesy koordynacji społecznej i instytucjonalnej, z jednej strony wskazujące na mechanizmy zmiany i oporu

wobec niej, z drugiej – ujawniające trwanie układów władzy niezależnie od zmieniających się warunków prawnych, konfiguracji partii i ich programów, poparcia dla nich oraz frekwencji w wyborach lokalnych.

Cele i zakres analizy

W niniejszej analizie przyjmuję, że formowanie grupowych interesów jest ważne dla zrozumienia dynamiki, natury i rezultatów działań mieszkańców (obywateli) w lokalnej sferze publicznej.

Potocznie termin „interes” przeciwstawiany jest często altruizmowi lub dobru wspólnemu, a „grupy interesu” odwołują się do pejoratywnie kojarzonych zakulisowych procesów, które zazwyczaj kończą się niesprawiedliwym podziałem dóbr. Artykulacja, osiąganie celów zgodnych z interesem grup i samo pojęcie „grupy interesu” są przeciwstawiane społeczności lokalnej. To nieco uproszczona społeczna reprezentacja pojęć kluczowych dla niniejszej analizy: interesu i grupy interesu (Trutkowski 2007).

Poniższa analiza, skupiająca się przede wszystkim na sytuacjach wyłaniania się i artykulacji interesów oraz ujawniania się grup interesu, z jednej strony ma wyjaśnić zróżnicowanie i znaczenie tych reprezentacji. Z drugiej zaś ma pokazać, że pojęcie „grupy interesu” odwołuje się do perspektywy zakładającej, że naturą procesów społecznych jest ścieranie się interesów, ich wyłanianie i uzgadnianie, w równej mierze przez współpracę co przez konflikt. Na ogół jednak, gdy mówiono o grupach interesu, koncentrowano się na „grze władzy”, czyli konfiguracji elit w demokracjach przedstawicielskich, w których głosowanie to raczej wybór jednej z elit niż partycypacja obywateli w podejmowaniu decyzji (Dahl 1961; Mills 1956).

Niniejsza analiza dotyczy ujawnionych formalnych i nieformalnych działań rozmaitych grup. Jej podstawę stanowi z jednej strony literatura poświęcona grupom interesu, z drugiej – materiały źródłowe zebrane po to, by uchwycić główne wymiary różnicujące naturę i przejawy obecności grup interesu w społecznościach lokalnych. Nie jest to analiza badań, które byłyby reprezentatywne w skali ogólnopolskiej. Nie roszczę sobie także pretensji do stworzenia pełnego, systemowego przeglądu możliwych artykulacji interesów lub typów grup interesu. Takie systematyzacje mają swoje wady, ponieważ starają się zinwentaryzować albo przedmiot, o który toczy się gra, albo formę organizacyjną grupy interesu. W pierwszym wypadku chodzi przede wszystkim o typy zasobów i przypisanie im najbardziej charakterystycznych grup interesu (np. ekolodzy i przedsiębiorstwa w konfliktach wokół zasobów naturalnych, deweloperzy i mieszkańcy w konfliktach wokół

inwestycji budowlanych i zagospodarowania przestrzennego). W tym drugim kluczowymi wymiarami są stopień formalizacji grupy oraz jej bliskość wobec ośrodków decyzyjnych.

Wyłania się stąd jedno z podstawowych pytań związanych z teoriami i analizami grup interesu, mianowicie o **warunki, w których grupy obywateli działają na rzecz dobra wspólnego**. Czy działanie w grupach sprzyja partykularyzmom, czy też pozwala wzmocnić artykulację, a przede wszystkim wpływ obywateli na proces decyzyjny dotyczący ogółu? W *Logice działania zbiorowego* Mancur Olson ([2012] 1965) wskazywał, że logika działań wspólnych opiera się na indywidualnych preferencjach: ludzie angażują się w działania, które mają zmierzać do osiągnięcia dobra wspólnego, o ile czytelne są dla nich własne korzyści. To działanie jest racjonalne i przewidywalne. Dlatego można zaprojektować instytucje, które zapewniając zyski jednostkom, utrzymują logikę dóbr publicznych. Teoria Olsona została jednak skrytykowana w obrębie nauk ekonomicznych. Okazało się bowiem, że obok preferencji zorientowanych na własne korzyści równie istotne mogą być motywacje związane ze współpracą, z zaangażowaniem w to, co wspólne, oraz przekonanie, że to, co osiągnie grupa, będzie korzystniejsze niż działanie indywidualne (Rasmussen 2014; Knoke 2000). Potwierdziły te zjawiska badania z zakresu psychologii, procesów grupowych czy zarządzania (Hartley 2000).

Zarówno w naukach politycznych, jak i w socjologii grupy interesu nie muszą więc być kojarzone z zakulisowymi działaniami ani jawnymi manifestacjami, które kończą się dominacją tego, co partykularne, nad tym, co wspólne i uniwersalne. **Chodzi raczej o to, jak logika działania grupowego może ułatwiać lub blokować podejmowanie decyzji o tym, co wspólne. Analiza grup interesu obejmuje więc zarówno to, jak działają grupy, jak i relacje między partykularnym a tym, co wspólne.** Pierwsza kwestia dotyczy tego, jak sprawić, by działanie grupowe wzmocniało integrację i współpracę między obywatelami, druga zaś tego, kiedy działanie grupowe może sprzyjać interesowi ogólnemu. Dodajmy od razu, że – jak pokazują analizy konfiguracji interesów – o integracji i współpracy decydują często konflikt i ścieranie się przeciwstawnych interesów, nie zaś ciągłe ustalanie tego, czym jest wspólne dobro.

Podsumowując: grupą interesu będę w tej analizie określał zrzeszenie mieszkańców lokalnej społeczności (gminy lub powiatu), które zostaje zmobilizowane przez identyfikację wspólnych znaczeń – na ogół wspólnych celów lub wspólnej tożsamości. Mobilizacja ta może nastąpić także za sprawą istniejących więzi. Taka grupa artykułuje wobec samorządowej władzy roszczenia i/lub postulaty zmierzające do spełnienia jej oczekiwań. Grupowość

w tym ujęciu należy rozumieć szeroko – jako formę skoordynowanej zbiorowej aktywności, w której pojawia się wymiar tożsamościowy („my”). Chodzi tu o wspólne działanie, które niejednokrotnie organizowane jest w sposób sformalizowany, a jego celem jest zmiana lokalnego prawa lub norm dotyczących dystrybucji publicznych zasobów bądź zarządzania nimi na poziomie lokalnym. Grupą interesu nie będzie więc partia, ale nie będą nią też jedynie sformalizowane organizacje. Aby zrozumieć to, co na ogół staje w centrum analizy grup interesu – ich wpływ na lokalną politykę – należy skoncentrować się na rozmaitych formach mobilizacji oraz legitymizacji działań grupowych, ponieważ nie tylko sam wpływ na decyzje, ale także np. legitymizacja własnych celów lub wartości jako kwestii publicznej mogą tu być rozumiane jako wywieranie wpływu na lokalną polityczność.

Polska literatura przedmiotu

W polskiej literaturze przedmiotu wciąż pokutuje normatywnie zorganizowany podział, który sięga formułowanych w latach 90. XX stulecia socjologicznych analiz wyjaśniających transformację. Pojawiło się wówczas rozróżnienie na wartości i interesy. Dobrą ilustracją tego, jak funkcjonowała ta różnica, jest analiza Edmunda Wnuk-Lipińskiego, który stawia tezę o tym, że do upadku PRL-u główna oś podziałów społecznych była organizowana przez wartości, po 1989 r. zaś przez interesy. Wartości skupiały różne grupy społeczne i zawodowe w opozycji wobec władzy – różnice w interesach rozmaitych grup były drugorzędne. Dopiero po upadku PRL-u interesy ujrzały światło dzienne. Definiowane są zazwyczaj jako dążenie do zaspokojenia własnej potrzeby. W wypadku grup interesu domyślnie można uznać, że chodzi o rodzaj zagregowanych potrzeb, podobnych lub wspólnych dla określonej grupy. Jednocześnie grupy interesu są niejako ekwiwalentem klas:

Etatystyczna i scentralizowana gospodarka komunistyczna doprowadziła do atrofii struktury klasowej (w Weberowskim tego słowa rozumieniu). W konsekwencji, zamazaniu uległy interesy klasowe, a na ich miejscu pojawiły się różnorodne interesy grupowe; były to po części interesy integralnie powiązane z systemem (np. przywileje branżowe, pewność zatrudnienia), a po części – interesy wynikające z niewydolności systemu (np. dostęp do deficytowych dóbr i usług, czy zajmowanie uprzywilejowanej pozycji w scentralizowanym systemie dystrybucji środków) i wreszcie – interesy „żerujące” na systemie (np. interesy drobnych właścicieli powiązanych z nomenklaturą partyjną, i mających dzięki temu pozycję monopolisty na lokalnych rynkach, czy interesy „powracających

zza granicy”, przechwytyjących część dotacji państwa do deficytowych dóbr i usług). Wszystkie te interesy charakteryzowały się nie tylko tym, że były na ogół niejawne, ale także tym, że nie były legitymizowane ani w sensie formalnym, ani też w sensie społecznym (Wnuk-Lipiński 1990, s. 17).

W cytowanej analizie to grupy interesu, identyfikujące się nie tylko przez takie wyznaczniki wspólnej tożsamości jak zawód czy miejsce zamieszkania, ale także przez związki nieformalne, powstałe w PRL-owskiej „szarej strefie” i gospodarce „załatwiania”, zaczynają pełnić funkcję głównego motoru relacji społecznych. A ponieważ interesy są z definicji partykularne, w opisie zaś – przeciwstawione wartościom, grupy interesu zostają w takiej perspektywie zidentyfikowane z partykularyzmem i dziedzictwem rozmaitych układów.

Podobnie definiuje grupę interesu Piotr Gliński, zestawiając ją z działalnością organizacji pozarządowych: „[Interes to] stan rzeczy, który zaspokaja bezpośrednio, krótkoterminowe potrzeby grupy (organizacji), bez uwzględniania innych, szerszych, dominujących czy głębszych, potrzeb własnych, a także interesów i potrzeb innych grup i ludzi” (Gliński 2006, s. 10).

Z kolei Marek Ziółkowski zwraca uwagę na to, że takie grupy pojawiają się w nowoczesnych społeczeństwach, w których jednostki, na skutek świadomej i autonomicznej identyfikacji własnych interesów, starają się znaleźć jak najbardziej korzystne formy ich zaspokajania. Także w tej perspektywie „interes jest celem uznawanym za korzystny”, a „dążenie do realizacji interesu związane jest z orientacją hedonistyczną, utylitarystyczną, instrumentalną” (Ziółkowski 1999, s. 123). W ramach powyższej argumentacji w analizach pojawiają się przeciwstawienia interesu i grupy interesu – jako zinstytucjonalizowanej formy podążania za tym, co pragmatyczne i partykularne – wartościom i dobru ogółu (Ziółkowski 2012). Implikuje to ramowanie takich grup jako podmiotów, które są przeciwstawiane interesowi publicznemu i których aktywności – skierowane pragmatycznie na osiąganie celów – są domyślnie traktowane jako formy działania instrumentalnego. W tym układzie badanie grup interesu pełni funkcję demaskatorską. Co jednak warto podkreślić, taka perspektywa implikuje „socjologię śledczą”, czyli badania, które wykażą nieformalne, niejawne powiązania w konkretnych układach społecznych, a następnie będą argumentować za ich powszechnością i dalekim zasięgiem. Dodatkowo w literaturze, która podąża podobnym tropem co wspomniana na początku analiza Wnuk-Lipińskiego, interes łączony jest z przywilejami, które z kolei są synonimem nieuzasadnionych przewag zakorzenionych w epoce PRL-u. Stąd już tylko krok do definicji grup interesu jako nieformalnych układów, które prowadzą do korozji instytucji.

Wątek ten jest wyraźnie obecny w literaturze socjologicznej dotyczącej transformacji. Grupy interesu są pojmowane jako aktorzy zmierzający do realizacji interesu partykularnego kosztem zbiorowego, ich działania cechuje dwoistość – jedne są fasadowe, inne zaś ukryte, zakulisowe. Chodzi tu np. o uprzywilejowany dostęp do publicznych zasobów, w tym także do informacji istotnych dla zdobycia przewagi nad innymi ubiegającymi się o publiczne zasoby (Ziółkowski 2000; Mokrzycki, Rychard, Zybertowicz 2002; Zybertowicz 2005; Krasnodębski 2003; Śpiewak 2005; Tittenbrun 2007). Grupy interesu są więc domyślnie rozumiane jako uprzywilejowane lub traktowane tak, jakby wykorzystywały słabości systemowe – organizacyjne (legislacja i reguły formalne) oraz administracyjne (regulacja i egzekucja). Warto podkreślić, że w tej perspektywie nie pojawia się żadna systematyczna analiza, która potwierdzałaby tę logikę na podstawie solidnego materiału empirycznego, nie zaś doniesień prasowych czy prowadzonych *ad hoc* badań jakościowych (por. Zybertowicz 2002).

Z innej perspektywy badano zorganizowane interesy grupowe, które dotyczą dialogu społecznego. Analizy jego dynamiki i rezultatów dotyczą przede wszystkim dialogu trójstronnego, odbywającego się w sformalizowany sposób i prowadzonego przez organizacje „branżowe” i rząd. Będzie tu więc mowa o interesach grupowych, które nie są związane z grupami interesu, rozumianymi jak wyżej. Domyślnie przyjmuje się przy tym, że artykulacja partykularnych interesów („branżowych”) jest uprawniona w jasno określonej i wyraźnie wyznaczonej sferze stosunków przemysłowych lub w szerszej rozumianej sferze gospodarczej. W tej perspektywie, jeśli pojawia się kontekst lokalny, to jedynie jako przestrzennie ograniczony wariant procesów, które występują w skali ogólnopolskiej. W polskiej literaturze zestawia się niekiedy dialog społeczny z dialogiem obywatelskim, traktowanym jako komplementarna forma demokracji deliberatywnej, mająca zinstytucjonalizowane formy (rady pożytku publicznego na poziomie województw).

Z kolei w perspektywie skupionej na artykulacji interesów jako elemencie procesu demokratycznego chodzi właściwie wyłącznie o jednostki i ich preferencje wyrażane przez partycypację w demokratycznych formach polityczności – wyborach, protestach czy w rozmaitych ciałach przedstawicielskich (Długosz, Wygnański 2005). Blisko stąd do podejścia, które – choć uwzględnia wymiar instytucjonalizacji artykulacji interesów – ma dotyczyć działań definiujących społeczeństwo obywatelskie. Mowa więc o organizacjach pozarządowych, które osiągają swoje cele w ramach ustalanych reguł dystrybucji zasobów publicznych oraz w odniesieniu do sfery publicznej – gdzie obywatele artykułują swoje oczekiwania wobec przede wszystkim władzy lokalnej i z punktu widzenia lokalnych społeczności.

Wspomniane perspektywy można więc podzielić na zanurzone w normatywnym modelu demokracji partycypacyjnej jako ładzie, w którym aktywne są jednostki bądź organizacje pozarządowe stojące wobec władzy i na takie, które mówiąc wprost o grupach interesu, traktują je jako problem, wyzwanie dla rozwoju demokracji. Te pierwsze mówią o dialogu (społecznym i obywatelskim) oraz partycypacji, właściwie zupełnie pomijając kwestię tego, w jakiej mierze organizacje pozarządowe lub inne inicjatywy obywatelskie mogą realizować partykularne interesy, oraz tego, jakie inne formy grupowej aktywności można by zaklasyfikować jako działalność grup interesu. W tych drugich chodzi przede wszystkim o ujawnienie nieuniwersalnego charakteru roszczeń i wskazanie potencjalnego zagrożenia instrumentalizacji najwyższych wartości, takich jak dobro wspólne. Analizy grup interesu były dotąd – poza wyjątkami, które opiszę poniżej – traktowane jako drugorzędne dla diagnozy stanu demokracji, form partycypacji czy polityczności, zwłaszcza gdy chodziło o poziom społeczności lokalnych i samorządów.

Metoda analizy

W polskiej literaturze przedmiotu brakuje nie tylko systematycznego badania wpływu grup interesu i ich kształtowania się, szczególnie w sformalizowane organizacje, ale także studiów przypadku, zwłaszcza z poziomu społeczności lokalnych. Można postawić tezę, że jedną z ważnych przyczyn takiego stanu rzeczy był opisany powyżej podział na interesy i wartości. Badacze zbiorowej aktywności obywateli skupili się na organizacjach pozarządowych, idei społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowaniu dialogu obywatelskiego, używając do tego języka bliższego „kulturze współpracy”.

W analizach społeczeństwa obywatelskiego domyślnie przyjmowano, że chodzi o orientację na wartości, a nie na interesy, w centrum uwagi zaś paradoksalnie stały jednostki – obywatele lub organizacje pozarządowe. W wypadku obu podmiotów analizy przyjęto, że to współpraca jest pożądanym i naturalnym *modus operandi*, niejako ignorując wymiar konfliktu wokół ograniczonych zasobów, rywalizację o nie i o reguły ich dystrybucji. Język interesu pozostał jakby na peryferiach i miał dotyczyć – używanych raczej anegdotycznie – odniesień do sfery gospodarczej.

Dlatego w literaturze analizującej funkcjonowanie grup w wymiarze lokalnym pisze się albo o działalności organizacji pozarządowych (szeroko rozumianych, obejmujących także podmioty uczestniczące w dialogu społecznym), albo o interesach biznesu. Istnieją analizy, które odwołują się do kategorii interesu grupowego, ale często nie problematyzują tego pojęcia lub

pozostawiają jego problematyzację na poziomie definicji (Oświęcimski 2012; Makowski 2018).

W niniejszym opracowaniu przyjmuję, że skoro organizacje pozarządowe mogą być grupami interesu, koncentracja na ich działalności oraz wymiarze instytucjonalnym i sposobach formalizacji dialogu obywatelskiego jest ważna, jeśli spojrzeć się na nią właśnie z perspektywy funkcjonowania grup interesu.

Wskazuje to drugą kluczową lukę w literaturze. Brakuje mianowicie analiz działalności grup innych niż tworzone przez mieszkańców-obywateli, którzy uczestniczą w dialogu obywatelskim albo w mniej sformalizowanych formach wpływu na decyzje samorządów. Mając świadomość tych ograniczeń, w niniejszej analizie skupiam się na tych ustaleniach i dostępnych źródłach, które przedstawiają obecny stan badań.

Analiza formowania, mobilizacji, artykulacji i wpływu grup interesu została tu przeprowadzona według logiki stopnia sformalizowania i zinstytucjonalizowania ich działalności. Zaczyna się od rekonstrukcji badań dotyczących konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego jako najbardziej usankcjonowanych w przepisach mechanizmów wyrażania grupowych interesów. Wskazuję, dlaczego koncentracja na postawach jednostek może być ograniczona, gdy bada się skłonność do aktywności obywatelskiej, partycypacji w procesach decyzyjnych i budowania więzi lokalnych. Zwracam uwagę także na to, że wbrew dominującemu podejściu organizacje pozarządowe można uznać za grupę interesu. Jednocześnie tylko w ograniczonym zakresie analizuję bogatą literaturę poświęconą dialogowi społecznemu w Polsce. Są ku temu dwa powody. Pierwszy wynika z tego, że choć na poziomie ogólnopolskim z pewnością dialog obywatelski należy odróżniać od dialogu społecznego, podkreślając silne umocowanie tego drugiego w procesie podejmowania decyzji na poziomie ogólnokrajowym, to na poziomie lokalnym deficyty partycypacji organizacji, które brałyby udział w dialogu społecznym, zdają się bardzo podobne, by nie powiedzieć – tożsame z deficytami dialogu obywatelskiego. Wskazuję ograniczenia modelu, który zbudował w gruncie rzeczy silne umocowanie prawne i formalne dla partycypacji organizacji w konsultacjach regulacji, również na poziomie regionalnym. W ujęciu formalnym i prawnym przedstawiam ponadto kwestię relacji międzysektorowych, zinstytucjonalizowanych w postaci Lokalnych Grup Działania (LGD). Analiza tych formalnych procesów prowadzi automatycznie do koncentracji na niejako konkurencyjnych, nieformalnych powiązaniach między grupami interesu a samorządem. W literaturze określane są one mianem układów klientelistycznych.

Następnie, odwołując się do tekstów dotyczących ruchów protestu, skupiam się na początkowo nieformalnych działaniach, które jednak w przeciwieństwie do układów klientelistycznych są oparte na publicznej artykulacji interesów. Relacje i komunikacja z władzą samorządową bazują tu raczej na relacjach publicznych, a nie osobistych czy prywatnych. Odwołania do literatury koncentrującej się na proteście i genezie grup powstałych na jego bazie pozwalają zwrócić uwagę na dynamikę mobilizacji społecznej tworzącej grupy interesu. Z kolei analiza dynamiki protestów i relacji obywateli z samorządami pozwala dostrzec wyraźniej dwa podstawowe wymiary badania wpływu grup interesu: z jednej strony wymiar bezpośrednich decyzji lub relacji między grupami a władzą, z drugiej – wpływu pośredniego, związanego z dyskursem i ramami znaczeniowymi, w których nawiązywane są relacje między władzą samorządową a społecznościami lokalnymi.

Grupy interesu są tu analizowane w trzech podstawowych wymiarach: norm i wartości, które umożliwiają tworzenie grup, podzielanych znaczeń, sposobu ich zorganizowania, a także instytucjonalizacji grup interesu. Znaczna część poniższej analizy jest poświęcona temu, jak można ujmować wpływ grup interesu na lokalną polityczność.

Dialog obywatelski jako instytucjonalizacja relacji między grupami interesu

Jak zaznaczyłem na wstępie, organizacje pozarządowe, jako „stowarzyszenia” w ujęciu de Tocqueville’a, miały skupiać wyobrażenia obywateli zainteresowanych urządzaniem tego, co publiczne. Identyfikacja organizacji pozarządowej jako grupy interesu nie była więc do tej pory obecna w analizach i dyskusjach o ich roli w życiu społeczności lokalnych. Przyjmując zaproponowaną powyżej definicję grup interesu, możemy założyć, że w sytuacji gdy organizacje artykułują roszczenia bądź oczekiwania wobec władzy samorządowej nie na zasadzie kontraktu na usługi, lecz w imię zmiany bądź obrony reguł, pełnią one funkcję grupy interesu.

Drugim ważnym wymiarem jest pytanie o to, jak działają zinstytucjonalizowane, czy raczej sformalizowane, mechanizmy, które miały dać organizacjom pozarządowym uprawnienia i formę artykulacji tych oczekiwań wobec władzy. Chodzi tu o dialog obywatelski, który po 2003 r. przybrał formę sformalizowanych na poziomie samorządów reguł konsultacji.

O tym, że artykulacja oraz działania wspólne obywateli mają często charakter spontaniczny i są podejmowane *ad hoc*, mogą świadczyć dane z badań partycypacji w konsultacjach społecznych (kolejne edycje badań trzeciego sektora przeprowadzane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor). Własna aktywność,

wspólny protest, działania podejmowane przez wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię to formy obywatelskiego uczestnictwa, które – poza udziałem w wyborach – są wskazywane jako częstsze niż uczestnictwo w organizacjach pozarządowych czy w procesach konsultacji społecznych (Charycka, Gumkowska 2018, s. 59–60). Z kolei dane dotyczące tego, kogo obywatele identyfikują jako reprezentanta ich interesów, wskazują, że wiara w personalny wpływ, a więc w to, kto może wyrażać i wspierać interesy jednostki, przeważa nad wiarą we wpływ organizacji (pozarządowych, ale także związków zawodowych, organizacji branżowych, grup sąsiedzkich) (Celiński *et al.* 2011, s. 112–115). Wyniki wskazują, że bardziej ufa się wójtowi, burmistrzowi – czy szerzej włodarzowi – lub radnym niż organizacjom pozarządowym.

Po drugie, aktywność obywatelska dotyczy przede wszystkim jednostek (np. udziału w wyborach, interwencji w urzędzie), a w znacznie mniejszym stopniu działań kolektywnych, takich jak udział w pracach organizacji, która ma reprezentować interes jednostki, czy przynależności do grupy obywateli identyfikujących wspólną sprawę np. w formie protestu wobec decyzji urzędu czy też w formie inicjatywy mającej podnieść komfort życia w okolicy. Dane te tylko potwierdzają intuicje i rozpoznania sugerujące, że działanie kolektywne wiąże się albo z sytuacją konfliktu – rozpoznawania wspólnych interesów w sytuacji zagrożenia – albo dość konkretną i specyficzną kwestią.

Dobłą wskazówką na temat tego, co skłania grupy do zajmowania stanowisk, są badania dotyczące konsultacji społecznych (Celiński *et al.* 2011). Choć to najbardziej zinstytucjonalizowana forma wpływu (grup) obywateli na decyzje i regulacje samorządowe, jest ona dobrym znacznikiem aktywności grup interesu, ponieważ jest to właśnie ten rodzaj aktywności, w którym „prywatne interesy” stają się publicznymi postulatami. Nieco upraszczając: konsultacje pokazują, że ci, którzy biorą w nich udział, najczęściej są zainteresowani tym, co dla nich najbliższe. Przedsiębiorcy uczestniczą w konsultacjach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentów dotyczących rynku pracy, organizacje pozarządowe zaś odnoszą się do sfer, w których ich aktywność w relacji do samorządu jest szczególnie dla nich istotna (chodzi tu zwłaszcza o programy współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi i strategię rozwiązywania problemów społecznych, w nich bowiem często jest definiowany potencjalny udział organizacji w realizacji polityk – usługi zamawiane i zlecane przez placówki podległe samorządowi). Nie wiemy, czy podczas konsultacji organizacje pozarządowe zgłaszały uwagi i propozycje zmian ani jakiego rodzaju uzasadnienia się w nich pojawiały. Niemniej jednak dane te świadczą o tym, że w wypadku konsultacji silniejsze zainteresowanie przejawiają te grupy interesu, dla których dokumenty

projektujące lub sankcjonujące politykę publiczną są istotne ze względu na dostęp do publicznych zasobów. Dokumenty takie jak strategie gmin czy powiatów, a przede wszystkim ich budżety pozostają właściwie zupełnie poza polem zainteresowania zarówno pojedynczych obywateli, jak i grup (Celiński *et al.* 2011, s. 125–135).

Można zatem powiedzieć, że na poziomie artykulacji źródłem działań grupowych jest raczej zidentyfikowany interes partykularny, a nie to, co odnosi się do całej społeczności lub definiuje jej ważne wymiary (zasoby, wartości i cele). Wyraźnie widać to na przykładzie inicjatyw zmierzających do ochrony stanu posiadania lub krytykujących podjęte bądź planowane decyzje samorządów, związane przede wszystkim z inwestycjami (zarówno prywatnymi o większej skali, jak i publicznymi). Aktywność grupową mieszkańców notujemy zatem raczej w gminach wiejskich albo w nieformalnych działaniach, a nie w procesach konsultacji. Tego typu inicjatywy powstają często *ad hoc*, mają dobrze zidentyfikowany cel i na ogół pewną definicję sytuacji kryzysowej; chodzi zatem o decyzje samorządów naruszające stan posiadania lub komfort mieszkańców, których decyzje te dotyczą.

Zanim przejdę do analizy inicjatyw mniej sformalizowanych, chciałbym się skupić na bardziej zinstytucjonalizowanej formie artykulacji interesów organizacji, jaką miał stać się w Polsce dialog obywatelski. W wąskim ujęciu chodzi tu o dialog, konsultacje, a częściowo także wpływ organizacji pozarządowych na miejscowe prawo oraz dystrybucję zasobów. W ujęciu nieco szerszym dialog obywatelski miał służyć dyskusji o celach i wartościach społeczeństwa *en gros*. Jak twierdzi Marek Rymśa (2007, s. 8): „[...] istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesu podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych dotyczących bezpośrednio tychże obywateli”.

Była to więc wizja dialogu, który przekracza ograniczenia procesów politycznych organizowanych przez partie. Analizy i diagnozy ewolucji dialogu obywatelskiego pozwalają wskazać przynajmniej trzy fazy jego funkcjonowania: przed 2003 r., w latach 2003–2017 i po 2017 (ewentualnie po 2015 r.). Pierwszy z tych okresów byłby zdominowany przez dyskusję wokół idei społeczeństwa obywatelskiego tworzonego oddolnie, spontanicznie i niejako obok życia politycznego. Początek drugiego okresu wiąże się z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która „stworzyła podstawy współpracy i partnerstwa między organizacjami pozarządowymi

i władzami wszystkich szczebli” (Misztal 2020, s. 330). Jest to okres, gdy organizacje pozarządowe miały znaleźć prawnie usankcjonowane miejsce i funkcję w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną właściwie wszystkich szczebli. Planowano także, że rady pożytku publicznego i komisje dialogu obywatelskiego staną się ciałami głównie konsultacyjnymi, które wspólnie wyznaczałyby kierunki rozwoju społeczności. Jednocześnie byłyby to instytucje reprezentujące cały tzw. trzeci sektor.

Kwestie zarówno realności i jakości konsultacji, jak i reprezentatywności komisji były jednak krytykowane (Misztal 2020; Furdzik 2018; Jasiecki 2015; Podgórska-Rykała, Kępa 2020), głównie ze względu na powierzchowność. Niektórzy twierdzili, że miały one pozorny charakter, a ideał integracji i wzmocnienia organizacji pozarządowych pozostawał niezrealizowany. Jak sugeruje Magdalena Furdzik – co prawda w odniesieniu do procesów odbywających się tylko w Krakowie – rozwiązania prawne i formalne nie zastąpiły ani nie wytworzyły kultury współpracy, a przede wszystkim nie doprowadziły do podmiotowego traktowania organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych dotyczących sektora publicznego. Owszem, powołane instytucje działały, ale skala ich aktywności, a przede wszystkim ich wpływ na ostatecznie przyjmowane rozwiązania okazały się niewielkie.

Warto zacząć od banału. Samo stworzenie ram regulacyjnych nie implikuje realizacji ideałów za nim stojących: współpracy, upodmiotowienia społeczeństwa i stworzenia mechanizmów partycypacyjnych na różnych szczeblach. Na poziomie lokalnym procesy konsultacji były – w opinii ekspertów analizujących działalność instytucji powołanych do ich realizacji – co najmniej niezadowalające czy wręcz pozorne (Stempień 2009). Dialog obywatelski został częściowo podporządkowany bardziej sformalizowanej instytucji dialogu społecznego, szczególnie regionalnego i lokalnego. Jak tłumaczy Wojciech Misztal (2020, s. 330):

Do 2009 roku Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego były miejscem potencjalnej aktywności organizacji obywatelskich. Pod względem formalnym komisje nie były zobligowane do prowadzenia dialogu obywatelskiego i nie współpracowały na bieżąco z organizacjami pozarządowymi. Ich działalność najczęściej ograniczała się do zapraszania przedstawicieli trzeciego sektora do udziału plenarnych posiedzeniach komisji, deklaracji woli współpracy z trzecim sektorem bądź zapraszania do udziału w pracach związanych z wykorzystaniem środków unijnych. Na poziomie regionalnym dał się zauważyć całkowity brak przygotowania i niezdolność do prowadzenia dialogu obywatelskiego, co stało się podstawą stwierdzenia, że komisje wojewódzkie realizują zasady dialogu

społecznego, a nie obywatelskiego.

Pojawiają się tu także problemy z kwestią reprezentatywności instytucji, które miały zrzeszać organizacje pozarządowe i tworzyć pole do ucierania się wspólnych stanowisk:

Utożsamienie Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego z interesami sektora praktycznie nie istnieje, a sama Rada jest słabo rozpoznawalna. Większe nadzieje w zakresie rozwijania form dialogu i współpracy pokładane są Komisjach Dialogu Obywatelskiego. Z jednej strony, podkreśla się brak spójności działań Rady, niedostateczny przepływ informacji na temat jej aktywności, w tym np. o terminach i miejscach spotkań. Z drugiej strony, organizacje nie są zainteresowane działaniami podejmowanymi przez Radę. Jednocześnie wśród przedstawicieli krakowskiego sektora pozarządowego dominuje opinia, że Komisje Dialogu Obywatelskiego powinny być podstawowymi instytucjami dialogu obywatelskiego, gdyż dają one możliwość wypracowywania wspólnego stanowiska, rozwiązań i propozycji dla miasta w zakresie wybranych polityk miejskich (Furdzik 2018, s. 44).

Choć cytowana analiza dotyczy funkcjonowania wspomnianych instytucji w samorządzie Krakowa, jest ona zbieżna z diagnozami o szerszym zasięgu (Jasiecki 2015; Piróg 2019). Opisując relacje między „społeczeństwem obywatelskim” a samorządami, Krzysztof Jasiecki stara się zsyntetyzować analizy dotyczące współpracy trzeciego sektora, w tym zwłaszcza poziomu samorządowego, z władzą (2015, s. 112):

Organizacje pozarządowe wskazują często na występowanie wielu barier we współpracy z administracją publiczną w konsultacjach związanych z procesem legislacyjnym. Wśród nich najczęściej wskazywane są zbyt krótkie terminy na składanie uwag i opinii w konsultacjach, utrudniające merytoryczne wypowiedzi; organizowanie prac nad projektami aktów prawnych wewnątrz instytucji administracyjnych niezależnie od formalnych konsultacji, w związku z czym zdarza się, że proces konsultacji toczy się wokół nieaktualnej wersji dokumentu; brak odpowiedzi na składane uwagi i opinie lub zdawkowość odpowiedzi; niepoważne traktowanie konsultacji, polegające na tym, że po zakończeniu formalnego procesu zbierania uwag, otwiera się nową dyskusję bez odniesienia się do wyników poprzednich konsultacji; traktowanie części konsultacji jako procesów fikcyjnych, organizowanych tylko po to, by zachować ich pozory, podczas gdy rzeczywiste i skuteczne rozwiązania zapewnia się w bezpośrednim oddziaływaniu na urzędników bądź posłów poza formalnymi zasadami”.

Cytowany artykuł odnosi się co prawda przede wszystkim do konsultacji na poziomie ogólnopolskim, ale jego inspiracją są analizy dotyczące poziomu ogólnopolskiego, regionalnego, powiatowego i gminnego (Celiński *et al.* 2011). Można więc powiedzieć, że to, czego brakuje, gdy analizuje się działanie instytucji, to nie tyle formalne rozwiązania, ile raczej zorganizowane, a zarazem wykazujące większy potencjał mobilizacji społecznej organizacje, które działając w imię definiowanych przez siebie interesów, dążyłyby do artykułowania postulatów i roszczeń – choćby podczas konsultacji społecznych. Od 2017 r., czyli od chwili stworzenia nowego rozwiązania instytucjonalnego Narodowego Instytutu Wolności – oraz powołanej później Rady Dialogu Obywatelskiego – kwestia relacji między ramami prawnymi i instytucjonalnymi a kulturą współpracy oraz rzeczywistym wpływem organizacji pozarządowych na kształt tych regulacji stała się jeszcze bardziej ambiwalentna. Ewidentne tendencje centralizacyjne w systemie politycznym czy instrumentalizacja organizacji i ich podporządkowanie rządzącej większości na właściwie wszystkich szczeblach administracji sprawiły, że skłonność do dystansowania się obywateli wobec organizacji raczej się pogłębia (Podgórska-Rykała, Kępa 2020).

Daleko na wyrost byłoby uznanie, że rozwiązania prawne nie mają wpływu na praktykę. Z pewnością błędem byłoby także stwierdzenie, że nie mogą one zapewnić stabilności i przewidywalności funkcjonowania mechanizmów artykulacji interesów oraz ich uzgadniania. Zasadne pozostaje jednak pytanie o formy mobilizacji grup interesu i ich organizacji.

Współpraca międzysektorowa – instytucjonalizacja ucierania się interesów?

Sposobem na rozbicie hierarchicznych, zdominowanych przez urzędników struktur władzy samorządowej miało być wprowadzenie reguł zgodnych z *new public management*, prowadzących do stworzenia instytucji międzysektorowych, które podejmowałyby decyzje w kwestiach lokalnych i współpracowałyby przy programowaniu, a przede wszystkim przy koordynacji inicjatyw w niewielkiej skali. Emanacją tego podejścia był program LEADER, który znacznie wzmocnił proces powstawania Lokalnych Grup Działania (LGD). Mowa tu zatem o sformalizowanym rozwiązaniu, wprowadzającym mechanizm ucierania się partykularnych, sektorowych interesów w działalność organizacji dystrybuujących środki oraz koordynujących realizację regionalnych i lokalnych polityk, szczególnie w odniesieniu do zadań zwyczajowo realizowanych przez organizacje pozarządowe. Jak wskazują empiryczne analizy, „sektor publiczny w rzeczywistości uzyskuje różnymi sposobami dominującą rolę przy

podejmowaniu decyzji odnośnie do wydatkowania zasobów finansowych udostępnianych tego typu organizacjom [...]. Jedną z metod jest wprowadzanie znacznej liczby wójtów i wyższych urzędników do rad decyzyjnych LGD [lokalnych grup działania]” (Furmankiewicz 2013, s. 76).

Reguły, które miały zapobiegać dominacji sektora samorządowego w instytucjach międzysektorowych, zostały jednak gremialnie ominięte tak, by w większości wypadków przewagę głosów mieli przedstawiciele samorządów. Dążenie do dominacji wyjaśnia się przede wszystkim potrzebą kontroli urzędników nad dystrybucją środków, chęcią zapobiegania kreacji nowych liderów lokalnych działań, a także negatywną percepcją partnerów innych niż urzędnicy. Według tych ostatnich przedsiębiorcy zasiadający w radach lokalnych grup działania dbają przede wszystkim o własny interes, który stanowi niemal wyłączną motywację do uczestnictwa we współpracy. Percepcja niekompetencji lub złej woli innych partnerów wśród urzędników zdaje się skutecznie zachęcać do tworzenia fasad współpracy oraz układów rzeczywistego, zakulisowego wpływu samorządów na tego typu instytucje.

Wpływ grup interesu: między formalnymi regułami a nieformalnymi powiązaniami

Na podstawie przeglądu literatury można stwierdzić, że w badaniach wpływu grup interesu na polityki publiczne dominuje perspektywa stworzona przede wszystkim w naukach politycznych, skupiona na działaniach politycznych i administracyjnych na szczeblach krajowym i międzynarodowym. Badania tego wpływu wiążą się na ogół z analizami aktywności lobbingsowej (Jasiecki, Kurczewska, Molęda-Zdziech 2006; Jasiecki 2012; Dur 2008) lub procesem tworzenia prawa. Wynika to z założenia, że badaniu podlegają przede wszystkim sformalizowane grupy interesu i mechanizmy warunkujące polityki publiczne. Główne czynniki uwzględniane w tych badaniach, to:

- » zasoby organizacji (grup interesu) – przede wszystkim ich finansowanie, zasoby kadrowe, szczególnie w wymiarze ekspertyzy, a także reprezentacja członkowska (liczba członków),
- » taktyki lobbingsowe (bezpośrednie i pośrednie) – pierwsze dotyczą włączania się grup w procesy konsultacji przygotowywanych aktów prawnych i administracyjnych, gdy podlegają one regułom konsultacji; drugie obejmują tworzenie ekspertyz oraz wiedzy, którą decydenci wykorzystują przy podejmowaniu decyzji,
- » pochodną tego jest także wpływ określany jako techniczny (np. opracowywanie przepisów i regulacji, które mogą być przyjęte przez decydentów)

lub ukierunkowany (*directional*), gdy chodzi o działania zmierzające do wpłynięcia na wagę podejmowanej kwestii definicji jej celów,

- » za istotny uznaje się także charakter sprawy, podlegającej wpływowi – czy chodzi o kwestię doraźną lub specyficzną, czy o problematykę mającą długofalowe implikacje i na ogół będącą systemowym rozwiązaniem.

W literaturze przedmiotu podkreśla się wspomniane już trudności związane z oceną wpływu (Dur 2008). Z tego względu przyjmuje się właściwie dwie strategie badawcze: studia przypadku (obejmujące na ogół konkretnych decydentów podejmujących decyzje w konkretnej sprawie) lub systematyczne badania (oparte na dostępnych bazach danych zawierających informacje o procesie decyzyjnym). Podejścia te sugerują jednocześnie, że analizy lokalnych polityk z trudem poddają się tego typu systematyce. Jeśli chodzi o analizy procesów decyzyjnych w Polsce, to przegląd dostępnej literatury nie wykazał tego typu publikacji, a jeśli takie się ukazały, to dotyczą prawodawstwa i decyzji na poziomie ogólnokrajowym (Kuczma 2010; Jasiński 2000). Pokazały one, że poza relatywnie łatwiejszym badaniem lobbingu parlamentarnego, związanego z działaniami w ramach ustawy regulującej ten proces, lobbying pozaparlamentarny obejmuje raczej pojedynczych aktorów, nie zaś grupy (Jasiński 2000). Uchwycenie wpływu grup interesu nawet na poziomie ogólnokrajowym okazuje się trudne, co wynika z przekonania analizujących, że tylko część działań grup nacisku jest jawna i podlega systematycznej ocenie (Kuczma 2010).

Jak wskazuje Frank R. Baumgartner (2001), badanie wpływu grup interesu na decyzje władzy – nawet poddane kwantyfikacji w duchu teorii racjonalnego wyboru – nie przynosiło spodziewanych rezultatów, powtarzalnych i wyjaśnialnych na bazie związków przyczynowo-skutkowych. Sugeruje on, że głównym powodem problemów z falsyfikowalnością ustaleń była niemożność oddzielenia wpływu grupy od innych czynników, które mogły determinować decyzje lub zachowania przedstawicieli władzy. Dlatego badanie wpływu coraz częściej obejmowało nie tyle samą decyzję, ile okoliczności jej podejmowania. Ważne stały się warunki, w jakich władza zajmuje się interesami takiej grupy, w jakich wzrasta legitymizacja argumentów grupy interesu, wreszcie – jaki zakres wyboru miała władza i jak wyglądały formy nacisku.

Jak już sygnalizowałem, jednym z podstawowych wyzwań w badaniu tego wymiaru działań grup interesu była identyfikacja formalnych i jawnych oraz nieformalnych i niejawnych sposobów nacisku. Szczególnie w badaniu tej problematyki pomocne jest odwołanie się do perspektywy socjologicznej wskazującej, że u podstaw relacji między tym, co formalne, a tym, co

nieformalne, leżą typy powiązań między jednostkami – członkami społeczności czy organizacji. Powiązania te są na ogół definiowane przez konkretne relacje – wymiany, wzajemności czy zależności – związane z pełnionymi funkcjami. Bycie klientem, pracownicą, urzędnikiem, przedsiębiorczynią czy lekarką generuje wiele zwyczajowych zachowań i wzajemnych oczekiwań związanych z tymi rolami. Powiązania stają się mocniejsze, gdy oczekiwania są bardziej angażujące, częstsze i intensywniejsze. W społecznościach lokalnych są one wielowymiarowe: oprócz tych, które łączą ze względu na organizację, w których się pracuje, ludzi wiążą także znajomości, pokrewieństwo i uczestnictwo we wspólnych, również formalnych, organizacjach. Relacje są więc zakorzenione w szerszym wymiarze instytucjonalnym w normatywnych oczekiwaniach, które jednostki mają wobec siebie dlatego, że funkcjonują w tej samej przestrzeni społecznej.

Część tych powiązań jest silna, część zaś – słaba. W ten sposób można tłumaczyć funkcję sieciowych więzi wewnątrz grup w relacjach międzygrupowych. Pozwala to wyjaśnić mechanizmy zarówno integracji wewnątrzgrupowej, jak i komunikacji oraz wymiany między różnymi grupami. Zakorzenienie relacji (*embeddedness*) decyduje o tym, jaką strukturę przyjmie dany układ społeczny: czy będzie bardziej sformalizowaną hierarchią, czy raczej siecią, w której obok wymiany rynkowej pojawiają się relacje budujące zaufanie, a przede wszystkim – wzajemne oczekiwania między powiązanymi ze sobą jednostkami czy grupami (Granovetter 1985).

W przypadku polskiego społeczeństwa ilustracją mogłyby być relacje między kołami gospodyń wiejskich, które nie tworzą centralizowanej, ogólnokrajowej reprezentacji, choć zachowują komunikację i współpracę między sobą, jednak nie po to, by stworzyć wspólne wzorce działalności (Szczepańska, Szczepański 2016; Mencwel *et al.* 2014). Po prostu w pewnych układach zachowanie autonomii między organizacjami nie ogranicza przepływu wiedzy i generowania współpracy. Innymi słowy: do współdziałania i komunikacji także przy bardziej wymagających zadaniach i w trudniejszych procesach nie jest potrzebne tworzenie jednej organizacji, która miałaby hierarchię i wspólny zestaw reguł. Jak wskazują socjologowie, na ogół obok tego, co spisane, pojawiają się relacje nieformalne, wykraczające poza jednowymiarowe role, w które zwykle wchodzi ze sobą partnerzy wymiany (np. klient i usługodawca, urzędnik i petent). Społeczność składa się z wielowymiarowych relacji odwołujących się do rozmaitych normatywnych wzorców i stopnia formalizacji, co korzystając z innego słownika pojęciowego, można by określić mianem kultury.

Cenne wydają się ustalenia Tomasza Piroga (2019a), który badał, co warunkuje deficyt dialogu obywatelskiego na poziomie gminnym. Badacz

przyjął wąską definicję dialogu obywatelskiego i skupił się na kontaktach między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową, przede wszystkim w sformalizowanej postaci konsultacji, a także w odniesieniu do innych form relacji między tymi podmiotami. Na podstawie dostępnych danych wskazał, że 35% organizacji zadeklarowało uczestnictwo w jakimkolwiek procesie konsultacji społecznych w swojej lokalizacji. Jednocześnie 85% z nich zadeklarowało kontakty z samorządem lokalnym, a dla połowy z nich kontakt ten jest regularny i częsty. Choć konsultacje dotyczą kwestii relatywnie abstrakcyjnych (np. planów, programów, budżetu jednostek samorządu terytorialnego), można założyć, że intensywność i częstotliwość tych kontaktów powinna skłaniać do uczestnictwa w procesie opiniowania, ponieważ to właśnie te dokumenty określają ramy działania tych, którzy współpracują z samorządami lub są zależni od ich zasobów.

Tomasz Piróg skupił się na dwóch gminach miejskich, które obejmują dwa miasta powyżej 200 tysięcy mieszkańców, a konkretniej – na funkcjonujących w nich organizacjach pozarządowych. Prowadząc wywiady z ich liderami, doszedł do wniosku, że można je ogólnie podzielić na te, które oceniają dialog obywatelski z samorządem pozytywnie, i na te, które oceniały jego stan jako negatywny. Pozytywnie oceniały współpracę organizacje, które wykonywały zadania zlecone, częściej jednak w ramach szerszej, ponadlokalnej polityki publicznej. Nie były bezpośrednio zależne od cyklu i decyzji dotyczących zamówień samorządu; samorząd zaś – choć pozostawał partnerem – nie miał bezpośredniego wpływu na ich funkcjonowanie. Drugą „zadowoloną” grupą była ta, która właściwie nie miała żadnego bezpośredniego powodu, by kontaktować się z samorządem. Były to organizacje znajdujące finansowanie poza środkami samorządów i prowadzące działalność niepowiązaną z zadaniami zlecanymi przez gminę.

Co jednak najważniejsze, w wypadku organizacji intensywniej współpracujących z samorządem i mających dobre doświadczenia na tym polu kluczowe dla poczucia wpływu oraz ułożenia dobrych wzajemnych relacji było posiadanie osobistych, nieformalnych powiązań. Stawały się one szczególnie cenne wówczas, gdy organizacje trafiały na niespodziewaną przeszkodę. W odniesieniu do tego typu relacji Piróg identyfikuje z jednej strony organizacje o relatywnie dobrym finansowaniu i znacznych zasobach, pozwalających – przy wsparciu samorządu – stworzyć atrakcyjną ofertę usług lub działań, z drugiej zaś takie, które mają słabe źródła finansowania i pozostają w klientelistycznej zależności z samorządem, ale dzięki nieformalnym powiązaniom oceniają swoją sytuację jako stabilną i przewidywalną.

Przyjrzyjmy się teraz organizacjom niezadowolonym ze współpracy z samorządem i – jak można sądzić – niemającym poczucia wpływu na jego decyzje. Były wśród nich takie, które ogólnie nie ufały procesom konsultacji, a możliwość oddziaływania dostrzegały przede wszystkim w aktywności quasi-lobbystycznej – wywieraniu wpływu na radnych, budowaniu odpowiedniej agendy lub interpretacji zdarzeń, przede wszystkim za sprawą tworzenia sieci kontaktów i *de facto* lobbowania radnych oraz nagłaśniania w mediach kwestii, które były w polu ich zainteresowań. Te zaś, które miały odpowiednie zasoby – przede wszystkim powiązania nieformalne – starały się wpływać na samorząd przez naciski na instytucje wyższego szczebla. Wśród niezadowolonych były następujące organizacje.

- » Organizacje działające w formule ruchów społecznych. Przykładem wskazanym w badaniu Piroga była organizacja niezależna finansowo od samorządu, która zmierzała do zmiany polityki transportowej miasta przez manifestacje, działania medialne i budowanie sieci wsparcia wśród innych podmiotów trzeciego sektora. Jej postulaty zostały przejęte przez jedną z lokalnych sił politycznych, udało się także doprowadzić do referendum w tej sprawie. Organizacja pozostawała w dobrych relacjach z władzami samorządowymi, choć wykazywała raczej otwarty dystans wobec uczestniczenia w procesach konsultacyjnych. U jego źródła, jak sugeruje Piróg, stoi założenie, że skuteczność wpływu wynika z innych, nieformalnych, choć legitymizowanych i zinstytucjonalizowanych środków działania (relacje z radnymi, działania medialne).
- » Jedna z organizacji harcerskich, której zasobem służącym do wywierania wpływu okazał się potencjał mobilizacji członków i wolontariuszy – można ich było wykorzystać do obsługi lokalnych wydarzeń czy świąt. W tym sensie oddziaływanie tej organizacji było także pośrednie, niezwiązane z konsultacjami ani jasno wyartykułowanymi roszczeniami czy oczekiwaniami wobec samorządu. Negatywna ocena także w tym wypadku zdaje się wynikać przede wszystkim z przekonania o skuteczności innych środków wpływu na władzę.
- » Organizacje strażnicze obecne w badanej społeczności, o zasięgu ogólnopolskim lub działające w ogólnokrajowych sieciach tego typu podmiotów. Były one niezależne od lokalnego finansowania, a ich liderzy wyrażali rezerwę wobec mechanizmu konsultacji, odwołując się do własnego doświadczenia bezpośredniego wpływu na władze samorządowe za sprawą osobistej presji ich liderów i działaczy oraz publicznej krytyki. Siłą tych organizacji była krytyka dezawuująca formalne nieprawidłowości i luki w prawie. Jednocześnie warto podkreślić, że podobne organizacje, jeśli

działają w niewielkiej skali, raczej nie korzystają z lokalnych zasobów publicznych, to bowiem pozbawiłoby je legitymizacji jako niezależne grupy obywateli.

- » Instytucje kultury rywalizujące o samorządowe zasoby. W tym wypadku autor analizy wyraźnie wskazuje logikę konkurencji między poszczególnymi instytucjami, wypierającą wolę współpracy i poszukiwania reguł dostępu oraz podziału publicznych środków. Podkreśla jednocześnie, że zamiast konsultacji wybierane są indywidualne kontakty z przedstawicielami władzy samorządowej.

Tomasz Piróg wyróżnia w analizie czynniki blokujące procesy konsultacji między trzecim sektorem a władzami samorządowymi. Rywalizacja o publiczne zasoby jest konkurencyjną strategią wobec otwartych konsultacji, a opiera się na „rozproszonym etatyzmie” (Mayntz, Scharpf 1995), w którym administracja publiczna dystrybuuje nie tylko zasoby, ale też przede wszystkim kontakty, dostęp do informacji oraz potencjał wpływu oparty na bezpośredniej relacji między wybranymi organizacjami i jej przedstawicielami. Pozwala także dostrzec wagę krytyki działań administracji – staje się ona formą nacisku, jednocześnie zaś daje członkom organizacji poczucie sprawczości. W opinii autora analizy dialog obywatelski – mimo rozbudowanych ram prawnych – nie rozwija się w formie zakładanej w modelu takiego dialogu.

To, co łączy działania zarówno organizacji zadowolonych z procesów konsultacji, jak i tych, które mają wobec takiej formuły obiekcje, to doświadczenie innych sposobów nacisku na administrację, niejako konkurencyjnych wobec publicznych konsultacji. Choć badacz nie odwołuje się do pojęcia grupy interesu, w istocie jego analiza wskazuje logikę działania tego typu podmiotów. W tym układzie aktywności organizacji pozarządowych mogą być analizowane w odniesieniu do racjonalnych strategii wpływu na władzę. Jednocześnie ustalenia te pozwalają dostrzec dwie logiki będące alternatywą dla modelu dialogu obywatelskiego. Jedna z nich to układy klientelistyczne, druga – krytyka administracji czy protest, mobilizujące lokalną opinię publiczną, przede wszystkim zaś legitymizujące roszczenia grup interesu.

Klientelizm jako układ nieformalny

W badaniach nad grupami interesu wyłoniła się perspektywa badawcza zwracająca uwagę na względną stabilność złożonych układów zależności. Zaczęto bowiem odchodzić od takiego wyobrażenia działalności, form mobilizacji i wpływu grup interesu, w którym badana mogła być jedna grupa, a zamiast

tęgo dostrzeżono powiązania – sieci wiążące ze sobą aktorów społecznych o różnej publicznej proveniencji. Chodzi zatem już nie tylko o „rządzącą elitę”, ale także o udział organizacji, przedsiębiorstw i administracji, często na wielu szczeblach.

Doskonałą ilustracją tego typu ujęcia – choć głębiej zanurzoną w perspektywie socjologicznej – jest w warunkach polskich analiza Kai Gadowskiej, skoncentrowana na klientelizmie powstałym wokół górnictwa. Relacje patron–klient są z założenia asymetryczne oraz – jak wskazują badacze – polegają na uznaniu, a często wręcz postulowaniu objęcia swoistą opieką klienta przez patrona (Mączak 1982; Staniszkis 2001; Adamowicz 2015). Są to relacje oparte na wymianie – świadczeniu usług, co w wypadku sfery politycznej implikuje gwarancję korzyści wynikających z dostępu do publicznych zasobów lub przywilejów, które posiada patron, oraz poparcia i dostarczania przez klientów legitymizacji czy innego typu zasobów, np. prywatnych, decydem. Jak wskazuje Gadowska, układy klientelistyczne to samoodtworzające się systemy, które zapewniając relatywnie stabilne relacje różnym aktorom, jednocześnie bronią ich autonomii, legitymizacji, a przede wszystkim dostępu do publicznych zasobów. Są to więc złożone układy powiązań nieformalnych, gwarantujące asymetryczne reguły wymian i pasożytujące na wspólnych dobrach. Badaczka pokazuje, dlaczego programy reformy górnictwa mimo zmian układów politycznych i kolejnych koncepcji restrukturyzacji pozostają jedynie projektami i są funkcjonalnie dostosowywane do układów klientelistycznych w regionie śląskim tak, by nie zachwiać całym systemem. Analiza ta jest szczególnie ważna, gdyż pokazuje, że w badaniach – i to nie tylko na poziomie ogólnopaństwowych ośrodków władzy – należy wziąć pod uwagę następujące czynniki.

- » Grupy interesu tworzą sieci powiązań, które łączą rozmaite organizacje, w tym także organizacje pozarządowe aktywne na poziomie lokalnym. Mobilizują one swoich członków w imię obrony interesów, a często także odwołują się do dobra ogółu.
- » Grupy te są wkomponowane w układy interesów grupowych, które mogą stwarzać system. Jego elementy mają stały dostęp do zasobów pozwalających nie tylko odtwarzać ten układ, ale często także poprawić warunki funkcjonowania.
- » System powiązań nieformalnych bazuje na stałym dostępie do publicznych zasobów, pasożytując na nim. Pasożytnictwo to polega na jawnym i niejawnym, nieformalnym i formalnym wykorzystywaniu zasobów publicznych do realizacji partykularnych interesów. Niejednokrotnie dotyczy to nie jednej grupy, lecz raczej całych układów grup.

» Powyższe procesy blokują rzeczywistą zmianę, nawet jeśli pojawiają się aktorzy społeczni legitymizujący się politycznie programem zmian czy reform. Na ogół tego typu aktorzy są albo delegitymizowani, albo doko-optowywani do systemu powiązań (Gadowska 2001).

Teorie klientelistyczne, przy uznaniu powyższych założeń, okazują się przydatne w analizie społeczności lokalnych. W *Państwie patronalnym* Aleksandra Adamowicz rekonstruuje powiązania patron–klient w Tulimowie, niewielkim polskim mieście. Tak tłumaczy tytułowe pojęcie:

W tym konstrukcie proponuję ujmowanie relacji państwo (władza) – obywatel na wzór powiązań patron–klient. Ten asymetryczny związek na poziomie lokalnym wyraża się w istniejących zależnościach władzy i podległości. Dyskursywne przejawy patronalno-klientalnej frazeologii mają swe przełożenie na realnie funkcjonujące we wspólnocie lokalnej związki nieformalne, obejmujące nie tylko powiązania w łonie elity lokalnej, ale przede wszystkim zależności między nią a mieszkańcami. Stanowią one swego rodzaju gwarancję stabilności i ciągłości władzy na danym terenie (Adamowicz 2015, s. 12).

Badaczka pokazuje, jak aktywność prezydenta miasta, wybieranego nieprzerwanie przez dwadzieścia cztery lata, pozwoliła stworzyć układ zależności między przedstawicielami lokalnej administracji, politykami i przedsiębiorcami, a także członkami stowarzyszeń. Układ ten był oparty na dostarczaniu przez prezydenta – głównego patrona zasobów publicznych – przede wszystkim środków finansowych z Unii Europejskiej lub z programów reform tworzonych na poziomie centralnym. W ten sposób lokalnie podnosi się standard życia jego klientów – rozmaitych grup, których potrzeby są „obsługiwane” przez patrona. Adamowicz wskazuje, jak kolejne inwestycje publiczne stają się źródłem korzyści dla wybranych, a jednocześnie pozwalają politycznie legitymizować władzę prezydenta. Chodzi tu o inwestycje takie jak aquapark czy zakład segregacji odpadów; przynoszą one korzyści określonym grupom, które „wymieniają się” z patronem na takie zasoby jak poparcie, mobilizacja elektoratu czy kreowanie pozytywnego wizerunku.

W perspektywie badań opartej na koncepcji klientelizmu istotne jest uznanie, że aktorów społecznych łączą – obok powiązań funkcjonalnych czy formalnych – relacje osobiste nieformalne. Należy dodać, że oba typy powiązań – osobiste i nieformalne – mogą się pokrywać, ale nie muszą. Ważne jednak, że gwarantują one lojalność i uznanie, manifestujące się formalnym czy publicznym poparciem, niejednokrotnie legitymizowanym odwołaniami do interesu ogółu. W istocie, siła powiązań tego typu polega na ich względnej autonomii i izolacji od wpływów zewnętrznych. Może tu chodzić o administrację

wyższego szczebla, instytucje kontrolujące, a także tych mieszkańców czy obywateli, którzy nie są beneficjentami układu. Analiza przedstawiona w *Państwie patronalnym* wskazuje, że takie układy mogą nawet gwarantować lokalny rozwój i poprawę warunków życia mieszkańców wspólnoty, choć odbywa się to kosztem nieoptymalnego wykorzystania zasobów publicznych. Skutki uboczne tego typu układów to przede wszystkim prywatne korzyści oparte na nielegalnym lub częściowo legalnym korzystaniu z publicznych zasobów, a przede wszystkim na tłumieniu krytyki i blokowaniu alternatywy.

Klientelizm funkcjonuje w układzie, w którym nie działają mechanizmy kontroli krytyki decyzji podejmowanych przez patronów. Można więc powiedzieć, że takie układy są długowieczne oraz efektywne dla patronów i ich klientów wówczas, gdy udaje się zmobilizować własny elektorat, a przy tym zneutralizować krytykę. Należy podkreślić, że obok nieformalnego rachunku korzyści i strat, prowadzonego w nieformalnym układzie, pojawiają się znaczenia, a zdaniem niektórych wręcz cały odrębny kod komunikacji znaczeń, które pozwalają uczestnikom układu zidentyfikować jego członków i obcych oraz mobilizować poparcie organizacji i środowisk mogących przeciwdziałać ewentualnej krytyce lub delegitymizacji władzy. W wymiarze lokalnym mocną stroną perspektywy badania układów klientelistycznych jest zatem koncentracja na nieformalnych sieciowych układach, które są zinstytucjonalizowane, ale jednocześnie funkcjonują niejako „pod spodem” organizacji formalnych oraz na wskroś formalnych reguł i regulacji.

Koalicje wzrostu

Do utrzymanych w podobnym duchu badań na poziomie lokalnym wykorzystywano nieraz koncepcje „koalicji wzrostu” – związków między dominującymi szczególnie na rynkach lokalnych przedsiębiorstwami, samorządami a organizacjami, których główną funkcją była legitymizacja działań zmierzających do wykorzystania publicznych zasobów na rzecz grupy interesu (Logan, Molotch 1985).

W koncepcji maszyny wzrostu (*growth machine*) kluczowe znaczenie ma zróżnicowanie dwóch typów wartości nieruchomości: wartości użytkowej i wartości wymiany. Większość ludzi zainteresowana jest wartością użytkową swoich nieruchomości, ale nieliczna grupa posiadaczy znacznych zasobów nieruchomości myśli głównie o zysku osiąganym poprzez wartość wymiany. Dążą oni do podnoszenia wartości swojej własności poprzez intensyfikację użytkowania albo sprzyjanie lokalizacji podwyższającej wartość nieruchomości, podnosząc czynsz (a więc dochód) lub sprzedając nieruchomości po wyższej cenie (Wiśniewski 2014, s. 329).

Skupiając się na kapitalistycznej dynamice wzrostu wartości nieruchomości i obrotu gruntami, teoria ta wskazuje, że w imię wzrostu wartości wymiennej aktorzy społeczni tworzyć będą specyficzne grupy interesu – wspomniane koalicje złożone z lokalnych elit: decydentów władzy lokalnej (a także regionalnej), przedsiębiorców i liderów społeczności. Korzystając ze środków publicznych inwestowanych lokalnie, grupy te czerpią z publicznych zasobów (np. przez realizację zamówień publicznych), a przede wszystkim podnoszą wartość wymienną nieruchomości – własnych i tych, które nabywają.

W analizie rozwoju warszawskiej dzielnicy Białołęka Joanna Kusiak (2017) opisuje, jak uformowała się koalicja wzrostu między burmistrzem, lokalną inicjatywą polityczną (przekształconą następnie w partię), grupą mieszkańców (tzw. osiadłych – osób zakorzenionych w tamtejszej społeczności) i przedsiębiorcami, czyli deweloperami. Koalicja ta dla własnej korzyści zinstrumentalizowała lokalnie obowiązujące plany zagospodarowania, a dzięki publicznym zasobom tworzyła warunki kolejnych inwestycji prywatnych. Przynosiły one lokalnym aktorom ważne dla nich zyski: burmistrzowi – wpływy podatkowe od nowych mieszkańców i poparcie lokalnej społeczności, przedsiębiorcom – grunty pod inwestycje mieszkaniowe, mieszkańcom – możliwość zbywania ziemi i dostęp do zasobów istotnych dla wybranej grupy. Jak wskazuje badaczka, długotrwałe skutki społeczne i instytucjonalne dla badanej społeczności są negatywne – generują chaos przestrzenny, prowadzą do nawarstwienia problemów z usługami publicznymi, ale jednocześnie tworzą coraz bardziej złożone układy, coraz słabiej poddające się ocenie w kategoriach legalności czy nielegalności.

Dobłą ilustracją takiego procesu jest „prywatyzacja” korzyści ze wzrostu. Najbardziej korzysta na nim „koalicja wzrostu”, jednocześnie „upubliczniając” koszty w postaci kosztów społecznych związanych z brakiem usług publicznych (co z kolei wynika z braku planowania i zagospodarowania przestrzennego) czy z przerzucaniem kosztów inwestycji publicznych na deweloperów – proceder ten polega na zobowiązywaniu ich do inwestycji w infrastrukturę publiczną niezbędną do funkcjonowania ich inwestycji (Kusiak 2017, s. 96–150). Podobne analizy – choć formułowane w języku nienawiązującym do perspektywy grup interesu – dotyczą wysiłków „koalicji wzrostu” na rzecz organizacji zimowych igrzysk olimpijskich w Krakowie i Zakopanem w 2021 r. (Woźniak 2015).

Perspektywa badania koalicji wzrostu abstrahuje od ujęcia systemowego poszukiwania względnej autonomii układu relacji w społeczności lokalnej, skupia się zaś na procesie mobilizacji elit oraz grup służących im do

legitymizacji wysiłków zmierzających do wykorzystania publicznych środków dla prywatnych korzyści. W tym jednak wypadku analizuje się procesy zmiany – wdrażanych inwestycji, organizowanych „megawydarzeń” lub wydarzeń lokalnych, które mają potencjał poparcia ze strony społeczności lokalnych lub ich części, co pozwalałoby utrzymać władzę.

Trwanie mimo zmiany – trwałość układów nieformalnych między grupami interesu

Jak wskazuje autorka *Państwa patronalnego*, bezpośrednim bodźcem do rozpoczęcia badań była dla niej refleksja nad patologiami wielokadencyjnej władzy burmistrzów, prezydentów miast czy wójtów w polskich samorządach. Formułowane przez autorkę wnioski wprost krytykują wielokadencyjność i wyjaśniają, jakie wady ma prawne i polityczne rozwiązanie tego typu. Niemniej jednak analizy charakteru władzy opartej na systemie klientelistycznym pozwalają stwierdzić, że takie konfiguracje relacji w środowisku lokalnym mogą działać niezależnie od reguł formalnych czy raczej wbrew formalnym regułom – również tym, które dotyczą egzekutywy. Nie znaczy to, że prawo i regulacje dotyczące np. wybieralności są bez znaczenia, lecz raczej wskazuje, że same regulacje nie stanowią panaceum, ponieważ porządek formalny zawsze pozostaje w określonej relacji z porządkiem nieformalnym i z relacjami społecznymi, te zaś są zakorzenione w kulturze, historii, życiu gospodarczym i politycznym lokalnej społeczności. Implikuje to, że funkcjonowanie grup interesu może być mechanizmem regulującym indywidualne wybory obywateli uczestniczących w wyborach czy oceniających samorządy. Chodzi tu zatem o obserwację procesów takich jak następujące.

- » Procesy, które cechują się relatywnie dużą niezmiennością, a wręcz odpornością na procesy zewnętrzne wobec obserwowanych społeczności lokalnych i tak również są definiowane. Czy będą to reformy systemowe planowane lub wdrażane przez rząd, czy prawo nowelizowane przez parlament, czy zmiana reguł finansowania (np. ze środków unijnych), ma tutaj wtórne znaczenie wobec dobrze – choć niejawnie – zdefiniowanych interesów grup. Są one ze sobą lokalnie powiązane i są w stanie zidentyfikować własne granice – wskazać, kto nie należy do układu.
- » Procesy oparte na nieoptymalnym wykorzystaniu zasobów publicznych, często także w formie „prywatyzacji” publicznych zasobów oraz „upublicznienia” kosztów działań konkretnych aktorów lokalnych.
- » Obserwację relacji wewnątrz grup interesu, czyli grup tworzących układy klientelistyczne czy „koalicje wzrostu” i cechujących się wysokim

kapitałem społecznym oraz intensywnym usieciowieniem (wielowymiarowymi relacjami między instytucjami oraz jednostkami). Doskonale pozwalają to uchwycić analizy sieciowych zależności na poziomie zarówno przepływu zasobów, jak i komunikacji (Gadowska 2001; Theiss 2012; 2013). Analiza sieciowa wydaje się w tym wypadku szczególnie cenna, zakłada bowiem, że właściwie każdy układ społeczny czy wszelkie mechanizmy koordynacji są oparte na wielowymiarowych powiązaniach. Dopiero ich analiza pozwala uprawdopodobnić to, które z tych powiązań są silniejsze, a które wydają się decydujące dla charakteru relacji ewentualnego wpływu aktorów (węzłów) na innych.

Poza dialogiem obywatelskim: między partykularyzmem a uniwersalnością znaczeń

Jak wspomniałem, wyłanianie się grup interesu nie musi się wiązać z procesem projektowania reguł czy tworzenia programów działania władz samorządowych. Nie musi się także łączyć z dystrybucją publicznych zasobów. Ale to właśnie odwołania do nich pojawiają się wówczas, gdy na skutek decyzji samorządów zmieniają się warunki życia przynajmniej części członków danej społeczności. Dzieje się tak przede wszystkim przy okazji rozmaitych inwestycji – prywatnych albo publicznych, tworzących zazwyczaj lokalną, ale czasem również szerszą infrastrukturę.

Istnienie grupy interesu wokół procesu zmiany (inwestycji) uwidacznia się w społeczności dopiero wówczas, gdy podczas procesu decyzyjnego lub po jego zakończeniu pojawiają się protesty. Przybierają one formę najpierw indywidualnych i relatywnie lokalnych głosów, które stopniowo, na skutek wzajemnej identyfikacji protestujących, osiągają wymiar grupowy. Chodzi tu na ogół o przygotowywanie listu, skargi, uwag do planowanej decyzji. Wyłanianie się takich grup prowadzi do tego, że proces, który miał być krótki i scentralizowany, staje się wielopoziomowy. Po pierwsze, protestujący mogą się odwoływać do różnych racjonalności. Można je podzielić na takie, które odnoszą się do interesu partykularnego, jakim może być osobisty lub grupowy dobrostan (np. kwestie dotyczące środowiska naturalnego), bezpieczeństwo czy stan posiadania (wyrażony np. w odwołaniu do wartości pieniężnej nieruchomości). Tego typu racjonalność coraz częściej jest ujmowana w szerszym wymiarze „syndromu NIMBY” (*not in my backyard*), implikującym działania zmierzające przede wszystkim do ochrony stanu posiadania.

Przeciwstawną racjonalność odzwierciedla argumentacja odwołująca się do interesu ogólnego, względnie publicznego, czy raczej do dobra wspólnego.

W takim ujęciu działania, a przede wszystkim roszczenia, są definiowane przez konflikt reguł i wartości, spośród których wyłania się obraz tego, co ważniejsze: interes ekonomiczny powinien podlegać ochronie zasobów naturalnych, zdrowie mieszkańców jest ważniejsze niż zyski. Jak piszą autorki analiz „syndromu NIMBY”, w społecznościach wiejskich

istotą protestów, których przedmiotem stały się te, jakże różne w swym charakterze inwestycje, jest kwestionowanie miejsca ich lokalizacji (w zbyt małej odległości od terenów mieszkaniowych) w obawie przed ich uciążliwością i potencjalnym zagrożeniem. Retoryka syndromu NIMBY sprowadza się do stwierdzenia, że pewne inwestycje (obiekty), najczęściej powszechnie uważane za uciążliwe są potrzebne, jednak powinny znajdować się gdzie indziej – „nie na moim podwórku”, nie w pobliżu „mojego” miejsca zamieszkania (Dmochowska-Dudek, Bednarek-Szczepańska 2015, s. 685).

Partykularyzm można tutaj rozumieć dwojako: może to być ochrona lokalnego interesu wobec inwestycji, które mają wymiar ponadlokalny, jak drogi czy infrastruktura. Może to być jednak także partykularyzm wynikający z obrony własnego komfortu mieszkańców. W obu wypadkach istotne wydaje się to, że do działań, samoorganizacji, a także form protestu nie są używane argumenty ani formy legitymizacji, których intencją byłoby odwołanie się do bardziej uniwersalnej racji. Jeśli więc np. fermy drobiu czy hodowle zwierząt futerkowych są uciążliwe, to na ogół w protestach typu NIMBY chodzi nie tyle o stworzenie regulacji, które trwale i systemowo uzgadniałyby warunki realizacji takich inwestycji (np. przez regulacje dotyczące ochrony krajobrazu), ile o pozbycie się konkretnego zagrożenia. Jak pokazuje przywoływana analiza protestów, obrona może także implikować tworzenie miejscowych planów blokujących możliwości lokalizacji inwestycji, która spotkała się z powszechnym brakiem akceptacji w społeczności. Warto zauważyć, że sam protest nie generuje bezpośrednio ani nie odwołuje się do bardziej ogólnych zasad. Nie jest również legitymizowany takimi normami, które tworzyłyby stabilne i przewidywalne reguły nie tylko dla społeczności protestujących, ale także dla inwestorów.

Ocena protestów typu NIMBY wymyka się jednak jednoznacznej ocenie. Jak pisze Maria Bednarek-Szczepańska (2016, s. 45), „przyczyniły się [one] do integracji społeczności lokalnej, kształtowania i stabilizowania kapitału społecznego, kreowania lokalnych liderów, wzrostu integracji i aktywności w życiu publicznym”. Wynika to z tego, że takie protesty generują relatywnie uniwersalne procesy tworzenia się grup interesu – wyłaniają lokalnych liderów, którzy budują agendę i zyskują nie tylko poparcie, ale także zaufanie pozostałych mieszkańców. Cała społeczność protestujących uczestniczy przy

tym w tworzeniu reprezentacji wroga, a zatem bezwiednie – w wytwarzaniu tożsamości kolektywnej („my”). W niektórych protestach, szczególnie wobec większych inwestycji, zaobserwowano samoorganizację związaną ze stworzeniem złożonego podziału pracy oraz instytucjonalizacją komunikacji i koordynacji. Jak pisze autorka analizy: „[...] można tu więc mówić o modelu partycypacyjnym, w którym stowarzyszenie mieszkańców jest realnym bytem podejmującym działania zbiorowe przeciwko inwestycji. Zaangażowana jest większa grupa osób funkcjonująca w sposób zorganizowany. W działania włączani są też inni członkowie społeczności. Jest to wzorcowy przykład oddolnej samoorganizacji mieszkańców wsi” (Bednarek-Szczepańska 2016, s. 48).

Bez względu na to, jak dalece protest (samo)zorganizuje lokalną społeczność, konflikt otwiera na współpracę przez zwiększenie świadomości otoczenia i wzrost poczucia sprawczości, a dzięki wytworzonym nieformalnym powiązaniom sprzyja późniejszej mobilizacji. Syndrom NIMBY, pozostając niejako czystą formą zalegitymizowanego partykularyzmu, niesie w sobie potencjał mobilizacji i wytwarzania wielowymiarowych powiązań – albo przynajmniej ich aktywizacji. Tym jednak, co wydaje się decydujące dla oceny protestów typu NIMBY jako aktywizacji, która nie jest pożądaną formą wzrostu upodmiotowienia mieszkańców społeczności, jest ignorancja wobec porządku abstrakcyjnych reguł, praw i sposobów instytucjonalizacji tego, co integruje, a także tego, co pozwala lokalnej społeczności zdefiniować swoje strategiczne zasoby. A zatem w tego typu aktywnościach obywatelskich najbardziej brakuje dążenia do powiązania integracji i tworzonej tożsamości z perspektywą rozwoju lokalnej społeczności lub ramami działań, takimi jak plany zagospodarowania. Dlatego ruchy NIMBY warto skonstrastować z rozwojem ruchów miejskich.

Jak pokazują badania nad ruchami społecznymi, odwołania do uniwersalności często oparte są na tworzeniu znaczeń relatywnie abstrakcyjnych albo takich, które nakierowują na podzielane emocje i doświadczenia. Choć to, co wydaje się wspólne dla poszczególnych grup, znaczy co innego, generalizacje urastają do rangi platformy znaczeniowej, dzięki której możliwa staje się mobilizacja (Laclau, Mouffe 2010). Tego typu procesy występowały i zostały zidentyfikowane również w badaniach polskich ruchów miejskich (Pobłocki 2014; Kubicki 2011). O ile – jak pokażę w dalszej części analizy – można przyjąć, że ruchy miejskie w określonych okolicznościach stają się po prostu grupą interesu, o tyle na poziomie normatywnym i w wymiarze artykulacji są czymś przeciwnym wobec syndromu NIMBY. Ich istotą jest ukazywanie bardziej lub mniej rozbudowanego imaginariu innego, lepszego (nowego) miasta, lepiej dostosowanego do stylów życia i wartości mieszkańców.

Wspomniany kontrast nie przesądza o tym, która normatywność jest skuteczniejsza, jeśli chodzi o wpływ na władzę lub wewnętrzną integrację. Niemniej na poziomie legitymizacji ruchy miejskie mają potencjał łączenia i budowania koalicji między grupami mieszkańców. Tymczasem syndrom NIMBY niechybnie prowadzi do sytuacji, w której na poziomie legitymizacji kompromis może być zinterpretowany jako kapitulacja wobec nieprzejednanej postawy jego zwolenników.

W wypadku przestrzeni miejskiej funkcjonowanie grup interesu, które przekształciły się w ruch społeczny, ma opisywać przemianę ruchów miejskich, początkowo skupionych wokół najbardziej namacalnych kwestii dotyczących przestrzeni publicznej, jak chodniki, zieleń miejska czy transport, w inicjatywy i organizacje proponujące rozwiązania systemowe. To zaś stopniowo budowało powiązania między mieszkańcami i pozwalało na identyfikację bardziej ogólnych spraw, w odniesieniu do bardziej uniwersalnych wartości i opisów sytuacji. Jak piszą Katarzyna Kajdanek i Jacek Pluta (2021, s. 104): „Ruchy miejskie można postrzegać jako przykład współczesnych ruchów społecznych. Byłyby one zatem odmianą zakorzenionego terytorialnie ruchu społecznego, stawiającego sobie za cel reprezentowanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, wzmocnienie tożsamości kulturowej i zaangażowanie polityczne”.

Przy zestawianiu aktywności protestów i ruchów typu NIMBY z aktywnością ruchów miejskich warto zauważyć, że w obu wypadkach, o ile protesty okażą się przynajmniej częściowo skuteczne (czyli zatrzymają inwestycję), a postulaty ruchów miejskich zostaną wzięte pod uwagę, rezultatem działań grup interesu jest większa refleksywność decydentów, a więc władz samorządowych. Tym ostatnim mianem Katarzyna Kajdanek i Jacek Pluta – co prawda odnosząc to do wszystkich mieszkańców miasta – określają postawę, w której na skutek uświadomienia sobie głębszych współzależności mieszkańcy dostrzegają potrzebę budowania relacji opartych na partnerstwie i przekładalności perspektyw, nie zaś na zasadzie wymiany usług lub zaspokajania potrzeb.

Na skutek protestów wzrasta wrażliwość, a nawet gotowość do potraktowania grup mieszkańców nie tyle jako klientów, których potrzeby należy zaspokoić, ile właśnie jako obywateli, którzy domagają się udziału w definiowaniu tego, co istotne na terenie gminy czy powiatu. Można więc powiedzieć, że artykulacja postulatów, które wykazują własną uniwersalność, podobną do tych, jakie na ogół proponują ruchy miejskie, może mieć bardziej dalekosiężne skutki niż utrzymanie komfortu czy nawet jego poprawa, definiowana w kategoriach spełnienia oczekiwań wyraźnie określonej grupy interesu.

Protest

W kontraście nie tylko do układów klientelistycznych, ale i dobrze zinstytucjonalizowanych praktyk konsultacji protesty społeczne są formą organizacji grupy interesu, artykulacji i wpływu diametralnie różną od wyżej wspomnianych. Protesty bazują na krytyce władzy, co ogranicza możliwość wywierania nacisku za sprawą osobistych kontaktów. Na ogół pojawiają się wówczas, gdy przynajmniej z perspektywy protestujących sposoby formalnego postulowania zmiany lub opozycji wobec zmiany już się wyczerpały albo gdy istniejące formy artykulacji niezgody lub alternatywy są zdaniem protestujących zdelegitymizowane.

W niniejszym ujęciu protesty są ważne, ponieważ wyznaczają formę nacisku, która nie jest sformalizowana, a przynajmniej objęta procesem konsultacji. W dodatku na ogół zachodzi przy tym także formowanie się grupy lub dochodzi do publicznego ujawnienia roszczeń już istniejącej grupy do zasobów bądź decyzji publicznych. I to w tym sensie protesty – gdy dotyczą roszczeń wobec samorządu (jego decyzji lub zasobów będących w jego gestii) – wydają się istotne w kontekście procesu wywierania wpływu. Istotne jest, jak protesty organizują agendę grup interesu. Warto zwrócić uwagę także na to, jak same grupy interesu stają się dla wcześniej rozproszonych grup i jednostek – mieszkańców społeczności lokalnej – sposobem uzyskania kolektywnej identyfikacji. Są również narzędziem wytwarzania znaczeń, które nie tylko mówią o tym, czego grupa chce, ale też przede wszystkim dają legitymizację (lub nie) do dalszych działań. Postulaty te – podobnie jak w cytowanej analizie – rozciągają się od konkretnego, czyli np. sprzeciwu wobec budowy fermy norek czy farmy wiatrowej, do kwestii relatywnie abstrakcyjnych, jak zmiana klimatu czy lepsze miasto.

W analizach politologicznych często skupia się na dążeniu aktorów protestu do zmiany (Koopmans 2008). Taka perspektywa ignoruje protesty, które służą utrzymaniu *status quo* albo obronie stanu posiadania – a taki właśnie charakter mają choćby protesty związane z syndromem NIMBY. Należy zatem już na wstępie zmodyfikować wspomniane podejście, zwracając uwagę, że protest jako forma konfliktu może nie tyle dotyczyć dążenia do uznania nowych postulatów, ile być reakcją na zidentyfikowane i nazwane interesy przeciwstawne wobec protestujących.

Ten aspekt wydaje się szczególnie ważny, jeśli uwzględnia się protesty lokalne w gminach wiejskich, gdzie – jak wskazują liczne analizy – protestującym często chodzi o powstrzymanie zmian. Są one bowiem traktowane jako zagrożenie dla zasobów, nie tylko prywatnych, ale także publicznych,

a niejednokrotnie wspólnych (*commons*), takich jak przyroda czy tereny zielone, wykorzystywanych przez społeczność lokalną. Może także chodzić o utrzymanie komfortu życia. Dlatego badanie wpływu protestów z punktu widzenia tej analizy powinno dotyczyć zarówno grup, które postulują zmianę i bardziej lub mniej skutecznie udaje im się ją urzeczywistnić, jak i takich okoliczności, w których protesty ujawniają procesy nacisku na decyzje samorządów i stają się niejako formą przeciwdziałania zmianom zidentyfikowanym przez protestujących.

Od konkretności do ruchu społecznego

Ruchy miejskie – nie tylko we własnej narracji, ale także w opinii badaczy analizujących ich genezę i rozwój – zaczęły się od protestów w relatywnie drobnych, lecz konkretnych sprawach: ścieżek rowerowych, określonych gruntów miejskich sprzedawanych prywatnym inwestorom, przede wszystkim zaś – terenów zielonych, ważnych dla mieszkańców okolicy. Postulaty te zyskały nawet robocze, teoretyczne określenie: „narracja konkretności” (Pobłocki, Mergler, Wudarski 2013). Ruchy miejskie zyskiwały poparcie właśnie na bazie konkretnych, niejako namacalnych spraw, które nie tylko ogniskowały uwagę, ale także stawały się nośnikami szerszych znaczeń. Walka o ścieżki rowerowe okazywała się walką o inny model transportu publicznego, zabieganie o parki – zwrotem ku „zielonej przestrzeni”, a spory o prywatyzację – walką o przestrzeń publiczną (Kubicki 2016; Pobłocki 2019; Kajdanek, Pluta 2015; Krysiński 2018). Ewolucja ruchów miejskich to ewolucja środowisk mieszkańców, które uprzednio – jeśli w ogóle były jakoś stowarzyszone – identyfikowały się raczej z indywidualnymi problemami niż z odwoływaniem się do dobra ogółu. Zdaniem niektórych dzięki wspólnej tożsamości, a przede wszystkim dzięki społecznemu fizycznemu położeniu ruchy miejskie były napędzane przez „nowych mieszczan” (Kubicki 2011). Inni wskazują ich dziedzictwo jako ruchów protestu, stojących w opozycji wobec procesów rozwoju kapitalistycznej gospodarki czy kapitalistycznych maszyn wzrostu (Pobłocki 2017).

To, co łączy obie perspektywy, to zwrócenie uwagi na proces, w którym „narracja konkretności” zostaje zamieniona w coraz bardziej abstrakcyjny dyskurs. Odwołuje się on do kategorii dobra ogółu, wizji lepszego miasta i lepiej urządzonej społeczności. Drugim ważnym elementem tego procesu jest uzyskiwanie przez mieszkańców podmiotowości – występują oni jako kompetentni aktorzy chcący współzarządzać miastem. W tym sensie ruch protestu stał się ruchem miejskim, przypominającym ruch społeczny albo nawet z nim utożsamianym. W wypadku tego ostatniego najistotniejsze

wydać się łączenie postulatów o rozmaitej proveniencji, tych „narracji konkretnego”, dotyczących nie tylko specyficznych, ale także łatwo uchwytnych i silnie angażujących spraw lokalnych, w nieco szersze ramy znaczeniowe czy instytucjonalne. To właśnie ten drugi aspekt jest często podkreślany, gdy mowa o wpływie ruchów miejskich. Miały one nie tyle zmienić naturę polityki oraz samą władzę w samorządach, ile raczej przekształcić agendę kluczowych lokalnych spraw, a także wprowadzić ideologię partycypacji.

„Narracja konkretnego” nie jest jedynym czynnikiem ani nawet nie jest traktowana jako najważniejsza przy wyjaśnianiu genezy ruchów miejskich. Za równie ważną uznaje się organizację kandydatury miast w konkursie na Europejską Stolicę Kultury. Zdaniem niektórych badaczy protesty i tworzenie ruchów miejskich zapoczątkowały jednak swoisty powrót do polityki miejskiej, przeciwstawianej zarządzaniu miastem, które miało cechować polityczność miast sprzed okresu aktywności ruchów (Gądecki, Kubicki 2014).

W tej perspektywie nie definiuje się stowarzyszeń i/lub inicjatyw, które w bardziej lub mniej sformalizowany sposób noszą etykietę ruchów miejskich, jako grup interesu. Ruchy miejskie powstałe z ruchów protestu są agentami zmiany, wobec czego podkreśla się raczej ich inkluzywny charakter. Przy ocenach ich wpływu na politykę i władzę samorządową akcentuje się przede wszystkim wpływ pośredni. Ważne jest zatem nie to, który z ruchów miejskich doszedł do władzy, ale raczej to, jak zmieniła się lokalna agenda polityczna. Pojawienie się w niej takich wymiarów jak jakość życia mieszkańców, wspólnotowość, troska o klimat i o wysoką jakość usług publicznych mają być elementem tzw. mainstreamu w dyskursie politycznym miast.

Od momentu, gdy przedstawiciele ruchów miejskich brali udział w wyborach samorządowych, ugrupowania z taką etykietą zyskiwały poparcie zarówno podczas wyborów, jak i w trakcie organizowanych przez nie protestów. Ugrupowania identyfikowane jako ruchy miejskie tylko sporadycznie rządziły miastami, ale ich wpływ coraz częściej określa się w kategoriach wpływu na dyskurs, nie zaś jako bezpośredni wpływ na to, kto rządzi miastem. W ten sposób wyjaśnia się także polityczną porażkę ugrupowań, które brały i biorą udział w wyborach lokalnych. Zwycięstwo ideologii ruchów miejskich stało się jednocześnie ich problemem – wyróżniające je postulaty zostały niejako przechwycone przez polityczny mainstream (lokalne oddziały ogólnopolskich partii politycznych lub komitety wyborcze z ich poparciem).

Równocześnie jednak pojawiają się badania i tezy, które kwestionują uniwersalizm ruchów miejskich – już nie na poziomie agendy i dyskursu, lecz raczej poparcia społecznego i relacji, jakie ruchy te współtworzą w tkance miejskiej. Cytowany wcześniej artykuł Katarzyny Kajdanek i Jacka Pluty

pokazuje, że postulaty, a właściwie wizja miasta postulowana przez ruchy miejskie nie znajdują szerszego poparcia społecznego. To znaczy, że nawet wśród grupy „nowych mieszczan” krytyka istniejących polityk miejskich i istniejącej władzy samorządowej jest zdecydowanie łagodniejsza (żeby nie powiedzieć – nieobecna). Autorzy tekstu *Aktywność lokalna w przestrzeni publicznej a potencjał grup interesu* wskazują, że ruchy miejskie – przez brak rzeczywistego poparcia dla formułowanej przez nie krytyki władz i postulatów zmiany – stają się raczej grupą interesu (w sensie wskazanym na początku tej analizy). Paweł Kubicki dowodzi z kolei, że „skuteczność tych działań [ruchów miejskich w Krakowie] wynikała w dużej mierze z przewagi, jaką zyskiwało w dyskursie publicznym nowe mieszczaństwo, pozwalając tym samym na narzucenie innym grupom typowo mieszczańskiej tendencji do estetyzowania przestrzeni” (Kubicki 2016, s. 76).

Badacz ten wskazuje przede wszystkim wymiar klasowy – różnice między klasami – ale zgodnie z tradycją tego typu analiz przyjmuje, że interesy klasowe są różne i wymagają uzgodnienia. Działania ruchów miejskich są zatem bardziej partykularne, niż wskazywałby na to dyskurs. Podobnym tropem, choć zdecydowanie bardziej krytycznie, podąża także w swoich analizach Dawid Krysiński. Dyskurs ruchów miejskich pozwala zorientować się politykom, jakiego typu postulaty są atrakcyjne dla lokalnej klasy średniej, a zarazem dla wpływowej grupy mieszkańców, która ma potencjalnie wpływ także na innych. To sprawia, że politycy orientują się na zaspokajanie partykularnych interesów, choć zarówno same interesy, jak i ich realizacja są artykułowane w języku odwołującym się do uniwersaliów. Jak piszą autorzy *Od miasta dla samochodów do zielonej oazy?*, podsumowując swoje analizy sondażu „Diagnoza społeczna Wrocławia”: „

Przy ogólnie niskim poziomie zaangażowania obywatelskiego do najbardziej zmobilizowanych kategorii można zaliczyć mieszkańców oczekujących realizacji priorytetów bliskich miastu postmodernistycznemu, gdzie wiodącą rolę odgrywa kwestia zielonego transportu oraz odnowy zaniedbanych obszarów miasta. Stosunkowo niewielką aktywność wykazują natomiast reprezentanci tradycyjnego myślenia o mieście (gdzie ważną rolę odgrywa infrastruktura drogowa), a zarazem zwolennicy kolektywnych form rozrywki w postaci imprez masowych. Tego rodzaju kwestie stanowiły dotąd istotny element wielu polityk miejskich, jednakże relatywnie niski poziom aktywności zwolenników takich działań może stać się przyczyną marginalizacji wspomnianych priorytetów, jeśli tylko konstruowanie wspomnianych polityk będzie się odbywało przy współudziale mieszkańców (Krysiński, Uss-Lik, Szczepańska 2020, s. 106).

Nie jest to jednak kwestia wyłącznie dyskursywna. Dawid Krysiński w innej analizie stawia tezę o wykluczającym charakterze „nowego mieszczaństwa” jako grupy interesu:

Choć działalność społeczna nowego mieszczaństwa zwykle odbywa się pod hasłem ochrony interesów ogółu mieszkańców (w opozycji do zdepersonalizowanego kapitału) lub konkretnych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, to jednak aktywność ta w gruncie rzeczy sprowadza się do »symbolicznej walki o ustanowienie jako dominującego danego systemu wartości i zasad« [...]. Odnosi się to zarówno do próby kształtowania sposobu myślenia osób objętych danym działaniem, jak i do definiowania pożądanych funkcji oraz kształtu poszczególnych fragmentów przestrzeni miejskiej (Krysiński 2018, s. 16).

Powyższe analizy ruchów społecznych wskazują, że przy ich analizie zasadne pozostaje jedno z pytań, którym kieruję się w analizie grup interesu: w jakiej mierze działania, które mają wyraźne odwołanie do dobra ogółu, można jednocześnie uznać za działania kierowane interesem określonej grupy społecznej. Jak już pokazałem w przeglądzie literatury, w analizach działalności grup społecznych ważne jest nie tyle wykazanie partykularyzmu, ile dostrzeżenie konfliktowej natury relacji społecznych oraz badanie konfiguracji relacji między grupami, które mają reprezentować rozmaite racje. Dla niniejszej analizy mniej istotna jest ewentualna demaskacja tych partykularyzmów, a bardziej – dostrzeżenie dynamiki procesów, które wiążą się z udziałem grup postulujących zmianę bądź artykułujących roszczenia w społecznościach lokalnych. Funkcję protestu w tworzeniu się grup wskazuje Henryk Domański (choć skupia się na procesach klasotwórczych) (2013, s. 164): „Można argumentować, że kontestacja jest czynnikiem sprzyjającym nabywaniu »świadomości grupowej«, co (w świetle teorii) »powinno« mobilizować do obrony interesów i wspólnego działania. Dokonywałoby się to według podobnego scenariusza, jak procesy przechodzenia »klasy w sobie« w »klasę dla siebie«, aczkolwiek strukturalne podłoże protestów wykracza swym zasięgiem poza sferę przynależności klasowej. Wydaje się być ono również mniej trwałe, żeby nie powiedzieć, iż w przypadku niektórych kategorii przejściowe, co wynika z krótkotrwałego charakteru protestów”.

Protesty są więc ważne dla naszej analizy przede wszystkim ze względu na dynamikę ich powstawania i formowania się relacji międzygrupowych. Protest sam w sobie jest zjawiskiem raczej niespodziewanym – w tym sensie, że jego naturą jest wykraczanie poza istniejący stan równowagi międzygrupowej, w ramach zinstytucjonalizowanych relacji w społeczności. To artykulacja czegoś, co nie zostało wyartykułowane w ramach procesów dialogu czy

pojmowania decyzji przez organizacje przedstawicielskie. W szerszym ujęciu jest on punktem zwrotnym w tworzeniu znaczeń, kolektywnych reprezentacji więzi, które następnie mogą wpływać zarówno na dyskurs, jak i na funkcjonowanie dotychczas zinstytucjonalizowanej polityki.

Analiza ruchów społecznych, które z ruchów protestu z jednej strony przekształciły się w ugrupowania czy stowarzyszenia, a więc w organizacje pozarządowe, a z drugiej uprawomocniły określony dyskurs, pokazują, w jaki sposób następuje instytucjonalizacja grupowych interesów. Przebiega ona w trzech wymiarach. Po pierwsze, ruchy miejskie stworzyły podzielane znaczenia, integrujące działania jednostek i mniejszych grup mieszkańców miast. Znaczenia te ewoluowały od kwestii, które jednoczyły wokół konkretnych, specyficznych problemów, do zagadnień, które mogły łączyć całą społeczność lub miały być istotne w zakresie dla całej lokalnej wspólnoty. Po drugie, najpierw protest, a później działania w ramach formalnych stowarzyszeń stanowiły pewien zasób – przede wszystkim zasób członków zdobywających doświadczenie w nowych formach dialogu z samorządem. Przez nowe formy rozumiem tu nie tyle nowe reguły formalne, ile raczej nowe sposoby legitymizacji. Dyskurs wokół idei partycypacji obywateli w rządzeniu jest tego najbardziej symbolicznym wymiarem. Postulaty ruchów miejskich niejednokrotnie wykraczały poza formalny język regulacji i administrowania miastem – odwoływały się do definicji lepiej urządzonego miasta, a przede wszystkim legitymizowały się prawem do partycypacji mieszkańców w procesie decyzyjnym. Po trzecie, wpływ ruchów miejskich nie był traktowany wyłącznie w kategoriach załatwionych spraw. Ogólne wizje i ideologie integrowały aktywność ruchów przynajmniej w równym stopniu, jak odwołania do możliwości innego administrowania publicznymi zasobami. W ich działaniach propozycje konkretnych rozwiązań przeplatały się z bardziej ogólnymi programami, nawet jeśli były one skierowane na konkretną dziedzinę życia społecznego, taką jak zieleń, transport miejski lub wydarzenia sportowe czy kulturalne. Dzięki temu znacznie wzrosły możliwości mobilizacji już nie tylko ich członków i zwolenników, ale także mieszkańców biorących udział w wyborach.

Protest jako mobilizacja mieszkańców

W gminach wiejskich protest społeczny nie występuje właściwie jako kolektywne działanie, które prowadzi do zmiany ram dyskursywnych czy polityki bądź utworzenia ruchu protestu lub które miałyby pełnić funkcję katalizatora dla pojawiania się grup interesu. Nie znaczy to, że takie zjawiska się

nie zdarzają, ale – jak wskazuje kwerenda – że nie stanowią one przedmiotu badań. Protesty mieszkańców gmin wiejskich pojawiają się raczej jako przeciwieństwo opisanych powyżej procesów. To mieszkańcy podczas protestów wyrażają opór wobec planowanych zmian, broniąc kolektywnie zidentyfikowanych zasobów.

Analiza istniejących przepisów dotyczących konsultacji społecznych przy decyzjach środowiskowych (Goździewicz-Biechońska 2019) czy w trakcie procesów inwestycyjnych wskazuje, że uwarunkowania prawne mogą być podstawą artykulacji opinii i potrzeb przez mieszkańców gmin (Głogowska 2012). Droga prawna okazuje się jedną z możliwości, gdy mowa o sprzeciwie mieszkańców wobec procesów inwestycyjnych. Wynika to zarówno z praktyki stosowania przepisów, dopuszczania krytyki oraz szukania kompromisu, jak i z postawy mieszkańców wobec procesów decyzyjnych samorządu. To pierwsze zdaje się warunkować drugie. Instrumentalizacja procesu konsultacji tak, by był on zgodny z prawem, ale *de facto* ograniczał realne możliwości mieszkańców w zakresie interwencji lub po prostu nie uwzględniał protestów formalnych, sprawia, że poziom zaufania społeczności do decyzji administracyjnych wyraźnie spada.

Jedną ze specyfik lokalnych powiązań interesów jest – jak wspominałem na wstępie – ich wielowymiarowość. Polega ona przede wszystkim na tym, że aktorzy społeczni, odgrywając wiele różnych ról, są powiązani nie tylko w obszarach, w których się pojawia i zyskuje istotność artykulacja grupowego interesu. Obok relacji nieformalnych, których waga została tu już zaprezentowana, równie ważnym aspektem jest konflikt między grupami mieszkańców a władzami samorządowymi oraz pośrednio – dużymi podmiotami (na ogół chodzi o pracodawców, przede wszystkim sektora prywatnego lub spółek Skarbu Państwa).

Tego typu konflikty między mieszkańcami a silnym podmiotem gospodarczym reprezentują niejako odchodzący model formowania się grup interesu i konfliktów. Jego cechą charakterystyczną jest po pierwsze to, że – mimo uciążliwych dla sąsiadów skutków ubocznych działalności gospodarczej – w lokalnej społeczności, a przede wszystkim wśród przedstawicieli samorządu nie pojawiają się głosy postulujące ograniczenia lub pozbycie się kłopotliwego przedsiębiorstwa. Wynika to z postrzegania go jako podstawy kondycji gospodarczej gminy czy nawet regionu. Zapewnianie miejsc pracy dla mieszkańców okolicznych społeczności jest traktowane jako ich ekonomiczny fundament. Dlatego krytyka skutków ubocznych, takich jak silne zapachy czy wyczuwalne wstrząsy ziemi (w wypadku kopalń), zmierza do tworzenia presji na rzecz sprawnego systemu rekompensat. Choć skutki

uboczne są czasem niebezpieczne dla zdrowia mieszkańców lub trwale uszkadzają budynki, dominacja interesu przedsiębiorstwa w sferze dyskursywnej jest na tyle duża, że właściwie nie pojawiają się głosy domagające się zmiany, co najwyżej żądania korekty.

Procesy gospodarcze *de facto* eliminują inne wartości i cele w kształtowaniu standardów życia lokalnej społeczności. Ale jej relatywne odizolowanie od działalności organizacji oraz inicjatyw obecnych poza społecznością, które zajmują się krytyką np. kopalń i górnictwa kamiennego w Polsce, jest współcześnie coraz rzadsze. Chodzi raczej o specyficzne powiązanie zysków gospodarczych z tłumieniem artykulacji innych wartości czy innych interesów. Jako hipotezę badawczą można potraktować założenie, że tego typu układy będą coraz rzadsze i coraz chętniej będą zastępowane konfliktami i powiązaniami tworzonymi między różnymi skalami działań i ich regulacji: lokalną, regionalną, krajową i międzynarodową.

Jednocześnie strategia samorządów jest reakcją także na niestabilne i często niespójne przepisy, które z jednej strony pozwalają na własne interpretacje (np. tego, kiedy występuje konflikt interesów dotyczący decydentów), ale z drugiej generują zagrożenia ich kwestionowaniem zarówno przez strony postępowania, jak i przez organy nadzorcze czy kontrolujące oraz regionalne izby obrachunkowe. Można więc powiedzieć, że te spośród procesów decyzyjnych, które są relatywnie złożone – a do nich należą decyzje o inwestycjach (terenach inwestycyjnych) czy o zagospodarowaniu przestrzennym – tworzą podglebie do krzyżowania się jawnych i ukrytych, nieformalnych relacji między decydentami a grupami interesów. Protest wydobywa istniejące układy współzależności i może być szansą na instytucjonalizację dialogu obywatelskiego, przede wszystkim przez włączenie tych grup interesu, które dotąd były nieobecne w procesach konsultacyjnych i decyzyjnych, ale także przez ujawnienie nieformalnych powiązań.

Istniejące studia przypadku obrazują zarówno procesy, które prowadzą do upodmiotowienia lokalnej społeczności, a przynajmniej jej części (określonej grupy interesu, która uczestniczy w procesie decyzyjnym lub w konsultacjach), jak i procesy, które kończą się ich zignorowaniem. Wydaje się, że tych drugich z czasem będzie coraz mniej, ponieważ ignorowanie protestów wydaje się efektywną strategią dla władz samorządowych tylko wówczas, gdy mają one względną gwarancję, że pamięć o proteście lub jego kolejna faza nie odbije się na wynikach wyborów. To zaś – jak można sądzić na podstawie studiów przypadku – jest możliwe, gdy władza żywi przekonanie, że niejawnie grupy interesów, które korzystają na oprotestowanych decyzjach, są liczniejsze lub bardziej wpływowe, jeśli chodzi o opinię publiczną, niż grupy

kontestujące. Takie sytuacje wydają się możliwe tylko w społecznościach, w których zmiany społeczne (np. migracje, zmiana demograficzna, zmiana statusowa mieszkańców) są niewielkie – a takich społeczności w Polsce jest coraz mniej. Po drugie, protesty są zarzewiem upolitycznienia. Wyraźnie widać to na przykładzie ruchów miejskich, ale także w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (Skrzypiec 2010). Pokazuje to jednocześnie, że opór władarzy wobec mechanizmów konsultacji może mieć źródło również w niewypowiedzianym lęku o upolitycznienie przynajmniej części mieszkańców, w tym także grup interesu – a więc o ewolucję od dialogu obywatelskiego ku aktywności politycznej. Z tej perspektywy opór władarzy przed partycypacją lub jej instrumentalizacją albo pozorowanie oznacza opór przed potencjalną konkurencją na arenie politycznej.

Podsumowanie

Jeśli wziąć pod uwagę perspektywę budowania potencjału rozwojowego społeczności, to niniejsza analiza pozwala zaproponować kilka wniosków dotyczących problematyki formowania i artykulacji grup interesu, a także znaczenia lokalnych konfliktów dla integracji społeczności i partycypacji mieszkańców w rządzeniu.

Artykulacja, określanie celów i wartości grup interesu

Jeśli chodzi o artykulację grup interesów, na podstawie niniejszej analizy można przyjąć, że czynnikiem kluczowym jest stworzenie wspólnej tożsamości. Może to nastąpić dzięki odwołaniu do tworzonych organizacji, a więc za sprawą formalizacji powiązań, które pojawiają się między mieszkańcami społeczności lokalnej. O grupie interesu będzie się jednak mówiło dopiero wówczas, gdy sformalizowana grupa wyartykułuje swoje oczekiwania wobec samorządu.

Ścieżką tej artykulacji są istniejące mechanizmy dialogu obywatelskiego – do tej pory nie była to jednak jej jedyna ani nawet dominująca forma. Analizy Tomasza Piroga pozwalają postawić hipotezę, że tylko część organizacji postrzega drogę konsultacji obywatelskich jako skuteczny kanał wyrażania własnych interesów. Niejako konkurencyjna jest ścieżka uzyskiwania nieformalnych wpływów wśród decydentów. Nie implikuje to automatycznie powstawania mechanizmów korupcyjnych, ale z pewnością nie wzmacnia tendencji do podtrzymywania istniejących, formalnych reguł dialogu obywatelskiego. Należy podkreślić, że ta „konkurencyjność” ścieżki nieformalnej

wynika raczej z zakorzenienia lokalnych relacji i na poziomie lokalnym jest raczej inherentną cechą społeczności.

Droga formalizacji dialogu może prowadzić – jak wskazują analizy dotyczące funkcjonowania lokalnych grup działania – do wzmocnienia kontroli administracji nad procesami, które miały służyć uzgadnianiu interesów między rozmaitymi podmiotami uczestniczącymi w kształtowaniu lokalnych polityk. Można więc powiedzieć, że dla wyłonienia się układu ścierających się interesów grupowych, które pozwalają osiągać równowagę oraz identyfikować interes ogółu, równie ważne są procesy endogenne, w których grupy nabywają tożsamość opartą na identyfikacji istotnych dla nich celów i wartości.

Z tej perspektywy ważne wydają się protesty na poziomie lokalnym, sytuacja konfliktu może bowiem sprzyjać krystalizacji tych celów i wartości. Jak wskazuje analiza procesów wyłaniania się ruchów miejskich, elementem kluczowym dla formowania się względnie stałych grup interesu jest legitymizacja ich postulatów. Zdaje się ona wykraczać poza wąsko rozumiany „dialog obywatelski”. Nie chodzi tu więc o udział organizacji i inicjatyw w procesie konsultacji, ale raczej o pojawianie się alternatywnych wizji wartości oraz urządzania lokalnego życia społecznego.

Analizy ruchów miejskich wskazują, że dynamika artykulacji jest współbieżna z wyłanianiem się grup społecznych, które wykorzystują swoje kapitały. „Nowe mieszczaństwo” można potraktować nie tyle jako jedyną i obowiązującą interpretację siły ruchów społecznych – ich społeczną bazę – ile raczej jako proces, w którym grupy wykorzystują własne zasoby (np. kompetencje członków i liderów) do stworzenia agendy celów i wartości. Agenda ta może mieć relatywnie większy, choć pośredni wpływ na kształt relacji w społeczności lokalnej niż konkretne postulaty odnoszone do proponowanych decyzji i regulacji formułowanych przez samorząd.

Kluczowy w związku z tym jest potencjał artykulacji krytyki władz samorządowych, który pojawił się wraz z ruchami miejskimi. Ten wymiar jest mniej wyraźny w mniejszych społecznościach lokalnych – protesty rzadziej zdają się tam prowadzić do instytucjonalizacji.

Ocena funkcji kapitału społecznego

Im bardziej wielowymiarowe i zakorzenione relacje, tym większy potencjał zarówno do reprodukcji relacji władzy, jak i do czerpania z zasobów symbolicznych oraz znaczeń, które są potrzebne do wytworzenia grup protestu czy kolektywnych tożsamości będących źródłem działania grupy interesu. To stwierdzenie może mieć dwie, niejako przeciwstawne interpretacje.

Słabość artykulacji zbiorowych interesów może wynikać z siły osobistych relacji między przedstawicielami nieformalnych grup (mam tu na myśli m.in. grupy sąsiedzkie czy organizacje pozarządowe) a radnymi lub władzami. Brak aktywności jawnej nie implikuje braku aktywności nieformalnej i opartej na osobistych relacjach. O relatywnie silnym kapitale społecznym, wiążącym przede wszystkim decydentów z grupami interesu, możemy mówić w wypadku procesów inwestycyjnych, a także wówczas, gdy powstają układy klientelistyczne. W obu sytuacjach lokalne prawo decyzje dotyczące zasobów publicznych są podporządkowywane sieci nieformalnych relacji łączących jednostki i grupy posiadające na ogół także kapitał innego typu: ekonomiczny lub polityczny (Ziółkowski 1999).

Układy klientelistyczne powstają w relatywnie mało zmiennych środowiskach. Można tutaj mówić o powstawaniu i funkcjonowaniu lokalnych klik. Mianem tym w analizach sieciowych określa się zagęszczenie relacji między jednostkami. Mają one wielowymiarowy charakter, przede wszystkim jednak są relatywnie gęstsze niż układy formalne w których każda jednostka ma relację z pozostałymi (Batorski, Zdziarski 2009). Maria Theiss (2013) sugeruje, że dla zrozumienia tego typu układów warto zwrócić uwagę na hierarchiczny wymiar relacji – a więc na powiązania, które łączą władzę z podwładnymi lub zależnymi.

Z tej perspektywy funkcjonowanie układów klientelistycznych i niechęć do formalnych konsultacji wyjaśniałyby relatywnie silne powiązania nieformalne i hierarchie między samorządem a organizacjami pozarządowymi czy szerzej – grupami interesu. W innych warunkach mogłyby one być zainteresowane tworzeniem koalicji, czyli powiązań między grupami, co pozwalałoby im zwiększyć wspólną siłę przetargową wobec samorządu i innych grup w negocjacjach dotyczących choćby zasobów publicznych.

Istniejące analizy sieciowe wydają się dobrym narzędziem badania dynamiki mobilizacji funkcjonowania grup interesu w wymiarze lokalnym (Theiss 2013; Swianiewicz 2008; Furmankiewicz, Stefańska 2010). Kapitał społeczny należałoby badać w przestrzeni trójwymiarowej, w której tylko część relacji jest horyzontalna – ale część, która może mieć kluczowe znaczenie dla wyjaśniania współpracy lub wpływu może dotyczyć relacji układających się w hierarchie statusu i posiadanych zasobów. W takiej interpretacji silne relacje horyzontalne osłabiają skłonność do współpracy, której deficyty do tej pory wyjaśniane były albo kwestią kompetencji i wiedzy jednostek, albo w kategoriach zaufania jako wymiaru konstytutywnego dla kapitału społecznego. Alternatywą byłoby wyjaśnianie kapitału społecznego jako pochodnej siły więzi, która może być mierzona w kategoriach

transakcyjnych (Łukowski 2006) lub w kategoriach związków między powiązaniami a ich znaczeniami (Theiss 2013).

Znaczenie krytyki: konflikt i protest w społecznościach lokalnych

Konflikt lokalny można potraktować jako mechanizm mobilizacji, a jednocześnie destabilizacji lokalnych układów relacji nieformalnych oraz kompozycji formalnych i nieformalnych powiązań we władzy. Inaczej mówiąc, konflikt rodzi się wówczas, gdy na skutek zmiany działania jednego ze społecznych aktorów lub pojawienia się nowego dotychczasowe sposoby działania przestają przynosić spodziewane rezultaty. Aktorzy społeczni – w tym grupy interesu – poszukują wówczas nowych form zapewniających im stabilne oczekiwania wobec przyszłości i realizację ich celów.

Jeśli uznamy, że konflikt to forma wyłaniania się nowego porządku lub przynajmniej kryzys dotychczasowego *modus operandi*, możemy przyjąć, że układy społeczne zmierzają do powrotu do stabilizacji. To zaś jest możliwe przez (ponowną) dominację jednego z aktorów lub przez partnerstwo między aktorami – ustalanie nowych reguł przez upodmiotowione grupy interesu. W powyższej analizie, szczególnie w wypadku protestów typu NIMBY oraz ruchów miejskich, widać wyraźnie, że za sprawą skutecznych działań (protestów) inicjatywy lokalne zyskują uznanie przynajmniej na dwóch poziomach: dopuszczenia do procesów konsultacyjnych i legitymizacji argumentów, które dotyczą odbywających się zmian.

„Zinstytucjonalizowane punkty nacisku”¹ w postaci formalnych i nieformalnych działań, w których grupy interesu artykułują swoje oczekiwania oraz formują swoje cele, to nie to samo, co platformy współpracy, istniejące formalnie instytucje służące do prowadzenia dialogu czy konsultacji społecznych. W większości analizowanych procesów oddolnie powstające inicjatywy mieszkańców pojawiają się nie podczas formalnie zleconych i przeprowadzanych konsultacji społecznych, lecz raczej w wyniku nieformalnej komunikacji między mieszkańcami. Te punkty nacisku implikują na ogół quasi-formalne praktyki oporu i protestu, od podpisywania protestów czy wywieszania bannerów po blokowanie ulic bądź składanie wniosków o wszczęcie procedur.

¹ „Zinstytucjonalizowane punkty nacisku” (*institutional pressure points*) albo interfejsy, w których publiczne zasoby i publiczna dyskusja spotykają się z roszczeniami i interesami grupowymi (Knoke 2000, s. 2148–2150) – punkty węzłowe, w których pojawiają się wyartykułowane roszczenia (interesy), np. konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego, konsultacje regulacji, sesje rad samorządu, ciała nadzorujące lub opiniujące.

Punkty nacisku pozostają jednak zinstytucjonalizowane w tym sensie, że na ogół mają swoich poprzedników w postaci reprezentacji społecznych (np. protestów ulicznych, demonstracji) albo uprzednich praktyk (np. opracowywania postulatów i wniosków do administracji publicznej). Warto podkreślić, że te punkty nacisku nie pojawiają się tam, gdzie w dotychczasowym formalnym porządku organizacyjnym pojawiać się powinny – a więc w ramach procesów konsultacji społecznych.

Analiza ta wyraźnie akcentuje znaczenie krytyki istniejących sposobów podejmowania decyzji w społecznościach lokalnych, która to krytyka nie musi implikować wyłącznie wywodów opartych na wyartykułowanych, rzeczowych argumentach, ubranych w język procedur administracyjnych i obowiązującego prawa. Szczególnie w wypadku analizy protestów lokalnych wobec inwestycji widać wyraźnie, że obok ścieżki formalnej, którą wykorzystują mieszkańcy, istnieje także instytucjonalny punkt nacisku w postaci publicznych wystąpień, a szczególnie publicznych protestów. Odwołują się one do bardziej populistycznego repertuaru znaczeń, tworzą znaczeniowe pomosty między postulatami grupy interesu a szerszym wymiarem, czyli doświadczeniami innych członków społeczności lokalnej, często zaś – jeszcze szerzej – obywateli czy mieszkańców regionu. Ten drugi wymiar wydaje się zasadniczy dla procesu delegitymizacji podjętych decyzji lub zaniechań władzy samorządowej. To właśnie krytyka, a nie wyłącznie działania administracyjne, skłania urzędy i władze samorządowe do zmiany sposobu działania – choć przez władze samorządowe krytyka postrzegana jest jako stan kryzysu czy nieuzasadnionych roszczeń.

Grupy interesu nie są narośłą na zdrowym organizmie społeczeństwa obywatelskiego samorządów lokalnych, lecz należą do ich struktury. W istocie pozwalają obywatelom na integrację oraz koordynację działań, które nie mieszczą się w dotychczasowej formalnej logice. Grupy interesu działają na poziomie formalnych reguł, ale także nieformalnych powiązań, należy to bowiem do ich natury. Jak wskazano, czasem legitymizują się poszukiwaniem bardziej uniwersalnych wartości czy reguł działania odwołując się do dobra publicznego, czasem zaś odnoszą się wyłącznie do interesu partykularnego.

Na podstawie niniejszej analizy należy przyjąć, że na poziomie społeczności lokalnych pojawia się określona równowaga między formalnymi regułami działania aktorów społecznych (samorządu, przedsiębiorstw społeczności lokalnej) a nieformalnymi powiązaniami. Te drugie opierają się na kapitale społecznym. Można więc powiedzieć, że tam, gdzie pojawia się działanie półlegalne bądź niezalegitymizowane – jak wówczas, gdy mieszkańcy wychodzą na ulicę, blokują okolicę, zjawiają się w urzędach bez zapowiedzi

– często ujawnia się podstawowy mechanizm identyfikacji powiązań między członkami społeczności lokalnych. To właśnie na jego bazie powstaje kapitał społeczny decydujący o skuteczności podejmowanych działań. Im więcej kapitału społecznego, tym trwalsze formy aktywności grup interesu i tym bardziej wielowymiarowe są strategie wykorzystujące lokalne, nieformalne zasoby, jak kompetencje członków lokalnej społeczności. Są one uruchamiane w inicjatywach, w których dzięki wzajemnemu zaufaniu dochodzi do podziału pracy i zadań w grupie. To wówczas działanie grup tworzonych *ad hoc* przemienia się stopniowo we wciąż nieformalną grupę sąsiedzką bądź grupę identyfikującą swoją kolektywną tożsamość (np. poszkodowanych przez inwestora) oraz swoje zbiorowe cele.

Bibliografia

- Abramowicz, B. (2009). Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 71, 4, 225–244.
- Adamowicz, A. (2015). *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Bartnicki, S. (2019). Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów. *Studia Socjologiczne*, 232, 1, s. 65–93.
- Batorski, D., Zdziarski, M. (2009). Analiza sieciowa i jej zastosowania w badaniach organizacji i zarządzania. *Problemy Zarządzania*, 7 (4), 26.
- Baumgartner, F.R., Leech, B.L. (1998). *Basic Interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Bednarek-Szczepańska, M. (2016). Wpływ konfliktu typu NIMBY na wiejską społeczność lokalną. *Studia Obszarów Wiejskich*, 41, 43–61.
- Bednarek-Szczepańska, M., Dmochowska-Dudek, K. (2017). Syndrom NIMBY jako wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego. *Mazowsze. Studia Regionalne*, 21, 103–114 (doi: 10.21858/msr.21.08).
- Bukowiecki, Ł., Obarska, M., Stańczyk, X. (red.) (2014). *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Capecchi, V. (1989). The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization. W: A. Portes, M. Castells, L.A. Benton (red.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* (s. 189–215). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Celiński, A., Frączak P., Herbst, J. et al. (2011). *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Charycka, B., Gumkowska, M. (2018). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?*. Yale: Yale University Press.

- Długosz, D., Wygnański, J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/ Jawor.
- Domański, H. (2013). Aktywność protestacyjna w krajach europejskich. *Studia Polityczne*, 32, 163–194.
- Dutkowski, M. (1995). *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Dur, A. (2008). Interest Groups in The EU: How Powerful Are They?. *West European Politics*, 31 (6), 1212–1230 (doi:10.1080/01402380802372662).
- Furdzik, M. (2018). Dialog obywatelski w samorządzie – obecny czy nieobecny?. *Com. press*, 3(1), 36–57.
- Furmankiewicz, M., Stefańska, J. (2010). Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych „lokalnych grupach działania” w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 39 (1), 5–25.
- Furmankiewicz, M. (2013). Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja *governance* w praktyce lokalnych grup działania LEADER. *Studia Regionalne i Lokalne*, 51, nr 14, 71–89.
- Gądecki, J., Kubicki, P. (2014). Polityki miejskie. *Politeja*, (27), 135–156.
- Gieorgica, P. (1991). *Polska lokalna we władzy PZPR*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG).
- Gliński, P. (2006). *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Głogowska, M. (2012). *Śląska Natura 2000* – konflikty społeczne związane z funkcjonowaniem Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w województwie śląskim. *Górnos Śląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa*, 3, 103–120.
- Głogowska, M., Szendera W., Chmielewski, W. (2013). Konflikty społeczne na obszarach Natura 2000 w Polsce. *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, 44 (4), 31–41.
- Gordon, L. (2000). Protest Movements. W: E.F. Borgatta, R.J.V. Montgomery (red.), *Encyclopedia of Sociology*, t. 5 (s. 2265–2274). New York: Macmillan.
- Goździewicz-Biechońska, J. (2019). Wpływ protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. *Przegląd Prawa Rolnego*, 24 (1), 11–24.
- Granovetter, M. (1985). Economic-Action and Social-Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 3, 481–510.
- Hartley, P. (2000). *Komunikacja w grupie*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Heinz, J.P., Laumann, E.O., Nelson, R.L., Salisbury, R.H. (1993). *The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1995). *Lojalność, krytyka, rozstanie: Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa* (przeł. J. Kochanowicz, I. Topińska). Kraków: Znak.
- Jasiecki, K., Mołęda-Zdziech, M., Kurczewska, U. (2006). *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna – Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych.
- Jasiecki, K. (red.) (2011). *Grupy interesu i lobbing. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

- Kajdanek, K., Pluta, J. (2016). Aktywność lokalna w przestrzeni publicznej a potencjał grup interesu. *Przegląd Socjologiczny*, 65 (1), 101–124.
- Kniec, W., Goszczyński, W. (2011). Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi. W: A. Rosińska (red.), *Aktywizacja w programie LEADER a społeczna sieć wsparcia jednostki* (s. 24–27). *Polityka Społeczna* 1 (numer tematyczny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*), 24–27.
- Knoke, D. (2000). *Political Organization*. W: E.F. Borgatta, R.J.V. Montgomery (red.), *Encyclopedia of Sociology*, t. 1. New York: Macmillan.
- Koopmans, R. (2008). *Protest in Time and Space: The Evolution of Waves of Contention*. W: D.A. Snow, S.A. Soule, H. Kriesi, H.J. McCammon (red.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Kościński, A., Misztal, W. (2019). *Falująca obywatelskość. Stare wzory, nowe tendencje*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamość i praktyki niezadowolonych obywateli miast*. Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.
- Kowalewski, M. (2019). *Niejednoznaczna odpowiedź miast na populizm i kryzys demokracji*. *Studia Socjologiczne*, 234 (3), 55–80.
- Krasnodębski, Z. (2003). *Demokracja peryferii*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.
- Krysiński, D., Uss-Lik, A., Szczepańska, B. (2020). Od miasta dla samochodów do zielonej oazy? Partycypacyjny model polityki miejskiej a kształtowanie się grup interesu. *Studia Socjologiczne*, 237 (2), 83–110.
- Kubicki, P. (2011). *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kubicki, P. (2016). *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*. Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS.
- Kuczma, P. (2010). *Lobbying w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Kusiak, J. (2017). *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Lorek, A. (2016). Ocena relacji społecznych i środowiskowych między administracją samorządową a społecznością lokalną w wybranych województwach. *Optimum. Economic Studies*, 84 (6), 111–122.
- Łoś-Nowak, T. (2003). Grupy nacisku w stosunkach międzynarodowych. W: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Łukowski W. (2006). Wiązki transakcyjne w lokalnej przestrzeni społecznej (inspiracje teoretyczne i implikacje empiryczne transakcyjnej koncepcji przestrzeni społecznej). W: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Wydawnictwo SWPS Academica.
- Makowski, K. (2014). Grupy interesu w polskim systemie politycznym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 22 (6), 9–28.
- Mączak, A. (1986). *Rządzący i rządzeni. Władza i społeczeństwo w Europie wczesnonowoczesnej*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

- Mencwel, J., Milczewska, K., Wiśniewski, J. (2014). *Koła gospodyń wiejskich nie tylko od kuchni*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Mills, C.W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Misztal, W. (2020). Rozwój dialogu obywatelskiego po 1989 r. W: E. Leś (red.), *Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918–2020*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Mokrzycki, E., Rychard, A., Zybortowicz, A. (2002). *The Lost Dynamics. On the Immaturity of Polish Democracy*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- NIK (2014). *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf> [dostęp: 17.10.2021].
- Olson, M. (2012). *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup* (przeł. S. Szymański). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Oświecimski, K. (2012). *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*. Kraków: Wydawnictwo WAM i Wydawnictwo Akademii Ignatianum.
- Piróg, T. (2019a). Shortage of Local Civil Dialogue—an Institutional Perspective. *Polish Sociological Review*, 205 (1), 19–32.
- Piróg, T. (2019b). Dialog obywatelski w polskich samorządach w świetle badań społecznych. Stare wzory, nowe tendencje. W: A. Kościański, W. Misztal (red.), *Falująca obywatelskość. Stare wzory, nowe tendencje*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Pobłocki, K. (2013). *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*. Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej.
- Pobłocki, K. (2014). Nowa dekada, nowe miasto?. W: Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Pobłocki, K. (2017). *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Podgórska-Rykała, J., Kępa, M. (2020). *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*. Kraków: Libron.
- Portes, A. (2010). *Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Rasmussen, A., Carroll, B.J., Lowery, D. (2014). Representatives of the Public? Public Opinion and Interest Group Activity. *European Journal of Political Research*, 53 (2), 250–268.
- Rymsza, M. (2007). O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. W: M. Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Skrzypiec, R. (2010). Konflikt lokalny motorem partycypacji społecznej i skutkiem zmiany—analiza wybranych przypadków: Oświęcim, Bieruń, Las i Kobiór. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych* (s. 126–142). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Snow, D.A., Soule, S.A., Kriesi, H., McCammon, H.J. (red.) (2008). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Spillman, L., Strand, M. (2013). Interest-oriented Action. *Annual Review of Sociology*, 39, 85–104.
- Staniszki, J. (2001). *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.

- Stempień, J. (2009). Dialog obywatelski w Polsce jako przykład działań pozornych. *Przegląd Socjologiczny*, 58 (1), 107–128.
- Swedberg, R. (2001). Sociology and Game Theory: Contemporary and Historical Perspectives. *Theory and Society*, 30 (3), 301–335.
- Swianiewicz, P., Klimska, U., Mielczarek, A. (2004). *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szczepańska, B., Szczepański, J. (2019). Współczesne role kół gospodyń wiejskich w społecznościach lokalnych (na przykładzie województwa dolnośląskiego). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 68, 67–79.
- Szymczyk, J. (2019). Socjologiczne rozumienie wartości w aspekcie relacjonistycznym. *Zeszyty Naukowe KUL*, 62 (3), 35–54.
- Śpiewak, P. (2005). *Pamięć po komunizmie*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.
- Theiss, M. (2012). *Krewni, znajomi, obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Theiss, M. (2013). Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 22 (3), s. 99–114.
- Tittenbrun, J. (2007). *Z deszczu pod rynnę. Meandry polskiej prywatyzacji*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Trutkowski, C. (2007). Teoria społecznych reprezentacji i jej zastosowania. W: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Urbanik, A. (2021). Organizacje zrzeszające mniejszość ukraińską w Polsce jako grupa interesu. *Edukacja Humanistyczna*, 1 (44), 75–92.
- Walker, J. L. (1991). *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wiatr, J. (1988). Introduction: Political Leadership from a Comparative Perspective. *International Political Science Review*, 9 (2), 91–94.
- Wiatr, J. (2003). Polish Local Elites and Democratic Change, 1990–2002. *Communist and Post-Communist Studies*, 36(3), 373–383.
- Wiśniewski, E. (2014). Przegląd tradycyjnych i współczesnych teorii władzy lokalnej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 115, 325–339.
- Woźniak, W. (2015). Euro 2012 i Kraków 2022. Polskie elity polityczne wobec wielkich imprez sportowych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 2, 60–83.
- Załączna, M. (2018). Public Participation in Land Use Planning and the Building of a Civil Society. *Real Estate Management and Valuation*, 26 (2), 23–32.
- Ziółkowski, M. (1999). Interesy i wartości jako elementy świadomości społecznej. W: Jasińska-Kania, K. M. Słomczyński (red.), *Władza i struktura społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Ziółkowski, M. (red.) (2000). *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego. Teorie, tendencje, interpretacje*. Poznań: Wydawnictwo Fundacji „Humaniora”.
- Zybertowicz, A. (2002). Demokracja jako fasada: przypadek III RP. W: E. Mokrzycki A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Kacper Poblocki

ROZDZIAŁ 5

Mobilizacja

Wprowadzenie

Egzekwowanie biernego i czynnego prawa wyborczego określa się zwykle mianem „święta demokracji”. Ale demokracja jest ustanawiana na co dzień. Stąd kluczowa rola mobilizacji, która stanowi przeciwieństwo „racjonalnych wyborów” podejmowanych przy urnie wyborczej. Mobilizacja jest żywiołem stanowiącym treść demokracji – formalne instytucje jedynie nadają jej ramy strukturalne. Jednocześnie mobilizacja to mechanizm, który sprawia, że formalne instytucje podlegają zmianie. Sama demokracja jest pustym naczyniem, jeśli nie wypełnia jej codzienna aktywność obywatelska.

Trzymając się tej metafory, można powiedzieć, że instytucje demokratyczne nie są naczyniem z trwałego materiału, ale są plastyczne: zmieniają swój kształt w zależności od tego, jaka substancja je wypełnia. To, co dziś nazywamy demokracją liberalną, wraz z jej filarami w postaci wolnych i powszechnych wyborów, jest – jak pokazał m.in. Charles Tilly (2003b) – rezultatem wysiłków pokoleń licznych ruchów społecznych, które starają się poszerzyć czy pogłębić demokrację przedstawicielską (Holston 2010; Appadurai 2010). Mobilizacja stanowi zatem sygnał obnażający „lukę w procesie tworzenia polityk publicznych” (Hryciuk, Korolczuk 2015, s. 19). Na przykład pojawienie się w ostatniej dekadzie ruchów miejskich pokazało, że obszar związany z planowaniem przestrzennym (zdominowany wcześniej przez urzędników i ekspertów) pozostawał poza demokratyczną kontrolą. Stąd idea „prawa do miasta” (w niektórych krajach, np. Brazylii, przekuta w konkretne przepisy prawne) była sposobem na zdemokratyzowanie tej sfery życia społecznego. Badanie mobilizacji może pokazać kluczowe obszary, w których obserwujemy proces „demokratyzacji”

sfer życia wcześniej niebędących pod demokratyczną kontrolą. Ale mobilizacja może mieć również kierunek odwrotny – dążyć do „de-demokratyzacji” (Tilly 2003a) jakiegoś obszaru życia. Stąd procesy mobilizacji są niezwykle dobrym probierzem tego, w jakim kierunku podąża demokracja.

Kluczowe pytania, na które odpowiada niniejsze opracowanie, brzmią:

- » Skąd w ostatnim piętnastoleciu wzięła się mobilizacja i jakie są warunki świadczące o jej trwałości?
- » Jak wygląda „cykl życia” procesu mobilizacji oraz wokół jakich konkretnych zasobów (przestrzeń wspólna, tożsamość klasowa, więzi sąsiedzkie, mieszkalność) przebiega?
- » Jak wygląda dynamika między skalą lokalną a ponadlokalną (narodową, globalną) w procesie mobilizacji?

W opracowaniu skupiam się na zrozumieniu relacji między endogennymi zasobami a egzogennymi procesami, które te lokalne zasoby „przebudzają”, w ten sposób uruchamiając mobilizację. Odpowiadam również na pytanie o to, w jaki sposób mobilizacja społeczna oddziałuje na potencjał rozwojowy wspólnoty lokalnej, w tym m.in. na takie kwestie, jak: zasady organizacji porządku społecznego, procesy tworzenia i konsolidacji sieci instytucji, zasady upodmiotawiania aktorów, nierówności społeczne.

Mobilizację rozumiem przede wszystkim jako trwały ruch lokalnego protestu i oporu – jest to coś więcej niż sprzeciw (np. wobec pojedynczej decyzji władz). Mobilizacja to nie tylko protest (demonstrowanie swoich poglądów), ale także coś innego niż lokalna aktywność (np. w ramach organizacji formalnych, chociażby kół gospodyń wiejskich). Mobilizacja może być albo krytyczna (jak ruchy miejskie, które wyrosły na sprzeciwie), albo afirmatywna (np. w sferze samopomocowej, światopoglądowo-religijnej czy charytatywnej). Interesuje mnie taka mobilizacja, która przynosi trwałe rezultaty. Podstawowe pytanie będzie zatem dotyczyć warunków, które są konieczne do sukcesu mobilizacji. Przykłady mobilizacji nieudanej również mogą stanowić istotne źródło informacji, pokazując, jakich czynników brakowało, aby lokalna mobilizacja stała się sposobem „ożywienia” demokracji (Appadurai 2010) na szczeblu zarówno lokalnym, jak i krajowym.

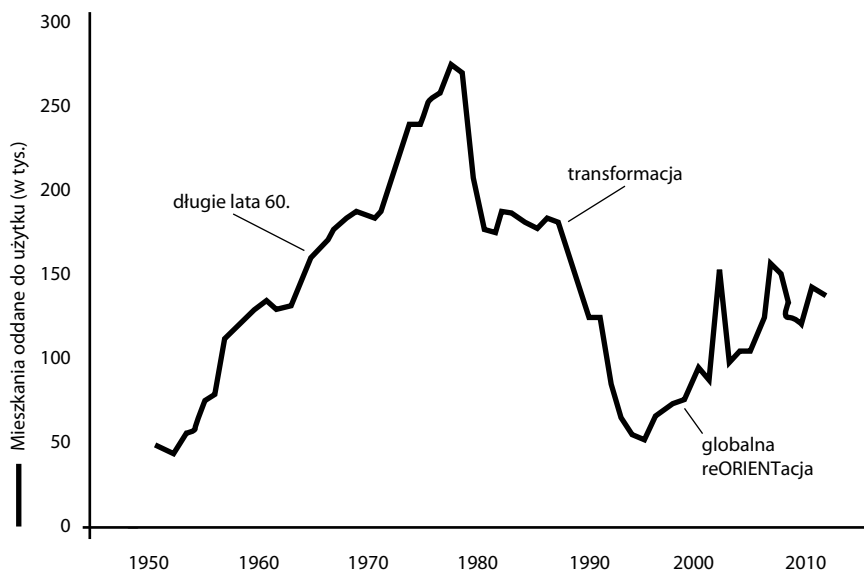
Uwarunkowania mobilizacji i nowe ruchy społeczne

„W zdecydowanej większości przypadków za genezę aktywizacji okolicznych mieszkańców stoi sprzeciw wobec negatywnych zmian w ich najbliższym otoczeniu. Takim mobilizującym czynnikiem są planowane inwestycje (zwykle

na terenach zielonych, z których na co dzień korzystają mieszkańcy [...] lub wyburzenia [...], lub ogrodzenia” (Domaradzka 2021, s. 253). Uwaga ta dotyczy mobilizacji sąsiedzkiej w Warszawie, ale dynamika narodzin mobilizacji jest dość uniwersalna. Najpierw jest sprzeciw – często opisywany jako ruch NIMBY (*not in my backyard* – nie na moim podwórku). Następnie może, choć nie musi, dojść do transformacji od obrony partykularnego interesu do kampanii na rzecz jakiejś wspólnej wartości (lub dobra, zasobu). Ostateczną konsekwencją może być to, co Anna Domaradzka nazywa przededefiniowaniem pola – taka zmiana, która generuje np. nową politykę publiczną.

W wypadku ruchów miejskich za taką zmianę można uznać rozpoznanie „kwestii miejskiej” jako obszaru polityki krajowej. Emanacją tego było przyjęcie w 2015 r. przez rząd Krajowej Polityki Miejskiej. Ale ruchy miejskie są tylko wierzchołkiem góry lodowej. Jeśli narodziły się jako ruch defensywny, to pojawia się pytanie o proces, który powołał je do życia. Jak twierdził Karl Polanyi (2010), procesy utowarowienia/urynkowania wywołują reakcję obronną ze strony społeczeństwa (tzw. dwukierunkowy ruch). W wypadku wspólnot lokalnych w Polsce widać, że mobilizacja wokół kwestii przestrzennych i miejskich jest zjawiskiem stosunkowo nowym, sięgającym 2007–2008 r. Jest konsekwencją tego, co nazywa się finansjalizacją przestrzeni miejskiej (Lewicki 2019). Dynamikę tego procesu przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1.

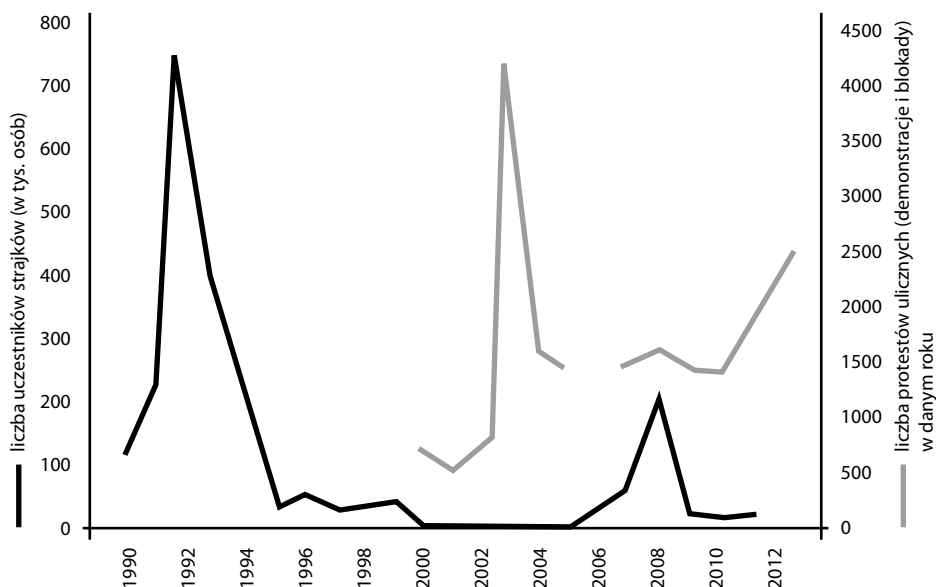


Źródło: Pobłocki 2017.

Rok 2004 to również symboliczna cezura pokazująca nową naturę mobilizacji – przejście od mobilizacji wokół miejsca pracy do mobilizacji wokół miejsca zamieszkania. Przez większość XX stulecia punktem wyjścia mobilizacji społecznej (obywatelskiej, politycznej) było miejsce pracy. Stąd centralność związków zawodowych, strajków i partii politycznych w krajo-
brazie polityki oraz „politykowania” (*contention*) w XX w. Mimo że wówczas część protestów odbywała się w przestrzeniach publicznych, jak parki, place czy ulice (por. Jerram 2011), to zarówno instytucjonalnie, jak i dyskursywnie były one związane albo z miejscem pracy, albo z tożsamością zakorzenioną w pracy. Stąd Solidarność – najważniejszy ruch społeczny w XX-wiecznej Polsce – była formalnie związkiem zawodowym. Na przełomie XX i XXI w. doszło do fundamentalnej zmiany: spadła wtedy liczba strajków, a wzrosła znikoma wcześniej liczba protestów ulicznych (wykres 2).

Można tę zmianę powiązać z procesem finansjalizacji. Jak przypomina David Harvey (2008, s. 45), finansjalizacja przynosi „dominację sektora finansowego nad wszystkimi innymi sferami gospodarki, a także nad samym aparatem państwowym i [...] życiem codziennym” (por. Haława 2011). Jak tłumaczy Marta Trawińska (2015, s. 226): „Działaniem państwa zaczęła niepodzielnie rządzić logika zysku/opłacalności – bodajże najbardziej boleśnie odczuwamy to jako beneficjenci i beneficjentki usług publicznych

Wykres 2.



Źródło: Urbański 2014, s. 190.

(służby zdrowia, edukacji, transportu, usług opiekuńczych czy komunalnych). W obowiązującej logice to nie potrzeby obywateli i obywaterek ani prawa zagwarantowane w konstytucjach czy w deklaracjach praw człowieka są wyznacznikiem funkcjonowania państwa i jego agend. Urynkowione usługi publiczne zamieniają relacje społeczne w rynkowe – pacjentkę, uczennicę, studentkę, dziecko w przedszkolu, pasażerkę tramwaju zamieniają w klientkę, a obywatelkę w płatniczkę podatków lub obciążenie dla budżetu”.

Do sfery publicznej weszły w ten sposób nowe tematy – związane nie z produkcją, ale z dystrybucją i konsumpcją. Chodzi tu o konsumpcję nie indywidualną, ale zbiorową – takich „dóbr”, jak przestrzeń wspólna, zieleni, usługi publiczne (edukacja, zdrowie). Są to ważne kwestie nie tylko dla wspomnianych już ruchów miejskich, lecz również dla mobilizacji rodzicielskiej. Aktywizm rodzicielski został wywołany przez proces „prywatyzacji opieki”, czyli spychanie opieki (nad dziećmi, osobami niepełnosprawnymi, starszymi) do sfery prywatnej, w praktyce więc na kobiety (Hryciuk, Korolczuk 2015, s. 19). Na przykład we Wrocławiu w 2011 r. protestowali rodzice dzieci, dla których zabrakło miejsc w publicznych przedszkolach – na protest w urzędzie miejskim przynieśli transparent z napisem „Przedszkole to nie firma” (Trawińska 2015, s. 236). Rodzice protestowali przeciwko łamaniu ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r., zgodnie z którą samorząd ma obowiązek zapewnić dostęp do opieki przedszkolnej i żłobkowej. W tym sensie jest integralnym elementem „lokalnego, społecznego obywatelstwa”.

Nowe ruchy społeczne to także nowi aktorzy w sferze publicznej. Większość protestujących we Wrocławiu stanowiły kobiety, które „doskonale zdawały sobie sprawę, że to na nie spadną obowiązki opiekuńcze lub to one będą musiały same zapewnić dzieciom opiekę” (Trawińska 2015, s. 237). Brak opieki nad dzieckiem oznaczał dla nich wykluczenie ze strefy publicznej – zepchnięcie do sfery domowej. Nowym aktorem w sferze publicznej są również rodzice osób z niepełnosprawnościami, którzy w 2014 r. zorganizowali strajk okupacyjny w siedzibie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście wydarzenie to było „elementem pewnego wieloletniego procesu wprowadzania do głównego nurtu zarówno problematyki niepełnosprawności, jak i samych osób z niepełnosprawnościami” (Kubicki 2015, s. 149–150). Rodzice osób z niepełnosprawnościami (głównie kobiety, matki) działali w formalnych stowarzyszeniach i w nieformalnych grupach. Nowością w stosunku do tradycyjnych form aktywizmu jest tzw. *self-advocacy* – osoby z niepełnosprawnością występują jako rzecznicy własnych praw w przestrzeni publicznej (Kubicki 2015, s. 151).

Mobilizacje ostatnich 15 lat wyróżnia również ich „antypolityczny” charakter (Ost 2014). Zarówno ruchy miejskie, jak i ruchy rodzicielskie angażowały osoby oraz grupy społeczne, a także tematy, które nie pasowały do istniejących (w dużej mierze na szczeblu krajowym) podziałów politycznych. Wiele z nich łączyło właśnie osoby i dyskursy lewicowe z prawicowymi. Ich nieformalny charakter był związany z nieufnością (a czasem i wrogością) wobec „tradycyjnych” instytucji uczestnictwa w życiu publicznym, takich jak partie polityczne czy związki zawodowe. Zamiast tego mobilizowano się wokół tzw. narracji konkretnych. Narracja konkretna tym różni się od innych „wielkich opowieści” (liberalizm, socjalizm, konserwatyzm), że „nie wychodzi z generalnych rozstrzygnięć o świecie, człowieku i społeczeństwie, tylko odnosi się do konkretnych sytuacji, faktów, miejsc, problemów w mieście, które naocznie, intuicyjnie wymagają interwencji”. Jest to punkt wyjścia do zmiany, ale „reforma nie jest wymyślona czy zaplanowana »odgórnie«, lecz wychodzi od konkretów, w których naocznie stwierdzamy dysfunkcjonalność systemu lub jego fragmentów” (Mergler *et al.* 2013, s. 38).

To właśnie mobilizacja wokół „narracji konkretnej” pozwala zbudować sojusz między (istniejącymi) podziałami i dokonać swoistego „przedefiniowania pola”. Na pierwszy rzut oka mobilizacje ostatnich lat można rozróżnić pod kątem ich przynależności politycznej (ruchy miejskie postrzegać jako centrolewicowe, a mobilizacje rodzicielskie – jako prawicowe), ale więcej między nimi podobieństw niż różnic. Mobilizacje są idealnym papierkiem lakmusem pokazującym, jak ewoluuje sfera publiczna. Aktywiści „wprowadzają” do sfery publicznej nowe tematy, a ich działalność sprawia, że „zawodowi” politycy – na każdym szczeblu – muszą zmienić swoje strategie lub działania.

W tym sensie mobilizacje nie służą jedynie wskazaniu nowych obszarów polityk publicznych, ale są także sposobem na wygenerowanie nowej wiedzy. Za przykład może posłużyć upolitycznienie „mieszkańca” jako kategorii obywatelskości. W latach 90. XX w. ugruntowało się przekonanie, że ludzie uczestniczą w życiu publicznym jako „obywatele” – nie tylko egzekwując swoje prawa wyborcze, lecz również występując jako członkowie „społeczeństwa obywatelskiego”. Aktywizm ruchów miejskich pokazał, że ludzie mogą uczestniczyć w demokracji i jako „mieszkańcy” – wcześniej ta kategoria nie była upolityczniona. To samo dotyczy kategorii „rodzica” jako tożsamości będącej przepustką do sfery publicznej i debaty. Ludzie – zarówno jako „mieszkańcy”, jak i jako „rodzice” – mogą egzekwować swoje „lokalne obywatelstwo”, prawa (i obowiązki) polityczne, czyli to, co Maria Theiss (2018) nazywa „lokalnym obywatelstwem społecznym”.

Poza teorię społeczeństwa obywatelskiego

Aby zrozumieć charakter takich reżimów „lokalnego obywatelstwa społecznego”, czyli zanalizować, jak ludzie rzeczywiście uczestniczą w życiu publicznym, musimy stworzyć nowe pojęcia i nowe narzędzia badawcze. Jak zauważa Anna Domaradzka, od lat 90. XX w. w polskiej nauce (i debacie publicznej) utożsamia się „społeczeństwo obywatelskie” i aktywność publiczną osób niebędących zawodowymi politykami z tzw. trzecim sektorem, czyli organizacjami pozarządowymi. „Dlatego większość badań nad społeczeństwem obywatelskim (...) skupia się na wskaźnikach przynależności do organizacji społecznych oraz liczby aktywnych stowarzyszeń i fundacji, jako miernikach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego” (2021, s. 78). Mobilizacja, protest czy ruchy społeczne pozostawały na marginesie tych rozważań. „Współczesne przemiany społeczne w Polsce – w tym intensyfikacja aktywności obywatelskiej w miastach i na terenach wiejskich – stwarzają takie warunki do nowej dyskusji na ten temat” – dodaje badaczka.

To, że liczba uczestników w tzw. trzecim sektorze nie jest dobrym probrerem aktywności obywatelskiej, potwierdzają również dane. „Mobilizacja społeczna miała w latach 90. charakter spontaniczny i mało zinstytucjonalizowany. Na tym tle obecność w danej gminie form mobilizacji społecznej typu media lokalne czy kilka organizacji pozarządowych była zjawiskiem odosobnionym. Takie gminy wyróżniały się spośród otoczenia, znaczna część z nich była relatywnie bogata i znajdowało to wyraz w statystycznych miernikach związku między mobilizacją a rozwojem” (Hryniewicz 2016a, s. 97–98). W ostatniej dekadzie obecność lokalnych mediów czy organizacji pozarządowych nie ma już większego znaczenia. „Różnice pomiędzy gminami w zakresie liczby stowarzyszeń są bardzo małe. W badanych gminach średnia liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. ludności wynosi 28, w grupie 20% gmin najbiedniejszych – 27, a wśród 20% najbogatszych – 29, czyli prawie to samo. [...] Szeroka mobilizacja społeczna nadal ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego gmin, ale w badanych gminach mobilizacja rozumiana elitystycznie jest silniejszym korelatem rozwoju gospodarczego” (Hryniewicz 2016a, s. 98). Innymi słowy, kluczowe stały się osoba lokalnego lidera i to, co – za Domaradzką – można nazwać „szczelinowaniem” (będzie o tym jeszcze mowa).

Janusz Hryniewicz zwraca uwagę, że mobilizacja nie jest już związana bezpośrednio z rozwojem czy zamożnością ani z wielkością ośrodka. Zarówno w dużych, jak i małych miejscowościach liczba uczestników w społeczeństwie obywatelskim jest podobna. Do identycznych wniosków dochodzi Maria Theiss na podstawie badania „obywatelstwa społecznego”, manifestującego

się w dostępie do usługi publicznej, jaką jest wychowanie przedszkolne. „Lokalne obywatelstwo społeczne” nie jest związane z formalnym udziałem w instrumentach demokracji bezpośredniej (konsultacje społeczne, lokalna inicjatywa uchwałodawcza, budżet partycypacyjny)” (Theiss 2018, s. 277). Badaczka powołuje się również na badania Jamesa Holstona (2010), który pokazuje, że „formalny sektor pozarządowy jest dla wielu osób niedostępny jako sfera podejmowania obywatelskich praktyk” (Theiss 2018, s. 277). Również Jerzy Bartkowski zauważa nieadekwatność dychotomii miasto – wieś w badaniu uczestnictwa w życiu publicznym: „[...] mieszkańcy wsi i rolnicy swymi poglądami i postawami nie wyróżniają się na tle obrazu typowego Polaka. Jako wyborcy tak samo częściej skłonni są głosować na dany kierunek polityczny, jak np. PO, kiedy cieszy się on poparciem ogólnospołecznym, i odmawiać mu poparcia, gdy kierunek ten to traci. Protestują podobnie jak reszta kraju, głosując na Kukiza, a wcześniej na dość odległego od ich myślenia – Korwina-Mikke. Jest to ta sama opinia publiczna, ale z mniej lub bardziej znaczącymi przesunięciami akcentów” (Bartkowski 2016, s. 233).

Mimo „dużego zbliżenia postaw wyborców miejskich i wiejskich” (Bartkowski 2016, s. 218) pojawiają się oczywiście różnice. Odrębność wsi jest widoczna głównie podczas wyborów samorządowych. O ile w wyborach na szczeblu krajowym frekwencja jest zwykle większa w miastach, o tyle w wyborach samorządowych jest większa na wsi. „Ludność wiejska przywiązuje do wyborów samorządowych większą wagę i głosuje starannie w kwestiach dla niej istotnych [...]. W wyborach samorządowych szuka się stabilności w miejscu zamieszkania, stąd nacisk na ciągłość władzy. Znaczące są personalizacja i wybory nakierowane na osoby, duża jest też rola znajomości osobistej kandydatów. [Wyborcy] kierują się opinią własną i sąsiedzką. Małe znaczenie ma dla nich lista partyjna” (Bartkowski 2016, s. 219). To właśnie na wsi bardziej liczą się „narracje konkretne” i jest ceniona ciągłość władzy, a kwestie światopoglądowe mają drugorzędne znaczenie (Bartkowski 2016, s. 221).

Dlatego można stwierdzić, że dychotomia miasto – wieś nie stanowi już kategorii, która jest w stanie wyjaśnić charakter lokalnej mobilizacji. Być może lepszą kategorią jest podział na obszary metropolitalne i peryferie, ale okazuje się także, że życie polityczne na szczeblu lokalnym nie zawsze jest związane bezpośrednio z zamożnością. Jak pisze Maria Theiss: „Badania pokazały, że można zasadnie mówić o różnicach w lokalnym obywatelstwie społecznym – o odmiennym statusie mieszkańców gmin, wyrażającym się nie tylko różnicami dostępności usług, lecz także – różnym ich zakresem. Miejsce zamieszkania ma w Polsce znaczenie dla możliwości korzystania z usług polityki społecznej, a przy tym różnicuje ono obywateli w bardziej złożony sposób, niż

wynikałoby to z podziału na zamożne miasto i biedną, peryferyjnie położoną wieś” (Theiss 2018, s. 277). W podobnym duchu Wojciech Bedyński, Justyna Godz i Wojciech Łukowski (2021, s. 81) przypominają, że te same problemy dotyczą ośrodków zarówno dużych (metropolitalnych), jak i mniejszych. Na przykład problem kryzysu demograficznego, który jest na pierwszym planie działań takich ruchów miejskich jak Aktywne Giżycko, jest również udziałem wielu większych ośrodków, choć przestrzenna dynamika exodusu jest nieco inna (bo nie jest to ucieczka z małych miejscowości do większych miast, ale z centrów na suburbia). Zamiast więc posługiwać się kategoriami „miasto” kontra „wieś” czy „obszary metropolitalne (centra)” kontra „peryferie” albo „gminy zamożne” kontra „gminy biedne”, należy o tym, w jaki sposób jest różnicowana przestrzeń, a przez to – jak wygląda lokalna partycypacja w sferze publicznej (i kategorii „społecznego obywatelstwa”), mówić za pomocą innych pojęć. Nową optykę na te wszystkie zjawiska oferuje pojęcie skali.

Polityka skali

Badania Marii Theiss starają się urealnić często zbyt teoretyczną dyskusję na temat „obywatelstwa”. Istotne są dla niej nie same formalne uprawnienia, ale to, jak różni aktorzy mogą *de facto* z nich korzystać. Dlatego badaczka posługuje się szerszym pojęciem tzw. obywatelstwa społecznego, opierając się częściowo na badaniach rozlicznych „reżimów obywatelstwa” w różnych częściach świata (Holston 2010). Zarówno Holston, jak i Theiss wskazują, że istnieje jakościowa różnica między polityką lokalną a krajową, „obywatelstwo społeczne” jest zaś realizowane także w skali lokalnej, a nie tylko krajowej (w której funkcjonujemy jako obywatele państwa). Można to również rozumieć jako kwestię skali, ponieważ te „sceny” polityczne nie wykluczają się wzajemnie, lecz są ze sobą powiązane. Zarówno w dużych, jak i w małych ośrodkach skale (od sąsiedzkiej przez lokalną, ogólnomiejską, po krajową czy wreszcie globalną) na siebie zachodzą. Zarówno na wsi, jak i w mieście mamy do czynienia z „polityką skali” (Pobłocki, Mergler 2010). A skuteczne mobilizacje to właśnie takie, które efektywnie tę politykę uprawiają. Nie ma tutaj znaczenia, czy jest to ruch miejski My-Poznaniacy, czy mobilizacja przeciwko wydobywaniu gazów łupkowych w niewielkiej wsi Żurawłów (Stasik 2019).

Skala to „przestrzenny horyzont ludzkiej sprawczości” (Pobłocki 2014), granica ludzkiego działania – zwłaszcza grupowego. Aktywizm zwykle rozpoczyna się od jakiejś konkretnej sprawy. Ale lokalni aktywiści szybko się orientują, że ich „lokalnej sprawy” nie da się rozwiązać lokalnie. Wtedy

pojawia się „polityka skali” – wdrapywanie się na wyższe „szczeble” aktywności publicznej. Na przykład inicjatywa My-Poznaniacy była ruchem założonym przez osiedlowych działaczy, którzy podczas debaty nad poznańskim Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (swoista konstytucja przestrzenna miasta) zrozumieli, że rozwiązanie ich osiedlowych problemów leży w gestii polityki ogólnomiejskiej. Przyjęcie nazwy „My-Poznaniacy” było więc gestem „skalowym”, pozwalającym im pokazać, że nie są tylko osiedlowymi aktywistami, ale także działają na arenie ogólnomiejskiej. Następnym krokiem było zrozumienie, że problemy Poznania nie są odosobnione i że w zasadzie rozwiązań należy szukać w zmianie polityk na szczeblu krajowym – stąd pochodzą inicjatywa powołania Kongresu Ruchów Miejskich jako platformy aktywizmu na szczeblu ogólnopolskim i próby lobbowania za zamianą w prawie krajowym (częściowo udane).

Skale działania się nie wykluczają, gdyż lokalni aktywiści działający na szczeblu krajowym nie przestają być lokalnymi aktywistami. Ale nie każda mobilizacja prowadzi do takiego „wspinania się” po skalach – możliwość działania w kilku skalach jednocześnie jest miarą sukcesu mobilizacji. To właśnie dodawanie kolejnych skali, jako obszarów działalności, poszerza wachlarz zasobów, którymi dysponują aktywiści. Osoby z doświadczeniem działania w skali szerszej (np. krajowej czy światowej) inaczej działają lokalnie niż ci, którzy są wyłącznie lokalnymi działaczami. Innymi słowy, idea skali pozwala pełniej zrozumieć dialektykę między endogenicznymi zasobami a egzogenicznymi czynnikami, które towarzyszą pojawieniu się mobilizacji. Ułatwia zrozumienie „glokalności” (czyli równoczesnej lokalności i globalności) działalności obywatelskiej, ale właśnie przy przyjęciu, że każda mobilizacja ma inny „skalarny” charakter. Taka interakcja między skalami działania tłumaczy charakter każdej z mobilizacji, pozwala zrozumieć jej specyfikę.

W literaturze zakorzenionej w realiach lat 90. XX w. zwykle akcentowano endogeniczny charakter mobilizacji. Jednym z takich czynników był m.in. kapitał społeczny, czyli siła powiązań horyzontalnych między mieszkańcami. Istniało założenie, że to właśnie tam, gdzie ludzie i tak już tworzą silne więzi, częściej dochodzi do mobilizacji. Współczesna mobilizacja, piszą Renata Hryciuk i Elżbieta Korolczuk, „odbywa się na przecięciu tego, co publiczne i prywatne, tego, co lokalne i globalne” (2015, s. 12). Dlatego niniejsze opracowanie postuluje odejście od endogenicznych teorii mobilizacji, zawartych zwykle w trzech pojęciach: kapitału społecznego, tzw. trzeciego sektora i zaufania. Te trzy tematy były głównym obiektem zainteresowania badań, których punktem wyjścia było wykluczanie się lokalnego „społeczeństwa obywatelskiego” w latach 90. XX w.

Jak zauważył Bohdan Skrzypczak (2015; 2020), uczestnictwo w życiu publicznym w ostatnich latach jest związane ze strukturami nieformalnymi – nie są to tylko ruchy protestu czy inicjatywy sąsiedzkie, ale także, mające w Polsce długą (choć przerwana) historię, kooperatywy spożywcze, wcześniej znane jako ruch spółdzielczy (por. Bilewicz, Podkańska 2013, s. 30). Z badań wynika, że nieformalność tych struktur ma przełożenie na ich charakter. W odróżnieniu od „starych” ruchów społecznych kooperatywy spożywcze „to inicjatywy nieformalne, zarządzane demokratycznie i oparte na dobrowolnym członkostwie”. Jednocześnie, zauważają badacze, ruchy nieformalne stanowią „laboratoria kształtowania się bardziej trwałych form życia społecznego” (Bilewicz, Podkańska 2013, s. 28). Dlatego nowe ruchy społeczne mają uczestników, a nie członków (Domaradzka 2021, s. 106).

Zdaniem Ewy Bogacz-Wojtańskiej (2015, s. 200) współczesne inicjatywy nieformalne, choć mają „te same korzenie”, co tzw. trzeci sektor, wyróżniają się odejściem od popularnego w latach 90. XX w. modelu „nowego zarządzania publicznego” (*new public management*) na rzecz modelu „dobrego rządzenia” (*good governance*). Nowe ruchy społeczne, w tym kooperatywy spożywcze, narodziły się z atmosfery „rozczarowania dysfunkcjami systemu demokracji przedstawicielskiej. [...] Coraz powszechniejsze bowiem staje się przekonanie, że instytucje polityczne nie są w stanie uporać się z wyzwaniami związanymi z procesem urbanizacji, globalizacji, rozwoju nowoczesnych technologii, których negatywne konsekwencje mogą dotknąć wszystkich” (Bilewicz, Podkańska 2013, s. 29). Niejednokrotnie celem „lokalnej” mobilizacji jest rozwiązanie globalnych problemów lub przynajmniej przeciwdziałanie im.

Literatura z ostatniej dekady XX w. przyjmowała, że mobilizacja pojawiała się w miejscach, w których występowały jakieś korzystne „warunki”. Dlatego często pisano o kapitale społecznym, zakładając, że tam, gdzie jest sporo kapitału (czyli ludzie są zorganizowani, znają się i mają doświadczenie wspólnego działania), tam większa jest szansa na lokalną aktywność. A kapitał jest tam, gdzie pokłada się duże zaufanie w działalności publicznej i w instytucjach. Realia pokazują, że może być wręcz odwrotnie. Anna Domaradzka zauważa, że obywatele decydują się wziąć sprawy w swoje ręce właśnie ze względu na niskie zaufanie wobec sektora publicznego. „Przekonanie, że tylko osobiste zaangażowanie w załatwienie danej sprawy ma szansę przynieść satysfakcjonujące rozwiązanie, jest ważnym motorem tworzenia się ruchów oddolnych. Uogólniony brak zaufania zwykle utrudnia jednak budowanie większych koalicji, a zwłaszcza współpracę między lokalną władzą a grupami mieszkańców. Z tego powodu tradycyjnie mamy w Polsce do czynienia z dużym rozdrobnieniem i partykularyzmem inicjatyw oddolnych, których

energia często wypala się w proteście i ma mały potencjał do długofalowego strategicznego działania” (Domaradzka 2021, s. 79).

Być może najbardziej typowym przykładem lokalnej sceny publicznej jest Iława, gdzie mimo wysokiego udziału obywateli w tzw. trzecim sektorze (nasycenie społeczności Iławy organizacjami pozarządowymi jest takie, jak w całym województwie warmińsko-mazurskim, i nieco większe niż w Polsce) badania z 2015 r. pokazały obraz „marazmu” i „zabetonowania” sceny politycznej. Proces alienacji władzy był tam daleko posunięty: aż 85% respondentów uważało, że mieszkańcy nie mają wpływu na politykę miejską. W Iławie dominowała „rodzinna samoizolacja” – zainteresowanie sprawami publicznymi bez prób zaangażowania się w nie (Hryniewicz 2016b, s. 280, 285). Istniejące konflikty są związane głównie z lokalizacją inwestycji i ze sporami mieszkańców z władzami oraz prywatnymi firmami. Ogólnie pomyślna sytuacja gospodarcza Iławy (która jest uważana przez mieszkańców ościennych gmin za miasto o wysokim standardzie inwestycji w infrastrukturę i estetykę) nie przerodziła się w aktywność obywatelską, a jedynie ugruntowała „marazm” i strategię „niewychylania się” (Hryniewicz 2016b, s. 280).

Czasami w takich „zabetonowanych” wspólnotach rodzi się oddolna mobilizacja, ale zwykle szybko się wypala. Dlatego za ciekawe trzeba uznać te ruchy protestu, które są w stanie trwale „przedefiniować pole”. Przykładem są m.in. ruchy miejskie. Powszechnie się przyjęło, że w Polsce narodziły się one w Poznaniu. Dlaczego akurat tam? Jakie czynniki sprawiły, że obywatele przezwyciężyli „marazm” i postanowili „się wychylić”? Odpowiedź znajdziemy w analizie – a w zasadzie w kruchości – lokalnego „reżimu miejskiego” (Sagan 2017). Jak pisze Anna Domaradzka: „[...] sukces ruchów miejskich w Polsce można moim zdaniem przypisać nie tylko posiadanym przez aktywistów zasobom i przyjętym strategiom, ale także pojawieniu się szczeliny w zwykle dość hermetycznym aparacie polityczno-biurokratycznym” (Domaradzka 2021, s. 225). Chodzi tutaj o dość specyficzną interakcję między lokalnymi warunkami a procesami zewnętrznymi.

Jeden z poznańskich aktywistów opisywał metodę działania ruchów miejskich za pomocą pojęcia „szczelinowania” (Domaradzka 2021, s. 206), czyli wprowadzania pojedynczych przedstawicieli do rady miejskiej, aby w ten sposób włożyć nogę w szczelinę otwierającą się możliwości i korzystać z niej krok po kroku, rozszerzając zakres wpływu na rzeczywistość. Jak przypomina badaczka, szczelinowanie jest zupełnie zrozumiałe w świetle ogólnej literatury o ruchach społecznych, w której m.in. Sydney Tarrow zwracał uwagę na „znaczenie zarówno formalnego dostępu do sfery politycznej, poziomu stabilności sojuszy politycznych, obecności i pozycji potencjalnych

sojuszników, jak i istnienie konfliktów społecznych w obrębie elit i pomiędzy nimi” (Domaradzka 2021, s. 225). Innymi słowy, mobilizacja jest skuteczna wtedy, gdy pojawia się „szczelina”, w którą „liderzy-kontestatorzy” mogą włożyć nogę, gdy pojawia się rysa na lokalnym aparacie władzy. Protesty, strajki czy demonstracje nie są organizowane przez osoby, które znajdują się na dole społecznej hierarchii. Ludzie biedni i zmarginalizowani rzadko się organizują czy mobilizują – mowa o strategiach „nie-ruchów” społecznych (por. Bayat 2013). Szczelinowanie to strategia, w której z jednej strony istnieją lokalne zasoby umożliwiające mobilizację (np. czas wolny, kapitał kulturowy, kapitał ekonomiczny aktorów), z drugiej zaś – sytuacja w kontestowanym „polu” jest na tyle sprzyjająca, że pozwala znaleźć „wyłom” w *status quo*, aby go podważyć.

Anna Domaradzka (2021, s. 141–142) wyróżnia trzy rodzaje aktorów w ramach określonego „pola” społeczno-politycznego. Mogą to być „lider-inkumbent” (np. wieloletni prezydent lub wójt), „kontestatorzy-konkurenci” (np. wykluwający się liderzy protestu) oraz „jednostki wewnętrznego zarządzania”, których „zadaniem jest nadzorowanie przestrzegania zasad obowiązujących w danym polu” (eksperci, np. urbaniści, czy media). Ujmując kwestię w tych kategoriach, tylko w Poznaniu „kontestatorzy-konkurenci” mogli przebić się przez sojusz „lidera-inkumbenta” z „jednostkami wewnętrznego zarządzania”. Poznań był miastem o stosunkowo silnej pozycji prezydenta, ale jednocześnie w porównaniu z innymi ośrodkami tego typu (jak Gdańsk czy Wrocław) pozycja Ryszarda Grobelnego nie była hegemoniczna. Widać to w jego relacji z radą miasta – Grobelny miał własny klub oraz nieformalne poparcie radnych Platformy Obywatelskiej, do której czasem przystępował, a czasem nie. Również lokalna opinia publiczna nie była mu automatycznie przychylna. Poznań był jednym z pierwszych dużych miast, w których otwarcie krytykowano Grobelnego. Dlatego narodziny ruchu My-Poznaniacy były konsekwencją interakcji czynników zewnętrznych (jak „finansjalizacja” przestrzeni publicznej po 2004 r.), które jednak miały ogólnokrajowy charakter, z lokalną sytuacją, a konkretnie ze „szczeliną” w lokalnym układzie politycznym, która stworzyła „miejsce” dla mobilizacji, ta zaś przerodziła się później w ruch, którego skutkiem było odsunięcie „lidera-inkumbenta” (Ryszarda Grobelnego) od władzy przez „kontestatora-konkurenta” (Jacka Jaśkowiaka).

Innymi słowy, zarówno zbyt silne, jak i zbyt słabe więzi (zatomizowane społeczeństwo obywatelskie, brak możliwości wykształcenia ruchu, który wystawi „lidera-kontestatora”) uniemożliwiają narodzenie się mobilizacji, a przynajmniej sprawiają, że nie ma ona trwałego charakteru i w tym sensie nie sprawia, że zmienia się *status quo*. Prawdliwość ta dotyczy mobilizacji wszystkich skali. Jak przypomina Domaradzka: „[...] silne więzi sąsiedzkie

i wewnątrzwspólnotowe normy wzajemności zmniejszają prawdopodobieństwo występowania działań społecznych” ze względu na „wsobny charakter działań w bardzo zżytych społecznościach” (Domaradzka 2021, s. 91). Dlatego na poziomie instytucjonalnym potrzebna jest „szczelina” w lokalnym systemie władzy, a na poziomie dyskursywnym – alternatywna wizja: dyskurs, który pozwoli podważyć *status quo*.

Podobną prawidłowość widać w badaniach „lokalnego obywatelstwa” przeprowadzonych przez Marię Theiss, która porównuje miasta średniej wielkości – Dąbrowę i Stalową Górę (nazwy fikcyjne). Ich miejsce w hierarchii miejskiej kraju, skala oraz podejście prezydentów do zarządzania zasobami zbiorowej konsumpcji były podobne, jedyną różnicą była sytuacja polityczna w mieście. Porównanie to pokazuje, że kluczowe przy zarządzaniu protestem jest istnienie bądź brak lokalnej koalicji wzrostu. Prezydent Dąbrowy nie tyle rządzi, ile zarządza: dyrektorzy szkół są „menedżerami lokalnych zasobów społecznych”, kluczowym pośrednikiem i mediatorem (również przekazującym informacje w obie strony) między rodzicami a urzędnikami. Jeden z dyrektorów szkoły mówił o tym, jak pozostałe instytucje w mieście – policja czy straż pożarna – współdziałały z oświatą przy konkretnych programach. Działania te mają, pisze Theiss, „wyraźną orientację wspólnotowo-obywatelską” oraz „charakter łączenia zasobów dla wspólnego celu” (Theiss 2018, s. 249). Pozycja prezydenta jest niepodważalna: rządzi on piątą kadencję. A umiejętne zarządzanie zasobami – instytucjonalnymi i ludzkimi – jedynie cementuje jego władzę.

W Stalowej Górze prezydent nie mógł liczyć na automatyczne poparcie ze strony rady miasta – musiał pozyskiwać sojuszników do każdego pomysłu, ale poparcie (lub jego brak) często nie miało merytorycznego uzasadnienia, lecz było związane z polityką partyjną na wyższym szczeblu („sami radni nie decydują, tylko muszą zapytać swoich wodzów”) (Theiss 2018, s. 251). Niepewna sytuacja polityczna przekładała się na brak zaufania wobec działania władzy wykonawczej. „Prezydent nic nie robi, żeby poprawić sytuację małych dzieci w mieście” – mówili badani rodzice. „W trakcie rozmów dało się też odczuć niepewność i brak zaufania wśród pracowników oświaty” (Theiss 2018, s. 252).

Ośrodki te różniły się zamożnością – Stalowa Góra to miasto przemysłowe, które boryka się z trudnościami finansowymi. „Wokół publicznych przedszkoli w Stalowej Górze funkcjonuje ogółem mniej zasobów (finansowych, rzeczowych, symbolicznych i in.) do wykorzystania, niż ma to miejsce w Dąbrowie” (Theiss 2018, s. 256). Zdarza się jednak, że stosunkowo biedne gminy – jak badany rolniczy „Żuków” na granicy województw mazowieckiego i podlaskiego – mają silny ośrodek władzy, który dzięki temu może sprawnie zarządzać. „Lokalny proces decyzyjny w Żukowie opiera się zatem na

długoletniej bliskiej współpracy w ramach stosunkowo nielicznej grupy osób. Możliwość bezpośredniego kontaktu pełnego zespołu ludzi zajmujących się edukacją w gminie, a także pragmatyczne podejście do uzgodnień, promowane przez autorytarnego wójta, ułatwia projektowanie i wdrażanie lokalnej polityki w sferze wychowania przedszkolnego. Partycypacja kilku lokalnych organizacji pozarządowych i rodziców ma w Żukowie raczej charakter pomocniczy w działaniu przedszkoli. Rodzice wspierają placówki w organizacji wycieczek, spotkań, festynów itd., natomiast jeśli chodzi o systemowe rozwiązania organizacyjne, to, jak wyraził się jeden z rozmówców o rodzicach »u nas przyjmują z dobrodziejstwem tak jak każe władza« (Theiss 2018, s. 261).

Tego rodzaju monolit nie sprzyja mobilizacji – każde działanie „oddolne” jest monitorowane i „neutralizowane” z góry – ale sprzyja rozszerzaniu lokalnego obywatelstwa. Stąd centralny paradoks wyłaniający się z analizy tych badań: „[...] znaczącym czynnikiem sprzyjającym upowszechnieniu wychowania przedszkolnego w gminach jest silna pozycja wójta gminy / prezydenta miasta” (Theiss 2018, s. 265). Orientacja ideowa (prawicowa lub lewicowa) nie ma wpływu na to, czy gmina świadczy usługi edukacyjne dla swoich mieszkańców, a przez to rozszerza dostępne dla nich publiczne zasoby i urealnia ich „społeczne/lokalne obywatelstwo”. Co więcej: „Długoletnie rządy i silna społeczna legitymizacja działań »lokalnego obozu władzy« znacznie sprzyjają planowaniu i nadzorowaniu inwestycji, procesom zbiorowego uczenia się przez lokalną administrację oświatową i formułowaniu nowych rozwiązań” (Theiss 2018, s. 267). Wreszcie „[...] silna pozycja lidera politycznego daje lokalnym decydom, w tym pracownikom administracji i dyrektorom placówek, poczucie stabilności i pewnego »luzu organizacyjnego« w działaniach. Jego jaskrawym przykładem było podejście prezentowane przez wójta Żukowa, który mówił, że niejasności prawne stara się tak interpretować, aby rozwiązania oparte na danych przepisach prawnych maksymalnie służyły rozwojowi gminy” (Theiss 2018, s. 267).

Innymi słowy, lokalny „autorytaryzm” (silna, niepodważalna pozycja władzy skupionej wokół prezydenta) prowadzi do paradoksalnego „luzu organizacyjnego”. Badania te pozwalają inaczej spojrzeć na to, co często opisuje się jako tendencje autorytarne na obszarach peryferyjnych. Jak twierdzi Jerzy Bartkowski (2016, s. 233): „[...] ludność obszarów wiejskich mniej uczestniczy w wyborach sejmowych i prezydenckich. Jest bardziej prawicowa, autorytarna i wykazuje mniejsze poparcie dla demokracji. Aktualnie silniej popiera PiS, obecny rząd i prezydenta. Konsekwencją tego są jej niektóre przekonania. Bardziej wierzy, że katastrofa smoleńska to wynik zamachu, a nie błędów i zaniedbań strony polskiej”. To samo, czyli silna pozycja lokalnego

„lidera-inkumbenta”, która na poziomie wiejskim może przypominać lokalny „autorytaryzm”, w przykładzie większych miast opisywane jest jako silna koalicja wzrostu (zbudowana wokół silnego prezydenta, takiego jak Rafał Dutkiewicz czy Paweł Adamowicz).

Podsumowując, pisze Theiss: „[...] do hojnego obywatelstwa społecznego w sferze wychowania przedszkolnego w zbadanych gminach (i jak można przypuszczać – w innych małych gminach w Polsce) przyczynia się »triada« [...] składająca się z: silnego lidera politycznego, zintegrowanego zespołu kompetentnych policy-makers, obejmującego: wójta/prezydenta, naczelnika wydziału oświaty, radnych z komisji oświatowej rady gminy i ewentualnie dyrektorów placówek, oraz działań na rzecz uruchamiania zasobów społecznych wokół przedszkoli dla ich lepszego funkcjonowania. Zapewne w niektórych polskich gminach silne lokalne obywatelstwo społeczne w tej sferze może mieć także źródła w szerokiej mobilizacji mieszkańców w strukturach trzeciego sektora, zaangażowaniu w projektowanie lokalnej polityki i świadczeniu znacznej części usług przez pomioty pozarządowe, jednak w badanych gminach mechanizm taki się nie ujawnił” (Theiss 2018, s. 286).

Dyskursy mobilizacji i szczelinowanie

Jak zauważa Anna Domaradzka (2021, s. 267): „[...] liderami działań sąsiedzkich najczęściej są nowi przybysze, a nie ludzie mieszkający w danym miejscu kilka czy kilkanaście lat, którzy najprawdopodobniej czują się z okolicą bardziej związani. To właśnie świeże spojrzenie osoby, która jeszcze nie zdążyła się przyzwyczaić do nowego miejsca, jest zwykle impulsem do podjęcia działań”. Dlatego mobilizacja nie ma genezy endogennej. Przykłady (warszawskie) badanie przez Domaradzką to „zewewnętrzny impuls” w postaci lidera przybysza, który także, ze względu na doświadczenie uzyskane gdzie indziej, potrafi pokazać „zasiedziałym” mieszkańcom, że można coś zmienić. Nie oznacza to oczywiście, że ludność „zasiedziała” się nie mobilizuje – wystarczy ingerencja w *status quo*. To może być mobilizacja w Żurawlowie przeciwko wydobywaniu gazu łupkowego (Stasik 2019), ale także mobilizacja sąsiedzka w poznańskich Smochowicach przeciwko planom budowy pola golfowego (Mergler *et al.* 2013, s. 90–97). Istnieją również długoletnie konflikty, które zwykle przechodzą przez fazy „uśpienia” i „aktywacji”. Na przykład polityka ekipy Ryszarda Grobelnego i pojedyncze decyzje planistyczne obudziły sięgającą lat 60. XX w. batalię mieszkańców o utworzenie parku na poznańskim osiedlu Rataje. Mobilizacja ta była przez lata 80. i 90. niejako uśpiona, aż w chwili, gdy wydano

decyzje, które miały przekreślić możliwość budowy takiego parku – ci sami aktorzy, którzy prowadzili kampanię w czasach PRL-u, wręcz zaczęli aktywnie lobbować za zablokowaniem inwestycji mieszkaniowej w miejscu, które chcieli przeznaczyć na park (Mergler *et al.* 2013, s. 46–57).

Konflikt jest czynnikiem wywołującym mobilizację. Ale sam w sobie nie musi wcale mieć charakteru twórczego. Dobrym przykładem jest gmina Dzierżoń. Jak pokazują badania z 2015 r., liczne konflikty nie przełożyły się tam wówczas na proces oddolnej mobilizacji. Powodem były słaba sytuacja gospodarcza gminy i niezwykle wysokie bezrobocie (24–25% w 2014 r.). W konsekwencji nastąpiła z jednej strony alienacja władzy – która była uważana za skorumpowaną i służącą jedynie zaspokojeniu własnego interesu oraz interesu reprezentowanej przez nią wąskiej grupy (Jałowiecki 2016). Z drugiej mieszkańcy po prostu woleli wyjechać za pracę, niż dbać o poprawę swojego losu w Dzierżoniu. Wybory z 2018 r. przyniosły pozorną zmianę na pozycji burmistrza – wieloletni wóldarz miasta (2000–2014) został zastąpiony przez swoją żonę, wcześniej przewodniczącą rady powiatu. Przykład ten potwierdza znaną z literatury tezę, że to nie najbiedniejsi i najślabsi się mobilizują – brakowało tutaj zasobów, aby za pomocą mobilizacji wytworzyć alternatywę dla lokalnej władzy, personalną lub jedynie dyskursywną.

W innej sytuacji była gmina Biłgoraj, którą można uznać za umiarkowanego zwycięzcę transformacji. Kluczowy był tutaj ekonomiczny sukces lokalnych przedsiębiorstw związanych z branżą meblarską (Black Red White) i alkoholową (Ambra). Mobilizacja w Biłgoraju przebiegała według znanego schematu NIMBY. Były to „protesty wokół lokalizacji stacji benzynowych, obiektów handlu wielopowierzchniowego, noclegowni, schroniska dla zwierząt, a także wysypiska odpadów i oczyszczalni ścieków” (Smętkowski 2016, s. 243–244). Jednocześnie taki charakter aktywności mieszkańców wynikał z relatywnie wysokich cen nieruchomości i wpisywał się w dobrze znany z literatury zachodniej model mobilizacji w obronie wartości nieruchomości i przeciwko inwestycjom, które mogą obniżyć wartość nieruchomości. Jednocześnie władza lokalnej „koalicji wzrostu” (związanej wokół zakładów przemysłowych) była na tyle silna, że mobilizacja nie przerodziła się w trwałe wykształcenie alternatywnych ośrodków władzy (nowych liderów) czy opinii publicznej. W Biłgoraju występowały więc „zasoby”, ale nie było „szczeliny”, w którą „liderzy-konstestatorzy” mogli „włożyć nogę”.

Taką szczeliną może być nawet dyskurs, za pomocą którego można podważyć *status quo* lub pozycję „lidera-inkumbenta”. Dobrym tego przykładem jest inicjatywa Aktywne Giżycko. Ten ruch miejski, jak pokazują Wojciech

Bedyński, Justyna Godz i Wojciech Łukowski (2021, s. 84–85), jest zjawiskiem pokoleniowym. Od wcześniejszej organizacji – Wspólnoty Mazurskiej (zarejestrowanej w 1991 r.) – różni ją nie tylko wiek uczestników, ale także orientacja: nie na przeszłość i lokalną „tradycję”, lecz na teraźniejszość (rozwiązywanie doraźnych spraw) i przyszłość. Ruchy miejskie w małych i średnich miejscowościach często są zakładane przez takich „wewnętrznych przybyszów” – młodych ludzi, którzy po odbyciu studiów w większym ośrodku postanawiają wrócić do rodzinnej miejscowości i odmienić ją tak, aby była miastem „dobrym do życia” dla nich. Mimo „prawicowego” profilu aktywiści i radni Aktywnego Giżycka, w przeciwieństwie do dawnej organizacji pozarządowej Wspólnoty Mazurska, nie zajmują się lokalną tożsamością, historią „małej ojczyzny” (łącznie z niemieckim dziedzictwem), ale problemami z „narracją konkretną”, widzianą z perspektywy ich interesu – w przeważającej większości są to lokalni przedsiębiorcy z pokolenia trzydziestolatków związani z sektorem budowlanym (Bedyński *et al.* 2021, s. 92). W tym sensie ich dyskurs – prawicowy lub, jak sami to określają, „wolnościowy” – również wpisuje się w kontekst „narracji konkretnej”. W Iławie, która według badań z 2015 r. była pogrążona w „marazmie”, doszło do podobnej pokoleniowej zmiany. W 2018 r. wybory wygrał nowy kandydat, wcześniej pracownik Urzędu Pracy zajmujący się pozyskiwaniem zewnętrznych funduszy, który w 2017 r. jako mieszkaniec sprzeciwiał się zbudowaniu za miejskie pieniądze pomnika smoleńskiego. Współzałożył on wtedy stowarzyszenie Wspólna Iława, łączące orientację na lokalne sprawy i etos nieprzenoszenia „wojny na górze” z krajowej polityki na szczebel lokalny z klasycznym „miastopoglądem” ruchów miejskich, czyli postulatem głębszej partycypacji obywatelskiej, wspomagania transportu rowerowego czy ekologii.

Kolejnym potwierdzeniem teorii „szczelinowania” są mobilizacje „jednej sprawy” lub takie, które szybko się wyczerpały, np. mobilizacje rodzicielskie związane z likwidacją szkół. Miały one potencjalnie szerszy charakter, również dyskursywnie, gdyż likwidacja szkoły, w ocenie społeczności lokalnej, oznaczała likwidację nie tylko placówki edukacyjnej, ale także ośrodka integracji społeczności lokalnej, „symbolu współpracy i jedności” (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 82). Liderami oporu byli zwykle nauczyciele. „Te protesty, to wszystko było inspirowane przez nauczycieli”, „To jest obrona miejsc pracy” – mówili wójtowie z gmin objętych badaniem. W siedmiu na 12 przebadanych gmin opór ten był skuteczny, gdyż samorząd – wbrew pierwotnym planom – zatrudnił nauczycieli w innych prowadzonych przez siebie szkołach. Tam, gdzie od początku władze zapewniały, że nie zlikwidują miejsc pracy, nauczyciele – jako liderzy mobilizacji – byli, jak ujął to jeden z wójtów, „moimi ambasadorami”, którzy przekonywali rodziców, że likwidacja szkoły

nie wpłynie na jakość wykształcenia dzieci, a jedynie zmieni się miejsce pobierania nauki (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 84–85).

Przykład ten pokazuje pierwszą fazę mobilizacji społecznej – związaną najczęściej z obroną własnego interesu naruszonego przez zewnętrzną interwencję. Kolejnym etapem mobilizacji jest rozszerzenie jej skali oraz to, co nazywa się „skakaniem między skalami”. Protest staje się wieloskalowy i dzięki temu może się dyskursywnie pogłębić. Kolejne sprawy „doklejają się” do problemu, który uruchomił mobilizację. W tym wypadku jednak tak nie było, gdyż lokalne władze szybko i sprawnie zadziałały, unieszkodliwiając kontestatorów. Czasami rozwiązywano problem, zakładając osobne stowarzyszenie, które przejmowało likwidowaną szkołę. I tutaj kluczowa była jednak kwestia pojawienia się nowego lidera, który mógł pociągnąć mobilizację dalej, sprawić, że się sformalizuje i stanie trwałą lokalną instytucją. Takim liderem był przeważnie wójt. „To za krawat się z tłumu wyjęło te cztery osoby. Macie stać. I oni w 16 osób zawiązali [stowarzyszenie]. I potem się zaczęli układać sami. Myśmy sami cały czas dyrygowali tym wszystkim. Dyrygowali, bo nam zależało, żeby to było” – opowiadał jeden z wójtów (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 86). Wciąż nadrzędnym celem było zapewnienie pracy nauczycielom. Jak mówił jeden z nich: „To było takie pogodzenie się z rzeczywistością. Albo będę pracował i miał niższe wynagrodzenie, albo nie będę pracował i będę siedział w domu” (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 87).

Zdarzało się także, że mieszkańcy się mobilizowali i przejmowali prowadzenie szkół wbrew woli władz. Jak w jednej z gmin z województwa świętokrzyskiego, gdzie wójt był przeciwny takiemu rozwiązaniu, przekonał więc rodziców, żeby nie wysyłali dzieci do szkoły „stowarzyszeniowej”, oferując im pracę. „No część osób uległo. Dali się przekonać. Dostali pracę, tzw. staż czy prace interwencyjne na trzy miesiące. A później rodzice do domu, a dziecko już zostało [w szkole samorządowej]” (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 88). W innych ośrodkach władzom udało się zarządzać mobilizacją przez antagonizowanie rodziców i nauczycieli. Służyło do tego właśnie pokazanie, że nauczyciele działają wyłącznie we własnym, partykularnym interesie. Jeden z radnych gminy mówił: „Zastosowałem taki manewr: wbiłem klin między nauczycieli a rodziców. Udało mi się sprytnie zrobić i w pewnym momencie nauczyciele zostali sami. Rodzice zaczęli inaczej mówić. I dlatego nam się tam bardzo udało” (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 88). Manewr ten polegał na podkreśleniu jednej kwestii: „Jedna istotna sprawa – ujawnienie zarobków nauczycieli. Ale nie konkretnie, tylko globalnie – średnie wynagrodzenie” (Kołomycew, Kotarba 2020, s. 89). Przykład ten pokazuje również, jak ważne w procesie mobilizacji jest zarządzanie emocjami.

Polityka emocji – paniki moralne a wytwarzanie wiedzy

Optyka skalarna pozwala zrozumieć, że istnieją dwa kierunki mobilizacji: „oddolne” i „odgórne”. Te drugie rodzą się na szczeblu krajowym, a następnie schodzą „w dół”, wdzierając się w sprawy lokalne i odmieniając kształt lokalnych stosunków. Doskonałym tego przykładem jest mobilizacja rodzicielska (a jednocześnie tzw. panika moralna) związana z „problemem” tzw. eurosierot. Przykład ten pokazuje również, że mobilizacja nie zawsze służy „pogłębieniu” demokracji lub lokalnego obywatelstwa, a czasami może właśnie prowadzić do „de-demokratyzacji” – wykluczenia jakiejś grupy ze sfery publicznej.

Panika moralna, jak przypomina Iwona Zielińska (2004), ma na celu wzmocnienie społecznej kontroli nad jednostkami. Co pewien czas jakaś grupa „zostaje zdefiniowana jako zagrożenie dla społecznych wartości i interesów” – społeczeństwo bierze „w obronę” wyidealizowanych słabszych, aby utrzymać (lub wzmocnić) kontrolę nad daną grupą. W wypadku paniki moralnej wokół eurosierot celem były kobiety. W 2006 r. pojawił się artykuł *Samobójstwo z samotności?* o dzieciach pozostawionych w domach dziecka przez matki emigrantki. Wątek podjęły media głównego nurtu, a w 2008 r. doszło do „społecznego liczenia eurosierot”. W rezultacie inicjatywy „nauki obywatelskiej” ponad 6 tysięcy ankietów doliczyło się 110 tysięcy „eurosierot” w Polsce. Informację tę – uzyskaną metodami co najmniej dyskusyjnymi – podchwyciły następnie media.

Jak przypomina Sylwia Urbańska (2010, s. 65), w tej puli niejednokrotnie „wskazano przypadki, w których problemy mogą być generowane raczej nie przez migrację, ale przez szereg innych procesów społeczno-ekonomicznych mających początek o wiele wcześniej”. Na przykład w jednym z flagowych przykładów „jako podstawową przyczynę eurosieroctwa [...] podano tu wyjazd matki oraz nieformalne rozbitcie rodziny, a nie alkoholizm, przemoc i brak wsparcia finansowego ze strony ojca” (Urbańska 2010, s. 66). Następnie to instytucje państwowe zajęły się „liczeniem” eurosierot. Ministerstwo Edukacji Narodowej zamówiło sondaż, w którym nauczyciele (w czasie wakacji) mieli liczyć eurosieroty „z pamięci”. Po fali krytyki tego badania do zadania przystąpiły samorządy, również z udziałem wolontariuszy. Badaczka wyjaśniała: „Statystyki z każdego województwa są ogłaszane w mediach niczym dane z lokali wyborczych. [...] Ogólnopolskie publiczne zliczanie eurosierot w szkołach przebiega w kontekście stygmatyzowania [...] takich dzieci w prasie, czemu towarzyszy rozpowszechniony wówczas w mediach dyskurs o dysfunkcjach osobowościowych dzieci migrantów [...]. Przeprowadzanie wywiadów ankietowych z dziećmi budzi zatem wątpliwości etyczne. Nie

dziwi, iż w kolejnych latach niektórzy rodzice protestują przeciwko przeprowadzaniu takich badań w szkołach, zakazują dzieciom mówienia o emigracji; poczucie stygmatyzacji powoduje też, że niektóre dzieci same ukrywają wyjazdy rodziców przed rówieśnikami” (Urbańska 2010, s. 68). Już przy pierwszym „liczeniu” dane „eurosierot” zostały upublicznione. „Imiona, dane na temat struktury i sytuacji rodziny oraz nazwy miejscowości w przypadku nieanonymowych społeczności wiejskich pozwalają łatwo zidentyfikować osoby” (Urbańska 2010, s. 65). To idealny przykład mobilizacji, która przychodzi „z góry” i wdziera się w tkankę społeczną, a nowa kategoria poznawcza – „eurosieroty” – wchodzi trwale do języka i do życia społecznego.

Kluczowa była w tej panice moralnej debata na temat względnej roli nuklearnej rodziny i kobiet w wychowaniu dzieci. „Gdyby migracja objęła wyłącznie mężczyzn, być może panika moralna nie wybuchłaby z aż taką intensywnością. Figura ojca poza horyzontem domu wpisuje się w tradycyjny podział ról płciowych” (Urbańska 2010, s. 76–77). Rozszerzenie rynku pracy poza granice państwa narodowego w 2004 r. (proces ponadlokalny) naruszyło istniejące normy związane z podziałem praw i obowiązków między płciami. Panika moralna miała na celu obronę *status quo ante*. To, że ta „odgórna” mobilizacja znalazła tak ogromny odzew w całym kraju, pokazuje, że dotyczyła istotnego „lokalnie” problemu. W przeciwieństwie do ruchów miejskich ta mobilizacja „obronna” nie przerodziła się w ruch bardziej inkluzywny – do końca miała konserwatywny charakter.

Istnieją również inne paralele między paniką moralną związaną z „eurosierotami” a ruchami miejskimi. W obu wypadkach mamy do czynienia z sytuacją, w której mobilizacja jest związana z procesem tworzenia wiedzy. Jak pisała Anna Domaradzka, w ruchach miejskich „mobilizacji towarzyszyły rosnące kompetencje mieszkańców miast, dysponujących nie tylko wiedzą o lokalnych potrzebach, ale też i zdolnością do sieciowania i wymieniania się wiedzą” (Domaradzka 2021, s. 65). Chodziło tu o zdobywanie przez lokalnych działaczy kompetencji w zakresie prawa związanego z zagospodarowaniem przestrzennym, a także doświadczenia w organizowaniu inicjatyw, budowaniu koalicji na rzecz jakiś spraw. I tu, i tu mobilizacja wygenerowała nowe pojęcie – eurosierot oraz ruchów miejskich, które pozwalały nazwać (a przez to powołać do istnienia) nowe zjawisko społeczne.

W obu wypadkach generowanie wiedzy było także bezpośrednio związane z tym, co nazywa się „polityką emocji”. Jest ona bliska procesowi generowania wiedzy. Jak pisze Domaradzka: „[...] największy potencjał do integracji mieszkańców i wygenerowania kapitału społecznego, który potem może być paliwem dalszych działań grupowych, ma sytuacja ostrego

konfliktu i bezpośredniego zagrożenia interesów mieszkańców” (Domaradzka 2021, s. 265). Dlatego tak bardzo istotne dla każdej mobilizacji są emocje. Jak tłumaczył to jeden z aktywistów miejskich: „Żeby zrozumieć miasto, móc na nie oddziaływać, trzeba zlokalizować, gdzie są konflikty, bo w konfliktach są emocje, czyli są motywacje do tego, żeby coś ruszyło [...]. Tam, gdzie są konflikty, które już gdzieś te emocje na tyle i te potrzeby niezaspokojone albo ta blokada jakichś potrzeb osiągnęła określone natężenie, to tam będzie się coś działo i na tym można coś budować” (Domaradzka 2021, s. 203).

Jak pokazują badania Agaty Stasik (2019) dotyczące lokalnej mobilizacji przeciw wydobywaniu gazu łupkowego, to, co jest opisywane jako „panika moralna”, zwykle stanowi skutek wykluczenia mieszkańców z procesu decyzyjnego z jednej strony i z procesu „wytwarzania faktów” – z drugiej. Mieszkańcy gminy Letniskowa dowiedzieli się o tym, że na terenie przez nich zamieszkanym mogą być wydobywane łupki, w chwili, gdy zobaczyli z okien prace firmy, która wykonywała badania sejsmiczne. Momentalnie w Internecie pojawił się film, który oskarżał firmę o złe intencje – chęć wykorzystania słabej osoby (starszego człowieka) i skorzystania z jego niewiedzy, aby podpisać z nim umowę i rozpocząć wydobywanie (Stasik 2019, s. 219). Władze zakładały, że do zapewnienia sobie współdziałania wystarczy „polityka informacyjna” i edukacyjna. Przyjęły za coś oczywistego, że lokalna społeczność jest biernym konsumentem wiedzy eksperckiej, którą powinna sobie przyswoić, a następnie przyzwolić na wydobywanie surowca.

W rzeczywistości się okazało, że lokalna społeczność stała się aktywnym uczestnikiem wytwarzania wiedzy o łupkach. Najbardziej spektakularny opór wystąpił w gminie Żurawłów, gdzie między czerwcem 2013 a lipcem 2014 r. odbył się, jak ujęli to sami mieszkańcy, „najdłuższy protest w wolnej Polsce” (Stasik 2019, s. 221). Jego siła opierała się nie tylko na lokalnych zasobach: w trakcie rocznej blokady mieszkańcy sprowadzili sojuszników z zewnątrz, pokazując, że ich lokalna sprawa nie ma tylko lokalnych konsekwencji. „We wsparcie protestujących włączyły się środowiska związane z ruchem na rzecz obrony praw lokatorów i anarchiści. W rezultacie protest w Żurawlowie nieoczekiwanie zbliżył do siebie dwie odległe zazwyczaj grupy: rolników z konserwatywnego regionu kraju oraz członków ruchów lewicowych i anarchistycznych, jednocząc ich w walce o zatrzymanie międzynarodowej korporacji i zachowanie rolniczego charakteru miejsca” (Stasik 2019, s. 222). Współpraca ta – sojusz na poziomie krajowym mimo różnic światopoglądowych – i skupienie się wokół „narracji konkretnej” (przyrody) sprawiły, że tożsamość gminy uległa trwałej zmianie.

Kluczowym czynnikiem, który wywołuje mobilizację (i nadaje jej kierunek), jest kwestia dostępu do informacji oraz zarządzania wiedzą. Widać to dobrze na przykładzie skutecznej mobilizacji przeciwko odkrywkom w Żurawlowie oraz braku mobilizacji w Legionowie – mateczniku ogólnopolskiej kampanii Ratujmy Małuchy. Ta druga kampania miała wszystkie podręcznikowe cechy „paniki moralnej”. Zbudowano ją wokół modelu mobilizacji „zwykłych ludzi” przeciw „skorumpowanym elitom”, wystąpił tu również silny komponent religijny (Szelewa 2021, s. 312). Liderzy, czyli małżeństwo Elbanowskich, wykorzystali jedną ze skuteczniejszych metod mobilizacji – zbiórki podpisów pod projektem zmiany prawa. Pozycjonowali siebie jako „przedsiębiorców moralnych”, którzy są „apolityczni” i jedynie bronią dzieci przez niebezpiecznymi eksperymentami przeprowadzanymi na nich przez technokratyczne elity. Do zbiórki ponad miliona podpisów używali nieformalnych lub formalnych organizacji rodzicielskich w szkołach i kościołach.

Kampania ta – rozwijająca się według modelu „odgórnej mobilizacji”, która stopniowo przedziera się na szczybel lokalny – zakończyła się jednak porażką w mieście rodzinnym Elbanowskich, czyli w podwarszawskim Legionowie. Władze Legionowa, jak ujął to wiceprezydent, „wyprzedziły” ogólnopolską reformę i przygotowały rozwiązania, które następnie zaprezentowano mieszkańcom (rodzicom), zebrawszy uprzednio informacje dotyczące lokalnego zapotrzebowania i ewentualnych punktów zapalnych. Kluczowe było tutaj zarządzanie informacją oraz włączenie rodziców na wczesnym etapie do procesu „wytwarzania wiedzy”. „Wdrożenie lokalnej reformy oparto na koncepcji jak najlepszego przygotowania założeń, zidentyfikowania wszelkich potencjalnych »punktów zapalnych« i dopiero wówczas – przedstawienia rodzicom. Wraz z powstaniem pomysłu podjęto takie działania, jak monitorowanie i zebranie informacji o tym, jak radzą sobie w szkołach najmłodsze dzieci. W efekcie tych działań stworzono listę 17 punktów – »gwarancji« dla rodziców dotyczących zachowania w zerówkach szkolnych standardów, które funkcjonowały w przedszkolach. Dopiero na tym etapie lokalna reforma została przekazana rodzicom »do wiadomości«. Jak mówili nam przedstawiciele władz lokalnych, rodzice »przyjęli, że tak to będzie«, a dzięki dobremu przygotowaniu zmiany »udało się to zrobić bez protestów«” (Theiss 2018, s. 247).

To właśnie tego rodzaju akcja „wyprzedzająca” działania władz naruszające *status quo* (bez względu na to, czy interwencja ta przynosi korzyść, czy szkodę lokalnej społeczności) sprawia, że mieszkańcy czują się włączeni w proces zmiany. W konsekwencji władze odniosły niemal pełny sukces – poziom skolaryzacji sześciolatków wyniósł 95% (Theiss 2018, s. 243).

Podsumowanie. Reżimy lokalnego obywatelstwa

Podsumowując, nie ma związku między pojawieniem się mobilizacji, czyli trwalszych ruchów protestu, a podziałem na miasto i wieś, zamożnością gminy czy poziomem (mierzonym tradycyjnie) rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mobilizacja ma zwykle genezę zewnętrzną, gdyż jest reakcją na naruszenie *status quo*. Kluczowym czynnikiem, który decyduje o jej rozwoju lub zdławieniu, jest poziom „zabetonowania” lokalnej sceny politycznej. Mobilizacja pojawia się nie tam, gdzie istnieją ku temu korzystne warunki – czy to pozytywne (np. siła społeczeństwa obywatelskiego), czy to negatywne (np. wysoki poziom niezadowolenia mieszkańców), ale tam, gdzie istnieje „szczelina” w lokalnym układzie władzy, która pozwala na podważenie hegemonicznej pozycji „lidera-inkumbenta” i zrobienie miejsca dla „lidera-kontestatora”.

Mobilizacje można podzielić na „odgórne” (mające swoją genezę na szczeblu krajowym lub międzynarodowym) lub „oddolne” (rodzące się spontanicznie jako reakcja na naruszenie stanu rzeczy), choć rodzaj genezy mobilizacji nie ma większego wpływu na jej przebieg. Ten zwykle można śledzić, analizując „politykę skali” i to, w jaki sposób mobilizacje o genezie „odgórnej” przedzierają się do lokalnego życia publicznego oraz jak mobilizacje „oddolne” próbują urosnąć w siłę za pomocą wdrapywania się na wyższe szczeble działalności. Przebieg mobilizacji jest nierozzerwalnie związany z procesem wieloszczeblowego i podzielonego na wielu aktorów „społecznego wytwarzania wiedzy”, który z kolei połączony jest z tym, co nazywa się „polityką emocji”.

Wszystkie te elementy mobilizacji mogą służyć procesowi pogłębiania (lub rozszerzania) demokracji i jej formalnych struktur, m.in. przez wskazywanie obszaru, który wcześniej pozostawał poza zakresem partycypacji obywatelskiej (*vide* ruchy miejskie), tworzenia nowych kategorii podmiotowości publicznej (jak „mieszkańcy”, „rodzice” czy „osoby z niepełnosprawnościami”) lub identyfikowania luk w tworzeniu polityk publicznych. Ale mobilizacja może również dążyć do „de-demokratyzacji” – wykluczenia jakichś grup ze sfery publicznej (np. „panika moralna” związana ze zjawiskiem „eurosierot”, które stygmatyzuje kobiety migrantki). Na pewno zaś mobilizacje są interesujące, gdyż zwykle przebiegają w poprzek istniejących podziałów w sferze publicznej – pod względem zarówno ideowym (często czerpiąc z wielu źródeł i budując „narracje konkretne”), jak i aktorów, którzy biorą w nich udział (mobilizacje często służą budowaniu sojuszy między różnymi obozami światopoglądowymi).

Bibliografia

- Appadurai, A. (2010). Głęboka demokracja – zarządzanie miejskie i horyzont polityki. *Res Publica Nowa*, 201/202, 25–35.
- Bajerski, A. (2014). Lokalne konflikty wokół rejonizacji kształcenia na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (58), 125–143.
- Bartkowski, J. (2016). Mapa polityczna polskiej wsi. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi* (s. 209–234). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bayat, A. (2013). *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*. Stanford: Stanford University Press.
- Bedyński, W., Godz, J., Łukowski, W. (2021). Urban Social Movements in a Small Town: the Case of „Aktywne Giżycko”. *Przegląd Krytyczny*, 3, 79–98.
- Bilewicz, A., Potkańska, D. (2013). Jak kielkuje społeczeństwo obywatelskie? Kooperatywy spożywcze w Polsce jako przykład nieformalnego ruchu społecznego. *Trzeci Sektor*, 1 (3), 25–44.
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowiecki, B. (2016). Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Dzierżgoń. W: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015* (s. 250–264). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jerram, L. (2011). *Streetlife: The Untold History of Europe's Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). *Neoliberalizm. Historia katastrofy* (przeł. J.P. Listwan). Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Holston, J. (2010). Obywatelstwo zbuntowanych. *Res Publica Nowa*, 201/202, 15–24.
- Hryciuk, R., Korolczuk, E. (red.) (2015). *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hryniewicz, J. (2016a). Lokalny rozwój gospodarczy oraz znaczenie środków europejskich. W: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015* (s. 91–113). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hryniewicz, J. (2016b). Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Iława. W: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015* (s. 265–285). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kołomycew, A., Kotarba, B. (2020). Zarządzanie konfliktem na tle likwidacji szkół. *Studia Lokalne i Regionalne*, 1 (79), 77–96.
- Kubicki, P. (2015). Rodzice dzieci z niepełnosprawnością. Analiza polityk publicznych we współczesnej Polsce. W: R. Hryciuk, E. Korolczuk (red.), *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka* (s. 133–158). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lewicki, M. (2019). *Społeczne życie hipoteki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mergler, L., Pobłocki, K., Wudarski, M. (2013). *Anty-bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*. Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej.
- Nowosielski, M. (2012). Ruchy społeczne jako czynnik i wynik zmian społecznych. *Kultura i Edukacja*, 4, 7–33.

- Ost, D. (2104). *Solidarność a polityka antypolityki*. Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności.
- Pobłocki, K. (2014). Skala jako obiekt badań antropologicznych. W: J. Schmidt (red.), *Regiony etnografii* (s. 181–200). Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Pobłocki, K., Mergler, L. (2010). Nic o nas bez nas: polityka skali a demokracja miejska. *Res Publica Nowa*, 201–202, 7–14.
- Polanyi, K. (2010). *Wielka transformacja* (przeł. M. Zawadzka-Strączek). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sagan, I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Skrzypczak, B. (2020). Przykłady kooperatyw spożywczych w Polsce jako laboratorium inicjatyw społecznościowych. *Kultura – Społeczeństwo – Edukacja*, 2 (18), 55–67.
- Smętkowski, M. (2016). Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Biłgoraj. W: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015* (s. 235–249). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Stasik, A. (2019). *Współtworzenie wiedzy o technologii. Gaz łupkowy jako wyzwanie dla zbiorowości*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Szelewa, D. (2021). Populism, Religion and Catholic Civil Society in Poland: The Case of Primary Education. *Social Policy and Society*, 20 (2), 310–325.
- Tarkowska, E. (2011). Ubóstwo dzieci w Polsce. W: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network* (s. 57–62). Warszawa: Kampania Przeciw Homofobii.
- Tilly, C. (2003a). Inequality, Democratization, and De-Democratization. *Sociological Theory*, 21 (1), 37–43.
- Tilly, C. (2003b). *Contention and Democracy in Europe, 1650–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Theiss, M. (red.) (2018). *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej. Przykład wychowania przedszkolnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trawińska, M. (2015). Obywatelstwo matek w neoliberalnym mieście. W: R. Hryciuk, E. Korolczuk (red.), *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka* (s. 225–246). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Urbańska, S. (2010). „Cała Polska liczy eurosieroty”. Panika moralna i płeć w wykluczeniu oraz stygmatyzacji rodzin migrantów. *Kultura i Społeczeństwo*, 3 (54), 61–88.
- Urbański, J. (2014). *Prekariat i nowa walka klas*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Zielińska, I. (2004). Media, interes i panika moralna. Nowa kategoria socjologiczna i jej implikacje. *Kultura i Społeczeństwo*, 4, 161–177.

Adam Gendźwiłł

ROZDZIAŁ 6

Przywództwo lokalne i formy kontroli nad lokalnymi zasobami. Koncepcje, problemy, pytania

Wprowadzenie

Celem tego opracowania jest przegląd konceptualizacji i wybranych wyników badań dotyczących przywództwa lokalnego, jego związków z porządkiem instytucjonalnym samorządu lokalnego, polityką lokalną i rozwojem społeczności lokalnych w Polsce.

W badaniach samorządowych podkreśla się już od dłuższego czasu, że przejście od modelu samorządów jako narzędzia wytwarzania i dostarczania podstawowych usług publicznych do modelu samorządów jako podmiotów prowadzących politykę rozwoju znacznie zwiększa rolę przywództwa (Hambleton 2015; Steyvers *et al.* 2008; Swianiewicz, Klimska 2003). Przywództwo lokalne można rozpatrywać, używając pojęcia zasobu (zasobów). Przede wszystkim przywództwo może być traktowane jako jeden z zasobów wspólnoty samorządowej, mogący jednocześnie mobilizować i łączyć inne zasoby, szczególnie zaś organizować działania innych aktorów lokalnych. Przywództwo w najbardziej ogólnym sensie jest bowiem określane jako kontrola nad zachowaniem innych, prowadząca ich w pożądanym (określanym przez lidera) kierunku (Edinger 1993, s. 6). W nieco innym ujęciu istota przywództwa to „zdolność do inspirowania innych do określonych działań lub perswadowania im tego mimo początkowej niechęci lub oporu” (Leach, Wilson 2000, s. 1). Przywództwo jest więc sposobem sprawowania władzy w organizacjach i propagowaniem pewnej wizji, która wymaga współdziałania wielu osób.

W działaniach liderów zwykle miesza się to, co autorytarne (realizacja woli czy wizji lidera), z tym, co włączające i demokratyczne (odpowiedź na potrzeby i oczekiwania podwładnych). Jednocześnie przywództwo opiera się na określonych zasobach – przymiotach liderów (np. wykształcenie, doświadczenie, charyzma) i elementach zewnętrznych (np. mandat przedstawicielski uzyskany w powszechnych wyborach), które łącznie przyczyniają się do uprądomocnienia przywództwa.

Niniejszy rozdział skupia się przede wszystkim na poziomie lokalnym, tzn. miastach i gminach, choć część omawianych tu zagadnień z powodzeniem można odnieść do szczebla powiatowego czy regionalnego samorządu terytorialnego. Ostatnio pojawiły się także opracowania dotyczące roli sołtysów jako liderów społeczności sublokalnych, zajmujących istotną pozycję w wielu samorządach wiejskich (Matysiak 2014; Ptak 2016). W rozdziale przyjęto również założenie, że przywództwo lokalne to przede wszystkim przywództwo polityczne, objawiające się w polityce samorządowej. Z tego względu analizy lokalnego przywództwa politycznego (prowadzone zwykle przez politologów) są w wielu względach zbliżone do socjologicznych analiz lokalnych elit władzy (Wasilewski 2006). Jest to widoczne zwłaszcza w analizach posługujących się tzw. pozycyjnymi definicjami elity (czyli takimi, które wyodrębniają elity ze względu na sprawowane urzędy lub funkcje). Co więcej, wielu badaczy utożsamia wręcz liderów lokalnych i burmistrzów, szczególnie w systemach samorządowych, w których burmistrzowie są wybierani w powszechnych wyborach i stoją na czele lokalnej administracji. To wąskie rozumienie lokalnego przywództwa politycznego widoczne jest również w Polsce, choć oczywiście nie powinno umknąć uwadze znaczenie liderów lokalnych nieposługujących się legitymizacją wyborczą w systemie przedstawicielskim, np. osób zaangażowanych w ruchy społeczne bądź stowarzyszenia czy liderów lokalnego biznesu, często zdystansowanych (formalnie) od polityki samorządowej, ale mających wpływ na regulacje i skoordynowane działania wspólnoty (Michałowski 2008). W tym wypadku trudniej o identyfikację liderów lokalnych, przez co należy się uciekać do metod reputacyjnych (Bartkowski 1996) czy czerpiących z nich metod analizy sieciowej.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń trzeba stwierdzić, że przywództwo polityczne jest najlepiej rozpoznawane w badaniach i w największym stopniu zinstytucjonalizowaną formą przywództwa w społecznościach lokalnych. Przy tym warto na wstępie zastrzec, że dotycząca przywództwa lokalnego literatura przedmiotu – zwłaszcza zagraniczna – skupia się najczęściej na społecznościach miejskich, w których koncentrują się ludność i zasoby. Małe społeczności wiejskie, bliskie typowi idealnemu wspólnoty (*Gemeinschaft*)

według Ferdinanda Tönniesa, w dużo większym stopniu cechują się tradycyjnymi, słabiej zinstytucjonalizowanymi formami przywództwa politycznego niż społeczności miejskie, bliskie typowi idealnemu stowarzyszenia (*Gesellschaft*), w których przywództwo jest bardziej zinstytucjonalizowane i częściej wymaga korzystania z zasobów innych niż kontrolowane hierarchicznie.

Niniejsze opracowanie nie jest całościowym przeglądem literatury przedmiotu lub metaanalizą przeprowadzonych dotychczas badań. Jego celem jest przedyskutowanie kluczowych pojęć i modeli, które wykorzystane zostały podczas projektowania badań jakościowych i ilościowych zasobów samorządów lokalnych w Polsce. Punktem wyjścia dalszych rozważań jest zagadnienie instytucjonalizacji przywództwa w samorządach lokalnych. W pierwszej kolejności zostaną omówione czynniki warunkujące typy i style przywództwa w samorządach lokalnych, a także zagadnienia centralne dla teorii demokracji i projektu ustroju samorządowego, które są współzależne z przywództwem. W dalszej części będą omówione formy przywództwa nieodwołujące się do legitymizacji wyborczej, zostanie ponadto zaproponowana rama koncepcyjna do analizy przywództwa jako mobilizacji zasobów różnego typu. Następnie będzie omówiona rola przywództwa lokalnego w kształtowaniu procesów rozwojowych. Ostatnią część opracowania poświęcono bieżącym lub toczącym się niedawno dyskusjom na temat dysfunkcji przywództwa lokalnego w Polsce.

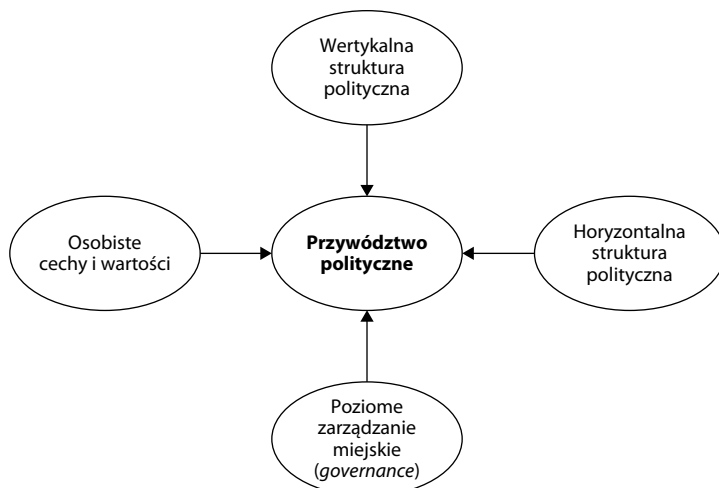
Instytucjonalizacja przywództwa w samorządach

Przyjmuje się, że zachowania liderów są kształtowane przez wiele czynników, w tym czynniki psychologiczne (wszystkie cechy osobiste, które decydują o charyzmie) i kulturowe (definicja roli lidera, zakorzenione w kulturze oczekiwania wobec liderów, a także wobec podążających za liderami) (Swianiewicz, Klimska 2003, s. 28–30). Lokalni liderzy polityczni funkcjonują jednak w określonym porządku instytucjonalnym – to w jego ramach odbywa się ich rekrutacja, jak również w jego ramach, zwłaszcza sformalizowanych w postaci prawa, muszą się poruszać, wyznaczając cele, mobilizując zasoby, utrzymując sieci kontaktów. Zgodnie z teoriami instytucjonalizmu reguły czy instytucje są „filtrami, które określają zakres możliwych działań aktorów” (Heinelt 2010, s. 32).

To ramy instytucjonalne ustabilizowały w Polsce model silnego przywództwa lokalnego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Swoista „prezydencjalizacja” ustroju samorządowego sprawia, że urzędujący

burmistrzowie są ważnym punktem odniesienia dla innych liderów lokalnych, którzy zwykle budują swój przekaz na opozycji wobec obecnej polityki samorządowej. W mniejszych społecznościach niewielki rozmiar elit lokalnych i częstsze układy klikowe jeszcze bardziej ograniczają pluralizm (Sadowski 2011).

Panagiotis Getimis i Despoina Grigoriadou (2004) proponują rozróżnienie między typami a stylami przywództwa miejskiego. W tym ujęciu typ przywództwa jest warunkowany przez relację między władzami centralnymi a lokalnymi (wertykalna struktura polityczna określa zakres i instrumenty pozostające w gestii polityki samorządowej) i relacjami między różnymi władzami szczebla lokalnego, szczególnie w trójkącie: rada – burmistrz (zarząd) – administracja lokalna (horyzontalna struktura polityczna). Z kolei styl przywództwa jest warunkowany przez osobiste cechy i wartości liderów, umiejscowienie liderów w sieciach zarządzania miejskiego (*urban governance*) oraz ich podejście do współpracy z obywatelami, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi (rysunek 1). Można dostrzec, że o ile typy przywództwa warunkowane ustrojowo różnicują przede wszystkim krajowe systemy samorządowe, o tyle style przywództwa w dużo większym stopniu różnicują poszczególne gminy i konkretnych przywódców. Rozwijając przedstawioną koncepcję, łatwo wyobrazić sobie, że ci sami liderzy lokalni w obliczu różnych wyzwań reprezentują różne wartości i pozycje w różnie skonfigurowanych sieciach zarządzania, co prowadzi do tego, że różne wyzwania „wyzwalają” różne style przywództwa.



Rysunek 1. Czynniki wpływające na lokalne przywództwo polityczne

Źródło: Getimis, Grigoriadou 2004, za: Swianiewicz, Klimska 2003.

Typy przywództwa lokalnego

Formalny porządek instytucjonalny, w którym funkcjonują lokalni liderzy polityczni (inaczej: urząd samorządowy), jest uznawany za główne uwarunkowanie typów przywództwa lokalnego. W studiach porównawczych najczęściej jest on opisywany za pomocą dwóch wymiarów – wertykalnych i horyzontalnych relacji władzy (Heinelt *et al.* 2018). Pierwszy wymiar odnosi się do pozycji samorządów lokalnych w wielopoziomowym systemie politycznym. Zależy ona przede wszystkim od zakresu autonomii – kompetencji i swobody gospodarowania zasobami – przypisanej szczeblowi lokalnemu i w ten sposób określa zakres polityki lokalnej, uprawnienia i zasoby, którymi mogą dysponować lokalni liderzy. Badacze zwracają uwagę na wielowymiarowość autonomii lokalnej, nie daje się ona bowiem łatwo opisać jednym wskaźnikiem. Decentralizacji funkcjonalnej nie zawsze towarzyszy niezależnienie od transferów finansowych z budżetu centralnego czy decentralizacja fiskalna, tzn. przyznanie relatywnie szerokiego władztwa podatkowego samorządom. Nawet wysokie transfery finansowe w postaci subwencji nie zawsze idą w parze ze swobodą decyzyjną dotyczącą ich wydatkowania (Ladner *et al.* 2019). Jak pokazują wyniki Local Autonomy Index, Polska pod względem ogólnego poziomu autonomii lokalnej znajduje się ciągle stosunkowo wysoko na tle krajów regionu i powyżej średniej europejskiej (Ladner *et al.* 2019; Swianiewicz 2019), choć w ostatnich latach można obserwować kolejne ograniczenia (i pomysły dalszych ograniczeń) kompetencji samorządów lokalnych.

Bezpośredni związek autonomii lokalnej – elementu ustroju samorządowego – z „polem manewru”, którym dysponują lokalne wspólnoty samorządowe i ich przywódcy, zachęca do postawienia pytań o postrzeganie zmian zachodzących w poziomie autonomii lokalnej, a decydowanych na szczeblu centralnym, a także o rekonstrukcję mechanizmów oporu wobec tych zmian i adaptacji do nich.

Drugi wymiar ustroju samorządowego – horyzontalne relacje władzy – odnosi się do relacji organów władzy na szczeblu lokalnym. Określa w ten sposób samodzielność lokalnych liderów politycznych, ich pozycję względem rad (kolegialnych organów przedstawicielskich) oraz lokalnej administracji. W zależności od tradycji państwowych i trajektorii rozwoju nowożytnej administracji publicznej w państwach europejskich rozwinęły się różne modele horyzontalnych relacji władzy. Poul Erik Mouritzen i James Svara (2002) zaproponowali typologię ustrojów samorządowych opartą właśnie na relacjach lokalnych liderów z radami i z lokalną administracją, wyróżniając cztery typy idealne horyzontalnych relacji władzy w samorządach europejskich:

- » model silnego burmistrza (*strong mayor form*) – jednoosobowego organu wykonawczego, który pochodzi z bezpośredniego wyboru i na mocy tej silnej legitymizacji staje się lokalnym przywódcą, ma zwykle zabezpieczoną przychylną większość w radzie lub jest niezależny od większości w radzie, a jednocześnie jest zwierzchnikiem lokalnej administracji. To model obowiązujący w Polsce od 2002 r.,
- » model komisji lidera (*committee-leader form*), w którym choć można zidentyfikować, kto odgrywa rolę lidera lokalnego, to podejmowanie kluczowych decyzji jest rozproszone w kilku stałych komisjach tematycznych, których członkami są politycy pochodzący z wyboru oraz urzędnicy,
- » model kolektywny (*collective form*), w którym władza wykonawcza jest rozproszona w obrębie jednego organu kolegialnego (zarządu). Do tego modelu było najbliżej polskim gminom przed 2002 r., kolektywne przywództwo oparte na legitymizacji wyborczej obowiązuje nadal w powiatach i województwach,
- » model menedżerski (*council-manager form*), w którym niewielka rada wyznacza priorytety i podejmuje decyzje kierunkowe, a ich realizacją zajmuje się profesjonalny menedżer.

Zwraca uwagę, że powyższa typologia znajduje przede wszystkim zastosowanie w badaniach międzynarodowych, niemniej można sobie wyobrazić jej uszczegółowienia przydatne w analizach porównawczych gmin. Przy braku dużych zróżnicowań ustrojowych między gminami kluczowe mogą być kwestie wynikające bezpośrednio z regulacji ustrojowych, np. różne modele organizacji urzędów, poparcie burmistrza przez większość w radzie lub rządy podzielone, określane czasem mianem „lokalnej koabitacji” (Sidor *et al.* 2017; 2020).

W 2002 r. nastąpiła zmiana ustroju samorządowego w Polsce, która przyniosła wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Można w niej dostrzec element szerszego procesu wzmacniania lokalnych władz wykonawczych w Europie. Dyskusja nad konsekwencjami tego procesu trwa (Sweeting 2018), ale wciąż są w niej potrzebne nowe i dobrze ugruntowane empirycznie argumenty, zwłaszcza wykraczające poza stosunkowo dobrze rozpoznaną sferę konsekwencji wyborczych (Drzonek 2013; 2016; Flis 2011; Flis *et al.* 2018; Gendźwiłł, Swianiewicz 2018). Wiemy bowiem, że bezpośrednie wybory pozwalają wielu politykom lokalnym uniezależnić się od partii politycznych i tworzyć własne lokalne ugrupowania (jednocześnie można zauważyć, że wielu bezpośrednio wybranych burmistrzów nie miałoby szans bycia wybranymi przez rady). Wiemy również, że bezpośrednie wybory zwiększają prawdopodobieństwo reelekcji urzędujących burmistrzów (inkumbentów).

Panagiotis Getimis i Despoina Grigoriadou, rozważając konsekwencje różnych typów horyzontalnych relacji władzy, do zalet modelu silnego burmistrza zaliczają silną legitymizację wyborczą, skuteczność opartą na łatwiejszej ścieżce decyzyjnej, niewymagającej długotrwałych negocjacji, a także „widoczne przywództwo polityczne”. Z kolei wśród zagrożeń wymieniają ryzyko przywództwa zbyt spersonalizowanego, opisywanego sloganem *one man show*, a także deficyty legitymizacji proceduralnej (przez przejrzystość procedur czy – w tym wypadku – jej niedostatek), które są związane z jednoosobowym sposobem podejmowania kluczowych decyzji (Getimis, Grigoriadou 2004, s. 186). Katalog takich konsekwencji z pewnością jest dłuższy.

Style lokalnego przywództwa

Style lokalnego przywództwa były przedmiotem wielu analiz empirycznych, najczęściej bazujących na obserwacjach działań liderów. Tradycyjne ujęcia, wywodzące się z teorii organizacji, wyróżniają kilka kluczowych funkcji przywództwa w organizacjach. John P. Kotter i Paul R. Lawrence (1974) wskazują np. cztery kluczowe procesy, które muszą być kontrolowane przez liderów w lokalnej administracji: (1) pilnowanie politycznej agendy i wyznaczanie kierunków strategicznych (*agenda setting*), (2) realizowanie konkretnych przedsięwzięć (*task accomplishment*), (3) utrzymywanie kontaktów wewnątrz administracji i we własnej lokalnej społeczności (relacje wewnętrzne), (4) utrzymywanie kontaktów z otoczeniem zewnętrznym. Taki podział pozwala wyodrębnić sytuacje i procesy, w których objawia się przywództwo.

O ile studia przypadku zajmowały się zwykle skrupulatnymi analizami stylów działania badanych przywódców politycznych, przeważnie w konkretnych sytuacjach kryzysowych czy w określonym polu polityki publicznej, np. polityki oświatowej (por. Kołomycew, Kotarba 2018), o tyle badania porównawcze, w tym międzynarodowe, bazowały głównie na sondażach badających postawy, wartości i preferencje liderów politycznych, często ściśle związanych z analizą biografii liderów i ścieżek rekrutacji do elit samorządowych. Badania takie od lat 90. XX w. prowadzą przede wszystkim badacze z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk i Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, skupiając się na elitach regionalnych (Betkiewicz *et al.* 2018; Wasilewski 1990; Wasilewski *et al.* 2019), powiatowych (Wasilewski 2006) i lokalnych (Halamska 2001; Jasiewicz-Betkiewicz, Betkiewicz 2012; Wiatr 1998). Rozległe badanie ankietowe liderów lokalnych przeprowadziła również niedawno Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (Trutkowski, Kurniewicz 2015). Do dużych badań porównawczych liderów samorządów

europejskich, w których uczestniczyła także Polska, należą z pewnością badania radnych gminnych w projekcie „Municipal Assemblies in European Local Governments” (Egner *et al.* 2013), radnych powiatowych (Bertrana *et al.* 2015) oraz dwie fale międzynarodowego badania burmistrzów „European Mayor” (Bäck *et al.* 2006; Heinelt *et al.* 2018).

Według Panagiotisa Getimisa i Nikolaosa-Komninosa Hlepassa (2006) style przywództwa lokalnego można zidentyfikować, badając wartości liderów. Badacze sięgają przy tym do wcześniejszej typologii stylów przywództwa lokalnego, zaproponowanej przez Petera Johna i Alistaira Cole’a (1999), a odwołującej się do dwóch wymiarów: orientacji przywódców i podejścia do sprawowania władzy. Autorzy rozróżniają orientację strategiczną (liderzy wyznaczają nowe cele i mobilizują zasoby potrzebne do zmiany rozwiązującej zidentyfikowane wyzwania) i orientację reprodukcyjną (liderzy nie wyznaczają nowych celów i mobilizują zasoby przede wszystkim do odtwarzania *status quo*, zwykle polegając na mechanizmach rynkowych i dyrektywach rządu centralnego jako alternatywie celów strategicznych wyznaczanych lokalnie). Orientacja strategiczna jest proaktywna, orientacja reprodukcyjna jest reaktywna i zwykle oparta na analizie krótkoterminowych konsekwencji decyzji. Jeśli chodzi o drugi wymiar – podejście do sprawowania władzy – Getimis i Hlepas rozróżniają podejście autorytarne i kooperacyjne. To rozróżnienie nawiązuje również do teorii reżimów miejskich Clarence Stone (1995), w której jest proponowane rozróżnienie między wąskim rozumieniem sprawowania władzy jako kontroli („władzy nad” – *power over*) a rozumieniem władzy jako ukierunkowania działania („władzy ku” – *power to*). Liderzy o podejściu autorytarnym polegają na hierarchicznej koordynacji, skupiając się na kierunkowaniu i kontroli pracy podwładnych w hierarchicznej strukturze, w decydowaniu preferują jednostronne narzucanie agendy oraz agregację ponad deliberację. Liderzy o podejściu kooperacyjnym polegają w większym stopniu na mobilizowaniu zasobów w sieciach, w decydowaniu preferując negocjacje i deliberację ponad agregację. Złożenie tych dwóch wymiarów organizuje często stosowaną w badaniach samorządowych typologię stylów przywództwa (rysunek 2). Wyróżnia ona style: konciliacyjny (*consensus facilitator*), wizjonerski (*visionary*), zachowawczy (*caretaker*) i bossowski (*city boss*) (Swianiewicz, Klimska 2003, s. 34).

Z badań Getimisa i Hlepassa wynika, że zróżnicowane style przywództwa współwystępują z różnymi typami przywództwa lokalnego, a ze względu na indywidualne uwarunkowania stylów przywództwa trudno znaleźć tu klarowny wzorzec. Styl bossowski pojawia się najczęściej tam, gdzie burmistrzowie odgrywają przede wszystkim role ceremonialne, a w dalszej kolejności tam, gdzie pochodzą z bezpośredniego wyboru.

Podjęcia do sprawowania władzy	Władza jako ukierunkowanie działania – podejście kooperacyjne (<i>power to</i>)	Styl koncyliacyjny	Styl wizjonerski
	Władza jako kontrola – podejście autorytarne (<i>power over</i>)	Styl zachowawczy	Styl bossowski
		Orientacja reprodukcyjna	Orientacja strategiczna
		Orientacje liderów	

Rysunek 2. Typologia stylów przywództwa lokalnego (według Johna, Cole’a, Getimisa i Hlepasa)

Ronald K. Hambleton (2004, s. 204), podsumowując swoje badania prowadzone w Anglii, proponuje jakościowe wskaźniki „dobrego przywództwa politycznego” opisujące pewien idealny typ przywództwa lokalnego. Ich dalsza operacjonalizacja mogłaby posłużyć do zróżnicowania jakości przywództwa w polskich samorządach, a także – co w „obiektywizującym” ujęciu badacza umyka chyba uwadze – różnice w percepcji lokalnych liderów. Zdaniem Hambletona lokalny lider:

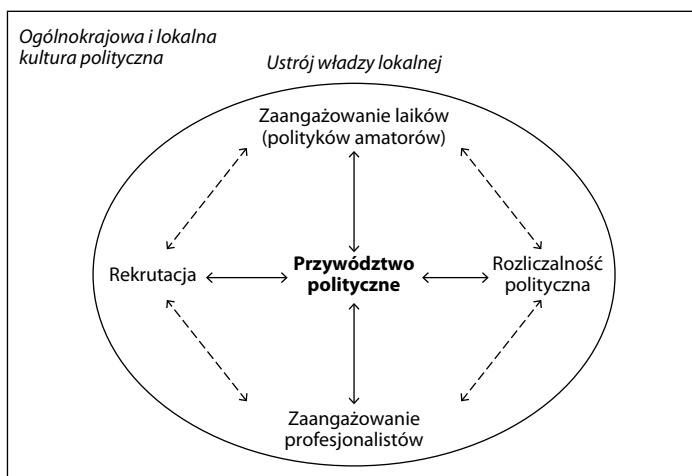
- » artykułuje klarowną wizję dla społeczności lokalnej,
- » propaguje zalety społeczności lokalnej i wzmacnia u mieszkańców poczucie związku z miejscem, a także przyciąga zainteresowanie z zewnątrz,
- » zdobywa nowe dodatkowe zasoby (w tym finansowanie budżetowe z wyższych szczebli),
- » rozwija partnerstwa – zarówno wewnątrz społeczności, jak i partnerstwa zewnętrzne,
- » jest w stanie mierzyć się ze złożonymi procesami społecznymi, które przekraczają granice sektorów polityk publicznych i granice administracyjne jednostek samorządowych,
- » informuje o swoich działaniach i utrzymuje poparcie dla nich, dba o spójność wspólnoty mimo różnic interesów.

Badania stylów przywództwa liderów lokalnych odwołują się często do dorobku nauk o zarządzaniu i studiów nad administracją publiczną. Próbuując wyjść poza analizy jakościowe, badacze starają się przenieść standaryzowane narzędzia pomiaru postaw i wartości propagowanych przez liderów. Ciekawym przykładem jest tu wielowymiarowy kwestionariusz przywództwa MLQ (Avolio, Bass 2012), nawiązujący do rozróżnienia na style przywództwa transakcyjnego i transformacyjnego, wykorzystany ostatnio w Polsce

w badaniach burmistrzów województwa wielkopolskiego (Springer *et al.* 2018). W odniesieniu do kierowniczych stanowisk w administracji publicznej Lars G. Tummers i Eva Knies (2016) zaproponowali z kolei zestawy pytań do pomiaru orientacji liderów na: (1) rozliczalność – wyjaśnianie i uzasadnianie strategii i decyzji, (2) reguły – działanie kierowane ogólnymi regulacjami prawnymi, (3) lojalności polityczne – działanie w zgodzie z priorytetami partii u władzy, (4) zarządzanie sieciowe – działanie zmierzające do angażowania interesariuszy poza administracją publiczną.

Ustrój samorządowy a przywództwo polityczne – wymiary analizy

Próbując zebrać najczęściej pojawiające się w analizach przywództwa lokalnego wątki, Rikke Berg i Nirmala Rao (2005) wyróżniają cztery wymiary projektu instytucjonalnego systemu samorządowego, które mają związki z typami i ze stylami lokalnego przywództwa politycznego: rozliczalność (*accountability*), mechanizmy rekrutacji liderów, zaangażowanie laików z mandatem przedstawicielskim (nieprofesjonalnych polityków – *laymen politicians*) w sprawowanie władzy i zaangażowanie profesjonalistów (w tym przede wszystkim służby cywilnej) w sprawowanie władzy. Powyższe wymiary, osadzone w uwarunkowaniach krajowej i lokalnej kultury politycznej (rysunek 3), dobrze korespondują z problemami i pytaniami badawczymi projektu dotyczącego *community capacity building* zrealizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.



Rysunek 3. Ustrój samorządowy a lokalne przywództwo polityczne

Źródło: Berg, Rao 2005, s. 9.

Rozliczalność jest pojęciem kluczowym w teoriach demokracji przedstawicielskiej, ale używa się go również w odniesieniu do liderów niepochozących z bezpośredniego wyboru, ma ono bowiem zastosowanie wszędzie tam, gdzie ujawnia się relacja przełożonego – agenta (Gailmard 2014). Podstawową instytucją zapewniającą rozliczalność liderów lokalnych są wybory, które – nadając legitymizację decyzjom podejmowanym przez przedstawicieli – ustanawiają relację reprezentacji politycznej i jednocześnie zobowiązanie po stronie przedstawicieli do tego, by odpowiadać na oczekiwania reprezentowanych i uzasadniać przed nimi swoje rozstrzygnięcia. Przywódcy polityczni muszą tę relację reprezentacji i rozliczalności odnawiać, jeśli chcą nadal sprawować władzę. Mechanizm rozliczalności opartej na dążeniu do reelekcji jest zapewniany przez kadencyjność (ograniczony czas sprawowania urzędów), regularność wyborów i wyborczą konkurencję (Beetham 1996; Eulau, Prewitt 1973). To bezpośrednio nawiązanie do modelu demokracji proceduralnej Josepha Schumpetera, w którym sednem demokracji jest konkurencja polityków o władzę. Rozliczalność liderów politycznych w okresie między wyborami jest również zapewniana przez instytucje kontrolne o różnym stopniu formalizacji, np. interpelacje radnych, absolutorium, konsultacje społeczne, a także różne kanały komunikacji mediujące między liderami a (lokalną) opinią publiczną. Istotną rolę w polityce lokalnej odgrywają bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, media społecznościowe i prasa lokalna. W wielu społecznościach lokalnych, zwłaszcza miejskich, rosną oczekiwania wobec sprawujących władzę, a odnoszące się właśnie do międzywyborczej rozliczalności.

Mechanizmy rekrutacji liderów politycznych są ściśle związane z regułami wyborów (Prewitt 1981), choć oczywiście rekrutacja elit politycznych jest procesem wieloetapowym, częściowo niesformalizowanym, rozpoczynającym się zwykle na długo przed wyborami, biorąc początek od aspiracji czy gotowości zaangażowania potencjalnych kandydatów. Nie można jej więc sprowadzić do sformalizowanych reguł wyboru polityków samorządowych, jest bowiem również odzwierciedleniem społecznie konstruowanych reguł dostępu do elit. Berg i Rao zwracają uwagę, że określony sposób wyboru nie tylko rozstrzyga o podziale władzy, ale również sam w sobie bywa zachętą dla kandydatów o określonym profilu (zestawie cech) i w ten sposób wpływa również na style przywództwa politycznego. Na przykład silnie spersonalizowane systemy wyborcze preferują kandydatów o dużej rozpoznawalności i „lokalnej reputacji”, a ograniczają wpływ partii politycznych na swobodne nominowanie kandydatów i ich późniejsze działania. Obowiązujące formalne i nieformalne mechanizmy rekrutacji liderów określają zatem warunki brzegowe reprodukcji lokalnych elit władzy i wpływają na obserwowane nierówności w dostępie

do władzy. Do tych stosunkowo najlepiej zidentyfikowanych należą nierówności między mężczyznami a kobietami, choć mechanizmy ich powstawania nie są wystarczająco dobrze rozpoznane (Kjær 2010; 2019). Reguły rekrutacji wprowadzają również rozmaite limity wpływające na reprodukcję elit władzy, nakładanie się różnych rodzajów elit, ścieżki karier, np. limit kadencji, i dopuszczalne połączenia karier zawodowych, np. zakazując łączenia mandatów na różnych szczeblach samorządu, utrudniając łączenie sprawowania mandatu i prowadzenia działalności gospodarczej. Również rozmiar wspólnot lokalnych i ich charakter (miejski, podmiejski, wiejski) wykazuje związek z mechanizmami rekrutacji lokalnych elit władzy, zapośredniczony przez istnienie „infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego” – lokalnych organizacji społecznych, czasem również o ambicjach politycznych, oddziałów ogólnopolskich stowarzyszeń i partii politycznych. Znaczenie mają ponadto struktura klasowa społeczności lokalnych i koncentracja urzędów publicznych (sądów, szpitali, szkół), których obsada wpływa na kształt lokalnych elit (Gendźwiłł 2020).

Ograniczenia te należy mieć stale na uwadze. Jednocześnie wciąż aktualne pozostaje pytanie o to, skąd biorą się lokalni liderzy, z jakimi doświadczeniami zawodowymi i pochodzącymi z działalności społecznej przybywają do samorządów oraz czy te doświadczenia są „transferowalne” do realiów polityki samorządowej. Ważne jest również to, w jaki sposób formalne i nieformalne reguły rekrutacji przekładają się na szanse sukcesu tych, którzy aspirują do roli liderów.

Kolejne dwa wymiary – zaangażowanie laików i zaangażowanie profesjonalistów w sprawowanie władzy – można rozpatrywać jako kontinuum określające oczekiwany poziom profesjonalizacji procedur decyzyjnych w polityce lokalnej. Polityka lokalna, rozgrywająca się w niewielkiej skali, w znacznie większym stopniu niż na wyższych szczeblach terytorialnych dopuszcza do działania obywateli niebędących profesjonalnymi politykami. Część autorów widzi w tej inkluzywności ważny element legitymizujący samorządy lokalne i zapewniający obywatelom poczucie politycznego sprawstwa (Oliver *et al.* 2012). Berg i Rao, wspominając o „laikach”, mają na myśli przede wszystkim radnych, dla których sprawowanie funkcji samorządowych jest często dodatkowym lub honorowym zajęciem. Coraz rzadziej jednak laikami są burmistrzowie – postępująca profesjonalizacja jest jednym z trendów przemian europejskich samorządów lokalnych w ostatnich latach (Guérin, Kerrouche 2008). Jednocześnie polityka samorządowa ze względu na zakres spraw pozostających w gestii samorządów (infrastruktura, usługi publiczne) bywa często przedstawiana jako domena technokratycznego zarządzania, wymagająca

profesjonalnej, stabilnej administracji. W niektórych państwach europejskich – np. w Skandynawii – niezależność lokalnej administracji i jej szeroki udział w procesach decyzyjnych są uznawane za przeciwwagę zaangażowania polityków i „zwykłych obywateli” oraz gwarancję sprawności samorządów. Zarówno niewielki dystans między „zwykłymi obywatelami” a „władzą”, jak i poziom profesjonalizacji i specjalizacji administracji są ważnymi czynnikami kształtującymi style i typy przywództwa. W tym wypadku szczególnie mogą zaznaczać się różnice między samorządami różnej wielkości.

Poza przywództwem politycznym opartym na legitymizacji wyborczej – inne formy przywództwa w społecznościach lokalnych

Ograniczeniem analiz przywództwa lokalnego jest ich widoczna koncentracja na przywództwie politycznym opartym na legitymizacji wyborczej. Tymczasem rozpoznanie lokalnych struktur władzy zwykle przynosi bardziej złożony obraz kluczowych aktorów tworzących koalicje rozwojowe, które można nazwać „reżimem miejskim” (Stone 1989). Z pewnością analizy polityki samorządowej, zwłaszcza z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego, wymagają szerszego spojrzenia na strukturę takich koalicji i zasoby, które wnoszą do nich różni aktorzy – oferuje to m.in. teoria reżimu (ustroju miejskiego) zaproponowana przez Stone’a, rozwijana następnie przez innych badaczy (Mossberger, Stoker 2001; Sagan 2000; Stoker, Mossberger 1994). Jej rozwinięciem jest też koncepcja pola polityki, wykorzystana w polskim kontekście m.in. przez Annę Domaradzką (2021).

Można się także odwołać do koncepcji Philippe’a Schmittera (2002), który rozważając różne źródła legitymizacji aktorów uczestniczących w procedurach partycypacji, zaproponował analizę tytułu do uczestnictwa osób i organizacji za pomocą zasobów, którymi dysponują, a które są „ważne dla istoty problemu lub konfliktu, który ma być rozwiązany” (Schmitter 2002, s. 63). Dalej badacz przedstawia katalog „dysponentów” lub „posiadaczy” (*holders*) różnych cech/zasobów: uprawnień (*right-holders* – zwykle utożsamiani z obywatelami), zamieszkiwania na określonym obszarze (*space-holders* – mieszkańcy), wiedzy (*knowledge-holders* – eksperci), udziałów we własności (*share-holders* – współwłaściciele), interesu (*stake-holders* – interesariusze), zainteresowania problemem lub jego świadomości (*interest-holders*) i statusu (*status-holders*). Oczywiście część tych zasobów jest społecznie konstruowana lub wprost gwarantowana przez państwo. Analogicznie można rozumować, że przywództwo również opiera się na zasobach – podobnie jak Schmitterowi katalog różnych zasobów służy do wyjścia poza wąską definicję obywatela

i obywatelstwa jako tytułu do uczestnictwa, tak może również posłużyć do spojrzenia na przywództwo lokalne poza wąskim utożsamieniem go z przywództwem politycznym opartym na legitymizacji wyborczej.

Rola przywództwa lokalnego w kształtowaniu procesów rozwojowych

Jednym z ważnych wątków przewijających się w literaturze dotyczącej przywództwa lokalnego jest jego związek z rozwojem lokalnym. To zagadnienie szczególnie ważne w obliczu dużych – i rosnących – zróżnicowań przestrzennych poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego, a także w warunkach zdecentralizowanej polityki rozwoju. Ten model polityki czyni z samorządów „agencje rozwoju lokalnego i regionalnego”, wykorzystując mechanizmy tzw. federalizmu fiskalnego, które pozwalają zatrzymywać lokalnie „owoce wzrostu”. W regularnie prowadzonych przez zespół EUROREG badaniach rozwoju lokalnego obecność lidera mobilizującego lokalną społeczność jest wskazywana jako najważniejszy spośród endogenicznych czynników rozwoju lokalnego (Gorzelać 2008; 2016; Gorzelać *et al.* 1998). Autorzy podkreślają przy tym nie tylko znaczenie samego wyłonienia lokalnych liderów, ale także zdolności gromadzenia wokół siebie zaplecza: lokalnej elity czy – używając terminologii teorii reżimów miejskich – koalicji rozwojowej. Lokalni liderzy mobilizują zasoby zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Zabiegi o zasoby zewnętrzne mogą mieć charakter rynkowy, np. gdy liderzy zabiegają o zewnętrznych inwestorów poszerzających bazę podatkową i oferujących nowe miejsca pracy w zamian za rozmaite koncesje fiskalne lub planistyczne, lub politycznego klientelizmu (patronaży) wobec władz wyższego szczebla, np. gdy liderzy zabiegają o wpisanie konkretnych projektów inwestycyjnych do programów rządowych bądź na tzw. listy indykatywne projektów finansowanych w trybie pozakonkursowym. Ślady politycznych mechanizmów zabiegania o zewnętrzne impulsy rozwojowe widać m.in. w rozwijanych w ostatnim czasie programach rządowych: Funduszu Dróg Lokalnych i Funduszu Inwestycji Lokalnych (Flis, Swianiewicz 2021). Wcześniej podobny mechanizm skrzywienia dystrybucyjnego – choć na mniejszą skalę – był identyfikowany w badaniach podziału środków Unii Europejskiej w ramach regionalnych programów rozwoju regionalnego (Swianiewicz 2008; Swianiewicz *et al.* 2010).

Rola liderów lokalnych okazuje się również kluczowa w inicjowaniu i nadawaniu kształtu współpracy międzygminnej, w tym współpracy w obszarach metropolitalnych, z gęstą siecią powiązań funkcjonalnych i ze współdzieloną przez sąsiadujące wspólnoty samorządowe trajektorią rozwojową. Z badań

zespołu Pawła Swianiewicza wynika, że od nastawienia lokalnych liderów zależy nie tylko zdolność instytucji współpracy międzygminnej do generowania korzyści skali (przez kumulację rozproszonych zasobów lub zwiększenie rozmiaru obsługiwanego rynku), ale także trwałość tej współpracy (Swianiewicz *et al.* 2016). Liderzy lokalni, jak się okazuje, zajmują bardzo ważne miejsce również w sieciach łączących współpracę międzygminną i międzysektorową, takich jak stosunkowo dobrze w Polsce przebadane lokalne grupy działania funkcjonujące w ramach programu LEADER (Furmankiewicz 2006; 2013; Furmankiewicz, Stefańska 2010; Hałamska 2011).

W polskiej literaturze perspektywy analityczne odwołujące się do konkurencyjności, rozwoju lokalnego i koalicji rozwojowych zdominowały badania konsekwencji przywództwa lokalnego. Innymi słowy, przywództwo lokalne – i jednostkowe działania konkretnych liderów lokalnych – są traktowane jako endogeniczny czynnik rozwoju lokalnego, czasem zaś jako kluczowe wyjaśnienie zmian trajektorii rozwojowych wspólnot lokalnych. Lokalne przywództwo może być jednak traktowane nie tylko jako jeden z zasobów (kapitałów) lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz również jako czynnik intensyfikujący przepływy między różnymi formami tych zasobów. Takie podejście podkreśla raczej instrumentalną rolę przywództwa lokalnego i osadzenie liderów w środowisku lokalnym. Koncepcja kapitałów społecznościowych (*community capitals framework*) zakłada, że w lokalnych wspólnotach występują różne formy kapitałów: naturalny (związany z walorami środowiska naturalnego), kulturowy, ludzki, społeczny, polityczny (dostęp do ośrodków decyzyjnych), finansowy i infrastrukturalny (Emery, Flora 2006). O rozwoju lokalnym nie decyduje jednak wyłącznie liczba poszczególnych kapitałów, istotna jest również intensywność przepływów między poszczególnymi ich formami, a za nią są odpowiedzialni przede wszystkim liderzy lokalnych wspólnot. Można się tu również odwołać do przywoływanej często w literaturze opozycji między przywództwem transakcyjnym (opartym na systemie kar i nagród w istniejących strukturach organizacyjnych) a transformacyjnym (opartym na identyfikacji przyszłych trendów, kolektywnym wypracowywaniu wizji i dążeniu do zmiany zastanych struktur organizacyjnych). O ile przywództwo transakcyjne bazuje na istniejących zasobach, a jego celem jest przede wszystkim ich optymalne (efektywne) wykorzystanie, o tyle przywództwo transformacyjne wspólnot lokalnych lub lokalnej administracji wymaga tworzenia nowych zdolności do osiągnięcia wyznaczanych celów.

Trzeba ponadto wspomnieć o coraz częściej podkreślanej ostatnio roli lokalnych przywódców w rozwiązywaniu problemów o charakterze ponadlokalnym. Punktem odniesienia dla tej argumentacji są idea „burmistrzów

rzządzających światem” i projekt „ogólnoświatowego parlamentu burmistrzów” przedstawiony przez Benjamina Barbera (2014), choć trzeba pamiętać, że teza o wzroście politycznego znaczenia miast i o tym, że mogą one wypełniać luki w działaniu państw narodowych, pojawiała się w literaturze już wcześniej (por. np. Bagnasco, Le Galès 2000). O ile oczywiste jest istnienie wyzwań kontynentalnych czy globalnych, na które społeczności lokalne mogą reagować, o tyle otwarta pozostaje kwestia ich percepcji przez lokalnych liderów i społeczności, a także poczucia sprawczości – przekonania o możliwości skutecznej zmiany. Koncepcja Barbera afirmuje sprawczość przywódców największych światowych miast; liderzy ci – jego zdaniem – powinni współdziałać, podejmując problemy, wobec których państwa narodowe czy organizacje międzynarodowe pozostają bezradne. Stawiany przez badacza problem można jednak uogólnić i zastanawiać się, w jakiej mierze w ogóle lokalni przywódcy mają przekonanie o możliwości „przeskalowania” ich przywództwa, tzn. podejmowania wyzwań przekraczających wąsko określone granice administracyjne jednostek samorządowych.

Podsumowanie. Dyskusje na temat dysfunkcji przywództwa w samorządach lokalnych w Polsce

Jak już wcześniej wspomniano, rola przywództwa politycznego jako zasobu mobilizującego inne zasoby wspólnot lokalnych wzrosła wraz z odejściem od modelu samorządów jako terenowych agend *welfare state* i przejściem do modelu samorządów jako podmiotów działających w sieciach i odpowiedzialnych za politykę rozwoju. Nie dziwi zatem specjalnie, że w debacie publicznej i w pojawiających się projektach kolejnych etapów reform samorządowych często powracającą kwestią są dysfunkcje przywództwa.

W ostatnich latach oraz częściej sygnalizowany jest problem „prezycjonalizacji” ustroju samorządowego w Polsce, który jest konsekwencją wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także skupienia władzy w rękach osób sprawujących ten urząd. W początkowym okresie szczególnie mocno krytykowano skupienie w urzędzie burmistrza przywództwa politycznego (związanego z mandatem pochodzącym z bezpośrednich wyborów) i zwierzchnictwa nad lokalną administracją (szczególny charakter zachowały wyłącznie urzędy sekretarza i skarbnika gminy). W tych warunkach trudniej jest budować standardy niezależnej służby cywilnej na szczeblu lokalnym. Duży poziom niezależności decyzyjnej burmistrza i ograniczenie kontrolnych funkcji rad (zwłaszcza

komisji rewizyjnych) w skrajnej postaci doprowadziły do spektakularnych porażek samorządów, w tym do spraw sądowych. Bodaj najbardziej wyrazistym przykładem nadużycia władzy wykonawczej było doprowadzenie do rzeczywistego bankructwa gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (zlikwidowanej ostatecznie specustawą w 2018 r.).

Wśród konsekwencji wprowadzenia modelu silnego burmistrza pozytywnie ocenia się wzrost stabilności i sprawności decyzyjnej władz wykonawczych i klarowniejszą atrybucję odpowiedzialności władz lokalnych. W tym modelu jednym z elementów odpowiedzialności jest możliwość zorganizowania referendum odwoławczego i przedterminowego odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dotychczas w każdej kadencji zdarzało się to w niewielkim odsetku gmin w Polsce, choć skuteczne referenda (ze względu na wymagany próg frekwencji) należą do rzadkości (Gendźwiłł, Swianiewicz 2018).

Regularnie są wysuwane postulaty rozciągnięcia modelu horyzontalnych relacji władzy obowiązującego w gminach na inne szczeble terytorialne – powiatowy (bezpośredni wybór starosty zamiast pośredniego wyboru zarządu powiatu) i wojewódzki (bezpośredni wybór marszałka województwa zamiast pośredniego wyboru zarządu przez sejmik). Zwolennicy tego rozwiązania twierdzą, że personalizacja wyborów miałaby być sposobem na zwiększenie zainteresowania wyższymi szczeblami samorządu (badania Centrum Badań Opinii Społecznej wskazują, że jest ono niższe niż zainteresowanie sprawami gmin), a także wzmocnienie identyfikacji obywateli z powiatami i województwami.

Krytycy przyjętego w Polsce w 2002 r. modelu silnego burmistrza dostrzegają jednak postępującą marginalizację radnych i brak deliberacji w radach gmin, ułomność partycypacji obywatelskiej, zanik pluralizmu i konkurencji politycznej. Skupienie władzy i kontroli nad zasobami komunalnymi w rękach włodarzy sprawia, że w mniejszych gminach mogą oni *de facto* koncesjonować działalność opozycji i budować lokalne układy klientelistyczne (Rutkowski 2008), skądinąd powstające w wielu mniejszych i peryferyjnych wspólnotach lokalnych na podatnym gruncie partykularyzmu i wsobności.

Przejawem spadającej konkurencyjności wyborów mogą być zwiększająca się częstość niekonkurencyjnych lub mało konkurencyjnych wyborów, jak również wysokie wskaźniki reprodukcji elit lokalnych (ze wskaźnikami reelekcji burmistrzów utrzymującymi się na poziomie ok. 70% i burmistrzami sprawującymi władzę przez bardzo długi okres). W tym zakresie sytuację może – przynajmniej częściowo – zmienić wprowadzony w 2018 r. dziesięcioletni limit kadencji burmistrzów. Konsekwencje tej zmiany ustrojowej trzeba z pewnością monitorować, odwołując się choćby do wcześniejszych

doświadczeń Portugalii, w której wprowadzono limit kadencji (Veiga, Veiga 2018; Veiga, Veiga 2016).

„Prezydencjalizacja” polityki samorządowej oznacza również jej personalizację – i to w dwóch znaczeniach: wiąże się ona ze wzrostem znaczenia jednostek (liderów) względem ugrupowań (partii, stowarzyszeń, komitetów, grup nieformalnych), a jednocześnie z koncentracją na przymiotach osobistych polityków i kandydatów (organizowanie sporu politycznego wokół jednostek służących za reprezentantów określonych wartości czy programów). Ten proces nie ułatwia powstawania lokalnych platform programowych i sporów organizowanych przez alternatywne strategie rozwoju wspólnot lokalnych. Personalna rywalizacja wydaje się dużo bardziej emocjonalnie angażująca i polaryzująca.

Z „lokalnym prezydencjalizmem” w Polsce jest powiązana dominacja kultury politycznej, która preferuje rozstrzygnięcia większościowe ponad budowanie szerokich koalicji i konsensu. Władza burmistrzów jest niepodzielna, a w skrajnych sytuacjach nie musi nawet znajdować oparcia w większości w radzie. W tym samym kierunku działają rozpowszechnienie wyborów większościowych do rad mniejszych gmin (odbywających się w jednomandatowych okręgach wyborczych), a także tendencja do ograniczania proporcjonalności wyborów do rad w większych miastach przez zmniejszanie wielkości okręgów wyborczych – w ten sposób tzw. naturalny próg wyborczy staje się znacznie bardziej wymagającą klauzulą zaporową niż jakiekolwiek progi ustawowe i nie dopuszcza do udziału we władzy lokalnej mniejszych ugrupowań, np. stowarzyszeń związanych z ruchami miejskimi (Gendźwiłł 2020).

Skupienie władzy i uwagi na samorządowcach pełniących funkcje wykonawcze sprawia również, że ci, którzy sprawują swoje urzędy w największych miastach w Polsce, w pewnym sensie automatycznie stają się politykami rangi ogólnokrajowej, a ich funkcja we władzach samorządowych jest traktowana jako jeden z etapów kariery politycznej. Dotyczy to szczególnie prezydentów Warszawy (Paweł Piskorski, Lech Kaczyński, Kazimierz Marcinkiewicz, Hanna Gronkiewicz-Waltz, Rafał Trzaskowski). Na prezydentach największych miast skupia się uwaga polityków z areny ogólnokrajowej i mediów. W ten sposób wydarzenia lokalne bywają włączane do głównych osi sporów widocznych w parlamencie, czego przykładem może być np. awaria przepompowni ścieków w Gdańsku w 2018 r. lub oczyszczalni „Czajka” w Warszawie w latach 2019–2020. Co jakiś czas kontrowersje wzbudzają pomysły aktywnego zaangażowania polityków samorządowych w politykę ogólnopolską, np. przez zniesienie zakazu łączenia mandatów w organach przedstawicielskich różnych szczebli (*cumul des mandats*), zmiany Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej w tzw. izbę samorządową (co wymaga jednak zmiany konstytucji) lub proponowanego ostatnio przez zespół Dawida Sześciły (2019) „weta samorządowego” (o charakterze zawieszającym). Co kilka lat pojawiają się również plany powołania nowego ogólnokrajowego ugrupowania politycznego inicjowanego przez samorządowców, na czele z najbardziej rozpoznawalnymi prezydentami miast (np. Polska Plus z udziałem ówczesnego prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza czy Bezpartyjni Samorządowcy z udziałem prezydenta Lubina Roberta Raczyńskiego). W ostatnim czasie samorządowcy związani z opozycją byli sygnatariuszami *21 postulatów samorządowych* (ogłoszonych w 40. rocznicę porozumień sierpniowych) i powołali stowarzyszenie Samorządy dla Polski, którego jednym z celów jest obrona zasad samorządności. W wyborach do Senatu w 2019 r. w okręgach jednomandatowych z poparciem opozycji wystartowało kilku rozpoznawalnych samorządowców, a senatorami zostali m.in. Wadim Tyszkiewicz (były prezydent Nowej Soli) i Zygmunta Frankiewicz (były prezydent Gliwic).

Zarówno raport zespołu Jerzego Hausnera o stanie samorządności terytorialnej w Polsce (Bober *et al.* 2013), jak i raport *Polska samorządów* zespołu Dawida Sześciły (2019) proponują zmiany ustrojowe dotyczące instytucjonalizacji przywództwa w samorządach lokalnych. Pierwsza z wymienionych koncepcji zakłada udostępnienie wspólnotom samorządowym kilku modeli organizacji władzy lokalnej – o ich wyborze lub ewentualnej zmianie decydowałyby one w głosowaniu. Drugi z przywoływanych raportów wprost proponuje odejście od modelu silnego burmistrza na rzecz zarządu (z tzw. radnymi wykonawczymi), wzmocnienie uprawnień komisji rewizyjnych i gwarancje niezależnych paneli obywatelskich, które miałyby prawo udzielać radom wiążących rekomendacji. Dotychczasowe doświadczenia z lokalnymi panelami obywatelskimi w Polsce pokazują wyraźnie, że są to procedury wymagające zaangażowania zasobów lokalnej administracji i „politycznego zabezpieczenia” ze strony urzędujących włodarzy.

Intensywnie dyskutowana była również ostatnio kwestia „międzyszczerebrowego klientelizmu”, związana z opisywanym już mechanizmem ubiegania się o korzystną alokację środków stymulujących rozwój. Przykładem takich działań są niewątpliwie programy rządowe Fundusz Inwestycji Lokalnych i Fundusz Drogowy, których beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego (Flis, Swianiewicz 2021). To część bardziej ogólnego problemu, polegającego na zależności liderów lokalnych od tzw. przełożenia na wyższych szczeblach terytorialnych. To „przełożenie” może zapewniać im przychyłność aktualnego rządu. Dalszych badań wymaga nie tylko weryfikacja hipotezy o skrzywieniu dystrybucyjnym, ale także zrozumienie mikromechanizmów

powstawania opartych na nim więzi klientelistycznych.

Nabrzmiwającym problemem ustroju samorządowego w Polsce jest zarządzanie obszarami metropolitalnymi i – szerzej – obszarami funkcjonalnymi ośrodków miejskich, które zwykle przekraczają granice administracyjne jednostek terytorialnych. Dotychczasowe instrumenty współpracy międzygminnej (przede wszystkim porozumienia i związki komunalne, a ostatnio również instrument wsparcia „zintegrowane inwestycje terytorialne”) są najczęściej oceniane jako niewystarczające do rozwiązania narastających dysproporcji i konfliktów przestrzennych. Regulacje ustawowe dotyczące zarządzania metropolitalnego dotyczą na razie wyłącznie konurbacji Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, dyskutowane są rozwiązania dla innych metropolii, przy czym rozwiązania dla Warszawy są w atmosferze kontrowersji splatane z planami wyłączenia Warszawy z województwa mazowieckiego. Kwestie zarządzania metropolitalnego są również wyzwaniem dla liderów samorządowych – szczególnie domagają się one wypracowania mechanizmów współpracy i kolektywnego podejmowania decyzji. Dalszych badań wymagają preferencje przywódców lokalnych wobec form organizacji zarządzania metropoliami i miejskimi obszarami funkcjonalnymi.

W wymiarze relacji międzyszczeblowych lepszego rozpoznania wymaga również rola liderów lokalnych w polityce wyższych szczebli. Inicjatywy polityczne firmowane ostatnio przez rozpoznawalnych samorządowców (np. *21 tez samorządowych* czy stowarzyszenie Samorządy dla Polski) są dobrą ilustracją zacierania się granicy między polityką samorządową a ogólnokrajową. W tym wypadku w dyskusjach również pojawiały się konkretne propozycje zmian ustrojowych, np. likwidacja kontrolnej funkcji wojewody lub całkowite zniesienie tego urzędu czy tzw. weto samorządowe (możliwość czasowego wstrzymania procesu legislacyjnego przez reprezentację strony samorządowej). Krytycy zaangażowania samorządowców w politykę ogólnokrajową obawiają się z kolei roztrwonienia „kapitału niezaangażowania” i postępującej polaryzacji między centrum decyzyjnym a samorządami.

To, że dyskusja o pożądanym kształcie przywództwa politycznego jest istotną, być może nawet centralną, częścią debaty o samorządach w Polsce, potwierdza że lokalne przywództwo polityczne to ważny zasób wspólnot samorządowych.

Bibliografia

- Avolio, B.J., Bass, B.M. (2012). *Multifactor Leadership Questionnaire: Manual and Sample Set*. Pobrane z: <https://www.mindgarden.com/16-multifactor-leadership-questionnaire> [dostęp: 20.02.2024].
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (2006). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Springer.
- Bagnasco, A., Le Galès, P. (red.) (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barber, B. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta* (przeł. H. Jankowska, K. Makaruk). Warszawa: Muza SA.
- Bartkowski, J. (1996). *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995*. Warszawa: Interart.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. Maidenhead: Open University Press.
- Berg, R., Rao, N. (red.) (2005). *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Bertrana, X., Egner, B., Heinelt, H. (2015). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe: What is Happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the On-going Re-scaling of Statehood?*. New York: Routledge.
- Betkiewicz, W., Kotnarowski, M., Wasilewski, J. (2018). Trzy generacje polityczne regionalnej elity samorządowej. *Studia Socjologiczne*, 228 (1), 7–34.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta: ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Drzonek, M. (2013). Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”. *Management and Business Administration. Central Europe*, 120 (1), 145–160.
- Drzonek, M. (2016). Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014 r. *Przegląd Politologiczny*, 1, 81–89.
- Egner, B., Sweeting, D., Klok, P.-J. (red.) (2013). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Emery, M., Flora, C. (2006). Spiraling-Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework. *Community Development*, 37 (1), 19–35.
- Eulau, H., Prewitt, K. (1973). *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*. New York: Ardent Media.
- Flis, J. (2011). Partie polityczne w wyborach prezydentów miast. *Studia Politologiczne*, 20, 139–159.
- Flis, J., Gendźwiłł, A., Stolicki, D. (2018). Rywale włodarzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów. *e-Politikon*, 26. Pobrane z: <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/62093> [dostęp: 30.01.2024].
- Flis, J., Swianiewicz, P. (2021). *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

- Furmankiewicz, M. (2006). Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 7 (24), 117–136.
- Furmankiewicz, M. (2013). Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja *governance* w praktyce lokalnych grup działania LEADER. *Studia Regionalne i Lokalne*, 14 (51), 71–89.
- Furmankiewicz, M., Stefańska, J. (2010). Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych „lokalnych grupach działania” w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (39), 5–25.
- Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal-Agent Theory. W: M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Gendźwiłł, A. (2020). *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwiłł, A., Swianiewicz, P. (2018). Breeding Grounds for Local Independents, Bonus for Incumbents: Directly Elected Mayors in Poland. W: D. Sweeting (red.), *Directly Elected Mayors in Urban Governance* (s. 179–200). Bristol: Policy Press.
- Getimis, P., Grigoriadou, D. (2004). Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance. W: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy* (s. 168–189). New York: Routledge.
- Getimis, P., Hlepas, N.-K. (2006). Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. W: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (s. 177–199). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gorzelak, G. (red.) (2008). *Polska lokalna 2007*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak, G. (red.) (2016). *Polska gmina 2015*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak, G., Jałowiecki, B., Dziemianowicz, W., Roszkowski, W., Zarycki, T. (1998). Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce. W: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach* (s. 81–151). Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego.
- Guérin, É., Kerrouche, É. (2008). From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*, 34 (2), 179–201.
- Halamska, M. (2001). *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halamska, M. (2011). Sceny rozwoju lokalnego w Polsce. Dekoracje i aktorzy. *Wies i Rolnictwo*, 153 (4), 103–121.
- Hambleton, R. (2004). Leading Localities: Rethinking the Agenda. W: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy* (s. 190–213). New York: Routledge.

- Hambleton, R. (2015). *Leading the Inclusive City: Place-based Innovation for a Bounded Planet*. Bristol: Policy Press.
- Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. New York: Routledge.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P. (2018). Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. W: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* (s. 19–78). Wiesbaden: Springer International Publishing.
- Jasiewicz-Betkiewicz, A., Betkiewicz, W. (2012). Wielkomiejska elita polityczna. Skład i kariery zawodowe. *Studia Regionalne i Lokalne*, 13 (49), 22–49.
- John, P., Cole, A. (1999). Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared. *Local Government Studies*, 25 (4), 98–115.
- Kjær, U. (2010). Women in Politics – The Local-National Gender Gap in Comparative Perspective. *Politische Vierteljahresschrift*, (styczeń), 334–351.
- Kjær, U. (2019). Patterns of Inter-Level Gender Gaps in Women's Descriptive Representation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 17 (1), 53–70.
- Kołomycew, A., Kotarba, B. (2018). Styl przywództwa a interes polityczny i racjonalność organu wykonawczego gminy w realizacji polityki oświatowej. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 39–50.
- Kotter, J.P., Lawrence, P.R. (1974). *Mayors in action: Five Approaches to Urban Governance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Leach, S., Wilson, D. (2000). *Local Political Leadership*. Bristol: Policy Press.
- Matysiak, I. (2014). *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich. Płeć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Michałowski, S. (2008). Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym. W: S. Michałowski K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej* (s. 27–44). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mossberger, K., Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36 (6), 810–835.
- Mouritzen, P.E., Svara, J. H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Oliver, J.E., Ha, S.E., Callen, Z. (2012). *Local Elections and the Politics of Small-scale Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Prewitt, K. (1981). *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Ptak, A. (2016). *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rutkowski, P. (2008). Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia

- „fenomenowi reelekcji”. W: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006* (s. 48–69). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sadowski, I. (2011). *Spoleczna konstrukcja demokracji lokalnej: Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Sagan, I. (2000). *Miasto scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect It Will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”? W: J.R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (s. 51–69). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K., Wasil, J. 2017. *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K., Wasil, J. (2020). Przywództwo na poziomie gminnym w Polsce w warunkach koabitacji – oczekiwania versus rzeczywistość. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, 66 (2), 20–34.
- Springer, A., Bernaciak, A., Walkowiak, K. (2018). Diagnoza stylu przewodzenia wielkopolskich burmistrzów – z wykorzystaniem kwestionariusza MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire). *Edukacja Ekonomistów i Menedżerów*, 47 (1), 93–108.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Fuente, J.M.R.D.L., Schaap, L. (2008). From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies*, 34 (2), 131–146.
- Stoker, G., Mossberger, K. (1994). Urban Regime Theory in Comparative Perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12 (2), 195–212.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sweeting, D. (red.) (2018). *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice*. Boston: Policy Press.
- Swianiewicz, P. (2008). *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz, P. (2019). Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku. *Studia Politologiczne*, 53, 11–27.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Krukowska, J., Lackowska, M., Picej, J. (2016). *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz, P., Klimska, U. (2003). Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (14), 15–40.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2010). *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Sześciło, D. (red.). (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Trutkowski, C., Kurniewicz, A. (2015). *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Tummers, L., Knies, E. (2016). Measuring Public Leadership: Developing Scales for Four Key Public Leadership Roles. *Public Administration*, 94 (2), 433–451.
- Veiga, F.J., Veiga, L.G. (2018). Term Limits and Voter Turnout. *Electoral Studies*, 53, 20–28.
- Veiga, L.G., Veiga, F.J. (2016). *Term Limits at the Local Government Level: Evidence from a Natural Experiment*. Universidade do Minho. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE).
- Wasilewski, J. (1990). *Społeczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wasilewski, J. (2006). *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Wasilewski, J., Kotnarowski, M., Betkiewicz, W. (2019). Normatywno-teoretyczny chaos, czyli myślenie regionalnej elity samorządowej o demokracji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 20 (76), 19–44.
- Wiatr, J.J. (red.) (1998). *Władza lokalna w warunkach demokracji. Raport z badań*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Dariusz Wojakowski

ROZDZIAŁ 7

Raport regionalny z badania terenowego w województwie podkarpackim

Wprowadzenie

Obecne województwo podkarpackie jest historycznie częścią Małopolski i Grodów Czerwieńskich, w okresie kluczowym dla kształtowania się nowoczesnego społeczeństwa narodowego tereny zaś te stanowiły centralną część austriackiej Galicji. Kontekst historyczny regionu jest istotny dla ujęcia współczesnych cech wspólnoty lokalnej. Pojawienie się samorządności w Autonomii Galicyjskiej przy jednoczesnym rozwinięciu wzorów mobilizacji i samoorganizacji wspólnot lokalnych w II połowie XIX w. (spółdzielnie samopomocowe, ochotnicze straże pożarne) może być uznane za istotne doświadczenia przekładające się na siłę lokalnych wspólnot w tej części Polski. Można powiedzieć, że doświadczenia samorządowe z tego okresu oraz ich kontynuacja w okresie II RP były wzorotwórcze dla obywatelskiej samoorganizacji wspólnot lokalnych (por. Hoff 1992, 2005). Taki stan rzeczy zdawały się też potwierdzać badania socjologiczne realizowane tu od przełomu wieków XX i XXI.

Należy się tu odwołać do ramy koncepcyjnej silnych i słabych społeczności lokalnych (Kurczewska *et al.* 1998). Ten model, stosowany do społeczności o silnych więzach, łączy siłę tradycji i społecznej ciągłości z umiejętnością określania lokalnych celów (lub, w kontekście tej analizy, wspólnych interesów lokalnych) oraz kształtowania tożsamości społeczności. Z perspektywy owej koncepcji teoretycznej można stwierdzić, że społeczności lokalne na Podkarpaciu są silnymi społecznościami i referowane tu badania zasadniczo

potwierdzają to przekonanie. Model ten jest też atrakcyjny, bo jest definiowany przez kategorie zasadniczo zewnętrzne wobec kluczowych dla opracowania obszarów: więzi, aktywizacji, mobilizacji i władzy. Odwołanie się do tej koncepcji pozwala przyjrzeć się temu, jak trzy składniki silnych lokalnych społeczności: tradycja, wspólnota celów i tożsamość, korelują z interesującymi nas zjawiskami.

Zarówno w badaniach o charakterze ogólnoregionalnym, jak i tych skoncentrowanych na konkretnych lokalizacjach tego regionu wyraźnie widoczna była siła lokalnych społeczności. Badania Mateusza Stopy (2008) dotyczące tożsamości i więzi regionalnej na Podkarpaciu pokazywały istnienie realnych subregionalnych tożsamości i sieci więziotwórczych w tym województwie, przy jednoczesnym braku poczucia wspólnoty regionalnej. Chociaż tej słabości dopatrywano się przede wszystkim w przypadkowości nazwy i granic województwa (Gąsior-Niemiec 2006), to badania jakościowe wskazywały też, że polityczna reprezentacja wojewódzka naznaczona była silnymi interesami i tożsamościami lokalnymi w tym okresie (Stopa 2008). Jednocześnie badania realizowane w społecznościach lokalnych regionu pokazywały, że na poziomie gmin istniały wtedy wyraźnie formułowane przez lokalne elity koncepcje lokalności obejmujące zarówno interpretacje przeszłości lokalnej, jak i projekty rozwojowe (Wojakowski 2008).

Jednocześnie obecne badania zorientowane są na krytyczną analizę istniejącej wiedzy, dlatego ten rozdział nie traktuje wstępnych uwag jako kompletnego zestawu analiz. Szerszym odniesieniem bowiem jest przegląd różnych rozwiązań dotyczących czterech zagadnień głównych przedstawionych w opracowaniach teoretycznych w niniejszym tomie (por. Gendźwiłł; Lewicki; Mandes; Pobłocki).

Obecnie Podkarpacie charakteryzuje się wyjątkowo mocnym poparciem dla Prawa i Sprawiedliwości. Jeżeli jednak popatrzymy na procesy polityczne z perspektywy lokalnej, warto zauważyć, że na początku XXI w. zapleczem dla krajowej polityki były tu silne ruchy lokalne i subregionalne. Były one zakorzenione w różnorodnych tradycjach: od głęboko tradycjonalistycznych, solidarnościowych, przez związane z PSL, aż po lewicowe. Już wtedy, zdobywając trwałą pozycję w samorządach lokalnych, lokale ruchy polityczne wybierały współpracę z partiami ogólnopolskimi, które wspierały lokalne potrzeby lub były im ideologicznie bliskie. Chociaż obecnie w wielu społecznościach lokalnych dokonały się już rekonfiguracje politycznych układów z początku wieku, to należy mieć na uwadze, że odczytanie interesu lokalnego (oczywiście w interpretacji danego ruchu politycznego) jest kluczowe dla poparcia określonej partii ogólnopolskiej.

Rozdział koncentruje się na zagadnieniach funkcjonowania więzi społecznych, przejawów mobilizacji obywateli i znaczenia przywództwa obserwowanych w badaniach w województwie Podkarpackim¹. Opisanie charakteru więzi, form mobilizacji, grup interesu i typów przywództwa ma na celu rozpoznanie, w jakim zakresie zjawiska te powiązane są z zaangażowaniem obywatelskim oraz partycypacją mieszkańców w procesach decyzyjnych. Rozpoznanie zaangażowania i sposobu wykorzystania mechanizmów partycypacyjnych pozwoliło na poszukiwanie czynników umożliwiających rozwój społecznych potencjałów rozwojowych (*community capacity building*).

Więzi społeczne w procesie transformacji

Problem więzi społecznych wydaje się stanowić podbudowę dla procesów rozpoznawanych jako aktywizacja i mobilizacja oraz zagadnienia przywództwa. Dzieje się tak dlatego, że w większości teorii społeczności lokalnych stanowią one konstytutywny i kluczowy składnik tych społeczności. Są one – jak pisze M. Klekotko – „koniunkcją trzech elementów: miejsca, stosunków/sieci interesów oraz więzi” (Mandes 2024). Warto też zauważyć, że pozostają w złożonych relacjach ze strukturami wyższego rzędu: narodem, społeczeństwem masowym (Kurczewska 2003a; Mandes 2024) oraz globalnym, w którego kontekście pojawia się problem wpływu nowych technologii na lokalność (Mandes 2024).

W tej części postaram się zdiagnozować główne cechy funkcjonowania więzi społecznych w badanych lokalizacjach na terenie Podkarpacia. Sposobem opisania więzi będzie wyróżnienie dwóch typów przeciętnych, wywiedzionych z danych empirycznych (Weber 2002), które mają na celu ukazanie zauważalnego obecnie procesu przemiany więzi lokalnych.

Pierwszym typem jest sytuacja **wieloaspektowej transformacji więzi lokalnych**, wzorcowo opisana w etnografii akcji zbierania śmieci w mieście, w którym zmienił się lider (PK2Z)².

Etnografia przypadku z tego miasta opisuje w dużym zbliżeniu procesy transformacji więzi lokalnej. W opisie jednodniowej akcji zbierania śmieci można zaobserwować sposób organizacji wydarzenia typowy dla działań w mediach

¹ Metodologia badań, opis badanych przypadków i zasady prezentowania materiałów przedstawione są w Aneksie. Zespół badawczy na Podkarpaciu tworzyli doświadczeni badacze terenowi: Alla Karnaukh-Brożyna, Agata Nijander-Dudzińska, Mateusz Stopa, Agata Sulikowska-Dejena.

² Wszystkie nazwy organizacji są anonimizowane lub zmienione.

społecznościowych. Sam przebieg akcji ukazał jednak to, że akcja zgromadziła osoby, które nie są jedynie grupą stworzoną wirtualnie, lecz łączą ją więzi koleżeńskie (podobieństwo wieku i/lub miejsca zamieszkania oraz zbudowana na nich długotrwała znajomość). Rozmowy z uczestnikami pokazały, że dużą część grupy stanowią osoby nie tylko będące znajomymi, lecz także ogólnie zaangażowane społecznie, choć związane np. z różnymi grupami politycznymi. Aktywność tych osób silnie przekłada się na obecność w mediach społecznościowych, które bywają bardzo wąsko sprofilowane (np. jako grupy interesujące się aktywnością fizyczną, turystyką). Media te są jednocześnie uzupełnieniem zaangażowania w inne organizacje, już bardziej tradycyjne, i powiązania uczestników wydarzenia z politykami samorządowymi (rządzącymi oraz z opozycji). Mając na uwadze, że PK2Z jest społecznością zasiedziałą, po 1989 r. mało mobilną, z wyraźnie artykułowaną tożsamością miasta, która jest poddawana publicznemu dyskursowi (Sulikowska-Dejena 2020) – jest to typowo silna społeczność lokalna. Jako społeczność miejska ma relatywnie szerokie elity, o różnych poglądach, wytwarzające różne idee lokalności (Kurczewska, Bojar 2009).

Etnografia przypadku pokazuje zatem, że niezależnie od zróżnicowania przynależności politycznej oraz wieku, (1) **wszyscy** się jakoś znają, czyli **powiązani są terytorialną więzią** społeczną. Znajomości te przekształcane są w (2) różnego rodzaju ruchy i organizacje – sportowe, krajoznawcze, młodzieżowe – i dzięki temu te **organizacje zarówno formułują własne cele**, jak i mogą wchodzić we współpracę. Te cechy są wspólne dla tego typu więzi i silnego typu społeczności lokalnej. Transformacja więzi lokalnej ujawnia się natomiast w (3) **znaczącej roli komunikacji za pomocą mediów społecznościowych**, dokąd przenosi się wiele treści określających działanie tych organizacji. Pojawia się więc tu nowe narzędzie wspierające mobilizację opartą pierwotnie na lokalnych więziach znajomościowych; (4) **akcyjnym/wydarzeniowym charakterze aktywności** owych organizacji, skupienie się określonej grupy na określonej akcji, do której można doraźnie zmobilizować pewną liczbę organizacji i jednostek. Ta forma aktywności charakterem przypomina współczesne ruchy miejskie i jest obecna w różnych konfiguracjach we wszystkich badanych społecznościach.

Tradycyjne więzi transformują się zatem zarówno w formie komunikacji, jak i możliwościach mobilizacji grupowej. Transformacja obejmuje także treści, które są zaangażowane w podtrzymywanie tych więzi. Nawet jeżeli podłożem tej nowej więzi są bardzo tradycyjne relacje koleżeńskie i sąsiedzkie, to media społecznościowe znacząco autonomizują takie grupy/organizacje lokalne od owych tradycyjnych więzi, a następnie umożliwiają usieciowienie relacji już za pomocą mediów społecznościowych.

Ten typ więzi można zidentyfikować w obu miastach subregionalnych. Bardzo wyraźnie wykorzystują ją, czy też w niej uczestniczą, osoby z grupy pokoleniowej 30–40 lat, aktywne w mediach społecznościowych oraz organizacjach pozarządowych. Jest to grupa w pewnym sensie odpowiadająca za ową wieloaspektową transformatywność, która pozwala im pielęgnować pierwotne więzi terytorialne w mediach społecznościowych i realizować w sferze działalności pozarządowej. Jednocześnie charakter społeczności lokalnej (miasta powiatowe) i relatywnie (w porównaniu z gminami wiejskimi) duża liczba organizacji pozarządowych ustawiają tę grupę jako silny podmiot w relacjach z samorządem. Ten sam typ więzi ujawnia się w społeczności PK3K, choć jest to gmina wiejska. Tutaj społeczną bazą są mieszkańcy żyjący z turystyki, którzy organizują się w podobny sposób – łącząc udział w wydarzeniach organizowanych przez media społecznościowe i bardziej tradycyjnych organizacjach. Cechy mieszkańców tej gminy są trochę inne niż nosicieli więzi tego typu żyjących w małych miastach. Są to osoby przyjezdne, co prawda także pochodzące z miast, ale niestanowiące wspólnoty wczesnych doświadczeń pokoleniowo-terytorialnych. W przeciwieństwie do miejskich dzielnic osady w tej w gminie są szeroko rozproszone terytorialnie, co może sprzyjać wykorzystaniu mediów społecznościowych do szybkiej komunikacji. Zestawiając przykłady z miast subregionalnych i społeczności PK3K, można zauważyć, że w kontekście złożonych zmian w lokalnych więziach społecznych mogą występować różne źródła tych więzi. Warto jednocześnie zauważyć, że **formy ich podtrzymywania i instytucjonalizacji są podobne.**

Kontrapunktem dla tego typu więzi jest sytuacja w gminie wiejskiej PK1K, która może być uznana za wzorcową dla typu **utrwalania silnych lokalnych więzi** za pomocą tradycyjnych praktyk samorządowych. PK1K jest gminą w obszarze aglomeracyjnym Rzeszowa. Jednak wsie na jej terytorium mają bardzo wyraźne tradycje lokalne wyrażające się w działających tu od lat organizacjach (parafie, ochotnicze straże pożarne, co we wstępie zostało wskazane jako charakterystyczna cecha regionu), a także w tradycjach rzemieślniczych (na przykład garncarstwo). Zatem trzeba mieć na uwadze, że (1) **„lokalność” tych więzi jest**, tak jak w opisywanych miastach, **bardzo wąska terytorialnie.** Są to raczej lokalności realne, sąsiedztwa (Appadurai 1996) czy wsie – tak jak dostrzegane były one w tradycyjnych badaniach socjologii społeczności lokalnych (małe ojczyzny, Mandes, s. 2). Tak jak z perspektywy regionu widać prymat więzi lokalnych – gminnych i powiatowych – nad wojewódzkimi (Stopa 2008), tak niniejsze badania pokazują nadrzędność tożsamości mniejszych wspólnot terytorialnych w budowaniu sfery działań publicznych w gminach. Najwyraźniej widać to w danych z gmin

z miejskiego obszaru funkcjonalnego i gminy PK4K, lecz jest to powszechna cecha badanych lokalizacji:

[...] gdzieś tam ludzie chcą utożsamiać się z tą Boguchwałą, ale gdzieś tam też ten wątek się przewija, że jednak moja miejscowość to jest moja miejscowość. I tak na te wątki się gdzieś złowrogo patrzy, bo może w tej miejscowości lepiej albo mają więcej, albo ten klub ma więcej pieniędzy. To są takie anachronizmy z dawnych lat (PK1Z-S).

Taką strukturę więzi i tożsamości (2) **wspierają** bardzo wyraźnie powiązane z tymi wspólnotami **ośrodki instytucjonalne** – parafie i OSP, które mają zasoby ludzkie i materialne. Instytucje te oferują też przede wszystkim tradycyjne formy komunikacji: ogłoszenia, spotkania, relacje *face to face*, ale też organizację imprez.

Przykłady tych cech daje też etnografia przypadku z zawodów OSP (PK4K). Zawody te są rywalizacją straży pożarnych z różnych miejscowości i jest to pewna forma „igrzysk”, na których kibicuje się reprezentantom własnej wspólnoty lokalnej. Straże postrzegane są jako socjalizujące w lokalnym środowisku i przede wszystkim multifunkcyjne względem wspólnoty:

Są takie zastępy, które bardzo prężnie działają. Na przykład strażacy z T. [...] organizują się na kiermasze... jak robimy bożonarodzeniowy kiermasz czy na Wielkanoc, to robią stroiki, zbierają pieniążki – na system ratowania życia zbierali... Oni tak sami z siebie, są bardzo zżyłą grupą (PK4K-S).

W konsekwencji tej siły tradycyjnych więzi i form ich wyrażania (3) **samorząd i jego instytucje wydają się nadbudowane na podstawowych instytucjach lokalnych** – chodzi tu zarówno o władze (wójta), jak i instytucje lokalne (dom kultury). Organizacje tradycyjne mogą mieć też silne przełożenie na strukturę władzy gminnej za sprawą radnych, którzy są z nimi związani. We wspomnianych zawodach w PK4K uczestniczyło czterech radnych (jeden w mundurze strażackim, drugi referujący znaczenie OSP). Zarówno jednostki nowe w takich społecznościach, jak i nowe organizacje (Nauka i Postęp w PK1K) są włączane w te struktury działania, ale bardziej przez proponowanie tych tradycyjnych form komunikacji.

W PK4K można też zauważyć, jakie ów typ więzi ma przełożenie nie tylko na strukturę, lecz także na sposób działania władzy samorządowej – jest to jednak cecha specyficzna dla gminy, nie zaś cecha typu więzi. Przede wszystkim umożliwia to władzom (przez zaangażowanie „instytucji podstawowych” – parafii, OSP) funkcjonowanie jako realne struktury działania, a nie puste „układy strukturalne”. Wydaje się, że to jest źródłem efektywności

procesów kooptacji nowych osób i organizacji w tej gminie. Silne powiązanie samorządu z tradycyjnymi NGO wytwarza przekonanie, że każdy coś robi, a samorząd jest dobrym gospodarzem. Piknik sąsiedzki opisany w etnografii przypadku też pokazuje duży potencjał aktywności przedsiębiorców, choć w całym badaniu mechanizmy ich zaangażowania nie zostały odczytane. Piknik ten był zorganizowany dość spontanicznie przez osoby, które zaktywizowały się niedawno w warunkach pandemii COVID-19. Był też próbą nawiązania kontaktów sąsiedzkich po okresie ograniczeń związanych z pandemią. Choć nie miał oficjalnego wsparcia samorządu, to pojawił się na nim wójt. W swoim wystąpieniu docenił zaangażowanie organizatorów oraz sugerował, że inicjatywa ta w przyszłości może liczyć na wsparcie gminy.

W PK1K mamy zatem działania wielu silnych podmiotów lokalnych (przede wszystkim tradycyjnych, związanych z określoną wsią) oraz system polityczny, który opiera się na podziałach rodzinnych i lokalnych. Jeżeli zauważymy, że najbardziej konsekwentna opozycja wobec burmistrza wiąże się z aktywistami z wsi K., to widać nie tylko nakładanie się podziałów politycznych na lokalne, lecz także utrwalanie przez struktury samorządowe wewnątrzgminnych podziałów. Może to oznaczać, że obserwowane podziały polityczne są bardzo głęboko osadzone w lokalnej tradycji podziałów terytorialnych i wtórne wobec tych drugich. Obecna identyfikacja tych lokalnych podziałów z partiami jest tylko tymczasowym powiązaniem dwóch porządków władzy – lokalnej i ponadlokalnej. Oczywiście przypadek PK1K powinien być rozpatrywany też w kontekście dużej efektywności związków lokalnej władzy z ugrupowaniem rządzącym zarówno w regionie, jak i kraju – ale to zagadnienie dotyczy już bardziej przywództwa niż więzi.

Wydaje się jednak, że niewłaściwe byłoby odczytywanie samego mechanizmu organizacji przywództwa PK1K oraz typu utrwalania silnych więzi lokalnych jako powiązanych z określoną orientacją polityczną. Można sądzić, że w tym układzie lokalnym ów typ więzi jest stabilny z racji samej lokalności, a nie orientacji politycznej – zarówno na poziomie łączenia całej gminy, jak i przecinających ją podziałów terytorialnych.

Zauważyć jednak należy, że do pewnego stopnia dwa typy więzi wiążą się z różnymi formami osadnictwa – transformują więzi miasta (miasta subregionalne) – natomiast tradycyjne więzi w schematach działania samorządu są konserwowane na wsi (z miejskich obszarów funkcjonalnych i gmin wiejskich rolniczych³). Jednak także w PK2K można dostrzec wiele

³ PK1Z i PK4Z formalnie nie są wsiami, ale wielkość, styl życia oraz relacje z otoczeniem wiejskim są bliższe innym wsiom niż np. sytuacji w PK3Z.

cech kooptowania aktywności obywatelskiej przez tradycyjny system lokalny związany z samorządem, w PK4K zaś pojawiły się doraźnie transformacyjne więzi sieciowe (protest przeciw asfaltowni). Wśród gmin wiejskich wyjątkiem od ustabilizowanego układu tradycyjnych więzi jest PK3K – badanie identyfikuje społeczność tej gminy nie tylko jako społeczność lokalną, lecz także jako grupę interesu związaną z turystycznym charakterem gminy. Ta cecha wzmacniana jest przez szereg innych przymiotów tej społeczności: jej migracyjny charakter, znaczny udział osób, które przybyły tu z dużych ośrodków miejskich (m.in. z Rzeszowa), małą gęstość zaludnienia. Dlatego w PK3K równie łatwo dochodzi do przeniesienia więzi (i interesów) z relacji terytorialnych (lub koleżeńskich) do mediów społecznościowych, jak w miastach subregionalnych. Różnica między PK3K a tymi miastami to brak rozwiniętych mediów elektronicznych (portale lokalne), które w miastach są dość istotne dla określania i nagłaśniania lokalnych potrzeb i przynależności.

PK3Z jest przykładem miejsca, w którym gmina obejmuje zarówno miasto z długą tradycją mieszczańską, jak i okoliczne wsie. To powoduje – w warunkach znaczącej zmiany form utrzymywania i komunikowania więzi społecznych (oraz potencjalnej ich transformacji) – coś w rodzaju anomii relacji lokalnych. Pojawiły się nowe formy samoorganizacji społeczeństwa (Strajk Kobiet), ale ta mobilizacja traktowana była przez władze samorządowe jako rzecz zaskakująca i nieprzekładająca się na codzienne relacje w środowisku (brak instytucjonalizacji takiego ruchu, jego ponadlokalne cele).

Istotne jest to, że prawie wszędzie najwyraźniejsze więzi terytorialne bazują na tożsamości (solidarność mechaniczna, miejsca, biografii), a nie funkcjonalnych zależnościach. Bez wątpienia badane jednostki terytorialne mogą być traktowane jako społeczności oparte na więziach organicznych, jednak nie widać tu masowego manifestowania owych więzi. Ten rodzaj więzi jest „zarządzany lokalnie” przez węższe kręgi elit lokalnych, co przypomina koncepcję relacji patronackich w samorządzie lokalnym opisanych przez Joannę Kurczewską (2003b). Dlatego wydaje się, że najważniejszy wniosek z analizy więzi stanowi to, iż nie można postrzegać procesów aktywności i instytucjonalizacji w kategoriach szerokiego społeczeństwa obywatelskiego/lokalnego, lecz najwyżej jego różnych segmentów – przede wszystkim wydzielających się terytorialnie. Powody tej segmentacji więzi są następujące:

- » w strukturach działania zawsze mamy wielość silnych więzi terytorialnych lub zarobkowych. Jeżeli PK3K potraktujemy jako wyjątek, w którym rozpoznawana jest wspólnota więzi i interesu (bardziej niż tożsamości)

- przekraczająca podziały terytorialne, to jednak należy mieć na uwadze niewielką liczebność samej gminy (1700 osób w 2017 r.) – która porównywalna jest z liczebnością grup sublokalnych w innych jednostkach,
- » logika wyborów samorządowych (rad gminnych/miejskich) silnie zabezpiecza interesy grup terytorialnych – dzielnic i sołectw, co przekłada się na sposób myślenia radnych,
 - » działania samorządu są wypadkową polityki wybieranego przez wszystkich mieszkańców gminy wójta/burmistrza/prezydenta oraz radnych, budujących swe poparcie jako reprezentanci interesów mniejszych zbiorowości terytorialnych (wsi, dzielnic),
 - » struktury towarzyskie przekładające się na więzi transformatywne i/lub realizujące się NGO też są terytorialne.

Mobilizacja szerokiego obywatelstwa, elit obywatelskich oraz pozycja lokalnych liderów

To, co bardzo wyraźnie pokazują badania w kontekście mobilizacji, to reaktywność aktywności lokalnej – czyli mobilizowanie się przy naruszeniu interesu grupowego (**zagrożenie realizacji potrzeby / status quo**), które jest cechą ogólną badanych społeczności. Istotą tej formy jest sprzeciw/opór i można ją identyfikować jako tradycyjną (NIMBY – *not in my backyard* – to zjawisko opisane jako przejaw tradycyjnej tożsamości i aktywności przez Manuela Castellsa [1997]) i powszechną w badanych społecznościach mobilizację społeczną. Wszystkie opisane wcześniej przejawy transformacji więzi oraz innej aktywności społecznej, które nie są ruchem protestu, wobec tej tradycyjnej formy mobilizacji są węższe w zakresie oddziaływania terytorialnego i mniej angażujące mieszkańców. Jest tak, nawet jeżeli badanie wyraźnie pokazuje społeczne uwarunkowania nowego typu więzi i obecność wspierającej się na niej aktywności społecznej w wielu środowiskach.

Ta druga – bardziej fragmentaryczna – forma mobilizacji społecznej to **artykulacja potrzeby lokalnej**. Manifestuje się ona z reguły przez organizację wydarzeń czy akcji (Piknik Rodzinny w PK1K), ale widać ją też w tworzeniu nowych organizacji lub trwalszych inicjatyw, jak: fundacje Szafka i Bianka w PK2K (aktywność w zakresie spółdzielni społecznych), Mili Biegacze z PK2Z i Super-Czad w PK3K (organizacje propagujące zdrowy tryb życia). Ten rodzaj mobilizacji pojawia się zarówno w sieciach więzi transformowanych (częściej – jak akcje społeczne obserwowane w miastach PK3K i PK2Z), jak i w tradycyjnych strukturach więzi (ale

pod wpływem nowych podmiotów – np. Nauka i Postęp w PK1K czy nowi aktywiści przybyli z miasta). Choć częściej dochodzi do artykulacji potrzeby przez organizacje działające w sieci więzi transformowanych, to jednak nie należy zakładać, że dwa typy więzi odpowiadają wskazanym tu dwóm rodzajom mobilizacji.

Podział na te dwa rodzaje jest jednak potrzebny do zrozumienia istoty mobilizacji społecznej w badanych społecznościach w kontekście władzy lokalnej. Niezbędne jest spostrzeżenie, że jeżeli źródłem **mobilizacji jest artykulacja potrzeby (wydarzenie), a nie zagrożenie realizacji potrzeby (naruszenie interesu grupowego), to władzy łatwiej jest kanalizować ten rodzaj mobilizacji**. Potrzeby nowo artykułowane mogą bowiem być łatwo kontrolowane przez władzę lokalną, zwłaszcza jeżeli są „miękkie” i dotyczą integracji (PK2K, PK1K). Narzędziem owej kontroli jest możliwość finansowania takiej aktywności, konsekwencją wsparcia ze strony władzy zaś jest włączenie takich inicjatyw do sieci aktywności samorządowej. W tych przypadkach można mówić o pewnej **strategii kooptacji** inicjatyw oddolnych przez władze samorządowe. W przypadku PK1K wydaje się, że aglomeracyjne położenie gminy jest czynnikiem przyczyniającym się do skuteczności tej strategii. Pojawia się tam bowiem trzecia siła (obok opozycyjnych grup zasiedziałyłch mieszkańców podzielonych z powodu silnych więzi w ramach poszczególnych sołectw) – nowi mieszkańcy, których aktywność można wprząc w struktury władzy samorządowej. Dzieje się tak, bo jest to grupa, która funkcjonuje obok tradycyjnych podziałów w gminie – jej członkowie zwyczajnie nie rozpoznają ich i nie biorą ich pod uwagę. Kooptacja inicjatyw nowych mieszkańców przez samorząd jest podwójnie korzystna dla władzy. Włodarze mają w tej grupie potencjalnych zwolenników, a jednocześnie pokazują tym, z którymi są w konflikcie, że cieszą się poparciem szerszym niż to udzielane przez tradycyjne wspólnoty rodzinne i sąsiedzkie.

Strategia kooptacji wiąże się też z własnym wizerunkiem budowanym przez samorząd, podkreślającym koncentrację na działaniach. Widać to zarówno w PK1K, jak i w PK1Z i PK2K. W relacjach z otoczeniem (wewnętrznym) władza prezentuje się jako aktywna i sprawcza, zdolna i gotowa też wspierać działania ujawniających się nowych liderów społecznych, którzy pojawiają się w kontekście „momentów mobilizacyjnych”. Wyraźnie widać to przy mobilizacji zorientowanej na wyrażenie nowych potrzeb, np. w zakresie spędzania wolnego czasu (PK2Z), ale też przy wsparciu wykluczonych. W tym drugim przypadku jednak łatwiej było władzom pokazywać się jako podmiot działający na rzecz uchodźców z Ukrainy

(w PK2Z i PK1Z) niż na rzecz bardziej długotrwałych inicjatyw (fundacja Szafka w PK2K). W tym ostatnim przypadku może być jednak tak, że lider artykułujący potrzebę jest bardziej uzależniony od propozycji samorządu, nawet jeżeli na nie narzeka i ma wyższe oczekiwania niż liderzy ruchów protestu:

Bo jeśli współpraca ma polegać na tym, że robimy przesył pieniędzy z punktu A do punktu B, to jaka ona jest? Jeśli mówimy np. o jakichś elementach partycypacyjnych, dzieleniu się po połowie odpowiedzialnością i wspólnym decydowaniem, jakimś tworzeniu wspólnego zaangażowania, pracy nad jednym tematem – to tego nie ma. Raczej jest tutaj: np. my zlecamy X – abyście zrobili X – wtedy wy dostaniecie X (PK2K-M).

Wskazany **mechanizm zlecania zadań i dysponowania funduszami** jest narzędziem realizacji strategii kooptacji liderów i organizacji, które odwołują się do artykulacji potrzeb. Oznacza to jednak, że są pewne warunki uniemożliwiające taką kooptację. Przykład gminy PK4Z pokazuje, że słabą władzę lokalną cechuje małe zaangażowanie (także finansowe) w sprawy, którymi zajmują się NGO, również te tradycyjne czy podstawowe (jak ochotnicze straże). W ten sposób władza rezygnuje z wpływu na liderów i możliwości kanalizowania mobilizacji społecznej.

W większości gmin mamy sytuację, w której wszelka mobilizacja polegająca na artykułowaniu potrzeb jest albo przejmowana przez władze (dokooptowana), albo ignorowana, bo wyrażane potrzeby dotyczą środowisk słabych politycznie (wykluczonych). Dużo większym wyzwaniem dla samorządów jest mobilizacja związana z naruszeniem interesu grupowego / *status quo* – choć jest to przecież bardziej tradycyjny model mobilizacji. Mobilizacja ta pozwala zarówno na wyłonienie się nowych liderów, jak i na poważne osłabienie liderów dotychczasowych. Naruszenie interesu grupowego jest postrzegane jako znaczące dla dużych (relatywnie) i określonych grup mieszkańców, zatem liderzy takiego ruchu postrzegani są jako silniejsi i niezależni od samorządu. Jedyną formą poradzenia sobie z taką sytuacją jest całkowite wycofanie się z określonego stanowiska i przyjęcie założeń postulowanych przez społeczność. Tak stało się w przypadku projektu budowy asfaltowni w gminie PK4K, gdzie wójt uznał racje grupy protestującej.

Niemożliwa wydaje się natomiast kooptacja takiego ruchu bez zmiany polityki władz samorządowych. Co ciekawe, liderzy formalni wydają się świadomi tych reguł. Wiceburmistrz z PK1Z rozważa np. wykorzystanie mobilizacji NIMBY w kontekście problemów z decyzjami na wyższych szczeblach dotyczących gminy:

My mamy bardzo duży problem z drogą krajową. Ona jest ciągle zakorkowana i teraz taka aktywność ludzi... My sobie oczywiście próbujemy radzić sami, natomiast wydaje mi się, że właśnie wpływ na te decyzje, na które my nie mamy wpływu – czyli jeżeli o jakiejś sytuacji decyduje ktoś inny niż my, ktoś wyżej, starosta powiatowy, marszałek województwa, wojewoda, premier, minister konkretny – to jeżeli my nie jesteśmy w stanie tego osiągnąć, to tutaj w takich sprawach ludzie są – byłiby – nam potrzebni, bo taki protest większości mieszkańców czy wyjście na ulicę, czy jakieś podpisanie pisma przez 300 osób... no to, to jest takie wzmocnienie (PK1Z-S).

Zatem źródło mobilizacji można uznać za istotne uwarunkowanie pozycji liderów – zarówno tych wyłaniających się, jak i sprawujących władzę. Tradycyjne mobilizacje, które odwołują się do zachowania *status quo*, silnie oddziałują na emocje społeczne i mogą zarówno kreować silnych liderów, jak i detronizować osoby sprawujące władzę. Ten ostatni przypadek ujawnił się gminie PK4Z. Poprzednia burmistrzyni forsowała pomysł poszerzenia miasteczka będącego siedzibą gminy, a brak akceptacji zmiany ze strony mieszkańców jest uznawany za główny powód jej porażki.

Choć artykulacja potrzeb wydaje się ważniejsza dla rozwoju kultury demokratycznej niż zachowania *status quo*, to w najwyraźniejszych przykładach jest wykorzystywana przez liderów lokalnych przez kooptację. Liderzy takich ruchów mają wyraźnie mniejsze poparcie, kiedy startują w wyborach (przykładem jest PK2Z w 2018 r., kiedy to startował kandydat będący lokalnym aktywistą i dziennikarzem).

W stabilnych systemach samorządowych (PK1K, PK3K i PK2K) uwzględnianie artykułowanych potrzeb jest kluczowym mechanizmem utrwalania pozycji liderów. Jednak działania tego typu sytuują się na styku otwartości systemu i klientelizmu. Oddolną mobilizację typu artykulacja potrzeb najlepiej wykorzystują gminy, w których mamy do czynienia ze skuteczną sukcesą przywództwa lokalnego (w PK1K i PK3K obecni wójtowie zostali wskazani przez poprzednich). W silnej społeczności lokalnej (PK1K) odczytywane jest to wyraźnie jako monopolizacja władzy i klientelizm, w słabej (PK3K) nie pojawiają się takie zarzuty.

W badaniach można zidentyfikować trzy przykłady relatywnie szerokiej mobilizacji społeczności lokalnej. Są to PK3K, PK2Z i PK2K. Pierwszy przypadek jest osobny z racji specyfiki gminy na tle województwa, co wynika przede wszystkim z nowego osadnictwa po II wojnie światowej (od 1951 r.), które wyróżniało strukturę społeczną gminy i sposób jej samoorganizacji (Biernacka 1974). W odniesieniu do zaproponowanej przez Joannę

Kurczewską typologii silnej i słabej społeczności lokalnej PK3K jest jedyną słabą społecznością w badanej grupie. Przekładało się to na praktyki wyborcze w tej gminie, co zauważył Jerzy Bartkowski (2003). W XXI w. gmina stała się celem migracji osób z Rzeszowa i innych dużych miast Polski, co spowodowało kolejną dekonstrukcję struktury społecznej. Podobnie jak we wsiach aglomeracyjnych, w PK3K widać podział na miejscowych i nowych przyjezdnych, choć jedni i drudzy nie mają historii osadniczej typowej dla wsi podkarpackich. Co do miejscowych, ich specyfika została wskazana powyżej. W przypadku przyjezdnych są to osoby, które pochodzą z relatywnie (szczególnie jak na polskie warunki) odległych miejscowości. Część z nich traktuje dom w gminie jako dom letniskowy i/lub źródło dochodów. Stykają się więc tu czynniki przedsiębiorczości (zwłaszcza że turystyka jest ważnym źródłem dochodów wielu mieszkańców) i konieczności radzenia sobie (ale też wspierania się) w trudnych warunkach klimatycznych. Sprawy gminy mogą przez to łatwiej angażować większość, gdyż większości dotyczą.

W miastach subregionalnych mieszkają m.in. przedstawiciele dawnej małomiasteczkowej inteligencji, a także inteligencji technicznej (w czasach PRL-u znajdowały się tam zakłady przemysłowe). To są zasoby ludzkie, które pozwalają na rozwój organizacji pozarządowych. Te zaś organizacje (nawet jeżeli są tylko formalnymi ramami towarzyskich powiązań – zwłaszcza w PK2Z) pozwalają formułować interesy grupowe i reprezentować je przed samorządem, ale też artykułować nowe potrzeby lokalne. W tych średniomiejscowych społecznościach mamy bardziej do czynienia z „szeroką mobilizacją” lokalnych elit (rozumianych jako rodziny, także zasiedziałe rodziny; Kempny 2004) niż z mobilizacją mieszkańców.

Zatem – jeśli pominąć przypadek słabej społeczności lokalnej – podstawą pozycji lidera lokalnego nie jest masowa mobilizacja, ale efektywna współpraca z terytorialnymi i pozarządowymi podmiotami reprezentującymi partykularne interesy. Niezależnie od siły tych podmiotów w owych relacjach siłę lidera samorządowego można postrzegać jako wypadkową poziomu autonomii tych podmiotów i ich poparcia dla lidera. Optymalnym rozwiązaniem jest wtedy szerokie poparcie dla lidera udzielane przez wiele autonomicznych podmiotów. W PK1K mamy do czynienia z silnym podporządkowaniem części takich aktorów – co powoduje, że lider jest silny, bo nie pozwala na istnienie/wzmacnianie NGO konkurencyjnych wobec własnego środowiska.

Zdaje się, że zdolność mobilizacji do tworzenia instytucji wynika z połączenia różnych typów więzi i form mobilizacji, które zostały omówione wcześniej. Więzy transformujące zdecydowanie sprzyjają szybkiej

instytucjonalizacji środowisk, choć badaczom przyzwyczajonym do obserwowania trwałych, tradycyjnych manifestacji więzi taka instytucjonalizacja może wydawać się bardzo powierzchowna, gdyż opiera się na działaniach prowadzonych w mediach społecznościowych. Podobnie jest z celami stawianymi sobie przez te ruchy, a także pewnym chaosem czy też doraźnością aktywności. Takie inicjatywy mają jednak swoje tradycyjne rozszerzenia, jak Stowarzyszenie „Miasto jest wspólne” współpracujące z nowym burmistrzem tego miasta. Wspomniane cechy zaś definiują nowy typ mobilizacji w społeczności lokalnej:

No, sprzątanie to tak przy okazji, to nie jest jakby główny nasz cel działania. W statucie mamy takie raczej działania, bardziej jak popularyzacja tej naszej małej ojczyzny[,] i [to robimy] poprzez tą Koronę [Ziemi Sanockiej – chodzi o najwyższe góry – DW], na przykład, czy budowa tej ścieżki rowerowej Veo-S. Veo-S już funkcjonuje, tak, nawet w dokumentach w mieście i tak dalej. A to myśmy wrzucili ten pomysł tej ścieżki i tą nazwę wymyśliśmy w 2018 roku. I to funkcjonuje, nikt raczej tego nie zmienia ([PK2Z-M]).

W takim układzie wsparcie mediów społecznościowych w ruchach na rzecz zachowania *status quo* powinno być najmocniejszym wzorcem instytucjonalizacji i kreowania silnych liderów. Jednak zaobserwowany przypadek tego typu – sprzeciw wobec budowy asfaltowni w PK4K – nie został zinstytucjonalizowany w nową organizację, choć nosił wspomniane cechy. W nowo powstałej, nieformalnej grupie interesu doszło do podziału zadań, organizacji pierwszej manifestacji, mobilizacji pozostałych mieszkańców z wykorzystaniem właśnie mediów społecznościowych. Zaangażowano też tradycyjne media:

[...] w styczniu robiliśmy reportaż z radiem, z Telewizją Rzeszów. Bardzo nam tutaj pomogły media i to, i telewizja, i w Radiu Maryja bardzo taki rzetelny wywiad się ukazał, reportaż, i prasę zainteresowaliśmy. Bardzo dużo nam pomogli ludzie z całej Polski. Jak usłyszeli o tym ludzie podobni nam, którzy też z takimi rzeczami się tam bili u siebie – dostaliśmy od nich informacje, co można zrobić, jak poszukać (PK4K-M).

Jednak ta mobilizacja rozeszła się po zastanych strukturach, gdyż otrzymała szybko wsparcie Stowarzyszenia Promocji i Rozwoju wsi T. (w którym instytucjonalnie skanalizowano akcję) oraz burmistrza, który poparł postulaty protestujących. Zatem do pewnego stopnia proces ów przypomina kooptowanie aktywności zewnętrznej wobec władz samorządowych w gminie PK1K, choć tu jednoznacznie wiąże się ze znaczącym ustępstwem na rzecz postulatów ruchu. Nie można jednak być pewnym, na ile to ustępstwo wynika ze

strukturalnej słabości lokalnego lidera PK4K – w porównaniu z lokalnym liderem PK1K – na ile zaś z tego, że mamy tu do czynienia z tradycyjnym ruchem sprzeciwu wobec naruszenia *status quo* (takie ruchy nie były zidentyfikowane w PK1K).

Wreszcie jest trzecia – bardzo hipotetyczna, gdyż obserwowana jedynie w tym jednym przypadku – możliwość: otóż sama natura budowania więzi transformujących i sieciowych może być czynnikiem promującym działania doraźne, ewentualna instytucjonalizacja i wyłonienie lidera zaś zajmują w tym przypadku więcej czasu. Na możliwość takiego czynnika wskazuje wypowiedź liderki protestu: dopóki nie skończy się proces administracyjny, cały czas trzymamy rękę na pulsie, sprawdzamy wszystkie pisma, wnioskujemy, bierzemy udział w konsultacjach, pilnujemy” (PK4K-M).

Przywództwo

Problem prezydencjalizacji samorządu. W analizach przygotowanych w projekcie prezydencjalizacja samorządu przedstawiana jest jako problem powodujący zbyt dużą zależność procesów decyzyjnych od jednej osoby (wójta/burmistrza/prezydenta) i jej cech charakteru (Gendźwił 2024). W kontekście opisanych przypadków silnych społeczności lokalnych i występujących w nich znaczących podziałów więzi na poziomie sublokalnym (sąsiedzki/wiejski) wydaje się, że pozycja lidera samorządowego jest cennym spoiwem społeczności lokalnej (gminnej). Jeżeli istnienie kolektywnych terytorialnych interesów grupowych jest stałym elementem społeczności lokalnych, to być może właśnie taka organizacja władzy wykonawczej może być czynnikiem pozytywnym przy silnych reprezentacjach tych partykularnych interesów w radach gminnych/miejskich. Warto się zastanowić, na ile obserwowany w badaniach klientelizm w wymiarze horyzontalnym w gminach nie wynika przede wszystkim z charakteru więzi lokalnych, a nie stylu przywództwa.

Natomiast pewien styl przywództwa, który można także dostrzec w badaniach, będzie już tylko kolejnym etapem w procesie rozproszenia więzi społecznych. Ów styl jest wyjątkowo mieszany – zawiera zarówno dobrze znane elementy stylu bossowskiego (Gendźwił 2024), jak i nowe cechy. Taką nową cechą jest celebryzacja relacji lidera z mieszkańcami. Wiąże się on bezpośrednio z prezydencjalizacją, gdyż opiera się na wytwarzaniu wizerunku wójta/burmistrza jako gospodarza gminy bezpośrednio odpowiedzialnego za to, co w niej się dzieje. Elementem tego wizerunku jest indywidulane

komunikowanie się z mieszkańcami, co ma wywoływać poczucie dostępności i bezpośredniości lidera lokalnego. Te cechy powiązane są z przypisywaną liderowi sprawczością. Bezpośredniość i sprawczość prowadzą do skłonności do rozpatrywania spraw osobiście przez lidera – jest to wspólną cechą stylów bossowskiego i opiekuńczego (Swianiewicz, Klimska 2003). Te tradycyjne składowe stylu nawiązują przy tym do „władzy nad”, a nie „władzy ku”, więc są przejawem bardzo wąskiego i nieelastycznego podejścia do przywództwa (Swianiewicz, Klimska 2003). Choć dostępność w wydaniu celebryckim rezygnuje z reprezentacyjności jako pewnej formy bycia lidera-bossa (np. podczas świąt lokalnych), to ów sposób bycia z ludźmi nie znosi autorytarnych sposobów działania.

Przykład PK2Z pokazuje, że taki mieszany styl pozwala liderowi na budowanie pozycji z pominięciem sieci tradycyjnych organizacji lokalnych. Zwolennicy burmistrza z tego miasta podkreślają jego umiejętności komunikowania się bezpośrednio z mieszkańcami i opisują nowego lidera właśnie w kontekście trzech wymienionych cech (sprawczość, dostępność i bezpośredniość). Natomiast przeciwnicy widzą przede wszystkim nieliczenie się z organizacjami oraz instytucjonalnymi regułami, które te organizacje proponują czy też których się domagają.

Istotnym kontekstem bezpośrednich wyborów liderów lokalnych jest ich atrakcyjność dla partii politycznych (jako lokalnych lokomotyw wyborczych), co zwiększa potencjał rozwoju kariery liderów lokalnych na poziomie ponadlokalnym. To bez wątpienia może być źródłem klientelizmu w wymiarze wertykalnym i akceptacji zależności samorządu od struktur ponadlokalnych (głównie władz państwowych).

Hipoteza, którą można wyprowadzić z danych, jest więc taka, że zjawisko klientelizmu na poziomie lokalnym jest bardzo złożone, zarówno jeżeli chodzi o samą naturę, jak i źródła zjawiska. Różny charakter klientelizmu horyzontalnego i wertykalnego może powodować, że te dwie praktyki wzajemnie „się usprawiedliwiają” – zwłaszcza horyzontalny klientelizm (załatwiamy coś dla swojej społeczności) może być powodem obojętności wobec wszelkich rodzajów klientelizmu. Różne źródła klientelizmu powodują natomiast, że należy poszukiwać rozwiązań, które będą neutralizować kilka czynników – zarówno tkwiących w systemach politycznym i prawnym, jak i w sposobach organizacji społecznej na poziomie podstawowej lokalności (wieś, dzielnica).

Można też zastanawiać się, jak bardzo takie przyzwyczajenia pozwalają lokalnemu liderowi podporządkować sobie lokalnych aktorów przez wsparcie ze strony ponadlokalnych polityków. Szanowana jest osoba, która może więcej załatwić.

Przywództwo nieformalne. Charakter problemów, które mobilizują społeczności lokalne, także określa potencjalną siłę nowych, wyłaniających się liderów. Dość istotną kwestią jest postrzeganie wyłaniania się nowych liderów jako procesu, który powiązany jest z innymi procesami władzy opisanymi wcześniej (w tym kooptacji aktywności społecznej i prezydencjalizacji). Skuteczna mobilizacja, wspierając się na nowych mediach i więziach transformujących, nabiera coraz więcej cech działania akcyjnego, doraźnego. Lokalne społeczności coraz bardziej przyswajają tę formę działania dla realizacji swych potrzeb. Jest to wyrażane w opiniach (w PK4Z i PK3K) i do pewnego stopnia widoczne w aktywnościach lokalnych (PK4K – protest przeciw asfaltowni; PK3Z – protest przeciw obwodnicy we wsi H.). Przytoczyć można przykład wypowiedzi z PK4Z ilustrujący akcyjność protestu przeciw rozszerzeniu miasta:

A: Ci ludzi później jakoś... jakieś stowarzyszenie, organizacje powołali czy cokolwiek?

R: Nie, nie, nie, nie... po prostu to było, to było akcyjne... Tak, to było... potrzeba tej chwili, która, które się skończyła – to też naturalnie się wyłączyli.

A: Dobrze. Te osoby, które były liderami tej tego protestu, one jakoś dalej funkcjonują w przestrzeni publicznej czy też to dla nich temat został zamknięty i one przestały się...?

R: ...na ten moment te osoby przestały się jakby udzielać... aktywizować, udzielać... tak (PK4Z-M).

W podobnej formie przebiegał w PK4K protest przeciw asfaltowni. Myślenie liderki można opisać jako zgodę na reagowanie akcyjne, a potem indywidualne monitorowanie realizacji zobowiązań podjętych przez władze samorządowe wobec protestujących (przykłady podane wcześniej). Tu jednak, podobnie jak w H. (gdzie liderem protestu przeciw budowie obwodnicy miasta w gminie PK3Z był sołtys tej wsi), mamy do czynienia z wykorzystaniem istniejących struktur organizacyjnych w celu wsparcia nowych liderów.

Patrząc z perspektywy doświadczeń nieformalnych liderów, należy też wziąć pod uwagę to, co dyskutowane było podczas wywiadu grupowego w PK1K, gdzie nieformalni liderzy lokalni wyraźnie mówili o wypaleniu działacza. Zaangażowanie społeczne wywołuje konflikt ról społecznych/rodzinnych/zawodowych w życiu lidera, dlatego staje on z czasem przed dylematem profesjonalizacji swojego zaangażowania społecznego lub całkowitej rezygnacji zeń. Jest to istotny czynnik powodujący instytucjonalizowanie się lokalnych liderów, a przez to wchodzenie ich w biurokratyczne struktury samorządowe lub przynajmniej korzystanie ze stałego wsparcia finansowego.

To zjawisko wspiera procesy kooptacji nowych ruchów przez struktury samorządowe.

Podsumowując, mamy dwa istotne momenty hamujące kreowanie liderów: (1) rozwiązanie doraźnego problemu (niektórzy wtedy się dezaktywizują), (2) poczucie niemożności kontynuowania aktywności społecznej – indywidualnego wypalenia.

Perspektywy rozwoju kultury lokalnej – zaangażowanie mieszkańców i wykorzystanie mechanizmów partycypacyjnych

Czynniki zwiększające i blokujące zaangażowanie mieszkańców. Jak było to podkreślane, najsilniejszym czynnikiem wzmacniającym zaangażowanie mieszkańców jest zagrożenie ich dobrostanu lub *status quo*. We wszystkich badanych lokalizacjach widoczny jest wypracowany mechanizm mobilizacji akcyjnej. Można więc stwierdzić, że obserwujemy tu wysoką zdolność pewnych grup mieszkańców do skutecznej – ale ograniczonej w czasie – aktywności na rzecz realizacji konkretnego zadania/celu. W prawie wszystkich gminach przykład stanowi pomoc uchodźcom z Ukrainy, która w kontekście tej formy mobilizacji nie jest zupełnie nowym, nieznanym odruchem, ale działaniem typowym dla aktywności obywatelskiej. Nowe pomysły i ich artykulacja łatwiej pojawiają się w społecznościach z dodatkowymi zasobami społecznymi. Te dodatkowe zasoby to istnienie środowisk o podwyższonej skłonności do aktywizmu obywatelskiego: dawnej elity lokalnej; osób w wieku produkcyjnym (30- i 40-latkowie); mieszkańców z wyboru (nowo przybyłych). Takie środowiska w pewnym sensie mają „niekonwencjonalne” potrzeby, a także umiejętność ich artykulacji. Owa niekonwencjonalność to: potrzeba utożsamienia się z miejscem i integracji z otoczeniem społecznym (także spędzanie wolnego czasu); realizacja interesów grupowych, np. rodziców czy osób zajmujących się turystyką; pomoc innym, w tym działania na rzecz ochrony terenów miejskich.

Na podstawie czynników blokujących trudno jest jednoznacznie wnioskować o blokadach formalnych. Pojawia się oczywiście narzekanie na uciążliwość procedur:

EZ: Ale takie rzeczy denerwują ludzi, bo oni mówią „kurde, to ile to będzie trwało, czego to tak długo trwa?”. No bo procedury. No procedury procedurami, no ale...

AM: Mieszkaniec ci mówi „nie widzisz, chłopie, że to drzewo jest suche?”. A tu się okazuje, trzeba czekać na wycięcie. Czy to jest normalne? No nie jest to normalne.

SU: Jakbyś jeszcze powiedział, ile to będzie kosztować wycięcie tego drzewa, ekspertyza, to „chłopie, kurwa, co ty godosz!” (śmiech).

SR: Żyjemy w takiej rzeczywistości, musimy się w tym wszystkim jakoś odnajdywać. Podsumowując, nikt nas nie przymusza do bycia radnym. Zawsze można zrezygnować. Troszeczkę ironizując – prawo jest, jakie jest, trzeba się w tym wszystkim odnajdywać i na ile jesteśmy w stanie, działać (PK4Z-S).

Wydaje się jednak, że źródła wzmacniające wykluczenie dużej części mieszkańców z aktywności obywatelskiej mogą być natury społeczno-demograficznej. W większości badanych lokalizacji pojawia się przekonanie o spadku aktywności w porównaniu z okresem z przełomu wieków. Na przykład w PK1Z tak – w porównaniu z przeszłością – opisywany jest stan obecny:

Może się jakoś z tym pogodzili, oswoili i to jest w pewnym sensie wygoda dla władzy, bo nie ma kłopotu z mieszkańcami. Wtedy każda władza miała kłopot, bo ludzie czegoś chcieli. Była kanalizacja, telefonizacja, co tam jeszcze takiego było robione wtedy pilnie... No to przede wszystkim, no, inwestycje drogowe i tak dalej, to ludzi łączyło wokół wspólnych zadań. Teraz mniej więcej to zostało zrobione... Atomizacja nastąpiła ogromna w ostatnich, powiedzmy sobie, 15 latach. Ludzie się pozajmowali swoimi sprawami, inwestują w domy, obojścia... w siebie, dzieci i tak dalej. Doszli do wniosku, że tutaj jest to ważniejsze, ponieważ te cele podstawowe – jakieś bytowe, infrastrukturalne – zostały zrealizowane (PK1Z-M).

Być może wzmożenie aktywności lokalnych społeczności w pierwszych dekadach III RP wynikało nie tyle z powstawania nowych rodzajów więzi obywatelskiej, ile właśnie z rozpoznawania samorządności jako narzędzia do wspólnego rozwiązywania problemów natury materialnej, w tym zapóźnienia cywilizacyjnego.

Ponadto nowym czynnikiem ograniczającym aktywność mieszkańców może być starzenie się społeczeństwa, zdecydowanie silniejsze w gminach wiejskich. Po pierwsze, bardzo wyraźnie widać, że – poza akcjami związanymi z naruszeniem interesu grupowego – najaktywniejsze środowiska tworzą osoby w wieku produkcyjnym – 30- i 40-latkowie. Zmniejszenie się liczby mieszkańców w tym przedziale wiekowym może naturalnie powodować osłabienie aktywności społecznej i partycypacji w działaniach obywatelskich.

Ciekawą ilustracją konsekwencji tego procesu jest sytuacja w gminie PK1Z. Tam osoby w wieku „wysokiej społecznej aktywności” działają już w strukturach władz samorządowych – czyli samorząd został przejęty przez nowe pokolenie. Jednak inaczej niż w większych miastach (subregionalnych centrach) samorządowcy ci niekoniecznie funkcjonują jako czynnik transformujący więzi. Raczej – i tutaj widzę wpływ zmian demograficznych – ten układ pokoleniowy we władzach powoduje, że tutejsi liderzy także korzystają ze schematu patronackich relacji z mieszkańcami:

[...] mamy bardzo tą grupę społeczną, jaką są seniorzy, mamy aktywną, zaopiekowaną według nas i taką też bezpośrednio zgłaszającą nam i potrzeby są ogromne [...]. Tak więc my jesteśmy w stanie na bieżąco na to reagować (PK1Z-S).

Inaczej niż w miastach z tradycjami inteligenckimi, gdzie istnieje spora grupa ludności w wieku emerytalnym, która nadal udziela się społecznie na rzecz innych (grup wykluczonych, dzielnicy, w ruchach prodemokratycznych), w tym przypadku źródłem takiej bardziej biernej postawy może być model funkcjonowania samorządu jako instytucji „opieki społecznej”. W tym sposobie myślenia wyłania się nowy aspekt współczesnego klientelizmu. Opisywana tu aktywność, polegająca na bezpośrednich zgłoszeniach potrzeb, niekoniecznie jest aktywnością obywatelską i może tu chodzić o zaspokajanie bardzo indywidualnych potrzeb. Mamy bowiem do czynienia z indywidualnym zgłoszeniem potrzeby i bieżącą reakcją, która może być nastawiona na decyzje dotyczące właśnie jednostek.

Instrumentalizacja formalna i nieformalna partycypacyjności oczekiwanej w przepisach oraz przykłady faktycznego zwiększenia partycypacji dzięki tym rozwiązaniom. Pojawiają się różne formy instrumentalizacji partycypacyjności, warto jednak się zastanowić nad zjawiskiem, które może być ich źródłem. Mianowicie idea samorządności i współudziału w procesach decyzyjnych w większości badanych gmin natrafiła na terytorialne i rówieśnicze więzi pierwotne (tj. oparte na grupach pierwotnych). Demokratyczne uznanie prawa do partycypacji obywatelskiej zostało przełożone (bardzo wyraźnie w PK3Z, PK2Z i PK4Z) na prawa tych grup pierwotnych – dzielnic i sołectw – i formalizację tych praw (budżety sołeckie, sposób dysponowania budżetem obywatelskim z podziałem na dzielnice).

Demokratyczne zarządzanie prowadzi zatem do wzmacniania nakładających się na siebie, a nie krzyżujących się, podziałów społecznych. Uznaje ono bowiem prawa wspólnot sąsiedzkich/dzielnicowych, które wyrażają się

w tradycyjnych organizacjach lokalnych (parafie, OSP) i mają skłonność (i zdolność) do wybierania radnych jako swojej reprezentacji w gminie. W takich warunkach wprowadzanie budżetu obywatelskiego często stanowi kolejny czynnik wzmacniający taki podział, przyznając tym wspólnotom prawo do decydowania o pewnej części budżetu. Dopiero wprowadzenie niezależnego czynnika ekonomiczno-zawodowego powoduje krzyżowanie się grup oraz interesów tych grup. W PK3K takim czynnikiem były kwestie zarobkowania z turystyki niezależnie od podziałów np. na miejscowych i nowo przybyłych. Ale praktyka decyzyjna w budżecie obywatelskim jest taka sama:

Nie ma u nas czegoś takiego, bo wiem, do czego pani dąży. Nie ma tych projektów obywatelskich. Jest teraz od dwóch lat fundusz sołecki, który po prostu tam tak w tym roku na ten rok, czyli na 2022, zadecydowali mieszkańcy, bo mamy jeden boks garażowy, czyli w C. jest garaż. I ludzie zdecydowali, żeby po prostu tego, tam dobudować drugi boks garażowy, bo są dwa samochody – jeden z wyborów, ten drugi ze szczepień. No i jeden stoi przy szkole, a drugi w remizie tutaj, czyli w centrum obok GOK-u. No i to troszkę tak jest... bo stąd lecieć tam, jak trzeba dwoma wyjechać, czy się przebierać. Wiadomo, jakieś tego. I także przekazane pieniądze z Funduszu Sołeckiego zostały na... i wszyscy to, co powiem, na zebraniu, wszyscy przegłosowali, żeby był ten garaż. Nikt nie powiedział, że nie, no bo jest tak, czyli ludzie patrzą, że jest to potrzebne. Czyli żeby było (PK3K-S).

Widać więc, że nowe bodźce partycypacyjne, jak budżet obywatelski, są sprowadzane do zrozumiałych, tradycyjnych podziałów społecznych. W tym zakresie różnica pomiędzy badanymi gminami jest niewielka, a podstawowe podziały lokalne tak samo żywią się w demokratycznym i niedemokratycznym zarządzaniu. Różnica może polegać na tym, że zarządzanie niedemokratyczne stara się marginalizować pewne grupy terytorialne i/lub grupy interesu. Takie poczucie marginalizacji wyrażane jest wyraźnie w PK1K (wieś K.), PK2Z (środowiska prodemokratyczne) i PK2K (aktywiści prospołeczni, ruchy miejskie). W przypadku pierwszej, wiejskiej gminy najsilniejsze jest poczucie niemożności zmiany swojej pozycji, co obserwuje się w środowiskach zmarginalizowanych. Z badań nie wynika jasno, czy to efekt stylu przywództwa, czy siły podziałów społecznych. Jeżeli wziąć pod uwagę ów drugi czynnik, to można zauważyć, że gminy posiadające silne lokalne społeczności są narażone na niedemokratyczny styl zarządzania, jeżeli mają niewiele ludności, która do tego jest nieproporcjonalnie rozmieszczona na terenie gminy. W ten sposób jedna część stale daje się marginalizować w procesie wyborczym.

Warto natomiast zauważyć, że w warunkach demokratycznego zarządzania siła małych wspólnot terytorialnych niekoniecznie buduje kulturę demokratyczną. Taki zbiorowy głos wspólnoty może działać na zasadzie *liberum veto*. Jeżeli są one mobilizowane w poczuciu zagrożenia *status quo*, to nie zwracają uwagi na dobro wspólne. Natomiast władza samorządowa musi liczyć się z tymi niewielkimi grupami, gdyż ich protest wyzwala emocje, a także przekonanie innych grup, że władza jest skłonna naruszać przywileje wszystkich tego typu wspólnot. Powstaje wtedy patowa sytuacja, jak w gminie PK4Z, gdzie poprzednia burmistrzini przegrała, gdyż chciała przyłączenia do miasteczka sąsiedniej wsi. Nowe władze natomiast nie stanowią nowego silnego ośrodka realizującego czy chociaż wyrażającego interesy szerszych grup mieszkańców. Warto zauważyć też, że pomysł burmistrza PK2Z na poszerzenie miasta o trzy sołectwa (B., Tr. i Z.) spowodował silną mobilizację w tych wioskach, natomiast nie wyzwolił podobnej mobilizacji i emocji w mieście. Zatem wspólnoty sąsiedzkie niezbyt nadają się do mobilizacji przeciw innym wspólnotom, o ile nie wiąże się to z ich konkretną stratą lub zyskiem.

Takie podejście ilustrują też wypowiedzi z PK4K:

Przy czym to jest o tyle już jak gdyby trudne, że na te zebrania wiejskie... z reguły jest tak, że jeżeli ktoś już nie ma problemów z infrastrukturą, to praktycznie na zebranie nie przychodzi. Jeżeli już ma załatwiony problem drogi czy kanalizacji, to z reguły nie interesuje się tym, no więc na zebranie przychodzą właściwie ci co, co jeszcze tam gdzieś nie mają czegoś zrobionego (PK4K-S).

R2: Dawniej było tak, że w zebraniach uczestniczyło przykładowo sto ludzi, a teraz...

R1: ...akurat jesteśmy tak jak ja sołtysami wszyscy troje. Tak że to wszystkim nas dotyka. Ludzie są nieświadomi tego wszystkiego. Nie wiem, przez co tak teraz jest. Czy przez złość na urzędy, czy przez złość na rządzących. Nie wiem, skąd się to bierze, ale ludzie nie angażują się w nic społecznie, przynajmniej w ten sposób, żeby uczestniczyć w zebraniu i wiedzieć, co w danym roku może być zrobione.

R1: Coś zanika teraz w ludziach, uważają, że „nie muszą być na zebraniu, ale jak otworzę buzię na sołtysa, to ma być zrobione” (PK4K-S).

Zatem można powiedzieć, że tożsamość gminna w silnych społecznościach lokalnych jest bardzo sytuacyjna, gdyż ich siła zasadza się jednak na przywiązaniu do wsi lub dzielnicy, a interes wyższego rzędu nie pojawia się jako doświadczenie życia codziennego. Nie oznacza to jednak założenia

całkowitego braku efektywności działań integracyjnych czy tożsamościowych, które prowadzone są przez samorząd. W szczególności w większych miastach można dostrzec elity lub aktywistów o perspektywie wykraczającej poza lokalne wspólnoty. Miasta o charakterze ośrodków subregionalnych np. miały lokalnie rozpoznawane imprezy miejskie (Wojakowski 2017; Wojakowski 2022). Etnografie przypadków z PK3Z, PK4K i PK1K wskazują, że także w gminach wiejskich polityka tożsamościowa istnieje i jest konsumowana przez mieszkańców (podtrzymują oni spektakle władzy). Konfrontując to z pewnym uschematycznieniem budżetów obywatelskich, można zakładać, że mamy do czynienia z częściową rozbieżnością myślenia w kategoriach grup interesów i grup tożsamości. Tożsamość gminna może doskonale przejawiać się w działaniach integracyjnych, ale odgrywa ona drugorzędną rolę w sytuacji, gdy przechodzi się z odświętności do codzienności. Wtedy istotniejsze są więzi sąsiedzkie i dzielnicowa/wiejska tożsamość, która legitymizuje/wzmacnia grupy interesu. Znowu PK3K jest przykładem tego, że pewne specyficzne – może nawet ekstremalne – cechy gminy przełamują tak rozumianą terytorialność grup interesu:

I to bardzo integruje nas tutaj jakby. My jesteśmy stąd. To jest tak, że jest pewien charakter życia tutaj, borykamy się z tymi różnymi problemami i mi się wydaje, że nas to dość mocno integruje, to życie w tym, jednak trudnym, miejscu do życia na co dzień. Pięknym, ale trudnym. A taka integracja wydaje mi się, że ona jest bardziej na poziomie zainteresowań niż miejsca zamieszkania. Po prostu ludzie mają tak szerokie spektrum. Są ludzie, którzy tylko tu mieszkają, ale się nie integrują... (PK3K-M).

Obecny moment badań lokalnych ujawnia specyficzną sytuację samorządu gminnego oraz społeczeństwa lokalnego na Podkarpaciu. Z jednej strony daje się zauważyć wyraźnie zachodzącą transformację mobilizacji społecznej oraz jej instytucjonalizację, która wspiera się na złożonych procesach tradycyjnych aktywności obywatelskich, komunikacji w mediach społecznościowych oraz angażowaniu w instytucjonalizację typowych dla społeczeństwa obywatelskiego rozwiązań prawnych (swoboda stowarzyszeń) oraz możliwych do wykorzystania w Unii Europejskiej zasobów ekonomicznych (projekty społeczne w ramach funduszy europejskich). Z drugiej zaś we wszystkich miejscowościach pojawia się podział na aktywne szeroko rozumiane elity (środowiska inteligenckie, aktywistyczne, związane z pracą intelektualną i przedsiębiorczością) oraz bierne zbiorowości, które co prawda mają terytorialnie (dzielnice, sołectwa) wspólne interesy, ale to elity owe interesy wyrażają i zabezpieczają (czasem nawet „wymyślają”, jak organizacje

w PK2K). Transformacja bardziej dotyczy elit niż całej społeczności lokalnej. Elity działają korporacyjnie i kooptująco, nawet przy znaczących podziałach politycznych wewnątrz tych elit (przykładem są PK3Z i PK1K) – choć siła korporacyjności zależy już od różnych czynników, które zostaną wymienione. Wszystkie wskazane cechy tych środowisk mogłyby być pozytywnie oceniane z perspektywy kultury demokratycznej, gdyby dotyczyły szerokiego społeczeństwa lokalnego/obywatelskiego. Widać to w najmniejszej z badanych gmin, PK3K, gdzie tak samo zachowują się bardzo różne grupy lokalne i zawodowe. Zawężenie aktywności społecznej tylko do pewnych środowisk to rozwiązanie, które na dłuższą metę może być nieefektywne z perspektywy rozwoju oraz poparcia społecznego dla realizowanych polityk. Dochodzi bowiem do pewnego oderwania aktywności i artykułowania potrzeb od lokalnej społeczności – pewne aktywności zorientowane są już na członków elity. Przykładem dość powszechnym są zapewne uroczystości państwowe. Widać to w PK3Z na przykładzie obchodów Święta Konstytucji 3 Maja, gdy przy udziale bardzo nielicznej publiczności odbywa się uroczystość sztywna i zinstytucjonalizowana. Ale tak samo można postrzegać akcję sprzątania śmieci w PK2Z, która nie angażowała zwykłych mieszkańców miasta, a różne środowiska aktywistów.

Natomiast te działania, które angażują szersze grupy społeczne i kreują nowych liderów, są nierozwojowe (zabezpieczenie *status quo*), więc to, czy zostają one przejęte przez samorząd, czy też spacyfikowane, ma niewielki wpływ na budowanie efektywnych sieci społeczeństwa obywatelskiego, choć oczywiście skuteczna pacyfikacja tego typu ruchów może być czynnikiem silnie demobilizującym mieszkańców.

Jest jednak tak, że aktywności prorozwojowe są mało popularne wśród mieszkańców – bardziej dotyczą samych aktywistów i przez to kreują słabych politycznie (tj. niemających szerokiego poparcia) liderów. Tacy liderzy łatwiej uzależniają się od samorządu, który umożliwia im realizację kariery politycznej w stopniu większym, niż gwarantowałyby to ich własne działania.

Innymi słowy – scenariusz i spektakl władzy należy w tych gminach do władzy samorządowej (Alexander 2009). Alternatywne scenariusze, które mogą być zaproponowane przez niezwiązane z władzą podmioty lokalne, są słabe (nie odwołują się do przekonujących kulturowych przedstawień zbiorowych) i dlatego nie pozwalają na zaoferowanie publiczności atrakcyjnych spektakli. Porażka władzy samorządowej nie wiąże się więc z poważną konkurencją o lepszą wizję lokalności czy zmiany. Wiąże się przede wszystkim z projektami samej władzy, które stanowią w przekonaniu mieszkańców zagrożenie – kiedy władza tworzy silny scenariusz, ale odgrywa zły spektakl,

z którym publiczność się nie utożsami i nie przyjmie pomysłu władzy. Nawet wtedy pojawiają się nowe władze z raczej słabymi scenariuszami (PK4Z i PK3Z), które nie przekładają się na zaproponowanie mieszkańcom wyraźnej identyfikacji czy też atrakcyjnych celów. Zmiana – przynajmniej w badanych przypadkach – nie jest wtedy wzmacniająca. Trwanie wspiera się na trzech filarach. Są to: silne przywództwo charyzmatyczne (PK2K), silne wsparcie polityczne (PK1K), uleganie konserwatywnym postawom w społeczności (PK4K). Żaden z tych filarów nie jest prorozwojowy.

Czynniki decydujące o *community capacity building* – podsumowanie wyników z perspektywy kluczowych pytań i kwestii instytucjonalnych

Jak możemy zdefiniować efektywność mechanizmów kształtowania partycypacji obywatelskiej? W małych społecznościach gminnych Podkarpacia daje się zauważyć wyczerpanie tradycyjnych form partycypacyjnych (konsultacje, spotkania dzielnicowe i wiejskie). Powody ich osłabienia wynikają prawdopodobnie z ogólnych, obiektywnych przemian społecznych. Należą do nich: zmiany w sposobie przekazu informacji; zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb społeczności terytorialnych; starzenie się badanych społeczności. Niektóre dane wskazują też na pojawienie się nowej formy komunikacji między władzą samorządową a mieszkańcami – jest to komunikacja bezpośrednia, *face to face*, skoncentrowana na zapoznaniu się z indywidualną perspektywą rozmówcy (pochyleniu się nad problemem).

Inne formy – przede wszystkim budżet obywatelski – zostały w badanych miejscowościach wkomponowane w strukturę grup interesów. Mieszkańcy wsi i dzielnic skoncentrowani są na tym, aby zadbać o swoje, i w taki też sposób używają pieniędzy z budżetu obywatelskiego. Trudno powiedzieć, czy w tej formie organizacji budżetu obywatelskiego mamy do czynienia ze wzmacnianiem partycypacji obywatelskiej – dzielnice/wsie dostają swoje pieniądze i decydują, na co je wydać; wygląda to trochę jak wydawanie kieszonkowego nastolatkom, więc ujawnia się tu silny schemat patronackości władzy samorządowej. Na pewno nie buduje to poczucia wpływu na władzę (tylko na określone środki) ani wspólnoty gminnej. Wprost przeciwnie, stanowi potencjał dla klientelizmu (w PK1K wójt mówi, że jeśli lokalny piknik okaże się udany, to będzie mógł być dofinansowany w przyszłym roku przez gminę).

Wydaje się zatem, że myśląc o wzroście partycypacji, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na dwa obszary życia społecznego, które mogą być dźwignią zaangażowania obywatelskiego. Po pierwsze, jest to rozszerzenie

dostępu do komunikowania się za pomocą mediów społecznościowych / nowych mediów na poziomie lokalnym. Jeżeli spojrzeć na to z perspektywy *community capacity building*, to dostępność Internetu (co właściwie już jest zrealizowane) oraz umiejętności posługiwania się mediami społecznymi stworzyłyby potencjalnie szeroką grupę uczestników przeniesionych do sieci form partycypacji obywatelskiej (na pewno szerszą niż obecnie). Oczywiście musiałoby to być powiązane z aktywnością gmin w mediach społecznościowych, ale w tym zakresie wszystkie niezbędne warunki już zaistniały.

Dane z badanych gmin zdają się potwierdzać tezę, że czynnikiem prorozwojowym jest mobilność – zmiana zarówno w aspekcie ruchu naturalnego, jak i przemieszczeń ludności. Niezależnie od tego, że wszystkie kategorie mieszkańców opisywane są podobnie (jako mało aktywne, ale mające swoich liderów), w badanych lokalizacjach wyraźnie widać, że artykulacja nowych potrzeb pojawia się pod wpływem osób relatywnie młodych oraz wśród przyjezdnych.

W tym przypadku za wskaźniki rozwoju społecznego przyjmuję wszystkie te działania, które wykraczają poza obronę danego stanu rzeczy i nie są podtrzymaniem istniejących wewnątrz społeczności zależności. Te dwie cechy należy traktować rozłącznie.

Na tej podstawie widać, że myśląc o nowych kompetencjach obywateli społeczności lokalnych, należy mieć na uwadze powolną, ale widoczną już zmianę społeczno-technologiczną. Pojawiają się tu środowiska społeczne gotowe do organizowania się wokół istotnych dla nich problemów dotyczących jakości życia – można to uznać za nową zdolność do współpracy. Zauważyć jednak należy, że te nowe treści i formy współpracy mają podobne źródła, jak aktywizacja społeczna lat 90. XX w. – widoczna jest tu realizacja potrzeb indywidualnych wymagająca współpracy terytorialnej grupy interesu. Mechanizm napędowy współpracy lokalnej nie zmienił się, choć zmieniły się potrzeby.

Zmieniły się też formy komunikacji, które ułatwiają organizację społeczną grup interesu, i oczywiście podstawą tej zmiany są media społecznościowe. Na razie ich wpływ jest fragmentaryczny – zmieniają one tylko niektóre aspekty odnoszące się do współpracy i zaangażowania mieszkańców. Dlatego znaczenie mediów społecznościowych bardziej widoczne jest w akcjach mobilizacyjnych, mniej zaś w kontekście np. zbiorowego podejmowania decyzji. Niemniej badania pokazują, że jest to kwestia czasu i zmiany pokoleniowej, która już się dokonuje. Dlatego wydaje się, że te wirtualne środki komunikacji i doraźna aktywizacja społeczności to realne nowe i potencjalnie prorozwojowe zjawiska w badanych lokalnych społecznościach.

Jeżeli chodzi o tradycyjne więzi, organizacje i sposoby mobilizacji (NIMBY), to ich powiązanie z rozwojem jest raczej narracyjno-interpreacyjne. To znaczy, że od zewnętrznych narratorów (można do nich zaliczyć też władze samorządowe) zależy, czy określone przejawy aktywności będą interpretowane jako zjawiska demokratyczne i pozytywne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czy też tworzące sieci klientelistyczne.

Jest też tak dlatego, że są to więzi i organizacje, które stanowią trwały element lokalnych społeczności i prawdopodobnie mają dużą zdolność adaptacji do wpływów zewnętrznych. Wiejskie społeczności lokalne (najlepszy przykład to PK1K, dobry – PK4Z) ewidentnie zaadaptowały instytucję samorządu gminnego dla artykulacji własnych struktur interesu i tożsamościowych. W tym sensie mają one duże zdolności budowania wspólnoty, ale nie musi (choć może) się to wiązać z rozwojem kultury demokratycznej. Jednostką, w której dochodzi do wyboru struktur reprezentujących mieszkańców, jest bowiem gmina – szersza wobec tych wspólnot zbiorowość. Jeżeli wspólnoty lokalne (sołectwa/dzielnice) nie są nastawione na kooperację, lecz na rywalizację lub dominację (przy nierównej liczebności grup), to wyłaniane są słabe lub autorytarne samorządy.

Podsumowanie

1. Problem aktywizacji obywatelskiej oraz wpływu mieszkańców na sprawy lokalne. Wydaje się, że nie jest problemem to, czy prawo i procedury na poziomie lokalnym są skuteczne, czy też wadliwe. Jeżeli założymy, że ich działanie sprawdziło się w czasie ponad 30 lat samorządu gminnego, to obecny stan rzeczy oddaje dostosowanie tych reguł do sposobu funkcjonowania lokalnych społeczności w regionie, sytuacja i pozycja władz samorządowych zaś są wskaźnikiem efektywności tego dostosowania. Jest to zasadniczo ogólna diagnoza kultury demokratycznej, która w lokalnych warunkach Podkarpacia nabrała określonego kolorytu praw małych wspólnot terytorialnych (wiosek, dzielnic) do udziału w decyzjach. W stosunku do założenia prawnego, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 1.1 ustawy o samorządzie gminy), w praktyce społecznej jednostki partycypują w tej samorządowej wspólnocie poprzez wspólnoty wiejskie i dzielnicowe. Te wspólnoty z kolei roszczą sobie prawa do decydowania o gminie. Najczęściej przedmiotem zainteresowania wspólnot sąsiedzkich są decyzje, które ich bezpośrednio dotyczą. Oczywiście wspólnoty te mogą też artykułować swoje opinie dotyczące decyzji ogólnych, dotyczących gminy i/lub miasta.

Ów stan kultury demokratycznej zakorzenia się w następujących cechach obserwowanych w badaniach:

- a. W działaniach dotyczących spraw codziennych i lokalnych nie ujawnia się silna lokalna wspólnota, która obejmowałaby całość społeczności gminnej. Mieszkańcy wyraźniej są przypisani do mniejszych wspólnot terytorialnych i takie właśnie wspólnoty są silnymi społecznościami lokalnymi *per se*. W nich też (szczególnie na wsiach) pojawiają się tradycyjne organizacje, które są nośnikami tej kultury (ochotnicza straż pożarna, parafie, koła gospodyń). Praktyki samorządowe zasadniczo upodmiotowiły i wzmocniły te wspólnoty – a zatem wpisały je do uwidoczniającego się modelu kultury demokratycznej.
- b. Świadomość obywatelska najczęściej i najłatwiej ujawnia się w sytuacji sporu, konfliktu, naruszenia *status quo*. Można sądzić, że właśnie takie motywy mogą efektywnie budować poczucie więzi ze społecznością gminną, ale nie wydaje się, aby było to korzystne dla kultury demokratycznej traktowanej ogólnie, czyli, jak rozumiał np. Edward Shils (1994, s. 12), jako obywatelskość, z której „wynika przywiązanie do całości społeczeństwa, objawiające się w decyzjach i działaniach zmierzających do ochrony i pomnażania dobra całej społeczności”. Ta cecha decyduje raczej o wspomnianej skłonności koncentrowania się wspólnot wiejskich na decyzjach dotyczących ich bezpośrednio.
- c. Kultura demokratyczna i świadomość obywatelska są czymś zewnętrznym wobec sposobu myślenia większości w społecznościach lokalnych regionu. Rozsadnikami tych elementów są: lokalne elity (dawna inteligencja i ich rodziny) oraz osoby, które osiedlają się z ośrodków aglomeracyjnych. Wydaje się, że tylko ta druga kategoria efektywnie transmituje wzory aktywności obywatelskiej do wszystkich mieszkańców, choć bywa to przechwytywane przez spetryfikowane struktury samorządowe. Stare elity są nieefektywne w przekazywaniu wzorów zaangażowania, gdyż nadal to one pozostają depozytariuszem aktywności, bez jej upowszechnienia. Dlatego warto zastanowić się nad stworzeniem takich mechanizmów promowania kultury demokratycznej, które unie możliwiałyby „przechwycenie” tej promocji przez wąskie grupy lokalne. Jednocześnie w formach aktywności mieszkańców ujawniają się nowe zjawiska, które można postrzegać jako podstawę do transformacji pewnych wzorów kulturowych:
- a. Bardzo obiecująco – jako kanał komunikowania kultury demokratycznej oraz środków umożliwiający jej upowszechnianie – wyglądają media społecznościowe. Oczywiście w sytuacji, w której bardzo duże grupy

mieszkańców badanych społeczności są wykluczone cyfrowo, ich oddziaływanie jest ograniczone, jednak wydaje się, że w naszkicowanych tu warunkach funkcjonowania społeczności lokalnych działanie przeciw wykluczeniu cyfrowemu oraz promocja kultury demokratycznej przez media społecznościowe to najbardziej perspektywiczne rozwiązanie dla szerszej partycypacji obywatelskiej mieszkańców Podkarpacia.

- b. Czynnikiem mogącym istotnie wpływać na utrwalenie się kultury demokratycznej i postaw obywatelskich jest młodzież jako grupa, która wprowadza nowe rozwiązania do starych struktur organizacyjnych i jest przyzwyczajona do bardziej horyzontalnych form organizacji społecznej.

2. Definiowanie kultury demokratycznej. Kultura demokratyczna w badanych miejscowościach jest obecnie redefiniowana. Rozmówcy bardzo konkretnie definiują ją jako: szacunek do prawa, rozagę w jego становieniu, wolność wypowiedzi, a na poziomie lokalnym niezależność samorządu od partii politycznych oraz kompetencje. Ale kultura demokratyczna to także zdolność do wpływu obywateli na władze lokalne. W wymiarze praktyk lokalnych pojawiają się zupełnie inne perspektywy, które pokazują swoisty dualizm lub prawdopodobnie transformację tej kultury. Po pierwsze, jest to perspektywa aktywistyczno-demokratyczna, która łączy zaangażowanie na rzecz interesów/potrzeb zbioru jednostek (najczęściej małych wspólnot lokalnych) oraz wsparcie tych, którzy sami swoich potrzeb nie mogą zabezpieczyć (osoby wykluczone społecznie, uchodźcy). Te formy zaangażowania można zidentyfikować jako przynależne do nowego rozumienia społeczeństwa obywatelskiego, postulowanego przez Alaina Touraine'a (2011, s. 232). Zdaniem tego autora ta nowa forma organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma cechować się doraźną mobilizacją, brakiem masowości, ale też skutecznością w wywieraniu nacisku na władze na rzecz realizacji praw podmiotu. Wciąż jednak jest to kultura niezakorzeniona masowo w społecznościach lokalnych, lecz odnosząca się do opisanych już grup mniejszościowych (elit lokalnych, przyjezdnych, młodych). Nowoczesne wzory kultury demokratycznej są widoczne, lecz nie powszechne. Drugą perspektywą są tradycyjne praktyki wspólnotowe. One też nie pojawiają się na co dzień, lecz silnie mobilizują ludzi do ruchów sprzeciwu oraz są podstawą rytuałów odświętności w badanych gminach.

3. Wpływ mieszkańców na procesy decyzyjne. Procesy decyzyjne w badanych społecznościach wydają się mało transparentne i są wypadkową wielu czynników ponadlokalnych, lokalnych (w tym związanych z działaniami

i interesem władz) oraz sublokalnych (mobilizacji wspólnot terytorialnych). Wiąże się to z tym, że kompletne spektrum procesów decyzyjnych na terenie gminy składa się z dziedzin, które są np.: (1) kluczowe dla samorządu (więc decyduje o tym samorząd: edukacja, inwestycje, zmiany administracyjne), (2) wyłączone z procesów decyzyjnych samorządu (dobrym przykładem są tu inwestycje drogowe), które zależą od władz ponadlokalnych, i (3) są uznawane za drugoplanowe i przez to oddawane do decyzji mieszkańców.

W przypadku inwestycji gminnych, czy też podobnych do nich zmian administracyjnych, mieszkańcy mają sposoby, by wpływać na takie decyzje. Są to ruchy protestu (NIMBY), które trudno traktować jako prorozwojowe i wzmacniające kulturę demokratyczną.

W przypadku decyzji dotyczących zaspokajania nowych potrzeb lub wsparcia wykluczonych jest tu więcej samoorganizacji danych grup. Decyzje wspierające takie inicjatywy przynależą już do władz, a zatem aktywności te nie są uruchamiane zgodnie z logiką wywierania wpływu na władze. Dzieje się tak niezależnie od tego, że takie inicjatywy stanowią potem składową polityki lokalnej.

Jak widać, kwestie wpływu na decyzje władz lokalnych są bardzo ściśle związane z wyróżnionymi rodzajami mobilizacji społecznej:

1. mobilizowaniem się przy naruszeniu interesu grupowego (**zagrożenie realizacji potrzeby / status quo**),
2. mobilizacją wokół **artykulacji potrzeby lokalnej** manifestującej się z reguły przez organizację wydarzeń czy akcji.

Jedynie drugi z tych typów mobilizacji nich może być interpretowany jako rozbudzający świadomość obywatelską, choć zasadniczo dotyczy niewielkich grup mieszkańców, o wyraźnym profilu środowiskowym (osoby wykształcone, młode lub nowo przybyłe). Budowanie kultury demokratycznej nie idzie tu w parze ze skutecznością wpływu na decyzje władz. To raczej wzbudzanie emocji jest czynnikiem, który zapewnia skuteczność mobilizacji, emocje zaś bardziej wiążą się z pierwszym rodzajem mobilizacji.

4. Szanse i bariery rozwoju kultury demokratycznej na szczeblu lokalnym. Możliwe, że na perspektywy rozwoju kultury demokratycznej w takich tradycyjnych społecznościach jak badane na Podkarpaciu gminy trzeba spojrzeć nieszablonowo. Przede wszystkim wynika to z faktu, że istotną barierą rozwoju jest tam sytuacja społeczno-ekonomiczna tych zbiorowości, którą warunkują procesy demograficzne. Społecznościom tym trudno będzie utrzymać zasoby ludzkie – nawet w warunkach, kiedy są to wiejskie społeczności aglomeracyjne z obszaru funkcjonalnego stolicy regionu. Badania

ogólnopolskie z 2017 r.⁴ wskazywały, że problemy społeczno-demograficzne powiązane są z utratą funkcji ekonomicznych i kulturowych przez miasta średnie w Polsce, a uwzględnione w naszym badaniu miasta subregionalne znajdowały się u góry stawki miast zagrożonych zapaścią społeczną. Nasze badanie pokazuje, że sytuacja małych miast i wsi jest jeszcze trudniejsza. Można uznać, że jest to wyzwanie cywilizacyjne regionów peryferyjnych w Polsce. W tych lokalizacjach ma ono znaczący wpływ także na kulturę demokratyczną. Choć badane społeczności cechują silne tradycje samoorganizacji, co potwierdza się na poziomie społeczności wiejskich, to wydaje się, że ów endogenny potencjał został już wykorzystany w procesie budowania struktur samorządowych i obecnie domaga się poważnego przekształcenia. Wiązałoby się to bezpośrednio z cechami lokalnej kultury demokratycznej, która przekształciła się w system kooperatywnych lub konfliktowych sieci interesów sublokalnych zabezpieczonych przez rozwiązania prawne zorientowane na samorządność. Problematiczną kwestią jest to, na ile przekształcenia aktywności społecznej i kultury demokratycznej mogą ponownie dokonać się endogenne, na ile zaś potrzebują impulsów zewnętrznych. Nowe sposoby aktywności w badanych lokalizacjach są jednocześnie bardzo widoczne i mało umasowione. Wydaje się, że już samo istnienie takich form samoorganizacji mieszkańców w mediach społecznościowych oraz akcyjnej mobilizacji jest nową cechą badanych społeczności, która stanowi główny czynnik prorozwojowy. Przykład bardzo powszechnego (akcyjnego) wsparcia dla uchodźców z Ukrainy we wszystkich badanych lokalizacjach pokazuje, że ma on potencjał upowszechnienia pewnych zachowań prospołecznych. Widać tu także to, że wszystkie obserwowane sposoby aktywności i mobilizacji przez media społecznościowe (powstawanie towarzystw sportowych, projektów na rzecz turystyki, wymiana informacji lokalnych, organizacja akcji lokalnych i/lub ekologicznych) mają istotny potencjał do upowszechniania działań na rzecz innych (wykluczonych) jako masowej mobilizacji. Wydaje się, że podobnie mogą działać przy artykulacji potrzeb własnych szerokiej społeczności, choć materiał nie dostarczył takich danych.

Jeżeli potraktujemy ten rodzaj aktywności – wspartej zresztą na istotnych nowych (nowo-starych) więziach społecznych – jako główną szansę rozwoju kultury demokratycznej, to wyzwaniem, które moim zdaniem pozostaje do praktycznego podjęcia, jest przekroczenie granic wąskich grup społecznych, które korzystają z tych form aktywności.

⁴ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/122-miast-srednich-tracacych-funkcje-spoeczno-gospodarcze> [dostęp: 30.08.2022].

5. Rola więzi społecznych. Ocena znaczenia więzi społecznych dla aktywizacji obywatelskiej, także w formie identyfikacji i artykulacji interesów grupowych. We wszystkich sposobach mobilizacji społecznej siła, przebieg i zakres mobilizacji bardzo wyraźnie zależą od charakteru więzi. Dwa wyróżnione typu więzi to:

- a. **typ wieloaspektowej transformacji więzi lokalnych** przejawiający się w tym, że: (1) znajomi w grupie powiązani są terytorialną więzią społeczną, (2) znajomości te przekształcane są w różnego rodzaju ruchy i organizacje – sportowe, krajoznawcze, młodzieżowe – a organizacje formułują własne cele, (3) znacząca jest w nich rola komunikacji za pomocą mediów społecznościowych, dokąd przenosi się wiele treści określających działanie tych organizacji, (4) aktywność organizacji ma charakter akcyjny/wydarzeniowy, który doraźnie zmobilizuje określoną liczbę organizacji i jednostek,
- b. **typ utrwalania lokalnych silnych więzi**, w którym (1) „lokalność” tych więzi jest bardzo wąska terytorialnie, (2) wspierają się one na ośrodkach instytucjonalnych – parafiach i OSP, które mają zasoby ludzkie i materialne, (3) samorząd i jego instytucje wydają się nadbudowane na tych ośrodkach instytucjonalnych, które mają wobec samorządu charakter podstawowy.

Można powiedzieć, że te typy więzi przede wszystkim określają sposób, w jaki jednostki angażują się społecznie i jak identyfikują swoje interesy. Można domniemywać, że jest to czynnik, który powoduje, że możliwości kształtowania zewnętrznego, instytucjonalnego wymiaru kultury obywatelskiej są bardzo ograniczone. To raczej lokalne więzi zdają się kształtować instytucje samorządowe. Wpływ ten widać przede wszystkim z perspektywy wewnątrzgminnej – relacji pomiędzy różnymi aktorami lokalnymi.

Bibliografia

- Alexander, J. (2009). Pragmatyka kulturowa. Performanse społeczne między rytuałem a strategią. W: A. Manterys i J. Mucha (red.), *Nowe perspektywy teorii socjologicznej* (s. 467–524). Kraków: Nomos.
- Appaduraj, A. (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimension of Globalisation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Biernacka, M. (1974). *Kształtowanie się nowej społeczności wiejskiej w Bieszczadach*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Ossolineum.
- Bartkowski, J. (2003). *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*. Warszawa: Wyd. Akademickie Żak.

- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Malden-Oxford: Blackwell Publishers.
- Hoff, J. (1992). *Spółeczność małego miasta galicyjskiego w dobie autonomii*. Rzeszów: Wyd. WSP.
- Hoff, J. (2005). *Mieszkańcy małych miast Galicji Wschodniej w okresie autonomicznym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Gendźwiłł, A. (2024). *Przywództwo lokalne i formy kontroli nad lokalnymi zasobami. Koncepcje, problemy, pytania* (w niniejszym tomie).
- Kempny, M. (2004). „Kultura lokalna” w świecie kulturowych hybryd. *Kultura Współczesna*, 4(42), s. 64–83.
- Kurczewska, J. (2003a). Dwie ideologie lokalności z narodem w tle. *Kultura i Społeczeństwo*, XLVII, 3, s. 131–147.
- Kurczewska, J. (2003b). Patron vs. partner. Skoczów, Węgrów and Września. W: J. Kurczewski *et al.* (red.), *Civil Society in Poland*. Warszawa: Center For Social Research IASS Warsaw University.
- Kurczewska, J., Kempny, M., Bojar, H. (1998). Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji – w poszukiwaniu korzeni demokracji. *Studia Socjologiczne*, 2, s. 88–109.
- Lewicki, M. (2024). *Grupy interesu na poziomie lokalnym – powstawanie, artykulacja, znaczenie dla rozwoju Community Capacity Building* (w niniejszym tomie).
- Mandes, S. (2024). *Formowanie się więzi społecznych i charakter powiązań* (w niniejszym tomie).
- Pobłocki, K. (2024). *Mobilizacja* (w niniejszym tomie).
- Serwis Samorządowy PAP, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/122-miast-srednich-tracacych-funkcje-spoeczno-gospodarcze> [dostęp: 30.08.2022]
- Stopa, M. (2008). „My” lokalne – „my” regionalne. Granice społecznych światów mieszkańców województwa podkarpackiego. *Pogranicze. Studia Społeczne*, XIII.
- Sulikowska-Dejena, A. (2020). Dwie narracje o tożsamości Sanoka. W: W. Doliński, D. Wojakowski (red.), *Teksty – obrazy – performanse. Zapisy doświadczeń i doświadczenie zapisu* (s. 111–130). Kraków: Wydawnictwa AGH.
- Swianiewicz, P., Klimska, U. (2003). Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(14).
- Gąsior-Niemiec, A. (2006). Galicja na Podkarpaciu, czyli o lokalnej niefortunności tradycji. W: J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu* (s. 390–412). Warszawa: Wyd. IFiS PAN.
- Shils, E. (1994). Co to jest społeczeństwo obywatelskie?. W: K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Touraine, A. (2011). *Mysleć inaczej*. Warszawa: PiW.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN.
- Wojakowski, D. (2008). *Projektowanie lokalności. Na przykładzie Pilzna i Zagórza*. W: J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego* (s. 239–259). Warszawa: Wyd. IFiS PAN.
- Wojakowski, D. (2017). Święto miasta jako spektakl kulturowy. W: M. Drzonek, M. Musiał-Karg, A. Wołek (red.), *Ćwierć wieku polityki lokalnej w Europie Środkowo-Wschodniej* (s. 113–130). Kraków: WAM.
- Wojakowski, D. (2022). Borderland organizations: creating the idea of a borderland in eastern Poland. *Polish Sociological Review*, 1(217), 23–43.

Mikołaj Lewicki

ROZDZIAŁ 8

Raport regionalny z badania terenowego w województwie pomorskim

Wstęp

Badania przeprowadzone w regionie pomorskim miały na celu wskazanie czynników kluczowych dla aktywizacji mieszkańców. Zespół badawczy¹ obserwował i pytał o szeroko rozumianą aktywność, dzięki czemu możliwe było przekroczenie takiej definicji, która sprowadza aktywność obywatelską do efektywności mechanizmów konsultacji czy innego włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji w samorządzie tudzież zaangażowania w działalność organizacji pozarządowych. Jednym z podstawowych ustaleń analizy jest to, że kapitał społeczny oraz aktywność organizacji pozarządowych, a więc to, na czym dotychczas się koncentrowano, nie implikuje zdolności wspólnotowych mieszkańców ani ich aktywności w procesach politycznych.

Przebieg badań

Badania w województwie pomorskim zostały przeprowadzone w okresie od maja do lipca 2022 r. Odbyły się w ośmiu gminach – społecznościach lokalnych o różnym charakterze i z różnymi konfiguracjami decydentów. W czterech z nich wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci pełnili swoje funkcje przynajmniej dwie kadencje. W pozostałych władzami byli politycy wybrani w ostatnich wyborach samorządowych w 2018 r. Podział ten miał problematyzować

¹ Zespół badawczy stanowili: Jan Cieplak, Maciej Duklewski, Camill Trepka oraz autor niniejszego tekstu.

dynamikę życia politycznego i mobilizacji lokalnej społeczności, a właściwie – elektoratu w układzie, w którym pojawia się konkurent dla rządzącego oraz dochodzi do zmiany lub utrzymania dotychczasowego sposobu rządzenia. Zależało nam zarówno na uchwyceniu mechanizmów, które odpowiadają za reprodukcję porządku politycznego, jak i tych, które go zmieniają. Z jednej strony wprost dotyczyło to kwestii przywództwa politycznego w samorządach, z drugiej – potencjału mobilizacji społeczności lokalnej do identyfikacji i poparcia dla lokalnych środowisk politycznych, które mogłyby wprowadzić zmiany. Szczególnie chodziło o przyjrzenie się „pasom transmisyjnym” między potrzebami mieszkańców a działaniem samorządu. Interesowały nas relacje między samorządem a mieszkańcami, zarówno w odniesieniu do formalnych narzędzi, istniejących po to, by zwiększać wpływ mieszkańców na proces decyzyjny (konsultacje, oddolne inicjatywy, budżety partycypacyjne, artikulacja stanowisk podczas sesji rady gmin, udział w relatywnie zrytualizowanych wydarzeniach i inicjatywach lokalnych), jak i tych nieformalnych (mobilizacja mieszkańców wokół bieżących spraw, np. lokalne protesty przeciwko decyzji władz). Obserwacje i wywiady pogłębione pozwoliły lepiej zrozumieć zarówno postawy przedstawicieli rozmaitych instytucji lokalnych, samorządu, jak i mieszkańców. W przypadku organizacji lokalnych w doborze respondentów i respondentek kierowaliśmy się przede wszystkim ich aktywnością publiczną, zidentyfikowaną we wcześniejszej fazie badań (*desk research* oraz wywiady).

W każdej gminie zostały przeprowadzone minimum cztery wywiady z mieszkańcami lub przedstawicielami samorządu oraz wywiady grupowe, odpowiednio z radnymi albo mieszkańcami. Zależało nam na doborze reprezentującym lokalne zróżnicowanie polityczne bądź społeczne. Możliwość organizacji wspólnych wywiadów grup samorządowców okazała się w niektórych przypadkach ograniczona – radni nie stawiali się na umówione spotkania lub rezygnowali w ostatniej chwili. W przypadku paru gmin zdecydowaliśmy się na serię wywiadów indywidualnych ze stroną samorządową oraz – w jednym przypadku – ze stroną mieszkańców.

Badane gminy różniły się nie tylko dominującą funkcją gospodarczo-społeczną, wielkością oraz trwałością władzy. Staraliśmy się także oddać zróżnicowanie subregionalne Pomorza, prowadząc badania, w których widoczne będą tradycja i dziedzictwo lokalne. Wybrane gminy okazały się dobrze reprezentować szereg węzłowych kwestii poruszanych w analizach (zawartych w rozdziałach 2–5), w tym przede wszystkim kwestie:

- » dynamiki przywództwa (prezydencjalizacji samorządów),
- » formowania się protestów, mobilizacji oraz artikulacji oczekiwań wobec samorządu,

- » demobilizacji społecznej,
- » znaczenia procesów formowania więzi (np. tradycji i kontekstu kulturowego, stopnia „zasiedziałości” społeczności) dla tworzenia się „reżimów obywatelstwa”,
- » identyfikacji interesów grupowych oraz funkcjonowania klientelizmu,
- » funkcjonowania obecnych już mechanizmów, które miały zwiększać udział mieszkańców w procesach konsultacji i decyzji samorządów.

Informacje o badanym regionie

Pomorskie jest regionem o silnym zróżnicowaniu kulturowym. Posiada wyraźny ośrodek metropolitalny, subregiony o wyartykułowanej tożsamości (Kaszuby, Kociewie, Żuławy, Bory Tucholskie) oraz tradycję aktywizacji obywatelskiej w postaci dziedzictwa NSZZ „Solidarność”. W prezentacjach urzędów samorządowych (marszałkowskiego, miejskich) wskazuje się na ponadprzeciętną aktywność mieszkańców Pomorza, manifestującą się wyższą frekwencją wyborczą, jednym z najwyższych odsetków organizacji pożytku publicznego w Polsce, relatywnie rozbudowaną współpracą instytucjonalną organizacji pozarządowych na poziomie całego województwa (przede wszystkim w postaci Pomorskiego Forum Organizacji Pozarządowych), a także współpracą międzysektorową w ramach lokalnych grup działania, obejmującą obszar całego województwa (FEP 2022, Program Współpracy 2015). Populacja województwa jest relatywnie młoda, raczej zamożna, o podobnym poziomie wykształcenia co średnia dla całej Polski, lecz z nieco wyższym odsetkiem osób z wykształceniem wyższym oraz średnim ogólnokształcącym.

Ważna w tym kontekście jest socjogeneza podziałów społecznych i kulturowych regionu. Wiek XX to okres zmian politycznych i administracyjnych oraz wielkich ruchów migracyjnych związanych z przesuwaniem się granic państw i regionów. Według Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego społeczno-kulturowe skutki tych procesów są wyraźne:

W ich wyniku doszło przede wszystkim do zderzenia kulturowego, choć stopień jego intensywności był zróżnicowany. Wynikało to stąd, że obok siebie występowały powiaty „stare” i „nowe”. W tych pierwszych w wielu gminach ruch ludności był bardzo niewielki, a mieszkańców charakteryzowała stabilność osadnicza, trwałość relacji społecznych oraz poczucie zakorzenienia. W tych drugich były gminy, gdzie doszło do 100% wymiany ludności. [...] Niemal każda miejscowość w nich miała inny profil osadniczy, odmienny charakter kulturowy oraz specyficzną sieć relacji społecznych (Obracht-Prondzyński *et al.* 2016, s. 10).

Dlatego też socjologowie proponują, by mówić o „wieloregionalności” Pomorza. Według Obrachta-Prondzyńskiego i Zbieranka lokalne dziedzictwo kulturowe jest dźwignią rozwojową w regionie, tworzącą przestrzeń obywatelskiego zaangażowania poprzez rekonstrukcję – „wynalezienie” – tradycji, symboli, a często także materialnego dziedzictwa (sub)regionu. Symboliczne dziedzictwo pozwala na budowanie pomostów między społecznościami, a także wewnątrz nich, wytwarzając kolektywne mechanizmy koordynacji (Obracht-Prondzyński, Zbieranek 2017, s. 160–162).

Ze względu na rozwój gospodarczy i uwarunkowania geograficzne Trójmiasto przyciąga i stanowi centrum nie tylko dla województwa pomorskiego, ale także warmińsko-mazurskiego, częściowo kujawsko-pomorskiego oraz zachodniopomorskiego. Proces ten jest oceniany raczej pozytywnie, choć również jako wyzwanie (FEP 2022). Miasta i gminy w bezpośrednim sąsiedztwie metropolii były i są niejako zdeterminowane przez MOF (Metropolitalny Obszar Funkcjonalny; Śleszyński 2016). Wśród badanych gmin przynajmniej trzy były silnie powiązane z Trójmiastem, zarówno funkcjonalnie i gospodarczo, jak i kulturowo – metropolia stanowiła punkt odniesienia dla lokalnego życia (nawet jeśli samo życie w metropolii odrzucano).

W podregionach o wysokim odsetku dzietności migracja wewnętrzna pozostaje na niskim poziomie, natomiast w metropoliach niższej dzietności towarzyszą wyższa migracja wewnętrzna oraz napływ imigrantów i uchodźców. Intensywny proces metropolizacji nie jest zatem równoznaczny z „pustynnieniem” subregionów peryferyjnych. W porównaniu z graniczącymi województwami, warmińsko-mazurskim czy zachodniopomorskim, Pomorskie ma obecnie lepszą perspektywę demograficzną, co wiąże się nie tylko ze znacznie słabszym wyludnianiem dotychczasowych obszarów wiejskich czy przemysłowych miast, ale także dzietnością, sugerującą, że Pomorze oferuje wyższą jakość życia.

Pod względem ekonomicznym (przede wszystkim jeśli chodzi o dochody mieszkańców) Pomorze należy do najbardziej rozwiniętych województw w Polsce. Średnie zaciemniają jednak ogromne zróżnicowanie poszczególnych gmin, czego wyrazem jest relatywnie wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem.

Wskaźniki kapitału społecznego dają podobny obraz: w powiatach, w których warunki życia rosną, pojawia się więcej zaangażowania społecznego mieszkańców, zaś w uboższych – zaangażowanie spada. Zaufanie jest raczej przypisane osobom niż instytucjom. Pomorze należy do województw, w których ludzie są zadowoleni z demokracji, ale zarazem na poziomie lokalnym niezbyt aktywnie

korzystają z jej podstawowego narzędzia – głosowania. Ich aktywność społeczna ma raczej charakter nieformalny i silnie powiązany z własnymi sieciami społecznymi (Obracht-Prondzyński *et al.* 2016, s. 203).

Analiza danych skłoniła wspomnianych badaczy do stwierdzenia, że na Pomorzu mamy do czynienia ze wzrostem obojętności dla dobra wspólnego wśród młodych, niezbyt wysokim szacunkiem do reguł społecznych (jak np. płacenie podatków, potępienie dla jazdy bez biletu itd.), choć nie niższym niż w pozostałych regionach. Zarazem jednak aktywność w organizacjach pozarządowych oraz poziom zaufania do relacji interpersonalnych wskazują, że w Pomorskiem widać siłę więzi nieformalnych, osobowych, słabiej zaś – zaufanie i szacunek do instytucji społecznych. Jak podsumowują autorzy opracowania:

Jeśli chodzi o podejmowanie różnego typu aktywności na rzecz społeczności lokalnej w ostatnich 2–3 latach, widać, że wskaźnik ten jest na Pomorzu relatywnie niski i oscyluje wokół kilkunastu procent (podobnie jak w innych regionach w Polsce). Udział osób angażujących się w życie społeczności lokalnej utrzymuje się na stabilnym poziomie. In plus wyróżnia się w tym aspekcie podregion gdański (z wykluczeniem aglomeracji trójmiejskiej) (Obracht-Prondzyński 2017, s. 210).

Niniejsze badania dotyczyły społeczności, w których partycypacja polityczna (udział w wyborach) jest relatywnie wysoka w skali województwa, a samo województwo nie odbiega pod tym względem od reszty Polski. Źródeł aktywizacji poszukiwano w kulturowej tożsamości, ponieważ wyższa aktywność obejmowała gminy „kaszubskie”, jednak badania takiej zależności nie potwierdziły.

Kontekst społeczny i polityczny badanego regionu

Głosujące na opozycję z lat 2015–2022 Pomorze uważa się powszechnie za kolebkę polskiego liberalizmu, a w wizerunku i deklaracjach władarzy przewijają się elementy progresywnej polityki miejskiej, afirmującej różnorodność czy wielokulturowość. Pomorze przeciwstawiało się często decyzjom rządu w latach 2015–2022 oraz planom centralizacyjnym państwa, odbierającym autonomię samorządom. Tymczasem w samorządach na ogół – a w badanych gminach wyłącznie – dominują lokalne ugrupowania, które nie są związane ani formalnie, ani nieformalnie z ogólnopolskimi partiami. Ugrupowania,

w ramach których liderzy wspierają partycypację i rozwój lokalnej demokracji, z jednej strony są dowodem na decentralizację, z drugiej nie jest to jednoznaczne z ich „progresywnością”.

Lokalna kultura polityczna różni się więc od wizerunku kreowanego na poziomie całego regionu. W lokalnej polityczności pojawiają się ugrupowania lub komitety wyborcze włodarzy, względnie – ich konkurentów. Choć na poziomie ogólnopolskim w polityce pojawiają się projekty partii i ugrupowań odwołujących się do etykiety ruchu społecznego, które identyfikują się szczególnie mocno z określoną grupą społeczną (np. przedsiębiorcami, rolnikami, kobietami), na poziomie samorządowym, przynajmniej na Pomorzu, takich inicjatyw nie widać. Zgodnie z tezą Dariusza Wojakowskiego [w niniejszym tomie] można by więc uznać, że na Pomorzu identyfikacja polityczna jest silniejsza wokół terytorium aniżeli wokół grupy społecznej czy interesu zbiorowego.

Pomorze – co zresztą widać w dokumentach określających strategię metropolii, większych miast i województwa – przeszło z sukcesem transformację opartą na modelu „cieplej wody w kranie”, czyli poprzez modernizację podstawowej infrastruktury publicznej (dróg, wodociągów, kanalizacji) oraz infrastruktury związanej z usługami publicznymi (budynków, parków, dworców itd.) (SWRP 2022, FEP 2022). Proces ten zapewnił szeroki dostęp do najbardziej podstawowych usług publicznych oraz rozpowszechniony standard zamieszkiwania. Można by sądzić, że wraz z upływem czasu taki model modernizacji się wyczerpie, a związane z nim pokolenie polityków i lokalnych działaczy ustąpi miejsca nowemu. Strategiczne dokumenty samorządu pomorskiego identyfikują wyzwania rozwojowe, takie jak zmiany klimatyczne czy fale migracji; podkreśla się, że zmiany w szeroko pojętej infrastrukturze gospodarczej i społecznej wymagać będą udziału mieszkańców, a także zmiany ich postaw i zachowań. Głosy badanych, przede wszystkim radnych, wskazują jednak, że punktem odniesienia na poziomie lokalnym pozostają wciąż, mówiąc metaforycznie, chodniki, drogi i wodociągi. Może to z jednej strony obrazować różnicę między centrum a peryferiami regionu (Obracht-Prondzyński, Zbieranek 2018; Jacyno, Kukołowicz, Lewicki 2018), ale z drugiej – wskazywać na zupełnie inne horyzonty myślenia o rozwoju społecznym i lokalnym, a także o tym, jaką funkcję pełni w nim aktywność lokalnej społeczności.

Więzi jako źródło potencjału wspólnotowości

Więzi społeczne rozumiem tu jako relacje autonomiczne wobec władzy, które odwołują się do znaczenia „my”, tj. współdzielonej tożsamości opartej na kategoriach etnicznych, kulturowych bądź politycznych. Sławomir Mandes wskazuje na ich dwa zasadnicze wymiary [w niniejszym tomie]: **poczucie tożsamości** oraz **poczucie odrębności**.

Badania na Pomorzu sprowokowały do postawienia dwóch roboczych tez. Pierwsza z nich mówi o tym, że reprezentacje społeczne „my” powstają w ramach bardziej lub mniej zinstytucjonalizowanego procesu, w którym specyfika instytucji współokreśla treść społecznej reprezentacji. A zatem dla więzi znaczenie mają nie tylko świadomość społeczna i działania kierowane ową świadomością, ale także ogół sformalizowanych praktyk i norm. Dlatego też, analizując formowanie więzi, zwracam uwagę na sformalizowane procesy instytucjonalizacji. Rozumiem przez to procesy, w których więzi mogą powstawać zarówno w ramach np. działalności organizacji pozarządowej, której członkowie mają wyraźnie określoną tożsamość kolektywną (np. seniorzy, sportowcy, gospodynie wiejskie), jak i poprzez mobilizację, związaną np. z lokalnym protestem. Druga teza głosi, że zbiorowe „my” nie tylko integruje społeczność, ale także wyznacza jej nadrzędność wobec perspektywy jednostkowej, nie tyle w odniesieniu do abstrakcyjnego dobra ogółu, ile raczej konkretnego dobra kolektywu. Cele i wartości wspólnych działań będą określane z perspektywy relatywnie dobrze zdefiniowanej zbiorowości – np. sąsiadów, członków klubu sportowego, seniorów. Druga teza zwraca uwagę na to, że proces budowania więzi obejmujących i integrujących **całą społeczność** to *de facto* proces ścierania się rozmaitych reprezentacji „my”, który nigdy nie osiąga równowagi. Ewentualne reprezentacje całej społeczności i wspólnego dobra (wspólnego interesu) są raczej wynikiem ścierania się bardziej lokalnych i partykularnych reprezentacji „my” niż podzielanym przez całą społeczność imaginariem tego, czym jej dobro wspólne jest.

Społeczności wiejskie

Jak wskazuje Mandes [w niniejszym tomie], o współcześnie tworzonych więziach w wiejskich społecznościach lokalnych wiadomo niewiele ponad to, na co wskazali klasycy: więzi osobiste, oparte na silnej, podzielanej tożsamości kolektywnej, z silnym przywiązaniem do tradycji, jasno wyznaczoną granicą między „swoimi” a „obcymi”, awersją do nowości oraz

rytualizacją życia zbiorowego to ich najważniejsze cechy (Tönnies 1975). Badania i analizy wskazują na wyraźny związek etosu i imaginarium pracy rolnika z tożsamością zbiorową (Bukraba-Rylska 2018; Halamska 2008). Wiadomo jednak, że po roku 1989 w wyniku transformacji rolnictwa, jego urynkowania, coraz większego uprzemysłowienia, przemian demograficznych i migracji oraz procesów suburbanizacji społeczności tego typu uległy radykalnym przekształceniom, a rolnicy przestają być dominującą grupą społeczną. Procesy te dotyczą także badanych gmin o charakterze wiejskim lub częściowo wiejskim.

W społecznościach wiejskich słabną także więzi charakterystyczne dla społeczności chłopskich: nie ma już silnego wartościowania małej ojczyzny wokół symboliki rolnictwa, ziemi i pracy na roli. Jednocześnie nie pojawia się konkurencyjne, jednolite i uniwersalne wyobrażenie wspólnoty lokalnej. Zastępuje ją szereg relatywnie autonomicznych identyfikacji sąsiedzkich społeczności, względnie – poszczególnych wsi, których mieszkańcy są ze sobą powiązani przede wszystkim osobistą znajomością. Ze wsi wyjeżdżają kolejne pokolenia mieszkańców „osiadłych”, natomiast pojawiają się mieszkańcy, którzy zupełnie nie identyfikują się z imaginarium wiejskiej społeczności skupionej wokół pracy rolnika. Dotychczasowa tradycja i dziedzictwo materialne przestają adekwatnie opisywać relacje między mieszkańcami. Powstaje tym samym „puste miejsce”: przestrzeń symboliczna, której zagospodarowanie mogłoby połączyć na nowo mieszkańców, dostarczając im wspólną tożsamość. Studium przypadku PM3Z-M wskazuje, że aktywność mieszkańców może sprzyjać ponownemu „wynalezieniu” lokalnej tradycji:

To jest taki też region, w którym ta tożsamość lokalna na przykład, ona cały czas się buduje. To nie jest tak, że ona jest silna, że jest jakby całkowicie ukształtowana. To wynika ze specyfiki. 1945 rok całkowicie wymienił tutaj społeczność i ta ludność, która tutaj napływa, musi poszukiwać jakichś fundamentów, żeby zbudować tę tożsamość współczesną. Teraz pytanie, o co ją będziemy budować. Mierzeja bardzo mocno buduje tożsamość, jeżeli chodzi właśnie o turystykę nadmorską (PM3Z-M).

W jednej z badanych gmin przybywa mieszkańców trudniących się pracą w sektorze turystyki, pracujących w innych miejscowościach lub prowadzących rolniczą działalność gospodarczą na inną skalę i w innym reżimie, niż narzucał niegdyś PG bądź małe gospodarstwo. W innej gminie, PM3K-M, zaczynają dominować inwestycje przemysłowe i handlowe. W gminie PM1Z-M postępuje proces suburbanizacji, włączania społeczności w sferę bezpośredniego oddziaływania rozwoju metropolii.

W jednej ze wsi gminy PM3Z-M działa potomek chłopskiej rodziny, który w ramach hobby robi zdjęcia i produkuje filmy poświęcone popularnemu serialowi wojennemu, realizowanemu na terenach tej gminy w okresie PRL-u. Powstają związane z serialem miejsca pamięci. Gmina słynie jednak z ikonografii miejsca pamięci innego typu – miejsca wojennej kaźni. Stojąca w opozycji serialowa ikonografia, wytwarzająca nowe obyczaje (np. nawiązujące do serialu wydarzenia), umożliwia zachowanie pamięci o dziedzictwie wojennym, ale w sposób bardziej sprzyjający integracji i być może osławiający z trudną przeszłością. Społeczność lokalna gminy buduje więc własną opowieść o dziedzictwie.

Wyzwaniem, o którym mówią sami mieszkańcy, jest to, że tylko część spośród nich to ludność osiadła od wielu pokoleń – większość stanowią przesiadłeńcy. Mimo to opozycyjna kategorie „swojak” – „przyjezdny” są dobrze zakorzenione w lokalnym imaginarium. Wraz z rozwojem turystyki, pojawianiem się nowych mieszkańców i prywatnych inwestycji ten podział zdaje się słabnąć, niemniej może także służyć do konserwacji lokalnego układu władzy. „Osiedli” są bardziej zmobilizowani – częściej głosują, relacje między nimi odzwierciedlają się także w nieformalnej aktywności społecznej. Więzy tworzone w lokalnej społeczności mogą wzmocnić relatywne zamknięcie jej trzonu wokół „osiedłych”, broniących własnych interesów, dystrybucji lokalnych zasobów, pozostałości wiejskiej wspólnoty. Ale możliwy jest także dalszy proces tworzenia lokalnej, bardziej inkluzywnej tożsamości, w której „wynajdywana” tradycja pozwoli na identyfikację przyjezdnych ze społecznością². Mobilizując na tworzenie tej lokalnej tożsamości wpłynął niewielkiej skali protest mieszkańców wobec intensywnego, degradującego wykorzystania dróg lokalnych podczas prowadzenia ogólnopolskiej inwestycji wiążącej się z przejazdami ciężkiego sprzętu i ciężarówek.

Dotychczasowy brak jednego dominującego ugrupowania politycznego, „betonującego” lokalną scenę polityczną, sprzyja tworzeniu bardziej lokalnej polityczności, która współgrałaby z formowaniem nowych więzi.

Wójt nie stworzył sobie grupy radnych, która po prostu, jak by można powiedzieć, będzie na jego zawołanie. My się cały czas ścieramy z wójtem, niekiedy się i pokłócimy, ale on jest człowiekiem, który stara się to wszystko budować... Budować tę wspólnotę (PMFS_2M).

² „Wynajdywanie tradycji” to pojęcie stworzone przez Erica Hobsbawma i Terence’a Rangera, wskazujące na procesy, w których już zmodernizowane społeczności budują swoją współczesną tożsamość, odnosząc się twórczo do własnego dziedzictwa, selekcyjnie z historii wybrane elementy i niejednokrotnie traktując je jako „odwieczną tradycję” (Hobsbawm, Ranger 2008).

Kluczowe znaczenie ma też postawa wójta. Jego otwartość na rozmowę i porozumienie wynika z osobistego przekonania o wadze integracji mieszkańców. Ponadto w przypadku analizowanej społeczności ogromne znaczenie mają nieformalne więzi między „osiadłymi” mieszkańcami. Są oni bardziej aktywni, zaangażowani w lokalną infrastrukturę społeczną – organizacje pozarządowe, na czele z OSP oraz środowiskiem aktywnych seniorów, wspólnotą wiernych w lokalnej parafii. Brak silnej kulturowej tożsamości i wielopokoleniowych więzi w tym przypadku okazuje się wyzwaniem integrującym mieszkańców. Nie ma wśród nich „prawdziwych” autochtonów, nie ma zatem wielopokoleniowych więzi zbudowanych między sąsiadami. Mimo to powstał – i jest widoczny wśród mieszkańców – podział na osiadłych i przyjezdnych. Nie sprawia on, że osiadli poczuwają się do dominacji nad przyjezdnymi.

Zdaniem radnych, zbliżających się raczej do wieku senioralnego, jakość życia w gminie poprawia się, ale utożsamiają to przede wszystkim ze stanem dróg, chodników, istnieniem sieci punktów usługowych. Dostrzegają, że o komforcie życia młodych decydować będzie dostęp do oświaty i przedszkoli, ale nie przypisują temu kluczowego znaczenia. Działania radnych stanowią dobry przykład na to, że nieobecność w radzie zróżnicowanej reprezentacji społeczności utrudnia identyfikację czynników ważnych dla jej rozwoju; bez przedstawicieli młodych mieszkańców nie pojawią się adekwatne rozwiązania na poziomie samorządu. Związane jest to także ze społeczną pozycją młodych, którzy w przypadku badanych gmin wiejskich (w tym MOF) są na ogół przyjezdnymi. Podobnie jest w społecznościach PM4Z-M i PM1Z-M. W opinii „osiadłych” radnych to osoby o nastawieniu roszczeniowym: nie znają społeczności lokalnej, nie orientują się, jakie kompetencje mają radni, sołtysi, samorząd gminy, ale interesuje ich rozwiązanie indywidualnej sprawy.

Sytuacja wygląda inaczej, gdy nowo przybyli mają wiedzę i kompetencje organizacyjne, dzięki czemu mogą wziąć aktywny udział w zebraniach sołeckich czy posiedzeniach rady, przedstawiać swoje propozycje bądź postulaty; tak okazane zaangażowanie na ogół szybko legitymizuje ich obecność w życiu społeczności. Przybyli mogą brać również udział w lokalnych wydarzeniach i inicjatywach organizacji pozarządowych – albo też w lokalnych protestach. W obu przypadkach **chodzi o włączenie się „nowych” do istniejących praktyk kulturowych bądź w działania aktywizujące mieszkańców, integrujące wokół wyraźnego i uchwytnego celu.** Sprzyja to przełamaniu stereotypizacji i stworzeniu nowych więzi lokalnych, wychodzących ponad sąsiedzką komitwę.

Pierwszy z tych procesów – udział w wydarzeniach i inicjatywach NGO – w gruncie rzeczy rzadko okazuje się skuteczny. Nowi mieszkańcy mają ograniczony dostęp do informacji o wydarzeniach – czy to w formie ogłoszeń, czy poczty pantoflowej – a brak bardziej spersonalizowanej komunikacji dodatkowo zniechęca ich do aktywności. W konsekwencji, gdy identyfikują problem związany z warunkami życia na terenie gminy, dążą do jego rozwiązania poprzez indywidualne interwencje. Tym samym niejako potwierdzają przypisany im stereotyp roszczeniowej grupy. Co więcej, często identyfikuje się ich także z „nowymi obyczajami”, które – szczególnie dla starszych mieszkańców – są równoznaczne z „gorszymi”. Z badań wynika więc, że brak skutecznych mechanizmów integracji sprawia, że nowi mieszkańcy wchodzą w rolę, którą przypisują im „autochtoni”. W przypadku gmin PM1 i PM1 widać proces „zamykania” się lokalnej społeczności. Liderzy – wójtowie – przyjmując autokratyczny model sprawowania władzy, „obsługują” potrzeby mieszkańców. Identyfikują je raczej na poziomie jednostkowym, konkretnych mieszkańców (zgłaszających swoje oczekiwania) lub konkretnych miejscowości. Po podporządkowaniu samorządu (rady) wójtowie bazują na lokalnej tożsamości kulturowej Kaszub, choć jej nie rozwijają i traktują raczej instrumentalnie. Wspierają organizacje, które kultywują lokalną tożsamość. Jednak organizacje nie poszerzają swego członkostwa ani też nie tworzą lokalnych wydarzeń („platform”), które by służyły szerszej integracji mieszkańców gmin. Nie organizują i nie wspierają wyraźnych publicznych manifestacji owej kulturowej tożsamości, mało interesuje ich międzypokoleniowa transmisja kulturowa. Przyjezdni w tym układzie są mieszkańcami, którzy „czekają w kolejce”.

Znaczenie protestu dla formowania się więzi społecznych w społecznościach wiejskich

W gminie PM3Z-M wybuchł protest, który skierowany był „na zewnątrz” – adresatem był inwestor (publiczny), którego działalność okazała się szkodliwa dla gminnej infrastruktury. Protestująca grupa reprezentowała całą społeczność. W pozostałych gminach także zostały rozpoznane sytuacje, w których pojawiły się roszczenia o charakterze grupowym, w postaci protestów przeciwko inwestycjom prywatnym, samorządowym i regionalnym. Proces mobilizacji umożliwia wyłonienie się grupy interesu, na ogół zorganizowanej wokół jakiejś lokalności – konkretnego procesu czy zdarzenia, które skupia opór mieszkańców.

Dynamika protestów pokazuje, jak ważna jest jawność procesów inwestycyjnych oraz konsultacji społecznych. Protesty mają na ogół charakter intensywny – wybuchają gwałtownie, generują sporo emocji, szybko się rozpraszają. Gdy konsultacje są pozorne, mieszkańcy identyfikują urząd jako instytucję stronnictwa, broniącą interesu inwestora. Protesty są niewątpliwie momentem testu zaufania do włodarza, a czasem również do rady gminy (która *de facto* decyduje o inwestycjach). W PM4K-M i PM1K-M identyfikacja niechcianej inwestycji doprowadziła także do tego, że najbardziej zainteresowani mieszkańcy nabywali wiedzę o uprawnieniach, regulacjach administracyjnych i prawnych, by protestować w najbardziej skuteczny prawnie sposób. Protest jest więc konfrontacją z urzędem. Jednocześnie udział w proteście generuje zarówno obawy przed konsekwencjami wpływającymi na społeczny status protestujących (ryzyko stereotypizacji), jak i ich poczucie braku wystarczających kompetencji do rozwiązania problemu.

Protesty – choć działają szczególnie mobilizująco na mieszkańców – są jednocześnie wymagające na wielu płaszczyznach. Chodzi tu o organizację spotkań, wypracowywanie stanowiska, reprezentację społeczności wobec instytucji formalnych (przede wszystkim samorządu). Sytuacje konfliktowe zazwyczaj wyłaniają liderów, na których spoczywa duża odpowiedzialność. Badania wskazują, że szczególnie w małych społecznościach na terenach wiejskich istnieje awersja do sytuacji konfliktowych. Protesty stanowią jednak jeden z klasycznych „instytucjonalnych punktów nacisku” – platformę do artykulacji oczekiwań i tożsamości grup społecznych (Lewicki 2024; rozdz. 4, [w niniejszym tomie]). Stają się kanwą do wytworzenia lub wzmocnienia (sub)lokalnej tożsamości (np. nowego kwartału ulic, nowego sąsiedztwa, jednej z wiosek) oraz zdobycia jakiegokolwiek sprawczości w grupie. To drugie jest istotne o tyle, że otwiera drogę do zdjęcia odium „roszczeniowca”, szczególnie z nowo przybyłych.

Rady sołeckie

Rady sołeckie okazały się jednym z najważniejszych mechanizmów aktywizacji w społeczności wiejskiej. Analizuję je w części poświęconej więziom, ponieważ zdają się one pełnić funkcję zarówno platform, które mieszkańców integrują i przekształcają w społeczność, połączoną więziami (sąsiedzkiemi, subkulturowymi itd.), jak i „zinstytucjonalizowanych punktów nacisku”, w których uwspólniane i artykułowane są oczekiwania wobec władzy. Pełnią one również funkcję „pasa transmisyjnego” między działaniami samorządu a społecznością lokalną niższego rzędu (a więc nie całej gminy,

tylko jej części), w którym kluczową rolę odgrywa sołtys. Rada jest także forum, na którym mieszkańcy dowiadują się, jakie są implikacje decyzji podejmowanych przez samorząd, oraz identyfikują wspólne sprawy. Rada ma także formalnie funkcję instytucji konsultacyjnej – decyzje rady winny być uwzględnione i realizowane przez urząd gminy. Jak pokazują inne badania (Gendźwiłł, Wiszejko-Wierzbicka 2022), opinia rady jest silnym bodźcem do działania dla sołtysa, a także może legitymizować jego działania podejmowane w urzędzie gminy. Rada reprezentuje ogół mieszkańców konkretnego terenu, dlatego może stanowić także grunt do ucierania indywidualnych interesów i preferencji.

Rady odbywają się dzięki komunikacji między mieszkańcami, będąc *de facto* jedynym ugruntowanym w regułach instytucjonalnych procesem deliberatywnym. Wskazuje się na słabe umocowanie rad, brak sprawczości i podmiotowości prawnej oraz możliwości gospodarowania własnym budżetem, mimo tego jednak w badanych gminach, w których rady funkcjonują, stały się one kluczowym czynnikiem dla wytwarzania więzi i lokalnej kultury demokratycznej:

Bo jeżeli chodzi o wpływ na to, jakie wójt podejmuje decyzje, czy rada gminy, to myślę, że jeżeli spotykamy się na zebraniach sołeckich i mieszkańcy przedstawiają jakieś swoje pomysły realizacji pewnych inwestycji, no to albo wójt się z tym zgadza, jeżeli to jest sensowne, albo się po prostu nie zgadza, tak? Jeżeli przyjmie to, co mieszkaniiec mówi, to można powiedzieć, że mieszkaniiec ma w tej chwili wpływ na władze, na to, co się tutaj dzieje. Tak samo mieszkańcy rozmawiają z nami, z radnymi, z sołtysami. Dużo tu się dzieje... Też chodzi o to, że dużo rzeczy musi się dziać po prostu na zebraniach sołeckich, bo to są takie bezpośrednie kontakty z mieszkańcami. Wtedy, kiedy można omówić pewne kwestie, pewne sprawy, które gmina chce wprowadzić. Które my chcemy wprowadzić, a na przykład mieszkańcom coś nie leży, delikatnie mówiąc. Czyli coś im nie pasuje, by chcieli trochę inaczej albo by woleli na przykład zamiast tego coś innego (PM4K-M).

Rady okazują się więc ciałem pośrednim, którego opinia i znaczenie pozostają w gestii radnych. Co ważne, w przypadku wspomnianej gminy działalność rad jest intensywna, a wójt regularnie je odwiedza. W tej oraz innej gminie wójt zaprasza na zebrania także urzędników odpowiadających za dyskutowane kwestie. Rady stanowią więc *de facto* forum obywatelskie na najniższym szczeblu.

Impuls do zmiany relacji między mieszkańcami oraz między mieszkańcami a władzą

W gminach, w których doszło do zmiany politycznej – PM3Z-M i PM1Z-M – nowi wójtowie szukają szerszego poparcia i legitymizacji nie tylko przez własne ugrupowania. Starają się dotrzeć do mieszkańców-wyborców niezależnie od rad sołeckich. Co istotne, obaj wójtowie uważają, że kontakt ze społecznością lokalną jest niezbędny. Ważnym kontekstem dla przypadku PM3Z-M jest postępowanie sądowe, które toczyło się w prokuraturze wobec wójta i które doprowadziłoby do jego odwołania w razie uznania jego winy. Wójt otrzymał wówczas wsparcie od społeczności lokalnej – listy poparcia zawierały dużo podpisów i choć nie miały wpływu na wynik postępowania, wywołały w wójcie poczucie zobowiązania. W przypadku PM1Z-M mamy do czynienia z silną radą, której radni poparli konkurującego kandydata, odsuwając się od swego wójta. Nowy wójt szuka wsparcia mieszkańców po to, by niejako zdobyć autonomię wobec radnych – nawiązać relację z wyborcami niezależnie od relacji z radnymi. W istocie mowa tu o dwóch logikach procesu skłaniającego włodarzy do uznania rad sołeckich. Pierwsza z nich związana jest z intencją budowania więzi lokalnych, definiowania dobra wspólnego, „wynajdywania” lokalnej tradycji w odniesieniu do wójta, ale także – z relatywną aktywnością mieszkańców. Druga logika bazuje na silnej tradycji lokalnej (kaszubskiej). Radni bronią lokalnej polityki przed bezpośrednim wpływem nowo przybyłych. Ale to właśnie nowo przybyli sprawiają, że więzi w gminie się przekształcają. Ich działalność społeczna (zakładanie organizacji pozarządowych) może nie jest powszechna, ale za to bardzo widoczna. Nie oznacza to łatwej integracji nowych mieszkańców, stwarza natomiast „pasy transmisyjne” między „nowymi” a „osiadłymi”. Warto zwrócić uwagę, że za tę transmisję odpowiadają przede wszystkim kobiety:

Tak naprawdę zaczęło się prozaicznie, ponieważ nie miał kto reprezentować gminy podczas turnieju kół gospodyń wiejskich. Okazało się, że stowarzyszenie, które wcześniej reprezentowało, tak naprawdę nie jest stowarzyszeniem, działa przy szkole i są to nauczyciele, którzy raz wystąpili, ale potem im zarzucili, że oni nie mają tego statutu, którym by mogli reprezentować gminę. Poszło po prostu hasło do wszystkich sołtysów w gminie, gdzie się założy koło. A że u nas padło na podatny grunt – ja już działałam w radzie sołeckiej. Sołtys czuł zagrożenie z mojej strony, więc on mówi: dam jej koło. No i rzucił. (śmiech) Niech się zajmie czymś „baba”, niech ma jakąś swoją robotę. Ja myślę, że on nie przypuszczał, że to się tak rozpadzi i będzie taki efekt, że tak mocno będziemy działać (PM4Z-M).

Działalność społeczna kobiet nie jest postrzegana jako zagrożenie dla politycznej struktury, ponieważ świat radnych to świat kalkulacji, prawnego rachowania, a zatem kompetencji uznawanych za „męskie”. Wciąż działają mechanizmy selekcji, których źródłem jest lokalna tradycja, mocno związana z konserwatywnym światopoglądem, określającym m.in. role płciowe. Pojawiają się jednak „szczeliny”, które robią miejsce dla nowych aktorów lokalnego życia społecznego oraz nowych znaczeń więzi³. Wynika z tego, że aktywność rad sołeckich pojawia się w określonym kontekście – słabszej legitymizacji przywódców bądź poszukiwania przez nich poparcia, które byłoby albo niezależne od radnych, albo budowane wielopoziomowo – wśród radnych, sołtysów i mieszkańców.

W obliczu dekompozycji tradycyjnego modelu wiejskiej społeczności tworzenie lokalnej tożsamości staje się dużym wyzwaniem. Pozostaje jedynie parę okazji i mechanizmów, które mogą prowadzić do integracji: to lokalne wydarzenia, święta (szczególnie religijne) oraz zebrania wiejskie (przede wszystkim rad sołeckich). Widać więc, jak ważną rolę odgrywają i będą odgrywać ośrodki, które pozwalają mieszkańcom spędzać czas razem i wspólnie podejmować działania. Sama infrastruktura jednak nie wystarczy. Tam, gdzie pojawia się świadomość, jak ważna jest integracja między „nowymi” a „osiadłymi”, mieszkańcy wyrażają to wprost:

– Co według państwa stanowi najważniejsze wyzwanie w rozwoju lokalnej społeczności?

– Przede wszystkim myślę, że angażowanie ludzi, żeby oni jednak wychodzili. Jeżeli się już znajdzie ten lider, to żeby oni dali coś od siebie. Nie tylko brali. Czasami odnoszę wrażenie, że oni przychodzą, biorą, a nie potrafią nic dać od siebie. Dla mnie też takim problemem jest: jak dotrzeć do tej ludności napływowej? Ci, co przyjdą sami, to jest niewielki ułamek, ale niektórzy nie wiedzą. Jak do nich dotrzeć i zaprosić i powiedzieć: chodźcie do nas, może to wam się spodoba, może będziecie coś mogli zrobić dla tej społeczności lokalnej. Coś fajnego.

– Czy to jest kwestia infrastruktury, że nie ma takiego miejsca spotkań?

– Nie. To raczej jak do nich dotrzeć. To, że będzie miejsce do spotkania... To nie daje nam gwarancji, że oni przyjdą. [...] Ja, patrząc ze swojego doświadczenia, widzę, że jeżeli my coś chcemy pozyskać, to musi być zawsze tzw. marchewka. Coś

³ „Szczelinowanie to strategia, w której z jednej strony istnieją lokalne zasoby, które umożliwiają mobilizację (np. czas wolny, kapitał kulturowy, kapitał ekonomiczny aktorów), a z drugiej sytuacja w kontestowanym »polu« jest na tyle sprzyjająca, że pozwala znaleźć »wyłom« w *status quo*, aby go podważyć” (Pobłocki, rozdz. 5 [w niniejszym tomie]).

damy w zamian. Oczekujemy, żeby ci ludzie przyszli, żeby uczestniczyli, ale oni muszą coś dostać w zamian. Wtedy oni przyjdą z większą chęcią.

– Co ma pani na myśli, mówiąc „w zamian”? Co mogą dostać?

– Na przykład, prosta sprawa – jakiś konkurs. Już są jakieś nagrody. Czy na dzień dobry jakiś poczęstunek. Są różne sytuacje. W zależności od tego, na jakim poziomie jesteście. Tzw. marchewka, czyli dostanę coś. Dostanę coś za darmo. Przyjdę, moja rodzina spędzi fajnie czas, bo dzieciaki się tam pobawią i te dzieci będą się tam same sobą zajmować. Albo ja odstawię dzieci i ja jestem dobrym rodzicem, bo zapewniłem im dobrą zabawę (PM4Z-M).

W gminie PM3K-M, gdzie władzę od ok. 30 lat sprawuje jeden wójt, a sytuacja gospodarcza jest szczególnie dobra, powstało kilka świetlic wiejskich. Brakuje jednak pomysłów i zasobów, by mogły one faktycznie funkcjonować. Świetlice nie są postrzegane jako miejsca spotkań i wspólnego spędzania czasu, a bez tego nie uda się stworzyć nowej tożsamości dla przekształcającej się gminy. Przeszkodą okazują się brak możliwości działań oddolnych oraz brak sprawczości społeczności lokalnej, na co dodatkowo nakłada się „spojrzenie z góry” radnych:

A jeszcze jesteśmy sypialnią Trójmiasta. Cały czas mamy napływowych mieszkańców, i to też trzeba powiedzieć, że ci mieszkańcy nie chcą się integrować. Jest... jest ciężko. W [nazwa wioski w gminie] mamy taką ulicę, gdzie są sami nowi mieszkańcy i oni nawet do tego stopnia się zamknęli, to jest ich droga prywatna? Z tych działek. Oni nie chcą, żebyśmy my jeździli tam. Są totalnie zamknięci. Są bardzo roszczeniowi i nie chcą się integrować. Myślę, że w każdej miejscowości znajdzie się taka grupa osób z zewnątrz, tych napływowych, z [okolicznych miast strefy MOF] (PM3K-M).

Nowi mieszkańcy „nie chcą się integrować”, ponieważ brakuje wydarzeń i inicjatyw, w które mogliby się włączyć inaczej niż na zasadzie konsumentów usług (w tym publicznych, np. związanych z rekreacją). W przypadku podejmowania spraw istotnych lokalnie, przy braku aktywności wiejskich zebranych, jedyną formą kontaktu z samorządem jest zgłaszanie indywidualnych roszczeń, co, jak było powiedziane, prowadzi do potwierdzenia stereotypu „roszczeniowca”.

W gminach zdominowanych przez włodarza zebrania wiejskie ulegają marginalizacji. Pozbawiona sprawczości społeczność zamienia się w konstelację sąsiedztw, których potrzeby są wybiórczo spełniane przez wójta. Osłabione zostają relacje horyzontalne, wzmocnione natomiast – wertykalne, bo te określają dostępność lokalnych zasobów lub przynajmniej bliskość ośrodka decyzyjnego.

Dwa modele integracji i tworzenia więzi lokalnych w społecznościach wiejskich

W wiejskich gminach, podobnie jak w miejskich, mamy do czynienia z dwoma przeciwstawnymi procesami: wzmacniania się władzy wójtów przy jednoczesnym pojawianiu się mechanizmów komunikacji i porozumienia w ramach działalności rad sołeckich oraz organizacji pozarządowych. Aktywność NGO pozostaje jednak w dużym dystansie od życia politycznego, rozumianego tu jako proces podejmowania decyzji o tym, co wspólne. Wójtowie sprawujący władzę bardziej autokratyczną skupiają się na „dystrybucji” gminnych środków, tak by zaspokoić podstawowe potrzeby mieszkańców.

Tego typu charakter mają społeczności relatywnie zamknięte. Wspólne dziedzictwo może odgrywać tu pewną rolę, ale – jak się wydaje – w równym stopniu może to być dziedzictwo PRL-owskich stanowisk i układów instytucjonalnych, które powielają się na poziomie samorządu i instytucji zorganizowanych wokół urzędu gminy. W tego typu społeczności istnieje silny kapitał społeczny, ale oparty na osobistych więziach, nie zaś na pośrednictwie instytucji. Przy sprawnym pozyskiwaniu środków przez wójta oraz zapewnianiu podstawowych usług wszelkie inne, bardziej indywidualne potrzeby pojawiają się, są artykułowane i mogą być zaspokojone dzięki nieformalnym układom. Niekoniecznie chodzi tu o układy korupcyjne, a raczej o kwestię dostępu do informacji oraz reguł podejmowania decyzji. Podzielane „my” w takiej społeczności jest niejawne. Lokalna tożsamość jest raczej rozmyta lub odwołuje się do mocno stereotypizowanych wizerunków (np. Kaszubów), bo jest instrumentalizowana na potrzeby konkretnej nieformalnej grupy o charakterze klientelistycznym. Istnieje jednak poczucie odrębności, co dobrze obrazuje protekcyjny stosunek do nowo przybyłych. Roboczo nazywam ten model mianem „**konsolidacji lokalnej społeczności**”.

W przeciwstawnym modelu – „**partycypującej społeczności**” – samorząd to przede wszystkim rada, podzielona na koalicję i opozycję, sprawująca kontrolę nad włodarzem. To także konieczność większej rozliczalności samorządu przed mieszkańcami, którzy tworzą więcej więzi horyzontalnych, opartych na publicznej komunikacji, choćby w postaci rad sołeckich. W takim układzie radni i wójtowie są zainteresowani głosem mniejszych społeczności i sąsiedztw.

O rozwoju więzi typu horyzontalnego decyduje szereg konfiguracji, wśród których można wymienić:

- » pojawienie się nowego lidera, szukającego szerszego poparcia, budującego szerszą polityczną koalicję dla swego programu; w przypadku, gdy wójt próbuje zastąpić wsparcie ugrupowania poparciem wyborców-mieszkańców, dochodzi do przesilenia politycznego, wójt traci możliwości rządzenia

- na skutek braku poparcia w radzie, bo ta z kolei postrzega działanie włodarza jako zysk polityczny, nie zaś stabilność samorządu (i jego budżetu);
- » pojawienie się nowych członków i członkiń lokalnej społeczności, którzy postanawiają tworzyć instytucje integrujące coraz bardziej różnorodną społeczność; nowo przybyli, zainteresowani włączeniem się do lokalnej tradycji, reinterpreterują zastane obyczaje;
 - » protesty mieszkańców, kryzys legitymizacji (np. związany z zarzutami sądowymi) lub popularność innego lokalnego lidera sprawiają, że sprawujący władzę w samorządzie są skłonni zmienić styl rządzenia, doprowadzić do większego, systemowego otwarcia na artykulację oczekiwań mieszkańców.

Efektom wykształcenia się bardziej horyzontalnego systemu społecznego są zarówno więzi sąsiedzkie, wspierane przez zebrania wiejskie i organizacje pozarządowe, jak i współpraca nad wytwarzaniem bardziej powszechnego, choć lokalnego „my”. Nawet jeśli „my” jest już określone – jak w społecznościach funkcjonujących na Kaszubach – staje przed wyzwaniem kooptacji nowo przybyłych. Otwarcie na inicjatywy, które „pomostują” między różnymi sąsiedztwami i jednostkami, staje się ważnym procesem. Nie ma on swoich naturalnych przywódców, bo nawet liderzy organizacji pozarządowych operują raczej w horyzoncie własnych zainteresowań czy własnej grupy. Dlatego też pojawiają się alternatywne scenariusze: „szczelinowanie” oparte na kryzysie dotychczasowego układu politycznego i/lub pojawieniu się nowego lokalnego lidera.

Więzi w procesach urbanizacji

W wyniku procesów urbanizacyjnych pojawia się więcej powiązań między mieszkańcami, więcej instytucji, które z jednej strony pośredniczą, z drugiej – legitymizują działanie samorządów. Więzi w społecznościach miejskich powinny zatem w mniejszym stopniu opierać się na personalnych relacjach, w większym zaś na powiązaniach, w których pośredniczą instytucje służące integracji, uwspólnianiu wiedzy czy podejmowaniu decyzji. Kluczowe stają się: istnienie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych i mechanizmów artykulacji „my” (np. w postaci mediów lokalnych), funkcjonowanie „zinstytucjonalizowanych punktów nacisku” (np. ciała doradcze i konsultacyjne w magistracie), platformy współpracy między organizacjami i inicjatywami mieszkańców oraz takie, które istnieją na poziomie sąsiedzkim (np. osiedlowy dom kultury, rady osiedlowe). W niniejszej analizie przyjąłem, że należy brać pod uwagę skalę wytwarzania więzi, ich inkluzywność i ekskluzywność,

kluczowy mechanizm wyłaniania „my” oraz relację między „my” danej grupy a „my” właściwym (potencjalnie) całej społeczności. Skupiłem się na skali mezo – obejmującej tworzenie i współpracę w ramach organizacji pozarządowych oraz mniej formalne inicjatywy mieszkańców, np. grupy sąsiedzkie.

W trzech przebadanych gminach miejskich zinstytucjonalizowana aktywność społeczna ma wiele cech wspólnych. Obok podobnej „infrastruktury społecznej” – takiej jak centra wspierające organizacje pozarządowe, konkursy na zadania zlecone oraz na wsparcie organizacji pozarządowych – najważniejszą wspólną cechą są dobrze rozwinięte, aktywne organizacje senioralne. Seniorzy mają swoje rady w dwóch z trzech ośrodków, otrzymują regularne wsparcie finansowe oraz rzeczowe od magistratów itd. Więzi wewnątrz tej grupy są silne, choć społeczność jest zróżnicowana wewnętrznie, właściwie hierarchicznie, natomiast różnice te są raczej przemilczane czy „eufemizowane” na rzecz ustalania wspólnej agendy. Ułatwia to instytucjonalizacja w postaci rady seniorów. Jest to relacja transakcyjna: włodarze obdarzają grupę zasobami oraz prestiżem władzy (biorąc udział w ważnych dla seniorów uroczystościach). Seniorzy z kolei afirmują zaangażowanie magistratu. Co ważne, przedstawiciele tej grupy podkreślają, że trzymają się daleko od instytucjonalnej polityki, zarówno ogólnopolskiej, jak i lokalnej. Ma to jednak zastosowanie na poziomie deklaratywnym – grupa pozostaje zaangażowana w głosowanie. Seniorzy wytwarzają także najbardziej ogólne „my” – wspólnotę Polaków-katolików, którzy są oddani swojej ojczyźnie. I choć rozumienie tej wspólnoty różnicuje się w poszczególnych organizacjach i środowiskach, taki wspólny mianownik pozwala zarówno utrzymać wewnętrzną spójność, jak i stanowić punkt odniesienia dla grup zewnętrznych. Seniorzy mają wizerunek grupy oddanej społeczności, a zarazem – przez swoją „apolityczność” oraz brak potencjalnego konkurenta do władzy – włodarze mogą z nimi bezpiecznie kooperować. Tym samym powstaje – uogólniając – relacja symbiotyczna. Podobny status mają środowiska związane ze sportem. W tym przypadku również można mówić o dobrze zdefiniowanej wymianie: w zamian za zasoby – infrastrukturę do uprawiania sportu, środki na wyjazdy sportowe itp. – magistrat oczekuje sukcesów oraz aktywizacji mieszkańców. Więzi funkcjonujące w tego typu grupach są inkluzywne, oparte na wspólnych zainteresowaniach, ale też rzadko wykraczające poza poziom wspólnych „zajawek” (Filiciak, Mazurek, Growiec 2013).

Szczególnie w ośrodkach bardziej peryferyjnych istnieje monopol lub co najmniej dominacja magistratu jako instytucji finansującej działania organizacji pozarządowych. Choć w magistratach PM2K i PM1K istnieje system konkursów na środki dla organizacji oraz zamawiania zadań zleconych, proces podejmowania decyzji jest nieprzejrzysty oraz – zdaniem NGO – ułatwia

selekcję tych, którzy są najbliżsi magistratowi. Wsparcie materialne trafia przede wszystkim do najbardziej „zasiedziały” organizacji, które funkcjonują w pewien sposób niezależnie od kontekstu lokalnego (np. stowarzyszenia wędkarzy, związki zawodowe, PCK, kluby anonimowego alkoholika⁴). W tego typu konfiguracji organizacje, chcąc rozwijać swoją działalność, muszą wejść w kooperację z urzędem gminy – lub też ograniczyć aktywność do małej społeczności lokalnej (np. jednej dzielnicy, jednego fragmentu miasta, okolicznych wiosek i miasteczek itd.).

Inaczej sytuacja wygląda w mieście PM3, wyróżniającym się pod względem liczby i aktywności organizacji pozarządowych. Urząd miejski przedyskutowuje, ustala i realizuje plan współpracy z NGO. Podobnie z organizacjami pozarządowymi uzgadniane są procedury selekcji organizacji do zadań zleconych czy dystrybucji środków gminy. Pojawiają się także plany systemu regrantingowego.

Podsumowanie procesów formowania więzi w społecznościach miejskich

Co różni wyżej opisane miasta? Zebrane w studiach przypadku odpowiedzi wskazują, że chodzi przede wszystkim o więzi. Po pierwsze, zwykła działalność organizacji pozarządowych nie skłania ich raczej do współpracy; im bardziej arbitralne reguły funkcjonowania, tym większa rywalizacja. Po drugie, organizacje różnią się stopniem profesjonalizacji i naturą działalności, w tym – przede wszystkim – koncentracją na wymiarze lokalnym. Z tych względów okazuje się, że organizacje nie są predestynowane do współpracy i wytwarzania podzielných reprezentacji „my”. W przypadku miasta PM2Z-M program współpracy stabilizował reguły gry, możliwe źródła zasobów oraz skłaniał organizacje do określania długodystansowych celów. W efekcie powstało środowisko zainteresowane tworzeniem wspólnej platformy. Warto przy tym podkreślić, że także w tym przypadku trudno byłoby sobie wyobrazić, że platforma formułuje wobec magistratu konkurencyjną wizję dotyczącą jakiejś konkretnej polityki publicznej. Można natomiast uznać, że w tym mieście organizacjom udaje się uzyskać autonomię. W przypadku pozostałych miast bardziej rozwinięte i sprofesjonalizowane organizacje blokowane są przez ogólny brak przewidywalności działań magistratu oraz nieprzejrzyste reguły. W przypadku jednego z miast, PM2K, tworzenie czytelniejszych reguł prawdopodobnie będzie się wiązało z konfliktem wokół autonomii działania lokalnej instytucji kultury. Obecnie

⁴ Nie oceniamy tu aktywności organizacji, tylko ich wieloletnią obecność, sięgającą na ogół PRL-u lub początków transformacji. Są to organizacje sieciowe, obecne na terenie całego kraju.

instytucja jest zarządzana przez lokalną organizację pozarządową, współpracuje z innymi. Funkcjonuje w ramach reguł narzuconych przez program rewitalizacji. Kiedy program wygaśnie, urząd miasta będzie w stanie wyznaczyć własne zasady, abstrahując od dorobku i zaangażowania organizacji. Formalnie sprawa dotyczy instytucji kultury z poziomu sąsiedztwa, lecz *de facto* – instytucji, w ramach której organizacje pozarządowe zyskały sporo autonomii. Organizacje stoją w przededniu zdefiniowania swej odrębności oraz przed groźbą zdominowania przez magistrat. Sprzyja im uwspólniane doświadczenie leaderskich organizacji, ale szkodzią generalne rozproszenie NGO w mieście oraz to, że tylko części z nich w ogóle zależeć będzie na jakiegokolwiek klaryfikacji reguł.

Na podstawie materiału badawczego trudno wskazać, jakoby organizacje pozarządowe wytwarzały więzi oparte na rozpoznaniu wspólnego dobra. Wymiar ten się pojawia, ale raczej częściowo – w poszczególnych kwestiach, którymi zajmują się organizacje, raczej w odniesieniu do węzła zdefiniowanej grupy docelowej. Są więc organizacje, które działają na rzecz dobra ogółu seniorów, młodzieży, osób wykluczonych itp., ale trudno z tego uzyskać spójny obraz społeczności lokalnej. Kolejny wniosek zdaje się ważniejszy: wytwarzane w ramach określonego środowiska więzi bywają zamykające na współpracę i współzycie, za to skierowane na integrację wewnętrzną. **Budowanie wspólnego „my” nie wydaje się oddolnym procesem, powstałym wyłącznie dzięki współpracy organizacji czy samoorganizacji. Sugeruje to także, że procesy uwspólniania odbywają się na skrzyżowaniu organizacji i ich interesów, samorządu oraz zidentyfikowanych wyzwań społeczności.** Określić można dwa impulsy do tworzenia zbiorowego „my” i jego instytucjonalizacji:

- » impuls płynący od samorządu poszukującego legitymizacji dla swoich działań; w przypadku miasta PM2Z impuls płynął od prezydenta; w przypadku miasta PM2K impuls pochodził od opozycyjnych radnych, którzy wskazywali na marginalizację głosów mieszkańców;
- » impuls wynikający z procesu profesjonalizacji organizacji pozarządowych, skutkujący poszukiwaniem przejrzystszych reguł współpracy z magistratem, i co za tym idzie, budowaniem szerszej koalicji, która legitymizowałaby potrzebę określenia wspólnej misji i miejsca w instytucjonalnym porządku społeczności lokalnej.

Dziedzictwo i imaginaria symboliczne

Ważnym wymiarem tworzenia więzi jest kwestia zasobów symbolicznych oraz dziedzictwa kulturowego. W przypadku dwóch gmin wiejskich, PM4Z i PM1Z, wyraźne było dziedzictwo kaszubskie, w przypadku jednego z miast,

PM1K-M – także, choć wiadomo było, że jest to także pewien konstrukt symboliczny „zadany” przez magistrat. Pozostałe gminy z kolei dobrze reprezentowały społeczności obrazujące „wieloregionalność” Pomorza.

Geograficzne usytuowanie czterech badanych gmin w rejonie kaszubskim dało asumpt do zbadania, na ile są dziś aktualne i adekwatne w przypadku badanych gmin socjologiczne ujęcia więzi, które łączą pojęcie „kaszubskości” z predyspozycjami psychospołecznymi (wśród których kluczowe wydaje się przedkładanie interesu „my” nad interes jednostkowy) oraz z przekonaniem o prymordialnej tradycji, która determinuje kształt społeczności lokalnej i jej polityczność. Tylko w jednej wiejskiej społeczności kwestia tożsamości kaszubskiej pojawiała się spontanicznie:

Ale mnie przekonała, tutaj mieszkając, postawa niektórych osób, że chronią tej tradycji, że ją kultywują. Bez względu na to, czy ona jest taka bardzo prawdziwa, źródłowa i cenna, a jednocześnie alternatywna i pokazywana w inny sposób, konfrontowana jak jest na KUL-u. To mi się bardzo podoba, że jest zupełnie inne podejście. Że to nie jest ta cepelia, o której mówiliśmy. Tam głębiej sięgamy i próbujemy to pokazać w innym lustrze, skonfrontować ze światem. Nie tylko tu Kaszuby (PM4Z-M).

Właściwie wszyscy uczestnicy wywiadów grupowych przeprowadzonych w gminach kaszubskich wskazywali na to, że „kaszubskość” kultywują głównie osoby najbardziej wykształcone, które próbują dbać o międzypokoleniową transmisję języka, choć nie posługują się nim w życiu codziennym. Znajomość kaszubskiego staje się zatem raczej oznaką dystynkcji niż przynależności do autochtonów.

„Kaszubskość” charakteryzowana jest w oparciu o budujące odrębność stereotypizacje – wśród badanych pojawiały się przekonania, że Kaszubi dbają o swoją własność, są pracowici. Właściwie we wszystkich wywiadach grupowych, w których poruszona została kwestia „kaszubskości”, pojawiała się konstatacja braku transmisji międzypokoleniowej. Region o najsilniejszej tożsamości zapewne pozostawi swe odrębne praktyki i dziedzictwo, demonstrowane podczas świąt i w ramach działalności konkretnych środowisk, natomiast trudno sobie wyobrazić, by ta identyfikacja stała się kluczowa dla budowania więzi. Warto również podkreślić, że kultura kaszubska otrzymuje sporo zinstytucjonalizowanego wsparcia, a działalność Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego występuje we wszystkich badanych gminach Kaszub. Wsparcie formalne rozwoju lokalności jest jednym z największych w Polsce. Nie wynika jednak z tego powstawanie więzi, które byłyby źródłem podziałów politycznych bądź dominującej reprezentacji „my”.

Choć w wywiadach wątek „kaszubskości” (afiliacji) się pojawiał, wskazywano przede wszystkim na instrumentalizację owej kategorii. Wykorzystuje się ją do zaznaczenia granicy, np. wyłączenia nowo przybyłych. Nie stanowi jednak osi budowania tożsamości ugrupowania czy mobilizacji wyborców. Nie znaczy to, że „kaszubskość” to martwy lub sztuczny konstrukt. Jest żywa w tym sensie, że podlega reinterpretacji i staje się zasobem symbolicznym. Wykorzystuje się ją w twórczości artystycznej, muzyce oraz rękodziele. Tradycyjne formy są unowocześniane i wkomponowywane we współczesną estetykę (np. suknie ślubne). Tradycja jest estetyzowana i reinterpretowana przez osoby o wysokich kompetencjach kulturowych, a jako mocne źródło identyfikacji objawia się raczej wśród senierek i seniorów. „Kaszubskość” nie jest więc identyfikacją, która wyznacza uniwersum symboliczne społeczności.

W gminie miejskiej PM1K-M „tradycja wynaleziona” staje się centralnym elementem symboliki wprowadzanej do miejskiej przestrzeni przez prezydenta miasta. Słupki i system infograficzny, ławeczki, małe pomniki, ikonografia związana ze specyficznym zapisem nutowym muzyki kaszubskiej, ośrodek naukowy zajmujący się archiwizacją dziedzictwa lokalnego, wreszcie spektakularna inwestycja w instytucję kultury mają sprawić, że miasto stanie się „stolicą kaszubskości”. Działalność organizacji oraz instytucji kultury wskazuje, że lokalna tradycja jest kultywowana, pełni ona jednak funkcję atrakcji turystycznej, lokalnego kolorytu. Mówi o tym wyraźnie przedstawiciel instytucji kultury:

Są projekty, które dotyczą tematu tego regionu, ale przez pryzmat szerszy. Z powodu połączenia z inną kulturą. Tak jak teraz realizujemy projekt cyfryzacji konwersji cyfrowej. Specjalnie do tego też wzięliśmy twórczość instrumentów tradycyjnych muzyki tradycyjnej, ale przez pryzmat nie tylko instrumentów z regionu Kaszub, ale też w porównaniu z innymi regionami (PM1K-S).

Unowocześnienie tradycji w kontekście miejskim implikuje raczej poszukiwanie kodów wielokulturowości. Istnieje zatem prąd odwrotny od „prymordialnego”. Widać to jeszcze silniej w pozostałych, niekaszubskich społecznościach.

Mobilizacja

Idąc za propozycją Pobłockiego, mobilizację rozumiem tu przede wszystkim jako naruszenie *status quo*, które w reakcji lokalnej społeczności może doprowadzić (choć na ogół nie doprowadza) do przededefiniowania lokalnej

sceny politycznej. Pobłocki zwraca uwagę na dwa fenomeny, które okazały się ważne dla zrozumienia procesów mobilizacji na Pomorzu. Po pierwsze, choć źródłem mobilizacji jest konflikt, nie każdy konflikt wiąże się ze zmianą reguł gry. Po drugie, liderami działań zmierzających do zmiany lub samoorganizacji na skutek naruszenia *status quo* bywają nie tylko „osiadli” mieszkańcy, lecz także nowo przybyli. Na Pomorzu badacze zaobserwowali niewielkie konflikty wokół inwestycji, zmian planów zagospodarowania przestrzennego oraz inwestycji o większej skali (powiatowych lub ogólnopolskich). Większość z nich odbywała się zgodnie z następującą logiką: urząd gminy, zachowując dyskrecjonalność, doprowadza do sytuacji, w której zmiana *status quo* – decyzja o zmianie planu zagospodarowania czy zgoda na inwestycję – właściwie jest już usankcjonowana i nieodwracalna, a sam proces obowiązkowych konsultacji – pozorny (Lewicki 2024; [w niniejszym tomie]). Mieszkańcy, których dotyczy bezpośrednio zmiana, protestują, organizują się, a także poszukują informacji, które pomogą doprowadzić do zmiany decyzji urzędu lub inwestora. W tej sytuacji urząd gminy staje się stroną, nie zaś mediatorem – nie tylko w tym sensie, że broni swojej decyzji, ale przede wszystkim nie pomaga mieszkańcom. Mieszkańcy muszą więc zmobilizować własne zasoby – zatrudnić ekspertów, poświęcić czas na studiowanie regulacji oraz dokumentacji kwestionowanych procesów. Tak jak wspomina Pobłocki, monopol na informację i wiedzę urzędu gminy działa demobilizująco. Urząd staje więc na ogół bezwiednie po jednej stronie konfliktu (między inwestorem a społecznością lokalną). Ta sytuacja tym bardziej prowokuje lokalną społeczność do wewnętrznej integracji i reakcji, którą doskonale podsumowuje strategia NIMBY⁵. W przypadku gmin, w których władarz sprawował władzę od wielu lat, niewielkie protesty wzmacniają wizerunek magistratu jako władzy nieprzyjaznej dla mieszkańców, opartej na niejasnych powiązaniach. To „szczelina”, w której może się pojawić konkurencyjny lider lub inicjatywa. W badanych gminach nie trafiliśmy na proces wyłaniania się lokalnego opozycyjnego lidera. Widzieliśmy natomiast, że zmienia się konfiguracja społeczna, która sprzyjać będzie pojawianiu się konkurentów dla władarza.

Samorządowi przywódcy sprawujący urząd od dziesięcioleci zorientowani byli na konserwację lokalnych społecznych układów. Wiąże się z tym strategia zaspokajania najbardziej widocznych potrzeb mieszkańców. Działała

⁵ NIMBY to skrót od określenia *not in my backyard*, wskazującego na aktywność mieszkańców zmierzającą do zapobieżenia zmianie, ingerencji w lokalne, najbliższe warunki zamieszkiwania kosztem ogólnie uznawanych przez społeczność ogólniejszych potrzeb i celów; więcej o tym w rozdz. 4.

ona wówczas, gdy zaspokojone zostaną potrzeby najliczniejszych i najbardziej widocznych grup. Przestaje jednak działać w przypadku intensywniejszych procesów osiedleńczych i przesiedleńczych. Choć nowo przybyli są na ogół marginalizowani, ich niespełnione oczekiwania także prowadzą do aktywizacji. W przypadku gdy urząd nie jest w stanie zaspokoić oczekiwań, powstaje podglebie mobilizacji. Mobilizacja jest generowana wokół uchwytnych i zrozumiałych dla mieszkańców kwestii – jakości infrastruktury lub publicznych usług – a dodatkowo jest artykułowana przez grupy mieszkańców, a nie radnych. To zwiększa wiarygodność procesu i może doprowadzić do wyłonienia się ponad(sub)lokalnego ruchu mieszkańców.

Innym czynnikiem, który sprzyja mobilizacji i zmianie, jest to, że na lokalną scenę publiczną wkracza coraz wyraźniej klasa średnia. Tym ogólnym mianem określam specjalistów, kierowników niższego szczebla, pracowników sektora publicznego (nauczycieli, urzędników), którzy, domagając się wyższego standardu życia, jednocześnie mają kompetencje poznawcze, by przeciwstawić się strategii tłumienia protestów stosowanej przez urzędy. Częściej są to nowo przybyli, nieobciążeni przekonaniem o małej sprawczości:

Generalnie... w grupach. Też się zdarza. Teraz coraz częściej. Ale też prywatnie tutaj występujemy na forum internetowym. I coraz więcej ludzi tutaj jakby zgłasza niezadowolenie z tego, co tutaj się dzieje. Także coś tutaj widać rusza się. Bo jeszcze parę lat temu tutaj kompletnie, no tutaj jakby ludzi w ogóle nie było, których coś interesuje, w ogóle to nie (PM1Z-M).

Okazuje się więc, że mobilizacja społeczna, inna niż oparta na wyraźnym proteście i sytuacji konfliktowej, powstaje na skutek jednoczesnego uaktywnienia przybyłych oraz otwarcia się osiadłych, którzy uświadamiają sobie, że zmiana wymaga wsparcia także nowych mieszkańców. To wtedy się okazuje, jak ważne są kontakty i powiązania powstałe w wyniku wspólnego spędzania czasu. Widać wyraźnie, że mobilizacja przebiega na ogół w tych społecznościach, w których mamy do czynienia ze specyficzną kompozycją słabych i silnych powiązań (zwanych w literaturze kapitałem społecznym pomostowym i wiążącym) (Mandes 2024; rozdz. 3, [w niniejszym tomie]). O ile więc przestrzeń świetlicy niczego nie załatwia, o tyle to, że istnieje platforma integracji wykraczająca poza stowarzyszenia i sąsiedztwa, zdaje się kluczowe. Mobilizacja potrzebuje fizycznej lub wirtualnej przestrzeni, w której wypowiedziane zostaną argumenty, ustalona wiedza, w której pojawią się emocje. To właśnie wówczas znaczenia nabiera „lokalna polityka emocji”, jak określa to Pobłocki ([w niniejszym tomie]). Mianem „polityki emocji” obejmowane są takie procesy społeczne, na których skutek konflikt, względnie protest

społeczny, przybiera wyraźny symbol, ułatwiający zaangażowanie i wzbudzający aprobatę dla jego zwolenników. Takie procesy sygnalizowałyby zapewne polityczne przesilenie, chociaż w badanych przypadkach nie wystąpiły one wyraźnie. By do tego doszło, potrzebna byłaby organizacja opozycji. Wśród respondentów pytanych o kwestię mobilizacji mieszkańców w imię wspólnych działań stale wyrażano potrzebę lidera, a jednocześnie wskazywano na koszty bycia nim. W mniejszych gminach zwracano uwagę bardziej na aspekt wysiłku i kosztów osobistych (czasu, energii), w większych zaś – wyraźnie sugerowano, że lider zmobilizowanej grupy czy społeczności będzie się konfrontował z niechęcią aparatu administracyjnego oraz – najprawdopodobniej – przynajmniej części lokalnych mediów, sprzyjających władzy.

W społecznościach, które nie podlegają dynamicznym procesom osiedleńczym, właściwie nie zaobserwowaliśmy procesów mobilizacji. Badania dostarczyły raczej wyjaśnień trwania władzy, szczególnie długotrwałej i o charakterze autorytarnym.

Przywództwo

Model „silnego burmistrza” jest wyraźnie widoczny w przypadku nie tylko czterech gmin, w których włodarze sprawują władzę od paru kadencji, ale także przynajmniej w części pozostałych. Przy analizie tego zjawiska użyteczny jest model, w którym style przywództwa rozpatrywane są ze względu na podejście do sprawowania władzy (kooperacja i budowanie koalicji vs. kontrola) oraz orientację lidera (wizjonerska vs. zachowawcza) (Getimis, Hlepas 2006).

Tabela 1. Style przywództwa

Podejścia do sprawowania władzy	Władza jako ukierunkowanie działania, podejście kooperacyjne (<i>power to</i>)	Styl konciliacyjny	Styl wizjonerski
	Władza jako kontrola, podejście autorytarne (<i>power over</i>)	Styl zachowawczy	Styl bossowski
Orientacje liderów		Orientacja reprodukcyjna	Orientacja strategiczna

Źródło: Getimis, Hlepas 2006 za: Gendźwiłł 2024 (rozdz. 6; [w niniejszym tomie]).

W przypadku gmin miejskich widać styl bossowski w PM1K; w PM2K – styl zachowawczy; w PM1Z – styl wizjonerski. W PM1K władarz artykułował wizję miasta, ale jej realizacja wiązała się z podporządkowaniem lokalnej sceny politycznej (rady miasta), lokalnych mediów oraz organizacji pozarządowych. W przypadku PM2K można mówić o strategii identyfikacji lokalnych potrzeb i polityki miejskiej, zmierzającej do zaspokojenia tych, które są najbardziej widoczne. W przypadku PM1Z wizja rozwoju miasta wiązała się z poszukiwaniem szerszego poparcia społecznego. W przypadku mniejszych gmin, w których władarze sprawowali urzędy przez parę kadencji, widoczne są właściwie te same procesy. Na styl przywództwa wpływa raczej repertuar stosowanych środków niż wielkość gminy. Ta miała natomiast znaczenie dla wyłonienia się innych stylów przywództwa niż bossowski i zachowawczy.

Należy zgodzić się z diagnozami, które źródeł prezydencjalizacji samorządu upatrują w bezpośrednich wyborach, a jako efekty wskazują zatarcie granicy między przywództwem politycznym a korpusem administracyjnym, personalizację lokalnej polityki, dysproporcje między kompetencjami radnych a władzą, osłabienie procesów profesjonalizacji lokalnej polityki, głównie w wymiarze mechanizmów rekrutacji i rozliczalności radnych (Sześciło 2019). Efektem jest system premiujący silnych liderów, którzy podporządkowują sobie rady gmin, wprowadzając quasi-monopol na agendę polityczną, a kontrolą bezpośrednią lub pośrednią obejmują kolejne obszary aktywności nie tylko samorządu. Badania przeprowadzone na Pomorzu ujawniły ambiwalencję związaną z pozycją lokalnego lidera. Z jednej strony ma on być kluczowym, endogennym zasobem w rozwoju lokalnym (Gorzela 2008), z drugiej – generowana przez niego „koalicja wzrostu” była już w literaturze rozumiana rozmaicie (Kusiak 2016; Piróg 2019). Wyłaniający się z badań obraz wskazuje na ogromne wyzwania związane z procesem prezydencjalizacji polskich samorządów. Proces ten zdaje się prowadzić do dwóch dalszych procesów, istotnych z punktu widzenia niniejszego projektu badawczego. Są to:

- » zanik potencjału powstawania alternatywnych wobec władzy wizji rozwoju lokalnej społeczności,
- » monopolizacja oraz skuteczne „rozbrajanie” bardziej dalekosiężnych i ogólnych wizji rozwoju społeczności lokalnych.

Przeprowadzone badania pokazują, że procesy te grożą właściwie każdej społeczności; także takiej, w której przywódca uczestniczy w dialogu obywatelskim oraz proponuje wizję weryfikowalną w cyklu wyborczym.

Prezydencjalizacja

Jednym z podstawowych wymiarów prezydencjalizacji samorządów jest **podporządkowanie rad gmin politycznej agendzie lidera**. W przypadku gminy miejskiej PM1K lider ma wyraźną wizję miasta opartą na spektakularnych inwestycjach, które mają symbolizować poprawę jakości życia mieszkańców. Atrakcją turystyczną oraz elementem wyróżniającym na tle innych miast ma być ikonografia kaszubska, choć miasto jako takie nie uchodzi za główny ośrodek kaszubskiej mniejszości etnicznej.

Kluczowe inwestycje są na tyle duże, że trudno je krytykować. Jak pokazały inne badania (Jacyno, Lewicki, Kukołowicz 2018), to druga strona „efektu Bilbao”; duże inwestycje wysysają jednocześnie zasoby na inną działalność w danej dziedzinie. Dofinansowanie nowej instytucji kultury to 90% środków przeznaczanych na kulturę. Inwestycje publiczne, finansowane przede wszystkim ze środków europejskich oraz z kredytów, stają się kluczowym spoiwem koalicji wzrostu. Skupiają one lokalne przedsiębiorstwa i oferują miejsca pracy. Podobnie, choć na mniejszą skalę, postępował wójt jednej z gmin mającej walory przyrodnicze. Wykorzystał piłkarskie mistrzostwa Europy 2012 do realizacji bardzo dużej inwestycji w infrastrukturę wypoczynkowo-hotelową. Pozyskiwanie kolejnych środków na większe inwestycje samorządowe utrzymuje koalicję wzrostu – lokalne środowisko czerpiące korzyści z powstawania obiektów samorządowych.

W stylu bossowskim, o jakim tu mowa, podporządkowanie polega na:

- » dominacji ugrupowania wspierającego włodarza,
- » kooptacji radnych, którzy są aktywni, szczególnie jeśli należą do opozycji; poprzez stopniowe przybliżanie do urzędu byli opozycjoniści zaczynają wspierać koalicję rządzącą,
- » inicjatywa uchwałodawcza jest zmonopolizowana przez magistrat; demonstracja niechęci wobec radnych opozycyjnych ma miejsce zazwyczaj podczas prac komisji, które nie są ani transmitowane, ani obserwowane przez mieszkańców,
- » poprzez kooptację oraz ignorowanie głosów opozycji postępuje proces obumierania struktur partyjnych w gminie.

Dojmującym doświadczeniem radnych opozycyjnych działających w powyższych warunkach są izolacja i osamotnienie. W radach uruchamiają się bardzo silne mechanizmy konformistyczne, właściwe dla mocno zhierarchizowanych organizacji. Opozycja, która nie jest skłonna do trwałej kooperacji na warunkach większości, jest marginalizowana. Radni pozostający w opozycji drugą kadencję w obliczu braku sprawczości postrzegają kooptację

jako jedyny sposób na legitymizację przed wyborcami. Niestalość i słabość struktur ugrupowań politycznych wynikają z tego, że przy wysokiej personalizacji polityki lokalnej, osnutej wokół postaci lidera, podstawowym zadaniem opozycji staje się wskazanie lidera-konkurenta. Sprzyja to strategiom wyborczym, ale jednocześnie zdaje się osłabiać tendencje do bardziej kolegialnego podejmowania decyzji, budowy agendy politycznej czy tworzenia kultury organizacyjnej.

Kolejnym wymiarem prezydencjalizacji jest **kontrola nad procesem administracyjnym**. Jedną z cech wyróżniających te gminy, w których funkcjonuje model bossowski, zachowawczy lub wizjonerski, jest sprawne pozyskiwanie finansowania zewnętrznego. W przypadku modeli bossowskiego oraz zachowawczego tam, gdzie finansowanie jest konieczne, bo wynika z zadań lub reguł gry (np. współpraca z organizacjami pozarządowymi), środki są minimalizowane, zwiększa się je zaś w obrębie inwestycji i działań zgodnych z celami przywódcy. W modelu zachowawczym agenda polityczna jest skromniejsza, a strategia kooptacji mniej intensywna niż w przypadku modelu bossowskiego. Mieszkańcy mogą mieć wpływ na władzę, ale przede wszystkim opierając się na zindywidualizowanych wnioskach skierowanych do włodarza.

Ważnym procesem jest także identyfikacja i neutralizacja krytyki poza radą gminy. Inicjatywy radnych są ignorowane. W przypadku roszczeń – o ile nie osiągają one większej widoczności – prowadzone są obstrukcyjne działania (skąpe informacje, formalizm itd.). Zasoby trafiają do radnych, którzy współpracują i kojarzeni są przez lidera z przewidywalnością. Rada może wówczas stać się „maszynką do głosowania”, której sesje ograniczają się do przegłosowania kolejnych uchwał, bez jakiegokolwiek dyskusji. Pojawiające się nowe formy dystrybucji samorządowych zasobów, jak choćby budżet partycypacyjny, są stopniowo kolonizowane przez radnych koalicyjnych. Można więc powiedzieć, że prezydencjalizacja sprzyja przemianie lokalnej sceny politycznej w system klientelistyczny.

Jeśli chodzi o **wymiar relacji wewnętrznych (organizacji administracji oraz kontaktów ze społecznością)**, w modelu silnego przywódcy dystrybucja zasobów jest podporządkowana celom magistratu, który dla utrzymania poparcia koncentruje się na podnoszeniu jakości życia. Ze względu na skalę zaniedbań oraz deficytów gmin, które nie znajdowały się w obszarach centralnych (a takimi były wszystkie badane na Pomorzu), chodzi o „twarde” inwestycje, takie jak drogi, uzbrojenie terenu, stworzenie systemu selekcji odpadów itd. Pozwala to na sukcesywne rozwiązywanie najbardziej palących kwestii. Skuteczność w tej mierze wpłynęła na

ugruntowanie się modelu silnego burmistrza. Ale jego dopełnieniem jest bezalternatywność – brak konkurencyjnych wizji, słaba krytyka oraz słaba mobilizacja mieszkańców.

W przypadku gminy miejskiej PM1K bezalternatywność wizji władarza wykształcała się wraz z zanikiem lokalnych niezależnych mediów. Obecnie nie ma ani gazety, ani też rozgłośni radiowej bądź telewizji, które byłyby głosem niezależnym, krytycznym wobec magistratu.

Przy zaniku mediów oferujących platformę do wyrażania krytyki funkcję tę zaczynają pełnić media społecznościowe, które ograniczają krytykę do „punktowej”. Ta sytuacja wprowadza ułatwienia. W przypadku radnych ich krytyka zaczyna się ograniczać do umieszczania postów wskazujących na konkretne niedociągnięcia magistratu. Fotografowane są dziury w chodnikach i drogach, braki w infrastrukturze, korki na ulicach itd. Tego typu krytyka jest „punktowa” i nie wyznacza żadnej alternatywnej agendy spraw ważnych dla społeczności. Z tego punktu widzenia charakterystyczne są losy działalności strażniczej aktywistów opozycyjnych wobec władzy w mieście PM1K. Ich przekaz jest rzeczowy, opiera się na dokumentacji, pozyskanych informacjach, a przede wszystkim – danych, których magistrat starał się nie udostępniać. Informacji pojawiało się coraz więcej, w odniesieniu do coraz większej liczby decyzji administracyjnych. Prześledzenie spraw, o których piszą sygnaliści, stało się trudne. Krytyka sygnalistów z PM1K pozostała więc raczej niszowa i dla tych, którzy już zdecydowali się poszukiwać jej źródeł. W lokalnych mediach albo za pomocą aluzji, albo też wprost ich działalność staje się przedmiotem krytyki. Pozostają oni odizolowani nie tylko od innych mediów, ale także od społeczności; trudno im zbudować szerszą i widoczną koalicję środowisk opozycyjnych. Ich doświadczenia, przedstawione podczas wywiadów, wpisują się w przykłady systemowej obstrukcji ich działań przez urząd gminy i zależne od niego instytucje.

W wymiarze prezydencjalizacji związanym z **kontaktami zewnętrznymi** warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, dopiero w trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy, na skutek centralizacyjnych tendencji dotyczących finansowania samorządów, pojawiła się wyraźniej kwestia kooperacji badanych gmin z innymi poziomami władzy. To fenomen relatywnie nowy, bo wcześniej reguły gry były bardziej elastyczne i sprzyjające relatywnej autonomii gmin. Po drugie, cechą charakterystyczną zwłaszcza stylu bossowskiego jest personalizacja władzy, którą rozbić można na dwa elementy:

- » personalizacja wizerunku miasta; święta, wydarzenia, inwestycje, nagrody, ważniejsze decyzje są przedstawiane jako akty prezydenta, nie zaś urzędu miasta czy jego zarządu;

» prezydent/wiceprezydent pojawia się przy każdej ceremonii lub po każdej podjętej decyzji; relacje w lokalnych mediach, spotkania z mieszkańcami odbywają się wówczas, gdy urząd miasta przekazuje swoje zasoby jakiejś konkretnej grupie.

Prezydencjalizacja oparta jest na budowie wizerunku silnego burmistrza także na zewnątrz. Jak się wydaje, to sposób na budowanie „siły przetargowej” (*bargain power*) wobec innych szczebli władzy samorządowej, a jednocześnie – nieustanne potwierdzanie symbolicznej dominacji przywódcy w kontekście lokalnym.

W kontrze do powyższego warto omówić **genezę oraz charakter stylu wizjonerskiego**. Kooperacja, jedna z jego podstawowych cech, implikuje rozproszenie władzy oraz rozłożenie procesu decyzyjnego. W realizację wizji włączani są interesariusze – społeczność lokalna. Cechy tego typu przywództwa mają rządy wójta w jednej z badanych gmin wiejskich oraz wóldarza jednego z badanych miast. W przypadku pierwszego kluczowe jest to, że jest to nowy lider, który zdobywał władzę z hasłem głębszej zmiany. Momentem przełomowym w jego kadencji było uzyskanie poparcia mieszkańców w sytuacji zakwestionowania legalności jego urzędowania. Poszukiwanie porozumienia w radzie, utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami oraz wizerunek otwartego, wrażliwego na ich problemy urzędnika, rozszerzanie mechanizmów konsultacji, przekazywanie odpowiedzialności za zadania rozwojowe urzędnikom i zaangażowanym środowiskom (np. środowiska klubów sportowych) skutkują wzrostem poczucia sprawczości i odpowiedzialności wśród mieszkańców. Dostrzeżenie wagi budowania wspólnej identyfikacji dla społeczności lokalnej sprawia, że legitymizacja przywództwa wóldarza rośnie, a zarazem – zwiększa się zaangażowanie i poczucie współodpowiedzialności wśród mieszkańców. Ważnym czynnikiem jest także istnienie opozycji – nawet jeśli ogranicza się ona do paru osób, spełnia funkcję kontroli wóldarza.

Przywództwo wóldarza w gminie miejskiej wywodzi się z jego doświadczenia współpracy z NGO. Od początku jego kadencji powołane zostały rady konsultacyjne. Przykładowo Rada Sportu ustala reguły przyznawania nagród i stypendiów za sportowe osiągnięcia, a Rada Gospodarcza opiniuje plany inwestycyjne i rozwojowe miasta, składa wnioski o informacje lub dodatkowe analizy. Rozwinięty został mechanizm konsultacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, obejmujący reguły rozdziału środków; pojawia się rzeczowe, prawne i organizacyjne wsparcie dla organizacji pozarządowych oraz rzeczowe – dla lokalnego centrum NGO-sów, które poprawia ich komfort funkcjonowania. Budżet obywatelski funkcjonuje i funkcjonował pomimo ograniczeń związanych z pandemią, a przyjęte projekty są realizowane.

Konsultacje inwestycji i zmian planów zagospodarowania przestrzennego są oparte na realnych procesach uzgodnień i wyjaśnień.

Zarazem układ w radzie miasta jest w pełni charakterystyczny dla procesu prezydenjalizacji: ugrupowanie wspierające prezydenta ma większość w radzie. Choć trzon opozycji tworzą komitety dwóch największych partii w Polsce, ich struktury są raczej słabe i nie prezentują alternatywnego programu. Proces polityczny wskazuje, że dalszy rozwój społeczności, a właściwie jej aktywizacji, leży w rękach włodarza i zależy niemal wyłącznie od jego dobrej woli. Relatywnie aktywna społeczność lokalna mobilizuje się do działania zbiorowego poprzez dostępne instytucje konsultacji, inicjatywy czy wpływanie na budżet miejski. Co jednak istotne – odbywa się to w ramach zastanych reguł i raczej stanowi korektę dla działań władzy. Jeśli wpływ rozumieć szerzej – jako włączanie do agendy polityk publicznych czy decyzji na szczeblu rady miejskiej kwestii ważnych dla mieszkańców – trudno byłoby wskazać na występowanie tego typu procesów w badanej gminie. Można więc powiedzieć, że styl wizjonerski otwiera i pozwala rozwijać potencjał aktywizacji mieszkańców, ale wcale nie implikuje zwiększenia udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych i określaniu wizji rozwoju społeczności. Przypadek badanego miasta wskazuje wyraźnie, że rozwój tzw. społeczeństwa obywatelskiego nie musi się przekładać na życie polityczne, a przede wszystkim – na pojawianie się dwóch wymiarów życia politycznego, kluczowych dla rozwoju społeczności, tj. krytyki władzy i tworzenia alternatywnych wizji czy reprezentacji społecznych „my”.

Profesjoniści kontra amatorzy i mieszkańcy

W mniejszych gminach uderza przede wszystkim kontrast między wiedzą i kompetencjami włodarza a kompetencjami i wiedzą radnych. Już na poziomie wywiadów pogłębionych charakterystyczne było to, że przywódcy swobodnie opowiadali o złożonych wyzwaniach, procesach politycznych, porządku instytucjonalnym państwa w różnych skalach czy o złożonościach regulacji. Rozmowy z radnymi ujawniały z kolei bardzo ograniczone rozumienie znaczenia rozmaitych regulacji, zmiany otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego, w którym działają samorządy. Rzadko także pojawiały się świadectwa, w których widać by było, że radni są „tłumaczami” – dla mieszkańców pełnią funkcję wyjaśniającą reguły gry, dostępne możliwości działania czy sens podejmowanych przez samorządy decyzji. Ten aspekt pojawiał się natomiast w informacjach dotyczących funkcji sołtysów. Dlatego też warto skupić się na kompetencjach obywatelskich, zaczynając niejako „od góry”.

Poza „twardymi” kompetencjami, związanymi ze znajomością procedur administracyjnych, badacze zidentyfikowali następujące kompetencje przywódców (szczególnie na poziomie wójta):

- » doświadczenie zawodowe – poziom zaufania do danej osoby zależy w dużym stopniu od społecznego uznania dla jej doświadczenia i osiągnięć;
- » odwaga w kontakcie z innymi – wóldarz nie boi się kontaktu z mieszkańcami, chętnie wchodzi z nimi w polemikę, by nakreślić szeroki obraz sytuacji i wytłumaczyć swoje racje;
- » umiejętność rozgrywania konfliktów na swoją korzyść – wieloletnie doświadczenie zawodowe, duża wiedza na temat realiów funkcjonowania samorządu i znajomość procedur gminnych i ich słabości.

W przypadku radnych można mówić głównie o kompetencjach indywidualnych. Trudniej – o kompetencjach obywatelskich, tj. umiejętności samoorganizacji, artykulacji i komunikacji na poziomie grupy. Część z nich ma rozległą wiedzę oraz długoletnie doświadczenie, wynikające albo z wieloletniej działalności, albo z rzetelności i pracowitości. Wydawać by się mogło, że procesy prezydencjalizacji powinny skłaniać do tworzenia aliansów wśród opozycyjnych radnych po to, by konstruować alternatywę i przeciwdziałać marginalizacji opozycji. Tymczasem etnografie sesji rady i działań komisji wskazują, że trudno mówić o głębszym porozumieniu w ramach istniejących komitetów/ugrupowań na innej zasadzie niż koalicji rządzącej. Można więc powiedzieć, że opozycyjność ulega atrofii. Przy osłabieniu przestrzeni i różnorodności krytyki władzy słabną podstawowe mechanizmy demokratycznego procesu politycznego.

Grupy interesu

W rozdziale czwartym pojawiła się teza o słabości mechanizmów wykształcania się interesów grupowych na poziomie samorządowym (Lewicki 2024; rozdz. 4, [w niniejszym tomie]), co potwierdziły niniejsze badania. Pytani o reprezentację grupową lub o grupy interesu, respondenci nie mieli właściwie żadnych skojarzeń z wyraźnie wyodrębnioną grupą przedstawiającą publicznie swoje oczekiwania. Ten wymiar życia politycznego zdaje się słabo obecny na poziomie lokalnym w Polsce. Nie pojawiły się lub zniknęły grupy zorganizowane wokół relacji przemysłowych i świata pracy, a zarazem ich miejsca nie zajęły grupy np. identyfikujące się terytorialnie, które miałyby charakter bardziej zinstytucjonalizowany. Wyjątkiem w literaturze są analizy

funkcjonowania lokalnych grup działania. W tym przypadku jednak wskazuje się także na dominację samorządów w instytucjach, które zrzeszają reprezentacje przedsiębiorców, oraz w organizacjach pozarządowych.

Zamiast tego możemy mówić o innym sposobie identyfikacji wspólnych interesów i ich organizacji – niejawnym i nieformalnym. O układach klientelistycznych świadczy pośrednio parę procesów zaobserwowanych w gminach, w których mieliśmy do czynienia z ciągłością (wielokadencyjnością) władzy. Nie znaczy to, że każda wielokadencyjność jest związana z klientelizmem ani że zmiana władzy świadczy o braku klientelizmu – lecz raczej że przy ciągłości władzy widać lepiej klientelistyczne mechanizmy. Chodzi tu przede wszystkim o:

- » sytuacje, gdy niejasne są tryb oraz kryteria podjęcia decyzji administracyjnej (np. wokół inwestycji znaczących dla gminy); niejasności trafiają do opinii publicznej, ale nie są wyjaśniane;
- » pomimo procedur takich jak rozpatrywanie wniosków w komisjach powołanych przez lidera samorządowego, zajmujących się oceną wniosków o dofinansowanie lub w konkursach bądź decyzjach o nagrodach, beneficjentami są organizacje i podmioty, które albo wcześniej już były wyróżniane przez włodarza, albo też reprezentują środowiska popierające go publicznie;
- » gwałtowne i radykalne zmiany stanowisk radnych, kooptacja, która nie znajduje wyjaśnienia w legitymizacji działań radnych;
- » zmiany w relacjach między magistratem a organizacją czy instytucją (tu najlepszym przykładem są nagłe zwroty w traktowaniu konkretnych organizacji).

Jak zostało to już przedstawione, układom klientelistycznym sprzyjają:

- » relatywna monopolizacja określonych zasobów przez urząd gminy; mówiąc obrazowo – jeśli urząd staje się dużym pracodawcą, a wokół powstaje mało miejsc pracy, stanowisko pracy w urzędzie staje się cennym zasobem, który z kolei jest wykorzystywany, zdaniem części respondentów, do podporządkowania lub neutralizacji krytyki;
- » personalizacja polityki, a więc słabe, a w przypadku paru badanych gmin – jak się zdaje celowo – osłabiane struktury organizacyjne (partyjne) ugrupowań politycznych; erozja kontroli partyjnej pozwala wyłączyć radnych spod reżimów (np. wyborów, sprawozdawczości itp.) właściwych dla partii/ugrupowań politycznych;
- » centralizacja instytucji, które są powoływane do realizacji zadań publicznych, lub wydawanie decyzji dotyczących strumieni finansowania bez powoływania lub istnienia ciał kontrolujących ich działanie; nie chodzi

tu o wymiar administracyjny i finansowy, bo w nich kontrola funkcjonuje, lecz o wymiar merytoryczny – oceny efektywności, sprawiedliwości oraz celowości.

Podsumowanie badań

Badania przeprowadzone na Pomorzu dają obraz intensywnych przemian, jakim podlegają polityczność i kompozycja społeczna regionu. Modernizacja zdominowana projektami infrastrukturalnymi była obecna na wszystkich szczeblach władzy i mobilizowała samorządy do działań, które identyfikowano jako niezbędne; tworzona i odtwarzana była podstawowa infrastruktura materialna, ustanawiane były instytucje charakterystyczne dla nowoczesnego państwa opartego na podziale funkcji zarządzania i procedur podejmowania decyzji na poszczególne sektory (np. gospodarki, spraw społecznych, infrastruktury itd.). Zadania samorządów – choć określane relatywnie autonomicznie na poszczególnych szczeblach samorządowej władzy – tworzyły raczej zestandaryzowany zbiór. Modernizacja mierzona była w kilometrach dróg, liczbie przystanków, długości wodociągów, liczbie placówek oświatowych itd. Procesy modernizacji sprzyjały tworzeniu sprawnych aparatów administracyjnych, a zwrot ku prezydencjalizacji samorządów od początku nowego wieku wzmocnił model, w którym skuteczne stawały się style przywództwa określane mianem „bossowskiego” i „zachowawczego” (Gendźwiłł 2024; rozdz. 6, [w niniejszym tomie]). Na podstawie przeprowadzonych badań można postawić tezę, że ten model modernizacji się wyczerpuje. Liderzy samorządów, szczególnie ci, którzy sprawują urzędy od paru kadencji, nie są gotowi na nowe makroprocesy, identyfikowane już na wyższych szczeblach samorządu. Zmiany demograficzne, migracje, systemowe zmiany na rynku pracy, wyzwania związane ze zmianą klimatu czy wreszcie pochodne tych procesów w postaci ram finansowania unijnego są poza horyzontem działań samorządowców niższego szczebla. Wynika to w dużej mierze z utrwalenia się modelu „silnego burmistrza”, który do tej pory był przede wszystkim sprawnym menedżerem (Mandes, Trutkowski 2005).

Migracje wewnętrzne oraz migracje obywateli innych państw sprawiają, że na poziomie gmin pojawiają się nowe grupy społeczne i nowe pokolenia mieszkańców. Tymczasem mechanizmy artykulacji zbiorowych interesów i wytwarzania więzi są kanalizowane w procesy, które nie dają impulsu do reprezentacji politycznej – do pojawiania się ugrupowań, a przede wszystkim agend politycznych wyrażających zróżnicowane potrzeby, style życia

i tożsamości grupowe. Polityczność oparta na silnym przywództwie biegła równolegle z atrofią systemu partyjnego na poziomie lokalnym. Afiliacje radnych podlegają w badanych gminach częstym zmianom, a jeśli trwają, to nie wiążą się z wyraźnie identyfikowanym programem czy zestawem wartości. Słabość opozycji ma swój wymiar instytucjonalny; ugrupowania opozycyjne nie współpracują ze sobą, radni opozycyjni działają raczej w pojedynkę lub w grupach, które są tymczasową koalicją. W związku z tym **podstawowym wyzwaniem dla rozwoju polityczności na szczeblu samorządowym jest bezalternatywność agendy tworzonej przez silnych liderów**. Spośród wielu przyczyn wyłaniających się z badań zasadniczą jest to, że władarze wytworzyli strategię neutralizacji opozycji. W badanych społecznościach pojawiają się świadectwa braku wiedzy mieszkańców o decyzjach, błędach i wyzwaniach, które stoją przed samorządami. Przy osłabieniu funkcji kontrolnych rad gminy oraz ich autonomii względem władzy wykonawczej przestaje działać mechanizm równoważenia władz (*checks & balances*).

Stąd też kluczowym argumentem przemawiającym za budową kompetencji wspólnotowych w społecznościach lokalnych jest potrzeba tworzenia alternatyw dla funkcjonujących już agend politycznych oraz działań podejmowanych przez liderów samorządowych.

Jak wynika z badań, niezależnie od wielkości i typu gminy, samo uczestnictwo mieszkańców w działaniach organizacji pozarządowych, wydarzeniach lokalnych czy inicjatywach zrzeszających zróżnicowane grono ludzi nie implikuje zaangażowania w życie polityczne samorządu. **Brakuje „pasa transmisyjnego” między aktywnością, która w literaturze poświęconej społecznościom lokalnym jest kategoryzowana jako stan społeczeństwa obywatelskiego, a artykulacją potrzeb i oczekiwań względem ośrodków decyzyjnych rady i zarządów gmin.**

Badania wykazały, że pomimo ogólnej i ugruntowanej wiedzy na temat funkcjonowania bardziej formalnych mechanizmów partycypacji społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji przez samorządy bardzo ważne pozostają doświadczenia mieszkańców; narzędzia, które działają inaczej, niż zakładano, zniechęcają do aktywności; jeśli więc np. decyzje mieszkańców, wypracowane w procedurze związanej z budżetem obywatelskim, są stale postponowane lub modyfikowane w sposób, który opóźnia ich realizację, mieszkańcy tracą zaufanie do samych mechanizmów.

Badania potwierdzają wagę więzi społecznych, nie potwierdzają natomiast znaczenia lokalnego dziedzictwa kulturowego w ich konstytuowaniu. Lokalne tradycje stanowią zasób, praktykowany i wykorzystywany przez członków społeczności lokalnych, ale raczej niewkomponowany w szersze

uniwersum znaczeń i reprezentację „my”. Potrzeba tworzenia więzi lokalnych pojawia się raczej tam, gdzie pojawił się konflikt. Protesty działają mobilizująco, nawet jeśli relatywnie rzadko doprowadzają do uwzględnienia interesu protestujących. Pozwalają jednak „zobaczyć się” mieszkańcom, którzy wcześniej przyzwyczajeni byli do działania w pojedynkę. Wytwarzanie więzi pojawia się także w społecznościach, które podlegają rekonstrukcji. Nowo przybyli bezwiednie wprowadzają do lokalnych społeczności nowe oczekiwania. **Najwięcej procesów więziotwórczych badacze dostrzegli w społecznościach, których tożsamość kulturowa jest traktowana przez samych mieszkańców jako zadanie – jako potrzeba, która wymaga komunikacji między mieszkańcami.** Kluczową rolę w rozwoju więzi odgrywa także postawa władarza. Podglebie dla integracji powstaje tam, gdzie władarze tworzą warunki do artykulacji rozmaitych praktyk społecznych, często powstałych na poziomie sąsiedztwa, działalności organizacji pozarządowych czy na skutek inicjatyw realizowanych w ramach budżetów obywatelskich. Chodzi tu o wyłanianie społecznych reprezentacji rozmaitych zbiorowości. Sugerujemy, że jest to proces identyfikacji zbiorowych interesów, „wielkiego nieobecnego” procesów społecznych i politycznych w badanych gminach. Identyfikacja wspólnego celu lub zestawu wartości dla określonej grupy mieszkańców uruchamia proces krzyżowania się i nawarstwiania więzi międzygrupowych, które dopiero w dalszym horyzoncie umożliwiają rozpoznawanie interesu ogółu. Więzi integrujące całą społeczność lokalną są raczej horyzontem dla procesów społecznych aniżeli zasobem, który jest uruchamiany. Mowa tu wciąż o warunkowaniach potencjalnego budowania wspólnotowości, bo kluczowy jest kontekst instytucjonalny, w którym mieszkańcy byłiby włączani w procesy budowania agendy politycznej oraz podejmowania decyzji w samorządzie. Instytucji, które to umożliwiają, w badanych społecznościach było niewiele. Dobrze funkcjonujące instytucje, takie jak rady sołeckie czy rady osiedlowe, umożliwiają mieszkańcom zidentyfikowanie wspólnych potrzeb i oczekiwań, rozpoznanie obecnej agendy samorządowej, ustalenie ewentualnych wspólnych działań. Ograniczona sprawczość rad utrudnia zarówno stworzenie reprezentacji „my”, jak i zmniejsza motywację do działania. Ale to na ich poziomie mieszkańcy zdają się identyfikować związek między jednostkowym interesem a interesem zbiorowym. Rady są – obok protestów – „zinstytucjonalizowanymi punktami nacisku”, które sprzyjają tworzeniu lokalnych więzi, mobilizacji mieszkańców oraz uwspólnianiu wiedzy.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że opisane procesy kontrastują z promowanymi i wprowadzanymi zmianami, które miały zwiększyć aktywność mieszkańców. **Badania wskazują, że budżety obywatelskie oraz debaty**

o stanie gminy stały się procesami, które samorządowcy dostosowali na ogół do swojej dotychczasowej praktyki. Budżety obywatelskie często wspierają inicjatywy radnych, ich realizacja jest *de facto* uzależniona od decyzji władarza i zostaje podporządkowana jego agendzie. Debaty o stanie gminy właściwie nie angażują mieszkańców. Brak standardów raportowania pozostawia swobodę selekcji informacji, sposobu ich prezentacji, a przede wszystkim nie skłania władz do stworzenia przekazu, który byłby zrozumiały i przyswajalny dla mieszkańców gminy. „Debata” zamieniają się co najwyżej w prezentację stanowisk. Ta charakterystyka nie dotyka jednak najbardziej istotnej, jak się wydaje, kwestii. Wprowadzone mechanizmy przyjmują, że aktywni są pojedynczy mieszkańcy-obywatele. Co prawda w przypadku reguł budżetu obywatelskiego zgłaszane inicjatywy muszą uzyskać poparcie określonej zbiorowości, ale realizacja projektów pozostaje w gestii samorządu. Mieszkańcy jako grupy nie posiadają zasobów i instrumentów do współpracy przy realizacji inicjatyw, dlatego też nie pojawia się efekt zwiększenia sprawczości grupy. **Badania wskazują, że to właśnie świadomość sprawczości wśród współpracujących mieszkańców jest kluczowa dla wytworzenia więzi społecznych oraz ewentualnej instytucjonalizacji integracji mieszkańców wokół wspólnych celów i/lub wartości.** Z tej perspektywy funkcjonowanie rad sołeckich czy inicjatyw mieszkańców pozwala na komunikację tego, co dla grup istotne – włącza ich oczekiwania i potrzeby w agendę polityczną. Rzecz jasna samorządowcy nadal mogą ignorować aktywność mieszkańców, artykułowane przez nich aspiracje czy deficyty. Niemniej skutkiem ubocznym integracji mieszkańców-sąsiadów jest uwspólniona wiedza o stanie gminy. Wspomniane mechanizmy są na razie słabe: rady sołeckie działają prężnie tylko w niektórych z badanych gmin, inicjatywa mieszkańców jest także wykorzystywana sporadycznie, ale badania pozwoliły wskazać na mechanizmy, które zdają się istotne dla „zdolności budowania wspólnoty” (*community capacity building*).

Kontrastuje to z aktywnością mieszkańców w organizacjach pozarządowych, która – jak wskazują badania – właściwie nie ma charakteru politycznego, tj. nie prowadzi do tworzenia oczekiwań wobec samorządu. Wypracowane rozwiązania lokalnych kwestii (np. związanych z usługami publicznymi) raczej pozostają w sferze „zadań zleconych”. **Aktywność mieszkańców w organizacjach rzadko prowadzi do sformułowania oczekiwań wobec samorządu i zmiany systemowej.** Możemy sobie wyobrazić postępującą prezydencjalizację samorządu PM1Z przy jednoczesnej rozbudowie programu współpracy magistratu z NGO-sami. Samo uczestnictwo mieszkańców w inicjatywach innych mieszkańców nie implikuje ich politycznego zaangażowania. Drugim deficytowym elementem w aktywności do tej pory

określanej jako obywatelska jest kwestia rozliczalności decydentów. Wartości, cele i wytwarzane reprezentacje społeczne „my” w sferze działalności organizacji pozarządowych nie stają się elementem agendy politycznej – a więc artykułowanych oczekiwań, postulatów i inicjatyw mieszkańców, skierowanych do lokalnych polityków.

Wydaje się, że bez mechanizmów sprzyjających wyłanianiu się interesów grupowych polskie samorządy prześladować będzie „choroba klientelizmu”. Jak wskazują badania na Pomorzu, nieformalne powiązania między mieszkańcami a decydentami (kapitał społeczny) są umiejętnie wykorzystywane przez decydentów. Brak transparentności procesów decyzyjnych koresponduje z deficytem informacji publicznej i słabością funkcji kontrolnej lokalnych mediów. Strategia kooptacji aktywniejszych przedstawicieli opozycji w radzie gminy redukuje funkcję kontrolną rady.

Analiza zebranego materiału skłania do stwierdzenia, że kultura demokratyczna – charakteryzująca się poszerzaniem relacji horyzontalnych między mieszkańcami, pojawianiem się procesów konsultacji decyzji i planów samorządów oraz wyłanianiem się więzi, które określają reprezentacje społeczne zbiorowości – pojawia się w społecznościach raczej peryferyjnych, oddalonych do metropolii, podlegających intensywnej zmianie społecznej związanej z procesami demograficznymi oraz niemających jasno zdefiniowanej tożsamości kulturowej. Niebagatelną rolę w ich rozwoju odgrywa styl wizjonerski liderów, którzy poszukują legitymizacji swoich działań poprzez kontakt z mieszkańcami lub w ramach istniejących instytucji konsultacyjnych. Tożsamość społeczności rozpoznawana jest jako zadanie, a nie coś zastanego. Wizjonerzy tworzą społeczną infrastrukturę, w której mogą się pojawić do tej pory niewyartykułowane doświadczenia i oczekiwania mieszkańców. Pojawia się atmosfera budująca wśród mieszkańców świadomość sprawczości na poziomie grupy. Te procesy są raczej wyjątkowe w skali całego regionu. Alternatywą dla artykulacji zbiorowych oczekiwań pozostaje sytuacja konfliktu. Można więc sądzić, że demokratyzacja samorządów w większym stopniu zależeć będzie od mechanizmów mobilizacji mieszkańców niż od nowego typu przywództwa.

Rekomendacje

Podstawową rekomendacją płynącą z badań jest stworzenie lub wzmocnienie istniejących rozwiązań instytucjonalnych na poziomie najniższym (sąsiedztwa, dzielnice, najniższe jednostki administracyjne i/lub terytorialne),

w których mieszkańcy posiadaliby zinstytucjonalizowaną formułę przekazywania postulatów na wyższy szczebel samorządu. Takie rozwiązania powinny dawać im zasoby oraz możliwości podejmowania wspólnych decyzji na podstawie własnych dyskusji oraz konsultacji z przedstawicielami samorządu. Chodzi o wzmocnienie rad sołeckich oraz rad osiedli bądź zebrań mieszkańców wyodrębnionej geograficznie części gminy. Zwornikiem winno tu być terytorium, na którym określona grupa mieszkańców dzieli infrastrukturę publiczną (drogi, parki, budynki użyteczności publicznej) i ma wpływ na jej funkcjonowanie. Nawet jeśli ów wpływ miałby być zapośredniczony przez władzę wykonawczą, ważne, by tego typu zinstytucjonalizowane grupy miały prawo do podstawowej rozliczalności – otrzymania informacji o tym, jakie jest stanowisko samorządu względem pojawiających się oczekiwań, jakie działania zostały lub zostaną podjęte w związku z nimi itd. Takie platformy instytucjonalne powinny zapewniać zasoby, którymi rozporządzać może instytucja. To powinno prowadzić do wytwarzania więzi i poczucia sprawstwa, które, jak zostało powiedziane, odgrywają kluczową rolę w zwiększaniu potencjału wspólnotowego mieszkańców.

W przełożeniu na konkretne rozwiązania można sformułować poniższe rekomendacje:

- » Rady sołeckie powinny mieć osobowość prawną oraz zasoby do realizacji planów, względnie posiadać platformę nacisku na samorząd.
- » Potrzebne są mechanizmy, które sprzyjać będą instytucjonalizacji (samoorganizacji) ugrupowań politycznych obecnych w radach gmin. Powinny one prowadzić do wzmocnienia opozycji, czyli funkcji kontrolnej samorządu.
- » Potrzebne są rozwiązania modyfikujące działanie debat oraz budżetów partycypacyjnych, tak by mechanizmy te nie ulegały „neutralizacji”, minimalizując faktyczne zainteresowanie i udział mieszkańców.
- » Procesy konfliktowe pomiędzy mieszkańcami a publicznymi i prywatnymi inwestorami działającymi w sposób naruszający interesy mieszkańców wymagają przemyślenia, tak by nie prowadziły do tłumienia bądź ignorowania postulatów i/lub oczekiwań mieszkańców, lecz do ich wyjaśnienia i/lub modyfikacji decyzji.

Bibliografia

- Bukraba-Rylska, I. (2019). Kultura wsi – kontekst lokalny, narodowy, globalny. W: M. Hałamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- FEP (2022), Fundusze Europejskie dla Pomorza. Pobrane z: https://strategia2030.pomorskie.eu/program-fundusze-europejskie-dla-pomorza-2021-2027/?doing_wp_cron=1672481508.4246139526367187500000 [dostęp: 12.11.2022].
- Filiciak, M., Mazurek, P., Growiec, K. (2013). *Korzystanie z mediów a podziały społeczne. Kompetencje medialne Polaków w ujęciu relacyjnym*. Pobrane z: <https://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/215/korzystanie%20z%20mediow%20a%20podziały%20społeczne.pdf%3Fsequence%3D3> [dostęp: 12.11.2022].
- Gendźwiłł, A., Wiszejko-Wierzbicka D. (2022). *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Halamska, M. (2008). Kapitał społeczny wsi. Próba rekonstrukcji. *Przegląd Socjologiczny*, 1 (57).
- Hobsbawm, E., Ranger, T. (2008). *Tradycja wynaleziona* (przeł. M. Godyń, F. Godyń). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jacyno, M., Kukołowicz, T., Lewicki, M. (2018). *Kultura na peryferiach*. Warszawa: Narodowe Centrum Nauki.
- Obracht-Prondzyński, C., Stachura, K., Jankowska, M., Łubińska, A., Kalinowska, A., Przydatek, U., Smolińska, K. (2016). *Warunki i jakość życia w województwie pomorskim. Raport z badań 2000–2015*. Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
- Obracht-Prondzyński, C., Zbieranek, P. (2017). *Pomorskie poszerzenie pola kultury. Dylematy - konteksty - działania*. Gdańsk: Nadbałtyckie Centrum Kultury.
- Obracht-Prondzyński, C., Zbieranek, P. (2018). Dziedzictwo kulturowe jako narzędzie rozwoju regionalnego i lokalnego. Przypadek Pomorza. W: M. Jacyno, T. Kukołowicz, M. Lewicki (red.), *Kultura na peryferiach*. Warszawa: Narodowe Centrum Nauki.
- Program Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na lata 2016–2020.
- SRWP 2021 (2022). Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego. Pobrane z: https://strategia2030.pomorskie.eu/wp-content/uploads/2021/06/Zalacznik-do-uchwały_SWP_376_XXXI_21_SRWP2030_120421.pdf [dostęp: 12.11.2022].
- Śleszyński, M., Komornicki, T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88 (4), 469–488.
- Tönnies, F. (1975). Wspólnota i społeczeństwo jako typy więzi międzyludzkich. W: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Trutkowski, C., Mandes, S. (2005). *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ROZDZIAŁ 9

Demokracja lokalna w działaniu – wyniki badań sondażowych¹

Wprowadzenie

Potencjał rozwojowy społeczności lokalnej odnosi się do zestawu zasobów, możliwości i zdolności, które pozwalają jej osiągnąć postęp, rozwijać się i poprawić warunki życia. Wszystkie te elementy potencjału rozwojowego są powiązane, oddziałują na siebie i wpływają na zdolność społeczności do rozwoju, czyli najszerzej rozumianej poprawy jakości życia mieszkańców.

Rozważając kwestię potencjału rozwojowego społeczności lokalnej, mamy zazwyczaj na myśli zarówno zasoby materialne oraz ekonomiczne (jak dostępna infrastruktura, działające przedsiębiorstwa itp.), jak i zasoby związane bezpośrednio z obywatelami (ich aktywność, wzajemne zaufanie, umiejętności nawiązywania i prowadzenia wszelkiego rodzaju działań na rzecz rozwoju). Ważnymi elementami potencjału są również kultura i dziedzictwo oraz środowisko naturalne, a także lokalne przywództwo (formalne i nieformalne) z jego bezpośrednimi możliwościami kształtowania i realizacji polityki lokalnej oraz podejmowania decyzji, np. inwestycyjnych.

¹ Kwestionariusz badania został opracowany przez Cezarego Trutkowskiego. Sondaż CATI został zrealizowany na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej przez firmę Indicator. Więcej informacji o badaniu przedstawiono w aneksie metodologicznym.

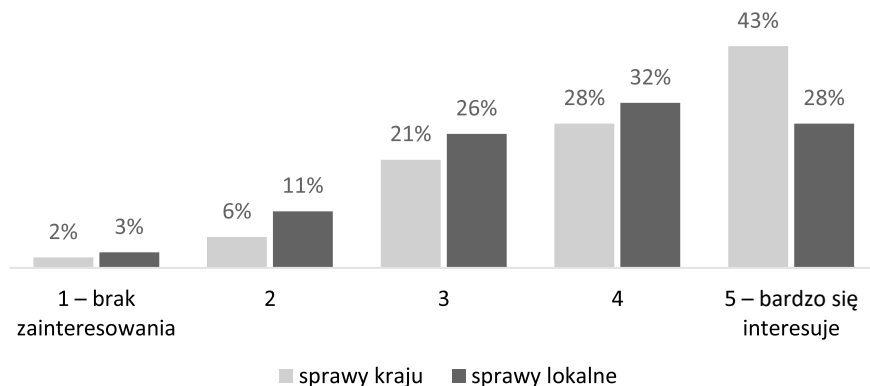
Zainteresowanie sprawami publicznymi i demokracja w działaniu

Charakterystykę uwarunkowań rozwoju wspólnot lokalnych w Polsce warto rozpocząć od stopnia zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. Centrum Badania Opinii Społecznej regularnie zadaje pytanie o zainteresowanie polityką (CBOS 2021), które oczywiście dotyczy tylko pewnego wycinka spraw publicznych. Warto jednak zwrócić uwagę na dane CBOS choćby dlatego, że w całym okresie 1989–2020 deklarowane przez respondentów zainteresowanie polityką było bardzo stabilne. Badani najczęściej wskazywali na „średnie zainteresowanie”, oznaczające, że śledzi się jedynie najważniejsze wydarzenia. Odsetek takich deklaracji oscylował wokół 45%, nie przekraczając ani razu 50%. Drugim pod względem częstości wskazań było zainteresowanie „nikłe, niewielkie” – chodzi o sytuacje, gdy umykają uwadze nawet ważne wydarzenia. Ten odsetek również wykazywał niewielką dynamikę i wynosił ok. 25% w całym badanym okresie. Zainteresowanie sprawami lokalnymi, czyli „tym, co dzieje się w mieście/gminie”, CBOS zbadało w 2018 r. Wówczas zadeklarowało je aż trzy czwarte badanych (CBOS 2018). To sugeruje, że termin „polityka” badani rozumieli w bardzo wąskim sensie i zapytani o zainteresowanie polityką, nie myśleli o sprawach lokalnych.

W omawianym sondażu przeprowadzonym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej słowo „polityka” nie padło. Pytano o „sprawy kraju” oraz o „sprawy lokalne” i okazało się, że te pierwsze wywołują nieco większe zainteresowanie, ale generalnie jedne i drugie przyciągają uwagę obywateli. Jeśli chodzi o „sprawy kraju”, najczęściej wskazywano najwyższy stopień zainteresowania, w przypadku „spraw lokalnych” zaś badani nieco częściej deklarowali, że interesują się nimi „raczej” niż „bardzo”. W obu przypadkach jednak odsetek zainteresowanych był wysoki. Odnotowano też znaczącą korelację obu aspektów zainteresowania sprawami publicznymi².

Zainteresowanie sprawami publicznymi i możliwości rozmaitych działań o charakterze publicznym wiążą się z funkcjonowaniem demokratycznego systemu politycznego, dlatego w sondażu znalazły się również pytania dotyczące oceny funkcjonowania demokracji w kraju oraz w mieście lub gminie zamieszkania osoby badanej. Okazało się, że niespełna 19% respondentów wyraża zadowolenie z funkcjonowania demokracji w kraju, a wyrażnie więcej, bo ok. 36%, jest zadowolonych z funkcjonowania demokracji w mieście lub gminie zamieszkania; niezadowolonych jest odpowiednio 59% i 36%.

² Współczynnik korelacji Spearmana = 0,49, $p < 0,001$.



Wykres 1. Stopień zainteresowania tym, co się dzieje w kraju, i tym, co się dzieje na terenie miasta/gminy zamieszkania

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące jest również to, że ocena funkcjonowania demokracji w kraju nie była skorelowana z poziomem zainteresowania sprawami kraju³, natomiast ocena funkcjonowania demokracji w gminie, w której mieszka respondent – była (pozytywnie). Brak korelacji między oceną działania demokracji w Polsce i zainteresowaniem sprawami kraju w zbiorowości wszystkich badanych wynikał częściowo z istnienia silnych podziałów politycznych, których jednym ze wskaźników są właśnie poglądy na funkcjonowanie demokracji w Polsce. Uwzględnienie w analizie poglądów politycznych spowodowało pojawienie się korelacji, które wzajemnie się neutralizowały, gdy analizę prowadzono dla wszystkich badanych łącznie.

Wśród wyborców Prawa i Sprawiedliwości osoby zainteresowane sprawami kraju i sprawami swojego miasta lub gminy były równocześnie częściej niż pozostali badani zadowolone z demokracji, a niezainteresowane – miały tendencję do wyrażania niższego poziomu zadowolenia (korelacja między zadowoleniem z demokracji a poziomem zainteresowania sprawami kraju i lokalnymi była dodatnia). Wśród wyborców Koalicji Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej korelacja była ujemna: osoby deklarujące większe zainteresowanie sprawami kraju („tym, co dzieje się w naszym kraju”) miały również tendencję do wyrażania niezadowolenia z funkcjonowania demokracji w kraju⁴. Wyborców pozostałych ugrupowań było zbyt mało, by można

³ Współczynnik korelacji Spearmana wynosił 0,022 i był nieistotny statystycznie.

⁴ Pojawienie się tego rodzaju zależności opisywał m.in. Jerzy Bartkowski (2021), który stwierdził m.in., że w sytuacji występowania głębokiej polaryzacji politycznej „niektóre kwestie aktywizujące aktualne podziały zyskują moc predykcyjną, podczas gdy inne, nawet o dużym potencjalnym znaczeniu teoretycznym, schodzą na dalszy plan” (Bartkowski 2021, s. 63).

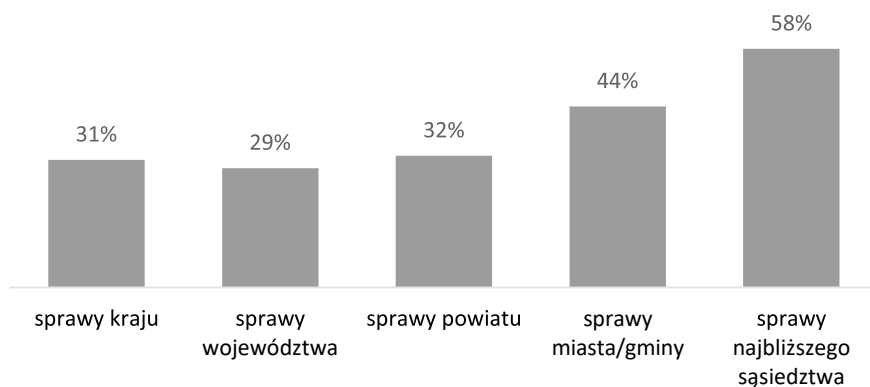
było stwierdzić wśród nich znaczące zależności, a w grupie osób niezdecydowanych – nie było korelacji (wartość współczynnika bliska 0).

Nie stwierdzono analogicznego wpływu poglądów politycznych na kierunek zależności między oceną funkcjonowania demokracji w mieście lub gminie a zainteresowaniem sprawami miasta lub gminy. Jeśli chodzi o sprawy na poziomie lokalnym, niezależnie od poglądów politycznych osoby bardziej nimi zainteresowane miały tendencję do lepszego oceniania demokracji w mieście lub gminie niż osoby wyrażające mniejsze zainteresowanie – korelacja jest więc dodatnia.

Definitywną cechą demokracji jest wpływ obywateli na podejmowanie decyzji w państwie na różnych szczeblach zarządzania. Warto zauważyć, że demokracja (zamieszkiwanie w kraju rządzonym demokratycznie) jest wartością bardzo wysoko cenioną w polskim społeczeństwie, co pokazał Europejski Sondaż Wartości (por. np. Konieczna-Sałamatin 2021, s. 116), i że Polacy rozumieją demokrację przede wszystkim jako system gwarantujący prawa obywatelskie, a nie np. utrzymanie porządku lub bezpieczeństwo socjalne, jak to bywa w innych krajach (Konieczna-Sałamatin 2021, s. 112). Przywiązanie do demokracji jako systemu rządzenia powinno przekładać się na gotowość uczestnictwa w sprawowaniu władzy – a przynajmniej na zainteresowanie takim uczestnictwem. W cytowanym już Europejskim Sondażu Wartości gotowość tę mierzył indeks nazywany „indeksem aspiracji wolnościowych”. Zmiany tego indeksu między poszczególnymi falami sondażu (1990, 1999, 2008 i 2017) pozwoliły zaobserwować, że największe zainteresowanie obywateli praktykowaniem demokracji odnotowano w 2017 r. (Marody *et al.* 2020, s. 30), czyli po ostatniej zmianie rządu w Polsce i po utrwaleniu się w społeczeństwie poważnych podziałów politycznych.

W badaniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej zapytano o przekonania dotyczące sprawczości, tzn. tego, w jakim stopniu „ludzie tacy jak Pan/Pani” mają wpływ na sprawy dotyczące kraju, województwa, powiatu, miasta lub gminy i najbliższego sąsiedztwa. Wykres 2 przedstawia odsetek osób, które ten wpływ oceniły na 4 lub 5, czyli przyznały jedną z dwóch najwyższych ocen.

Okazuje się, że badani są najczęściej przekonani o swojej sprawczości w odniesieniu do spraw im najbliższych, czyli najbliższego sąsiedztwa, ewentualnie miasta lub gminy. Sprawy kraju, województwa czy powiatu były wyraźnie odleglejsze i jedynie około jedna trzecia badanych sądziła, że ma na nie jakiś wpływ. Wyniki te mogą również sugerować, że sprawy powiatu, województwa i kraju wydają się obywatelom jednakowo odległe w kontekście wpływu, jaki mogą na nie wywierać. Interesujące jest to, że omawiane tu przekonania czy też



Wykres 2. Opinie na temat sprawczości obywateli w sprawach dotyczących kraju, województwa, powiatu, gminy i najbliższego sąsiedztwa

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

wyobrażenia o własnej sprawczości praktycznie nie przekładają się na oceny funkcjonowania demokracji w kraju ani w mieście lub w gminie. Ściśle rzecz biorąc, stwierdzono bardzo słabą, ale istotną statystycznie korelację między odczuwaniem sprawczości na poziomie ogólnokrajowym a oceną funkcjonowania demokracji w kraju⁵, jeśli zaś chodzi o sprawy lokalne – współczynniki były bliskie 0. Oznacza to, że ocena funkcjonowania demokracji niewiele ma wspólnego z tym, czy obywatele czują, że mają możliwość faktycznego współrządzenia. To trochę smutna konstatacja, bo oddala dyskusję o demokracji od faktycznych praw i możliwości, jakie ten system gwarantuje obywatelom.

Relacje między samorządem a władzą centralną

Zgodnie z zasadami panującymi w Unii Europejskiej relacje między różnymi szczeblami władzy powinny być oparte na zasadzie pomocniczości, na którą powołano się także w preambule Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483). Zasada ta głosi, że wszelkie decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym możliwym szczeblu, czyli jak najbliżej obywatela.

Wyniki omawianego badania wskazują, że zasada pomocniczości jest bliska obywatelom: ponad trzy czwarte z nich nie zgadza się ze stwierdzeniem, że rząd powinien mieć większy wpływ na działanie samorządów (w tym 54% zdecydowanie nie zgadza się), a blisko 71% jest zdania, że władze

⁵ Współczynnik korelacji (Pearsona) między indeksem sprawczości ponadlokalnej i oceną funkcjonowania demokracji w kraju wynosił 0,082 ($p < 0,001$). Indeks sprawczości ponadlokalnej utworzono na podstawie analizy głównych składowych, w której uwzględniono opinie badanych dotyczące ich wpływu na sprawy kraju, województwa i powiatu.

samorządowe, jako niezależne od władz centralnych, powinny samodzielnie decydować w sprawach lokalnych. Warto zwrócić uwagę, że zwolenników większego wpływu rządu na samorządy można najczęściej spotkać m.in. w województwach opolskim i podlaskim, czyli w regionach zamieszkiwanych przez znaczne grupy mniejszości narodowych.

Decydowanie o sprawach lokalnych nie musi być równoznaczne z chęcią odsunięcia samorządów od ogólnokrajowej polityki: nieco ponad połowa badanych (55%) nie zgadza się z poglądem, zgodnie z którym samorząd nie powinien angażować się w politykę ogólnokrajową, choć podobny, a nawet trochę większy odsetek (60%) uważa, że powinien on zajmować się wyłącznie sprawami lokalnymi.

Zestawienie tych poglądów wskazuje (tabela 1), że niewielką przewagę liczebną mają zwolennicy wyłącznie lokalnego zaangażowania samorządów, tj. ich niewłączania się w politykę ogólnokrajową i skupienia się tylko na sprawach lokalnych.

Tabela 1. Poglądy na temat zaangażowania samorządów w politykę ogólnokrajową (w %)

		Władze samorządowe powinny zajmować się wyłącznie sprawami lokalnymi	
		zgadzam się	nie zgadzam się
Władze samorządowe nie powinny angażować się w politykę ogólnokrajową	zgadzam się	36	8
	nie zgadzam się	23	32

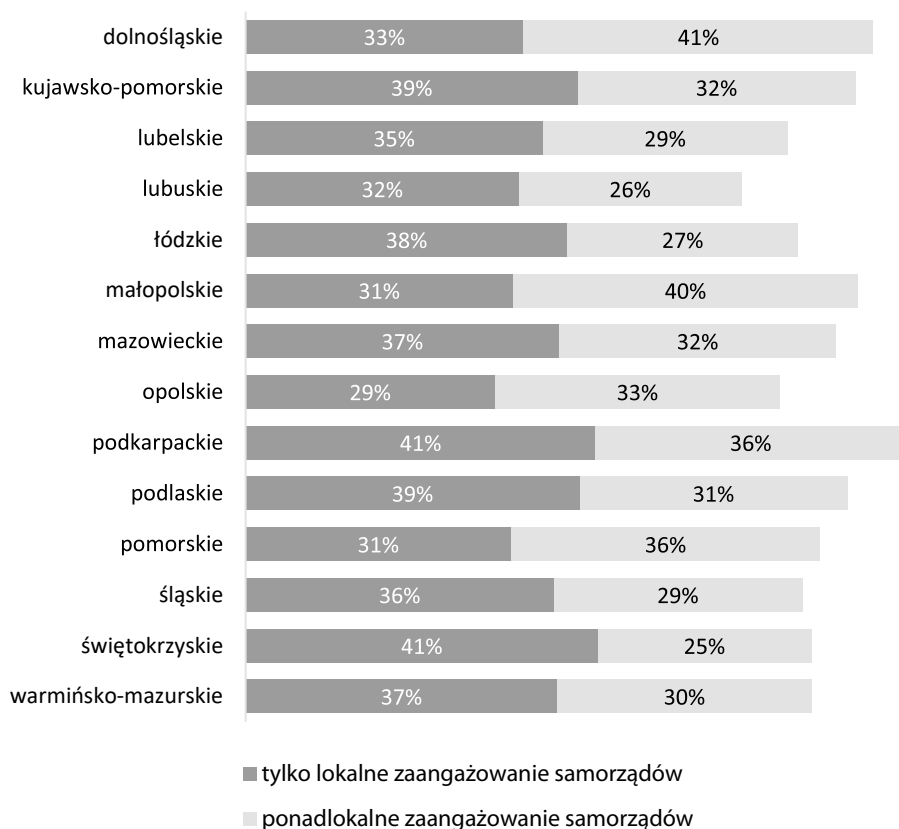
Uwaga: w tabeli nie uwzględniono osób, które odpowiedziały „trudno powiedzieć” w odniesieniu do któregoś z tych stwierdzeń (w sumie ok. 1% badanych). Procenty są obliczone w stosunku do wszystkich badanych. Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Odsetek zwolenników lokalnego lub ponadlokalnego zaangażowania władz samorządowych był bardzo podobny w różnych typach gmin, zaobserwowano jednak pewne, choć także niewielkie różnicowanie między

województwami. W województwach świętokrzyskim, podkarpackim oraz podlaskim i kujawsko-pomorskim było szczególnie wielu (procentowo) zwolenników poglądu, że samorzady nie powinny angażować się w politykę ogólnokrajową i jednocześnie że powinny skupić się na sprawach lokalnych. Zwolenników ponadlokalnego zaangażowania samorządów można było spotkać szczególnie często w województwach dolnośląskim i małopolskim.

Relacje władz z mieszkańcami

Badania Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pokazały, że jedynie 14% obywateli otwarcie przyznało, że nie interesuje się sprawami swojego miasta czy gminy, a 60% oceniło swoje zainteresowanie na 4 lub 5 na pięciopunktowej skali. To daje nadzieję na to, że badani orientują się w sprawach jednostki



Wykres 3. Odsetek zwolenników wyłącznie lokalnego zaangażowania władz samorządowych i odsetek sądzących, że samorząd nie powinien ograniczać się do spraw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.



Wykres 4. Opinie na temat relacji władz miasta lub gminy z mieszkańcami

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

samorządu terytorialnego, w której mieszkają. Równocześnie 89% mieszka w miejscu, które uważa za dobre miejsce do życia (w tym 36% wyraziło tę opinię zdecydowanie), a 65% sądzi, że ich miasto lub gmina są dobrze zarządzane. W tej części rozważań bardziej szczegółowo zostanie przeanalizowane zagadnienie relacji władz samorządowych z mieszkańcami.

Większość badanych (66%) uważa, że władze lokalne na ogół biorą pod uwagę opinie mieszkańców. Ponad połowa zgodziła się też ze stwierdzeniem, że zainteresowanie władz gminy czy miasta mieszkańcami ogranicza się do okresów przedwyborczych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że wśród obywateli przekonanych o tym, że władze uwzględniają opinie mieszkańców, większość (55%) nie zgadza się z tym, że dzieje się to tylko przed wyborami. Przekonanie o jedynie przedwyborczym zainteresowaniu władz mieszkańcami miasta czy gminy było najbardziej popularne wśród tych, którzy generalnie byli zdania, że władze nie biorą pod uwagę opinii mieszkańców.

Można też zauważyć, że w trakcie badania doszło do zmiany przekonań dotyczących wpływu mieszkańców na sprawy miasta lub gminy. W ankiecie pytanie o tę kwestię padło dwukrotnie – w różnych kontekstach i z różniącymi się nieco wariantami odpowiedzi⁶. Gdy pytanie zadano po raz pierwszy, 44%

⁶ W pierwszym przypadku badani byli proszeni o ocenę wpływu „ludzi takich jak Pan/ Pani na sprawy miasta/gminy” z wykorzystaniem skali 1–5. W drugim przypadku poproszono o ustosunkowanie się do stwierdzenia „ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy swojego miasta / swojej gminy” i tu możliwe odpowiedzi były „zdecydowanie zgadzam się”, „raczej zgadzam się”, „raczej nie zgadzam się”, „zdecydowanie nie zgadzam się” i „trudno powiedzieć”.

badanych uznało, że ma wpływ na sprawy swojej miejscowości/gminy, a gdy zadano je po raz drugi, odpowiedzi twierdzącej („zdecydowanie tak” i „raczej tak”) udzieliło 59% badanych. Drugi raz pytanie padło po wcześniejszym zadaniu kilku innych pytań dotyczących relacji władz lokalnych z władzami centralnymi oraz mieszkańcami. Tematyka samorządowa została więc w umysłach respondentów zaktualizowana, mieli okazję przypomnieć sobie różne sytuacje, w których mogli oddziaływać na sprawy swojego miasta czy gminy. Opinię zmienili głównie ci, którzy za pierwszym razem wskazali środek skali (wśród wariantów odpowiedzi nie było „trudno powiedzieć”): 54% z nich stwierdziło, że jednak mają wpływ na sprawy swojego miasta lub gminy, a 45% – że nie mają wpływu (1% wybrał odpowiedź „trudno powiedzieć”). Blisko 95% osób, które przy pierwszym pytaniu demonstrowały sprecyzowane poglądy (stwierdziły, że mają wpływ lub że go nie mają), pozostało przy swoim zdaniu.

Interesujące wydaje się to, że omawiane aspekty relacji władzy i mieszkańców mają minimalne znaczenie w kontekście tego, czy mieszkańcy uznają swoje miasto lub gminę za dobre miejsce do życia. Ta ocena nie była skorelowana ani z opinią o jakości zarządzania miastem/gminą, ani z żadnym innym aspektem wymienionym w badaniu (opinie uwzględnione na wykresie 4). Przyczyny braku tego związku są (co najmniej) dwojakiego rodzaju: (1) na opinie o tym, czy jakieś miejsce jest dobre do życia, wpływają zupełnie inne czynniki niż jakość zarządzania i relacje władzy z mieszkańcami, (2) przyczyna natury „statystycznej”, wynikająca z tego, że opinie badanych były mało zróżnicowane – prawie wszyscy uznali swoje miejsce zamieszkania za dobre, a w takiej sytuacji trudniej o znaczące korelacje.

Postrzeganie relacji władz z mieszkańcami miało natomiast znaczenie dla oceny jakości zarządzania miastem lub gminą. Najważniejsze w tym kontekście okazało się informowanie obywateli o decyzjach władz samorządowych – ocena tego aspektu była najmocniej skorelowana z oceną jakości zarządzania. Warto również odnotować ujemną, choć niezbyt silną korelację między oceną jakości zarządzania a uznawaniem za zgodne z prawdą stwierdzenia „władze gminy interesują się mieszkańcami wyłącznie przed wyborami”.

Dobre zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego powinno odbywać się w interesie jej mieszkańców. Badanie pokazało jednak, że z tego punktu widzenia obywatele mają raczej kiepską opinię o władzach swoich miast i gmin: jedynie 1% badanych uznało, że przy podejmowaniu decyzji władze zawsze kierują się interesem ogółu mieszkańców, traktując wszystkich sprawiedliwie, za to 18% uznało, że zawsze kierują się interesami swojej partii politycznej.

Generalnie blisko trzy czwarte (72%) badanych wyraziło pogląd, że władze samorządowe zawsze lub często kierują się interesami co najmniej jednej

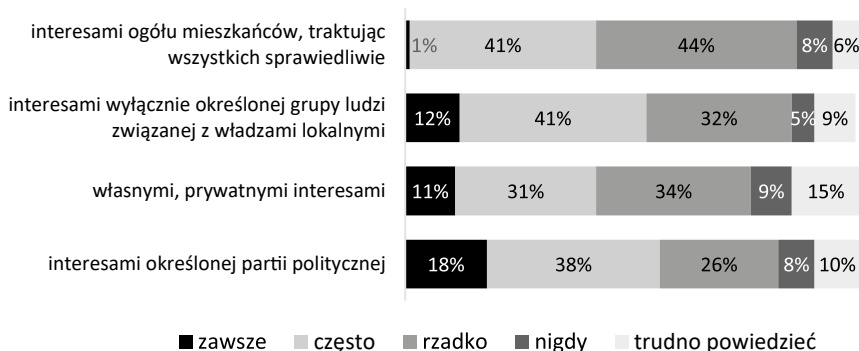
władze mojej gminy na ogół biorą pod uwagę opinie mieszkańców			◆ 0,226				
władze gminy interesują się mieszkańcami wyłącznie przed wyborami	◆ -0,139						
ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy swojego miasta / swojej gminy		◆ 0,177					
mieszkańcy mojej gminy / mojego miasta są informowani o decyzjach podejmowanych przez władze gminy/miasta						◆ 0,511	

Zastosowano współczynniki korelacji Spearmana ze względu na porządkową, a nie przedziałową skalę, na której mierzone były zmienne.

Wszystkie podane współczynniki były istotne statystycznie na poziomie $p < 0,001$.

Wykres 5. Współczynniki korelacji różnych aspektów relacji władz z mieszkańcami z opinią o jakości zarządzania miastem lub gminą

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.



Wykres 6. Opinie na temat tego, czym interesem kierują się władze miasta lub gminy przy podejmowaniu decyzji

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

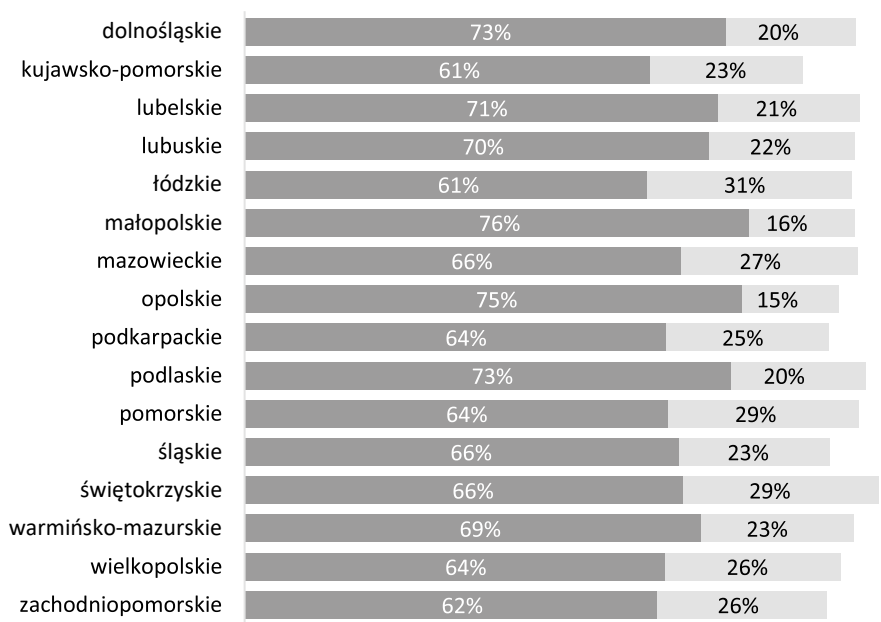
ze wskazanych grup (innych niż ogół mieszkańców). Równocześnie jednak w grupie tych, którzy mówili o takich praktykach, co trzecia osoba (31%) stwierdzała, że władze często kierują się interesem mieszkańców.

Ocena dotycząca podejmowania decyzji w mieście lub gminie nie była skorelowana z opinią na temat tego, czy ta gmina lub miasto są dobrym miejscem do życia, natomiast odnotowano związek tych ocen z opinią o jakości zarządzania jednostką. Korelacje nie były szczególnie silne, jednak statystycznie znaczące. Okazało się, że największe znaczenie ma przekonanie, że władze kierują się prywatnymi interesami⁷ – osoby, które uważały, że zdarza się to zawsze albo często, miały skłonność do negatywnego oceniania jakości zarządzania przez samorząd. Z kolei osoby, które sądziły, że władze często

⁷ Współczynnik korelacji Spearmana $-0,17$, ($p < 0,001$).

kierują się interesami wszystkich mieszkańców, na ogół były skłonne oceniać swoje miasto lub gminę jako dobrze zarządzane⁸.

Dwie trzecie badanych obywateli jest zdania, że władze lokalne sprzyjają aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy, a 24% sądzi, że władze nie wykazują zainteresowania tymi inicjatywami. Interesujące jest to, że ta struktura opinii w niewielkim stopniu zależała od tego, czy badani deklarowali, że interesują się sprawami lokalnymi, ani od tego, czy uważają swoje miasto za dobrze zarządzane. Nie zależała także od rodzaju gminy. Można dostrzec słaby związek między przekonaniem, że władze wspierają aktywność lokalną, i przekonaniem, że władze działają w interesie ogółu mieszkańców. Innymi słowy, prawdopodobnie na tych obszarach, gdzie mieszkańcy dostrzegają, że władze starają się uwzględniać interesy ogółu mieszkańców, widoczne jest również wsparcie władz dla rozmaitych inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców.



■ władze sprzyjają aktywności mieszkańców

■ władze nie wykazują zainteresowania inicjatywami mieszkańców

Wykres 7. Regionalne zróżnicowanie opinii o stosunku władz lokalnych do inicjatyw mieszkańców

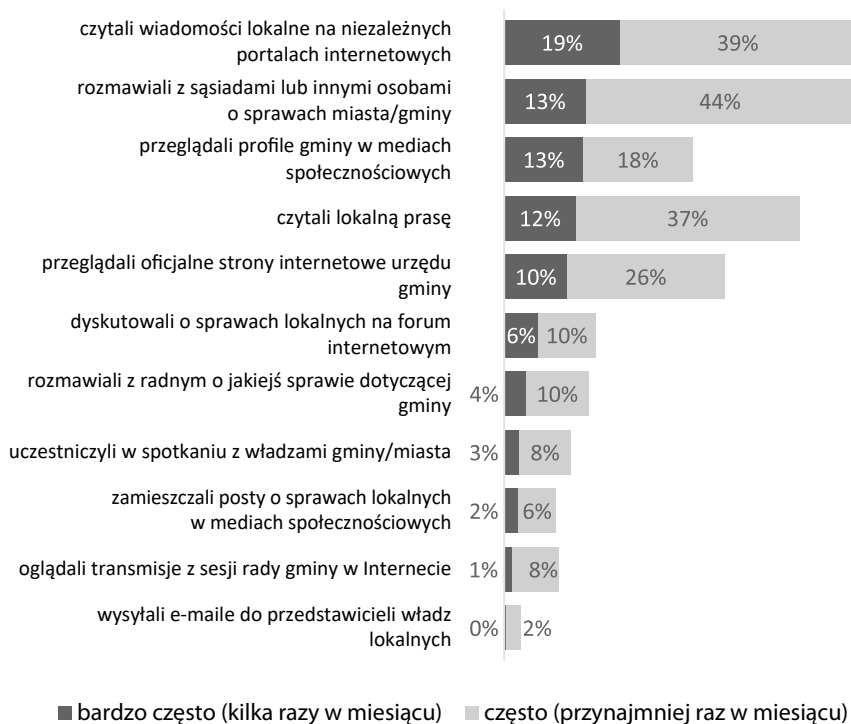
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁸ Współczynnik korelacji Spearmana +0,17 ($p < 0,001$).

Zaobserwowano pewne różnice między województwami w kwestii stosunku władz do inicjatyw obywatelskich. Wyróżniały się pod tym względem województwa opolskie, małopolskie, podlaskie i dolnośląskie, w których wyjątkowo często wskazywano, że władze sprzyjają aktywności mieszkańców, oraz województwa łódzkie, świętokrzyskie i pomorskie, w których szczególnie często pojawiała się opinia, że władze nie są zainteresowane inicjatywami mieszkańców.

Aktywność obywateli – potrzeba i możliwości działania lokalnego

Demokracja nie może funkcjonować bez przynajmniej minimalnego zaangażowania obywateli, o czym przekonują liczne badania zarówno klasyczne (Almond, Verba 1963), jak i bardziej współczesne (por. np. van Deth 2006). Zainteresowanie sprawami publicznymi i zaangażowanie w te sprawy może dotyczyć spraw ogólnokrajowych i lokalnych. W tym badaniu pod uwagę wzięto przede wszystkim aktywność lokalną.



Wykres 8. Formy aktywnego interesowania się mieszkańców sprawami lokalnymi
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Każde zaangażowanie zaczyna się od zainteresowania informacjami oraz od ich zbierania i wymiany. Obecnie dostępnych jest wiele źródeł informacji, można też na różne sposoby dzielić się tymi informacjami. Analizowane badanie pokazało, że najczęściej wykorzystywanymi źródłami informacji lokalnych są wiadomości na portalach internetowych niezależnych od władz miasta czy gminy oraz rozmowy ze współmieszkańcami. Można więc powiedzieć, że nowoczesne technologie rywalizują o palmę pierwszeństwa z najbardziej tradycyjnym i znanym od wieków sposobem uczestnictwa w lokalnym obiegu informacji.

Jeśli dokładniej przeanalizować deklaracje osób badanych dotyczące częstości korzystania z wymienionych źródeł, można zauważyć, że ponad połowa (56%) nie zajmowała się sprawami lokalnymi częściej niż raz w miesiącu, a co 10. osoba nie robiła tego nawet raz w miesiącu. Co ciekawe, ten pierwszy odsetek był zbliżony wśród tych, którzy deklarowali, że interesują się sprawami swojego miasta lub gminy, i wśród tych, którzy twierdzili, że się nimi nie interesują. Natomiast odsetek osób korzystających co najmniej raz w miesiącu z wymienionych w badaniu źródeł informacji był już zróżnicowany ze względu na deklarowany poziom zainteresowania sprawami lokalnymi. Można z tego wyciągnąć wniosek, że osoby zainteresowane tymi sprawami zazwyczaj poświęcają im czas mniej więcej raz w miesiącu i że im bardziej są zainteresowane, tym więcej źródeł wykorzystują. Liczba źródeł informacji, z których respondent korzysta bardzo często, czyli co najmniej kilka razy w miesiącu, jest słabo, ale pozytywnie skorelowana z przekonaniem, że miasto lub gmina są dobrze zarządzane.

Zbieranie informacji i aktywność w mediach społecznościowych można uważać za formy aktywności w życiu publicznym, jednak wymagają one niewielkiego zaangażowania. Spośród wymienionych działań stosunkowo najbardziej angażujące było uczestnictwo w spotkaniach władz lokalnych z mieszkańcami i bardzo niewielki odsetek badanych deklarował tę formę aktywności, choć nie była to aktywność najmniej popularna.

Badani zostali też zapytani o bardziej aktywny udział w działalności publicznej. Okazało się, że w ciągu roku poprzedzającego badanie jedynie niespełna 14% nie podjęło żadnej formy działań publicznych, pozostałe 86% uczestniczyło przynajmniej w jednej.

Badani najczęściej deklarowali udział w inicjatywach innych osób (podpisywanie petycji, głosowanie w budżecie obywatelskim, uczestnictwo w inicjatywach sąsiedzkich), ale ponad połowa (58%) podejmowała działania wymagające własnej inicjatywy i większego stopnia zaangażowania, jak np. konsultacje społeczne na temat spraw dotyczących miasta lub gminy, zbieranie podpisów pod lokalną petycją, interwencja w urzędzie miasta lub



Wykres 9. Uczestnictwo w działalności publicznej dotyczącej spraw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

gminy w lokalnych sprawach, protest dotyczący kwestii lokalnych, zgłaszanie pomysłów lub projektów w budżecie obywatelskim czy funduszu sołeckim.

Działania z własnej inicjatywy najczęściej podejmują osoby przekonane o tym, że mają wpływ na sprawy swojego miasta lub gminy: robi tak 66% osób, które uznają, że mają wpływ (wobec 43% osób, które sądzą, że takiego wpływu nie mają). Trudno przy tym powiedzieć, jaki jest kierunek zależności, ponieważ przekonanie o potencjalnej skuteczności działań może do nich zachęcać, ale też osoby bardziej aktywne częściej widzą rezultaty swoich działań i dlatego częściej twierdzą, że mają wpływ na sprawy swojej gminy.

Przekonanie, że władze miasta czy gminy działają w interesie ogółu mieszkańców, współwystępuje z częstością podejmowania inicjatywy w sprawach lokalnych. Tu także kierunek zależności wydaje się nieoczywisty, ponieważ oddziaływanie może odbywać się w obie strony. Interesujące jest jednak to, że osoby aktywne (podejmujące inicjatywy lokalne) zasadniczo nie różnią się od mniej aktywnych opiniami na temat tego, czy miasto lub gmina są dobrze zarządzane ani czy są dobrym miejscem do życia.

Według deklaracji osób podejmujących wymienione działania z własnej inicjatywy były one najczęściej skuteczne – 91% wskazało co najmniej jeden skutek (czyli tylko 9% badanych nie zauważyło żadnego z wymienionych w ankiecie skutków swojej aktywności). Szczególnie ważne wydaje się to, że aż 59% stwierdziło, że ich działania doprowadziły do podjęcia przez samorząd decyzji zgodnej z oczekiwaniami osób próbujących na tę decyzję wpłynąć. Częstość wskazywania różnych skutków podejmowanych działań prezentuje wykres 10.



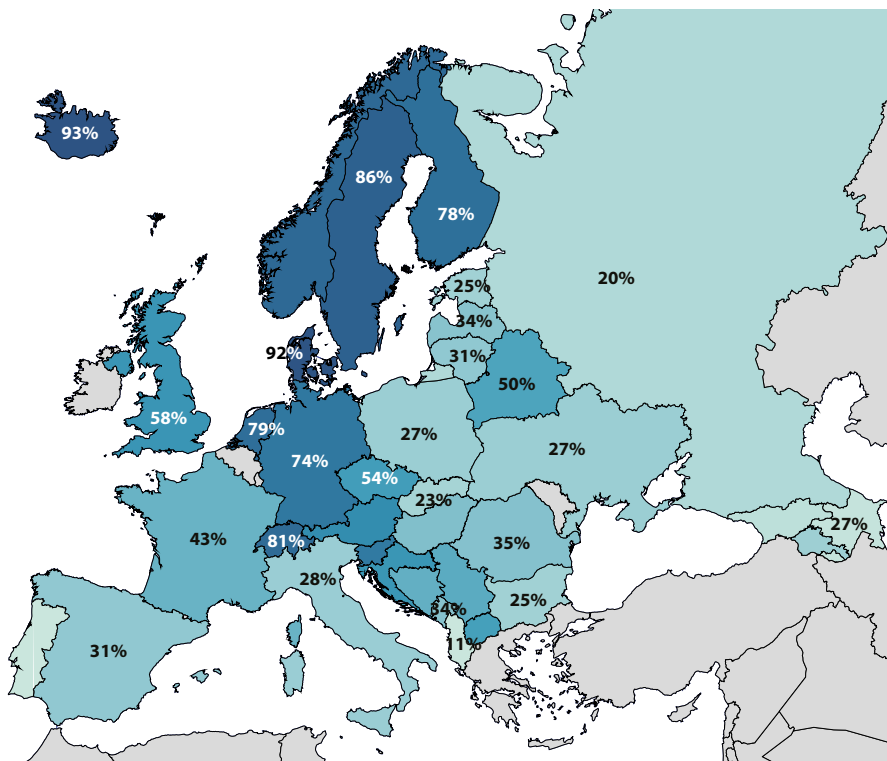
Wykres 10. Skutki podejmowanych inicjatyw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Powyższe dane świadczą o tym, że mieszkańcy Polski na ogół nie stronią od zaangażowania społecznego (wbrew panującym w tej sprawie obiegowym opiniom) i nawet znaczna ich część sama inicjuje rozmaite działania. Co ciekawe, przekonanie o ogólnej bierności w sprawach publicznych dzielą te osoby, które same deklarują co najmniej umiarkowaną aktywność. Na pytanie o aktywność społeczną współmieszkańców znaczna większość (65%) odpowiedziała „większość mieszkańców jest bierna w sprawach publicznych”, a 28% dostrzegало zaangażowanie współmieszkańców w sprawy publiczne. Warto odnotowania jest także to, że działalność społeczna najczęściej nie jest postrzegana jako aktywność podejmowana między grillem ze znajomymi a bieganiem po parku albo pójściem do kina. Działalność społeczną wśród różnych form spędzania wolnego czasu wskazało niespełna 3% badanych, podczas gdy zaprezentowane powyżej analizy wskazują, że aktywnych obywateli jest znacznie więcej.

Aktywność zinstytucjonalizowana

W Polsce zaangażowanie w sprawy społeczne zazwyczaj nie przybiera formy zinstytucjonalizowanej (pisze o tym m.in. Kacper Pobłocki [w niniejszym tomie]). Dane z innych badań, np. cytowanego już European Values Study, wskazują, że działalność w organizacjach to przede wszystkim domena mieszkańców Europy Północnej i Zachodniej, a niski poziom uczestnictwa w takiej formie życia publicznego jest cechą charakterystyczną m.in. postkomunistycznej Europy (choć nie tylko jej).



Rysunek 1. Zaangażowanie w działalność organizacji społecznych w Europie (2017–2020)
Źródło: opracowanie własne na podstawie European Values Study (2017–2020), mapa wykonana z wykorzystaniem Tableau Public.

W badaniu działanie w organizacjach społecznych zadeklarowało 20% obywateli, w tym 5% działało w więcej niż jednej organizacji. Na ogół były to organizacje, które przynajmniej czasami podejmują działania lokalne.

Najpełniejszą formą udziału w życiu publicznym jest realizacja biernego prawa wyborczego, czyli startowanie w wyborach do władz różnych szczebli. Co 10. badany zadeklarował udział w jakichś wyborach, przy czym najczęściej startowano w wyborach lokalnych 9%. Kandydowanie w wyborach ogólnopolskich lub regionalnych deklarowało niespełna 30 osób, czyli ok. 1% badanych.

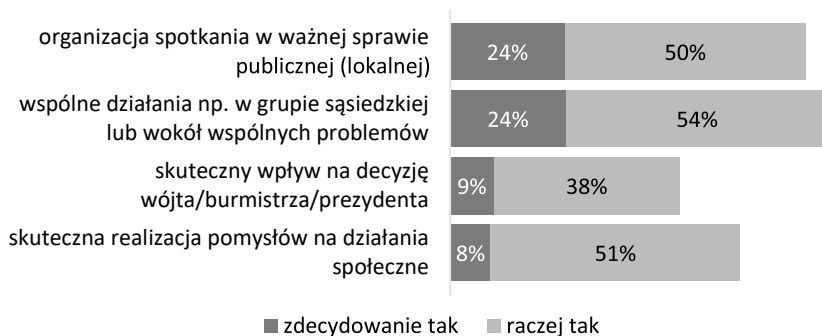
Udział osób, które kandydowały w jakichkolwiek wyborach, wydaje się istotnie zawyżony, choć możliwe jest również to, że badani brali pod uwagę udział w różnych innych wyborach niż tylko w tych organizowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (np. w organizacjach). Pytanie dotyczyło kandydowania kiedykolwiek, czyli niekoniecznie ostatnio, ale dla oszacowania rzeczywistej skali biernego uczestnictwa weźmiemy pod uwagę dane

dotyczące wyborów bezpośrednio poprzedzających badanie (były to wybory samorządowe w 2018 r. oraz wybory do Sejmu i Senatu w 2019 r.). W wyborach wzięło udział nieco ponad 5 tysięcy osób. Jeśli weźmiemy pod uwagę ok. 30 milionów wyborców, daje to udział kandydujących wynoszący ok. 0,63%⁹. Jest to ponad dziesięciokrotnie mniej, niż wynika z deklaracji złożonych w analizowanym sondażu.

Pytanie zostało sformułowane tak, że można było je zrozumieć szerzej niż tylko jako pytanie o kandydowanie w wyborach do państwowych/samorządowych organów władz. Z zestawienia deklaracji z danymi faktycznymi można też wyciągnąć wniosek, że kandydowanie w wyborach jest dla badanych działalnością pożądaną i ocenianą pozytywnie.

Gotowość do działania zbiorowego

Opisany wyżej relatywnie wysoki poziom lokalnej aktywności społecznej przekłada się na przekonanie, że współmieszkańcy są zdolni do różnego rodzaju działań zbiorowych. Badani najczęściej twierdzili, że mieszkańcy w razie potrzeby zorganizują spotkanie lub podejmą działania w grupie sąsiedzkiej (24% było tego pewnych, a kolejne 50% sądziło, że raczej tak będzie). Jeśli chodzi o skuteczność działań, respondenci mieli już więcej wątpliwości: tylko co 11. osoba była pewna, że mieszkańcy mogą skutecznie wpłynąć na decyzję wójta czy burmistrza, a 8% – że są w stanie skutecznie zrealizować pomysły na działania społeczne.



Wykres 11. Czy mieszkańcy są w stanie podjąć następujące działania zbiorowe?

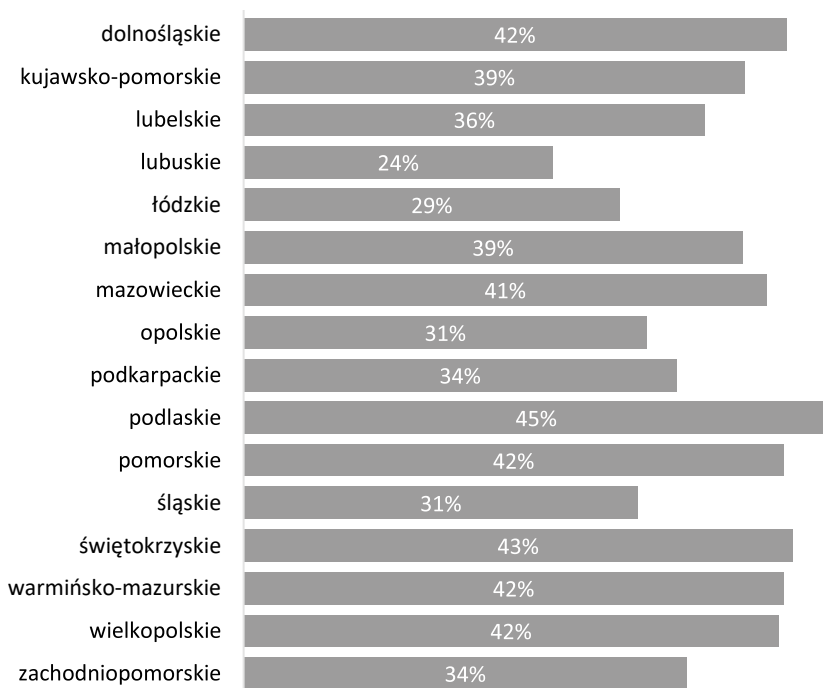
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁹ Wszystkie dane dotyczące liczby kandydatów oraz liczby wyborców na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: dane o kandydatach w wyborach do Sejmu i Senatu: https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/dane_w_arkuszach [dostęp: 14.03.2024], dane o kandydatach w wyborach samorządowych: <https://wybory2018.pkw.gov.pl> [dostęp: 14.03.2024].

Przekonanie, że mieszkańcy są w stanie skutecznie wpłynąć na decyzję władz (wójta, burmistrza lub prezydenta), współwystępowało z przekonaniem, że zwykli ludzie mają wpływ na sprawy swojego miasta czy gminy, oraz z pozytywną oceną zarządzania miastem lub gminą i opinią, że władze samorządowe kierują się interesami ogółu mieszkańców, traktując wszystkich sprawiedliwie. Korelacje były jednak stosunkowo słabe, choć statystycznie znaczące.

Przekonanie o aktywności i sprawczości współmieszkańców było także związane z zakorzenieniem osób badanych w społeczności, na której temat się wypowiadały: osoby, której ojciec i dziadek urodzili się w tej gminie, znacznie częściej stwierdzały, że współmieszkańcy są aktywni i skuteczni w swych działaniach, niż osoby, których związki z gminą nie sięgały tak daleko.

Zaobserwowano pewne zróżnicowanie opinii dotyczących aktywności współmieszkańców między województwami. Odsetek osób sądzących, że ich współmieszkańcy są w stanie przeprowadzić co najmniej jedną z omawianych tu akcji, wahał się od 24% w województwie lubuskim do 45% w podlaskim.



Wykres 12. Odsetek osób zdecydowanie przekonanych, że ich współmieszkańcy są w stanie zrealizować co najmniej jedno z uwzględnionych w badaniu działań (wskazanych na wykresie 11) – w podziale według województw

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące jest jednak to, że nie stwierdzono związku omawianych tu przekonań o aktywności współmieszkańców z poglądami na temat tego, czy władze lokalne sprzyjają społecznej aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy. Na poziomie indywidualnym nie było żadnego związku między tymi poglądami, a na poziomie województw korelacja była pozytywna, ale bardzo słaba. Sugerowałoby to, że aktywność społeczna nie jest odpowiedzią na zachęty ze strony władz i pojawia się niezależnie od tego, czy władze wspierają inicjatywy obywateli.

Więzi społeczne na poziomie lokalnym

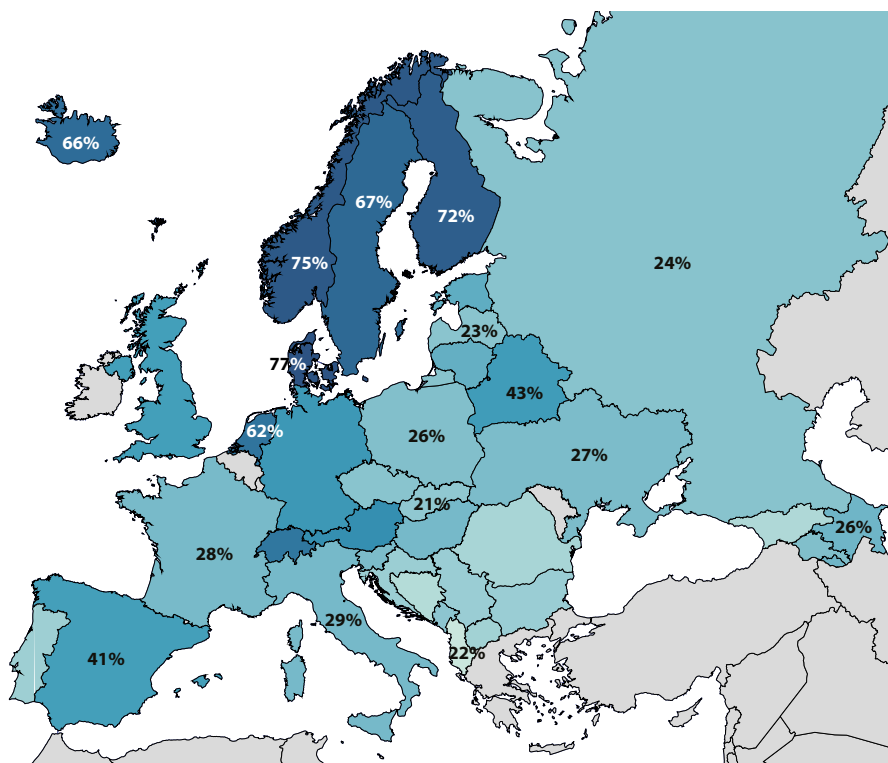
Podjęmowanie wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej sprzyja tworzeniu się więzi między mieszkańcami. Równocześnie jednak mamy do czynienia z oddziaływaniem w przeciwnym kierunku: istnienie więzi i podstawowy poziom zaufania między obywatelami są warunkiem podejmowania jakiegokolwiek wspólnej działalności (Szczepańska 2018, s. 107). Zaufanie do innych wykorzystuje się zazwyczaj jako wskaźnik różnych aspektów kapitału społecznego, który z kolei ułatwia wspólne działanie albo przyczynia się do obniżania jego kosztów (Coleman 1990).

Jeśli spojrzymy na kwestię zaufania z perspektywy międzynarodowej, stwierdzimy, że mieszkańcy Polski charakteryzują się generalnie niewysokim poziomem tzw. zaufania uogólnionego. Poziom ten jest zwykle badany za pomocą pytania „Która z dwóch opinii dotyczących życia społecznego w Polsce jest bliższa Pana/Pani poglądom: »ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać; w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym«”. Najwyższy odsetek osób opowiadających się za pierwszą notuje się tradycyjnie w krajach skandynawskich, a najniższy – w krajach postkomunistycznych i niektórych na południu Europy¹⁰. W 2017 r. najniższy odsetek mieszkańców, którzy sądzą, że większości ludzi można ufać, zanotowano w Albanii – 2,5%, a najwyższy w Danii – 77%.

W Polsce poziom uogólnionego zaufania jest badany regularnie od 2002 r. przez CBOS¹¹. W ostatnich 20 latach Polacy prezentowali znaczną stabilność postaw w tej kwestii: 72–75% stwierdzało, że należy być ostrożnym w kontaktach z ludźmi, a 22–25% – że większości ludzi można ufać (kilka procent badanych nie potrafiło zająć stanowiska w tej sprawie).

¹⁰ Są to wnioski z własnych obliczeń dokonanych na podstawie danych European Values Study z lat 1990–2017.

¹¹ Ostatnie wyniki badania zaufania: CBOS 2022.



Rysunek 2. Odsetek mieszkańców krajów europejskich przekonanych, że większości ludzi można ufać

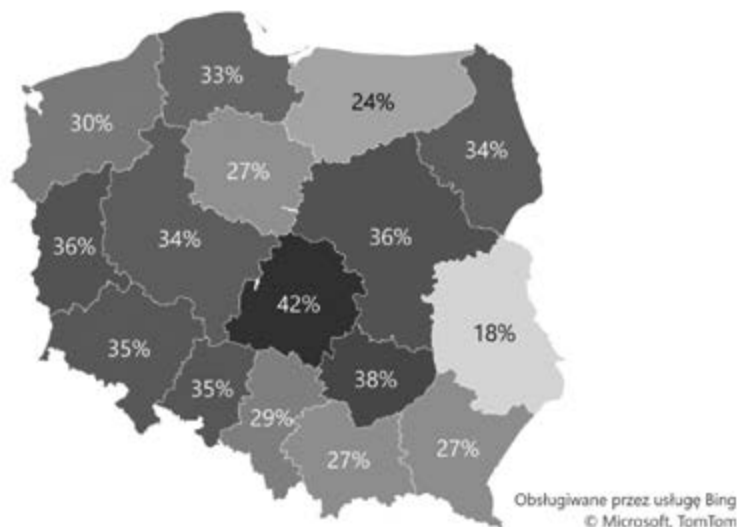
Źródło: oprac. własne na podstawie European Values Study (2017–2020), mapa wykonana z wykorzystaniem Tableau Public.

W 2022 r., przed inwazją Rosji na Ukrainę, pierwszą z opinii wyrażało 77% badanych, drugą – 19%.

W omawianym badaniu sondażowym przedmiotem zainteresowania było zaufanie w społecznościach lokalnych. Jego uczestnicy zostali poproszeni o wskazanie, czy w relacjach między ludźmi na terenie ich gminy przeważają nieufność, ostrożność i interes prywatny, czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne. Wyniki były nieco podobne do tych uzyskanych rok wcześniej przez CBOS (w badaniu dotyczącym uogólnionego zaufania): 61% wybrało pierwsze stwierdzenie, 32% – drugie, a 7% nie miało zdania.

Odnotowano pewne, choć zasadniczo niewielkie zróżnicowanie przekonań dotyczących zaufania i solidarności ze względu na typ gminy: stosunkowo najczęściej na solidarność i dobro wspólne wskazywali mieszkańcy gmin

miejskich (34%), a najrzadziej – gmin miejsko-wiejskich (29%). Wyraźniejsze były różnice między województwami: udział osób, które sądzą, że przeważa solidarność, wahał się od 18% w województwie lubelskim do 42% w województwie łódzkim (rysunek 3).



Rysunek 3. Odsetek osób przekonanych, że w relacjach międzyludzkich dominuje poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

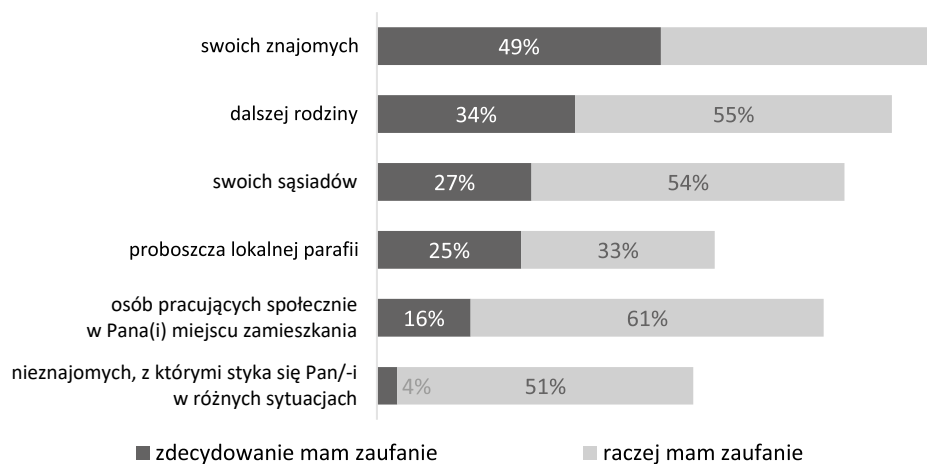
Przekonanie, że w społeczności panują raczej solidarność i dbałość o dobro wspólne, można uważać za pośredni wskaźnik poziomu społecznego kapitału pomostowego – tego, który w największym stopniu obniża koszty działań zbiorowych i przyczynia się do ich intensywności i skuteczności (Działek 2011). Osób dostrzegających solidarność i dbałość współobywateli o dobro wspólne dotyczyły również większe wartości indeksu możliwości partycypacyjnych¹². Nie stwierdzono jednak korelacji między przekonaniem o panującej solidarności a deklaracjami bezpośredniego udziału osób badanych w różnego rodzaju inicjatywach podejmowanych na terenie gminy. Oznacza to, że osoby deklarujące aktywność społeczną nie charakteryzowały

¹² Indeks możliwości partycypacyjnych przyjmował wartości od 0 do 4 w zależności od tego, ile działań z przedstawionej listy są w stanie – zdaniem osoby badanej – zrealizować współmieszkańcy. Lista obejmowała następujące działania: organizacja spotkania w ważnej sprawie publicznej (lokalnej), wspólne działania np. w grupie sąsiedzkiej lub wokół wspólnych problemów, skuteczny wpływ na decyzję wójta/burmistrza/prezydenta i skuteczna realizacja pomysłów na działania społeczne.

się większą ani mniejszą niż inni skłonnością do przypisywania współobywatelom bycia solidarnymi i dbałości o dobro wspólne.

Wspomniane przekonanie o solidarności i dbałości o dobro wspólne współwystępowało z deklaracjami, że w wyniku podjętych w ciągu ostatniego roku inicjatyw udało się wpłynąć na decyzje samorządu. Trudno tu wnioskować o kierunku oddziaływania. Nie wiadomo, czy to sukces wspólnych działań kształtuje obraz współmieszkańców jako dbających o dobro wspólne, czy też odwrotnie – wiara w solidarność współmieszkańców pomogła podjąć inicjatywę zakończoną sukcesem.

W ankiecie pojawiły się również bardziej szczegółowe pytania dotyczące zaufania do różnych grup osób. Okazało się, że mieszkańcy Polski najczęściej ufają osobom, które znają osobiście: rodzinie, znajomym, sąsiadom; nieznanym zaś traktują raczej z rezerwą (wykres 13). Dość interesująco kształtował się poziom zaufania do proboszcza lokalnej parafii, któremu zdecydowanie ufała co czwarta badana osoba i wobec którego mniej więcej podobny odsetek (24%) zadeklarował zdecydowany brak zaufania. Proboszcz okazał się więc liderem braku zaufania mieszkańców.



Wykres 13. Zaufanie do różnych grup osób

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

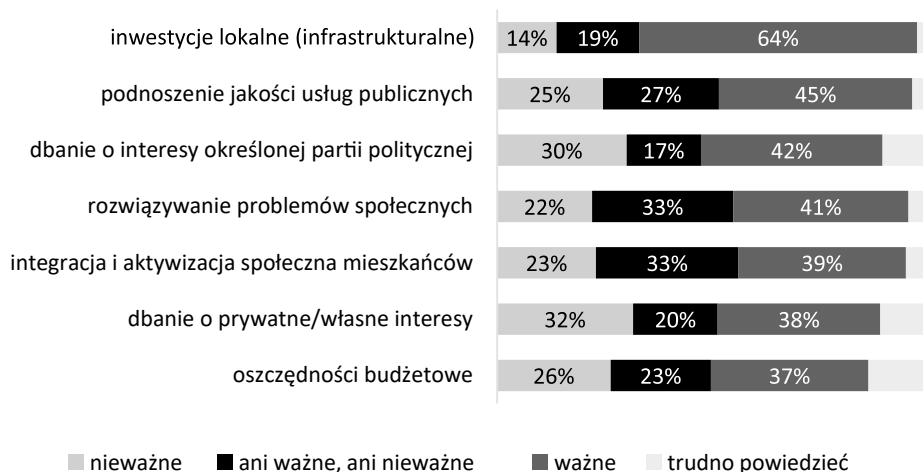
Deklaracje dotyczące zaufania lub braku zaufania do poszczególnych grup ludzi i instytucji wskazanych w badaniu (wykres 13) nie były skorelowane z opiniami dotyczącymi tego, czy gmina jest dobrze zarządzana lub czy jest dobrym miejscem do życia. Nie było też związku z poczuciem sprawczości, czyli przekonaniem, że „ludzie tacy jak ja” mają wpływ na sprawy kraju, województwa, powiatu lub najbliższego sąsiedztwa. Jedynym wyjątkiem był stosunek do osób pracujących społecznie w miejscu zamieszkania

osoby badanej – zaufanie do tych osób było pozytywnie skorelowane zarówno z indeksem sprawstwa, jak i z możliwościami partycypacyjnymi obywateli. Korelacje nie były silne, ale statystycznie istotne.

Rozwój lokalny w oczach obywateli

W Encyklopedii Administracji Publicznej (b.r.) zdefiniowano rozwój lokalny jako proces, w którym władze lokalne, instytucje, organizacje oraz osoby prywatne wykorzystują lokalne możliwości i zasoby do działań przynoszących korzyść lokalnej wspólnocie i jej członkom. Cezary Trutkowski w rozdziale 1 niniejszego tomu wskazuje bardzo konkretne korzyści dla lokalnej wspólnoty, które wiążą się z rozwojem lokalnym: rozwiązywanie problemów społecznych, działania na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz „ograniczanie alienacji władzy i poprawa praktyk lokalnego współrzędzenia”. W omawianym badaniu sondażowym przedmiotem zainteresowania były społeczny odbiór rozwoju lokalnego i czynniki, które mogą wpływać na to, że obywatele odbierają ów rozwój jako zadowalający lub niezadowalający.

Należy zacząć od tego, jak mieszkańcy oceniają zainteresowanie władz lokalnych różnymi sprawami potencjalnie ważnymi dla rozwoju gminy. Wyniki zaprezentowano na wykresie 14. Zwraca uwagę niewielkie zróżnicowanie opinii odnośnie do prawie wszystkich kwestii, z wyjątkiem lokalnych inwestycji, którym większość badanych przypisuje dużą wagę. Ścisłej rzecz biorąc: blisko dwie trzecie mieszkańców zgadza się co do tego, że inwestycje



Wykres 14. Społeczny odbiór znaczenia różnych spraw dla władz gminy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

infrastrukturalne są dla władz ważne (32% uważa, że są bardzo ważne, i taki sam odsetek – że są raczej ważne). Znaczenie pozostałych spraw dostrzega ok. 40% badanych.

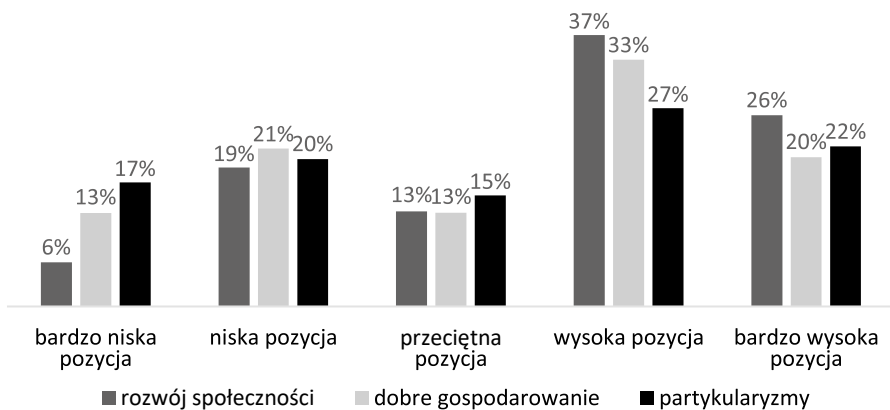
Dokładniejsza analiza statystyczna przedstawionych wyżej opinii na temat priorytetów władz lokalnych pozwala na podzielenie tych priorytetów na trzy grupy¹³. Pierwsza obejmuje rozwiązywanie problemów społecznych, inwestycje lokalne oraz integrację i aktywizację obywateli – można więc ją nazwać rozwojem społeczności lokalnej w wąskim sensie. Do drugiej grupy priorytetów należą oszczędności budżetowe i dbanie o jakość usług publicznych – chodzi więc o rodzaj troski o dobre gospodarowanie. W trzeciej grupie spraw, którymi zajmują się władze lokalne, znalazły się dbanie o interes prywatny oraz o interes własnej partii lub środowiska politycznego, czyli różnego rodzaju partykularyzmy.

Na podstawie ocen wag poszczególnych kwestii dla władz gminy utworzono indeksy mierzące to, jak obywatele widzą znaczenie każdej z wyróżnionych grup priorytetów dla władz lokalnych (indeks rozwoju lokalnego, indeks gospodarności i indeks partykularyzmów). Indeksy te przekształcono tak, żeby ich wartości były porównywalne i mieściły się w przedziale od 0 do 1¹⁴.

Średnie wartości indeksów wynosiły: dla indeksu rozwoju lokalnego – 0,61, dla indeksu dobrego gospodarowania – 0,56, a dla indeksu partykularyzmu – 0,54. Rozkłady wartości wszystkich trzech indeksów zaprezentowano na wykresie 15. Dla zwiększenia czytelności prezentacji wartości te pogrupowano tak, aby przedstawiały odsetek osób, które sądzą, że każda z tych trzech kwestii zajmuje na liście priorytetów władz gmin bardzo niską pozycję, niską pozycję, przeciętną pozycję, wysoką pozycję lub bardzo wysoką pozycję.

¹³ Jest to wynik analizy głównych składowych, w której wymuszono wyróżnienie trzech czynników, uwzględniających 77% wspólnej wariancji badanych zmiennych.

¹⁴ Indeksy były sumą punktów na skali znaczenia przyznanych każdej z badanych kwestii. Zostały one następnie przekształcone tak, żeby ich teoretyczne maksymalne wartości wynosiły 1 (w przypadku gdy osoba badana uznała wszystkie elementy danej grupy zagadnień za bardzo ważne), a minimalne – 0 (gdy wszystkie elementy uznano za nieważne).

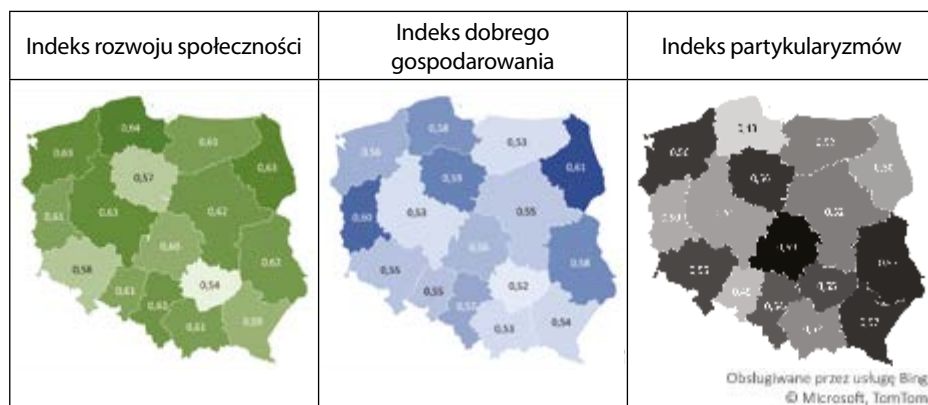


Wykres 15. Społeczny odbiór priorytetów władz lokalnych – ocena tego, na jakiej pozycji na liście priorytetów władz lokalnych znajdują się trzy aspekty działania: rozwój społeczności, dobre gospodarowanie i partykularyzmy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Jak widać, rozwój społeczności i dobre gospodarowanie częściej są postrzegane jako ważne dla władz gmin (wysoko na liście priorytetów) niż partykularyzmy, choć te ostatnie też są wskazywane. Indeks partykularyzmu jest negatywnie skorelowany z dwoma pozostałymi. Oznacza to, że osoby, które sądzą, że władze lokalne przywiązują wagę do rozwoju lokalnego i/lub do dobrego gospodarowania, są równocześnie zdania, że partykularyzmy mają tam mniejsze znaczenie (i na odwrót). Podobne związki występują na poziomie województw: w województwach, w których mieszkańcy dostrzegają większą dbałość o rozwój lokalny czy gospodarność, rzadziej przypisuje się władzom działania na rzecz interesów prywatnych lub partyjnych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że zróżnicowanie średnich wartości badanych indeksów między województwami jest faktycznie niewielkie, ważna jednak jest struktura tego zróżnicowania, czyli opisane wyżej korelacje.

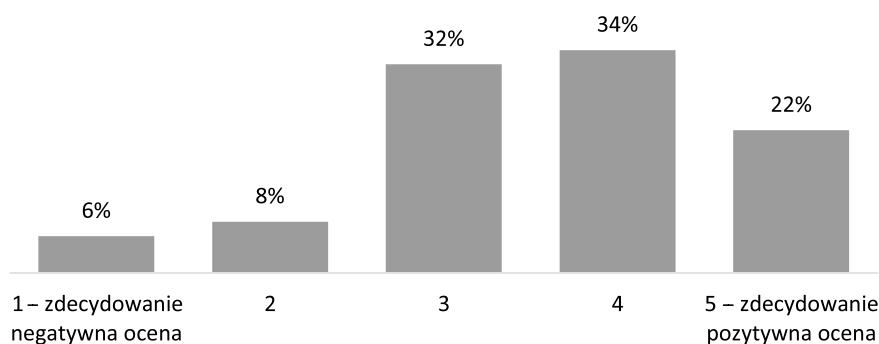
Jak można było się spodziewać, przekonania dotyczące priorytetów władz lokalnych mają związek z oceną sposobu zarządzania gminą. Równocześnie są one bardzo słabo skorelowane z opinią o tym, czy miasto/gmina jest dobrym miejscem do życia. To kolejny, po przedstawianych wyżej, argument na rzecz tezy, że zagadnienia dotyczące relacji władz i obywateli oraz sposobu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego mają niewielkie znaczenie w kontekście postrzegania tego, jak się mieszkańcom żyje. Wygląda to tak, jakby ludzie jakoś swojego życia łączyli z zupełnie innymi kwestiami niezwiązanymi z lokalną polityką i rzadko zwracali uwagę na jakość rządzenia lub możliwość swojego udziału w tym procesie.



Rysunek 4. Społeczny odbiór priorytetów władz lokalnych – średnie wartości indeksów w ujęciu regionalnym

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Trzy analizowane indeksy są też skorelowane z ogólną oceną rozwoju lokalnego wystawioną przez osoby badane w odpowiedzi na zadane wprost pytanie: „Jak ocenia Pan(i) poziom rozwoju lokalnego w Pana(i) gminie (rozwoj gminy) w porównaniu z gminami sąsiadującymi?”. Warto przyjrzeć się bliżej temu, jak rozwój lokalny widzą mieszkańcy. Okazuje się, że w tej kwestii przeważają oceny pozytywne nad negatywnymi i neutralnymi, a blisko co czwarty mieszkaniec wskazał najwyższą wartość na skali (wykres 16).

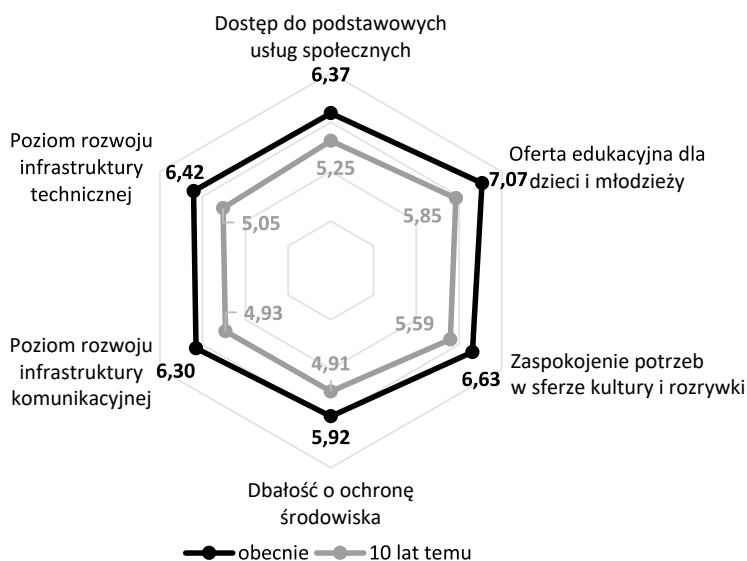


Wykres 16. Rozkład ocen rozwoju lokalnego w gminie, w której mieszka osoba badana

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Występuje bardzo niewielkie zróżnicowanie średnich ocen poziomu rozwoju lokalnego między województwami – najwyższą średnią ocenę zanotowano w województwie lubuskim (3,9), a najniższą w świętokrzyskim (3,4). Warto podkreślić, że we wszystkich województwach średnie przekraczają 3, co jest wartością neutralną.

Uczestnicy badania zostali również poproszeni o ocenę kilku kluczowych aspektów funkcjonowania gminy w momencie badania i 10 lat wcześniej. Oceniano dostęp mieszkańców do podstawowych usług społecznych (ochrona zdrowia, pomoc potrzebującym, rozwiązywanie problemów społecznych itp.), ofertę edukacyjną dla dzieci i młodzieży, zaspokojenie potrzeb w sferze kultury i rozrywki (życie kulturalne, wydarzenia rozrywkowe, biblioteki itp.), dbałość o środowisko oraz rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogi) i technicznej (wodociągi, kanalizacja, telekomunikacja). Każdy z tych aspektów był oceniany na skali 1–10, gdzie 1 oznaczało „bardzo źle”, a 10 – „stan bliski idealnemu”. Okazało się, że we wszystkich tych obszarach średnie oceny stanu obecnego były wyższe niż te dotyczące stanu sprzed 10 lat.

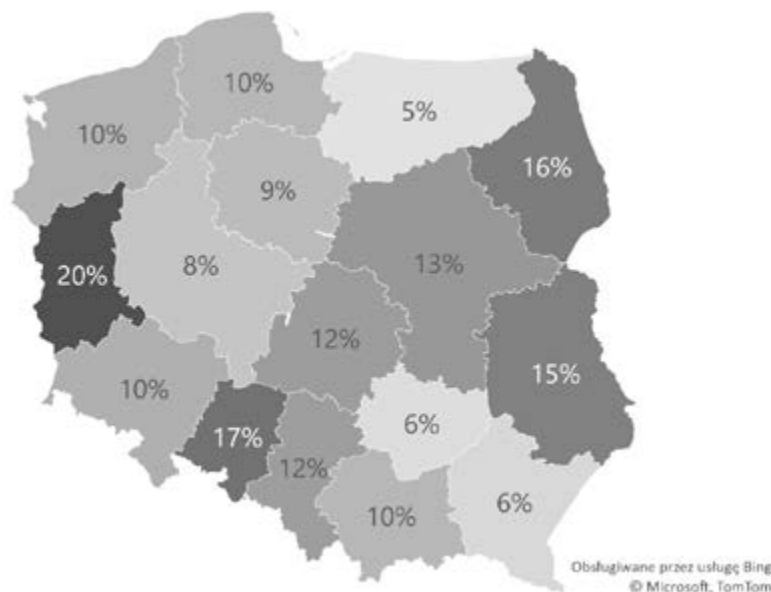


Wykres 17. Średnie oceny różnych aspektów funkcjonowania gminy z perspektywy czasu
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Oceny stanu obecnego były najczęściej wyższe, warto jednak zwrócić uwagę na dwa aspekty życia lokalnego. Jeśli chodzi o dostęp do kultury i rozrywki, co czwarta badana osoba (26%) oceniła jednakowo oba momenty, a zdaniem 10% respondentów dostęp ten się pogorszył. Drugim aspektem, na który warto zwrócić uwagę, jest dbałość o ochronę środowiska. Przez 11% badanych obecna sytuacja została oceniona gorzej niż ta sprzed 10 laty.

Stwierdzono znaczne zróżnicowanie między województwami, jeśli chodzi o dostrzegających pogarszanie się dbałości o ochronę środowiska w gminie

w ciągu ostatnich 10 lat. Szczególnie często takie pogorszenie dostrzegano w województwach lubuskim i opolskim, a najrzadziej w warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i podkarpackim.



Rysunek 5. Odsetek osób, które uznały, że w ich gminach obecna dbałość o ochronę środowiska wygląda gorzej niż 10 lat temu

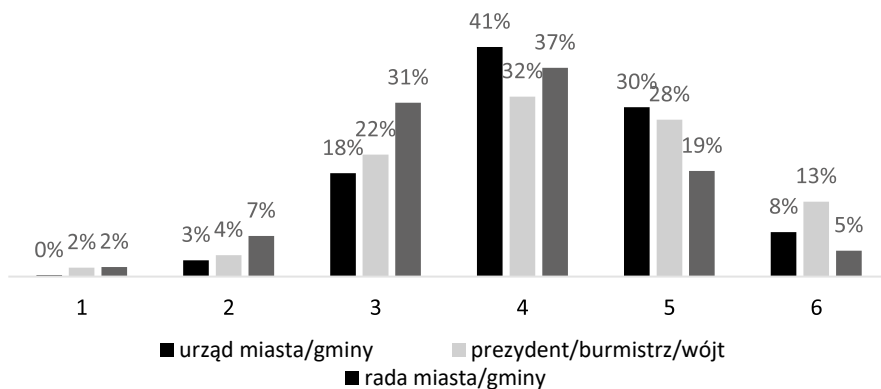
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Niektóre z badanych aspektów rozwoju gminy były skorelowane z ogólną oceną rozwoju lokalnego. Najsilniejsze korelacje pojawiły się w przypadku zaspokojenia bieżących potrzeb mieszkańców w sferze kultury i rozrywki (0,133)¹⁵ oraz stanu infrastruktury komunikacyjnej (0,114) i technicznej (0,109). Nie było natomiast korelacji między opinią o poziomie rozwoju lokalnego a różnicą między oceną sytuacji dziś i 10 lat wcześniej w którymkolwiek z obszarów, o które pytano w ankiecie. Innymi słowy, dostrzeganie lub niedostrzeganie zmian w sześciu badanych obszarach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie przekładało się na opinie mieszkańców o rozwoju miasta lub gminy obecnie.

Ocena funkcjonowania gminy w niektórych z tych obszarów przekładała się natomiast na stosunek do władz lokalnych. Badani oceniali te władze na sześciopunktowej skali (1 – ocena najniższa, 6 – najwyższa ocena), przy czym

¹⁵ Współczynniki korelacji Spearmana. Wszystkie istotne statystycznie na poziomie $p < 0,001$.

oddzielnie wypowiadano się o każdym z organów: urzędzie (urzędnikach), burmistrzu/prezydencie/wójcie oraz o radzie miasta lub gminy. Rozkład ocen zaprezentowano na wykresie 18. Stosunek do urzędu miasta lub gminy był skorelowany z oceną dostępu mieszkańców do podstawowych usług społecznych (jak: ochrona zdrowia, pomoc potrzebującym czy rozwiązywanie problemów społecznych) oraz oceną stanu infrastruktury komunikacyjnej. Postawy wobec burmistrza (prezydenta lub wójta) i rady miasta czy gminy były także związane ze wspomnianymi już opiniami na temat dostępu do usług i infrastruktury, ale pojawiła się też korelacja z oceną zaspokojenia potrzeb mieszkańców w sferze kultury i rozrywki. Wszystkie te korelacje były jednak słabe (choć statystycznie istotne)¹⁶.

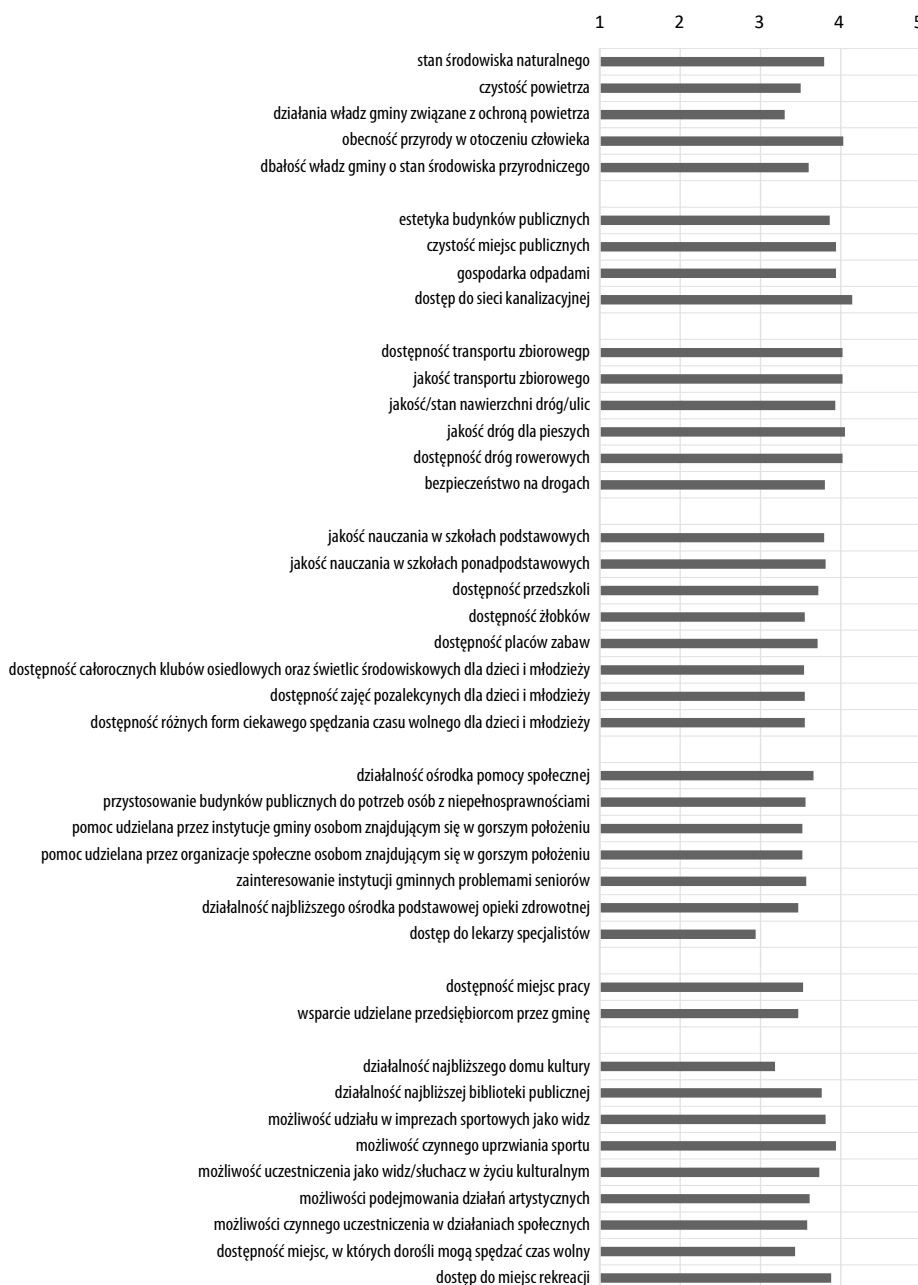


Wykres 18. Ocena działalności władz lokalnych w bieżącej kadencji

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące, że obszar budzący relatywnie najwięcej zastrzeżeń, czyli ochrona środowiska, nie miał żadnego znaczenia w kontekście oceny działalności władz lokalnych (korelacja ocen była jedną z najniższych). Można byłoby zaryzykować stwierdzenie, że mieszkańcy nie uważają spraw dotyczących środowiska za sferę, w której władze lokalne mają realnie coś do powiedzenia. Pewne korelacje pojawiły się jednak w przypadku bardziej szczegółowych pytań o kwestie związane z dbałością o środowisko naturalne (średnie ocen dotyczących wszystkich szczegółowych spraw zaprezentowano na wykresie 19). Ocena działalności burmistrza/prezydenta oraz rady miejskiej/gminnej była skorelowana z oceną stanu środowiska naturalnego. Ocena działalności rady korelowała również z oceną walki ze smogiem.

¹⁶ Najsilniejsza spośród opisanych była korelacja oceny prezydenta/burmistrza/wójta z oceną obecnego dostępu do podstawowych usług społecznych. Wynosiła ona 0,094 ($p < 0,001$, współczynnik Spearmana).



1 – całkowicie negatywna, 5 – zdecydowanie pozytywna

Wykres 19. Ocena różnych aspektów funkcjonowania gminy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Analizując oceny pozostałych szczegółowych kwestii dotyczących różnych obszarów życia lokalnego, nie stwierdzono, aby miały one związek ze stosunkiem do władz miejskich/gminnych. Znacząca statystycznie, choć słaba korelacja pojawiła się jedynie w przypadku oceny zainteresowania władz lokalnych sprawami seniorów – osoby, które dostrzegały to zainteresowanie, miały również tendencję do wystawiania wyższych ocen władzom.

Rozwój gminy i aktywność obywatelska

W definicji rozwoju lokalnego była mowa o współpracy między władzami i mieszkańcami, w której wyniku której miały być mobilizowane lokalne potencjały. Z tego powodu zbadano, czy ocena poziomu rozwoju lokalnego jest związana z postrzeganiem władz lokalnych jako współpracujących z obywatelami i zachęcających mieszkańców do podejmowania różnego rodzaju aktywności, czy też te sprawy nie mają znaczenia w kontekście postrzegania rozwoju lokalnego.

Okazało się, że obywatele, którzy są zdania, że władze lokalne sprzyjają aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy, nieco częściej niż pozostali najwyżej oceniali rozwój swojej gminy. Różnica była jednak niewielka – najwyższą wartość na skali wskazało 23% tych, którzy sądzili, że władze sprzyjają aktywności, i 19% pozostałych. Stwierdzono też znaczącą statystycznie, ale również słabą korelację między przekonaniem, że „ludzie tacy jak ja” mają wpływ na sprawy swojego miasta/gminy, a oceną poziomu rozwoju lokalnego.

Z oceną poziomu rozwoju są wyraźnie skorelowane opinie dotyczące jakości zarządzania miastem lub gminą. Wydawałoby się jednak, że korelacja ta powinna być bardzo silna, tymczasem współczynnik korelacji (Spearmana) wynosi 0,2 i jest większy niż inne omawiane wyżej korelacje, ale wciąż niewielki.

Wskaźniki aktywności własnej badanych mieszkańców, jak również ich opinie o tym, czy ich sąsiedzi są gotowi do podjęcia aktywności, nie były skorelowane z oceną poziomu rozwoju lokalnego. Prowadzone od wielu lat badania nad społecznościami lokalnymi pokazują, że aktywność społeczna mieszkańców jest ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego (por. np. Kuchmacz 2014). Warto jednak zwrócić uwagę, że przytoczone w tej części wyniki sondażu mówią nie o związku między aktywnością i faktycznym poziomem rozwoju (który można mierzyć za pomocą obiektywnych wskaźników), lecz o relacji między deklaracjami aktywności a dokonaną przez te same osoby ich własną oceną poziomu rozwoju lokalnego. Osoby podejmujące rozmaite

działania na rzecz środowiska lokalnego mogą być równocześnie bardziej krytyczne w ocenach poziomu rozwoju, a to może osłabiać zależności statystyczne w wynikach sondażu.

Nie stwierdzono również znaczących statystycznie zależności między wskaźnikami kapitału społecznego a oceną poziomu rozwoju lokalnego. Dotyczy to także poziomu zakorzenienia osób badanych w społeczności lokalnej. Wydawało się możliwe, że osoby związane rodzinnie ze swoim obecnym miejscem zamieszkania (tzn. osoby, których rodzice lub dziadkowie urodzili się na terenie ich obecnej gminy zamieszkania) będą miały tendencję do lepszego oceniania rozwoju lokalnego lub częściej niż inni będą uważać swoją gminę za dobre miejsce do życia. Nie było jednak oczekiwanego wpływu zakorzenienia na te oceny.

Gmina jako miejsce do życia a rozwój lokalny

Uczestnicy omawianego sondażu byli dwukrotnie proszeni o ocenę swojego miasta lub gminy jako miejsca do życia. Pierwszy raz pytanie padało na początku ankiety, a drugi raz na końcu – po zadaniu rozmaitych pytań szczegółowych, które skłaniały odpowiadających do zastanowienia się zarówno nad relacjami z sąsiadami i władzami lokalnymi, jak i nad stanem infrastruktury, jakością usług publicznych i innymi aspektami określanymi zwykle wspólną nazwą „rozwój lokalny”. Łączne wyniki obu ocen przedstawiono w tabeli 2.

Warto zauważyć, że znacząca większość badanych (ok. 90%) uważa swoje miejsce zamieszkania za dobre do życia, choć najbardziej pozytywną opinię

Tabela 2. Ocena miasta lub gminy jako miejsca do życia (w %)

		Jak generalnie ocenia Pan(i) swoją gminę/miasto jako miejsce do życia?				
		zdecydowanie dobrze	raczej dobrze	raczej źle	bardzo źle	razem
Czy w Pana(i) przekonaniu gmina/miasto, w którym Pan(i) mieszka, jest dobrym miejscem do życia?	zdecydowanie tak	10	23	2	0	36
	raczej tak	14	35	4	0	53
	raczej nie	3	5	1	0	9
	zdecydowanie nie	1	1	0	0	2
	razem	27	64	8	1	100

W tabeli wyróżniono odsetki dotyczące osób, które poprawiły swoją opinię w trakcie udziału w badaniu.
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

(„zdecydowanie tak”) wyraziło na początku badania 36%, a na końcu trochę mniej, bo 27%. Niespełna połowa badanych (47%) nie zmieniła swojej opinii w trakcie odpowiadania na pytania zawarte w ankiecie. Wolno przypuszczać, że pozostałe 53% zmieniło swoją opinię na skutek tego, że ankieta skłoniła ich do przemyślenia spraw lokalnych. Blisko co czwarty badany (24%) zmienił swoją opinię na lepszą (najczęściej z „raczej dobrze” na „zdecydowanie dobrze”), a 29% w drugim pomiarze oceniło swoją gminę nieco gorzej niż w pierwszym.

Kierunek zmiany opinii o swoim miejscu zamieszkania jako dobrym miejscu do życia nie zależał ani od indywidualnej aktywności społecznej badanych, ani od tego, jak ocenili rozwój lokalny swojej gminy w porównaniu z sąsiednimi. Można dostrzec słaby związek między poprawą lub pogorszeniem opinii o tym, czy moje miasto/gmina jest dobrym miejscem do życia, a liczbą pozytywnie ocenionych aspektów funkcjonowania gminy (wymienionych na wykresie 19). Wśród osób, które poprawiły swoją opinię w trakcie odpowiadania na ankietę, średnia liczba pozytywnych ocen była nieco większa (8,5) niż wśród tych, które swoją opinię pogorszyły (8,0).

Bibliografia

- Almond, G.A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bartkowski, J. (2021). Opinia publiczna a zmiana populistyczna w Polsce. W: M. Marody (red.), *Wartości w działaniu* (s. 49–104). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- CBOS (2018). *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_074_18.PDF [dostęp: 15.03.2024].
- CBOS (2021). *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne młodych Polaków na tle ogółu badanych*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_016_21.PDF [dostęp: 15.03.2024].
- CBOS (2022). *Zaufanie społeczne*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF [dostęp 23.08.2023].
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge–London: Harvard University Press.
- Deth, J.W. van (2006). Democracy and Involvement: The Benevolent Aspects of Social Participation. W: M. Torcal, J.R. Montero (red.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies* (s. 101–129). London: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Działek, J. (2011). Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (45), 100–118. Pobrane z: https://studreg.uw.edu.pl/dane/web_sril_files/391/2011_3_dzialek.pdf [dostęp: 15.03.2024].

- Encyklopedia Administracji Publicznej (b.r.). *Rozwój lokalny*. Pobrane z: http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Rozwój_lokalny [dostęp: 15.03.2024].
- Konieczna-Sałamatin, J. (2021). Demokracja jako wartość w Polsce oraz Europie Środkowej i Wschodniej. W: M. Marody (red.), *Wartości w działaniu* (s. 105–129). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Kuchmacz, B. (2014). Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 332, 168–178. Pobrane z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=259209> [dostęp: 15.03.2024].
- Marody, M. et al. (2020). *Spółeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szczepańska, M. (2018). Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 64, 105–119 (doi: 10.18778/0208-600X.64.07).

ROZDZIAŁ 10

Kompetencje i poczucie sprawstwa podstawowymi czynnikami aktywności obywatelskiej?

Powszechnie przyjęło się mówić, że z partycypacją jest trochę tak, jak z jeźdzeniem szpinaku: nikt się jej nie sprzeciwia, ponieważ jest dla nas dobra (Arnstein 2012). W dyskusji publicznej na temat partycypacji przywołuje się szereg argumentów na potwierdzenie tej, niejako oczywistej, wartości. Za T.C. Beierle'em (1999, s. 23) można choćby wymienić: uwzględnienie wartości, oczekiwań i potrzeb społeczności w procesie podejmowania decyzji, podniesienie jakości podejmowanych decyzji, rozwiązywanie konfliktów dotyczących rozbieżnych interesów, budowanie zaufania do instytucji oraz edukowanie i informowanie społeczności. Jednocześnie, mimo tych wszystkich niewątpliwych zalet, trudno oprzeć się wrażeniu, że w wielu przypadkach włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji nie jest wpisane w DNA funkcjonowania samorządów, a władze lokalne ograniczają się do podejmowania takich działań głównie w sytuacji obowiązku ustawowego i w zakresie, jaki te przepisy narzucają. Mimo że istnieje ustawodawstwo dotyczące rozwiązań partycypacyjnych na poziomie lokalnym (i jest wiele dobrych przykładów ich skutecznego wdrażania), to nie są one powszechnie stosowane. Chociaż edukacja do obywatelskości (z różnym skutkiem) prowadzona jest w placówkach edukacyjnych od najmłodszych lat (nieco inaczej wygląda sprawa z edukacją dorosłych, por. Konopczyński, Lewicki 2024), to obywatele nie angażują się powszechnie w sprawy publiczne – poza uczestnictwem w wyborach. Rodzi się więc podstawowe pytanie: co sprzyja lub blokuje zaangażowanie obywatelskie na szczeblu lokalnym? Co sprawia, że społeczności lokalne nie mają realnego i trwałego wpływu na sprawy lokalne?

Głównym celem tego opracowania jest **przyjrzenie się** aktywności obywatelskiej społeczności lokalnych, a szerzej – uwarunkowaniom tej aktywności. Swoje rozważania w tym opracowaniu koncentruję przede wszystkim na aktywności obywatelskiej rozumianej jako **angażowanie obywateli w procesy decyzyjne przez władze publiczne** (*public involvement*, czyli np. działanie różnych rad opiniodawczo-konsultacyjnych, konsultacje społeczne, budżet obywatelski), jak również na **aktywności publicznej oddolnie inicjowanej przez obywateli** w celu wpływania na decyzje podejmowane przez władze publiczne (*public action*, czyli np. protesty, petycje, interwencje w urzędzie). Poza głównym nurtem moich rozważań są pozostałe elementy partycypacji publicznej zgodnie z klasyczną koncepcją S. Langtona (1978, za: Kaźmierczak 2011) – partycypacja wyborcza (*electoral participation*, czyli udział w wyborach i referendach) oraz partycypacja obowiązkowa (*obligatory participation*, obejmująca np. płacenie podatków). Obszarem mojego zainteresowania jest aktywność na poziomie lokalnym, gdzie zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST) „prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi może być sprawowane najbardziej bezpośrednio”.

W niniejszym opracowaniu chcę się odnieść przede wszystkim do następujących czynników związanych nieodłącznie z taką aktywnością:

- » **Motywacja.** Co skłania obywateli do działania? Jaka motywacja im przyświeca przy angażowaniu się w życie publiczne?
- » **Zasoby wiedzy i umiejętności.** Na ile obywatele czują się kompetentni w angażowaniu się w sprawy publiczne? Czy mają poczucie, że ich wiedza i umiejętności są wystarczające do uczestniczenia w polityce? W jaki sposób kształtowane są kompetencje obywatelskie w lokalnych społecznościach?
- » **Sprawstwo/ poczucie podmiotowości.** Na ile obywatele mają poczucie politycznego sprawstwa w swoich wspólnotach samorządowych? Czy czują, że ich głos ma znaczenie i znajduje przełożenie na rzeczywistość?

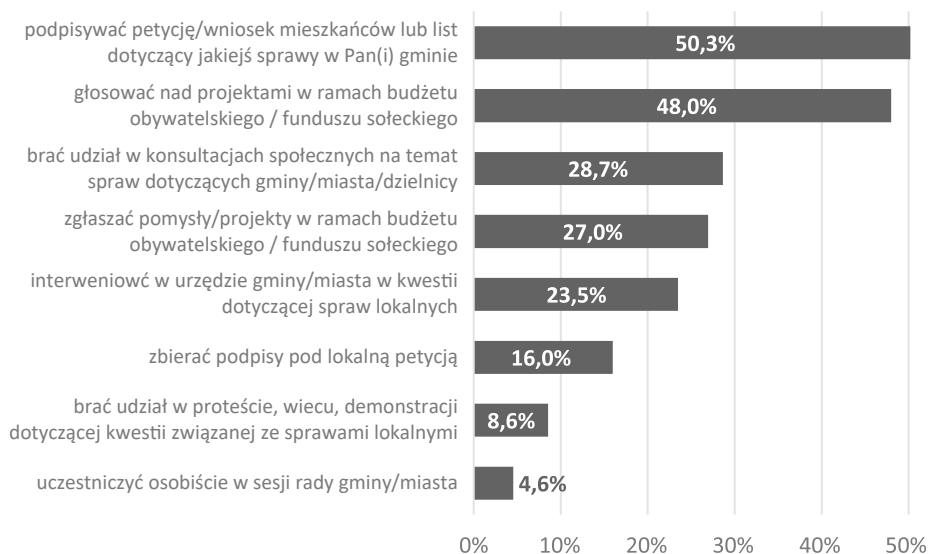
Podstawą tej analizy jest hipoteza, że aktywność obywatelska ma charakter incydentalny, często motywowana jest prywatnym interesem, towarzyszy jej ograniczone poczucie sprawstwa, a działania na rzecz kształtowania kompetencji i postaw obywatelskich społeczeństwa nie mają charakteru systemowego, a co istotniejsze – nie znajdują się wśród priorytetów działań władz.

Niniejszy raport stanowi próbę weryfikacji tej hipotezy na podstawie wyników badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu prowadzonego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych”.

1. Obiecujący początek, czyli może wcale nie jest tak źle?

Punktem wyjścia do rozważań są wyniki sondażu FRDL dotyczące aktywności obywatelskiej. Obraz, jaki wyłania się z sondażu, wydaje się **dość optymistyczny**. Jedynie 14% respondentów nie podjęło w ciągu ostatniego roku żadnej formy aktywności, pozostałe 86% uczestniczyło przynajmniej w jednej. Wprawdzie analizowane przejawy zaangażowania były zróżnicowane pod względem intensywności rozumianej jako wymagany poziom zaangażowania zasobów (np. czasu, kompetencji, doświadczenia), niemniej jednak deklarowany poziom aktywności i tak należy uznać jako wysoki. Największą popularnością cieszyły się mniej „wymagające” mechanizmy partycypacji, jak „głosowanie nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego” (co drugi obywatel) czy „podpisywanie petycji/wniosku mieszkańców lub listu dotyczącego jakiejś sprawy w gminie” (także co drugi obywatel) (por. wykres 1). Znacznie mniej osób skłonnych było „zgłosić projekt do budżetu obywatelskiego” (27%) czy zbierać podpisy pod petycją (16%). Inne działania, bardziej angażujące – wymagające np. osobistego udziału, większej odwagi czy inicjatywy – dotyczyły nieco mniejszej, ale nadal bardzo dużej grupy osób: blisko 30% badanych deklaroowało uczestnictwo w konsultacjach społecznych, co czwarty badany zaś interweniował w ostatnim roku w urzędzie gminy w kwestii dotyczącej spraw lokalnych.

Wykres 1. Czy w ciągu ostatniego roku zdarzyło się Pani/Panu: (N=2000, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu FRDL.

Chciałoby się zacytować klasyka: „to skoro jest tak dobrze, to dlaczego jest tak źle?”. W debacie publicznej dominują krytyczne poglądy, głoszące „kryzys partycypacji” oraz „deficyt obywatelskości” (por. Jasiecki 2015), słyszymy o niskim zainteresowaniu konsultacjami społecznymi, słabnącej aktywności w ramach budżetu obywatelskiego, o ogólnym „nieuczestniczeniu” (por. Frieske, Pawłowska 2012) jako podstawowym prawie, z którego najchętniej korzystają obywatele.

Wydaje się, że należy krytycznie podejść do tych wyników badań i wstrzymać nadmierny entuzjazm. Wyniki dotyczące deklaracji wydają się nieco zawyżone w stosunku do rzeczywistości, niekiedy także nie korespondują z wynikami innych prowadzonych badań. Przykładowo podpisywanie petycji/wniosku mieszkańców w gminie zadeklarowała połowa respondentów, podczas gdy w Europejskim Sondażu Społecznym¹ z 2020 r. jest to „zaledwie” co czwarty obywatel, a wynik lidera zestawienia w Europie – Wielkiej Brytanii – nie przekracza 45%². Podobnie sytuacja wygląda z aktywnością w ramach budżetu obywatelskiego. Frekwencja w głosowaniach rzadko kiedy przekracza 11%; dla przykładu w Krakowie utrzymuje się na stałym poziomie ok. 7%, podczas gdy w Warszawie wyniosła ok. 5%. Wprawdzie w mniejszych miastach sytuacja wygląda nieco lepiej i sięga ok. 13% (Martela *et al.* 2023), niemniej jednak nadal są to wyniki znacząco odbiegające od deklaracji respondentów w sondażu. W przypadku konsultacji – zgodnie z wynikami Eurobarometru z 2020 r. – niecałe 20% Polaków zadeklarowało wzięcie udziału w konsultacjach publicznych zorganizowanych w ich gminie, według sondażu FRDL – prawie 29%³. Jedynie w przypadku protestu deklarowany w sondażu udział obywateli na poziomie niecałych 9% był niższy niż w podobnym pytaniu w ramach Europejskiego Sondażu Społecznego z 2020 r. (12,5%)⁴.

Można więc stwierdzić, że istnieje pewien rozdzźwięk między dotychczasową wiedzą a deklaracjami mieszkańców w sondażu, co może wynikać

¹ Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey – ESS) to badanie społeczne realizowane na próbie ponad 40 tysięcy respondentów i obejmujące większość krajów europejskich. W 2020 r. przeprowadzona została 10. edycja tego badania.

² Pytanie w ESS dotyczyło petycji w ogóle, podczas gdy w sondażu FRDL odnosiło się do petycji, wniosku mieszkańców lub listu dotyczącego jakiejś sprawy w gminie, czyli na poziomie lokalnym.

³ Pytanie w ESS dotyczyło konsultacji w gminie ankietowanych; z pytania w sondażu FRDL to jednoznacznie nie wynikało – chodziło ogólnie o sprawy lokalne (miasta, gminy, dzielnice), ale niekoniecznie ograniczone do własnej gminy.

⁴ Warto jednak zaznaczyć, że pytanie w ESS dotyczyło publicznej demonstracji w ogóle, podczas gdy w sondażu FRDL pytanie zostało ograniczone do kwestii związanej ze sprawami lokalnymi (za to obejmowało nie tylko demonstrację, ale także protest czy wiec).

zarówno ze zjawiska dobrze znanego w socjologii – „zawyżania” odpowiedzi w ankietach i/lub udzielania odpowiedzi oczekiwanych (a niekoniecznie zgodnych z rzeczywistością), w przypadku różnic między badaniami zaś – z różnic metodycznych, inaczej sformułowanego pytania czy czasu przeprowadzenia ankiety. Rolą tego opracowania nie jest jednak szczegółowo pochyłać się nad tymi różnicami, ale raczej z bliska przyjrzeć się mechanizmom aktywności obywatelskiej i jej uwarunkowaniom i spróbować odpowiedzieć na pytanie, co hamuje, a co wzmacnia aktywność obywatelską. Być może wspomniany „kryzys partycypacji” wcale nie polega na niskim udziale.

Literatura dostarcza nam wielu wskazówek do odpowiedzi na pytanie, od jakich czynników zależy to, czy w ogóle, a także w jakim zakresie obywatele uczestniczą w procesach podejmowania decyzji. Przykładowo V. Lowndes i L. Pratchett (2006) w swojej koncepcji **CLEAR** wymieniają pięć warunków skutecznej partycypacji: odpowiednie **zasoby i kompetencje** osób podejmujących aktywność (**CAN DO**), **poczucie przynależności** do społeczności i identyfikacja z podejmowaną w partycypacji kwestią (**LIKE TO**), zapewnione odpowiednie **warunki do uczestnictwa** (**ENABLED TO**), **zaproszenie i zmobilizowanie do dyskusji** przez władze publiczne i inne organizacje (**ASKED TO**) oraz **poczucie, że wyrażona opinia będzie brana pod uwagę** (**RESPONDED TO**). T. Kaźmierczak (2013, s. 14–16) odwołuje się z kolei do trzech głównych czynników warunkujących partycypację publiczną: **zasobów osobistych** (są to w szczególności wiedza, umiejętności, siła wpływu, sieć kontaktów), **zasobów społeczności** (kapitał społeczny) i **zinstytucjonalizowanych reguł** partycypacji ustalanych przez władze publiczne⁵.

Niezależnie od przyjętej szczegółowej klasyfikacji zasadniczo możemy mówić o oddziaływaniu dwóch głównych rodzajów czynników – **wewnętrznych** (rozumianych jako zasoby społeczności – zarówno indywidualne, jak i zbiorowe) oraz **zewnętrznych** (rozumianych głównie jako uwarunkowania instytucjonalne, reguły ustalane przez władze publiczne). Jak zwracają uwagę Q. Maye i B. Geißel (2018, s. 33), w badaniach nad demokracją często skupiamy się na analizie komponentu instytucjonalnego, czyli owych zewnętrznych czynników, które pozwalają na funkcjonowanie demokracji i zakreślają warunki brzegowe uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (kondycja demokracji, na ile system polityczny umożliwia obywatelom wpływ na politykę itd.). Dlatego w tym opracowaniu skoncentruję się na zasobach wewnętrznych społeczności – **wiedzy oraz umiejętnościach**, a także na jej **poczuciu sprawstwa i podmiotowości obywatelskiej jako potencjalnie**

⁵ Por. Dąbrowska, rozdział 2 w tym opracowaniu.

istotnych czynnikach warunkujących aktywność. Jednocześnie spróbuję zweryfikować, czy faktycznie – zgodnie z wnioskami z literatury przedmiotu – to posiadane kompetencje oraz poczucie sprawstwa determinują aktywność obywatelską i – analogicznie – czy brak odpowiednich kompetencji i poczucia sprawstwa skutecznie hamuje aktywność społeczności.

2. Zasoby wiedzy i umiejętności

Kluczową rolę obywateli, ich kompetencji oraz zaangażowania podkreślał już B. Barber w książce *Strong Democracy. Participatory for a New Age*: „[...] demokracja przetrwa tylko jako silna demokracja, zabezpieczona nie wspaniałymi przywódcami, ale kompetentnymi, odpowiedzialnymi obywatelami. Efektywne dyktatury wymagają wspaniałych przywódców. Efektywne demokracje wymagają wspaniałych obywateli” (1984, s. XVII, za: Nowak 2011, s. 48). **Wiedza oraz umiejętności mieszkańców** są, mimo różnic metodologicznych i definicyjnych stosowanych w poszczególnych podejściach, powszechnie uznawane za **podstawowe czynniki wpływające na poziom partycypacji i siły wspólnot** na poziomie lokalnym (Alexander 2006; Bober, Hausner, Izdebski *et al.* 2013, za: Konopczyński, Lewicki 2024), natomiast **brak wiedzy** wystarczającej do efektywnego uczestnictwa (a w zasadzie przekonanie o braku wiedzy) analogicznie wskazywany jest jako jedna z **głównych przyczyn ograniczonego udziału obywateli w życiu publicznym** (Dahl 2007).

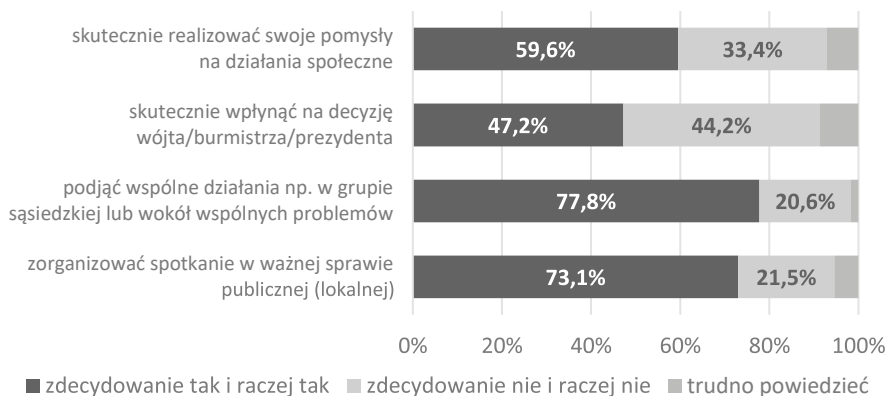
Co się jednak kryje pod angielskim terminem *civic skills*? Kompetencje obywatelskie (Kirlin 2003; Brunnel 2013, za: Konopczyński, Lewicki 2024) obejmują umiejętności w zakresie czterech głównych typów działań: (1) zorientowanych na **kompetencje organizacyjne** (umiejętność współdziałania, w tym organizacji i uczestnictwa w protestach, opracowaniu petycji, uczestnictwa w zorganizowanych procesach, np. konsultacji), (2) zorientowanych na **kompetencje komunikacyjne**, (3) zorientowanych na **kompetencje zbiorowego podejmowania decyzji** (budowania procedur, priorytetów i hierarchii, wyłaniania reprezentacji) oraz (4) zorientowanych na **kompetencje krytycznego myślenia** i/lub działania antysystemowego.

W dominującym w Europie modelu demokracji, który opiera się na mechanizmie dobrowolnej reprezentacji, panuje niepisane założenie, że osoby dorosłe – jeśli tylko wyrażają taką chęć – są kompetentne, by brać udział w lokalnym życiu politycznym i społecznym. Tymczasem to właśnie deficyt wiedzy, świadomości oraz kompetencji (obok braku czasu wolnego

czy ograniczeń materialnych) często hamuje aktywność obywatelską. Jednocześnie angażowanie się dorosłych w działania lokalne jest w praktyce ograniczone przez samą naturę demokracji reprezentatywnej, w której kluczową kwestią jest mechanizm wymiany elit (Waśkiewicz 2012, za: Konopczyński, Lewicki 2024).

Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego z 2020 r. potwierdzają podkreślany przez Clarke *et al.* (1996, za: Markowski 2014) niski (i iluzoryczny) poziom wiedzy przeciętnego obywatela o przedmiocie rozstrzyganego sporu (deficyt kompetencji merytorycznej). 73% respondentów w Polsce **w ogóle lub w małym stopniu** przekonanych jest co do własnych zdolności i możliwości uczestniczenia w polityce, podczas gdy w Austrii takie odpowiedzi osiągają poziom 46%, a na Słowacji – 84%. Warto zauważyć, że **kompletny brak przekonania** co do własnych kompetencji deklaruje co trzeci Polak (35%), podczas gdy takie odczucie towarzyszy jedynie co ósmemu Niemcowi czy Norwegowi. Jednocześnie w innych krajach, takich jak Słowacja, Bułgaria, Czechy, Węgry, ale także Portugalia – co najmniej co drugi obywatel podziela to zdanie. Analiza wyników badania ESS z kolejnych trzech edycji pokazuje, że udział osób wątpiących w swoje możliwości był w Polsce w roku 2020 nie tylko wyższy niż w 2018, ale także wyższy niż w 2016 (po spadku takich deklaracji między latami 2016 i 2018 obserwowany jest ponowny ich wzrost w roku 2020 do wartości wyższej niż w 2016).

Prowadzone w ramach projektu „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych” badanie sondażowe raczej wskazuje na **przekonanie społeczności o wystarczających zdolnościach i kompetencjach do podjęcia działań** na rzecz swojego najbliższego otoczenia, w tym także w odniesieniu do spraw publicznych. Wprawdzie respondentom nie zostało wprost zadane pytanie o posiadane kompetencje/zdolności czy wiedzę, ale o gotowość społeczności lokalnych do podjęcia pewnych działań („czy mieszkańcy są w stanie...?”). Blisko 80% respondentów deklaruje gotowość i zdolność społeczności lokalnej własnej gminy do podjęcia wspólnego działania (np. w grupie sąsiedzkiej) (wykres 2), co stanowi swoistą deklarację posiadanych kompetencji organizacyjnych. Nieco mniej osób (73%) potwierdza podobną zdolność w odniesieniu do zorganizowania spotkania w ważnej sprawie publicznej. Natomiast uderzający jest spadek przekonania o możliwościach działania, kiedy respondenci pytani są o „skuteczne działania”, szczególnie w kontekście wpływu na decyzje władz lokalnych. Niecałe 50% respondentów wyraża przekonanie o tak rozumianym sprawstwie, z czego jedynie co 10. respondent jest co do tego zdecydowanie przekonany.

Wykres 2. Czy w gminie, w której Pan(i) mieszka, mieszkańcy są w stanie... (N=2000, %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

Jednocześnie okazuje się, że ta wiara w możliwość działania społeczności lokalnej na rzecz otoczenia⁶ wcale **nie przekłada się na wyraźnie większą faktyczną aktywność** mieszkańców. Co jeszcze bardziej zaskakujące, sytuacja wygląda podobnie, gdy pod uwagę weźmiemy przekonanie o możliwości skutecznego działania⁷ – ludzie świadomi, że mieszkańcy gminy skutecznie mogą realizować swoje pomysły na działania społeczne i skutecznie wpływać na decyzję władz lokalnych, nie wyróżniają się większą aktywnością od tych pozbawionych takiego przekonania.

O ile jeszcze widoczne są pewne różnice (świadczące o pozytywnej zależności) w zakresie szeroko rozumianej aktywności społecznej – obejmującej pomoc osobom potrzebującym czy udział w lokalnym pikniku, festynie, wydarzeniu związanym z lokalną tradycją – o tyle w przypadku aktywności *stricte* obywatelskiej różnice są albo minimalne, albo wręcz pokazują tendencję odwrotną. Na tle wszystkich ośmiu analizowanych aktywności obywatelskich wyróżnia się jedynie głosowanie nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego/ funduszu sołeckiego. Większą aktywnością w tym zakresie (na poziomie 3–4 punktów) wyróżniają się respondenci wierzący zarówno w gotowość społeczności lokalnej do zorganizowania wspólnego działania, jak i w skuteczne wpływanie na decyzje władz lokalnych. Jednocześnie

⁶ Rozumiana jako przekonanie o możliwościach mieszkańców gminy do podjęcia wspólnego działania, np. w grupie sąsiedzkiej lub wokół wspólnych problemów (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”).

⁷ Rozumiana jako przekonanie o możliwościach mieszkańców gminy skutecznego wpływania na decyzję wójta, burmistrza, prezydenta (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”).

aktywność polegająca na zgłaszaniu pomysłów w ramach budżetu rządzi się odmiennymi prawidłowościami. Zgłaszanie pomysłów/projektów do budżetu obywatelskiego/ funduszu sołeckiego deklaruje 28,5% respondentów, przekonanych o tym, że społeczność nie jest w stanie skutecznie wpłynąć na decyzje władz lokalnych, i 26,1% respondentów przekonanych o takiej sprawczości. Podobnie aktywność wokół petycji – zarówno zbieranie podpisów, jak i samo składanie tych podpisów – częściej jest domeną ludzi niewierzących w skuteczne działania społeczne. Trudno jednoznacznie wytłumaczyć ten brak oczekiwanej pozytywnej zależności między aktywnością jednostki a wiarą w możliwość i skuteczność działania społeczności. Być może kluczem do zrozumienia tego zjawiska byłoby rozróżnienie między indywidualną (w pytaniu o aktywność obywatelską) i zbiorową (w pytaniu o możliwości mieszkańców gminy) perspektywą i postawienie hipotezy, że dla respondentów są to dwie rozłączne sfery.

Spróbujmy jednak przyjrzeć się bliżej temu, jak wygląda kwestia zasobów wiedzy i umiejętności społeczności lokalnych w świetle studiów przypadku. Ponownie – inaczej niż na poziomie deklaratywnym – widoczne są przykłady, które burzą ten dość optymistyczny obraz, wskazując na deficyty wiedzy i kompetencji mieszkańców. Badania w gminach niejednokrotnie wskazywały, że na drodze do skutecznego (!) działania społeczności lokalnych stał m.in. **brak świadomości warunków, w których funkcjonuje samorząd, oraz brak znajomości kompetencji samorządu**. Jednym z przykładów tego deficytu wiedzy może być adresowanie do samorządu gminnego postulatów, które leżą poza jego kompetencjami:

Pamiętam taką sytuację, że powstaje nowe osiedle takich domków na obrzeżach [tu nazwa gminy]. Akurat działki sprzedawało starostwo, a mieszkańcy jakby napisali petycję, gdzie się wszyscy podpisali pod tym, a nie było ani prądu, ani wody, skopali studnię, okazało się, że w tej studni też nie ma wody. No i pisali petycje do gminy. [...] No, no i oczywiście jedna z pań mówi: „No to tak, no bo wszyscy umywacie ręce i tutaj nie ma nigdy, no i co z tego, że my piszemy, jak i tak z tego nigdy nic nie wynika, nie”. Więc niektóre sytuacje z braku świadomości może utwierdzają tych naszych obywateli w to, że nie warto jest tracić siły, czasu i papieru na to, żeby pisać, co jest złe. (PK3Z-S)

Mieszkańcy uważają, że to my zabieramy albo że my dajemy. Albo my jako gmina dajemy, a myślą, że to daje rząd, a jeszcze bardziej jedna osoba. I my tłumaczymy po prostu, że słuchajcie, to nie jest tak. To, że my gdzieś coś obcinamy, to wynika tylko i wyłącznie z tego, że nam obcięto. A narracja została taka stworzona, że trudno wytłumaczyć. (PM3K-S)

Problem braku wiedzy na temat zakresu kompetencji samorządu wśród mieszkańców ma daleko idące skutki – nie tylko powoduje brak możliwości zrealizowania konkretnych postulatów, ale także wzmacnia niechęć mieszkańców do samorządu, co w dłuższej perspektywie może się przekładać na osłabienie ich aktywności.

Znajomość procedur oraz uwarunkowań funkcjonowania JST zdecydowanie nie jest powszechna i co wydaje się jeszcze bardziej niepokojące, ci, którzy ją wykazują, nie nabyli jej na drodze systemowych rozwiązań – przede wszystkim w zakresie edukacji – ale dzięki własnym doświadczeniom. Jeden z respondentów wskazał, że dopiero 2 lata pełnienia funkcji publicznej pozwoliło mu „zrozumieć gminę”, mając na myśli szeroko pojęte realia procesów decyzyjnych. Skuteczne poruszanie się wśród procedur i specyfiki funkcjonowania danego JST zależy więc w dużym stopniu od konkretnych doświadczeń życiowych/zawodowych i/lub dostępu do osób, które taką wiedzę lub doświadczenie mają.

W toku prowadzonych badań jakościowych **nie udało się zidentyfikować praktyk systemowego budowania i wspierania kompetencji, które miałyby sprzyjać zaangażowaniu obywatelskiemu**, choć społeczne oczekiwanie „pomocy z zewnątrz” w tym zakresie jest dość wyraźnie artykułowane:

[...] zdecydowanie tutaj pomoc z zewnątrz by się przydała, to znaczy, jakiś taki impuls, który by po pierwsze zwiększył kompetencje mieszkańców na ten temat, takie kompetencje społeczne. Ale też myślę, że tutaj są potrzebne takie umiejętności związane z organizowaniem się społeczeństwa. Bo każdy z nas niby jakieś tam pomysły ma, ale nie wiemy, jak je doprowadzić od początku do końca, jak przekonać innych ludzi, jak zbudować grupę, która będzie trwała grupą, a nie zintegrowaną punktowo, że teraz się coś dzieje, to wszyscy jesteśmy razem, a jutro znowu jesteśmy zbiorem jakichś tam atomów, które po prostu nic ze sobą nie mają wspólnego. (PM4K-M)

Zasadna wydaje się refleksja, że te działania nie pojawiają się w orbicie zainteresowania władz lokalnych. Dobrze koresponduje to z wynikami sondażu dotyczącymi społecznego odbioru priorytetów władz lokalnych, zgodnie z którymi 64% mieszkańców jest zdania, że to inwestycje infrastrukturalne są ważne dla władz gminy (według 32% są bardzo ważne), podczas gdy jedynie 39% mieszkańców przypisuje takie znaczenie integracji i aktywizacji mieszkańców. W związku z tym wydaje się, że „edukacja do demokracji lokalnej” sprowadza się do edukacji obywatelskiej w ramach systemów oświatowych i tym samym ograniczona jest do grupy odbiorców dzieci i młodzieży. Choć także w przypadku tej grupy społecznej działania oceniane są krytycznie – jako antyedukacja

obywatelska – ze względu na marginalne traktowanie zagadnień partycypacji społecznej i kształtowanie postaw obywatelskich w podstawach programowych oraz w prawnej konstrukcji samorządu uczniowskiego (Kopińska 2019). W przypadku dorosłych edukacja jednak w ogóle nie jest wspierana przez adekwatne działania władz publicznych, co stanowi swego rodzaju paradoks demokratycznej polityki (por. Konopczyński, Lewicki 2024).

W związku z tym mieszkańcy często **nabywają potrzebne kompetencje podczas samego działania, szczególnie poprzez współpracę i komunikację z innymi**. Podczas badania udało się zidentyfikować przykłady wspólnych inicjatyw mieszkańców, które się „profesjonalizują”: mają kompetentną kadrę, pozyskującą finansowanie ze strony miasta, potrafią przeprowadzić projekty we współpracy z lokalną społecznością, mają kompetencje organizacyjne i komunikacyjne, które zwrótnie pozwalają na „reklamę” przedsięwzięć, finansowanych – a czasem realizowanych – przez urząd gminy. Nabywaniu kompetencji organizacyjnych i komunikacyjnych w lokalnych społecznościach sprzyja rozwój form aktywizacji mieszkańców. Identyfikacja wspólnych potrzeb i możliwości ich realizacji, organizacja działania, w tym pozyskiwanie finansowania bądź zasobów od gminy, to działania sprzyjające kształtowaniu zbiorowych kompetencji obywatelskich (por. Konopczyński, Lewicki 2024). To, co z kolei może osłabiać proces kształtowania się kompetencji obywatelskich, to zidentyfikowane w badaniu zjawisko „przechwytywania” udanych inicjatyw oddolnych przez władze gminy. W ten sposób dochodzi do podwójnego osłabienia kompetencji i gotowości do partycypacji i mobilizacji – raz poprzez niezapewnienie systemowych warunków do kształtowania kompetencji, a dwa – poprzez pozbawianie społeczności możliwości samodzielnego nabywania tych kompetencji w procesie działania.

3. Sprawstwo i poczucie podmiotowości obywatelskiej

Na drodze do skutecznego uczestnictwa obywateli często stoi także **brak poczucia podmiotowości/sprawczości w życiu publicznym**. Jak wskazuje Ł. Brodziak (2016), kluczowe dla partycypacji publicznej jest poczucie podmiotowości zewnętrznej, która oznacza wpływ na otoczenie⁸. Wpływ ten może prowadzić do przekonania o zdolności do kreowania otoczenia. Tym

⁸ Jednocześnie wskazuje na istnienie także podmiotowości wewnętrznej, która oznacza sprawowanie kontroli nad sobą przez daną jednostkę.

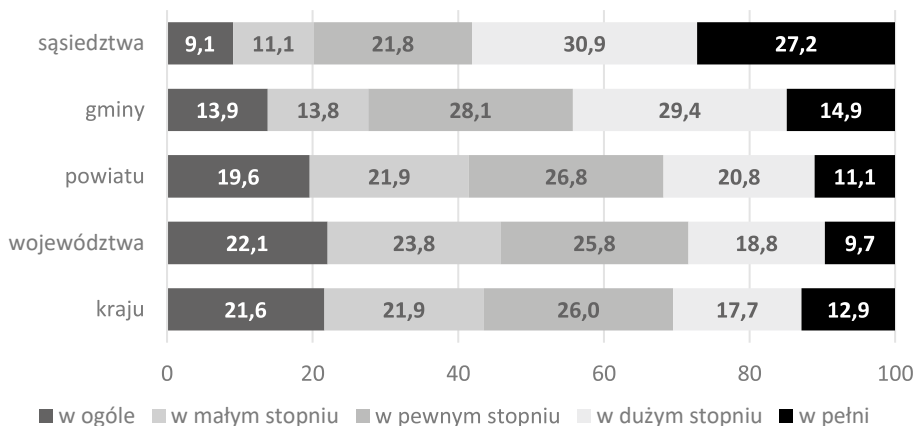
samym poczucie podmiotowości nie jest tożsame z samą podmiotowością, która wynika wprost z wewnętrznej natury człowieka: „Podmiotem jest bowiem każdy człowiek ze względu na wewnętrzną naturę, ale nie każdy i nie w każdych okolicznościach odczuwa, że jest tym podmiotem” (Brodziak 2016, s. 253).

Należy zwrócić uwagę na kilka cech nierozzerwalnie związanych z poczuciem podmiotowości. Po pierwsze, poczucie podmiotowości najczęściej rodzi się w procesie, gdy jednostka dostrzega efekty swojego wpływu. W analogicznym procesie można też to poczucie podmiotowości stracić, co oznacza, że nie musi ono być trwałe. Po drugie, efekty wpływu rozumiane są jako wielkość rezultatu skonfrontowana z zamiarami, indywidualnymi aspiracjami danej jednostki. Oznacza to, że coś, co przyczyni się do zbudowania poczucia podmiotowości u danej jednostki, może być niewystarczające dla innej jednostki. Po trzecie, poczucie podmiotowości może się różnić w zależności od sfery, której dotyczy. Oznacza to, że można mieć poczucie, że jest się podmiotem w sferze rodzinnej albo zawodowej, ale nie mieć tego poczucia w sferze politycznej.

Poczucie podmiotowości w sferze politycznej jest w Polsce rokrocznie przedmiotem badania CBOS – zarówno w odniesieniu do spraw krajowych, jak i lokalnych. Kluczowe wnioski, jakie nasuwają się po analizie danych od lat 90., sprowadzają się do trzech głównych kwestii. Poczucie wpływu na sprawy krajowe i lokalne sukcesywnie rośnie, z wyraźnym załamaniem w latach 2021–2022, osiągając w 2023 r. wartość 61% respondentów przekonanych o swoim wpływie w odniesieniu do spraw gminy i 54% w odniesieniu do spraw kraju. Ponadto poczucie wpływu na sprawy lokalne jest wyższe niż na sprawy krajowe. Wreszcie poczucie podmiotowości częściej towarzyszy osobom o wyższym wykształceniu, z gospodarstw domowych o wyższych dochodach, zadowolonych ze swojej sytuacji materialnej (CBOS 2023, s. 6).

Wyniki badań CBOS znajdują odzwierciedlenie w badaniach sondażowych realizowanych w ramach projektu „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych”. Subiektywne poczucie wpływu rośnie w miarę zmniejszania JST, o którą był pytany respondent. W przypadku najbliższego sąsiedztwa niemal trzech na pięciu badanych uważa, że ma wpływ na sprawy otoczenia (wykres 3). Co ciekawe, nieco mniej badanych uważa, że ma realny wpływ na losy województwa, niż ma na losy kraju. Jednak zdecydowanie największe poczucie podmiotowości obywatele mają w odniesieniu do skali lokalnej, czyli najbliższego sąsiedztwa i gminy.

Wykres 3. Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy... (N=2000, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

72% mieszkańców docenia, że jest informowane o decyzjach podejmowanych przez władze gminy, a 65% deklaruje, że ich głos „ma znaczenie”, tzn. że władze gminy na ogół biorą pod uwagę opinię mieszkańców (wykres 4). Warto jednak zwrócić uwagę, że pozytywne opinie odnoszą się przede wszystkim do partycypacji biernej (informowanie społeczeństwa) oraz do konsultowania (branie pod uwagę opinii mieszkańców), a nie dotyczą najwyższej formy partycypacji według S.R. Arnstein (2012), czyli współdecydowania. Niemniej jednak ponad 67% obywateli jest zdania, że władze gminy sprzyjają społecznej aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy oraz działania. W tym kontekście niepokoić może to, że jednocześnie blisko 60% mieszkańców deklaruje, że władze gminy interesują się mieszkańcami wyłącznie przed wyborami, co mogłoby wskazywać na daleką od „ideowej” motywację przyświecającą włodarzom przy angażowaniu społeczności w życie publiczne oraz na to, że działania te nie mają charakteru stałego i trwałego.

Skuteczność podejmowanych działań respondenci ocenili stosunkowo pozytywnie. Zgodnie z ich deklaracjami podejmowane działania przede wszystkim pozwalały na zintegrowanie mieszkańców wokół wspólnej sprawy (74% respondentów zgadza się z tym stwierdzeniem) (wykres 5), co z kolei długofalowo może przyczyniać się do budowania kapitału społecznego w społeczności lokalnej. Co jednak szczególnie istotne z punktu widzenia poruszanej kwestii sprawstwa i poczucia podmiotowości, sprawą zainteresowali się radni i podjęli działania (61%) i/lub udało się wpłynąć na decyzję samorządu zgodnie z postulatami (59%). Tak rozumiana skuteczność różniła się w zależności od poszczególnych działań (przykładowo najbardziej „medialne” były protesty,

a największe zainteresowanie u radnych udało się wzbudzić petycją), ogólnie jednak należy uznać otrzymane wyniki za pozytywne. Deklaracje świadczące o osiągnięciu zamierzonego celu w blisko 60% przypadków świadczą o stosunkowo wysokiej skuteczności podejmowanych działań.

Wykres 4. Na ile zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami... (N=2000, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

Wykres 5. Jaki skutek przyniosła wspólnie podjęta inicjatywa? (N=1439)⁹



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

⁹ Pytanie zostało zadane wyłącznie respondentom, którzy zadeklarowali aktywności przynajmniej w jednym z poniższych sposobów zaangażowania w działalność publiczną: (1) branie udziału w konsultacjach społecznych na temat spraw dotyczących gminy, (3) zbieranie podpisów pod lokalną petycją, (4) podpisywanie petycji/wniosku mieszkańców lub listu dotyczącego jakiejś sprawy w gminie, (5) interweniowanie w urzędzie gminy w kwestii dotyczącej spraw lokalnych, (6) branie udziału w proteście, wiecu, demonstracji dotyczącej kwestii związanej ze sprawami lokalnymi, (7) zgłaszanie pomysłów/projektów w ramach budżetu obywatelskiego / funduszu sołeckiego.

Obraz, który wyłania się z obserwacji empirycznych w gminach, wydaje się zdecydowanie mniej optymistyczny. Potwierdziło się wprawdzie, że mieszkańcy potrafią się zmobilizować do wspólnego działania, w tym także do działania służącego wpływaniu na decyzje samorządu, jednak nie towarzyszy temu przekonanie, że ich głos ma realne znaczenie („A tu się okazuje, że my nie mamy nic do gadania”). O ile jeszcze pojawiają się głosy, że ich postulaty mogłyby być wysłuchane (a może nawet otrzymaliby obietnicę ich urzeczywistnienia), o tyle przeważa przekonanie, że nie zostałyby zrealizowane (czyli mielibyśmy do czynienia z obietnicami bez pokrycia i fasadową partycypacją).

[...] brak wiary w to, że można, bo ogólnie, jak się obserwuje świat zewnętrzny, to jak ktoś odrobinę ma oleju w głowie, to widzi, że te decyzje zapadają poza nami... Ludzie nie wierzą w to, że można... (PK4K-M)

Tak! I ludzie jakby są przeświadczeni, że po prostu się nie da, i tak ktoś tam na górze zdecydował... (PK4K-M)

Stosunkowo często pojawiała się także opinia, że wpływ obywateli na władze publiczne w zasadzie ograniczony jest do wyborów. Jest to tym bardziej uderzające, że takie stwierdzenie padało nie tylko ze strony samych mieszkańców, lecz także radnych oraz władz lokalnych:

A: Kiedy mieszkańcy mogą mieć wpływ na lokalną władzę?

B: Podczas trwania kadencji to żadnego wpływu nie mają, na dobrą sprawę.

Tylko i wyłącznie podczas wyborów mogą mieć wpływ taki, żeby coś zmienić.

A tak to tutaj, no nie ma szans, żadnych.

A: Żadnych? Nawet poprzez własnych radnych i sołtysów?

B: Nie ma. (PM3K-S)

Z jednej strony mieszkańcy mają poczucie stosunkowo słabego wpływu na decyzje władz, z drugiej władze lokalne zwracają uwagę, że poczucie braku wpływu ma tak naprawdę zupełnie inne podłoże niż brak gotowości władz do uwzględnienia głosów mieszkańców; przykładowo wspomniany już brak wiedzy na temat uwarunkowań funkcjonowania i kompetencji samorządu i co za tym idzie – wysuwanie postulatów pod „złym adresem”. Innym powodem, dla którego w opinii władz lokalnych postulaty mieszkańców nie znajdują pokrycia w realizowanych działaniach, są promowanie partykularnych interesów i działania ograniczone do „własnego podwórka”.

Ja mam tutaj drzwi otwarte cały czas, mieszkańcy na mnie wpływają, przychodząc do mnie i sygnalizując mi pewne sprawy. Ja nie ukrywam, że ja to sobie zapisuję, może nie ja, tylko moja sekretarka, i jeżeli widzę, że w danym temacie jest dużo

zastrzeżeń, no to wtedy ten wpływ jest silniejszy, bo jeżeli widzę, że to jest jedna osoba, która chce zmienić organizację ruchu tylko dlatego, że potrzebuje w sposób bardzo wygodny dojechać do siebie do domu, no to wiadomo, że to jakby on może czuć, że nie ma wpływu na władzę, a to nie jest tak, no tutaj już jakby jest ta siła, siła większości, nie. (PK3Z-S)

Wśród przyczyn zewnętrznych ograniczonego wpływu na decyzję samorządu (i tym samym ograniczone poczucie sprawstwa) identyfikuje się natomiast porządek organizacyjny – kształtowany przez władze lokalne i procedury – w którym prowadzony jest spór. Prostymi tego przykładami są np. organizacja spotkań w środku dnia roboczego, co skutecznie ogranicza frekwencję w komisjach i siłę presji mieszkańców na gminę; rozciąganie sporu w czasie, prowadzące do stopniowego osłabienia zainteresowania i motywacji do protestu, czy wreszcie włączanie społeczności lokalnej do procesu podejmowania decyzji na etapie, gdy ich udział może być tylko pozorny.

To się w ogóle zdarza polskim samorządom, na przykład powiedzieć o tym, że rada gminy będzie za dwa, trzy dni. Albo zorganizować jakieś wyłożenie planu w południe. Posiedzenia rady gminy na przykład, jeżeli się odbywają, to odbywają się tutaj w różnych lokalach. Skoro mamy tutaj salę kinową, salę konferencyjną itd. Ale zdarza im się odbywać również w obiektach na terenie przedsiębiorstwa komunalnego w takim [tu nazwa miejscowości], gdzie tylko dostęp mają tylko ci, którzy przyjdą, czyli radni, żadnych obcych osób nie wpuszczają. I tam się również mieści siedziba straży gminnych. (PM3K-S)

Jeden z respondentów (radny) kilkakrotnie podkreśla, że większość sporów pojawia się, kiedy mieszkańcy zbyt późno dowiadują się o danej sprawie, co wzbudza negatywne emocje i automatycznie zawęża pola potencjalnego porozumienia:

Gdyby informacja i dyskusja miała miejsce wcześniej, wtedy mieszkańcy nie czuliby takiego zagrożenia. Tyle że ta decyzja może ich zastać jakby nieprzygotowanych. Że już się coś obok nich wybuduje, co zaburzy ich mir i spokój. Gdyby informacja poszła wcześniej, że się nad tym zastanawia gmina czy komisja, to on by mógł wcześniej zgłosić swoje roszczenia czy też przyjąć, dopytać. I myślę, że tutaj można byłoby tych sporów uniknąć w wielu przypadkach, ale to wymaga pewnej odwagi ze strony samorządu. (PM4K-S)

Niejednokrotnie gmina skutecznie – w ramach istniejących przepisów prawnych – może minimalizować szanse mieszkańców na dotarcie do tych informacji:

Aczkolwiek czasami właśnie tak było przy zmianach planów, „bo mnie nikt nie powiadomił”. Nie no, ustawodawca przewidział, w jaki sposób powiadamiać. [...] niewiedza kosztuje – zawsze mówię. Przepraszam bardzo, ale z drugiej strony „bo wy tak specjalnie nie [powiadamiacie]”. Nie, ja nie mam obowiązku. Mamy po pierwsze RODO. Po drugie, mogę kogoś pominąć, bo też jest dosyć duży ruch, ktoś sprzedaje, ktoś kupuje. „A ja nie dostałem, a sąsiad dostał”. Dlatego są ogłoszenia. (PM4K-S)

Jednocześnie władze lokalne wskazują, że to społeczność lokalna zbyt późno zaczyna się interesować procesem, na etapie, kiedy większość decyzji już zapada, co oczywiście wywołuje negatywne emocje i potęguje poczucie braku sprawstwa.

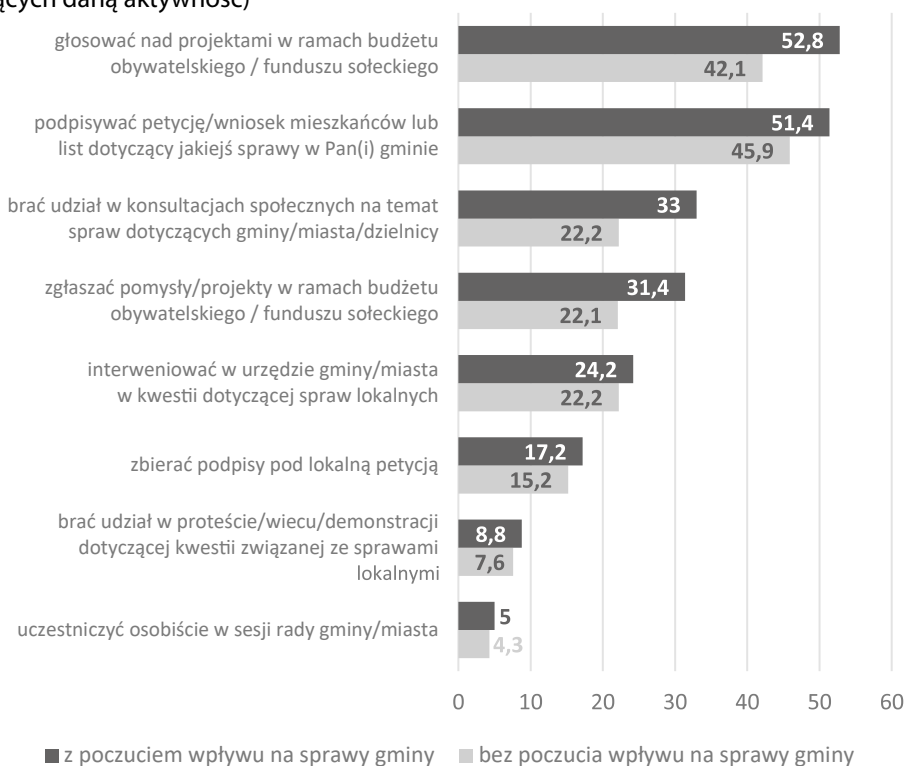
Pytanie, na którym etapie się tematem zaczynają interesować. Bo przeważnie jest to tak, że jak są konsultacje, jest cisza, cisza, cisza. W momencie, kiedy wchodzi uchwała rady miasta [tu nazwa gminy] pod obrady, to wtedy jest: „co to jest?”, „kto to wprowadza?”, „dlaczego takie rozwiązania?”. (PK2K-S)

Kluczowa z punktu widzenia prowadzonych analiz wydaje się jednak kwestia zasygnalizowana we wstępie: jakie znaczenie dla aktywności obywatelskiej ma poczucie sprawstwa? W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zależność między zaangażowaniem w działalność społeczną a poczuciem podmiotowości ma wymiar dwukierunkowy i pozytywny. Z jednej strony osoby o wysokim poczuciu sprawstwa częściej podejmują działania społeczne, z drugiej zaś – taka działalność wzmacnia ich poczucie wpływu na sprawy otoczenia (por. Dąbrowska, rozdział 2 w tym opracowaniu). Czy ta prawidłowość znajduje swoje odzwierciedlenie w badaniu sondażowym? Odpowiedź brzmi „tak”, choć w zróżnicowanym stopniu w przypadku poszczególnych aktywności obywatelskich (wykres 6). Zdecydowanie większa aktywność obserwowana jest wśród osób deklarujących poczucie wpływu na sprawy gminy¹⁰ w odniesieniu do istniejących form i mechanizmów angażowania obywateli w życie publiczne – budżetu obywatelskiego czy konsultacji społecznych (różnica ok. 10 punktów). Podobna zależność nie jest tak silnie widoczna w przypadku oddolnych inicjatyw mieszkańców – interwencji w urzędzie gminy czy udziału w proteście/demonstracji (różnica 1–2 punktów). Nasuwa się refleksja, że być może większe przełożenie na działania podejmowane przez władze mają aktywności obywatelskie, które są zinstytucjonalizowane

¹⁰ Za wskaźnik „poczucia wpływu na sprawy gminy” uznałam odpowiedź twierdzącą („zdecydowanie tak” i „raczej tak”) na pytanie z sondażu: „Czy ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy mojej gminy?”.

i dobrze umocowane w prawie i władze co do zasady zobowiązane są ich postanowienia przynajmniej w pewnym zakresie uwzględniać. To rodzi większą aktywność osób z poczuciem sprawstwa w ramach tych mechanizmów, co z kolei dalej wzmacnia ich poczucie wpływu na sprawy otoczenia. **Niemniej jednak kluczowy jest wniosek o wzajemnej zależności między poczuciem sprawstwa a aktywnością obywatelską.**

Wykres 6. Aktywność obywatelska a poczucie sprawstwa (N=2000, % osób deklarujących daną aktywność)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

4. Motywacja do angażowania się w życie publiczne – między interesem prywatnym a dobrem wspólnym

Punktem wyjścia do zrozumienia aktywności mieszkańców może być przekonanie dość czytelnie wyłaniające się z prowadzonych badań i znajdujące potwierdzenie zarówno w wypowiedziach społeczności lokalnych, jak i władz lokalnych, że są dwa podstawowe motywy angażowania się w sprawy

publiczne. Jest to pewien **deficyt, który chce się zaspokoić**. Szczególnie dotyczy to usług publicznych, których zapewnienie stanowi podstawowy obowiązek gminy.

[...] większość ludzi jest zainteresowana swoimi potrzebami. Mówienie o takich ideach, wyższych sprawach angażuje jakąś wąską grupę ludzi, którzy chcą. Natomiast większość ludzi w codziennym życiu jest zainteresowana tym, co mnie interesuje. Czyli jeżeli mam dziecko, to interesuje mnie, żeby był dostęp do przedszkola. Jeżeli mam starsze dziecko, to chcę mieć plac zabaw, tor rowerowy, skatepark i tak dalej, i jestem w stanie o to powalczyć, żeby na moim osiedlu coś takiego powstało, ale jeżeli nie mam dziecka, nie obchodzi mnie, że tam koty do piaskownicy robią to, co robią [...]. (PM2K-M)

Zgodnie z opinią mieszkańców społeczność staje się mniej aktywna, gdy jej podstawowe potrzeby w zakresie usług publicznych zostaną zaspokojone, czyli na ogół wraz ze wzrostem poziomu jakości życia w gminie aktywność maleje. Potwierdzają to także samorządowcy:

[...] na te zebrania wiejskie... z reguły jest tak, że jeżeli ktoś już nie ma problemów z infrastrukturą, to praktycznie na zebranie nie przychodzi. Jeżeli już ma załatwiony problem drogi czy kanalizacji, to z reguły nie interesuje się tym, no więc na zebranie przychodzą właściwie ci, co jeszcze tam gdzieś nie mają czegoś zrobionego. (PK4K-S)

Wówczas przestają interesować się sprawami publicznymi i koncentrują się na sprawach prywatnych. Choć zasadniczo sprawy, w które angażowali się mieszkańcy, były od początku sprawami prywatnymi (przysłowiowa „dziura w drodze”), a publiczny charakter zyskiwały w związku z koniecznością/oczekiwaniem interwencji od władzy publicznej. Respondenci zapytani, co dominuje w relacjach między ludźmi na terenie gminy – nieufność, ostrożność i interes prywatny czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne – niemal dwukrotnie częściej wskazywali ten pierwszy zestaw cech (61% versus 32%).

Atomizacja nastąpiła ogromna w ostatnich, powiedzmy sobie, piętnastu latach. Ludzie się pozajmowali swoimi sprawami... inwestują w domy, obejścia... w siebie, dzieci i tak dalej. Doszli do wniosku, że tutaj jest to ważniejsze, ponieważ te cele podstawowe... jakieś bytowe, infrastrukturalne, zostały zrealizowane. (PK1Z-M)

[...] bo ja obserwuję, że im jest wyższy poziom życia, tym mniejsza integracja społeczna. Ludzie się zamykają w swoich posesjach, żyją sami ze sobą. To po prostu wzrost poziomu życia chyba to powoduje. (PM3K-S)

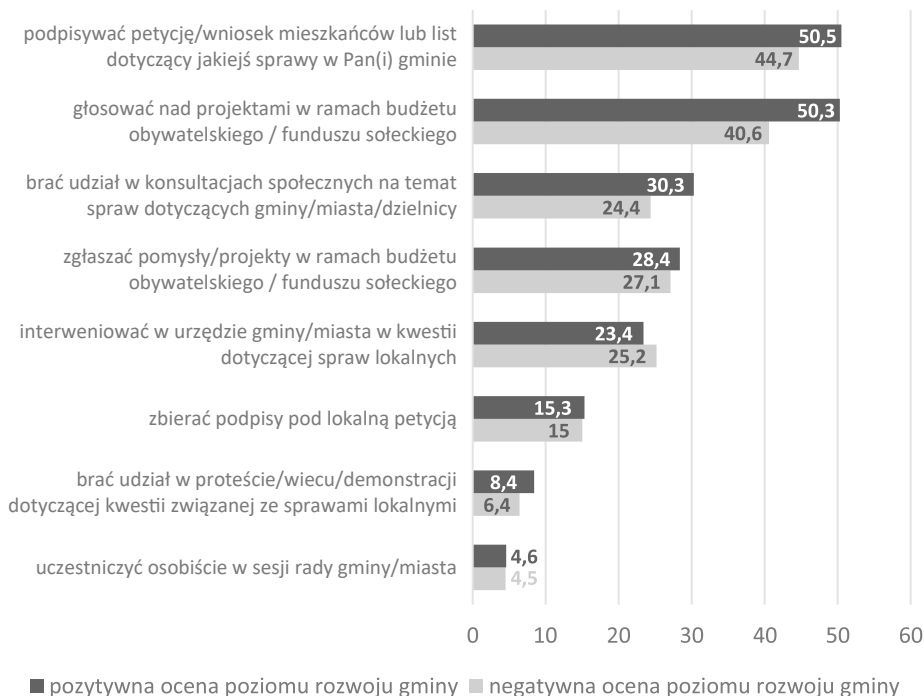
Biorąc pod uwagę to, że celem aktywności obywatelskiej jest poprawa jakości życia, zależność ta wydaje się zupełnie naturalna. Hipoteza dotycząca wyższego poziomu aktywności na obszarach, które borykają się z problemami społeczno-gospodarczymi, znajduje potwierdzenie we wnioskach z wcześniejszych badań w Polsce. Mniejsza zamożność oraz większe bezrobocie idą w parze z większą gotowością mieszkańców do partycypacji (Olech, Kotnarowski 2012, s. 163). Większemu zaangażowaniu sprzyjają także niedorozwój ekonomiczno-cywilizacyjny gminy i mniejsza przedsiębiorczość mieszkańców (Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012, s. 77). Jednak hipoteza o negatywnej zależności między szeroko rozumianą jakością życia i aktywnością obywatelską zupełnie nie znajduje poparcia w badaniu sondażowym FRDL. Ci, którzy pozytywnie oceniali jakość życia w swojej gminie, jednocześnie bardziej angażowali się w różne aktywności obywatelskie niż ci, którzy byli krytyczni w tej ocenie¹¹. Podobnie sytuacja wygląda (a wręcz jest jeszcze bardziej wyraźna), gdy pod uwagę weźmiemy ocenę poziomu rozwoju w gminie (wykres 7). Ten dość zaskakujący wniosek nie znajduje prostego wytłumaczenia. Pewnym kluczem do wyjaśnienia może być to, że w wymiarze jednostkowym aktywność obywatelska przekłada się na wyższą subiektywną jakość życia (Michalska-Żyła 2015).

Jednocześnie impulsem do działania dla mieszkańców jest sytuacja konfliktu lub zagrożenia lokalnych interesów (mobilizacja negatywna), przy czym interes lokalny rozumiany jest bardzo wąsko i sprowadza się do perspektywy ograniczonej własną miejscowością, czasem nawet częścią sołectwa czy najbliższym sąsiedztwem. Zjawisko to można nazwać „lokalnym pragmatyzmem”, który oznacza aktywizowanie się w momencie zagrożenia (lub wrażenia zagrożenia) lokalnych interesów przynajmniej części społeczności lokalnej. Mieszkańcy angażują się, kiedy sprawa dotyczy ich bezpośrednio.

Albo mają jakiś cel w danej inicjatywie. Tutaj robiliśmy konsultacje odnośnie budowy żłobka. No to oczywiście przyszli ludzie, którzy mieszkali na osiedlu, na którym miał być wybudowany żłobek. Nie dlatego, żeby rozmawiać o tym, czy on jest potrzebny, czy nie, tylko dlatego, czy on będzie zaciemniał, czy on będzie duży, czy on będzie im utrudniał funkcjonowanie i życie, więc jakby przychodzą ludzie, którzy są zainteresowani daną inwestycją [...]. (PK3Z-S)

¹¹ Warto zwrócić uwagę, że pytanie o poziom jakości życia w gminie zostało respondentom zadane w sondażu dwukrotnie – na początku ankiety i na końcu – po zadaniu różnych pytań szczegółowych skłaniających do głębszego zastanowienia się nad poszczególnymi aspektami jakości życia (np. jakość usług publicznych czy stan infrastruktury). Wyniki w obu przypadkach nie potwierdzają hipotezy o negatywnej zależności między aktywnością a oceną poziomu jakości życia.

Wykres 7. Aktywność obywatelska a ocena poziomu rozwoju w gminie (N=2000, % osób deklarujących daną aktywność)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu.

5. Podsumowanie

Wyniki prowadzonych badań niestety nie dostarczają optymistycznych wniosków i pozwalają tym samym na potwierdzenie stawianej hipotezy, że lokalna **aktywność obywatelska ma charakter incydentalny**. Przy tym pojęcie „incydentalny” nie odnosi się do samego zakresu tej aktywności, ale do jej charakteru, czyli nie oznacza, że ta aktywność jest znikoma, ale że ma charakter nieciągły, nietrwały i trudno szukać jej silnego zakorzenienia w społeczności lokalnej.

Lokalna aktywność obywatelska **motywowana jest głównie indywidualnym interesem jednostki** lub wąsko rozumianej grupy/wspólnoty. Nie dochodzi do zjawiska, o którym pisał B. Barber: „przekształcania dzięki partycypacji tego, co partykularne, w to, co publiczne” (Barber 2003, s. 280). Sondaż wyraźnie potwierdza, że podstawą do mobilizacji społeczności lokalnej są interes własny oraz terytorium (por. Lewicki, rozdział 12 w tym opracowaniu). W związku z taką motywacją aktywność może ustąpić, gdy

znika problem/deficyt/konflikt, dla którego rozwiązania została podjęta. Aktywność obywatelska traktowana jest instrumentalnie jako narzędzie do realizacji konkretnego celu, a nie jako wartość autoteliczna. Świetnie wpisuje się to w orientację określoną przez R. Skrzypca i P. Frączaka (2008, za: Szczepańska 2018) jako „rozwój jednostek”, czyli taki model aktywności obywatelskiej, który charakteryzowany jest przez koncentrację na dobru jednostki (w kontraście do koncentracji na dobru wspólnym) oraz na wartościach rozwojowych (czyli motywacji polegającej na traktowaniu lokalnej aktywności jako narzędzia do realizacji konkretnego celu, a nie wartości samej w sobie). Jednocześnie w sondażu nie została potwierdzona hipoteza o negatywnej zależności między szeroko rozumianą jakością życia a aktywnością obywatelską. Ci, którzy pozytywnie oceniali jakość życia czy poziom rozwoju w swojej gminie, jednocześnie bardziej angażowali się w różne aktywności obywatelskie. To jednak niekoniecznie stoi w sprzeczności ze wskazywaną wcześniej główną motywacją do działania w postaci interesu własnego, ponieważ nawet pojedyncze problemy (które jeszcze nie składają się na ogólnie negatywną ocenę poziomu jakości życia w gminie) mogą uruchamiać incydentalną aktywność obywatelską. Ponadto wiemy, że w wymiarze jednostkowym aktywność obywatelska przekłada się na wyższą subiektywną jakość życia (Michalska-Żyła 2015).

Odniosę się teraz bardziej szczegółowo do przedstawionych we wstępie pytań dotyczących zasobów społeczności lokalnych – wiedzy i kompetencji oraz poczucia sprawstwa, a także ich znaczenia dla podejmowanej (lub nie) aktywności obywatelskiej. Wydaje się, że **obywatele** wcale nie żyją w przekonaniu o własnym deficycie wiedzy i brakach w tzw. *civic skills*, wręcz przeciwnie – **raczej wierzą, że społeczność lokalna ma możliwości do podjęcia działań, a nawet więcej – do skutecznej ich realizacji**. Identyfikują wprawdzie pewne swoje braki (np. w zakresie umiejętności do mobilizacji grupy i zaplanowania całego działania), nie mają one jednak deterministycznego charakteru. Nawet ograniczone przekonanie w tym zakresie wcale nie hamuje działań i analogicznie – większa wiara w możliwości działania społeczności nie przekłada się na wyraźnie większą aktywność obywatelską mieszkańców. Jednocześnie ten brak wiedzy mieszkańców – przejawiający się przykładowo nieznośnością uwarunkowań, w jakich funkcjonuje samorząd, a w konsekwencji niewłaściwym adresowaniem swoich postulatów – wskazywany jest przez same władze lokalne jako wyraźna bariera działania społeczności. Mimo tego **władze lokalne nie podejmują systemowych działań na rzecz edukacji do obywatelskości, które mają być odpowiedzią na obserwowany przez nich problem deficytu wiedzy i niewystarczającego uczestnictwa społeczności**

w życiu publicznym. Mimo panującego założenia, że podstawowym źródłem problemów jest brak odpowiednich kompetencji i postaw wśród obywateli (Konopczyński, Lewicki 2024), to ciężar odpowiedzialności związanej z *community capacity building* nie spoczywa wcale na instytucjach politycznych, ale na indywidualnych nie(!)kompetentnych obywatelach.

Mieszkańcy mają mieszane odczucia dotyczące ich politycznego sprawstwa. Z jednej strony sondaż dostarcza nam dość optymistycznych wniosków, z drugiej – w badaniach jakościowych dominuje narracja, że głos obywatela nie ma większego znaczenia i nie znajduje przełożenia na samorządową rzeczywistość poza okresem wyborów lokalnych. Wiemy natomiast na podstawie prowadzonych badań, że poczucie wpływu na sprawy gminy jest czynnikiem silnie różnicującym aktywność mieszkańców. **Większa aktywność obserwowana jest wśród osób deklarujących poczucie wpływu na sprawy gminy**, szczególnie w odniesieniu do istniejących instytucjonalizowanych form i mechanizmów angażowania obywateli w życie publiczne – budżetu obywatelskiego czy konsultacji społecznych. Przekonanie, że w danych warunkach nasze działanie i współdziałanie z innymi na rzecz dobra wspólnego mają szansę przynieść pożądane rezultaty, daje nam pragmatyczną legitymizację obywatelskiego zaangażowania i – jak wskazuje C. Trutkowski (rozdział 1 w tym opracowaniu) – może być **kluczowe w procesie budowania kapitału obywatelskiego**.

Jednocześnie władze lokalne często uzasadniają brak własnej reakcji na postulaty mieszkańców (uderzając właśnie w to przekonanie o sensie działań) innymi czynnikami – niekompetencją obywateli, działaniem w imię partykularnego interesu. To sprawia, że mamy do czynienia z pewnym „**impasem obywatelskim**”. W tej sytuacji mieszkańcy będą się utwierdzać w przekonaniu o ignorowaniu przez władze ich postulatów oraz o fasadowym charakterze partycypacji, władze zaś – o niekompetencji obywateli. Nie sprzyja temu z pewnością brak systemowych działań edukacyjnych i kształtowania kompetencji obywatelskich, które z jednej strony byłyby odpowiedzią na wspomniane deficyty wiedzy obywateli i stanowiły modelową inwestycję w kapitał obywatelski (por. Trutkowski, rozdział 1 w tym opracowaniu), z drugiej – pozwalały lepiej zrozumieć motywy działania władz lokalnych i być może dzięki temu budowały płaszczyznę porozumienia i zaufania.

Bibliografia

- Arnstein, S.R. (2012). Drabina partycypacji. W: J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej* (s. 12–39). Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Barber, B. (2003). *Silna demokracja* (przeł. A. Krzynówek). W: D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*. Kraków: Wydawnictwo Dante.
- Beierle, T.C. (1999). Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. *Review of Policy Research*, 16 (3–4), 75–103.
- Brodziak, Ł. (2016). Podmiotowość i tożsamość jako źródła obywatelskości. *Filozoficzne Aspekty Genezy*, 13, 245–264.
- CBOS (2023), *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań*. Pobra-
ne z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_149_23.PDF.
- Dahl, R.A. (2007). *Współczesna analiza polityczna*. Warszaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dąbrowska, A. (2024), *Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji – doświadczenia europejskie* (w niniejszym tomie).
- Frieske, K.W., Pawłowska, K. (2012). Obywatelska partycypacja – migotanie idei. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia Polityki Publicznej*, 3 (7), 101–119.
- Kaźmierczak, T. (2011). Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej* (s. 84–99). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak, T., (2013). O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Konopczyński, F., Lewicki, M. (2024). *Mechanizmy wzmacniania kompetencji dorosłych do partycypacji w życiu publicznym na poziomie lokalnym. Przegląd projektów i omówienie aktualnych trendów w Europie*. Pobra-
ne z: https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/RAPORTY/Mechanizmy_A4.pdf.
- Kopińska, V. (2019). Szkoła jako miejsce antyedukacji obywatelskiej. W: K. Szafraniec (red.), *Młodzi 2018. Cywilizacyjne wyzwania. Edukacyjne konieczności* (s. 149–161). Warszawa: A propos Serwis Wydawniczy Anna Sikorska-Michalak.
- Langton, S. (1978). What is Citizen Participation?. W: S. Langton (red.), *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*. Lexington Books.
- Lewicki, M. (2024). *Instytucjonalizacja działania grupowego w społecznościach lokalnych. Mobilizacja i grupy interesu jako czynniki zwiększające aktywność mieszkańców?* (w niniejszym tomie).
- Lowndes, V., Pratchett, L. (2006). *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better*. Leicester: Local Governance Research Unit, Montfort University.
- Markowski, R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*.

- Warszawa: Instytut Obywatelski. Pobrane z: https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/demokracja_calosc_www.pdf.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*.
- Maye, Q., Geißel, B. (2018). Good Democracies Need „Good” Citizens? Citizen Dispositions and the Study of Democratic Quality. *Politics and Governance*, 6 (1), 33–47 (doi: 10.17645/pag.v6i1.1216).
- Michalska-Żyła, A. (2015). Zadowolenie z życia a zaufanie społeczne mieszkańców miast postprzemysłowych. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 52, 147–168.
- Nowak, J. (2011). *Aktywność obywateli online. Teorie a praktyka*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Olech, A., Kotnarowski, M. (2012). Gotowość mieszkańców do partycypacji. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce* (s. 151–175), t. I. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sobiesiak-Penszko, P., Kotnarowski, M. (2012). Partycypacja publiczna w Polsce. Uwagowania indywidualne i kontekstowe. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce* (s. 53–77), t. I. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szczepańska, M. (2018). Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 64, 105–119.
- Trutkowski, C. (2024). *Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego* (w niniejszym tomie).

ROZDZIAŁ 11

Znaczenie więzi społecznych dla budowania potencjału społeczności lokalnych

Wprowadzenie

Pojęcia używane w prawie i teorii społecznej często się przenikają, czerpiąc z podobnych źródeł, ale służąc różnym celom w ich odpowiednich dziedzinach. Jednym z przykładów ilustrujących tę współzależność jest pojęcie więzi. Zostało ono użyte przez ustawodawcę jako jedna z kluczowych cech grupy społecznej, stanowiąca o jej prawie do autonomii i samorządności. W artykule 15 Konstytucji RP mowa jest o więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Warto zwrócić uwagę na zapisy wcześniejszej od Konstytucji ustawy o samorządzie gminnym, gdzie w art. 4.3 czytamy: „Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych” (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Z prawnego punktu widzenia więzi społeczne obejmują relacje i powiązania między jednostkami w społeczności. Więzi te stanowią podstawę zbiorowego podejmowania decyzji i spójności społeczności w ramach jednostki samorządowej. Choć nie są one wyraźnie skodyfikowane w prawie, określają specyfikę lokalnego zarządzania i procesów decyzyjnych¹.

W 2005 r. Jerzy Reguński, współtwórca samorządu w Polsce, opisując genezę całego projektu, wspominał: „Koncepcja samorządu opiera się na

¹ Więcej o interpretacjach pojęcia więzi przez konstytucjonalistów w rozdziale *Formowanie się więzi społecznych i charakter powiązań* [w niniejszym tomie].

założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swych potrzeb i celów, zdolną do zarządzania własnymi sprawami o charakterze lokalnym” (Regulski 2005, s. 59). Koncepcja ta wyrastała z ideałów związku zawodowego „Solidarność”, mającego samorządność w swojej nazwie, które zostały następnie przeniesione przez Regulskiego wraz z zespołem do ustawy o samorządzie. Zapisy prawne oraz leżące u ich podstawy ideały wskazują, że nie można utożsamiać samorządu z administracją lub lokalną władzą i rozpatrywać efektywności samorządu, mając na uwadze jedynie prowadzone przez administrację działania.

Ustawodawca nie rozstrzyga, czym powinny się charakteryzować więzi, aby można było mówić o wspólnocie samorządowej. Podejście takie wydaje się słuszne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że po zmianie granic w 1945 r., w okresie rządów autorytarnych, a także w sytuacji odradzającej się demokracji i gospodarki opartej na własności prywatnej więzi każdorazowo ulegały gruntownej przemianie. Dziś, po ponad 30 latach, można zadać pytanie o to, z jakimi więziami społecznymi mamy do czynienia we współczesnych wspólnotach lokalnych i jak się one mają do rozwoju potencjału lokalnego.

Związek między pojęciem więzi społecznych stosowanym w ramach prawa a jego eksploracją w teorii społecznej polega na wzajemnym uznaniu roli, jaką więzi odgrywają w dynamice życia społeczności lokalnej. Podczas gdy obowiązujące regulacje prawne uznają więzi za istotny element abstrakcyjnie określonej tożsamości lokalnej wspólnoty, teoria i badania społeczne oferują wielowymiarowe rozumienie ich zawłości, interakcji ze strukturami administracyjnymi i ich szerszych implikacji społeczno-ekonomicznych. To interdyscyplinarne podejście pomaga zrozumieć, w jaki sposób więzi społeczne kształtują strukturę samorządnych społeczności i wpływają na ich zdolność do zarządzania swoimi sprawami, tożsamość i świat życia. W badaniach skupiających się na więziach społecznych podejmowane są kwestie dotyczące ich powstawania, ewolucji i oddziaływania. Badacze zagłębiają się w historyczne, kulturowe i społeczno-ekonomiczne czynniki wpływające na więzi, badając ich rolę we wzmacnianiu pozycji społeczności, zbiorowym działaniu oraz zachowaniu lokalnych wartości i tradycji.

Analizując zebrany w czasie badań materiał, będę się opierał na tradycji wywodzącej się od Stanisława Ossowskiego, przyjmuję bowiem, że to właśnie jego podejście i podejście podążających za nim badaczy i badaczek mają wpływ na interpretacje zapisów Konstytucji i prawa niższego rzędu. Kiedy Ossowski, po zakończeniu II wojny światowej, prowadził badania na terenie opolskiej wsi Giełczyn, stawiał sobie pytanie o poczucie narodowe mieszkańców ziem włączonych do Polski (Ossowski 1984). Co sprawiło, że pomimo

tak długiego oderwania i izolacji od polskiej kultury, systematycznych i celowych prześladowań, a do tego przyspieszonej modernizacji mieszkańcy zachowali poczucie związku z polskością i własny, oparty na polskiej kulturze, sposób życia? Odpowiadając, Ossowski wskazywał na więzi społeczne i kulturowe, które w jego interpretacji, niczym bariera ochronna, pozwoliły lokalnej wspólnotie przetrwać w niesprzyjającym otoczeniu. Teoria więzi Ossowskiego przez kolejne dekady inspirowała badania nad warunkami, w których wyodrębniane na różne sposoby (etnicznie, terytorialnie, kulturowo) grupy broniły się przed skolonizowaniem przez autorytarne państwo realnego socjalizmu. Wprowadzenie ustroju demokratycznego i włączenie Polski w obieg globalnego kapitalizmu zmieniły w sposób gruntowny warunki, w których grupy i jednostki dążą do realizacji wizji dobrego życia, dlatego teoria Ossowskiego wymaga przemyślenia, tak aby uwzględniała kontekst ekonomiczny i polityczny.

W tekście odwołuję się do teorii więzi społecznych Mirosławy Marody i Anny Giza-Poleszczuk, które uznają, że więzi nie rozpuściły się w procesie modernizacji, a jedynie uległy zmianie, czemu towarzyszyło „dogłębne przeobrażenie wspólnotowości jako specyficznego rodzaju związku społecznego, wyznaczającego ramy uspołecznienia” (Marody, Giza-Poleszczuk 2004, s. 142). Zachowując ogólne pojęcie więzi społecznych, autorki rozszerzają jego znaczenie i wyróżniają trzy podtypy: więzi oparte na komplementarności, czyli wynikające ze wspólnej realizacji zadań lub wspólnoty losu, więzi oparte na wymianie i więzi wynikające z oddziaływania będącego efektem podobieństwa. Wymienione trzy typy więzi można uporządkować w kontinuum ze względu na stopień ich udziału w kształtowaniu społecznej tożsamości jednostki: na jednym biegunie mamy silne więzi (rodzina, ludzie, z którymi łączy nas współpraca konieczna do przetrwania lub zapewnienia dobrostanu), na drugim więzi słabe (wynikające ze związania się z ludźmi z wyboru, ze względu na podzielane wartości lub gusty). Teoria ta dopuszcza możliwość kształtowania się różnych, również antagonistycznych względem siebie, więzi w odmiennych kontekstach, przy jednoczesnym zachowaniu imperatywu integracji systemowej. Ujmując to w sposób mniej abstrakcyjny, przyjmuje się, że jednostki mogą dążyć do realizacji partykularnych celów i wartości w różnych grupach, różnych systemach społecznych, w oparciu o różne więzi, ale jednocześnie, aby móc funkcjonować, muszą zaangażować się lub przynajmniej brać pod uwagę dobro wspólne (uwzględniać, że łączą ich z innymi różne więzi i zerwanie którychś z nich w następstwie jakiegoś interesownego działania może prowadzić do ogólnej degradacji warunków życia wszystkich).

Wykorzystując powyżej określone ramy teoretyczne, przeanalizuję w pierwszej kolejności czynniki, które odpowiadają współcześnie za formowanie się najważniejszych więzi² na poziomie lokalnym. Poszukam odpowiedzi na pytanie: jakie to są więzi i co umożliwia zachowanie autonomii wyznaczającej granice między grupą reprezentującą dany typ więzi a zewnętrznym otoczeniem? Interesuje mnie, do czego badani się odwołują, mówiąc o sobie jako grupie, do jakich aspektów fizycznego otoczenia lub kultury, z czym się identyfikują i od czego odróżniają.

W drugiej kolejności skupię się na identyfikacji najważniejszych mechanizmów działań kolektywnych, wzorów współpracy jednostek, które działając w imię partykularnych celów, w oparciu o istniejące więzi, starają się brać odpowiedzialność za bieg wydarzeń zachodzących w ich otoczeniu i wpływać na nie. W tym miejscu odchodzę od tradycji Ossowskiego, który skupiał się na przetrwaniu (adaptacji) wspólnoty w niesprzyjającym otoczeniu. Giełczanie mogli bronić swojej autonomii, swojego sposobu życia za cenę izolacji od państwa i sfery publicznej. Mogli trwać, ale nie mogli w sposób demokratyczny decydować o realizacji swojej wizji dobrego życia³. Zmieniło się to dopiero po 1989 r., kiedy ustrój demokratyczny dał narzędzia, a rozwój ekonomiczny środki zapewniające możliwość decydowania o swoim losie i dążenia do realizacji indywidualnych pragnień. Interesują mnie warunki, w których ludzie wspólnie podejmują działania, aby realizować podzielaną wizję dobrego życia, a w szczególności te, w których działania kolektywne przyczyniają się do współtworzenia dobra wspólnego.

1. Więzi społeczne w lokalnych społecznościach

„Ja też nie jestem stąd”

Kiedy jeden z uczestników wywiadu grupowego powiedział „ja też nie jestem stąd, mieszkam tutaj 24 lata” (PM4Z-M), inni zgodzili się bez wahania. Okazało się, że mieszkać 24 lata, pracować i udzielać się społecznie to za mało, aby zostać uznanym i samemu się uznawać za „tutejszego”, za „swojaka”. Bez względu na typ gminy, w której prowadzone były badania, rozróżnienie

² Ze względu na limit stron przedstawiona analiza zebranego materiału nie wyczerpuje wszystkich zidentyfikowanych typów więzi.

³ Proces dezintegracji struktury społecznej społeczeństwa polskiego był przedmiotem wielu analiz w latach 80. w odniesieniu do całego polskiego społeczeństwa. Por. np. Tarkowska, Tarkowski 1990.

na bycie „tutejszym” i „nietutejszym” wyznaczało najważniejszy wymiar ujmowania swoich relacji społecznych: badani wielokrotnie i spontanicznie (wypowiedź niewywołana przez osobę prowadzącą wywiad) mówili „tutejsi” – „nietutejsi” (w różnych wersjach językowych⁴), określając tożsamość grup, o których chcieli coś powiedzieć, lub w odniesieniu do siebie samych i najbliższego środowiska społecznego.

Sięgając do danych sondażowych, możemy na wstępie sprawdzić, jaki jest poziom zaufania do różnych grup społecznych. W opinii 61% badanych w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie ich gminy (miasta) przeważają nieufność, ostrożność i interes prywatny⁵. Zdania, że przeważają poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne, jest 32%. Reszta nie ma na ten temat opinii. Nie mają wpływu na te wyniki ani miejsce zamieszkania, ani ocena władz samorządowych. Brak też wyraźnych korelacji ze zmiennymi społeczno-demograficznymi (płeć, wiek, wykształcenie). Ani też z tym, że w gminie, w której respondent obecnie mieszka, urodziło się przynajmniej jedno z jego/jej rodziców lub dziadków. Niewielki, pozytywny, wpływ na postrzeganie stosunków międzyludzkich ma przynależność do organizacji pozarządowych, jednak tylko w przypadku, kiedy badany lub badana należy do więcej niż jednej organizacji. Zaufanie lub jego brak różnicuje się w zależności od relacji, która łączy badanego z daną osobą. Badani zostali w związku z tym zapytani, czy, ogólnie rzecz biorąc, mają zaufanie, czy też nie, do: nieznajomych, z którymi stykają się w różnych sytuacjach, do znajomych, dalszej rodziny, sąsiadów, osób pracujących społecznie w ich miejscu zamieszkania, proboszcza lokalnej parafii. Okazuje się, że respondenci największe zaufanie mają do znajomych (49% odpowiedzi „zdecydowanie mam zaufanie”) i dalszej rodziny (odpowiednio: 34%). Co ciekawe, w kategorii

⁴ Wyrażenie „tutejsi” rzadko było używane przez badanych, częściej mówiono o byciu nie stąd, o byciu z innej miejscowości, byciu przyjezdnym. Posłużyłem się nim w nawiązaniu do nurtu badań antropologicznych, w których już dawno zwrócono uwagę na tę szczególną formę tożsamości (por. np. Węglarz 1997). W socjologii na zbliżone zjawisko zwracali uwagę Elżbieta i Jacek Tarkowscy, wskazując na strukturyzujący społeczeństwo polskie lat 80. podział na swoich i obcych – „swoich» – bliskich, znanych, rozumiałych, wytyczających uporządkowaną przestrzeń społeczną, rządzoną normami znanymi i jasnymi, oraz na »obcych» – nieznanymi, niezrozumiałymi, zakłócającymi istniejący porządek, a niekiedy zagrażających” (Tarkowska, Tarkowski 1990, s. 43). Rozróżnienie to jest również pokrewne (ale nie tożsame) z podziałem „swój” – „obcy” wyznaczającym tożsamość mieszkańców wsi polskiej w XIX w. (por. Stomma 1986).

⁵ Praktycznie identyczne wyniki pojawiają się w odpowiedziach na to pytanie zadane na reprezentatywnych próbach mieszkańców woj. pomorskiego i podkarpackiego. Jeśli nie napisano inaczej, wyniki dla obu województw zostały sprawdzone i nie zaobserwowano różnic pomiędzy nimi oraz próbą ogólnopolską.

osób, którym badani najbardziej nie ufają, pierwsze miejsce zajął proboszcz (24% odpowiedzi „zdecydowanie nie mam zaufania”). Trzeba jednak zauważyć, że jednocześnie proboszcz był na trzecim miejscu wśród tych, do których badani mają zaufanie. Po stworzeniu z odpowiedzi na to pytanie skali – zliczono odpowiedzi „zdecydowanie mam zaufanie” – okazało się, że nieco większym zaufaniem do ludzi odznaczają się kobiety i osoby z wyższym wykształceniem.

Aby zrozumieć, co kryje się za wynikami badań sondażowych, przyjrzyć się temu, co o relacjach społecznych mówili badani w czasie wywiadów. Okazuje się, że w badanych miejscowościach kategoria tutejszości jest relatywna względem nietutejszych i silnie uwarunkowana kontekstem lokalnym. Nietutejsi stanowią zróżnicowaną grupę; biorąc pod uwagę to, kogo tak nazywają badani, stwierdzić trzeba, że więcej nietutejszych dzieli, niż łączy. W gminach położonych blisko metropolii określa się w ten sposób rodziny, które sprowadziły się do swych nowo wybudowanych domów lub osiedli tworzących wyodrębnione przestrzenie skupiska. W gminach o wysokich walorach przyrodniczych nietutejsi to ludzie pochodzący z całej Polski, choć najczęściej z dużych miast, którzy na emeryturze postanowili osiedlić się w atrakcyjnym otoczeniu, lub osoby dojrzałe, ale jeszcze w wieku produkcyjnym, które postanowiły zmienić swój styl życia, pracę i „uciec z dużego miasta”. Nie zawsze są to osoby mieszkające na stałe w danej miejscowości. Jeszcze inaczej mówi się o nietutejszych w miastach. W tym wypadku ich profil jest mniej określony, zazwyczaj są po prostu przyjezdnymi.

To jednak nie sam przyjazd w celu osiedlenia się czyni z poszczególnych osób i grup wyróżnioną kategorię. Z wypowiedzi tutejszych wynika, że kluczowe jest to, jak bardzo nietutejsi są widoczni, jak bardzo zwracają na siebie uwagę. Dobrym przykładem widocznej nietutejszości jest Ala (imię zmienione) z atrakcyjnej turystycznie miejscowości wiejskiej. Ala na początku pandemii uciekła z Warszawy i sprowadziła się do PK3K, spełniając w ten sposób swoje marzenie. Zaraz po przeprowadzce zorganizowała spotkania grupy jogi, aktywność dla tutejszych dość egzotyczną, choć nie na tyle, aby wywołać ich krytykę – w okolicy od dawna mieszka sporo nietutejszych ekscentryków. Jednak Ala szybko rozpoczęła działania poza opłotkami swojego domu, chcąc zmieniać rzeczy, które uważała za problematyczne – przede wszystkim zbyt szybki i chaotyczny proces osadnictwa – oraz stawiać opór zmianom, które mogły negatywnie wpłynąć na naturalny charakter okolicy, jak inwestycja w wyciąg narciarski. Jak przyznaje Ala: „wójtowa była za, bo to piękna inwestycja [z przekąsem] i rozwój...” (PK3K-M) ale z jej, nietutejszej, perspektywy zniszczyłoby to piękny fragment dzikiej przyrody.

Na przykładzie tym widać zderzenie wartości tutejszej (wójtowej) z nietutejszą (Alą): rozwoju ekonomicznego, który przyniesie nowe miejsca pracy i napływ większej liczby turystów, z których żyje spora część tutejszych, z ochroną środowiska, zrównoważonym rozwojem, zachowaniem kulturowej specyfiki gminy.

Nietutejsi są najbardziej widoczni i wzbudzają największą irytację tutejszych wówczas, kiedy w imię preferowanego przez siebie stylu życia i wartości dążą do zmian w najbliższym otoczeniu, naruszając przy okazji przyzwyczajenia i praktyki tubylców. Jeden z nich skarży się: „z jednej strony chcą zażyć uroków wsi. Z drugiej strony chcieliby mieszkać w mieście. [...] nie chcą smrodu ani koguta. Żeby kogut nie piał” (PM1Z-M). Piejącym kogutem, zakłócającym zasłużony odpoczynek w otoczeniu natury, mogą być warkot pracujących do późna albo w weekend maszyn rolniczych, nieprzyjemny zapach czy inne uboczne efekty działania gospodarstwa rolnego. Ale może to też być większa inwestycja prywatna zmieniająca charakter gminy w rodzaju wspomnianego wyciągu narciarskiego lub inwestycja publiczna, np. boisko. Nie tylko samo wysuwanie żądań stojących w sprzeczności z interesem i wartościami miejscowych zwraca uwagę na nietutejszych. Innym powodem wyróżniania się nietutejszych jest ich sposób dążenia do celu. W swoich działaniach wybierają oni raczej ścieżkę formalną – składają petycje, podania do władz samorządowych – niż nieformalną – prywatną rozmowę z wójtem lub radnym.

Opisany powyżej przypadek Ali pokazuje genezę napięć i uprzedzeń, które wybrzmiewają w wypowiedziach tutejszych. Ale to tylko jedna strona medalu. W miejscowości, w której mieszka Ala, są również i tacy tutejsi, którzy uważają, że „ludzie, którzy przyjechali w ostatnich latach, [...] mają kupę pomysłów, po prostu aż kipi” (PK3K-M). Nawet jeśli inni tutejsi nie są zadowoleni z aktywności nietutejszych, to fakt, że nietutejsi zgłaszają swoje żądania, nie prowadzi więc automatycznie do wrogości czy wykluczenia, a co najwyżej do niezrozumienia wzajemnych intencji i sposobów działania.

Niechęć wzrasta wówczas, gdy nietutejsi chcą wykroić swój kawałek przestrzeni i fizycznie oddzielić się od miejscowych. „Jest, jest ciężko. W X mamy taką ulicę, gdzie są sami nowi mieszkańcy, i oni nawet do tego stopnia się zamknęli, to jest ich droga prywatna. Z tych działek. Oni nie chcą, żebyśmy my jeździli tam. Są totalnie zamknięci” (PM3K-M). Problem w tym, że odwracając się plecami do tutejszych, napływowi mieszkańcy domagają się specjalnego traktowania, dają do zrozumienia, że są lepsi. Roszczenia są wysuwane pod adresem gminy, od której wymaga się szybkiego

i sprawnego działania, np. w kwestii odśnieżania lub remontów dróg, przy których mieszkają nietutejsi, bez brania pod uwagę potrzeb innych miejscowości. Zachowanie takie jest postrzegane jako wymuszanie nienależnych przywilejów i oceniane jednoznacznie negatywnie, jako wywyższanie się: „oni są lepszej kategorii, i czego się pani dziwi, no” (PM3K-M). Animozje, nieporozumienia i uprzedzenia przekształcają się w głęboki konflikt, w którym nie ma miejsca na dialog lub współpracę.

Widzialność nietutejszych jest pochodną stopnia ich gotowości do kwestionowania i naruszania obowiązującego *status quo*. „Jedni widać, że chcą się tu zaktywizować, i ci się włączają do nas, ale jest też spora grupa, która jest taka trochę z boku, czyli oni tu mieszkają, ale jakby nie bardzo mają ochotę się wiązać i budować jakieś więzi głębsze z mieszkańcami” (PK1Z-M). Przyjmowane jest to ze zrozumieniem, bo w kontekście miejscowości, w której pojawiła się przytoczona wypowiedź, dla nietutejszych z PK1Z to przysłowiowe miejsce do spania. Całe ich życie zawodowe i często też rodzinne (szkoła, praca, rozrywka, konsumpcja) dzieje się w aglomeracji. Nie angażują się w życie społeczne PK1Z, ale też swoimi oczekiwaniami nie sprawiają problemów tutejszym, są niewidoczni. Niektórzy nietutejsi po prostu chcą być zostawieni sami sobie, są jakby niewidzialni.

W czasie jednego z wywiadów padło pytanie o to, kiedy ktoś staje się „lokalnym”. W odpowiedzi jeden z uczestników odpowiedział żartobliwie: „Chyba nigdy. [śmiej]”. Po chwili zastanowienia i dyskusji badani, już bardziej poważnie, potwierdzili tą opinię, zastrzegając, że można poprawić swój status, lecz to nigdy nie sprawi, że dana osoba stanie się tutejsza. Widzieliśmy już w przywoływanym na początku przykładzie, że liczba lat spędzonych w danym miejscu nie zmienia czyjegoś statusu. Nie pomagają aktywność społeczna, pełnienie ważnych funkcji czy status lokalnego autorytetu. Niemniej jednak stwierdzenie, że nie jest się tutejszym, w tej akurat miejscowości było podwójnie zaskakujące, bo padło na terenach, które znalazły się w Polsce dopiero po 1945 r., a w odpowiedzi na nią posypały się wypowiedzi innych osób przyznających się do nietutejszego pochodzenia. Po krótkiej dyskusji badani skłódlowali: „każdy tu jest obcy”.

Kategoria tutejszości jest głównym wyznacznikiem tożsamości społecznej w badanych miejscowościach. Dzieląc ludzi według względnie prostego kryterium, określa sposób myślenia o sobie i swojej pozycji w grupie. Obserwowany sposób mówienia o sobie i innych ujawnia, potwierdzoną w wielu badaniach, teorię samokategoryzacji (Tajfel, Turner 1986), zgodnie z którą ludzie przyjmują koncepcję siebie wyrażoną w kategoriach tożsamości zbiorowej, gdy są zaangażowani w porównania międzygrupowe. Dopiero

pojawienie się widocznych nietutejszych ujawnia uśpioną tożsamość grupową tutejszych, która spaja jednostki połączone wspólnym losem zamieszkiwania w określonym miejscu, często połączonych więzami rodzinnymi i sąsiedzkimi. Uruchamia również rywalizację. Występujące najczęściej w żartobliwej formie napiętnowanie nietutejszych przez tutejszych odgrywa istotną rolę w dyskursywnej walce o pozycje we wspólnocie lokalnej. Tutejsi podważają możliwość domagania się takich czy innych usług czy działań władzy lokalnej przez nietutejszych, i to nie dlatego, że żądania te są niesłuszne czy nieracjonalne, ale dlatego, że składa je ich grupa, która nie dość długo mieszka na danym terenie lub w stopniu niedostatecznym połączona jest więziami z tutejszymi.

Tutejsi są osadzeni w rodzinnych sieciach, w których urodzili się, dorastali i funkcjonowali, a które zapewniają im materialne wsparcie, nieformalny dostęp do informacji i intymną znajomość lokalnej pamięci społecznej. Nietutejsi są tego pozbawieni, ale w zamian zyskują niezależność od oczekiwań otoczenia, od lokalnych zależności, których często nie są nawet świadomi. Są więc mniej skłonni do konformizmu. Nie przejmują się tak bardzo, co powiedzą inni, wykazują silniejszą skłonność do dostosowywania otoczenia do swoich wyobrażeń. Realizując swoją wizję siebie w nowym miejscu, zmuszeni są zatem – jeśli jest to niezbędne do realizacji owej wizji – do szukania podobnych sobie sojuszników w sferze publicznej, na publicznych imprezach, w czasie spotkań sąsiedzkich, w ramach lokalnych inicjatyw. Sami też często inicjują wspólne działania w celu pokazania się i stworzenia okazji do tego, by inni bliżej ich poznali.

Spotkamy zatem w badanych miejscowościach dwie grupy, których wartości i praktyki zachowania się w przestrzeni publicznej są na tyle odmienne, że niejednokrotnie prowadzą do wzajemnej niechęci, ale bywają też impulsem zmiany. Nietutejsi mają często wysokie kompetencje, są bardziej skłonni do działania formalnego, a przede wszystkim wnoszą wartości, z którymi konfrontują się tutejsi, i te wartości każą im z innej perspektywy spojrzeć na otoczenie przyrodnicze albo na własne dziedzictwo kulturowe. Paradoks ten można wyjaśnić w świetle teorii samokategoryzacji, która przewiduje, że w przypadku dominacji tożsamości osobistej ludzie będą bardziej zainteresowani zaspokajaniem swoich indywidualnych pragnień, jeśli jednak zaczną myśleć o sobie w kategoriach tożsamości społecznej, wzmacnia się skłonność do przyjmowania perspektywy dobra wspólnego i przyczyniania się do zbiorowego dobrobytu (Brewer, Schneider 1990). Obecność obcych, choć antagonistyczna, każe tutejszym przyjąć perspektywę nietutejszych i spojrzeć na sprawę z nowej, szerszej perspektywy.

Ojczyzna regionalna: Kaszuby

Rozmawiając z Giełczanami, Ossowski dostrzegł ku swojemu zaskoczeniu silną identyfikację z regionem. Tożsamość regionalna była nieoczywista w świetle wypracowanej przez niego dychotomii ojczyzny ideologicznej i prywatnej. „Wielkie Poloki”, grupa odpowiadająca jego koncepcji ojczyzny ideologicznej, przejawiali równocześnie przywiązanie do najbliższego otoczenia, do miejscowości, do regionu, które to przywiązania mediowały przywiązanie do wyobrażonej Polski⁶. Jeszcze większe znaczenie przywiązania do ojczyzny regionalnej obserwował u „swojaków”. Dostrzegał, że tożsamość Giełczan była zbudowana na opozycji: swojacy–obcy; do tej ostatniej kategorii należeli nie tylko Niemcy, ale również Polacy⁷. Trudno było ją więc uznać za formę przejściową na drodze do stania się „Wielkimi Polokami”. Tym bardziej że Ossowski dostrzegał słabnięcie identyfikacji z polsnością „Wielkich Poloków” w obliczu łupieżczych zachowań napływowych Polaków.

Analiza prasy lokalnej dostępnej w badanych miejscowościach województwa pomorskiego świadczy o bardzo dużym znaczeniu języka i tradycji kaszubskich w dyskursie publicznym. W badanych miejscowościach położonych w obrębie szeroko rozumianych Kaszub⁸ aktywne były oddziały Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, w szkołach uczono języka kaszubskiego, gminne ośrodki kultury angażowały się w organizację imprez promujących różne aspekty kultury kaszubskiej. Jednak rozmowy z mieszkańcami tych miejscowości pokazują, że przywiązanie do tożsamości kaszubskiej nie jest oczywiste. W jednym z wywiadów brał udział Adam, mężczyzna już na emeryturze, który mówił o sobie: „nauczyłem się języka polskiego [...] zacząłem się uczyć dopiero w szkole podstawowej do siedmiu lat” (PM2K-M). Odnosząc się do Kaszubów, przywołał w pierwszej kolejności doświadczenie napiętnowania, wyśmiewania posługiwania się niezrozumiałym językiem i presji na naukę języka polskiego, na wymowę bez akcentu. Do tego dochodziła pamięć o administracyjnych prześladowaniach kultury kaszubskiej w okresie PRL-u. Zaczęło się to zmieniać po 1989 r. za sprawą pasjonatów, naukowców, osób

⁶ Współcześnie częściej mówi się i pisze o grupie etnicznej. Zaznaczyć jednak trzeba, że sporo literatury dotyczącej Kaszubów poświęcone jest rozważaniom o tym, kim są: narodem, grupą etniczną, regionalną, mniejszością narodową? Por. np. Dołowy-Rybińska 2008.

⁷ I oczywiście Rosjanie, od których miejscowi, o czym wspomina się aluzyjnie, doznali różnych krzywd.

⁸ Granice regionu Kaszub były przedmiotem sporów i żartobliwego przekomarzania; starano się ustalić, czy dana miejscowość leży na Kaszubach, czy już nie, gdzie jest serce Kaszub, a gdzie jego „duchowa stolica” i co świadczy o tym, że tożsamość kaszubska jest konstruktem społecznym, którego treść podlega nieustającym dyskursywnym zabiegom.

z zewnątrz. Jak stwierdza Adam, było to „niesamowite doświadczenie, takie, które mobilizowało. Oni bardziej to doceniali niż sami Kaszubi”. Współcześnie nikt już nie wstydzi się przyznawać do bycia Kaszubem, organizowane są liczne imprezy kulturalne, języka kaszubskiego uczy się w szkołach. W opinii Adama nie towarzyszy temu jednak należyty rozwój społecznej tożsamości kaszubskiej: pokolenie dojrzewające w PRL-u nie wróciło do języka czy obyczajów, a dla ludzi młodych kultura kaszubska jest egzotyczna.

Opinia ta znajduje potwierdzenie w wypowiedziach z innych miejscowości. Pokazywana w czasie festiwali i w placówkach samorządowych kultura kaszubska traktowana jest z dużym dystansem, jako produkt: „to zostało stworzone na potrzeby turystyki [...]. To jest dla mnie trochę śmieszne” (PM4Z-M). Słowa te wypowiedziała osoba, która na wstępie opisała się jako „Kaszub z dziada pradziada”. W pierwszej chwili inni rozmówcy zgodzili się z opinią, że kultura kaszubska jest tylko kolejnym sposobem na ściągnięcie i zatrzymanie turystów. Szybko jednak rozmowa zeszyła na dyskusję o tym, co to znaczy być Kaszubem. Co charakterystyczne, koncentrowano się na przeszłości, na czasach zaborów i relacjach z „bosymi Antkami” (Polakami), którzy zabierali tutejszym pracę i generowali konflikty z Niemcami, ofiarami tych konfliktów zaś często padali również Kaszubi. Wszystko to złożyło się na poczucie krzywdy rodzące nieufność do nietutejszych. Działania mające na celu odrodzenie kultury kaszubskiej nie zniwelowały tego poczucia krzywdy, co najwyżej je osłabiły.

Od początku lat 90. XX w. Kaszuby traciły rolniczy charakter, gospodarstwa rolne zamieniały się w agroturystyczne, budowano hotele i zapewniano inne atrakcje, które miały zatrzymać turystów jadących nad morze. Jak przyznają badani, gminne festiwale kultury kaszubskiej przyciągają więcej osób z zewnątrz niż tutejszych. Wszystko to nakręciło proces festynizacji i komercjalizacji, w czym istotną rolę odgrywa samorząd; gminne i powiatowe instytucje wspólnie z prywatnymi firmami przejmują i komercjalizują kolejne zachowania i zwyczaje osadzone w świecie przeżywanym tutejszych, wypływają kolejne fragmenty kultury kaszubskiej. Przykładem może być choćby palenie fajki, zwyczaj utożsamiany z Kaszubami, zinstytucjonalizowany w postaci Kaszëbskô Pipa (Mistrzostwa Kaszub w Wolnym Paleniu Fajki), promowany jako turystyczna atrakcja i ciekawostka, co czyni z tego nałogu dziwactwo, z którym tutejsi się nie utożsamiają. Doprowadziło to do rozwoju rozdwojonej tożsamości etnicznej, tej na pokaz i tej autentycznej, co ilustruje przypadek jednej z działaczek, Katarzyny, mającej ok. 30 lat, czyli wychowanej już w wolnej Polsce, która „doskonale mówi po kaszubsku”, na potrzeby festiwalu zakłada kaszubski strój (określony w wywiadzie jako „świećlicowy”),

ale robi to, bo musi: „dla niej to nie istnieje ten strój. Ona mówi: to nie są Kaszuby. Dla niej to jest język, ta kultura, to obycie, tak jak Kaszubi się zachowują. Nie to, co widzą turyści” (PM4K-M).

Na przykładzie Adama i Katarzyny możemy zaobserwować kontrast pomiędzy pokoleniem, które włączyło się w odtwarzanie kultury kaszubskiej, i pokoleniem, które dorastało w środowisku sprzyjającym tej kulturze i korzysta już z owoców wcześniejszych wysiłków. Łatwo jest na znakach drogowych dodać nazwy miejscowości po kaszubsku lub zorganizować festiwal, znacznie trudniej przezwyciężyć nawarstwiająca się pokoleniami nieufność do „bosych Antków” i zamknięcie w kręgu tutejszych. Tożsamość kaszubska stanowi kolejną ilustrację działania opisanego powyżej mechanizmu konstruowania tożsamości opartej na różnicy między tutejszymi a nietutejszymi – w tym jednak wypadku tożsamość o wiele trwalszą ze względu na nawarstwienie kryterium terytorialnego, więzi rodzinnych i sąsiedzkich oraz tożsamości etnicznej. Społeczna pamięć jest głębsza niż indywidualna czy pamięć rodziny. Przechowuje w sobie odległą przeszłość, pozwala mówić: „byli Niemcy, byli później Polacy, teraz są znowu Niemcy. A ja jestem Kaszubem, jestem stąd”. Krzywdą jest przenoszona w wielu rodzinach na kolejne pokolenia, bez względu na miejsce zamieszkania i indywidualną historię rodziny, w której przyszło komuś dorastać.

Zjawisko komercjalizacji i festynizacji kultury kaszubskiej ma również inne następstwa. W czasie rozmów z mieszkańcami pomorskich gmin, które leżą poza obszarem Kaszub, wskazywano na ten region, jego kulturę i mieszkańców jako godny naśladowania przykład integracji społecznej i solidarności grupowej. Sentyment ten najmocniej wybrzmiał w miejscowości, gdzie „wszyscy są obcy”, o której była mowa powyżej. Wspominano wizytę przedstawicieli gminy na Kaszubach, podczas której mieli oni okazję skosztować własnoręcznie przygotowanych przez gospodarzy lokalnych potraw. Z nutą zazdrości opowiadano, że gospodarze mieli miejsce, w którym mogli te potrawy przygotować i ich ugościć, że potrafili się zorganizować i zrobić to wspólnie. Wszystkie te działania kojarzono jednoznacznie z silną, autonomiczną tożsamością etniczną. Jak podsumował całą historię jeden z rozmówców:

[...] faktycznie Kaszuby, Kociewie, tego, no, nie podskoczmy. Że oni tam pokolenia. Jak się patrzy po nazwiskach, lat temu dwieście i teraz. Te same nazwiska, tradycje kulturowe zupełnie inne. Jest im... Nie powiem, że łatwiej. Po prostu oni cały czas to mają. Tak jak patrzymy na zespoły ludowe. Nie wyobrażam sobie, żeby powstał tutaj zespół ludowy, no bo jaki? (PM3Z-M).

Na ten melancholijny głos zaraz odezwały się inne, które broniły poglądu, że „to” można w jakiś sposób spreparować, choćby stworzyć własny ludowy zespół. I choć nie ma lokalnych tradycji (chyba że niemieckie), do których można byłoby się odwołać, to w twórczy sposób, z połączenia różnych, umiejętnie dobranych tradycji, można coś zrobić. W końcu, zdaniem jednej z osób: „wytwarzamy cały czas swoją kulturę” (PM3Z-M).

Duch konstrukttywizmu społecznego – gotowości do wytwarzania tradycji od nowa – objawił się nie tylko na tzw. ziemiach odzyskanych. Warto na marginesie zwrócić uwagę na niestroniące od ducha konstrukttywizmu władze samorządowe, szczególnie miast, w których hojnie finansuje się tożsamościowe eventy, tj. obchody założenia miasta czy festiwale odkrywanej lokalnej kultury. Sporo relacji z tego typu imprez można znaleźć w lokalnych mediach. W czasie rozmów z mieszkańcami nie składano jednak deklaracji świadczących o dumie z zamieszkiwania w danym mieście czy gminie wiejskiej. Pomimo podejmowanych wysiłków administracyjne jednostki samorządowe nie generują więzi, a mieszkańcy nie identyfikują się z administracyjnie skonstruowanym terytorium.

2. Autonomia i sprawczość społeczności lokalnych

W tej części artykułu omówię najważniejsze wzory działania kolektywnego. Warto podkreślić, że jest to perspektywa odmienna od dominującego podejścia badawczego skupionego na problemie aktywizacji czy partycypacji. O ile bowiem w tym drugim przypadku bada się to, na ile ludzie reagują na bodźce w postaci programów aktywizacyjnych lub korzystają z gotowych narzędzi przekazywania swojej opinii politykom lub administracji, o tyle mnie bardziej interesuje sprawczość społeczności lokalnych, czyli to, w jakich warunkach podejmują one udaną próbę przejęcia kontroli nad swoim losem.

W zebranym materiale pojawiały się wypowiedzi opisujące trzy główne wzory organizacji kolektywnego działania: (1) elitystyczny – działania nielicznej grupy mającej na celu dostarczenie jakiegoś dobra publicznego członkom lokalnej społeczności, (2) komunitarystyczny – działania, najczęściej w ramach organizacji członkowskiej, mające na celu dostarczenie dobra publicznego ograniczonej grupie lub określonej społeczności lokalnej, (3) konfliktowy – oparte na luźnej sieci ruchy sprzeciwu mające na celu wpływ na decyzję polityczną lub administracyjną ze skutkami dla wspólnoty.

W wywiadach brało udział wielu członków stowarzyszeń, którzy chętnie opowiadali o działaniach swoich organizacji na rzecz społeczności lokalnej.

15% respondentów sondażu działa w jednej organizacji pozarządowej, a 5,5% deklaruje zaangażowanie w dwóch lub więcej. Z odpowiedzi na uzupełniające pytanie wynika, że 18% organizacji, do których należą badani, działa wyłącznie na poziomie lokalnym. Większość organizacji bardzo często (37%) lub czasami (25%) podejmuje działania na terenie gminy, w której mieszka badany. Gdy ograniczyć się do tych informacji, można by odnieść wrażenie, że stowarzyszenia są istotnym elementem życia społecznego badanych miejscowości. Opisowi prowadzonych działań towarzyszyła jednak krytyka miejscowej ludności, której zarzucano brak zaangażowania: bierność, niski poziom partycypacji, pasywność. Narzekano również na wypalenie aktywistów. Dzięki zastosowaniu metody obserwacji uczestniczącej zebrano dane, które każą krytycznie spojrzeć na autorefleksje działaczy. Zacznę od przedstawienia jednego z badanych przypadków, aby w tym kontekście zastanowić się, w jakim stopniu ten rodzaj kolektywnych działań umożliwia wzięcie przez wspólnotę spraw w swoje ręce.

W miejscowości PK2Z, przy okazji ogólnopolskiej akcji „Sprzątamy dla Polski”, jedno ze znanych lokalnie stowarzyszeń postanowiło zorganizować dzień sprzątania miasta. Akcja była promowana w mediach społecznościowych oraz dużym i poczytnym tygodniku. Poparcie wyraził burmistrz. Szczególny cel i okazja do wspólnego działania to, wydawałoby się, idealny przepis na mobilizację społeczną. Sprzątanie miało się odbyć w jedną z marcowych sobót. Dzień był ładny, słoneczny i jak na tę porę roku, ciepły. Po ok. 40 minutach od przybycia badacza na miejsce pojawia się organizatorka.

Dzieci się niecierpliwią. Słyszę za mną, jak mama tłumaczy córce, że zaraz się zacznie i dostanie za to w szkole „uwagę pozytywną”. Zebrani częściowo się znają, nie wszyscy, ale szczególnie rozmowni są ci, którzy razem biorą udział w imprezach biegowych, rowerowych [...]. Jeden z nich [...] pyta, czy szef [ma na myśli burmistrza] przyjdzie i też będzie sprzątał. Osoby wokół niego wybuchają śmiechem. Organizator ze [...] mówi, że kto wie [burmistrz nie przyjechał i nie sprzątał].

Powstaje pamiątkowe zdjęcie. Na nim 15 osób dorosłych i sześcioro dzieci. Następuje podział na cztero- i pięcioosobowe grupy, rozdaje się worki. Po godzinie 10 rozpoczyna się sprzątanie. Jest też okazja, aby poznać motywację niektórych uczestników.

Kobieta, z którą zbieram śmieci, opowiada mi, że miały przyjść jej znajome (widziała na FB, że wezmą udział), ale nie przyszły. Jest zapaloną rowerzystką. Tam, gdzie sprzątamy, codziennie spaceruje z psem. Opowiada o swoim zaangażowaniu w pomoc zwierzętom.

Akcja była zaplanowana do godziny 14. Zebrano dużo worków ze śmieciami.

Kończymy, i kierujemy się na [...] ognisko. Spodziewam się, że jest tam już przygotowane miejsce, może czeka burmistrz albo jacyś liderzy ze stowarzyszeń, aby oficjalnie zamknąć i podsumować akcję. Idę w kierunku palenisk, ale nikogo nigdzie nie ma. [...] Chwilę krążymy wzdłuż Sanu, wracamy do MOSiRu. Po chwili dołącza pani z dziećmi [...]. Mówimy, że nigdzie nie ma ogniska, ona na to, z sarkazmem, że gdzieś musi być, bo burmistrz, choć nie sprzątał, na pewno nie opuści okazji, by zrobić sobie zdjęcie przy ognisku po sprzątaniu.

Wydarzenie, sprzątanie PK2Z, trudno uznać za udane. Jeśli wierzyć organizatorom innych wydarzeń, z którymi rozmawialiśmy, przyczyną jest brak aktywności: mieszkańcy nie uczestniczą w organizowanych dla nich eventach, bo są apatyczni. A jeśli uczestniczą, to jedynie biernie. Zdecydowanie wymawiają się od pomocy w organizacji i chcą tylko skorzystać z tego, co jest im oferowane. Z tego punktu widzenia sprzątanie miasta, w którym udział nie mógł się ograniczyć do bycia widzem, był raczej skazany na niepowodzenie.

Na przypadek akcji w PK2Z i podobne wydarzenia można spojrzeć z innej perspektywy. Prawie 200 lat temu Alexis de Tocqueville pisał, że w demokracji ludzie „niechętnie porzucają [...] prywatne sprawy na rzecz trosk publicznych; te wolą powierzyć jednemu, stałemu przedstawicielowi wspólnych interesów, którym jest państwo” (de Tocqueville 2005, s. 647). Niska partycypacja w życiu publicznym nie jest więc wyrazem bierności, mentalności (*homo sovieticus*) czy kultury, lecz tego, że Polacy i Polki po 1989 r. wreszcie mogli żyć po swojemu, pracować i zaspokajać swoje pragnienia. Od polityków, samorządowców zaś oczekują zaspokajania ich potrzeb przy jak najmniejszym udziale ze swojej strony. Sprzątanie jest jedną z takich spraw, jakimi powinien zająć się samorząd.

Tocqueville wszelako zdawał sobie sprawę, że delegowanie na państwo kolejnych zadań pociąga za sobą również ubezwłasnowolnienie obywateli. Z tego punktu widzenia akcje takie jak w PK2Z są chwalebna próbą wzbudzania świadomości obywatelskiej. Problem leży w tym, że są one często nieskuteczne. Opierając się na przypadku zbierania śmieci, możemy sformułować kilka wyjaśnień, które pasują również do innych, podobnych akcji. Po pierwsze, problemem jest organizacja. Akcja była dobrze promowana, ale sama organizacja pozostawiała wiele do życzenia (opóźnienia w realizacji, problem ze środkami do sprzątania, brak zapowiedzianego ogniska). Po drugie, mimo werbalnego poparcia ze strony władz samorządowych i miejskich elit nikt z tego grona nie pojawił się na akcji, co mogło być odebrane

jako przejaw hipokryzji. Po trzecie, sprzątanie wydaje się na pierwszy rzut politycznie neutralnym działaniem. Z zebranych danych wynika jednak, że cała akcja była przez część osób wpisywana w konflikt polityczny. W PK2Z nastąpiła zmiana władzy, mocno dzieląc elity i mieszkańców. W konsekwencji stowarzyszenie organizujące sprzątanie było utożsamiane z nową władzą, a akcję sprzątania interpretowano jako jej promocję. Postrzeganiu działania stowarzyszeń jako przedłużenia lokalnej władzy sprzyja to, że są to organizacje nieliczne, utożsamiane często z liderami, osobami, które pełnią lub pełniły różne funkcje w samorządzie. Ponadto stowarzyszenia pozyskują część pieniędzy na swoje działania od samorządu, co dodatkowo przyczynia się do komercjalizacji realizowanych projektów (Rymsza 2013). Po czwarte, stowarzyszenia realizują najczęściej działania, na które albo mogły pozyskać środki, albo takie, które w odczuciu ich członków są z jakiegoś powodu ważne. Z tego punktu widzenia brak zainteresowania mieszkańców nie jest tylko wynikiem opisywanego przez Tocqueville'a procesu indywidualizacji i prywatyzacji, ale również czynnikiem utrudniającym krystalizację grupowych interesów i aktywizację. Jakkolwiek paradoksalnie bowiem by to brzmiało, usługi świadczone przez stowarzyszenia kierowane przez nieliczną elitę są dodatkowym czynnikiem dezaktywującym obywateli, podobnie jak usługi świadczone przez administrację. Patrząc z perspektywy Tocqueville'a, elitystyczne działania kolektywne są częścią problemu, a nie jego rozwiązaniem.

Zupełnie odmienny ton wybrzmiewa w wypowiedziach osób zaangażowanych w organizacje działające przede wszystkim na rzecz swoich członków i członkiń. Wśród osób, z którymi przeprowadzono wywiady, znalazły się przede wszystkim członkinie Kół Gospodyń Wiejskich (KGW) oraz członkowie Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Była również mowa o organizacjach wędkarzy i myśliwych. Poniżej skupię się na KGW, organizacji najliczniej reprezentowanej w zebranych danych, ciekawej także ze względu na dużą popularność w badanych gminach⁹.

KGW jest nietypową organizacją w krajobrazie polskich NGO, bo działa wedle odrębnej ustawy, która weszła w życie w 2018 r. (Lis 2023). Wcześniej koła nie miały osobowości prawnej, a ich członkinie niechętnie były działaniu pod szyldem stowarzyszeń (Biejat, Wójcikowska 2015). Uchwalenie odrębnego prawa było wyrazem popularności tej formy kolektywnego działania w lokalnych społecznościach. W naszych badaniach o popularności KGW zaświadcza przypadek z PK1Z, miasta o ponad 5 tysiącach mieszkańców. Zgodnie ze wspomnianą ustawą wyklucza to założenie KGW. Jednocześnie

⁹ W jednej z gmin działa aż pięć KGW.

kiedyś – badane nie pamiętają dokładnie kiedy – w PK1Z działało już KGW. Było to w czasach, w których niepotrzebne były formalne akceptacje. Obok utrwalonej pamięci społecznej drugim bodźcem do założenia koła było podglądanie aktywności KGW w okolicznych wsiach. Kobiety z PK1Z chciały działać w taki sam sposób. Ograniczone zapisami ustawy, przełamały się i założyły stowarzyszenie, które w praktyce – w sposobie działania i organizacji – działa jak KGW, prezentuje się jako KGW i uczestniczy w różnych wydarzeniach jako KGW.

Specyfika KGW polega na tym, że co do zasady działają one na terenie jednej, dwóch wsi. Ograniczenie zasięgu działania do terytorium wsi wynika z tradycji, charakteru kultury organizacyjnej i sposobu działania. Koło z PK1Z skupia się, podobnie jak inne KGW, na gotowaniu, wyszywaniu oraz wspólnym śpiewaniu i tańczeniu. Każda z tych czynności jest przede wszystkim realizowana przez członkinie i dla członkiń¹⁰, jest okazją do wspólnego spędzenia czasu, podzielenia się doświadczeniem, nauki nowych umiejętności. W większej części działalność tę udaje się sfinansować ze składek członkiń. Ale aby działać – mieć miejsce do spotkań, do gotowania, prób tanecznych oraz środki na odpowiednie wyposażenie – KGW muszą zabiegać o przychylność lokalnych władz i wchodzić z nimi we współpracę. Władze te zazwyczaj z aprobatą odnoszą się do tego apolitycznego i pozbawionego aspiracji do sprawowania władzy środowiska. Jednym z elementów budowania dobrych relacji KGW z władzą jest dzielenie się efektami działalności z najbliższym otoczeniem: koła często podejmują się obsługi małej gastronomii na wydarzeniach gminnych (np. stoisk z jedzeniem w czasie dożynek czy zawodów strażackich) i uczestniczą w różnych imprezach kulturalnych (dni gminy, imprezy organizowane przez GOK-i).

Warto zwrócić uwagę, że aktywność KGW na rzecz lokalnej społeczności rządzi się innymi zasadami niż działalność organizacji elitystycznych. Dzieląc się jedzeniem, współtworząc kulturę lokalną poprzez występy, koła nie wymagają zaangażowania innych osób, nie pojawia się tutaj problem partycypacji. Ujmując to z perspektywy działania kolektywnego, można powiedzieć, że koła – uogólnienie to odnosi się także do innych organizacji członkowskich, tj. OSP, PZW, PZŁ – angażują się w życie społeczne poprzez formę daru. Inaczej niż organizacje elitystyczne, które w swoim działaniu kierują się logiką wymiany: usługą w zamian za zaangażowanie.

W przypadku wyróżniających się KGW – np. koła w PK1Z – do zwykłych działań dochodzi udział w różnych imprezach regionalnych i ogólnopolskich,

¹⁰ W gronie osób zaangażowanych w KGW pojawiają się mężczyźni, są to jednak wyjątki.

konkursach i zawodach. W czasie wywiadu kobieta zapytana o motyw wyjazdu w takich wydarzeniach odpowiedziała: „Chciałyśmy zaistnieć” (PK1Z-M). Ta spontaniczna odpowiedź wskazuje, że motywacja uczestniczek jadących np. na jakiś konkurs nie musi pokrywać się z celami imprezy. Przygotowując się do konkursu, którego tematem są, dajmy na to, tradycyjne potrawy, członkinie KGW, niejako przy okazji, współtworzą lokalną tradycję: przygotowują dania, częściowo wykorzystując stare lokalne przepisy, częściowo je uwspółcześniając, aby pasowały do obecnych gustów.

W przypadku KGW mamy do czynienia z procesem konstruowania tradycji, o którym pisałem w odniesieniu do gminy z tzw. ziem odzyskanych; tu jednak warto zwrócić uwagę na instytucjonalny kontekst tego procesu i włączenie go w praktyki życia codziennego. Wynajdywanie starych przepisów czy piosenek ludowych dokonuje się na zamówienie organizatorów konkursów. Członkinie KGW stają do zawodów z chęci rywalizacji, z chęci pokazania się: zapewnia to zaangażowanie, motywację do działania. Dopiero kontekst instytucjonalny – konkursy na danie regionalne, najlepszy wypiek, najsmaczniejszą potrawę, konkurs regionalnych piosenek – ukierunkowuje wysiłek członkiń na konstruowanie tradycji. Wydarzenia takie są okazją do porównania, oceny, czy się wypadło lepiej, czy gorzej, jak szybko dany przysmak znika ze stoiska. Nagrody są symboliczne. Wokół konkursu jest dużo żartów i przekomarzania. Zdobyty prestiż, zajęcie pierwszego miejsca, ma jednak znaczenie i dowartościowuje zwyciężczynię w oczach swoich i innych, motywuje do zintensyfikowania wysiłków. Konstruowanie tradycji w trakcie konkursów i występów oznacza, że tożsamość lokalna realizuje się poprzez dumę z wygranej, ze specyficznego jadła, unikalnych przysmaków, odrębnych zwyczajów. Jeśli przyjrzymy się działaniom kół, dostrzeżemy, że przygotowanie jedzenia może być nie tylko przejawem kulinarnego kunsztu osób gotujących, ale również sposobem zaprezentowania lokalnej wspólnoty jako depozytariusza czegoś wyjątkowego, afirmacją wspólnoty jako autonomicznej całości.

Trzeci ze wzorów kolektywnego działania to ruchy sprzeciwu zorganizowane wokół konfliktu. W badanych miejscowościach zidentyfikowano dwa przypadki intensywnych konfliktów – dotyczą budowy zakładu przemysłowego, z potencjalnie uciążliwym dla otoczenia procesem produkcji, oraz budowy obwodnicy – a także kilka konfliktów mniej intensywnych, dotyczących wydzielenia terenu pod cmentarz, budowy stacji bazowych telefonii komórkowych i elektrowni wiatrowych, jak również dwóch dużych inwestycji – co do ich uciążliwości zdania są podzielone – oraz kilku pomniejszych lokalnych inwestycji publicznych. Wydarzenia takie są w literaturze najczęściej

opisywane i analizowane w ramach koncepcji NIMBY (*not in my backyard*). Ujęcie to redukuje opisywane zjawiska do wynikającego z ignorancji oporu jednostek przeciw jakiejś inwestycji, przez co zapoznaje symboliczne i afektywne aspekty działań kolektywnych (Devine-Wright 2009), dlatego dalej będę określać je mianem ruchów sprzeciwu (*resistance movement*, por. Buchler 1995).

Obserwowane konflikty różnią się pod względem zasięgu, liczby zaangażowanych osób, profilu stron konfliktu, czasu utrzymywania się oraz poziomu i rodzaju ujawnianych emocji. Poniżej krótko opiszę przypadek intensywnego konfliktu wokół uciążliwej dla środowiska inwestycji, aby na tym tle wskazać konflikt jako jeden z podstawowych i najbardziej rozpowszechnionych mechanizmów kolektywnego działania na rzecz wspólnoty lokalnej.

Konflikt w PK4K dotyczy planów budowy zakładu przemysłowego. Główna linia podziału przebiega pomiędzy społecznością lokalną a jednym z mieszkańców, członkiem tej społeczności, który chce sprzedać działkę firmie gotowej rozwijać kontrowersyjny biznes. Samorząd formalnie pozostaje neutralny. Rzecz dotyczy prywatnej własności, a z prawnego punktu widzenia nie ma przeciwwskazań, aby inwestycja powstała. W początkowym okresie narastania konfliktu, kiedy upubliczniono wiadomość o inwestycji, władze samorządowe dystansowały się od sprawy. Dopiero po pewnym czasie, kiedy wykryły się strony podziału i stało się jasne, że większość członków społeczności jest przeciwko inwestycji, wójt przyłączył się do nich.

Zanim to jednak nastąpiło – zgodnie z wypowiedziami osób zaangażowanych w konflikt – zaczął się proces rozpowszechniania informacji o inwestycji, jej interpretacji oraz krystalizacji antagonistycznych stanowisk. Proces ten przebiegał przede wszystkim na dwóch kanałach: w bezpośrednich rozmowach toczonych w ramach sieci sąsiedzkich i zawodowo-przyjacielskich oraz na Facebooku, początkowo na profilu lokalnego medium, potem na profilu grupy inicjatywnej. Analiza treści pokazała, że lokalne medium rozpowszechniało przede wszystkim posty w postaci ogólnych i neutralnie przedstawianych informacji, pod którymi wywiązywały się dyskusje. Kiedy zaczęły one przybierać coraz bardziej gorący charakter, wydawca zdecydował się zaprzestać przekazywania wiadomości o sprawie. Dyskusje przeniosły się na profil grupy, która stanowi trzon luźnej sieci osób zaangażowanych w protest. Sam profil pełni funkcję tablicy ogłoszeniowej – donoszono na nim o planach, o podjętych działaniach, przedstawiano kopie dokumentów. Pod postami wywiązywały się na początku burzliwe dyskusje, w które zaangażowane były również osoby związane z właścicielem działki. Treść i przebieg tych dyskusji pokazuje, że pomiędzy przeciwnikami a właścicielami – jak

wynika z wypowiedzi osób, które znały się niekiedy prywatnie od lat – wyrósł mur wrogości, która ujawniła się również w wywiadach:

R2: W całym proteście nikt publicznie nie wypowiedział ich nazwiska, nikt nie mówił o właścicielach działki, tylko cały czas [...] o inwestycji. Natomiast oni weszli w ten konflikt... R5: To jest jedna rodzina... jeden pan, taki jakby dziedzic, starszy pan... No, bo on mi się tak kojarzy... R4: Oni zawsze są tacy... wyżej, stawiają się bardzo, bardzo wysoko... R2: ...ponad nami... R4: Ponad społeczność lokalną. (PK4K-M)

Równolegle z wyłanianiem się stron konfliktu przebiegał proces interpretacji znaczenia inwestycji dla społeczności lokalnej, czego efektem była społeczna reprezentacja – wiedza wyrażająca się w obrazach, ocenach i przypuszczeniach – z której wynikało, że produkcja będzie uciążliwa dla mieszkańców oraz wpłynie negatywnie na stan środowiska przyrodniczego, co z kolei przełoży się na pogorszenie dobrostanu mieszkańców i obniżenie turystycznej atrakcyjności miejscowości, a także podkopie podstawę dochodów części rodzin. Obraz taki – niezależnie od jego prawdziwości – jest budowany nie na podstawie ekspertyz naukowych, lecz elementów wiedzy zbieranych z różnych źródeł przez osoby zaangażowane w protest i porządkowanych dyskursywnie w spójną całość.

Opisywany konflikt rozwinął się, podzielił społeczność oraz obrósł w rozbudowany system wiedzy dzięki dużemu zaangażowaniu sporej grupy osób. W czasie badań spotykaliśmy przypadki konfliktów, w które były zaangażowane pojedyncze osoby, nieliczne grupy, otoczone przez biernie przyglądających się sporowi mieszkańców. Konflikty takie cechowały się dużą emocjonalną intensywnością, wynikającą z charakteru jednostek, jednak jako takie stanowiły izolowane wyspy. Opisywany konflikt w PK4K nie został wyizolowany, wręcz odwrotnie, rozwinął się do tego stopnia, że nawet osoby niebędące bezpośrednio zagrożone konsekwencjami inwestycji miały w tej sprawie wyrobione stanowisko. Wynikało to przede wszystkim z tego, że dość liczna, pochodząca z różnych środowisk, grupa osób zaangażowała się w działanie.

[...] sytuacja z [...] pokazała [ludzi], tak naprawdę których nie znaliśmy... Tutaj koledzy, koleżanki przyjechali z Anglii i też w takim momencie idealnym... Nie znaliśmy się wcześniej, może tak tylko z widzenia, ale wszystko się tak poukładało, że wspólnie daliśmy radę. (PK4K-M)

Jednocześnie sieć osób zaangażowanych ma czytelną strukturę. W centrum są trzy osoby, inicjatorzy oraz lokalna liderka, która jest rozpoznawalna w społeczności i powszechnie cieszy się zaufaniem. Ponadto zaangażowały się

osoby o różnych kompetencjach, komplementarnych i kluczowych z punktu widzenia celów.

RY ma gadane, więc gada, RZ jest mózgiem, więc ona siedzi w tych papierach...

R1: RZ jest na BIP-ie... R4: Tak, Z jak detektyw! R5: Jeden dzwoni, drugi jeździ... R4: ... [XY?] załatwia gdzieś w terenie... R2: ...w terenie kontakty szersze... AY z AZ są od reklamy wizualnej. RT obeszła wszystkich mieszkańców i na każdej radzie gminy mieliśmy swojego człowieka... czy na komisjach, to wiedzieliśmy, co będzie, ona zawsze... R4: [RE] analiza, magia... R2: ...on jest informatycznym mózgiem, on ogarnia strony, profile... Potrafi to zorganizować. Czyli każdy z nas miał swoje zadania, dzięki czemu naprawdę się super pracowało i to szło szybko. Czyli spotykaliśmy się, bo tutaj się spotykaliśmy, mówione było co ty, co ty, ja ci wysłę, ty to zamieszczasz... R5: Burza mózgów... R2: ...bardzo dobrze zorganizowana firma! R2: Jeszcze jest RB, szczegółarz... RB też od kontaktów, wydzwaniał, szukał, miał wątpliwości, grzebał, dopytywał... Tak że każdy z nas, bo nikt z nas nie jest specjalistą w tym temacie, każdy z nas zajmował się czymś zupełnie innym. (PK4K-M)

Na tle innych ruchów sprzeciwu poziom i zakres organizacji w PK4K się wyróżnia. Jeśli je porównać z innymi przypadkami z materiału badawczego, widać, że czynnikami, które odpowiadały za ten stan, jest, po pierwsze, czytelność konfliktu – w PK4K mieszkańcy są zgodni, że inwestycja jest niepożądana. Inaczej więc niż w przypadku sprzeciwu wobec np. wiatraków nie toczy się dyskusja nad tym, czy problem jest rzeczywisty i poważny. Po drugie, to, że na terenie gminy mieszkają osoby o odpowiednich kompetencjach, gotowe do włączenia się w działanie ruchu; wreszcie, po trzecie, przychylnie nastawione najbliższe otoczenie społeczne, które jest gotowe uczestniczyć w podejmowanych inicjatywach, tj. pikietach, plakatowaniu okolicy, podpisywaniu petycji.

Działania mieszkańców PK4K obrazują przypadek, w którym grupa osób, mająca poparcie lokalnej społeczności, podejmuje się wpłynięcia na bieg wypadków toczących się na terenie postrzeganym przez nią jako swoje miejsce do życia. Wyjątkowość tego przypadku polega na tym, że grupie inicjatywnej udało się osiągnąć wysoki poziom zaangażowania i poparcia społeczności lokalnej. O ile inne ruchy sprzeciwu nie osiągają takiego sukcesu, o tyle biorąc pod uwagę ich powszechność i widoczność można postawić tezę, że stanowią one jeden z najważniejszych wzorów kolektywnego działania w imię prawa do decydowania o swoim losie.

3. Budowanie potencjału społeczności lokalnych

Polacy są zadowoleni ze swoich społeczności. W badaniu sondażowym zapytano respondentów o to, czy w ich przekonaniu gmina/miasto, w której mieszkają, jest dobrym miejscem do życia. Okazuje się, że 88% jest zdecydowanie lub raczej zadowolone (odpowiednio 35% i 53%). Nie mają wpływu na ten wynik ani typ gminy, ani ocena władz samorządowych. Brak też korelacji ze zmiennymi społeczno-demograficznymi (płeć, wiek, wykształcenie), a także z tym, że w gminie, w której respondent obecnie mieszka, urodziło się przynajmniej jedno z jego/jej rodziców lub dziadków. Rozwiązania zagadki tego powszechnego zadowolenia należy, jak się wydaje, szukać w układach więzi przenikających świat życia badanych społeczności.

Życie lokalne toczy się w obrębie wsi, dzielnicy, czasem na niewiele większym obszarze o jasno wytyczonych granicach (wyznaczanych np. przez rzekę, czas powstania osiedla, pochodzenie mieszkańców). Tak wyznaczony obszar jest podstawą formowania się więzi pomiędzy tutejszymi, które zgodnie z klasyfikacją Mirosławy Marody i Anny Gizy-Poleszczuk są odmianą więzi komplementarnych. Badania pokazały, że tutejszość jest wciąż głównym wyznacznikiem autonomii lokalnych społeczności. Więzi tutejszości są silne. W lokalnych społecznościach bycie tutejszym jest atrybutem nabytym – osoby z zewnątrz, przyjezdne, nie mogą go zyskać przez samo osiedlenie się wśród tutejszych: długi czas zamieszkiwania „tutaj” nie czyni człowieka tutejszym. Odwołując się do rozróżnienia Marody i Gizy-Poleszczuk, można powiedzieć, że za kategorią tą kryje się złożony kompleks więzi opartych na komplementarności więzi rodzinnych, sąsiedzkich i wspólnoty losu. Natomiast więzi oparte na wymianie i więzi wynikające z podobieństwa regulują relacje społeczne z nietutejszymi, umożliwiając tworzenie się więzi partykularnych, które jednak nie prowadzą do komplementarnego poszerzenia wspólnoty lokalnej. Więzi oparte na tutejszości korzeniami niewątpliwie tkwią w przeszłości; wskazywał na nie Ossowski, pisali o nich badacze inspirujący się jego koncepcją. Ich obecność w badanych gminach potwierdza znany fakt, że głęboko zakorzenione w kulturze i praktyce życia struktury społeczne zmieniają się powoli.

Nie znaczy to jednak, że po 30 latach demokracji i gospodarki rynkowej lokalne społeczności tkwią w PRL-u. Więzi pomiędzy tutejszymi buduje się wprawdzie w opozycji do nietutejszych, ale nie oznacza to wrogości. Z zebranych obserwacji wynika, że gotowość do współpracy z nowo przybyłymi jest duża; nie ma mowy o jakiejś formie wykluczenia z wymiany ekonomicznej czy dostępu do usług publicznych. Nie jest to otwartość bezwarunkowa, zależy

ona bowiem od poszanowania przez nowo przybyłych stylu życia i wartości społeczności, do których przyjechali. O ile warunek ten jest spełniony, nietutejsi włączani są do wspólnoty lokalnej w oparciu o wymianę rynkową lub podobieństwo wynikające z podzielenia określonych wartości. Warto zauważyć, że obserwowany w wielu badanych miejscowościach napływ nowych osób – zmieniająca się struktura społeczna – dodaje wektory, według których miejscowi orientują swoje wybory. Szczególnie znaczące jest pojawienie się w wielu miejscowościach wartości ekologicznych, zorientowanych na środowisko. Nowe wartości, które wnoszą przyjezdni, czasem generują konflikty, ale są jednocześnie impulsem do innego, uwzględniającego nowe wymiary spojrzenia na najbliższe otoczenie.

W kontekście więzi opartych na tutejszości pewne sposoby działania kolektywnego mające na celu zbudowanie potencjału rozwoju poprzez zabezpieczenie sterowności społeczności lokalnych – autonomicznej względem władzy i ponadlokalnych procesów zdolności kierowania swoim losem w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych – sprawdzają się lepiej niż inne. Najsłabiej sprawdzają się inicjatywy elitystyczne, działania, których celem jest realizacja projektów wymyślanych przez wąską grupę ludzi. Działania takie angażują społeczność lokalną jako biernych, zindywidualizowanych odbiorców, konsumentów oferowanych dóbr. Jeśli do tego dodać, że mają one najczęściej akcyjny charakter – organizowane są nieregularnie, poza lokalną tradycją – to zrozumiały stały się ich niewielki potencjał więziotwórczy. Lepiej sprawdzają się działania wyrastające oddolnie, z lokalnej, tutejszej społeczności, która może podzielić się z otoczeniem darami; efektami swojej pracy i zaangażowania. Działania w ramach grup członkowskich mają jednak zazwyczaj ograniczony zasięg, skupiają się na kulturze lub spójności społecznej. Nieoczekiwanym wynikiem badań jest odkrycie potencjału włączającego i „uobywatelniającego” działań konfliktowych. Są to działania, które łączą ze sobą ludzi ponad więziami opartymi na tutejszości, przekraczają bariery klasowe i statusowe. Zaangażowane w nie osoby poszerzają swoją wiedzę na temat funkcjonowania instytucji politycznych, uczą się wykorzystywać narzędzia partycypacji, stają się aktywnymi obserwatorami działania instytucji politycznych, domagając się od władz i administracji przejrzystości oraz jasnych decyzji. Działania konfliktowe mają jednak janusowe oblicze; obok strony, która sprzyja uobywatelnieniu, jest również strona negatywna. Konflikt generuje podziały oraz negatywnie oddziałuje na relacje społeczne – polaryzuje mieszkańców, dzielących się na odizolowane, pełne resentymentu plemiona. W dążeniu do korzystania z pozytywnych cech konfliktu kluczowe jest utrzymywanie go w ryzach.

W obu przypadkach – działań komunitarystycznych oraz konfliktowych – ujawnia się napięcie między wymiarem partykularnym i uniwersalnym; między działaniami, w których uwzględnia się wyłącznie dobro wyróżnionej grupy, i takich, w których liczy się dobro wspólne. W przypadku badanych grup i jednostek obserwowaliśmy zazwyczaj mieszanie celów partykularnych i wspólnych, co pokazuje, że podział ten wyznacza kontinuum, a nie dwie możliwości do wyboru. Pisząc o uobywatelnieniu, mam na myśli możliwość przesuwania się na tym kontinuum. Biorąc jako przykład aktywistów zaangażowanych w konflikt w PK4K, widzimy grupę osób, które w imię partykularnych celów pogłębiają swoją wiedzę obywatelską i z osób mało zaangażowanych przemieniają się w świadomych swoich praw obywateli, którzy bronią swojej sprawy, domagając się prawa do decydowania o rozwoju własnej wspólnoty lokalnej, odwołując się do zasad zrównoważonego rozwoju i ekologii, stając w ten sposób po stronie wartości uniwersalnych. Aby konflikt w sposób długotrwały wzmacniał potencjał społeczności i udrażniał kanały wyrażania interesu grupowego, niezbędne są demokratycznie zorientowane przywództwo i dobrze przygotowane instytucje publiczne – samorząd, agendy rządowe oraz media lokalne¹¹. W przyszłości należy się spodziewać zwiększenia napięć wynikających z odmiennych interesów, wartości. Od demokratycznego zarządzania lokalnymi konfliktami w coraz większym stopniu będzie zależała ocena lokalnych władz.

Bibliografia

- Biejat, M., Wójcikowska, K. (2015). O roli tradycji we współczesnej działalności kół gospodyń wiejskich. *Wies i Rolnictwo*, 166 (2), 97–109.
- Brewer, M.B., Schneider, S.K. (1990). Social Identity and Social Dilemmas: A Double-edged Sword. W: D. Abrams, M.A. Hogg (red.), *Social Identity Theory: Constructive and critical advances*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buechler, S.M. (1995). New Social Movement Theories. *Sociological Quarterly*, 36 (3), 441–464.
- Devine-Wright, P. (2009). Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19 (6), 426–441.
- Dołowy-Rybińska, N. (2008). Kaszubi – naród, mniejszość, grupa posługująca się językiem regionalnym. *Przegląd Humanistyczny*, 52 (6), 73–94.
- Lis, A. (2023). Prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich. *Studia Prawnicze KUL*, 1 (93), 39–59.

¹¹ Zwraca na to uwagę Mikołaj Lewicki w swoim tekście.

- Marody, M., Giza-Poleszczuk, A. (2004). *Przemiany więzi społecznych. Zarys teorii zmiany społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ossowski, S. (1984). Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim. W: S. Ossowski, *O ojczyźnie i narodzie* (s. 74–104). Warszawa: PWN.
- Regulski, J., (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Rymsza, A. (2013). *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Tajfel, H., Turner, J.C. (1986). The Social Identity Theory of Intergroup Behaviour. W: S. Worchel, W. Austin (red.), *Psychology of Intergroup Relations* (s. 7–24). Chicago: Nelson-Hall.
- Tarkowska, E., Tarkowski, J. (1990). „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych. W: E. Wnuk-Lipiński (red.), *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym* (s. 37–69). Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Tocqueville, A. de (2005). *O demokracji w Ameryce* (przeł. B. Janicka, M. Król). Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Węglarz, S. (1997). *Tutejsi i inni, t. 1. O etnograficznym zróżnicowaniu kultury ludowej*. Łódź: Polskie Towarzystwo Ludoznawcze.

ROZDZIAŁ 12

Mobilizacja i grupy interesu jako czynniki zwiększające aktywność mieszkańców? Instytucjonalizacja działania grupowego w społecznościach lokalnych

Wstęp

Wzmacnianie potencjału rozwojowego społeczności lokalnej (CCB) odwołuje się niemal wprost do wymiaru grupowego; trudno o analizę potencjału społeczności bez analizy relacji grupowych, mechanizmów integracji i dezintegracji, sprawczości i wpływu społeczności na władzę oraz w społeczności – jednostek i grup na siebie wzajemnie. Podobnie jest z perspektywą socjologiczną badającą grupy interesu oraz mobilizację. Mowa tu o tym, co odpowiada nie tyle za jednostkowe motywacje, agregowane do populacji, lecz o mechanizmach, które decydują o wzajemnym oddziaływaniu, ustanawianiu grup, wewnętrznej i zewnętrznej dynamice relacji grupowych, wpływie grup oraz ich sprawczości. To właśnie te wymiary najbardziej łączą ze sobą mobilizację i grupy interesu z problematyką kapitału obywatelskiego. Celem tego tekstu jest wskazanie, jakie mechanizmy mobilizacji oraz formowania i oddziaływania grup interesu budują potencjał społeczności lokalnej do działania. Grupy interesu, podobnie jak mobilizacja, mogą wzmacniać mechanizmy demokratyczne oraz demokratyczną kulturę, ale mogą także być dla nich destruktywne. O ile w przypadku niemal potocznego rozumienia „grup interesu” owa ambiwalencja jest jasna, o tyle mobilizacja grup i społeczności może także mieć swoje ambiwalentne manifestacje, co pokazały badania

przedstawione w tej monografii. Zarówno mobilizacja, jak i działalność grup interesu są istotą codzienności demokracji, ale zarazem nie są kojarzone z jej najbardziej charakterystycznymi procesami – jak wyłanianie władzy dzięki wyborom, bierne i czynne prawo wyborcze czy działania zbiorowe, zgodne z regułami i prawem. Dynamika procesów związanych z mobilizacją oraz funkcjonowaniem grup interesu jest często związana z wykraczaniem poza istniejący porządek formalny, tudzież poza dotychczasową instytucjonalizację¹. **Podstawową tezę niniejszej analizy jest stwierdzenie, że mobilizacja (w) społeczności lokalnej oraz funkcjonowanie grup interesu są bardzo istotnymi procesami, które nie tylko budują potencjał społeczności, ale przede wszystkim mogą być źródłem zmiany reguł, pojawiania się nowych dyskursów oraz form działania. Na razie jednak zarówno mobilizacja, jak i formowanie oraz artykulacja interesu grupowego przybierają formy, które są ambiwalentne. Mobilizacja mieszkańców rzadko wykracza poza obronę własnego interesu, a przy słabości formalnych mechanizmów artykulacji grupowych interesów, takich jak dialog obywatelski, manifestują się w samorządach w postaci układów klientelistycznych.** Przy określonych uwarunkowaniach, o których mowa poniżej, dominuje mobilizacja, która służy konserwacji partykularnych interesów grupowych, a zamiast ucierania się interesów grupowych na lokalnej scenie politycznej pojawiają się układy klientelistyczne, podobne do grup interesu w swej logice działania zbiorowego, a nie indywidualnego. Mówiąc najprościej – oba pojęcia wskazują, że nie da się zrozumieć procesów demokratycznych na poziomie lokalnym bez wyjaśnienia dynamiki procesów grupowych. W tym tekście chodzi jednak nie tyle o dostarczenie recepty na takie formy mobilizacji oraz działania grup interesu, które uniwersalnie służyłyby wzmacnianiu potencjału rozwojowego społeczności lokalnej, ile raczej o ewidencję czynników, które w przypadku obu procesów służą jego budowie.

Martwe struktury?

W ciągu bez mała dwudziestu lat, za sprawą kolejnych ustaw i regulacji, pojawiały się formalne reguły i instytucje, które miały zwiększać partycypację obywateli w polityce, ale także w aktywnościach konstytuujących społeczeństwo obywatelskie. Pojawiły się na przykład takie rozwiązania, jak budżet obywatelski. Konsultacje społeczne w coraz większym stopniu stawały się

¹ Raporty sektorowe na temat grup interesu oraz mobilizacji stanowiące przeglądy literatury naukowej oraz stanu badań zostały opracowane w pierwszym etapie projektu badawczego przez odpowiednio – autora niniejszej publikacji oraz Kacpra Półlockiego.

elementem niemal obowiązkowym, a nie dodatkowym narzędziem w procesach decyzyjnych. Pojawiła się inicjatywa mieszkańców, a w ostatnim czasie publiczne prezentacje raportu o stanie gminy wraz z dyskusją o nim, co w kontekście możliwych referendów za lub przeciw odwołaniu władarzy zdawało się całkiem silnym narzędziem publicznej kontroli oraz weryfikacji działań samorządu, inaczej niż podczas wyborów. Wszystkie te formy – jak właściwie zgodnie stwierdzają eksperci – nie są wykorzystywane na tyle intensywnie i w taki sposób, by nie tylko zwiększyć udział obywateli w podejmowaniu decyzji samorządowych, ale przede wszystkim by zatrzymać tendencje centralizacyjne. Dane zebrane w naszym sondażu wskazują, że choć 50% respondentek i respondentów podpisywało petycję lub list w sprawie dotyczącej gminy zamieszkania, to jedynie 29% brało udział w konsultacjach, 24% w jakiejś inicjatywie sąsiedzkiej, a jedynie 9% uczestniczyło w proteście, wiecu lub demonstracji dotyczącej spraw lokalnych.

Kolejne inicjatywy regulacyjne są niejako „przechwytywane” przez samorząd, a przede wszystkim – przez samorządowych liderów. Konsultacje są tak organizowane, by nie zakłóciły już podjętych decyzji, w budżetach obywatelskich realizowane są inicjatywy radnych bądź wyraźnych popleczników władzy, dyskusje o raportach o stanie gminy stały się rytualne i właściwie nie mają większego znaczenia (Sześciło, Wilk 2020). Centralizacja, choć kojarzona przede wszystkim z działaniami rządu centralnego – również odbieraniem zasobów oraz kompetencji samorządom przy obciążaniu ich kolejnymi zadaniami – ma także zupełnie inny wymiar, który bardzo dobitnie ujawnił się podczas badań w niniejszym projekcie. Chodzi tu o centralizację władzy w gminie, polegającą na wzroście politycznej siły oraz kontroli władarzy nad zasobami, a przede wszystkim – nad lokalną przestrzenią publiczną. Można więc postawić roboczą tezę, że demokracja lokalna to częściowo martwe struktury. Nie działają zarówno formalne regulacje w takim stopniu, jak było to oczekiwane, ale i nie działa dotychczasowa ideologia, związana z pojęciem „społeczeństwa obywatelskiego”. Społeczeństwo ani nie broni się przed centralizacją, ani też nie stworzyło owej odrębnej od władzy, żywotnej sfery, w której powstawałyby więzi. I choć tym ostatnim poświęcony jest odrębny rozdział w tej książce, dość powiedzieć, że niniejsze badania pokazują, że „społeczeństwo obywatelskie” jest podporządkowane władzy politycznej nie tyle formalnie, ile nieformalnie. Choć krytyka tego ostatniego pojęcia została już przedstawiona (m.in. Załęski 2012, Misztal 2020), to tu należy wskazać, że społeczeństwo obywatelskie miało rozwijać się obok partyjnej polityki, ożywiać ją aktywnością obywateli, ale być niezależne od państwa i wykraczać poza prywatny

horyzont jednostek. Wiele współczesnych diagnoz pokazuje, jak ten dystans wobec polityki implikował podporządkowanie instytucji i życia tzw. społeczeństwa obywatelskiego polityce, szczególnie lokalnej (Trutkowski 2015, Jasiecki 2016, Gawin 2019, Pobłocki 2021). Dotychczasowe reformy mające zwiększyć partycypację były oparte na założeniu, że świadomość obywatelska, generowana dzięki rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, będzie rosła, a wraz z nią – gotowość do używania kolejnych narzędzi partycypacji politycznej. Więcej możliwości oraz informacji o ich dostępności miało się przekładać na większą partycypację. To założenie się nie sprawdziło. Narzędzia istnieją, ale nie są używane w takim stopniu, jak było to oczekiwane i zakładane.

Brakujące ogniwo?

Hipoteza, którą przyjęliśmy po kwerendzie literatury naukowej, zakładała, że zarówno mobilizacja, jak i grupy interesu są brakującymi procesami i elementami owej lokalnej demokracji. Elementami, które z jednej strony przekraczają wymiar indywidualnych preferencji i zaangażowania w narzędzia zwiększające partycypację (jak np. budżet obywatelski), z drugiej – są silniej związane z polityką samorządową aniżeli działalność organizacji pozarządowych oraz pojawianie się tzw. inicjatyw obywatelskich. Nasze pytanie brzmiało więc: co należy zmienić, by ożywić martwe struktury? W trakcie analiz materiału badawczego udało się ustalić, że lepiej zamienić metaforę martwych/żywych struktur na metaforę słabych i silniejszych ekosystemów – środowisk, w których pojawia się aktywność grup i jednostek, w jednostkach samorządu terytorialnego. Zmiana języka wydaje się uzasadniona, gdy wziąć pod uwagę fakt, że problemem nie są sztywne ramy procesów demokratycznych, lecz dynamika i konfiguracja procesów społecznych i politycznych, która wytwarza lokalne, złożone systemy zależności. Ich ważną cechą są działania kolektywne. I to właśnie ich dwóm formom – mobilizacji i formowaniu interesu grupowego – będzie poświęcony ten rozdział.

W pierwszej części tekstu przedstawię pokrótce stan badań, a właściwie zaproponuję na jego bazie kluczowe ramy pojęciowe². Następnie, odwołując się do danych z sondażu zrealizowanego w tym projekcie badawczym, wskażę skrótowo na stan partycypacji po to, by zapytać, co na podstawie sondażu wiemy o mobilizacji, tudzież interesach grupowych. Z kolei odwołania

² Skrótowy przegląd i propozycje teoretyczne odwołują się do rozdziałów 4 i 5 w niniejszym tomie.

do badań studiów przypadku w Pomorskim i Podkarpackim pozwolą mi pogłębić wnioskowanie na temat badanych zjawisk i dostarczyć szerszego kontekstu dla wyników badań sondażowych.

Co wiemy?

Pojęcia mobilizacji i grup interesu razem z pojęciami więzi i przywództwa stanowią szkielet teoretyczny badań nad rozwiązaniami wzmacniającymi udział obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych na poziomie lokalnym. O ile „przywództwo” odwołuje się przede wszystkim do relacji wertykalnych (mechanizmów władzy i kontroli społecznej), a więzi – relacji horyzontalnych, o tyle mobilizacja i interes grupowy odwołują się do organizacji kolektywu, grupy, wspólnej inicjatywy. W tym przypadku trudno odejść zarówno od tego, jaka jest struktura organizacyjna ewentualnych badanych grup i społeczności, jak i od tego, jakie czynniki odpowiadają za ich trwanie i zmianę. Te dwa pojęcia w klasycznych pracach socjologii pojawiają się niemal w parze, jak u Smelsera czy Tilly’ego (Smelser 1962, Tilly 1978). Oba mają „życie równoległe” w naukach politycznych. Jednak ani w naukach politycznych, ani w socjologii kwestia grup interesu oraz mobilizacji nie była poruszana w kontekście rozwoju społeczności lokalnych. Mobilizacja pojawiała się raczej wtedy, gdy mowa była w socjologii (polityki) o ruchach społecznych, o grupach interesu zaś raczej mówili badacze z nauk politycznych, względnie socjologowie zajmujący się instytucjami, grupami zawodowymi oraz stykiem gospodarki i polityki. Współcześnie dotychczasowe koordynaty tych pojęć się zmieniły. Formowanie grup poprzez rynek pracy i gospodarkę niezwykle osłabło, o nowych zaś ruchach społecznych się mówi, ale już raczej nie w kontekście ogólnospołecznej mobilizacji. Tym bardziej zasadne wydaje się odniesienie obu pojęć do świata społeczności lokalnych. Na potrzeby analizy przyjmuję pewne uproszczenie: mobilizacja dotyczy poruszenia, inicjatywy, momentu koordynacji. Jej źródłem jest albo definicja dezintegracji, dekompozycji porządku społecznego, albo kolektywne rozpoznanie zagrożonego interesu indywidualnego – a więc zbieżność indywidualnych interesów motywująca do działań zbiorowych. „Grupa interesu” to pojęcie, które odwołuje do już zorganizowanego kolektywu, a w gruncie rzeczy – prowokuje do koncentracji na wpływie grupy. Tymczasem w obu przypadkach chodzi o to, jaka jest kompozycja społeczności, jakie są jej formy aktywności, które wykraczają poza frekwencję wyborczą i przyczyniają się do rozwoju społeczności lokalnej. Nim skupię

się na samych mechanizmach mobilizacji i interesu grupowego, interesować mnie będzie, czy zebrane dane w sondażu, zrealizowanym w tym projekcie, dają tropy interpretacyjne dla wyjaśnienia z jednej strony „martwych struktur”, z drugiej zaś – mechanizmów mobilizacji i formowania oraz artykulacji interesów grupowych.

Mobilizacja – czynniki endogenne i procesy egzogenne

Mobilizacja to aktywizacja grup, które wykorzystując własne zasoby dążą do osiągnięcia celów niezależnie od status quo, zarówno w wymiarze formalnym (istniejących przepisów i reguł), jak i nieformalnym – zalegitymizowanych praktyk, często je przekraczając. Definicje mobilizacji skupione są na aspekcie dezintegracji, kryzysu dotychczasowego porządku społecznego jako na źródle mobilizacji (Johnston 20: 3065). Kacper Pobłocki proponuje określić mobilizację jako „trwały ruch lokalnego protestu i oporu – jest to coś więcej niż sprzeciw (na przykład wobec pojedynczej decyzji władz). Mobilizacja to nie tylko protest (demonstrowanie swoich poglądów), ale to także coś innego niż lokalna aktywność (na przykład w ramach organizacji formalnych, chociażby kół gospodyń wiejskich). Mobilizacja może być albo krytyczna (jak ruchy miejskie, które wyrosły na sprzeciwie), albo afirmatywna (np. w sferze samopomocowej, światopoglądowo-religijnej czy charytatywnej)” (Pobłocki 2021: 2). Za źródła mobilizacji uznaje się na ogół endogenne zasoby i egzogenne procesy. W pierwszym ujęciu bada się przede wszystkim aktorów, ich zasoby (materialne i kulturowe) oraz identyfikuje je w odpowiedniej skali. W drugim wypadku chodzi o uwarunkowania takie jak kryzysy legitymizacji władzy czy upowszechnienie się ruchów społecznych bądź też migracje i zmiany w strukturze społecznej, które spowodowały pojawienie się nowych grup czy napływ nowych liderów w społecznościach.

W polskiej literaturze zakorzenionej w realiach lat 90. zwykle akcentowano endogeniczny charakter lokalnej mobilizacji. Jednym z takich czynników był m.in. kapitał społeczny – czyli siła powiązań horyzontalnych między mieszkańcami. Istniało założenie, że to właśnie tam, gdzie ludzie i tak już tworzą silne więzi, częściej dochodzi od mobilizacji. Pobłocki wskazuje, że badania te były na ogół powiązane z wizją aktywności obywatelskiej jako aktywności zarezerwowanej dla działalności organizacji pozarządowych bądź quasi-formalnych inicjatyw, które oparte są na dobrowolnej współpracy. „Trzeci sektor” miał być poza partyjną polityką, a jednocześnie – dopełniać wizji demokratycznej kultury, opartej na współpracy, zaufaniu i oddolnej inicjatywie. Jak pisze Pobłocki,

Mobilizacje ostatnich 15 lat wyróżnia również ich „antypolityczny” charakter (Ost 2014). (...) Ich nieformalny charakter związany był z nieufnością (a czasem i wrogością) wobec „tradycyjnych” instytucji uczestnictwa w życiu publicznym, takich jak partie polityczne czy związki zawodowe (Pobłocki 2021: 5).

„Współczesna mobilizacja, piszą Korolczuk i Hryciuk, „odbywa się na przecięciu tego, co publiczne i prywatne, tego, co lokalne i globalne” (Korolczuk i Hryciuk 2015, s. 12). Badania sondażowe zrealizowane w tym projekcie pozwoliły sprawdzić, na ile te endogenne czynniki pozwalają przewidywać mobilizację i działanie kolektywne, w tym przede wszystkim poziom zaufania, czynniki socjodemograficzne – rozumiane jako zasoby, takie jak wykształcenie, stan materialny; czynniki związane z zakorzenieniem mieszkańców (wielopokoleniowość) czy codzienne związane z przestrzenią gminy (praca w miejscu zamieszkania i poza nim). W wyjaśnieniach mobilizacji czynnikami endogennymi Pobłocki przyjmuje także udział w organizacjach pozarządowych jako wskaźnik postawy zaangażowania i kapitału społecznego, co znajduje potwierdzenie w niezliczonych diagnozach lokalnych (np. do strategii gmin). Tymczasem, żeby zmieniło się status quo, więzi zaufania nie mogą być zbyt silne, na co wskazują analizy Anny Domaradzkiej, „silne więzi sąsiedzkie i wewnątrzspołnotowe normy wzajemności zmniejszają prawdopodobieństwo występowania działań społecznych” ze względu na „wsobny charakter działań w bardzo zżytych społecznościach” (Domaradzka 2021: 91, za Pobłocki 2021: 21). Wysoki kapitał społeczny tudzież wysokie zaufanie może więc implikować „zabetonowany układ”, w którym trudno wyartykułować odmienne interesy czy opinie o zastanym porządku bądź podejmowanych decyzjach. Jednocześnie jednak, jak łatwo zauważyć, w istocie nie chodzi tu o mobilizację jako pojawienie się nowych praktyk społecznych.

Przed wszystkim dzięki studiom przypadku na Podkarpaciu i Pomorzu oraz w oparciu o sondaż staraliśmy się także przeanalizować procesy egzogenne, które miałyby przyczyniać się lub sprzyjać mobilizacji. To skłania do tego, by przyjąć jako roboczą hipotezę ustalenia Pobłockiego:

Mobilizacja ma zwykle genezę zewnętrzną, gdyż jest reakcją na naruszenie status quo. Kluczowym czynnikiem, który decyduje o jej rozwoju lub zdławieniu, jest poziom „zabetonowania” lokalnej sceny politycznej. Mobilizacja pojawia się nie tam, gdzie istnieją do tego korzystne warunki – czy to pozytywne (np. siła społeczeństwa obywatelskiego), czy to negatywne (np. wysoki poziom niezadowolonych mieszkańców), ale gdzie istnieje „szczelina” w lokalnym układzie władzy, która pozwala na podważenie hegemonicznej pozycji „lidera-inkubenta” i zrobienie miejsca dla „lidera-kontestatora”.

Pobłocki proponuje, by skupić się przede wszystkim na egzogennych procesach, które niekoniecznie związane są z funkcjonowaniem tzw. społeczeństwa obywatelskiego; po to, by dostrzec zarówno potencjał zmiany służącej demokratyzacji – rozumianej jako udział obywateli w rządzeniu, jak i potencjał konserwacji status quo, jak choćby w ruchach NIMBY³. Te ostatnie, jak pokazuje wiele badań, są doskonałym przykładem na to, jak protest może manifestować partykularyzm i stać się źródłem integracji takiej społeczności, która broniąc swego status quo, de facto ogranicza możliwości zmiany w lokalnej przestrzeni. Mobilizacją rządzi logika zbiorowego działania. Jej źródłem jest niezadowolenie, kontestacja istniejącego porządku, ale także niezgoda na zmianę. Dlatego też analizowana będzie dynamika mobilizacji, jej „cykl życia”. Co prawda działającym potrzebne są zasoby, ale nie one zdają się decydować o skuteczności mobilizacji – kolektywnego działania, którego horyzontem są wspólne, publiczne zasoby lub wspólna, lokalna kwestia. Dlatego też z jednej strony skupię się na artykulacji celów i identyfikacji grup, z drugiej na strukturze społecznej – zarówno czynnikach ogólnych, warunkujących rekrutację do grup, jak i wewnętrznych, decydujących o kompozycji grup mobilizujących się. Wspominane powyżej „szczelinowanie” określa takie procesy społeczne, w których z jednej strony grupy kontestujące zastany porządek społeczny czy polityczny uzyskały wspólne zasoby, ale z drugiej – sytuacja w kontestowanym »polu« jest na tyle sprzyjająca, że pozwala znaleźć »wyłom« w status quo, aby go podważyć. Szczelinowanie – jak sugeruje Pobłocki – jest wówczas skuteczne, doprowadza do zmiany lokalnej polityki, gdy legitymizacja obecnego lidera lub obecnego układu politycznego jest słabsza, a jednocześnie pojawia się grupa i/lub lider, którzy dążą do zmiany. Podsumowując, mobilizacja to budowanie wspólnych znaczeń, które koordynują kolektywne działanie, wybiegające poza standardowe formy indywidualnej partycypacji. Mobilizacja może się odbywać w różnych skalach. „Skala to „przestrzenny horyzont ludzkiej sprawczości” (Pobłocki 2014). To jest granica ludzkiego działania – zwłaszcza grupowego. Aktywizm zwykle rozpoczyna się od jakiejś konkretnej sprawy. Ale lokalni aktywiści szybko się orientują, że ich „lokalnej sprawy” nie da się rozwiązać lokalnie. Wtedy pojawia się „polityka skali” – wdrapywanie się na wyższe „szczeble” aktywności publicznej” (Pobłocki 2021: 9). O ile elementem niezbędnym dla mobilizacji raczej nie

³ NIMBY – skrót określenia „Not-In-My-Backyard”, jak piszą autorki analizy, „retoryka syndromu NIMBY sprowadza się do stwierdzenia, że pewne inwestycje (obiekty), najczęściej powszechnie uważane za uciążliwe, są potrzebne, powinny jednak znajdować się gdzie indziej – „nie na moim podwórku”, nie w pobliżu „mojego” miejsca zamieszkania” (Dmochowska-Dudek, Bednarek-Szczepańska 2015: 685).

jest pojawienie się silnego lidera, o tyle do głębszej zmiany w społeczności potrzebny jest lider-konkurent, który – wykorzystując szczelinę – zaproponuje nowy język, nowe znaczenia i nowy spektakl osiągnięcia celów, które – wedle definicji zmobilizowanych – nie były jeszcze realizowane.

Interesy grupowe

Artykulacja interesów grupowych, choć nie jest wcale w zestawie fundamentalnych instytucji demokratycznych, właściwie zawsze się pojawia, gdy mowa o tym, jak demokracja funkcjonuje na co dzień. Identyfikacja interesu grupy w zbiorowości takiej jak społeczność lokalna świadczy o niejako naturalnym dla społeczeństw nowoczesnych procesie artykulacji i ścierania się racji, które mogą (choć nie muszą) zwiększać racjonalność podejmowanych decyzji, przede wszystkim za sprawą „ucierania się” interesów partykularnych i wytwarzania bardziej uniwersalnych reguł funkcjonowania społeczności. **Racjonalność grupy interesu rozumiana jest tu inaczej – jako podzielane znaczenie celów oraz sposobów ich osiągnięcia, uwspólnione w komunikacji oraz regułach współdziałania.** Identyfikacja podzielanych znaczeń na ogół sprzyja tworzeniu wspólnych zasad działania, a więc instytucjonalizacji. Nie znaczy to jednak, że proces ten musi przebiegać wyłącznie poprzez formalizację, czyli tworzenie jawnych, wyartykułowanych i uregulowanych (ujętych w kodeksy, zasady, reguły) procedur. Identyfikacja wspólnych interesów może także sprzyjać działaniom nieformalnym, opartym na domyślnej wiedzy, wspólnych nawykach, a przede wszystkim na wspólnej tożsamości, która sprzyja identyfikacji podzielanych celów oraz uzgadnianiu sposobów ich osiągnięcia. W kontekście mechanizmów wzmacniania udziału obywateli w rządzeniu najważniejsze jest to, czy organizacja wspólnego interesu buduje społeczność lokalną oraz czy istnieją mechanizmy, które w tej społeczności pozwalają koordynować podejmowanie decyzji dotyczących dystrybuowania publicznych zasobów. **To, co miałyby spajać działania grup i decydować o możliwości ich określenia jako grup interesu, to roszczenie lub cel dotyczący zasobów publicznych lub publicznych reguł – prawa, norm działania czy wartości, wedle których mają zostać podjęte decyzje dotyczące ogółu.**

Jedno z kluczowych pytań podczas badań studiów przypadku brzmi: czy interesy grupowe są wyartykułowane na poziomie lokalnym oraz działają w inny sposób niż za sprawą powiązań klientelistycznych, z zasady – niejawnych i niewyartykułowanych. Te drugie pomijają lub instrumentalizują w procesie decyzyjnym procedury gwarantujące przejrzystość podejmowanych decyzji oraz ich reprezentatywność dla społeczności. Dotychczasowe

analizy wskazywały jasno, że właśnie klientelizm jest takim mechanizmem koordynacji działań zbiorowych, w którym ujawniają się interesy grupowe, ale niejawnie i na ogół bez jakiegokolwiek obecności w przestrzeni publicznej.

Badanie grup interesu na poziomie lokalnym jest o tyle trudne, że – jak się okazało w trakcie tego projektu – bez dedykowanych badań jawnych i ukrytych, formalnych i nieformalnych powiązań między instytucjami w konkretnych regionach, właściwie można jedynie znaleźć niejako „poszlaki” oraz zrekonstruować mechanizmy na bazie opisów i doświadczeń respondentów, nie zaś obserwacji samych działań. Nie dziwi więc fakt, że jeśli chodzi o funkcjonowanie grup interesu, materiał zgromadzony podczas badań był najuboższy. Lepiej zatem zarysować pole badawcze aniżeli odwoływać się do kompleksowej i spójnej obserwacji.

Od partycypacji do mobilizacji i grup interesu

Partycypacja jest traktowana w tej analizie jako coś innego aniżeli mobilizacja. Ta pierwsza odbywa się w ramach dostępnych, już sformalizowanych lub uprawomocnionych praktyk, takich jak głosowanie w budżecie obywatelskim, uczestnictwo w inicjatywach sąsiedzkich, podpisywanie petycji, udział w konsultacjach społecznych czy udział mieszkańców w opracowywaniu strategii rozwoju gminy. Większość z nich, jak wspomniałem na początku, ma swoje umocowanie prawne, włącznie z inicjatywami mieszkańców. Te formy okazują się dość popularne, bo dotyczą od połowy do 1/3 mieszkańców gmin, gdy deklarują oni swą lokalną aktywność w minionym roku. Można by więc na tej podstawie powiedzieć, że istnieje rozdźwięk między tym, co wiemy o funkcjonowaniu – popularności i sprawczości tych sformalizowanych mechanizmów partycypacji – a deklaracjami mieszkańców gmin. W tym pierwszym przypadku wiemy, że partycypacja w głosowaniu do budżetów obywatelskich rzadko przekracza 11%; inicjatywy mieszkańców występują jeszcze rzadziej, a w konsultacjach społecznych biorą udział niemal wyłącznie najbardziej zainteresowani – osoby, których ewentualne zmiany (inwestycje, modernizacje etc.) będą najbardziej dotyczyły (Celiński 2011, Lewicki rozdz. 8 [w niniejszym tomie]). Aktywnością, która także ma charakter zinstytucjonalizowany, jest działalność w organizacjach pozarządowych. Udział w niej zadeklarowało około 20% respondentów i respondentek sondażu w naszym badaniu. Większość organizacji, w których działają mieszkańcy, zajmuje się sprawami lokalnymi, choć nie wyłącznie. Można zatem powiedzieć, że ta forma aktywności jest zakorzeniona w lokalnym kontekście. A więc istnieje sieć stowarzyszeniowa, która integruje

i buduje potencjał lokalnej społeczności. Udział w inicjatywach zmierzających do pomocy osobom potrzebującym deklaruje 70% respondentek i respondentów. Ponad 10% mieszkańców deklaruje fakt kandydowania w lokalnych wyborach. Około $\frac{3}{4}$ mieszkańców deklaruje, że wspólnie udało się zorganizować działania mieszkańców gminy w ważnej, lokalnej sprawie czy podjąć wspólne działania. A zatem z tej perspektywy mechanizmy integracji działają, choćby na podstawowym poziomie. Gdy porówna się jednak aktywnych, którzy wzięli udział w rozmaitych formach lokalnej aktywności, z tymi którzy aktywni nie byli, okaże się, że poczucie wpływu na działania gminy, powiatu czy województwa jest właściwie takie samo⁴. I pozostaje ono niemal takie samo bez względu na to, czy kwestia dotyczy jednorazowych inicjatyw czy też stałego zaangażowania w działalność bardziej sformalizowaną (np. organizacji pozarządowych). Jeśli uznać zatem, że szeroko rozumiany wachlarz aktywności w społeczności lokalnej nie daje większego poczucia wpływu, to znaczy, że deklarowane poczucie wpływu w całej populacji jest rodzajem homeostazy – stanu, który jest traktowany jako naturalny. Mieszkańcy nie czują się bezradni, podejmują działania, część z nich – kolektywne, ale nie implikuje to władztwa, poczucia współzarządzania czy po prostu wpływu na działania władzy. Działania kolektywne, nawet jeśli są podejmowane i skuteczne, nie zwiększają odsetka tych, którzy by wskazywali na to, że ich poczucie sprawczości jest wyższe aniżeli tych, którzy byli bierni. W istocie jednak podejmowane działania prowadzone na większą skalę oraz bardziej intensywnie są – sporadyczne. Wśród tych respondentek i respondentów, którzy deklarowali więcej niż dwie aktywności w minionym roku, poczucie wpływu rośnie. Rośnie znacząco, gdy aktywności są związane ze współdziałaniem (a nie ograniczają się do indywidualnego działania). Innymi słowy – im więcej wspólnej aktywności, tym większe poczucie sprawstwa. Wyjątkiem jest tu protest. Uczestnictwo w nim nie przekłada się na inne formy aktywności. To o tyle ważne, że właśnie protest był zidentyfikowany jako ważny czynnik aktywizujący społeczność podczas badań jakościowych w dwóch województwach. Będzie o tym mowa w dalszej części tekstu. Obraz aktywności lokalnej i ewentualnego poczucia wpływu jest więc złożony. Zależy od typu aktywności,

⁴ Zestawiliśmy ze sobą odpowiedzi na pytania o poczucie wpływu mieszkańców na działania gminy, powiatu, województwa, kraju i sąsiedztwa z 11 formami uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności, przede wszystkim tych sformalizowanych (np. głosowanie w budżecie obywatelskim, podpisywanie petycji, udział w sesji rady gminy), ale także mniej sformalizowanych (jak udział w lokalnym pikniku czy dyskusja o lokalnych sprawach; korelacja potwierdzeń wpływu z udziałem była istotna statystycznie, ale niezbyt silna).

praktykowania aktywności (jej częstotliwości), ale jest także związany z tym, kto jest aktywny, gdy spojrzeć na niego/nią przez pryzmat najbardziej powszechnych czynników różnicujących społeczeństwo.

Analiza danych socjodemograficznych wskazuje, że populacji aktywnych nie różnicuje ani sytuacja materialna, ani wykształcenie, a więc te czynniki, które w przypadku choćby wyborów parlamentarnych czy aktywności kulturalnych odgrywają rolę (Cześnik, Miśta, Żerkowska-Balas 2020, Gdula, Kotnarowski, Lewicki 2019). Aktywność w społeczności lokalnej – inaczej niż choćby uczestnictwo w praktykach kulturowych – nie jest związana z różnicami i nierównościami w statusie społecznym. Analiza danych wskazuje także, że praca poza miejscem zamieszkania (a więc dojeżdżanie do pracy i – stereotypowo – traktowanie miejsca zamieszkania jako sypialni) także nie przesądza o stopniu aktywności, podobnie jak wielopokoleniowe zakorzenienie w społeczności lokalnej. Należy jednak podkreślić, że te osoby, które deklarowały największe problemy w sferze materialnej, jednocześnie deklarowały najniższe poczucie sprawstwa i były przekonane o tym, że „władza kieruje się własnym interesem” w największym stopniu. Nierówności ekonomiczne wykluczają zatem społecznie i obywatelsko.

Ocena samorządu jest ambiwalentna, ale raczej dobra: bierze on pod uwagę zdanie mieszkańców, informuje o podejmowanych decyzjach, a przede wszystkim mieszkańcy gmin w większości zgadzają się ze stwierdzeniem, że gmina, w której mieszkają, jest odpowiednio zarządzana. Rządzenie jest raczej dobrze oceniane przez mniej więcej 2/3 mieszkańców. Jednocześnie relatywnie dużo respondentek i respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że „władze lokalne są bardziej skłonne słuchać mieszkańców wyłącznie przed wyborami”. Gdy połączyć to z faktem, że ponad 40% respondentów nie zgadza się ze stwierdzeniem, że „ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy mojego miasta/mojej gminy”, można uznać, że mieszkańcy są świadomi kontekstu politycznego poparcia, którego szuka samorząd podejmując decyzje, oraz mają relatywnie niskie poczucie wpływu na władzę. Interpretują więc działania samorządu jako polityczne. Mieszkańcy gmin wiejskich mają generalnie mniejsze poczucie wpływu, a zwłaszcza responsywności władzy. Takie ustalenie odbiega od intuicji, że właśnie w małych gminach responsywność władz, siła więzi, w tym więzi nieformalnych, oraz przekonanie o wpływie mieszkańców na władzę winny być wyższe. A to z racji na domniemaną wyższą intensywność kontaktów i powiązań mieszkańców (także na poziomie osobistych znajomości) w tego rodzaju gminach. Sondaż pokazał, że nie ma w tej mierze większych różnic regionalnych. Wyjątkiem jest Warszawa, której mieszkańcy deklarują większe

poczucie wpływu na samorządowe decyzje oraz większą responsywność władzy. Niższe wskazania na responsywność są także charakterystyczne dla tych, którzy nie głosowali na obecną władzę, oraz – co zrozumiałe – mają niższe poczucie sprawstwa. Przyjmuję w związku z tym, że jest to manifestacja takiej lokalnej polityczności, w której skuteczność samorządowych władz w zapewnianiu komfortu życia związanego z usługami publicznymi legitymizuje zarówno małe poczucie wpływu, jak i centralizację władzy. To dobre podglebie do zawierania swoistych kontraktów między władzą a mieszkańcami: w zamian za skuteczne rządzenie ośrodki władzy będą skoncentrowane w rękach silnych liderów, biorących odpowiedzialność ze usługi publiczne. Z horyzontu znika jednocześnie perspektywa (pytań o) szans(e) rozwojowe gminy. Wizja pozostaje domeną władzy, i to zcentralizowanej.

Podsumowując, aktywność mieszkańców ma charakter raczej jednostkowy, nie w tym sensie, że nie są podejmowane wspólne inicjatywy, lecz przede wszystkim dlatego, że kolektywne działania mają charakter epizodyczny, „zadaniowy”. Mieszkańcy są w stanie podpisać petycję, zorganizować wspólną inicjatywę, rozmawiają (choć nie tak często) o lokalnych sprawach, zwykle wierząc, że są w stanie podjąć w tej sprawie wspólne działania, ale nie jest to ani oparte na zaufaniu, ani też wzrostu zaufania raczej nie generuje⁵. Podobnie sprawa ma się z poczuciem wpływu; podjęcie wspólnej inicjatywy nie rodzi automatycznie poczucia więzi z innymi, sprawstwa i wysokiej wiary we wspólne działania mieszkańców gminy. Respondenci i respondentki wskazywali raczej na interes grupowy oraz partyjny jako motywację, którymi kierują się (współ)mieszkańcy podejmujący działania, nie zaś na dobro wspólne⁶. Zgodnie z wcześniejszymi badaniami mieszkańcy jako jednostki raczej nie mają poczucia wpływu na władzę. Jednocześnie deklarują wiarę w skuteczność działań kolektywnych, mają z tym związane raczej pozytywne doświadczenia oraz przekonanie, że kolektyw jest w stanie podjąć wspólne działanie. Jak zatem wyjaśnić dystans wobec kolektywnego działania?

Jak się wydaje, kluczem jest tu zrozumienie swoistej konkurencji między bardziej formalnymi, a z pewnością jawnymi działaniami kolektywnymi – a nieformalnymi, zakulisowymi działaniami opartymi na klientelizmie. I tu

⁵ Sprawdziliśmy, na ile przekonanie o możliwości wspólnego działania koreluje z zaufaniem społecznym; okazało się, że zaufanie jest takie samo dla obu grup: przekonanych i nieprzekonanych o kompetencjach kolektywnych społeczności lokalnej.

⁶ Chodzi o odpowiedzi na pytanie: „Co na ogół przeważa w RELACJACH POMIĘDZY LUDŹMI na terenie gminy: nieufność, ostrożność i INTERES PRYWATNY, czy też poczucie solidarności i DBAŁOŚĆ O DOBRO WSPÓLNE?”

warto podkreślić, że badania jakościowe wskazały, że silne więzi lokalne oraz relatywnie stabilna – by nie powiedzieć: zastała – społeczność lokalna jest mocno przywiązana zarówno do stałości układów hierarchicznych, a co za tym idzie do władzy skoncentrowanej w ręku silnego włodarza, jak i do układów horyzontalnych, czyli więzi między mieszkańcami, opartych na silnych, personalnych zależnościach. Zarówno studia przypadków, jak i sondaż wskazują, że kluczem do silnych więzi nie musi być lokalna tożsamość czy lokalne dziedzictwo kulturowe. Tym, co zdaje się najsilniej spajać, jest definicja własnego interesu oraz jego identyfikacja w sposobie działania innych. Siła relacji nieformalnych sprawia, że skłonność do instytucjonalizacji relacji z „nieznajomymi” pozostaje mniejsza aniżeli osadzenie w nieformalnych, spersonalizowanych relacjach. To jednak, czy taki układ będzie trwał, nie jest zależne wyłącznie od jednostkowych motywacji, tudzież skuteczności w osiągnięciu osobistego interesu przez określony ich agregat – układ klientelistyczny, koterię etc. Stąd też proponuję, by tego typu integrację określać modelem „konsolidacji społeczności lokalnej”, w którym jeśli następuje mobilizacja, to raczej ma ona charakter obrony interesów, względnie nieformalnych działań, które zapobiegają naruszeniu lokalnego układu współzależności między mieszkańcami. Społeczność na ogół w takim układzie jest także konsolidowana przez lidera, bardzo często dzierżącego władzę od wielu kadencji. Kiedy mowa o „zabetonowaniu” lokalnej sceny politycznej, to de facto właśnie układ klientelistyczny jest jedną z podstawowych form owego zabetonowania. W związku z tym zasadne wydaje się przyjęcie takiej perspektywy analitycznej, która wiąże indywidualne doświadczenia i deklaracje (zebrane w sondażu) z obserwacjami wrażliwymi na to co nieformalne, relacyjne i kontekstowe, a co tworzy owe „egzogenne procesy”, definiujące nie tylko dynamikę mobilizacji, ale także formowanie i artykulację interesów grupowych. Podsumowując, można powiedzieć, że w tym układzie społeczności lokalne nie są wcale całkowicie „obumarłe”, bierne, lecz wytworzyły własne ekosystemy, własne obiegi informacji, podejmowania decyzji oraz układy między rządzącymi a rządzonymi, choćby poprzez wyraźne podtrzymywanie tej dyktomii. Potwierdzają to wyniki zrealizowanego przez nas sondażu. Choć indywidualne sprawstwo nie jest najniższe, a świadomość potencjału działań kolektywnych – całkiem wysoka, to te dwa wymiary, które miałyby zapewniać aktywizację, czyli wiedza i jednostkowe poczucie sprawstwa, szerszej aktywności nie zapewniają. Struktury aktywizacji nie tyle są zatem martwe, ile obok nich toczy się „życie równoległe” tudzież struktury są wypełniane aktywnością, tylko o innym charakterze i dynamice niż można by się tego spodziewać.

Mobilizacja

Prezentację wyników analiz przeprowadzonych w trakcie badań zacznę od koncentracji na sondażu, a następnie odwołam się do badań jakościowych. W analizie poruszę kolejno najważniejsze aspekty „cyklu mobilizacji” – uwspólniania znaczeń w komunikacji i celu działań, więzi, które pozwalają wytworzyć wspólną identyfikację, a przede wszystkim odnoszą się do struktury społecznej, oraz kwestię skali, tudzież wiążącej się z tym legitymizacji działań.

Gdy spojrzeć na komunikację w społecznościach lokalnych z perspektywy sondażu, okaże się, że 57% respondentek i respondentów deklaruje czytanie o sprawach lokalnych w mediach niezależnych od samorządu i tyle samo – rozmawianie o sprawach lokalnych. Ale gdy chodzi o możliwości nagłośnienia sprawy przez grupę podejmującą działanie, wskaźniki oceny możliwości tego typu działania zbiorowego są najniższe wśród tych, które miałyby oceniać sprawczość społeczności. Tylko 36% zadeklarowała, że inicjatywę, w której respondentka/respondent brała udział, udało się nagłośnić w lokalnych mediach. Bez niezależnych od władzy cyrkulacji informacji oraz szerszych i gęstszych sieci społecznej komunikacji mieszkańcom trudno ustanowić wspólne definicje sytuacji oraz uwspólnić wiedzę i rozpoznanie rzeczywistości. Transformacja komunikacji ku mediom społecznościowym, komunikacji zapośredniczonej nowymi mediami na razie wyraźnie nakłada się na różnice pokoleniowe oraz w stylach życia. Głosy budujące alternatywę – gdy mają wykroczyć poza sąsiedztwo, w którym może funkcjonować komunikacja bezpośrednia, *face to face* – rozpowszechniają się niejako przypadkowo, bez wpisywania się w dotychczasowy dyskurs w danej społeczności. To sprawia, że wraz z logiką komunikacji w niszach artykulacje niezadowolona, innych opinii, oporu stają się raczej krótkotrwałe, oparte o bardzo lokalny kontekst. Tak, jak dynamicznie się pojawiają, tak mogą szybko zniknąć. Uwarunkowania komunikacyjne bardzo silnie wpływają na „cykl życia mobilizacji” – dynamikę procesu. Przypomina ona lot supernowej – mobilizacja pojawia się niespodziewanie, w nie zawsze spodziewanym miejscu, szybko osiąga swą maksymalną skalę, na ogół sąsiedztwa, jest przedmiotem komunikacji między zmobilizowanymi a decydentami i społecznością lokalną, ale relatywnie krótko. A następnie nie widać jej ciągu dalszego.

Gdy idzie o ocenę skuteczności działań mieszkańców przez nich samych, okazuje się, że są one oceniane jako relatywnie skuteczne⁷. Świadczą

⁷ Chodzi tu o odpowiedzi na pytanie: „Jaki skutek przyniosła wspólnie podjęta inicjatywa, w której brał(a) Pan(i) udział”.

o tym odpowiedzi na pytania o wpływ na decyzje samorządu czy zainteresowania sprawą radnych, w których odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak” oscylują powyżej 60%. Wspólne działania mieszkańców umożliwiły integrację społeczności według bez mała $\frac{3}{4}$ respondentek i respondentów. Rzadko wywoływały reakcje negatywne (wrogość) władz. Można zatem powiedzieć, że jeśli już inicjatywa się pojawi, jej efekty są raczej pozytywne. Co więcej, mieszkańcy są przekonani o dość wysokim potencjale lokalnej społeczności do podejmowania wspólnych działań. 73% mieszkańców uważa, że społeczność jest w stanie zorganizować spotkanie w ważnej dla niej kwestii, a 78% – podjąć wspólne działania, np. w grupie sąsiedzkiej lub wokół wspólnych problemów. Towarzyszy temu przekonanie około 60% respondentów, że wspólne działanie osiągnie zamierzony skutek. Choć w tej kwestii należy od razu nadmienić, że o tym, że można skutecznie wpłynąć na decyzję wójta/burmistrza/prezydenta jest przekonanych 47%, odwrotnie zaś – 44% mieszkańców. Temu, co niezwiązane z samym rządzeniem, przypisuje się więc dużo większą sprawczość i skuteczność.

Za wskaźnik mobilizacji przyjęliśmy w sondażu te pytania i zawarte w nich stwierdzenia, które mówiły o wspólnej, własnej inicjatywie, podjętym wspólnym działaniu, które nie wpisywało się w formalne procedury bądź istniejące już nawyki. Tego typu działania są zdecydowanie mniej popularne, bo deklaruje w nich udział około 10% respondentów i respondentek. Ten obraz form aktywności, ich skuteczności oraz oceny działań społeczności lokalnej niezwykle kontrastuje z deklarowanymi przekonaniem – postrzeganiem aktywności lokalnej społeczności. Dwie trzecie jej przedstawicieli i przedstawicieli jest przekonana, że „większość mieszkańców jest bierna” oraz „nigdy się nie angażuje” w lokalne sprawy (ta druga kategoria jest zdecydowanie rzadziej wskazywana). Społeczność lokalna jawi się jako całkiem sprawcza i zorganizowana, gdy działa, ale jednocześnie jej przedstawiciele nie wierzą w zaangażowanie swych współmieszkańców lub z jakichś względów go nie dostrzegają. Przynajmniej na poziomie postrzegania dominuje nieufność i przekonanie o tym, że relacje między mieszkańcami są przez nich samych instrumentalizowane.

Jak zaznaczyłem już w części dotyczącej pojęć i stanu badań, procesowi mobilizacji sprzyja zbiorowa identyfikacja celu, a stopniowo także tożsamość grupowa. W przypadku definicji celu aktywności, paradoksalnie widać całkiem duży, przynajmniej deklarowany w badaniach sondażowych, potencjał do kolektywnego działania. Potwierdzają to wnioski z badań jakościowych; dynamika większości mobilizacji jest oparta na identyfikacji wspólnego problemu. Tymczasem na poziomie indywidualnego (subiektywnego) rozumienia

świata, przekonania blokują identyfikację wspólnej tożsamości oraz otwarcie na zaufanie. Powyższe dane, pokazujące niskie zaufanie i raczej pesymistyczny obraz tego, w jaki sposób mieszkańcy gmin widzą się nawzajem, skłaniają do stwierdzenia, że jedną z ważniejszych przeszkód w mobilizacji jest owo pesymistyczne przekonanie na temat „nieznajomych”, z którymi – mówiąc kolokwialnie – (nie) ma się po drodze. Moment tworzenia wspólnej identyfikacji, wspólnych znaczeń, które pozwalają przekroczyć niewiarę w efekty czy własne, indywidualne interesy jest bardzo odległy. **W krótkiej perspektywie działanie kolektywne wydaje się możliwe, w dłuższej – brakuje mu głębszego, symbolicznego i normatywnego osadzenia.** Aby zrozumieć tę kwestię, zajmę się relacjami oraz ich strukturą w grupach i wewnątrz społeczności lokalnej.

Wyjaśnienia, które można odnieść do części gmin, dostarcza nam teza Dariusza Wojakowskiego o „wieloaspektowej transformacji więzi”, która co prawda została odniesiona do badań na Podkarpaciu, ale jest w dużej mierze zbieżna z tezą autora tego rozdziału o „partycypującej społeczności”. Większość społeczności lokalnych w Polsce podlega transformacji, które mają wymiar demograficzny, mobilnościowy oraz strukturalny – związany ze zmianami infrastruktury oraz formalnych instytucji. Na skutek migracji zmienia się kompozycja społeczna gmin; pojawiają się „nowo przybyli”. Na ogół zbiega to się z postępującym już od co najmniej 25 lat starzeniem się populacji społeczności lokalnych⁸, a od około pięciu lat – z (i)migracjami na tereny miejskie i podmiejskie. Ta kompozycja tworzy nowy układ społeczny; nowo przybyli mają inne style życia, inaczej się komunikują. Więzy tworzone między nimi oraz ze społecznością lokalną coraz częściej oparte są nie tylko na identyfikacji terytorialnej (np. sąsiedztwa, wspólnych znajomości, pokrewieństw), ale także na bazie wspólnych zainteresowań oraz kodów kulturowych, czego najlepszą egzemplifikacją jest „kariera” aktywności sportowej oraz poszukiwanie oferty zajęć i spędzania czasu wolnego z dziećmi. Wytwarzają one bazowe rozpoznanie podobieństwa grupowego. Na jego bazie ma szansę wytworzyć się tożsamość grupowa oraz wspólne znaczenia potrzebne do mobilizacji. Wojakowski wskazuje, że w Podkarpaciu ważna była infrastruktura komunikacyjna – komunikacja za sprawą mediów społecznościowych (przede wszystkim – Facebooka⁹). To właśnie

⁸ Nieco inaczej pod tym względem wygląda sytuacja na Pomorzu, które – w kontraście do większości województw – cechuje się przyrostem demograficznym i osiedleniami młodych rodzin. Efekt ten jednak jest bardzo mocno zdeterminowany geograficznie – za sprawą metropolitalnej strefy Trójmiasta oraz rozciągającej się strefy MOF.

⁹ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że badaczom, zarówno w badaniach jakościowych, jak i typu *desk research*, dostępne są komunikacje w systemie półotwartym – a więc poprzez

za pomocą Facebooka organizowane były niektóre inicjatywy społeczne (jak np. sprzątanie parku, pomoc uchodźcom i uchodźczyniom z Ukrainy, część protestów przeciw inwestycjom, a w pomorskim z kolei – komunikacja sygnalistów). Nowe relacje oraz nowa komunikacja sprawiają, że pojawiają się ad hoc nowe grupy, często o charakterze zadaniowym. Można jednak się spodziewać, że nawarstwiająca się komunikacja wydarzeniowa będzie budowała w dłuższej perspektywie imaginaria grup. Mobilizacja do wydarzeń w tym układzie i biorąc pod uwagę ten typ więzi, byłaby podglebieniem do wytwarzania grup interesu oraz aktywizacji społecznej. Na razie jednak mamy do czynienia z relacjami, które mają charakter nietrwały i epizodyczny. I dotyczy to tych społeczności, w których zauważalne są ramujące procesy – migracji, obrony własnych interesów, mobilizujące do działania grupowego. Inaczej jednak wygląda kwestia wiary w kolektywne działania w społecznościach, w których nie są tak obecne transformacje więzi. Wówczas wyjaśnieniem zdaje się być antagonistyczna natura relacji horyzontalnych w społecznościach opartych na klientelizmie. Ci, którzy nie mają dostępu do ośrodka decyzyjnego, tych, którzy taki dostęp mają, traktują jako konkurencję czy wręcz – wroga. W tego typu społecznościach częściej pojawiają się protesty o charakterze NIMBY, w których protestujący właściwie nie szukają legitymizacji dobrem ogółu, lecz przede wszystkim odwołują się do indywidualnej perspektywy.

Warto zatrzymać się na kwestii protestu, bo jego „temperatura” emocjonalna, intensywność i symbolika zdają się sprzyjać zaangażowaniu. Tymczasem badania jakościowe wskazały, że nie budując szerszych sojuszy, grupy protestujących mogą być izolowane przez władze gminy i ignorowane. Prowadzi to do frustracji protestujących. Ale ponieważ nie mają oni szerszej legitymizacji, protest kończy się frustracją i poczuciem bezsilności. Tego typu dynamika występowała w obu badanych regionach. Pojawiała się przy okazji inwestycji powiatowych lub krajowych. W swej analizie Wojakowski wskazuje, że ów brak legitymizacji interesem ogólnym i skupienie się na wąsko rozumianym terytorium oraz wąsko rozumianym interesie nie pozwala na stworzenie atrakcyjnego spektaklu – narracji o relacji między mieszkańcami a władzą, która by stanowiła konkurencję wobec spektaklu skutecznej, zorganizowanej i technokratycznej władzy włodarza, odpowiadającego na potrzeby mieszkańców.

algorytmizowane profile, grupy z ograniczonym dostępem etc. Niedostępne zaś są takie media społecznościowe, jak grupy na WhatsApp czy Messengerze, zamknięte grupy na Facebooku etc. Badacze tego nie widzą, nie mają dostępu, respondenci i respondenci zaś nie odwołują się do tej komunikacji, choć czasem informują, że taka komunikacja istnieje.

W związku z powyższym jaśniejsza staje się kwestia skali w działaniach mobilizacyjnych. Badania jakościowe wskazały, że działającym bardzo rzadko udaje się przekroczyć skalę najbardziej lokalną, związaną z wąsko rozumianym terytorium, wówczas, gdy mamy do czynienia z oddolnymi inicjatywami. Wąski zakres sprawczości manifestuje się w dwóch wymiarach. Po pierwsze – w wymiarze legitymizacji działań, po drugie – w braku budowania porozumienia i sojuszy na skalę powiatu czy regionu. To drugie dotyczy takich kwestii, które są istotne przede wszystkim lokalnie (sąsiedztwo, miejscowość, gmina), ale wymagają współpracy szerszej, zarówno od strony mieszkańców, jak i samorządu (kwestia odwołań od decyzji organów gminy do wyższej instancji jest tu pewnie najważniejszym tego wymiarem). Legitymizacja działań, które obserwowali badacze i badaczki, rzadko wykraczała poza uzasadnienie oparte na własnym interesie (np. potrzebie, oczekiwaniu wobec władzy etc.). Bywało to uderzające, jak wówczas, gdy w ramach referendum i zabiegów o połączenie miejscowości (dołączenie nowych) w jedną gminę mieszkańcy nie budowali sojuszy między miejscowościami, czasem byli za połączeniem, a czasem – przeciw. Miejscowości żyły raczej w dwóch światach, w których każda społeczność miała antagonistę lub swoje niesprzyjające otoczenie. Ze względu na rozmytą definicję antagonisty (o czym będzie mowa poniżej) grupy takie nie były w stanie stworzyć przekazu legitymizującego w perspektywie szerszej niż własne podwórko. W mniejszej skali podobnie rzecz się ma z protestami; rzadko kiedy te, które pojawiają się w sąsiedztwach, były komunikowane szerzej, wraz z propozycją wspólnych wartości czy celów. Można więc powiedzieć, że **istnieje najbardziej bazowa forma mobilizacji w społecznościach lokalnych, oparta na identyfikacji terytorialnej, definicji zagrożenia własnych interesów, a związku z tym – mająca charakter partykularny. Jej głównym wymiarem na ogół jest przebieg relacji z urzędem gminy, a nie tylko z inwestorem lub ze stroną, która zmierza do zmiany status quo. Mobilizacja mieszkańców służy przede wszystkim obronie status quo.**

Nieco inaczej miała się sprawa mobilizacji „odgórnych”, pojawiających się na poziomie krajowym i spływających do społeczności lokalnych. W tym aspekcie widać, jak ważne są inicjatywy i organizacje pozarządowe, które albo są już zsieciovane (przynajmniej komunikacyjnie) z podobnymi podmiotami, albo mają uwspólnione uniwersum znaczeniowe. Tym ostatnim mogą być wspólne zainteresowania, pasje czy aktywności (tzw. praktyki kulturowe), wspólne identyfikacje czy podzielane symbolicznie terytorium (np. dzielnica, sąsiedztwo). Wówczas ogólnopolskie inicjatywy i mobilizacje trafiają na bardziej zorganizowany i rozpoznany grunt. W innym przypadku, umownie – „na

pustyni” – czyli w miejscu, w którym więzi lokalne są słabe, organizacje pozarządowe zaś pozostają skupione na poziomie lokalnym (a nawet sąsiedzkim), kluczowe znaczenie zyskuje lider, jego aktywność i społeczne kompetencje (np. do budowania sojuszy, nagłaśniania sprawy). Wówczas jednak także mobilizacja nie rokuje na przyszłość, bo inicjatywę i główny ciężar organizacji oraz działania przejmują lider/ka. Ciężar, jaki się z tym wiąże, często doprowadza do „wypalenia” – przeciążenia obowiązkami i wysiłkiem, które nie wiążą się z ekwiwalentną gratyfikacją (niekoniecznie wyłącznie finansową). Urzędy jako adresaci roszczeń i oczekiwań bardzo często przyjmują strategię „przeczekania”, jeśli to możliwe, bądź ignorowania postulatów przy zachowaniu pozorów wypełniania procedur. Tak dzieje się z konsultacjami (np. planów miejscowych), organizowanymi i komunikowanymi tak, by najbardziej zainteresowanym zostawić bardzo mało czasu na zgłaszanie postulatów, na obecność na sesjach rady gminy czy podczas innych, publicznych elementów procesu decyzyjnego. Terminy na ogół są dochowywane, ale tak organizowane, by pozostawiać bardzo mało miejsca na komunikację wokół procesu decyzyjnego (Celiński, Frączak, Herbst 2011, Lorek 2016, Piróg 2019). Powinno to skłaniać mobilizujących się do poszerzania skali, zwiększania swego potencjału wpływu, ale tak się nie dzieje. Wizerunek polityki jako sfery „nieczystej”, nawet jeśli to dotyczy samorządu, jest na tyle silny, że przy niskim zaufaniu do nieznanomych szanse na poszerzenie skali są niewielkie. A więc można powiedzieć, że „cykl życia” mobilizacji, która nie wiąże skali działania oraz legitymizacji, jest krótki. Grupa zabiega o obronę własnego interesu, czasem jej się to udaje, ale na ogół – traktowana jako raczej wąska grupa interesu – jest ignorowana przez władze.

Dynamika mobilizacji zmienia się jednak pod wpływem dwóch zasadniczych czynników:

- » pojawienia się lidera-kontestatora oraz
- » gdy pojawia się szczelina – rozszczelnia się lokalny układ polityczny. To drugie na ogół następuje na skutek błędów władzy (lidera politycznego), a nie aktywności i skuteczności opozycji.

Pojawienie się lidera jest o tyle trudne, że lider ruchów mobilizacyjnych na ogół musi się skonfrontować z wrogością urzędu gminy oraz próbami jego izolacji (jako jednostki, która zabiega o własny interes). Ten rys działalności protestujących oraz opozycyjnych – jeszcze niekoniecznie polityków – pojawił się wyraźnie w analizach studiów przypadku. Tymczasem „lider-kontestator”, o którym piszą Pobłocki oraz Domaradzka, nabiera wtedy władzy i sprawczości, kiedy udaje mu się rozszerzyć siatkę relacji zmobilizowanych ze społecznością lokalną (Domaradzka 2021, Pobłocki 2021). Jedną z możliwości

jest nagłośnienie sprawy w mediach lokalnych, drugą – podział zadań wśród zmobilizowanych. Jak zostało to już wspomniane, „zabetonowanie sceny politycznej” wiąże się ze stłumieniem lokalnych mediów. Dlatego nową perspektywą jest sieciowanie się społeczności lokalnej w mediach społecznościowych. Jak łatwo się domyśleć, to sieciowanie jest także determinowane choćby wiekiem oraz dostępem do technologii i kompetencjami cyfrowymi. Deklaracje mieszkańców gmin wskazują jednak, że poszukiwanie informacji o sprawach lokalnych nie jest praktyką niszową. Daleko jednak od sytuacji, w której to media społecznościowe czy szerzej – sieciowa komunikacja cyfrowa – całkowicie zastępują „stare media” oraz rozmowy sąsiadów. Przeglądanie stron internetowych urzędu gminy czy mediów społecznościowych władz nie zdarza się w ogóle 1/3 mieszkańców, choć z drugiej strony – także 1/3 robi to często lub bardzo często. Nie implikuje to jednak dyskusji o sprawach lokalnych w mediach społecznościowych, bo tylko ok. 12% mieszkańców miała ku temu okazję w ostatnim kwartale (przed realizacją badania). Bardziej (inter)aktywne formy kontroli władzy czy wpływu mieszkańców – takie jak rozmowa z radnymi, uczestnictwo w spotkaniu z przedstawicielem samorządowej władzy czy dyskusje na forach internetowych o kwestiach lokalnych – dotyczą około 10% mieszkańców i mieszanek. A zatem jak dotąd skala komunikacji lokalnej, a w konsekwencji potencjał rozszerzania skali mobilizacji jest relatywnie niewielki i zróżnicowany geograficznie oraz społecznie. Łatwiej wytworzyć logikę skali w społecznościach miejskich czy podmiejskich, w których trwa transformacja więzi.

Horyzont tożsamości zbiorowej, a także działania i oddziaływania lokalnej społeczności są raczej niewielkie; to jedna miejscowość, czasem parę, ale rzadko – cała gmina czy powiat. „Wąskość terytorialna” – jak określa to zjawisko Dariusz Wojakowski, autor raportu o regionie podkarpackim [w niniejszym tomie] – sprawia, że trudno mówić o przechodzeniu ewentualnych impulsów mobilizacyjnych między różnymi skalami: od sąsiedzkiej do lokalnej czy regionalnej. Powiązania między skalami są o tyle ważne, że to wówczas – jak argumentuje Pobłocki – możliwe są zarówno sojusze między różnymi grupami czy przepływy wiedzy, która może lepiej legitymizować interes grupowy zmobilizowanych, jednocześnie skłaniając ich do dostrzeżenia niepartykularnego wymiaru działań. Sojusze możliwe są wówczas, gdy różnym grupom, organizacjom bądź społecznościom udaje się dostrzec wspólne platformy znaczeniowe. Bywają nimi identyfikacje wspólnych antagonistów, a czasem obrona wspólnych zasobów. Tego typu platformy powstają raczej wówczas, gdy granice lokalnych społeczności są „porowate” (Lewicki 2019) – przepuszczają nowych, związane są z migracjami bądź też powrotami

„osiadłych”. Przeprowadzone badania wskazują, że takie sojusze i „przeskoki między skalami” są rzadkie.

Grupy interesu

Analizę funkcjonowania grup interesu zacznę od bardziej sformalizowanych instytucji, w których wyrażane są i organizowane interesy grupowe, a następnie przyjrę się innym ich formom. Zwrócę uwagę także na protesty oraz układy klientelistyczne jako formy instytucjonalizacji grup interesu, które pojawiły się podczas badań studiów przypadku i zdają się odpowiadać na pytania wynikające z analizy sondażu.

Dialog obywatelski, konsultacje – formalne „punkty nacisku”

Dotychczasowe badania wskazały, jak bardzo dialog obywatelski był instrumentalizowany przez władze oraz jak rzadko udawało się organizacjom pozarządowym stworzyć „instytucjonalny punkt nacisku”¹⁰, w którym udałoby się współpracować na rzecz postulatów dotyczących samorządu (Knoke 2000, Stempień 2009, Piróg 2019). Postulatów, które miałyby charakter projekcyjny – zmierzały do zmiany istniejącego porządku, a nie jego korekty. Rady dialogu społecznego to jedna z inicjatyw, którą można by określić mianem „martwej struktury” (Furdzik 2018, Misztal 2020). Badania w studiach przypadku właściwie potwierdzają te obserwacje. Przyczynami słabości dialogu obywatelskiego jest przede wszystkim podporządkowanie organizacji poprzez względny monopol urzędów gmin na zasoby potrzebne do ich działalności, brak silnej reprezentacji organizacji wobec władz, na ogół – słaba ich krytyka ze strony organizacji. W części przypadków podczas badań jakościowych widać było wyraźnie, że monopol zasobów potrzebnych do działania dzierzony przez urząd gminy właściwie implikował lojalizację i podporządkowanie trzeciego sektora. Rozdrobnienie organizacji i brak wspólnych platform oraz mechanizmów wypracowywania wspólnej agendy sprawił, że organizacje są sprowadzone do roli usługowej bądź organizacji „obsługujących” niszowe środowiska. Wyjątkiem są tu organizacje seniorów, które szczególnie w gminach

¹⁰ „Zinstytucjonalizowane punkty nacisku” (*Institutional pressure points*) czy też interfejsy, w których publiczne zasoby i publiczna dyskusja spotykają się z roszczeniami i interesami grupowymi (Knoke 2000: 2148–2150) – punkty węzłowe, w których pojawiają się wyartykułowane roszczenia (interesy), np. konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego, konsultacje regulacji, sesje rad samorządu, ciała nadzorujące lub opiniujące etc.

miejskich zorganizowane były w rady seniorów bądź sieć organizacji potrafiących sformułować oczekiwania wobec samorządu. Oczekiwania te jednak są na ogół ograniczone do potrzeb seniorów oraz relatywnie łatwe do zaspokojenia; organizacje senioralne oczekują przestrzeni, dość standardowych form integracji oraz zapewnienia infrastruktury dostosowanej do ich wieku. W tym sensie są relatywnie skuteczną grupą interesu, wykorzystującą istniejącą infrastrukturę instytucjonalną. Kontrastuje to z (samo)organizacją grup młodzieżowych, która występuje rzadko, a impulsem do niej jest niejednokrotnie inicjatywa władarza powołującego radę młodzieży. To działania fasadowe, które mają legitymizować władzę, lecz rzadko włączają wybrane grupy w proces konsultacyjny czy też decyzyjny. Właściwie tylko w większych ośrodkach miejskich pojawia się jeszcze jedna grupa, reprezentowana w sposób zorganizowany i częściej pełniąca charakter doradczy – to przedsiębiorcy. Przykład jednego z miast Pomorza wskazuje jednak, że nawet przy podmiotowym traktowaniu rady przez włodarzy rzadko (w tym przypadku – parę razy na przestrzeni dwóch kadencji) podejmują oni własne inicjatywy, które miałyby prowadzić do sformułowania postulatów. Brakuje zasobów – rady nie mogą niezależnie od urzędu gminy np. zamawiać ekspertyz i opracowań, tworzyć diagnoz, które by wskazywały na skalę ich potrzeb bądź wyzwanie rozwojowe dla gospodarki. Nie trafiliśmy w trakcie badań na inicjatywy przedsiębiorców, które – przyjmując horyzont raczej własnych interesów, np. związanych z inwestycjami (pozyskiwaniem i zbrojeniem terenów, uzyskiwaniem pozwoleń, szczególnie w zakresie środowiskowym) – wykraczałyby poza indywidualne postulaty, integrowałyby przedsiębiorców w quasi-formalne grupy. Istnieją instytucje umożliwiające koordynację w specjalnych strefach ekonomicznych, instytucje dialogu społecznego (wojewódzkie), ale (samo)organizacja stron rynku pracy właściwie straciła rację bytu na poziomie lokalnym. Wyjątkiem byłyby tu niektóre regiony, jak badany przed laty przez Kaję Gadowską Śląsk (Gadowska 2002).

Podczas badań w regionach wątek dialogu obywatelskiego był poruszany podczas wywiadów z przedstawicielami mieszkańców oraz samorządu. Wśród tych pierwszych kwestia ta bywała żywotna tylko wówczas, gdy mowa była o lokalnym proteście. Wybuchł on albo z powodu fasadowości konsultacji albo dlatego, że pomimo konsultacji i opinii mieszkańców urząd gminy podjął decyzje wbrew opiniom przynajmniej części mieszkank i mieszkańców. Badania w regionach prowokują do stwierdzenia, że istniejące ciała konsultacyjne, działające przy urzędach prezydentów czy burmistrzów, często mają charakter fasadowy w tym sensie, że ich aktywność pojawia się raczej na początku kadencji, a następnie maleje, a przede wszystkim rzadko

kiedy wiąże się z własną inicjatywą, a nie z wypełnianiem zadań, jak np. opiniowanie obszarowych programów czy uchwał. Ich rzeczywista aktywność niejednokrotnie kończy się w pierwszym roku kadencji nowego samorządu. Bywają one jednak ważniejsze i de facto upodmiotowione w tych większych gminach, w których mamy do czynienia z „wizjonerskim” typem przywódcy, budującym szersze poparcie za sprawą dialogu z mieszkańcami (Schmitter 2002, Getimis Hlepas 2006). Co istotne, współcześni liderzy coraz częściej starają się bezpośrednio komunikować z mieszkańcami, budują relację opartą na wizerunku dostępności i bliskości. Przy wizjonerskim stylu przywództwa, nawet jeśli ze znikomym wpływem na proces decyzyjny, rady przedsiębiorców, seniorów, młodych czy niepełnosprawnych stają się platformami dla samych organizacji po to, by mogły one uwspólniać swoje diagnozy i budować znaczenia oraz postulaty jednoczące całą grupę społeczną. Widać więc, że sama instytucja rad ma ważny „efekt uboczny” – staje się potencjalną „platformą instytucjonalnego nacisku”, o której była mowa na początku analizy. Na razie jednak trudno było zauważyć uformowanie wokół rad grup interesu, które by miały wyraźną agendę i legitymizowałyby ją interesem ogółu. Bywają wyjątki, ale raczej wynikające z osłabionej władzy i kontroli włodarza, tudzież ze specyficznego momentu w lokalnej polityce, w którym lider szuka szerszej legitymizacji. To właśnie sytuacje sprzyjające szczelinowaniu. A więc można powiedzieć, że te oficjalne platformy nie przyczyniają się bezpośrednio do formowania grup interesu bądź włączania ich w lokalną politykę. Nie spotkałiśmy także przypadku, gdy rady samodzielnie przygotowują wyraźną agendę, promowaną wśród radnych. Podobny charakter mają na ogół relacje samorządów z organizacjami samorządowymi. W przypadku tego samego stylu przywództwa organizacje mają przestrzeń i warunki do budowania wspólnej agendy oraz uczestnictwa w tworzeniu programów współpracy urzędu z organizacjami. Są one po prostu upodmiotowione, zachowują autonomię nie tylko na poziomie źródeł finansowania, ale także budowania „branżowych” relacji. Zdecydowanie sprzyja to zarówno zmniejszeniu rywalizacji między tego typu podmiotami oraz pozwala na stworzenie potencjalnego punktu nacisku. Jednocześnie jednak ciała zajmujące się budowaniem relacji z urzędem dalekie są od opiniowania i krytyki podejmowanych decyzji. Przykłady większych miast w obu badanych regionach pozwalają zobaczyć, jak przy innym stylu przywództwa, opartym na kontroli i centralizacji, organizacje de facto rywalizują ze sobą przynajmniej do czasu, gdy te najbardziej sprofesjonalizowane nie rozpoznają wspólnych zagrożeń oraz niesprawiedliwości (np. w dystrybucji gminnych zasobów) i zdecydują się na podjęcie jawnego, wspólnego dialogu z liderem. Mówiąc krótko, jeśli uznać organizacje pozarządowe

za grupę interesu, a przynajmniej – nacisku, to wówczas okaże się, że nasze badania identyfikują taką aktywność tylko w określonych warunkach. Co jednak istotne, parę studiów przypadku pozwoliło dostrzec pozytywne efekty profesjonalizacji organizacji pozarządowych. Ten proces, de facto ogólnopolski jak można sądzić, w przypadku niektórych społeczności lokalnych sprawia, że organizacje stają się rzeczywistymi właścicielami (a raczej – zarządzającymi) określonych przestrzeni (budynków, placów), inicjatyw (jak np. niektóre aspekty rewitalizacji) czy zasobów (jak np. opieka nad zwierzętami czy przyrodą bądź też – aspektami dziedzictwa kulturowego). W ten sposób przy arbitralnej władzy urzędu gminy ich funkcjonowanie jest niestabilne i nieprzewidywalne. Dlatego też dojrzewają one do tworzenia kontrapunktu dla władzy – reprezentacji środowiskowej, która by formułowała postulaty wobec władzy, a przede wszystkim umożliwia krytykę bez ryzyka stygmatyzacji ze strony włodarza, a w konsekwencji – odizolowania. Podsumowując, można stwierdzić, że w dialogu obywatelskim nie wyłaniają się grupy interesu, a jedynie w specyficznych uwarunkowaniach dochodzi do tworzenia wspólnej agendy grup obywateli, zjednoczonych krótkotrwałymi, wspólnymi, funkcjonalnymi agendami bądź wspólną identyfikacją.

Protesty

Jak zostało to już nadmienione we wstępie, badania w regionach skłoniły nas do tezy, że ważnym „zapłonem” dla mobilizacji jest protest. Ujawnia na ogół grupę interesu lub sprzyja jej formowaniu. O ile w przypadku analizy mobilizacji ważna była koncentracja na „cyklu mobilizacji” i znaczeniu dynamiki protestu, o tyle w przypadku analizy grup interesu kluczowe zdaje się to, czy protest wyłoni kolektyw ze zidentyfikowanym celem i zasobami. Albo czy na bazie wcześniejszej tożsamości pozwoli na krystalizację wspólnych celów i znaczeń bądź pozwoli „zagregować” indywidualne emocje oraz znaczenia tak, by stworzyły tożsamość grupową. Niewątpliwie kluczowe w związku z tym jest to, na ile protestujący są w stanie zbudować swoją identyfikację poprzez opozycję – poprzez antagonizm. Choć protest jest niemal zawsze „przeciw”, zebrane dane pokazują, że często antagonizm jest rozmyty. I to potwierdzają także inne analizy (Głogowska et al. 2013). Często się zdarza, że naprzeciw grupy mieszkańców występuje inwestor lub instytucja, która jest zainteresowana zmianą lub ugruntowaniem swojego indywidualnego interesu, a urząd gminy pełni funkcję ambiwalentną. Ambiwalencja wynika z tego, że formalnie urząd powinien niejako pośredniczyć w negocjacjach, uzgadniać przeciwstawne opinie czy perspektywy. Ale w praktyce urząd bardziej

lub mniej otwarcie wskazuje na stronę, która jest w sporze z mieszkańcami. Mieszkańcy relatywnie rzadko identyfikują urzędy jako wroga, w sensie nie tylko praktycznym, ale także symbolicznym, który by jednoczył protestujących. Jeśli urząd występował w roli antagonisty, wśród badanych przez nas gmin to raczej chodziło o inną skalę – o starostwo powiatowe. Rozmycie antagonizmu utrudnia definicję wspólnej tożsamości i norm, do których grupa mogłaby się odwołać (np. niesprawiedliwej władzy, „pazernego inwestora” etc.). Tym samym utrudnione jest zbudowanie tożsamości grupy protestujących oraz wykształcenie wyraźnej agendy, która wykraczałaby poza niezgodę, a odwoływałaby do spójnych i normatywnie osadzonych argumentów.

Po drugie, analiza badań własnych pozwala stwierdzić, że protest może być skuteczniejszy, gdy oparty jest na nowych relacjach, nowych sojuszach między przedstawicielami rozmaitych grup w społeczności. Nie chodzi tu wyłącznie o liczebność protestujących, o skalę protestu. Na ogół chodzi tu konkretnie o „osiadłych” i „nowo przybyłych”, ale może także o przedstawicieli rozmaitych środowisk, sąsiedztw. Taka integracja wokół jakiejś kwestii może wymagać „instytucjonalnego punktu nacisku”. Szczególnie badania w Podkarpackiem pokazały, jak ważną rolę odgrywają wówczas stowarzyszenia, a przede wszystkim – ich bazowa infrastruktura, jak np. miejsce spotkań, niezależne od lokalnej władzy. Punktami nacisku stawały się w badanych przypadkach siedziby OSP czy stowarzyszeń. Dariusz Wojakowski [w niniejszym tomie] zwraca uwagę, że coraz ważniejsze stają się także media społecznościowe – przede wszystkim Facebook, jako wirtualne, instytucjonalne punkty nacisku – platformy ekspresji nie tylko sprzeciwu, ale także budowania emocji. Oba aspekty, są istotne w mobilizacji i formowaniu grupy. Można tu mówić zatem o organizacji zasobów, o endogennych procesach, ale warto zwrócić uwagę, że zasobem jest to, co pozwala stworzyć sieć relacji.

Przynajmniej równie ważnym czynnikiem jest wyłonienie się lidera/ liderki protestu bądź grupy liderów. Przy rozwoju protestu następuje proces instytucjonalizacji – podziału zadań wśród jego uczestników. Stało się to szczególnie bardziej prawdopodobne w tych społecznościach, w których pojawili się „nowo przybyli”, często posiadający lepsze przygotowanie formalne do sporów, w których pojawia się sektor publiczny czy samorząd. Nowo przybyli często mają także zróżnicowane kompetencje i nie są uwikłani w lokalne zależności nieformalne. O ile zidentyfikują własny interes oraz emocjonalne powiązania z pozostałymi (choćby przez wspólny styl życia czy wspólną, lokalną tożsamość), o tyle będą skłonni uczestniczyć w protestach, ale przede wszystkim – w budowaniu instytucji oraz agendy, konkurencyjnych wobec władzy. Wydaje się, że samo pojawienie się nowych mieszkańców na

protestach lokalnych nie gwarantuje ich zaangażowania, co dobitnie pokazał sondaż. Jeśli jednak protest umożliwia stworzenie własnego punktu nacisku, często także w wymiarze materialnym – określonego miejsca (lokalu) – to wówczas możliwe staje się integrowanie mieszkańców wokół wspólnej sprawy.

Klientelizm

Porządkując stan badań nad klientelizmem, zaproponowałem dwie zasadnicze formy tego zjawiska. Jedna z nich polega na utrzymywaniu stabilnego układu, w którym samorząd jest raczej od wykonywania planu minimum, względnie – inwestycji i zmian, które bezsprzecznie są potrzebne lub powszechnie wykonywane także w innych gminach. To scenariusz stagnacji. Drugi typ klientelizmu wiąże z tzw. koalicjami wzrostu; mianem tym badacze (Logan Molotch 2007) określają powstające lokalnie koalicje rozmaitych aktorów, skupionych wokół urzędu gminy (jednostki terytorialnej), organizującej większą inwestycję, finansowaną przynajmniej częściowo ze środków publicznych. Koalicje wzrostu składają się z aktorów rozmaitej proveniencji – to nie tylko przedsiębiorcy obsługujący publiczną inwestycję, ale często także organizacje, które w zmianie dostrzegają szansę na zyskanie zasobów. To często także grupy mieszkańców zainteresowane korzyściami z inwestycji. Ważne jest, że koalicja wzrostu, bazując na tym, co publiczne i co ma wartość użytkową (jak np. symboliczna wartość dużych imprez sportowych, pragnienie prestiżowych obiektów, dotychczasowe praktyki mieszkańców, takie jak spędzanie czasu w parkach), generuje wartość wymienną – utowarowia to, co do tej pory było publiczne (*common*), czasem dostarcza usługę bądź też buduje obiekt, który ma pełnić funkcje publiczne, ale de facto chodzi o sam proces inwestowania, organizacji kapitału, a następnie tego, kto z inwestycji generuje zysk (Trutkowski 2016). Jednym z najbardziej spektakularnych przykładów koalicji wzrostu były w Polsce organizacje dużych imprez sportowych, na rzecz których inwestowano gigantyczne środki publiczne, bez opracowania jasnego planu, jak inwestycje przełożą się na długotrwały komfort życia mieszkańców.

Skala oraz charakter badań jakościowych nie pozwalały na głębszą diagnozę ewentualnych lokalnych układów klientelistycznych. Mogliśmy bazować na opiniach respondentów oraz zebranych danych. Na podstawie analiz proponuję, by mówić o dwóch typach klientelizmu. Pierwszy z nich, klientelizm stagnacji, funkcjonuje w gminach raczej mniejszych, wiejskich, o relatywnie stałej populacji mieszkańców. Jego cechą charakterystyczną jest bardzo silna pozycja włodarza – zarówno politycznie, jak i społecznie – jako osoby, która kontroluje lokalne zasoby. „Dojścia” do włodarza są traktowane jako kluczowy

zasób. Nieformalne relacje wyłaniają bezwiednie grupę osób – popleczników włodarza – które, nawet jeśli pełnią funkcje publiczne, to przede wszystkim zajmują określoną pozycję w grupie, znaną i legitymizowaną wyłącznie przez wtajemniczonych. W tego typu układzie bardzo trudno o pojawienie się innych grup (interesu), bo po pierwsze, logika rządzenia włodarza oparta jest na skutecznej diagnozie relatywnie partykularnych potrzeb i ich zaspokajania lub ignorowania, w zależności od pozycji mieszkańców w społeczności, po drugie pod kuratelą włodarza znajdują się obiegi informacji. Opozycja nie ma zasobów, a przede wszystkim – krytyka nie ma zbyt wielu możliwości, by zaistnieć w skali pozwalającej jednostkom-mieszkańcom „się policzyć”.

Drugi typ klientelizmu zidentyfikowaliśmy podczas badań raczej w gminach miejskich. Koalicje wzrostu to nic innego, jak grupa interesu: grupa legitymizowana przez cele lub zasoby publiczne, która realizując swój partykularny interes, jednocześnie legitymizuje go publicznymi potrzebami oraz etykietą działań prorozwojowych. W jednym z badanych miast powstały w ostatnich latach bardzo duże – jak na wielkość gminy – obiekty związane z sektorem kultury oraz ze sportem. Koszty inwestycji, zwłaszcza utrzymania obiektów, pochłaniają pokaźną część budżetu miasta, a przede wszystkim – budżetów na kulturę czy sport. Inwestycje te miały stać się „wizytówką miasta”, budować jego prestiż. Dzięki ich kompleksowości urząd miasta stał się ważnym pracodawcą i inwestorem, już nie tyle w skali gminy, ile raczej powiatu. Skala inwestycji eliminuje możliwości innego typu przedsięwzięć. Jej sens oraz długotrwałe efekty nie są przedmiotem dyskusji, bo w gminie nie ma niezależnych mediów. Wokół urzędu istnieje szereg organizacji oraz środowisk, które stale otrzymują wsparcie urzędu. Formalnie urząd działa według odpowiednich procedur – konkursów, regulaminów etc. Badania pokazują jednak, że zarówno na poziomie dystrybucji środków, jak i ich dostępu urząd miasta sprawuje pełną kontrolę nad siecią relacji, które w opinii opozycyjnych radnych, aktywistów organizacji oraz sygnalistów łączą grupę interesu.

W przypadku obu typów klientelizmu można wskazać na czynniki, które utrzymują zależności grupowe. Są nimi: znacząca pozycja urzędu gminy jako depozytariusza zasobów (Schmitter 2002), silne przywództwo w modelu bossowskim (Gendźwiłł 2021; także rozdz. 6 w niniejszym tomie), słaba opozycja oraz brak niezależnych obiegow informacji (niezależnych od władzy mediów lokalnych, relatywnie słabych obiegow w mediach społecznościowych), relatywnie silne więzi sąsiedzkie i nieformalne, oparte na grupie „osiadłych” – mieszkańcach, którzy połączeni są wieloma rolami społecznymi (np. sąsiadów, pracowników, kontrahentów). Warto więc zwrócić uwagę na fakt, że układy klientelistyczne oparte są na silnym kapitale społecznym,

łączącym przynajmniej część lokalnej społeczności (Portes 2010, s. 130–162). Dariusz Wojakowski [w niniejszym tomie] zwrócił uwagę, że silne więzi lokalne, zbudowane na bazie terytorium oraz organizacji, które mają ugruntowaną, wieloletnią tradycję (jak np. OSP czy parafie), są podglebieniem dla politycznych podziałów poza porządkiem ogólnopolskich partii. Lokalne ugrupowania, oparte właśnie na więziach lokalnych, rzadko bywają powiązane z „bazą partyjną” ogólnopolskich partii. Działalność klientelistycznych grup interesu właściwie ograniczała się do raczej wąsko zdefiniowanego terytorium – miejscowości bądź gminy. Sieci relacji klientelistycznych oparte były na silnym zaufaniu do „miejscowych”; destabilizująco na takie konfiguracje działały więc migracje – pojawianie się nowych mieszkańców oraz nowych form integracji. Ponieważ jednak nowi mieszkańcy raczej skupieni byli na tworzeniu własnej niszy, rzadko dochodziło do sytuacji, w której mieliby oni się mobilizować do otwartego konfliktu z lokalną władzą. Ewentualne akty mobilizacji w tego typu społecznościach pojawiały się raczej wówczas, gdy dochodziło do sojuszy między „nowymi” a „osiadłymi”. Były one możliwe, jeśli w gminie istniał „instytucjonalny punkt nacisku”, o którym była już mowa. Można więc powiedzieć, że przeciw tworzeniu trwalszych grup (interesu) działa logika wydarzeniowości – protestów i inicjatyw skupionych na uchwytnym celu. Rzadziej grupy bazują na istniejących instytucjach (np. organizacjach pozarządowych lub procesach, takich jak konsultacje społeczne). Ewentualny protest może stać się zarzewiem do formowania grupy interesu, ale warunkiem jego powstania będą także inne formy identyfikacji oraz tworzenia podzielanych znaczeń. Mogą być nimi łączące mieszkańców należących do lokalnego układu (lokalnej grupy interesu) style życia i sposoby spędzania czasu. Na ten aspekt potencjału zrzeszania i krystalizacji interesów zwrócił uwagę także Wojakowski.

Jak zostało to już przedstawione, badania własne pokazały, że układom klientelistycznym sprzyjają:

- » relatywna monopolizacja określonych zasobów przez urząd gminy; mówiąc obrazowo – jeśli urząd staje się dużym pracodawcą, a wokół powstaje mało miejsc pracy, stanowisko pracy w urzędzie staje się cennym zasobem, który z kolei jest wykorzystywany, zdaniem części respondentów, do podporządkowania lub neutralizacji krytyki;
- » personalizacja polityki, a więc słabe, a w przypadku paru badanych gmin osłabiane – jak się zdaje celowo – struktury organizacyjne (partyjne) ugrupowań politycznych; erozja kontroli partyjnej pozwala „wyjąć” radnych spod reżimów (np. wyborów, sprawozdawczości etc.) właściwych dla partii/ugrupowań politycznych;

- » centralizacja instytucji, które powoływane są do realizacji zadań publicznych, lub też wydawanie decyzji dotyczących strumieni finansowania bez powoływania lub istnienia ciał kontrolujących ich działanie; nie chodzi tu o wymiar administracyjny i finansowy, bo w nich kontrola funkcjonuje, lecz o wymiar merytoryczny – oceny efektywności, sprawiedliwości oraz celowości działań urzędu gminy;
- » brak publicznego monitoringu (*public oversight*), który jest jednak możliwy tylko tam, gdzie istnieją niezależne od władzy obiegi informacji; z tym jest coraz większy kłopot; widać to wyraźnie w wielu gminach pomorskiego, gdzie podporządkowane urzędowi gminy media lokalne (szczególnie prasa) przestają pełnić nie tylko funkcję krytyczną, ale przede wszystkim informacyjną.

Wnioski

Działania kolektywne, które są istotą mobilizacji oraz formowania grup interesu, mają swój instytucjonalny kontekst oraz wpisane są w szersze procesy społeczne związane z porządkiem politycznym, ze zmianami w demografii oraz z migracjami, a także bardziej ogólną kondycją samorządów w Polsce. I choć ta ostatnia kwestia nie jest przedmiotem tego tekstu, stanowi dla niego ważny kontekst. Badania przeprowadzone w naszym projekcie pokazują m.in. rozwój procesu prezydencjalizacji władzy samorządowej. Odbywa się on w kontekście słabnięcia dotychczasowych mechanizmów koordynacji działań grupowych w skali kraju i w skali społeczności lokalnych. Słabsza jest reprezentacja interesów zbiorowych organizowanych przez rynek pracy, a profesjonalizacja organizacji pozarządowych wcale nie doprowadziła do stworzenia sektora, który by ewidentnie doskonalił politykę partyjną czy aktywność polityczną mieszkańców gmin. Na poziomie lokalnym nie widać reprezentacji środowisk pracowników, branż przemysłu czy przedsiębiorców. W sferze politycznej na poziomie samorządów osłabione są mechanizmy budowania potencjału organizacyjnego oraz wiedzy osadzonej w organizacji, a nie w jednostkach, jej członkach; ugrupowania polityczne nie tylko nie mają swego zaplecza eksperckiego, ale nie widać także mechanizmów gromadzenia wiedzy, uwspólniania jej. Nie widać również wyraźnych ideologii czy symbolicznych reprezentacji, które by mobilizowały do aktywności politycznej. Raczej pozytywna ocena działań samorządów, jaka wyłania się z sondażu przeprowadzonego w tym projekcie, wskazuje, że trudno mówić o kryzysie legitymizacji, o zasadniczej destabilizacji gospodarczej czy politycznej

samorządów. W wielu wypadkach polityka lokalna podporządkowana jest wielowymiarowej kontroli silnych liderów oraz ich ugrupowań politycznych. W tych warunkach trudno mówić o dezintegracji ładu społecznego, która miałaby być podglebieniem dla mobilizacji społecznej. Jeśli takowa się pojawia, to nie na bazie ewidentnego załamania porządku gospodarczego i politycznego. Społeczności lokalne są w trakcie zmian więzi oraz wyłaniania się nowych instytucji. Zatem ogólny obraz procesów mobilizacji oraz formowania grup interesu nie przystaje do większości dotychczasowych analiz i aparatów pojęciowych używanych w odniesieniu do tytułowych procesów.

W odpowiedzi na pytanie, czym (jakim interesem) kierują się władze w gminie zamieszkania respondentki/respondenta, przeważają takie, które dotyczą interesów grupowych. Odpowiedzi wskazujące na dbanie o interes partii i grupy związanej z obecną władzą mają więcej wskazań aniżeli dobro ogółu oraz interes własny lidera, przy czym wskazania na interes partii są częstsze aniżeli na grupy interesu (skupione wokół władzy). W odpowiedziach badanych identyfikacja interesu partii czy grupy jako czynnika, którym kieruje się władza samorządowa, nie zależy od wykształcenia czy statusu materialnego. Te badania rysują więc inny obraz niż ten, w którym grupy gorzej wykształcone miały skłonności do bardziej cynicznego obrazu władzy, lepiej zaś wykształcone widziały bardziej ogólne i mniej osadzone w personalnych zależnościach układy władzy. W tym kontekście jaśniejsze stają się wyniki sondażu dotyczące przekonań respondentów na temat tego, jakimi motywacjami kierują się rządzący gminą. Przekonanie o „służebności” władzy wobec interesów klientelistycznych (koteryjnych) i/lub partyjnych jest silniejsze aniżeli założenie, że przedstawiciele władzy kierują się interesem własnym. Może to posłużyć do postawienia tezy, że najważniejszą grupą interesu w samorządach są grupy skupione wokół silnych liderów. Analiza wskazań respondentów sondażu potwierdzałaby, że to właśnie one kontrolują zasoby, a przede wszystkim – mają wpływ na dezintegrację innych grup mieszkańców. Przeprowadzone badania pozwalają jedynie to przypuszczać i wnosić z szeregu obserwacji – „poszlak” – bo niewątpliwie kolejnym wyzwaniem badawczym będzie systematyczna analiza klientelizmu lokalnego w Polsce. Wiemy, że analizy wskazujące na klientelizm zawarte w tym tekście wyjaśniają, dlaczego trudno mówić o formowaniu się nowych grup interesu oraz o mobilizacji społeczności lokalnej. Nie znaczy to jednak, że nie możemy wskazać na czynniki, które wpływają na instytucjonalizację grup interesu oraz form mobilizacji.

Jeśli chodzi o mobilizację, należy zwrócić uwagę na procesy egzogenne, które jej sprzyjają. To przede wszystkim migracje i rekompozycje społeczności lokalnych. Mówiąc o migracjach, mam na myśli zarówno migracje między

gminami, jak i imigracje w ostatnich latach intensywnie zmieniające rynek pracy (Kowalik Magda 2021). Pojawiają się zatem „nowo przybyli”. Nowi mieszkańcy w badanych gminach to przede wszystkim osoby, które wybierają nowe miejsce zamieszkania ze względu na komfort zamieszkiwania oraz relatywną bliskość miejsca pracy. To zaś prowadzi do procesów rozlewania się metropolii, w których tylko część „chętnych” znajduje miejsce zamieszkania. Rozwijają się Miejskie Obszary Funkcjonalne. Podobne procesy zachodzą jednak nie tylko wokół największych miast. Relacja między centrum a peryferiami ma swoje odzwierciedlenie także w mniejszej skali. Dotyczy nie tylko gmin miejskich i miejsko-wiejskich, ale także wiejskich. Nowymi mieszkańcami są także specyficzni „powrotnicy” – osoby, które po odbyciu nauki na pewnym etapie kariery zawodowej decydują się wrócić w swoje rodzinne strony. Nowi mieszkańcy przynoszą nowe style życia, szukają aktywności, które do tej pory na peryferiach były marginalne. Inaczej się ze sobą komunikują, mają inne oczekiwania wobec samorządu. Z jednej strony, menedżerski styl zarządzania gminami i sprawna obsługa potrzeb mieszkańców jest dla nowo przybyłych rozwiązaniem całkiem atrakcyjnym, ale z drugiej – okazuje się działać na krótką metę. Poszerzanie oferty urzędów samorządowych i zwiększanie komfortu życia wiąże się z inwestycjami. A te zaburzają dotychczasowe konfiguracje przestrzeni. Pojawiają się protesty o charakterze NIMBY, ale rosną także postulaty, na które samorządy nie znajdują odpowiedzi w dotychczasowej polityce opartej przede wszystkim na modernizacji infrastruktury. Stopniowo zmieniają się relacje wśród nowych mieszkańców i między nowymi a starymi. Dochodzi do wieloaspektowej transformacji więzi, której efektem są krótkie w swej dynamice mobilizacje grup w społeczności lokalnej. Przeważa w nich „narracja konkretności” – chodzi o sprawy konkretne, namacalne. Ale wbrew tezie Kacpra Pobłockiego narracja konkretności niekoniecznie generuje szersze identyfikacje. Sondaż potwierdza obserwacje, że podstawą do mobilizacji jest interes własny oraz terytorium. Te dwa czynniki zdają się być najsilniejszymi czynnikami mobilizującymi społeczność lokalną. Niemniej to za sprawą nowych więzi wykształcają stopniowo także odmienne formy organizacji społeczności, oparte na wielowymiarowych więziach. Dzieje się tak w części gmin, bo w pozostałych przeważa model konsolidacyjny społeczności lokalnej. Oparty on jest na silnym kapitale społecznym oraz na bardziej lub mniej klientelistycznym modelu władzy i dystrybucji zasobów.

Widać wyraźnie, że mobilizacja przebiega na ogół w tych społecznościach, w których mamy do czynienia ze specyficzną kompozycją słabych i silnych powiązań (zwanym w literaturze kapitałem społecznym pomocowym i wiążącym; Mandes, rozdz. 3; [w niniejszym tomie]). Tam, gdzie

pojawiają się słabe więzi, oparte na rozmaitych formach budowania relacji (takich jak np. sąsiedztwo, wspólne zainteresowania, członkostwo w jednej organizacji) i równoważą te silniejsze, pojawia się większy potencjał do zmiany, do rozwoju społeczności. O ile więc przestrzeń świetlicy niczego nie ułatwia, o tyle fakt, że istnieje platforma integracji wykraczająca poza stowarzyszenia i sąsiedztwa, zdaje się być kluczowy. Mobilizacja potrzebuje fizycznej lub wirtualnej przestrzeni, w której wypowiedziane zostaną argumenty, ustalona wiedza, w której pojawią się emocje. To właśnie wówczas znaczenia nabiera „lokalna polityka emocji”, jak określa to Pobłocki [w niniejszym tomie]. Mianem „polityki emocji” obejmowane są takie procesy społeczne, na skutek których konflikt, względnie protest społeczny, przyjmuje wyraźny symbol ułatwiający zaangażowanie i wzbudzający aprobatę dla jego zwolenników. Polityka emocji w żadnym wypadku nie buduje trwałych struktur, ale staje się zarzewiem do budowania wspólnych identyfikacji. Protesty, oddolne inicjatywy sygnalizowałyby zapewne polityczne przesilenie, chociaż w badanych przypadkach nie wystąpiły one wyraźnie. By do tego doszło, potrzebna byłaby organizacja opozycji. Kontekstem dla kwestii wyłonienia się lidera-kontestatora jest słabość struktur partyjnych oraz lokalnych ugrupowań, w których trudno mówić o wytwarzaniu zinstytucjonalizowanej wiedzy i diagnozy lokalnej, które budowałyby zaplecze wiedzy i argumentów, szczególnie dla ugrupowań opozycyjnych. Powstaje więc ambiwalentny obraz: z jednej strony taki układ sprzyja pojawieniu się charyzmatycznego lidera, który zorganizuje na nowo lokalny układ polityczny, ale z drugiej, trudno o jasną bazę, zaplecze polityczne opozycyjnych liderów. Analiza sesji rad gminy, w tym szczególnie sesji absolutoryjnych na Pomorzu, wskazuje, że w polityce obecnej w radach gmin trudno o pojawienie się wyraźnej alternatywnej wizji lub nawet agendy, która byłaby alternatywą dla urzędującego włodarza. Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że w polityce lokalnej otwiera się potencjał dla populizmu; takiej formy organizacji politycznej siły, która tworzy się niezależnie od formalnych struktur partii i ugrupowań, oparta jest na bezpośrednim kontakcie z elektoratem oraz mobilizacji opartej na wydarzeniowości – kreowaniu w każdej nadarzającej się sytuacji emocjonalnych wydarzeń (np. wieców, protestów, ale i pikników poparcia, wydarzeń sportowych), które miałyby sprzyjać identyfikacji symbolicznego i realnego lidera. W tym układzie „narracja konkretnego” może stać się przyczyną budowania agendy ugrupowań, a przede wszystkim – charyzmatycznych liderów wokół populizmu (Sadura Sierakowski 2023).

W przypadku grup interesu warto zwrócić uwagę zwłaszcza na instytucjonalizację dwóch procesów. Następuje – choć w bardzo różnym

zakresie – profesjonalizacja trzeciego sektora. Powoduje ona, że organizacje są coraz bardziej świadome, iż ich racją bytu jest autonomia wobec władzy, pozwalająca na bardziej systematyczne, szersze działania. Uzyskanie autonomii nie jest możliwe bez wspólnej reprezentacji sektora, która mogłaby zrównoważyć dominację władzy samorządowej w kwestii dystrybucji zasobów, a także tworzenia reguł działania. I choć w tej analizie wskazuje się na słabość dialogu społecznego, jednocześnie sugeruje się, że organizacje społeczne będą się stopniowo upolityczniały. Może się to dziać w logice klientelistycznej, ale także w logice, w której organizacje, stając się grupą interesu, tworzą dogodniejsze dla siebie warunki działań. Drugim aspektem formowania się grup interesu jest pojawienie się wirtualnych „instytucjonalnych punktów nacisku”, które stopniowo mogą uzupełniać dotychczasowe platformy (nie tylko fizyczne, przestrzenne) komunikacji i artykulacji wspólnych interesów.

To prowadzi do ważnego wniosku na temat funkcjonowania dotychczasowych, formalnych instytucji, które miały zwiększać partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji w gminach. Stanowią one ośnowę, wokół których formują się i mogą się formować sieci relacji społecznych, budujących podglebie do działań kolektywnych. Bez wspólnej przestrzeni podejmowanie wspólnych działań jest niemal niemożliwe. Niniejsze badania wskazują, że identyfikacja grupy i wewnątrz społeczności lokalnej *en gros* przebiega rzadziej wokół tradycji i dziedzictwa kulturowego, które są najbardziej wyeksponowane, najbardziej widoczne. Identyfikacjom grupowym sprzyja „narracja konkretnego”, ale wyzwaniem pozostaje stworzenie takich znaczeń, które przekraczałyby wymiar jednostkowego interesu, partykularyzmu i odwoływałyby się do interesu ogólnego. „Polityka konkretnego” jest skuteczna w krótkim czasie, jest organizowana przez wydarzeniowość, o której była już mowa. Ale by wytworzyć grupę interesu lub zmobilizować szerszy krąg, potrzebne jest skalowanie. A skalowanie implikuje nie tylko poszukiwanie sojuszy oraz zasobów tudzież rozwiązań problemów i zaspokajania potrzeb na wyższych szczeblach administracji, ale także wśród innych społeczności lub innych grup w społeczności. Tylko wówczas grupy mogą osiągnąć masę krytyczną potrzebną do skutecznego wpływu. Poprzez wydarzeniowość, szczególnie protestów, zwiększa się znaczenie „polityki emocji” – ekspresji niezadowolenia czy entuzjazmu, które są wzmacniane logiką współczesnych mediów społecznościowych. Sprawia to, że możliwe są zasadniczo dwa scenariusze: wzrost populizmu w samorządowej polityce bądź też wyłanianie się grup tworzonych na sieciowych powiązaniach (nie tylko wirtualnych!), w których terytorialna identyfikacja jest jedynie pretekstem do formowania nowych tożsamości grupowych oraz nowych form artykulacji interesów grupowych.

Bibliografia

- Adamowicz, A. (2015). *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Baumgartner, F.R., Beth, L. Leech (1998). *Basic interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Bednarek-Szczepańska, M., Dmochowska-Dudek, K. (2017). *Syndrom NIMBY jako wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego*. „Mazowsze. Studia Regionalne” 21, s. 103–114. DOI: 10.21858/msr.21.08.
- Bednarek-Szczepańska, M. (2016). *Wpływ konfliktu typu NIMBY na wiejską społeczność lokalną*. „Studia Obszarów Wiejskich” 41, s. 43–61.
- Celiński, A., Frączak, P., Herbst J. i in. (2011). *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Cześniak, M., Miśta, R., & Żerkowska-Balas, M. (2020). Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku. *Studia socjologiczne*, 4 (239), s. 91–121.
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta: ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Furdzik, M. (2018). *Dialog obywatelski w samorządzie – obecny czy nieobecny?*. „Com.press” 3, nr 1, s. 36–57. www.compress.edu.pl. [dostęp: 17.10.2021].
- Getimis, P., & Hlepas, N.-K. (2006). Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In H. Bäck, H. Heinelt, & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (s. 177–199). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_8.
- Głogowska, M., Szendera, W., Chmielewski, W. (2013). *Konflikty społeczne na obszarach Natura 2000 w Polsce*. „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 44, z. 4, s. 31–41.
- Johston, H. (2007). *Mobilization* w: Ritzer G. (red.), *The Blackwell encyclopedia of sociology*, vol. 1479. Malden, MA: Blackwell; s. 3063–3068.
- Knoke, D. (2000). *Political Organization*, [w:] Borgatta E.F., Rhonda J. Montgomery (2000). *Encyclopedia of Sociology*, t. 1. New York: Macmillan Reference USA.
- Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamość i praktyki niezadowolonych obywateli miast*. Kraków: Nomos
- Kowalik, Z., Magda, I. (2021). *Rynek pracy w Polsce – przemiany i wyzwania*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 150, nr 3 (28 lipca 2021): 1–18. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.3183>.
- Krysiński, D., Uss-Lik, A., Szczepańska B. (2020). *Od miasta dla samochodów do zielonej oazy? Partycypacyjny model polityki miejskiej a kształtowanie się grup interesu*. „Studia Socjologiczne” 237, nr 2, s. 83–110.
- Krysiński, D. (2018). *Nowe mieszczaństwo jako wykluczająca grupa interesu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 534, s. 9–20.
- Logan, J.R., Molotch, H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place, 20th Anniversary Edition, With a New Preface*, University of California Press, 2007.
- Lorek, A. (2016). *Ocena relacji społecznych i środowiskowych między administracją samorządową a społecznością lokalną w wybranych województwach*, „Optimum. Economic Studies” 84, nr 6, s. 111–122.

- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022, Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów; DOI: 10.51733/opm.2023.16
- Misztal, W. (2020). *Rozwój dialogu obywatelskiego po 1989 r.*, [w:] Leś, Ewa (red.), *Dla Niepodległej: Obywatele i ich organizacje 1918–2020*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Piróg, T. (2019). *Dialog obywatelski w polskich samorządach w świetle badań społecznych. Stare wzory, nowe tendencje*, [w:] Kościański, Artur, Wojciech Misztal (red.). *Falująca obywatelskość. Stare wzory, nowe tendencje*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Pobłocki, K. „Mobilizacja”, raport „sektorowy”, opracowany w projekcie badawczym *Wspólne możliwości. Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych*
- Sadura, P., Sierakowski S. (2023). *Spółczesność populistów*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Schmitter, P.C. (2002). *Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve*, “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”?, [w:] J.R. Grote & B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (s. 51–69). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_3
- Spillman, L., Strand M. (2013). *Interest-oriented action*. „Annual Review of Sociology” 39, s. 85–104.
- Stempień, J.R. (2009). *Dialog obywatelski w Polsce jako przykład działań pozornych*, „Przegląd Socjologiczny”, 58(1), s. 107–128.
- Sześciło, D., Wilk, B. (2020). *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Theiss, M. (2012). *Krewni, znajomi, obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Theiss, M. (2013). *Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 22, nr 3, s. 99–114.
- Trutkowski, C. (2007). „Teoria społecznych reprezentacji i jej zastosowania”, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa: Scholar
- Trutkowski, C. (2016). *Lokalna polityka kulturalna. Wpływ inwestycji w infrastrukturę instytucji kultury na jakość życia w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Załęski, P.S. (2012). *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Adam Gendźwiłł

ROZDZIAŁ 13

Funkcje i dysfunkcje przywództwa lokalnego w świetle wyników badań

Wprowadzenie

Rola liderów lokalnych w rozwoju lokalnego jest rozpoznana bardzo dobrze w tradycyjnych badaniach struktur władzy lokalnej – można przytoczyć tu klasyczne badania Floyda Huntera (1969), Roberta Dahla (1961), Clarence’a N. Stone’a (1989), jak również udane polskie studia, m.in. Pawła Swianiewicza i Urszuli Klimskiej (2003), Iwony Sagan (2000), Ireneusza Sadowskiego (2011), Macieja Drzonka (2019) czy Anny Domaradzkiej (2021). Trudno mówić o wzmacnianiu wspólnot samorządowych czy – ujmując to w języku zasad konstytucyjnych – decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego bez uwzględnienia przywództwa, a w szczególności przywództwa politycznego jako ważnego zasobu lokalnych wspólnot. Zasób ten ma wartość autonomiczną, wywodzącą się z wartości przypisywanej demokracji i samorządności. Jednocześnie ze względu na szczególną legitymizację i charakter władzy publicznej pozwala na skuteczne mobilizowanie innych zasobów.

Choć wśród potocznie rozumianych liderów lokalnych są (a zapewne nawet licznie dominują) aktywiści z organizacji obywatelskich, sołtysi oraz radni, to w poniższej refleksji skupiam się przede wszystkim na tym, co dotyczy przywództwa politycznego w samorządach – a ono jest w Polsce jednoznacznie przypisywane wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Można zresztą zauważyć, że

w potocznym dyskursie emblematycznymi samorządowcami są właśnie osoby sprawujące władzę wykonawczą na szczeblu gminnym. W ten sposób rozumieli pytania o przywództwo lokalne również uczestnicy przeprowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) i indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI), a także badacze w terenie – autorzy miniraportów etnograficznych, opisujących lokalne uroczystości lub sesje rad gmin. To przede wszystkim na analizie tych materiałów bazuje niniejsze opracowanie. Uzupełniając odwołuję się również do wyników ogólnopolskiego badania sondażowego, przeprowadzonego na zlecenie FRDL techniką CATI na próbie losowo-kwotowej 2 tysięcy dorosłych Polaków w lutym 2023 r., a także do wyników innych, zrealizowanych wcześniej badań sondażowych dotyczących postrzegania samorządów i polityki lokalnej.

Jak lokalny kontekst modyfikuje uwarunkowania instytucjonalne przywództwa

Analizy przywództwa lokalnego zazwyczaj rozpoczyna się od przedstawienia kontekstu instytucjonalnego, czyli zbioru reguł określających sposób rekrutacji i mechanizmy selekcji liderów oraz możliwości ich działania oraz zasoby, które ze względu na ustrój samorządowy i zakres decentralizacji państwa mogą pozostawać w ich dyspozycji (Heinelt 2010, s. 32). Te reguły badacze samorządów uznają za główną determinantę typu przywództwa lokalnego. Zostały one zrekonstruowane w pracy Adama Gendźwiłła i Pawła Swianiewicza (2018). Hubert Heinelt *et al.* (2018) pokazują z kolei polski system samorządowy w perspektywie porównawczej na tle innych krajów Europy. Należałoby przypomnieć, że model ustrojowy „silnego burmistrza”, obecny w Polsce od 2002 r., opiera się na kilku kluczowych elementach, do których należą:

- » stosunkowo rozległe kompetencje samorządów gminnych, zwłaszcza największych miast, uprawniające do prowadzenia polityki niezależnie od rządu centralnego;
- » bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i model jednoosobowego organu wykonawczego, który mandat wyborczy i przywództwo polityczne łączy ze sprawowaniem funkcji kierownika administracji lokalnej, a więc z przywództwem administracyjnym;
- » mało wymagające formalne reguły wejścia do polityki samorządowej (tzn. stworzenia komitetu wyborczego wyborców i prowadzenia kampanii wyborczej), co przy dużej i historycznie wzmocnionej niechęci do

- partii politycznych przekłada się na słabe związki liderów z partiami politycznymi i większą personalizację konkurencji w wyborach lokalnych;
- » asymetria w procesie stanowienia regulacji lokalnych między organem wykonawczym a radami gmin (w tym możliwość sprawowania władzy wykonawczej bez trwałego poparcia większości w radzie);
 - » możliwość wpływania przez burmistrzów na zagospodarowanie przestrzenne oraz na obsadę stanowisk w jednostkach podległych administracji lokalnej – oznacza to kontrolę nad bardzo ważnymi zasobami (przestrzeń i miejsca pracy w sektorze publicznym).

Te cechy budujące lokalny prezydencjalizm w jednoznaczny sposób wskazują na burmistrza jako lidera lokalnej wspólnoty, choć oczywiście – o czym jeszcze będzie mowa – w lokalnej elicie zwykle znajdują się również inni liderzy i liderki kontrolujący ważne zasoby. Badania jakościowe pokazały jednak dość wyraźnie, że to burmistrzowie są postaciami centralnymi, a wszelkie kolektywne formy podejmowania decyzji lub stałe fora konsultacji muszą być przez nich koncesjonowane, aby działać efektywnie.

Formalną legitymizację lokalnych liderów odnawiają wybory samorządowe. W Polsce zasadniczo nie są one postrzegane jako wybory drugorzędne, ich ranga jest oceniana wysoko, a frekwencja jest tylko niewiele niższa niż w wyborach parlamentarnych (Gendźwiłł, Żerkowska-Balas 2018). Badania potwierdzają bardzo silną personalizację wyborów burmistrzów. Z sondażu CBOS przeprowadzonego bezpośrednio po wyborach samorządowych w 2018 r. wynika, że w przypadku głosowania na burmistrza dla 79% wyborców kluczowa była osoba kandydata, a tylko dla 7% nazwa partii lub komitetu wyborczego, który go wystawił (CBOS 2019); to wyraźnie więcej niż w przypadku wyborów rad gmin, powiatów czy sejmików województw, a także wyborów parlamentarnych. W badaniu sondażowym przeprowadzonym na zlecenie FRDL ujawniła się również asymetria ocen różnych władz lokalnych – najwyższe noty (4 i 5 na szkolnej skali ocen) częściej otrzymywali burmistrz (41% respondentów) i urzędnicy gminy (38%) niż rada gminy (tylko 24%). Wskazuje to na słabszą legitymizację poprzez efekty (*output legitimacy*) organów kolegialnych.

Utrzymuje się również dość wysokie poparcie dla decentralizacji – w sondażu CBOS z 2018 r. tylko 8% Polaków opowiadało się za zmniejszeniem roli władz lokalnych na rzecz władz centralnych. Nie ma – co prawda – nowszych wyników badania opinii publicznej, uwzględniających kontekst coraz większego uszczerbku autonomii lokalnej i napiętych relacji między rządem a samorządem, niemniej z ogólnopolskiego sondażu zrealizowanego na zlecenie FRDL w 2023 r. wynika, że Polacy w większości mają poczucie, że ich

gmina jest dobrze zarządzana, a do tego popierają asymetryczną wizję pionowych relacji władzy (tzn. pomiędzy rządem a samorządami lokalnymi). O ile większość badanych (55%) nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że władze samorządowe nie powinny angażować się w politykę ogólnokrajową, o tyle już 70% osób stwierdziło, że władze samorządowe są niezależne od władz centralnych i powinny podejmować samodzielne decyzje w sprawach lokalnych. Co istotne, stosunek do tych stanowisk nie jest systematycznie powiązany z deklaracją poparcia obecnych władz gminy (a dokładniej – głosowania na urzędującego burmistrza). Preferowana wizja relacji rząd–samorząd nie jest zatem produktem zróżnicowanych lokalnych kontekstów politycznych, w których zwolennikami dużej autonomii lokalnej byłiby głównie zwolennicy liderów sprawujących władzę w danej kadencji.

Podsumowując, można przyjąć, że samorzady lokalne z dużym zakresem zadań i burmistrzowie z dużym zakresem władzy cieszą się w Polsce wyraźnym poparciem społecznym. To przyzwolenie na lokalny prezydencjalizm jest w dużej mierze pochodną braku dyskusji nad alternatywnym modelem władzy lokalnej. Choć zwykle dostrzega się wady koncentracji władzy, przywództwo polityczne na szczeblu gminnym w Polsce jest wręcz uznawane za model warty skopiowania na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego – nie odwrotnie.

W badaniach jakościowych, zwłaszcza w wywiadach pogłębionych z samorządowcami, przewijał się wątek ograniczonej sprawczości władz lokalnych ze względu na konstrukcję systemu finansowania samorządów. Badania porównawcze już wcześniej wskazywały, że choć samorzady lokalne w Polsce cieszą się stosunkowo wysokim ogólnym poziomem autonomii, to jednym z jej najsłabszych aspektów jest autonomia finansowa. Te trudności zostały utrwalone przez przemiany systemu finansów samorządowych zachodzące w Polsce po 2015 r. – zmniejszyły one udziały dochodów własnych w budżetach gmin, a zwiększyły znaczenie transferów celowych (Swianiewicz, Łukomska 2020).

Ustrój samorządowy z pewnością kształtuje warunki brzegowe i oczekiwania mieszkańców wobec lokalnych liderów. Model lokalnego prezydencjalizmu w polskim systemie samorządowym jest punktem wyjścia do obserwacji zróżnicowania stylu przywództwa – wynika ono z lokalnego kontekstu i osobistych cech liderów oraz sieci społecznych, w których są osadzeni. Takie zróżnicowanie zostało zaobserwowane w badaniach terenowych prowadzonych w dwóch regionach. Dotyczy kilku wymiarów.

Po pierwsze, na zasoby lokalnych przywódców wpływa ich staż, rozumiany jako okres sprawowania urzędu. Staż jest wiązany przede wszystkim ze

znajomością problemów gminy, co sugeruje, że chodzi tu przede wszystkim o proces uczenia się, indywidualny rozwój lidera, nabywającego coraz więcej umiejętności i wprawy. Kluczowe wydają się jednak głębsze zmiany lokalnych struktur władzy, postępujące wraz z coraz dłuższym okresem urzędowania burmistrza. Można na te zmiany spojrzeć jak na budowanie lokalnej koalicji rozwojowej, w którą burmistrz wraz z upływem czasu angażuje coraz więcej podmiotów rozporządzających rozmaitymi zasobami – *holders* w ujęciu zaproponowanym przez Philippe’a C. Schmittera (2002). Ale może to być również proces konsekwentnej budowy lokalnego układu klientelistycznego, w którym sieć wymiany i patronażu staje się coraz rozleglejsza, a jednocześnie coraz mniej transparentna. Kluczowe dla rozróżnienia tych sytuacji jest pytanie o to, czy zasoby mobilizowane przez burmistrza umocowane są w sieciach inkluzywnych, jawnych i gwarantujących pluralizm, czy też w sieciach ekskluzywnych, niezbyt przejrzystych i stawiających burmistrza w centrum wszystkich powiązań.

Aby zobrazować skalę trwałości i wymiany liderów lokalnych w Polsce, można sięgnąć do danych Państwowej Komisji Wyborczej, połączonych tak, aby śledzić losy wybranych burmistrzów w kolejnych wyborach. Te wzorce okazują się w miarę trwałe w kolejnych kadencjach. Jeśli za podstawę procentowania (100%) przyjąć burmistrzów wybranych na swoją pierwszą kadencję, to ok. 90% z nich ubiegało się ponownie o wybór, a ok. 70% uzyskało przedłużenie mandatu na drugą kadencję, ok. 60% decydowało się na ponowny start po dwóch kadencjach, ok. 45% uzyskiwało przedłużenie mandatu na trzecią, ok. 40% startowało ponownie, a ok. 30% sprawowało mandat w swojej czwartej kadencji. W istocie trwałość przywództwa lokalnego jest jeszcze większa, bo dane nie uwzględniają tego, że niektórzy burmistrzowie po raz pierwszy zostali wybrani jeszcze przed 2002 r. przez rady gmin. Wiemy skądinąd, że są w Polsce gminy, w których burmistrzowie sprawują władzę od ponad 30 lat; w jednej z gmin, w których prowadzone były badania jakościowe, burmistrz sprawuje władzę od 1990 r., wcześniej też należał do lokalnej elity władzy jako członek PZPR.

Długoletni staż liderów lokalnych ma czasem negatywne konsekwencje dla żywotności lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Kolejne zwycięstwa w wyborach lokalnych są bowiem interpretowane jako dalsze wzmocnienie władzy burmistrza i sygnał do kolejnego etapu konsolidacji lokalnej elity. Kontrolita skupiona wokół opozycyjnego kandydata czy kandydatki bardzo często rozpada się w wyniku wyborczej porażki, a główny konkurent w okresie powyborczym rezygnuje z dalszej rywalizacji, a często w ogóle z dalszej aktywności publicznej. Badania jakościowe pokazały, że burmistrzowie, którzy

przez lata wyspecjalizowali się w utrzymywaniu swojej pozycji poprzez tzw. przejmowanie pomysłów (tzn. zajmowanie się tematami podnoszonymi przez krytyków uznawanych za opozycję), połączone z kooptacją konkurentów, przyczyniają się do odstraszenia pretendentów do przywództwa lokalnego, wyjałowienia społeczności lokalnych z najbardziej aktywnych obywateli i pozbawienia polityki lokalnej aspektów konfrontacji i deliberacji. Taki stan rzeczy, jeśli utrzymuje się dłużej, ma dalsze szkodliwe konsekwencje – brak lub niestabilność opozycji usuwają jeden z najważniejszych mechanizmów demokratycznej kontroli władzy. Z perspektywy lokalnego aktywizmu zjawisko poszerzania elity władzy lokalnej przez kooptację to zjawisko szczególnie kłopotliwe, utrudniające wykształcenie się trwalszych (jak również bardziej przewidywalnych) mechanizmów mobilizacji społecznej, nakazujące oprzeć się na mobilizacji *ad hoc* i poszukiwaniu w działaniach władz lokalnych szczebli, które umożliwiłyby taką właśnie mobilizację.

Po drugie, ważnym zasobem lokalnych przywódców są relacje z władzami wyższych szczebli – a w szczególności z lokalnymi posłami partii rządzącej. W narracjach występują oni zwykle jako pośrednicy, umożliwiający dostęp do zasobów znajdujących się poza lokalną wspólnotą samorządową. Pojawiały się zatem wzmianki o posłach, którzy „oferowali wiele możliwości skorzystania z dofinansowań” czy „współudziału w pozyskaniu środków”. Trudno jednoznacznie ocenić, na ile to specyficzne pośrednictwo jest realną wymianą przysług ocierającą się o dobrze znany z literatury mechanizm patronażu politycznego i tzw. polityki kielbasy wyborczej (*pork barrel politics*), a na ile wymianą przede wszystkim symboliczną. Ta druga jest potrzebna zarówno lokalnym liderom samorządowym (jako oznaka ich rangi i kapitału politycznego), jak i zakorzenionym lokalnie politykom ogólnokrajowym (jako dowód ich pracy na rzecz okręgu wyborczego). Niezależnie od tego powoływanie się na sieci kontaktów różnicuje lokalnych liderów i jest przykładem sięgania po zasoby zewnętrzne. Wyzwaniem dla lokalnego przywództwa jest jednak poszukiwanie równowagi pomiędzy zabieganiem o sprawy wspólnot lokalnych a podporządkowaniem w relacjach wielopoziomowego patronażu. Szczególne znaczenie ma to dla liderów niezwiązanych z partiami ogólnokrajowymi. Na przykład w jednej z badanych gmin część radnych zarzuca wójtowi, że ten popiera partię rządzącą (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) i dzięki temu pozyskuje środki z rządowych programów na realizację lokalnych projektów. Ten zarzut jest dość niewygodny, bo elektorat w gminie jest w większości przeciwny PiS.

Po trzecie, zasobem lokalnych wspólnot wykorzystywanym przez burmistrzów są inni liderzy – mniejszego zasięgu. Są oni zasobem ważnym dla liderów reprezentujących koncyliacyjny lub wizjonerski styl przywództwa.

Występują raczej w roli partnerów i koalicjantów w koalicjach rozwojowych niż konkurentów politycznych budujących swoją pozycję w lokalnej opozycji. Interesy przez nich artykułowane wpływają na kształt lokalnych polityk publicznych lub program inwestycyjny gminy. W niektórych gminach rolę tę odgrywają najaktywniejsi radni, którzy dysponują własnym – a więc niewynikającym z poparcia urzędującego burmistrza – kapitałem politycznym. W gminach wiejskich są to sołtysi, a także inni aktywni mieszkańcy mający kontakt ze sprawującymi władzę i pomagający burmistrzom definiować lokalne problemy: „Mamy też takich liderów w miejscowościach i to są ludzie, którzy z nami współpracują na różnych poziomach [...], mamy z nimi kontakty takie międzyludzkie i oni też często przychodzą do nas z takimi problemami”. Owo „przychodzenie z problemami” może być przekazywaniem żądań grupy, której czują się reprezentantami, ale często jest też promowaniem konkretnej agendy lokalnych polityk publicznych. Wydaje się, że aby wzmocnić lokalne wspólnoty, wsparcia wymagają mechanizmy wyłaniające takich liderów mniejszego zasięgu, a także bardziej zinstytucjonalizowane formuły ich kontaktu z oficjalnymi władzami (wykraczające poza formułę jednostek pomocniczych – sołectw i osiedli).

Po czwarte, na zasoby i styl przywództwa lokalnego wpływa, istnienie i siła lokalnej opozycji. Tu również w badaniach terenowych ujawniło się duże zróżnicowanie między badanymi gminami. Opozycja lokalna w ramach systemu samorządowego bardzo często się nie instytucjonalizuje, choćby w najbardziej elementarnych formach, niewymagających utrzymywania stałej mobilizacji, takich jak np. koło radnych. Można powiedzieć, że lokalną opozycję – zwłaszcza w mniejszych miastach i na wsiach – tworzą raczej osoby niż zorganizowane grupy czy formalne organizacje. Z opozycją lokalną bywają czasem kojarzone organizacje trzeciego sektora, ale nie przestają one pełnić swoich podstawowych funkcji, zwykle związanych z kulturą czy sportem. Często są jednak zależne od zasobów pozostających w gestii władz samorządowych, a to nie uwiarygadnia ich w funkcji kontrolnej. Coraz trudniej również o opozycyjne media lokalne – w wielu gminach nigdy nie istniały, w części zniknęły bezpowrotnie (jak się wydaje), a w części są całkowicie podporządkowane lokalnej administracji (zamienione w biuletyny informacyjne urzędu). Z badań terenowych wynika, że w takich sytuacjach trudniej o platformę do krytyki, prezentacji różnych perspektyw i kształtowania racjonalnej opinii publicznej. Lokalne fora internetowe i strony gmin w małym stopniu sprawdzają się w tej funkcji, choć z badania sondażowego FRDL i wcześniejszych badań sondażowych wynika, że zainteresowanie tym, co dotyczy spraw samorządu lokalnego, jest duże.

Liderami lokalnej opozycji zostają często osoby spoza głównego segmentu lokalnej elity, budujące swoją pozycję na fali protestów przeciwko jakiejś decyzji władz lub w związku ze staraniami o dostęp do informacji. Okazuje się, że jednym z najważniejszych instrumentów formalnej opozycyjnej kontroli nad władzami lokalnymi jest egzekucja prawa dostępu do informacji publicznej. W jednej z badanych gmin mechanizmy rozliczalności władzy wykonawczej przed organem stanowiącym (tzn. burmistrza przed radą) okazywały się w praktyce dysfunkcyjne – pytania opozycyjnych radnych podczas sesji rady były ignorowane.

Lokalny prezydencjalizm sprawia, że newralgicznym momentem dla opozycji są wybory lokalnej egzekutywy: przegrana w wyborach sprawia, że kontrkandydaci burmistrzów bardzo często nie kontynuują swojej działalności samorządowej i nie budują organizacji, która w okresie pomiędzy wyborami koordynowałaby aktywność choćby tylko wąskiej kontrelity. W jednej z badanych gmin taki brak doprowadził nawet do paradoksalnej sytuacji, w której radni wybrani jako przedstawiciele komitetu kandydatki na burmistrza zasiadają w radzie gminy i posługują się nazwą komitetu wyborczego z nazwiskiem owej kandydatki, choć ona sama nie jest radną i jest już dość daleko od polityki samorządowej. Zdarza się często, że początkowo opozycyjni radni przechodzą do regularnego wspierania burmistrza. Takie zmiany są łatwiejsze również ze względu na nietrwałość lokalnych podziałów politycznych i niepowiązanie z trwalszymi i zarazem bardziej polaryzującymi identyfikacjami partyjnymi. Co ciekawe, pozycja burmistrza sprawia, że marginalizacji podlegają nawet lokalne oddziały ogólnokrajowych partii, a ich przedstawiciele często „lojalizują się” (jak określali to badani), to znaczy zaczynają popierać urzędującego burmistrza. W jednej z badanych gmin respondenci wprost zdiagnozowali, że środowisko burmistrza wykorzystuje kontrolę nad publicznymi zasobami, w szczególności etatami w instytucjach podległych samorządom, aby utrudniać powstawanie politycznej konkurencji. Co ciekawe, w ogólnopolskim sondażu aż dwie trzecie respondentów oceniło, że władze lokalne w ich gminie sprzyjają społecznej aktywności mieszkańców. Można przypuszczać, że chodzi tu jednak o rozproszoną aktywność społeczną, niekoniecznie związaną z organizowaniem się lokalnej opozycji.

Oficjalna krytyka działań lokalnych liderów – jeśli występuje – przybiera często formę wystąpień o charakterze osobistym, np. w trakcie sesji rady jednego z badanych miast radni mówili tak, jakby byli recenzentami poczynań burmistrza, a nie reprezentantami uzgodnionego stanowiska jakiejś większej grupy. Radni bardzo często interesują się pojedynczymi kwestiami, w których specjalizują się zawodowo lub które są istotne dla wąskiej grupy elektoratu.

Takie rozproszenie nie sprzyja wyłanianiu się bardziej ogólnej platformy programowej opozycji w trakcie kadencji. W innej badanej gminie okazją do zmobilizowania krytycznych głosów i okresowego przywrócenia relacji rozliczalności pomiędzy radnymi a burmistrzem była wymagana ustawowo dyskusja nad raportem o stanie gminy.

Słabość lokalnej opozycji może być odczytywana jako przejaw krótko-terminowego sukcesu lidera. Przyjmując perspektywę pragmatyczną, można stwierdzić, że brak kontestacji sprzyja efektywnemu rządzeniu. W jednej z gmin obserwator lokalnej polityki wprost skonstatował, że „burmistrz nie jest przyzwyczajony do konsultowania swoich decyzji” i że decyduje się na to tylko wówczas, „gdy opór zaczyna eskalować”. W innej gminie dobór członków organu doradczo-konsultacyjnego był podyktowany – jak twierdzili obserwatorzy – ich „kooperatywnością, a więc relatywnie niewielką opozycyjnością”. W długoterminowej perspektywie opozycja lokalna jest zasobem wspólnoty samorządowej pozostającym poza kontrolą burmistrza. Przy mało zintytucjonalizowanej lokalnej opozycji protesty i konflikty są większym zaskoczeniem. Jej brak przyzwyczajają przywódców do tego, że podejmowane decyzje nie wymagają perswazji, konstruowania solidnych uzasadnień, budowania koalicji i kompromisu.

Szczególnym przypadkiem funkcjonowania lokalnej opozycji – w Polsce nie tak rzadkim, jak pokazują badania Moniki Sidor, Katarzyny Kuć-Czajkowskiej i Justyny Wasil (2017) oraz Martyny Kopcińskiej (2019) – są tzw. układy kohabitacji lub władzy podzielonej. Sprzyja im konstrukcja systemu wyborczego stosowanego w wyborach do rady. Choć ustrój samorządowy w Polsce pozwala burmistrzom sprawować władzę bez większości w radzie, to jej brak staje się sporym wyzwaniem dla przywództwa lokalnego i zmobilizowania lokalnych zasobów. W takich układach opozycja nie bywa już tak rozproszona, może odgrywać rolę tzw. gracza blokującego (*veto player*) w procesie decyzyjnym. Lider, który po wyborach w jednej z badanych gmin mógł liczyć na wsparcie ledwie czterech na 15 radnych, jako kluczowy problem wskazał właśnie spadek swojej skuteczności. Co jednak znamienne, w swojej narracji skupił się nie tyle na konkretnych decyzjach blokowanych przez radę, ile na rozejściu się jego faktycznych możliwości z wizerunkiem: „Ludzie nie identyfikują rady z wójtem i ludzie na wsiach jeszcze nie czują, że wójt – żeby był skuteczny – powinien mieć większość w radzie”. Uwidacznia się tu kolejna cecha lokalnego prezydencjalizmu, a mianowicie koncentracja oczekiwań obywateli na „gospodarzu, który na swoim terenie może prawie wszystko”, i jego osobistej odpowiedzialności przed wyborcami, niezależnie od relacji z radą gminy.

Badania terenowe pokazały, że doraźny protest pozostaje najważniejszą formą mobilizacji lokalnej społeczności poza systemem przedstawicielskim. Protest bywa też procesem, w którym wyłaniają się lokalni liderzy, ujawnia potencjał opozycyjny lokalnej społeczności i gotowość do publicznego działania. W badaniach ruchów miejskich pojawia się czasem metafora szczeliny, tzn. obszaru problemowego, w którym sprawujący władzę pozostają relatywnie słabsi i w którym liderzy kontestatorzy mogą uzyskać legitymizację (Pobłocki 2022). Wrażliwość burmistrzów na takie kwestie problemowe wydaje się bardzo ważnym zasobem lokalnej wspólnoty – pozwala bowiem mieszkańcom skutecznie wpływać na decyzje władz lokalnych w okresie pomiędzy wyborami. Badania terenowe pokazują jednak, że strategie reagowania przez burmistrzów na sytuacje kryzysowe są ambiwalentne: często kluczową motywacją do działania jest chęć zapobiegnięcia powstaniu alternatywnego, opozycyjnego środowiska. Przejęcie jakiejś kwestii i rozwiązanie, często tylko pobieżne, zidentyfikowanego problemu działają demobilizująco na potencjalną kontrolitę.

Skąd wywodzą się lokalni liderzy polityczni i w jaki sposób ich doświadczenia mogą wpływać na styl ich przywództwa? Ważną ścieżką rekrutacji do lokalnej elity jest kooptacja. Wśród elementów, które sprzyjają pełnieniu funkcji radnego, wprost były wskazywane akceptacja przez lidera komitetu wyborczego i jego wsparcie w wyborach. Z kolei to spośród radnych i kierowników instytucji gminnych (zwłaszcza placówek kulturalnych i szkół) najczęściej rekrutują się kandydaci na burmistrzów. Lokalni liderzy wyrastają też z grup protestu. W społecznościach wiejskich sołectwa są naturalnym kanałem rekrutacji – sołtysi stają się często radnymi. Innym kanałem dość powszechnie występującym w mniejszych gminach są szczególne rodzaje stowarzyszeń: ochotnicze straże pożarne (głównie dla liderów mężczyzn) oraz koła gospodyń wiejskich (prawie wyłącznie dla lidererek). Badania terenowe pokazały, że poza większymi miastami, gdzie działają lokalne struktury partii politycznych, partie nie są w stanie rekrutować i formować liderów lokalnych. To raczej liderzy wyłonieni w oddolnym procesie zabiegają potem o poparcie partii politycznych.

Wejście do lokalnej elity ułatwia „tutejszość”. Pochodzenie z okolicy jest ważnym elementem kapitału lokalnych liderów i ugruntowuje ich pozycję, budując jednocześnie poczucie tożsamości lokalnej wspólnoty politycznej. W tym kontekście mieszkańcy podczas badań terenowych wskazywali, że burmistrz to „swój człowiek”, że jest osobą „znaną od dziecka”, a „ufa się komuś, kogo się sprawdziło”.

Wśród barier zniechęcających osoby aspirujące do aktywnego uczestnictwa w polityce samorządowej wskazywane były: złożone procedury, wymagające znajomości prawa, wymóg składania oświadczeń majątkowych

(jawność tych oświadczeń może stać się przedmiotem niechcianych ocen lub plotek w lokalnej społeczności), a w przypadku radnych – ograniczone poczucie sprawczości, wynikające z uwarunkowań ustrojowych. Niechęć wzbudza też konfliktowy charakter polityki samorządowej, a właściwie kampanii wyborczej. Jak określiła to jedna z respondentek: „Wybory wójta to taka akcja poróżniająca społeczeństwo [...]. Wtedy różne rzeczy się nagada, złe emocje się wyzwalają, agresja w ludziach. I czasami [...] mądrzy ludzie, którzy by na prawdę gminą dobrze pokierowali, nawet się nie rwą teraz do kandydowania”.

Przywództwo lokalne a zasoby

Przywództwo lokalne bywa przedstawiane jako jeden z kluczowych czynników rozwoju lokalnego. Może być takim czynnikiem wtedy, gdy jest w stanie mobilizować i łączyć inne zasoby i aktorów w celu realizacji określonych wizji, działania w określonym kierunku (Leach, Wilson 2000, s. 11). W analizach budowania potencjału wspólnot lokalnych (*community capacity building*) w kontekście przywództwa zwykle zwraca się uwagę na to, jak liderzy lokalni wykorzystują istniejące zasoby wspólnot lokalnych, a także jak wzbogacają je o nowe.

Mobilizacja zastanych zasobów materialnych odbywa się przede wszystkim za pomocą rutynowych procedur administracyjnych (np. uchwalania budżetu gminy czy wieloletnich programów inwestycyjnych) i ważną rolę odgrywa tu bezpośrednie powiązanie przywództwa politycznego i administracyjnego burmistrzów. Strategie mobilizacji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego opisuje dokładniej Mikołaj Lewicki w rozdziale 12, a wykorzystanie narzędzi partycypacji obywatelskiej – Anna Dąbrowska w rozdziale 10.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, skąd pojawiają się we wspólnotach lokalnych nowe zasoby, z których korzystają liderzy lokalni. Po pierwsze, przyciągają je oni sami – przede wszystkim poprzez swoje osobiste cechy, doświadczenia i kontakty, bardzo często nabyte poza lokalną społecznością. Te powiązania prowadzą zwykle do kolejnych zasobów, przekładających się na potencjał gminy do prowadzenia polityk publicznych i rozwiązywania doraźnych problemów. Wielu liderów lokalnych, zwłaszcza w gminach mniejszych i położonych bardziej peryferyjnie, to osoby, które przez jakiś czas – podczas studiów bądź na jakimś etapie kariery zawodowej – mieszkają w innym miejscu, zwykle w dużym ośrodku miejskim. Jak wyraził to jeden z respondentów: „[...] są siłą modernizacyjną, bo poznali też wzorce z innych środowisk, mają

kontakty”. Część jest zaangażowana w działalność partii politycznych lub stowarzyszeń. Zwykle utrzymują robocze relacje z samorządowcami z regionu, choć trzeba zastrzec, że z badań wynika, że lokalnym liderom trudniej przychodzi przekraczanie granic administracyjnych jednostek w celu budowy trwałych zinstytucjonalizowanych partnerstw. Ten problem był zresztą już diagnozowany we wcześniejszych badaniach współpracy terytorialnej w Polsce (Swianiewicz *et al.* 2016; Szmigiel-Rawska 2017). Po drugie, nowe zasoby w społecznościach lokalnych pojawiają się za sprawą przyjezdnych mieszkańców. Widoczne jest to szczególnie w rozwijających się miejscowościach stref podmiejskich (choć dynamiczne migracje sprzyjają konfliktom pomiędzy starą a nową częścią społeczności i ten proces musi być moderowany przez lokalnych liderów).

Wskaźniki dobrego przywództwa lokalnego

Na koniec spróbujemy zestawić wyniki badań jakościowych przeprowadzonych w wybranych gminach Pomorza i Podkarpacia, a także wyniki ogólnopolskiego badania sondażowego z jakościowymi wskaźnikami „dobrego przywództwa politycznego” zaproponowanymi przez Robina Hambletona (2015, s. 204) i rozważyć, w jakim stopniu lokalne przywództwo polityczne w badanych polskich gminach spełnia te wskaźniki.

Artykułowanie klarownej wizji dla społeczności lokalnej. Liderzy lokalni zasadniczo przedstawiają wizje rozwoju swoich gmin mocno wpisujące się w narrację modernizacyjną opartą na inwestycjach infrastrukturalnych, przyciąganiu nowych mieszkańców lub zatrzymywaniu ich odpływu. Trzeba jednak przyznać, że wizje te są raczej mało zróżnicowane; być może jest to w jakiejś mierze odpowiedź na mainstream społecznych oczekiwań lub dowód, że tego mainstreamu nie udało się jeszcze samorządowcom zmienić, proponując np. wizje rozwojowe oparte na usługach publicznych czy budowie tzw. lokalnego państwa dobrobytu – w takim rozumieniu jak np. zaproponowane w raporcie *Polska samorządów* (Sześciło 2019). Z ogólnokrajowego badania sondażowego wynika, że od władz lokalnych przede wszystkim oczekuje się inwestycji komunalnych, które są postrzegane jako priorytet władz lokalnych. Drugim priorytetem władz lokalnych wskazywanym przez mieszkańców w ogólnopolskim badaniu sondażowym jest jakość usług publicznych, ale znajduje się ona znacznie niżej niż inwestycje.

W badaniach terenowych prowadzonych około roku przed końcem kadencji władz lokalnych trudno było dostrzec, żeby burmistrzowie

systematycznie poszukiwali okazji do negocjowania wizji ze społecznością lokalną i artykułowania jej poza okresem kampanii wyborczej. Wydaje się, że bieżący nadzór nad administracją lokalną nie sprzyja refleksji strategicznej – wizje rozwojowe są aktualizowane niechętnie, choć np. coroczna publiczna dyskusja nad raportem o stanie gminy mogłaby być do tego bardzo dobrą okazją.

Promowanie zalet lokalnej społeczności i wzmacnianie u mieszkańców poczucia związku z miejscem. Większość liderów lokalnych ma czytelne powiązania ze społecznościami lokalnymi. Badania terenowe pokazują, że „bycie stąd” jest dla liderów bardzo ważnym zasobem do budowy autorytetu i legitymizacji swojego przywództwa. Lokalni liderzy inwestują w budowanie pozytywnego wizerunku swoich gmin, choć nie zawsze są to strategie przemyślane i czasem trudno wskazać ich grupy docelowe (mieszkańcy gminy czy osoby przyjezdne). Wspólnoty lokalne w Polsce mają dość silną tożsamość terytorialną, najsilniejszą wśród różnych szczebli samorządu, a poczucie związku z miejscem jest wypełnione bogatą treścią, zakorzenioną w indywidualnych biografiach i więziach sąsiedzkich. To zasób, którego wszyscy samorządowcy wydają się bardzo świadomi i z którego korzystają do mobilizowania lokalnych społeczności – dotyczy to nie tylko burmistrzów, ale też sołtysów (jako liderów wsi) czy radnych, w mniejszych gminach jednoznacznie przypisanych do konkretnych okręgów wyborczych, które reprezentują.

Jednym ze zidentyfikowanych wyzwań stojących przed liderami lokalnymi, zwłaszcza na obszarach wzmożonych migracji, staje się włączenie napływowych nowych mieszkańców do społeczności lokalnej. Wzrost ich udziału w ogóle mieszkańców może generować liczne napięcia, a nawet otwarte konflikty, jest bowiem często przyczyną konfrontacji różnych stylów życia i – co za tym idzie – oczekiwań wobec władz publicznych.

Zdobywanie nowych, dodatkowych zasobów. Badania pokazują, że to ciągle ważny element oczekiwań mieszkańców wobec lokalnych przywódców. Sukcesy w pozyskiwaniu zewnętrznych dofinansowań projektów są eksponowane przez liderów lokalnych. Ten aspekt zdobywania zasobów ma wyraźny związek z systemem finansowania wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w którym znaczna część środków (a w wielu gminach wiejskich – przytłaczająca część) pochodzi z transferów z budżetu centralnego, a nie z lokalnej bazy podatkowej. Jest to widoczne zwłaszcza w kontekście zabiegania o środki na inwestycje w trybie konkursowym. Odwzorowaniem tej orientacji na zasoby zewnętrzne, które trzeba zdobywać, jest zresztą sytuacja lokalnych organizacji pozarządowych.

W tym kontekście trzeba wspomnieć, że sprawność władz lokalnych w Polsce w zdobywaniu środków zewnętrznych (zwłaszcza w okresie napływu dużych środków strukturalnych z Unii Europejskiej) była przedmiotem wielu analiz (np. Misterek, Węclawski 2011; Swianiewicz 2013). Pokazują one, że ogólnie sektor samorządowy bardzo dobrze poradził sobie ze sprawnym wykorzystaniem zewnętrznych zasobów finansowych, choć dominujący paradygmat „absorpcji środków unijnych” prowadził czasem do inwestycji nieprzemyślanych i niezgodnych z długoterminowym interesem wspólnot lokalnych, a niektóre gminy (nazywane czasem „gminami pasywnymi”; por. Dziemianowicz, Swianiewicz 2007) niewiele z tych środków skorzystały. Dla liderów lokalnych obecnie sprawujących władzę jest to wyzwanie rozwojowe trudne do odrobienia.

Rozwijanie partnerstw zewnętrznych i wewnątrz społeczności. Z badań terenowych wynika, że znacznie lepiej udaje się liderom lokalnym budowanie partnerstw wewnątrz społeczności niż partnerstw zewnętrznych, przekraczających granice administracyjne jednostek samorządowych. Partnerstwa wewnętrzne często są asymetryczne ze względu na dominację lokalnych liderów. Partnerstwa zewnętrzne są rzadsze, co było już wcześniej diagnozowane w badaniach współpracy międzygminnej, i nie pojawiają się nawet w sytuacjach tak oczywistych jak sąsiedztwo gminy miejskiej i obwarzankowej (otaczającej ją) gminy wiejskiej.

Zdolność do mierzenia się ze złożonymi procesami społecznymi, które przekraczają granice sektorów polityk publicznych i granice administracyjne. Polityka samorządowa w Polsce z pewnością mierzy się z co najmniej kilkoma złożonymi procesami: transformacji energetycznej, migracjami, które skłaniają do prowadzenia lokalnej polityki migracyjnej, oraz w wielu gminach z procesem depopulacji i starzenia się lokalnych społeczności. Głębokość diagnozy tych procesów społecznych i formułowanie dopasowanej odpowiedzi na nie wydają się powiązane z profesjonalizacją i sprawnością lokalnej administracji. W kwestiach zarówno diagnozy, jak i projektowania odpowiedzi za pomocą polityk publicznych władze liczą przede wszystkim na informacje i kompetencje skupione w urzędach. Z pewnością udaje się liderom lokalnym przekraczanie granic sektorów polityk publicznych; w mniejszych gminach jest to wręcz konieczność, związana z podziałem obowiązków w lokalnej administracji. Trudniejsze jest jednak tworzenie niehierarchicznych partnerstw między jednostkami samorządowymi.

Informowanie o swoich działaniach i utrzymywanie poparcia dla nich. Większości liderów lokalnych dobrze się to udaje, czego dowodem mogą

być wysoki współczynnik reelekcji burmistrzów i generalnie dobre oceny działalności władz lokalnych (w sondażu ogólnopolskim prawie 2/3 ankietowanych ocenia, że ich gmina jest dobrze zarządzana, wysokie są również częściowe oceny różnych aspektów działania samorządu gminnego). Liderzy lokalni być może nawet nieproporcjonalnie duży nacisk kładą na działania informacyjne – korzystając z zasobów publicznych, w wielu miejscach monopolizują bowiem fora debaty publicznej i przekaz w mediach lokalnych, przez co uniemożliwiają formowanie się opinii publicznej i alternatywnych wizji rozwoju gminy.

Dbanie o spójność wspólnoty pomimo różnic interesów. Liderzy lokalni deklarują dbałość o spójność wspólnot lokalnych i jest to o tyle łatwe, że mechanizmy artykulacji interesów grupowych są w większości wspólnot bardzo słabo rozwinięte, pojawiają się i zanikają żywiołowo. Próby ich instytucjonalizacji – np. w postaci różnych rad czy komisji – są rzadkie. W polityce samorządowej w Polsce generalnie preferowany jest konsensus, ale drogą do jego osiągnięcia często jest marginalizacja niektórych postulatów lub ich rozbrojenie przez kooptację do programu lokalnej elity władzy. Z ogólnopolskiego sondażu wynika, że budowanie solidarności poprzez uzgadnianie interesu grupowego udaje się w stosunkowo małym stopniu, choć można przypuszczać, że na poziomie lokalnym powinno być łatwiejsze niż na wyższych szczeblach. Respondenci pytani o to, co dominuje w relacjach między ludźmi na terenie gminy – nieufność, ostrożność i interes prywatny czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne – niemal dwukrotnie częściej wskazywali ten pierwszy zestaw cech (61% vs. 32%).

Skoncentrowane przywództwo jest generalnie jednym z kluczowych zasobów samorządów gminnych w Polsce, o ile jest wykorzystywane do realizacji uzgodnionej wizji rozwojowej zmierzającej do lepszego zaspokajania potrzeb wspólnoty. Lokalny prezydencjalizm, ugruntowany zarówno w regułach instytucjonalnych, jak i w stylu sprawowania urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, pozwala liderom lokalnym sprawnie mobilizować lokalne oraz zewnętrzne zasoby. Jest w tej roli dość mocno legitymizowany. Nie jest jednak wolny od opisanych powyżej dysfunkcji, przekładających się na to, jakimi ostatecznie zasobami dysponuje długoterminowo wspólnota samorządowa. Świadomość tych dysfunkcji wydaje się w Polsce rosnąć. Na pierwszy plan wysuwają się tu przede wszystkim częsty brak zinstytucjonalizowanej opozycji wobec liderów oraz kanałów artykulacji interesów i formowania się opinii publicznej. W rezultacie w wielu wspólnotach przywództwo lokalne nadal jest w stanie mobilizować zasoby na rzecz rozwoju, ale robi to coraz mniej sprawnie (ze względu na rosnącą niechęć lub koszty

uboczne rozbudowującego się klientelizmu). Dysfunkcjonalne przywództwo może też mobilizować zasoby na rzecz wizji rozwojowej, która nie jest odpowiednio legitymizowana i uzgodniona w otwartym procesie politycznym. Może to prowadzić do tego, że skumulowane napięcia zostaną rozładowane przez zmianę władzy i następującą po niej często radykalną zmianę wizji i celów rozwoju lokalnego. A radykalna zmiana zwykle oznacza dodatkowe koszty. W wielu miejscach w obliczu wspomnianych napięć dochodzi jednak do pacyfikacji opozycji, apatii części lokalnej elity i zabetonowania wizji i celów rozwoju na długie lata, nawet jeśli nie są one optymalne dla rozwoju potencjału gminy.

Można powiedzieć, że przywództwo polityczne w samorządach lokalnych w Polsce działa w warunkach prezydencjalizmu. Potrzebuje jednak więcej pluralizmu, aby być czynnikiem trwale wzmacniającym rozwój lokalnych wspólnot.

Bibliografia

- CBOS (2019). *Decyzje wyborcze w wyborach samorządowych 2018*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_011_19.PDF [dostęp: 9.03.2024]
- Dahl, R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Drzonek, M. (2019). *Wieczni prezydenci. Dwa przypadki trójmiejskie*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Dziemianowicz, W., Swianiewicz, P. (red.) (2007). *Gmina pasywna*. Warszawa: Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Gendźwiłł, A., Swianiewicz P. (2018). Breeding Grounds for Local Independents, Bonus for Incumbents: Directly Elected Mayors in Poland. W: D. Sweeting (red.) *Directly Elected Mayors in Urban Governance* (s. 179–200). Bristol: Policy Press.
- Gendźwiłł, A., Żerkowska-Balas, M. (2018). *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hambleton, R. (2015). *Leading the Inclusive City: Place-Based Innovation for a Bounded Planet*. Bristol: Policy Press.
- Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. London: Routledge (doi: 10.4324/9780203856680).
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. et al. (2018). Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. W: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria et al. (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* (s. 19–78). Cham: Springer International Publishing (doi: 10.1007/978-3-319-67410-0_2).

- Hunter, F. (1969). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Kopcińska, M. (2019). Władza podzielona w polskich gminach – charakterystyka zjawiska. *Studia Polityczne*, 47 (2), 11–32 (doi: 10.35757/STP.2019.47.2.1).
- Leach, S., Wilson, D. (2000). *Local Political Leadership*. Bristol: Policy Press.
- Misterek, W., Węclawski, J. (red.) (2011). *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*. Warszawa: Difin.
- Sadowski, I. (2011). *Spółeczna konstrukcja demokracji lokalnej. Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Sagan, I. (2000). *Miasto scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Schmitter, P.C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve „Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”? W: J.R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (s. 51–69). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (doi: 10.1007/978-3-663-11003-3_3).
- Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K., Wasil, J. (2017). *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas
- Swianiewicz, P. (2013). Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 14 (52), 5–31.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Krukowska, J. et al. (2016). *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz, P., Klimska, U. (2003). Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (14), 15–40.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2020). *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sześciło, D. (red.) (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szmigiel-Rawska, K. (2017). *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Cezary Trutkowski

ZAKOŃCZENIE

Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizją samorządności lokalnej

Działania modernizacyjne prowadzone w Polsce przez władze lokalne po 1990 r., szczególnie nasilone po przystąpieniu kraju do Unii Europejskiej, spotykały się z aprobatą Polaków, zainteresowanych przede wszystkim uzyskaniem względnego komfortu życia w miejscu swojego zamieszkania. Samorządowe sposoby kształtowania rozwoju, pomimo że – jak pisałem we wstępie do tej książki – miały charakter niezrównoważony (w sensie priorytetów ulokowanych niemal wyłącznie w realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych), odpowiadały oczekiwaniom obywateli i w tej właśnie perspektywie są przez społeczeństwo oceniane: aż 88% respondentów w zrealizowanym przez nas badaniu sondażowym uważa, że ich gmina jest dobrym miejscem do życia, co przekłada się na wysokie oceny działalności władz lokalnych. Duże zadowolenie ze sposobów rozwiązywania problemów rozwojowych wiąże się przy tym z ogólnym poparciem Polaków dla decentralizacji – w naszym sondażu ponad trzy czwarte badanych nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że „rząd państwa powinien mieć większy wpływ na działania samorządów”, a 70% wyraziło przekonanie, że „władze samorządowe są niezależne od władz państwowych (centralnych) i powinny podejmować samodzielne decyzje w sprawach lokalnych”. Zadowolenie Polaków z rozwoju, który dokonał się w zamieszkiwanych przez nich miejscowościach, jest zatem w znacznej mierze pochodną określonych oczekiwań, które w sytuacji powszechnej zapaści materialnej i infrastrukturalnej były jednoznaczne i niejednokrotnie kategorycznie formułowane. Jak słusznie zauważył Piotr

Frączak (2010), „perspektywa oczyszczalni, drogi, kanalizacji – to [były] główne zmartwienia pierwszych kadencji”. Potrzeby materialne przesłaniały wszystko. W sytuacji ograniczonych zasobów inne kwestie schodziły na dalszy plan lub były, przy akceptacji ze strony społeczności lokalnych, świadomie pomijane. Jednak trzy dekady później, gdy wiele problemów zostało już rozwiązanych, coraz głośniej rozbrzmiewają żądania aktywistów i reformatorów społecznych domagających się skupienia większej uwagi na stymulowaniu procesów rozwoju społecznego, a w ostatnich latach także większej troski o ochronę środowiska i zachowanie dziedzictwa przyrodniczego. Co więcej, o ile w modelu zarządzania rozwojem infrastrukturalnym silne, menedżerskie przywództwo lokalne nie wzbudzało szczególnych kontrowersji (oczywiście jeśli nie wiązało się z jakimiś patologiami władzy), o tyle nowe oczekiwania dotyczą także potrzeby demokratyzacji procesów decyzyjnych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w zamyśle reformatorów pracujących już w latach 80. ubiegłego wieku nad koncepcją odrodzenia samorządności terytorialnej w Polsce miała ona stanowić odpowiedź na kryzys i zapaść gospodarczą epoki „późnego Gierka” i stanu wojennego, jako element uwolnienia energii społecznej, zdolnej do bardziej efektywnego zarządzania sprawami lokalnymi, niż miało to miejsce w realiach scentralizowanej gospodarki i jednolitej władzy państwowej. Bardzo wyraźnie zaznaczono tę kwestię w bodaj pierwszym dokumencie traktującym o potrzebie wprowadzenia w Polsce samorządności terytorialnej, opracowanym przez zespół Komisji Prawa i Praworządności Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość w 1981 r. Czytamy w nim m.in.: „[...] w naszym społeczeństwie nie istnieje zrozumienie wagi sprawnego funkcjonowania miast czy terytorialnych zespołów osadniczych [...]. Należy więc przypuszczać, że w większości przypadków wystąpią ogromne trudności w formułowaniu przez społeczności stabilnych celów, które mogłyby stanowić podstawę długoterminowej polityki. Ten stan może być używany jako argument przeciwko samorządności lokalnej. Zjawia się opinia, że usamodzielnienie należy odłożyć, aż społeczności lokalne dojrzeją. Takie poglądy należy uznać za nad wyraz niebezpieczne [...]. Społeczeństw lokalnych nikt nie wychowa oprócz nich samych. Nikt też nie może ich zastąpić w decydowaniu o własnym losie. Natomiast to, że zanim będą one zdolne do pełnego i właściwego korzystania ze swej samodzielności, upłynie pewien okres czasu, będzie jeszcze jednym kosztem społecznym, który płacimy za to, co zrobiono w przeszłości” (Regulski *et al.* 1981, s. 38).

Dziś już wiemy, jak wyglądała trajektoria pierwszych dekad odrodzonej samorządności terytorialnej w Polsce. Widać też wyraźnie, że sukces modernizacyjny ma wielorakie konsekwencje. Z jednej strony wiąże się

z zadowoleniem z zasadniczej poprawy warunków życia i pozytywnymi ocenami działalności władz samorządowych. Z drugiej jednak coraz bardziej oczywiste jest, że zbliżamy się do końca pewnej epoki, w której najważniejszym wyzwaniem były inwestycje infrastrukturalne. Staje się oczywiste, że samorząd nie może być wyłącznie „agencją rozwoju lokalnego” (por. Gendźwiłł, rozdział 6; [w niniejszym tomie]) i w kolejnych latach powinien być czymś więcej niż sprawnie działającą lokalną administracją. To zaś musi oznaczać autentyczność we wzmacnianiu procesów, które umożliwią społecznościom lokalnym korzystanie z samorządności – także w zakresie odpowiedzi na nasilającą się konkurencję potrzeb społecznych, wynikającą z rosnącej świadomości obywateli w odniesieniu do zróżnicowanych problemów, z którymi społeczności będą się mierzyć. Nie chcę przy tym powiedzieć, że społeczności lokalne trzeba uszczęśliwiać na siłę i zmuszać je do przyjmowania rozwiązań, na które nie są gotowe. Ale trzeba budować społeczne kompetencje w zakresie kształtowania rozwoju lokalnego i decydowania o sposobach realizacji polityk publicznych, tak aby społeczności były gotowe na nadchodzące zmiany cywilizacyjne. Sprawna administracja może bowiem wyznaczyć najbardziej korzystną czy efektywną drogę do realizacji określonych celów, lecz wybór tych celów zawsze wyznaczany będzie określonymi wartościami, które w systemie samorządności nie mogą być narzucane.

Ułomna wspólnotowość?

Powyższe uwagi nie powinny być jednak odbierane w kategoriach zauważalnego w wielu źródłach lamentu nad słabą kondycją społeczeństwa obywatelskiego. Na rozpowszechnione mity w tym zakresie zwracano uwagę już niejednokrotnie (por. np. Jacobsson, Korolczuk 2017), podkreślając, że pojęcie aktywności społecznej obejmuje znacznie szerszy zakres działań niż tylko członkostwo w organizacjach pozarządowych (Giza-Poleszczuk 2017), a jego zawężanie związane jest z dyskursem stanowiącym konsekwencję przekładania na polski grunt analiz odnoszących się do zachodnich wzorców organizacji sfery publicznej, także tych dotyczących zaufania społecznego (Kolankiewicz 2006; Trutkowski 2015). Dlatego Grzegorz Ekiert i Jan Kubik proponują, aby aktywność społeczną Polaków traktować kompleksowo, ujmując ją w kategoriach „zrewitalizowanego” (*recombined*) społeczeństwa obywatelskiego, które obejmuje zarówno zachodzące w sferze stowarzyszeniowej procesy odziedziczone po epoce komunizmu, jak i powstawanie nowych organizacji i sektorów poza tą sferą (Ekiert, Kubik 2014, s. 48). W tym ujęciu o względnej witalności

aktywizacji społecznej w Polsce będzie świadczyć nie tylko posiadająca długą tradycję działalność ochotniczych straży pożarnych czy kół gospodyń wiejskich, lecz także gwałtowny przyrost liczby organizacji pozarządowych, który dokonał się w ciągu ostatnich 30 lat. Dane wskazują bowiem, że w pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej liczba nowo rejestrowanych organizacji wynosiła około 4 tys. stowarzyszeń i 1 tys. fundacji rocznie (Ekiert, Kubik 2017), a tylko pomiędzy rokiem 2010 a 2021 ich liczba wzrosła o 20,8% (Goś-Wójcicka *et al.* 2023). Oczywiście nie wszystkie z nich prowadzą aktywne działania. Zgodnie z szacunkami stowarzyszenia Klon/Jawor aktywnych jest około 70 tys. organizacji, z czego około 40% działa przede wszystkim w wymiarze lokalnym. Oznacza to, że około 28 tys. organizacji pozarządowych podejmuje działania przede wszystkim na terenie gmin, z których pochodzą ich członkowie (Charycka *et al.* 2022). Jednocześnie Główny Urząd Statystyczny podaje, że na koniec 2020 r. „rejestracje organizacji non-profit zrzeszały ponad 8,2 mln członków, z czego 98,5% dotyczyło członkostw osób fizycznych. Natomiast zgodnie z danymi z badania spisowego jednostek przyparafialnych za 2018 r. niesformalizowane organizacje Kościoła katolickiego skupiały dodatkowo ponad 2,7 mln osób” (Goś-Wójcicka *et al.* 2022, s. 56). Jeśli zatem potraktujemy aktywność społeczną szeroko, okaże się, że niemal 11 mln Polaków uczestniczy w jakichś zinstytucjonalizowanych formach kolektywnego działania. Przyjmując jako punkt odniesienia liczebność ludności w wieku 15 lat i więcej, można na podstawie tych danych przyjąć, że członkami jakichś organizacji społecznych jest około 30% mieszkańców naszego kraju. Badania wskazują przy tym, że działalność w organizacjach społecznych (która nie może być traktowana jako tożsama z członkostwem, gdyż możliwy jest zarówno brak aktywności, jak i aktywność osób niezrzeszonych) deklaruje od 20% (w naszym sondażu) do 40% (w badaniach CBOS 2022)¹ respondentów. Co więcej, CBOS, uwzględniając zarówno dobrowolną i nieodpłatną pracę wszystkich zaangażowanych na rzecz swojej społeczności lokalnej lub ludzi potrzebujących, jak i deklarowaną działalność w organizacjach obywatelskich, wylicza udział osób, które określa mianem „społeczników”, na 45% ogółu populacji (Feliksiak 2022, s. 6). Trudno uznać to za zły rezultat.

¹ W naszych badaniach pytanie było sformułowane w sposób ogólny („Czy działa Pan/i aktywnie w jakieś organizacji społecznej/pozarządowej?”), podczas gdy w badaniu CBOS pytanie było sformułowane w sposób znacznie bardziej konkretny („Czy Pan(i) poświęca swój wolny czas na działalność w którejś organizacji, stowarzyszeniu, ruchu, klubie lub fundacji? Chodzi o udział w pracy tej (tych) organizacji, a nie tylko o przynależność do niej/nich”) i związane było z rozbudowaną kafeferią typów organizacji, do których mógł należeć respondent.

Aby jednak zrozumieć znaczenie prezentowanych tu danych, należy przede wszystkim zweryfikować, na czym polega charakter społecznej aktywności Polaków. Nieco światła rzuca na tę kwestię rodzaj działalności prowadzonej przez organizacje, które biorą pod uwagę respondenci badań. Zaliczają się do nich takie podmioty, jak: „związki działkowców, hodowców, wędkarzy, myśliwych (6,3%), ruchy religijne i kościelne oraz wspólnoty parafialne (5,1%), samorządy dzielnicowe i osiedlowe (5,1%), towarzystwa przyjaciół zwierząt i opieki nad zwierzętami (5,0%), organizacje młodzieżowe, m.in. harcerstwo (5,0%), organizacje działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego (4,3%), komitety starające się o załatwienie jakiejś konkretnej sprawy (4,2%), organizacje kobiece (4,0%), organizacje i stowarzyszenia artystyczne, np. chór, orkiestra, zespół taneczny czy teatralny (3,7%), organizacje emerytów, kluby seniorów (3,7%), związki zawodowe (3,6%), organizacje społecznego ratownictwa, takie jak Ochotnicza Straż Pożarna i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (3,1%), a poza tym samorządy gminne (3,0%). Około trzech na stu Polaków lub mniej uczestniczy w pracy organizacji i grup samopomocowych (2,9%), jak stowarzyszenia osób z niepełnosprawnościami, bezrobotnych, anonimowych alkoholików itp., stowarzyszeń miłośników miasta lub regionu (2,9%), organizacji wspierających placówki służby zdrowia (2,6%), stowarzyszeń i klubów kolekcjonerów, zbieraczy, hobbystów (2,3%), stowarzyszeń i samorządów zawodowych (2,2%), organizacji i stowarzyszeń turystycznych (2,2%), towarzystw naukowych (2,1%), samorządów pracowniczych (1,6%), towarzystw przyjaźni z innymi krajami czy narodami (1,4%), samorządów wojewódzkich i powiatowych (1,3%), organizacji weteranów, kombatanów, ofiar wojny (1,3%), a także – marginalnie – partii lub stowarzyszeń politycznych (0,5%)” (Feliksiak 2022, s. 1–2; liczby w nawiasach odnoszą się do odsetków odpowiedzi respondentów w badaniu CBOS). Widać zatem wyraźnie, że mówimy tu o bardzo szerokim spektrum zaangażowania społecznego, ale też że część wymienionych powyżej typów organizacji ma – jak można to ująć w terminologii teorii kapitału społecznego – charakter wiążący (*bonding*), odnoszący się do integrujących aktywności podejmowanych przede wszystkim w obszarze zainteresowań swoich członków (jak np. związki działkowców, hodowców, wędkarzy, myśliwych, organizacje sportowe, artystyczne czy grupy religijne) lub realizujących zadania związane z interesem instytucjonalnym (np. organizacje działające na rzecz szkolnictwa, takie jak komitet rodzicielski, rada rodziców, fundacje szkolne czy uczelniane lub różnego rodzaju organizacje zawodowe). Podmioty tego typu mają na ogół niewiele wspólnego z najbardziej nas tu interesującym

tematem wzmacniania samorządności terytorialnej, choć bez wątpienia nie da się o nich powiedzieć, że nie stanowią formy aktywizacji społecznej.

Należy przy tym pamiętać, że deklaracje respondentów obrazują subiektywne odczucia badanych. W tej perspektywie w ogólnej kategorii „działalność społeczna” mogą się mieścić bardzo różne aktywności, także te, które niekoniecznie będą obiektywnie związane z kategorią dobra wspólnego. Pośrednio zwróciła na to uwagę Kerstin Jacobsson (2017), proponując koncepcję „sprywatyzowanego obywatelstwa” (*civic privatism*), odnoszącego się do postawy obywatela, który „odwraca się od życia politycznego i projektów zbiorowych na rzecz poszukiwania rozwiązań indywidualistycznie determinowanych problemów” (Jacobsson 2017, s. 84). Postawa taka nie oznacza bierności w sferze publicznej, ale raczej przyjęcie szczególnej orientacji w wyborze celów i form działania. Sprywatyzowane obywatelstwo miałoby zatem być indywidualnym sposobem radzenia sobie z rozwiązywaniem problemów, których źródła są ulokowane w sferze publicznej – miałoby być sprywatyzowaną odpowiedzią na wyzwania płynące ze środowiska zewnętrznego. Przy czym „należy odróżnić prywatyzm (w sensie ogólnym) od sprywatyzowanego obywatelstwa. Podczas gdy prywatyzm, w związku z dążeniem do rozwiązania indywidualnych problemów (lub zaspokojenia wąskich interesów), rzeczywiście pociąga za sobą wycofanie do sfery prywatnej (czy to do życia rodzinnego, czy do sfery rynkowej jako konsumenci, czy do życia zawodowego) kosztem zaangażowania publicznego [...], to sprywatyzowane obywatelstwo kojarzy postawę aktywnych jednostek z ich zaangażowaniem w społeczeństwo obywatelskie, w oparciu o obywatelską tożsamość” (Jacobsson 2017, s. 85).

Rozważając znaczenie sprywatyzowanego obywatelstwa dla funkcjonowania sfery publicznej, należy zatem pamiętać, że co prawda jest ono nieodłącznie powiązane z aktywnością społeczną, wcale to jednak nie oznacza, że w takich właśnie kategoriach będzie definiowane. Choć skutki podejmowanych działań mogą być tu rozpatrywane w kategoriach użyteczności dla rozwiązywania problemów dotyczących zbiorowości, to jednak niekoniecznie muszą stanowić podstawę identyfikowania motywacji aktorów w kategoriach „cnót obywatelskich” (Gliński 2004; Geisler 2004). Na przykład indywidualne zabiegi na rzecz remontu osiedlowej drogi wcale nie muszą być odbierane jako działania społeczne służące poprawie warunków życia mieszkańców osiedla, ale jako efekt wykorzystania prywatnych kontaktów w celu załatwienia istotnej dla kogoś sprawy. W ten sposób aktywność wpływająca na realizację zadań publicznych przez instytucje do tego powołane staje się w społecznym odbiorze realizacją interesu prywatnego, a nie wspólnotowego. Dlatego też być może właśnie to pojęcie powinno stać się kluczem do zrozumienia

współwystępowania dość rozpowszechnionych deklaracji osobistego zaangażowania w życie społeczne z ujawnionym w naszym sondażu przekonaniem znacznej części respondentów (70%), że większość mieszkańców ich gminy nie angażuje się w sprawy publiczne. Badania przez nas przeprowadzone wyraźnie pokazują bowiem, że aktywność w sferze publicznej na poziomie lokalnym bardzo często skupia się na działaniach jednostkowych, natomiast aktywność zbiorowa, w tym działalność w ramach organizacji społecznych, jest znacznie mniej powszechna. Co więcej, o czym będzie jeszcze mowa, aktywność zbiorowa zazwyczaj albo wiąże się z sytuacją konfliktu, gdy rozpoznaje się wspólne interesy w obliczu zagrożenia (i jako taka ma charakter akcyjny), albo dotyczy konkretnych i specyficznych kwestii identyfikowanych jako ważne dla bardzo ograniczonego kręgu zainteresowanych (i jako taka jest na ogół krótkotrwała).

Konsolidacja i dezorganizacja aktywności społecznej na poziomie lokalnym

Przeprowadzone przez nas badania wskazują, że siłę więzi społecznych można wymienić wśród czynników sprzyjających pewnym formom aktywizacji. Ich oddziaływanie jest warunkowane przede wszystkim zakorzenieniem jednostek w społeczności (Łukowski 2002; Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012) oraz ciągiem doświadczeń kształtujących poczucie sensu podejmowania wspólnych działań (tak jak sens ów jest indywidualnie definiowany). Jak zauważa Mikołaj Lewicki (rozdział 8), tworzenie więzi, które obejmują i integrują całą społeczność, to w rzeczywistości proces konfrontacji różnorodnych wyobrażeń na temat tego, jak funkcjonuje wspólnota i na czym polegają motywacje przyświecające działaniom jej członków. Tak wytwarzane reprezentacje społeczne stanowią wzmacniający lub dławiący kontekst, w którym działania społeczne są podejmowane. W badaniach jakościowych udało nam się ustalić, że najwięcej działań skutkujących rzeczywistym wzmacnianiem więzi występowało w społecznościach, w których kultywowanie lokalnych tradycji było postrzegane przez mieszkańców jako ważne – jako istotna potrzeba, która wymaga aktywnej komunikacji i współdziałania. Działania podejmowane w tym obszarze najczęściej są związane z organizacją różnego rodzaju wydarzeń – festynów, konkursów, imprez, akcji charytatywnych, rozgrywek sportowych, koncertów, wystaw – i obejmują wiele różnych form aktywności. Właśnie tak rozumianym procesom wzmacniania więzi społecznych sprzyjają aktywnie działające grupy lub podmioty instytucjonalne – takie jak koła

gospodyń wiejskich, kluby sportowe, jednostki OSP, stowarzyszenia, parafie oraz instytucje samorządowe (takie jak domy kultury, kluby i świetlice osiedlowe itp.), dysponujące odpowiednimi zasobami ludzkimi i materialnymi.

Na inicjatywy związane z integracją społeczną, nieraz chętnie wspierane przez władze samorządowe, warto jednak spojrzeć z szerszej perspektywy. Owszem, skutkują one budowaniem relacji, wzmacnianiem więzi i sprzyjają podejmowaniu działań w sferze publicznej, co samo w sobie jest cenne ze względu na wspomniane procesy budowania kapitału społecznego, jednak w wielu wypadkach całkowicie wypierają one inne formy aktywizmu, w tym tego zorientowanego obywatelsko. Można powiedzieć, że „festynizacja kultury”, polegająca na jej praktykowaniu w ramach organizowanych i na ogół finansowanych przez samorząd wydarzeń (patrz Mandes, rozdział 11), tworzy społeczną przestrzeń, w której lokalni aktorzy odgrywają rolę aktywnych obywateli. Takie podejście do aktywizacji społecznej w wielu wypadkach stanowi wygodne obejście spraw bardziej kontrowersyjnych, które mogłyby być kłopotliwe dla władz samorządowych. Skoro mieszkańcy są aktywni, a aktywność tę wspiera urząd, to trudno przecież utrzymywać, że samorząd nie jest pozytywnie nastawiony do działań społecznych. Problem polega jednak na tym, że w kulisach tego teatru często brakuje rekwizytów związanych z możliwością wywierania skutecznego wpływu na sprawy publiczne. Wyniki zrealizowanego przez nas sondażu wskazują, że największe poczucie wpływu jest związane z bezpośrednim środowiskiem życia respondentów – sąsiedztwem (58%), znacząco zaś spada w przypadku poczucia wpływu na sprawy gminy (przynajmniej do niego mniej niż połowa respondentów – 44%), a na poziomie powiatu osiąga już skalę porównywalną z poczuciem wpływu na odległe sprawy regionu czy państwa (około 30%). Warto to wyraźnie podkreślić – niemal dwie trzecie obywateli nie czuje, że ma jakiegokolwiek wpływ na sprawy gminy, w której mieszka. Jednocześnie również dwie trzecie jest przekonanych, że władze lokalne „sprzyjają społecznej aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy (pomysły na działania)”.

Analiza zgromadzonego przez nas materiału badawczego wskazuje na występowanie trzech wzorów organizacji kolektywnego działania, które mogą prowadzić do zmiany status quo w społecznościach lokalnych (por. Mandes, rozdział 11). Po pierwsze, możemy wyróżnić aktywność niewielkich, niesformalizowanych grup mieszkańców, którzy starają się przyczynić do jakiejś pożądanej ze zbiorowego punktu widzenia zmiany w lokalnej społeczności. Ich motywacje bywają oczywiście różnorodne, ale na potrzeby tej typologii możemy przyjąć, że to podejście, mające charakter **elitystyczny**, bazuje na ideowo pojmowanym dobru wspólnym. Po drugie, możemy obserwować

programowo prowadzone działania organizacji społecznych, których zadaniem jest realizacja określonych, na ogół otwarcie komunikowanych celów. Ta forma działania, możemy określić ją mianem **komunitarystycznej**, jest na ogół związana z realizacją określonych interesów grupowych i jest bliska zjawisku sprywatyzowanego obywatelstwa. Po trzecie, możemy mówić o różnego rodzaju ruchach sprzeciwu, opartych na luźno definiowanych identyfikacjach i epizodycznej mobilizacji. Ten rodzaj działalności ma charakter **konfliktowy** i jest związany z doraźnie definiowanymi potrzebami wywierania wpływu na decyzje polityczne lub administracyjne.

W ramach pierwszej z wymienionych wyżej kategorii mówimy przede wszystkim o sytuacjach, w których w społeczności pojawia się ktoś, kto z zewnątrz importuje wzory aktywności, kompetencje, zasoby, które mogą wpłynąć na lokalnie utrwalone „zasady gry”. Impulsem do zmian może być zatem pojawienie się „przybysza” – nowego mieszkańca, który nieświadomy, że czegoś się „nie da”, podejmuje działania, które z czasem zyskują potencjał zainicjowania zmiany społecznej. Impulsem może być też zaprogramowana interwencja – realizacja jakiegoś projektu finansowanego z grantu udzielanego przez hojnego darczyńcę albo inicjatywa podmiotu, który zapragnął zaszczerpić na lokalnym gruncie dobrą praktykę podpatrzoną w innym miejscu. Trzeba jednak pamiętać, że społeczności lokalne, tworząc złożone systemy adaptacyjne (por. Trutkowski, rozdział 1), mogą ewoluować w nieprzewidzianych kierunkach. Dlatego dla skutecznej i racjonalnej adaptacji tak inicjowanych działań konieczne jest zaistnienie sprzyjających warunków, w których styl działania liderki/lidera tych aktywności, proponowane formy działania oraz charakter i sposób definiowania celów, które mają zostać osiągnięte, trafią na podatny grunt. To udaje się stosunkowo rzadko. O ile można sobie wyobrazić, że w konsekwencji podjęcia takiej aktywności pojawi się jakiś innowacyjny rezultat, o tyle jej długofalowe efekty, jeśli nie są zasilane systematycznie powtarzanymi impulsami, na ogół są rozczarowujące. Jak na podstawie analizy materiału badawczego zauważa Sławomir Mandes, „najstabiliej sprawdzają się inicjatywy elitystyczne, działania, których celem jest realizacja projektów wymyślanych przez wąską grupę ludzi. Działania takie angażują społeczność lokalną jako biernych, zindywidualizowanych odbiorców, konsumentów oferowanych dóbr. Jeśli jeszcze do tego dodać, że najczęściej mają one charakter akcyjny – organizowane są nieregularnie, poza lokalną tradycją – to zrozumiałby stąd się fakt ich niewielkiego potencjału więziotwórczego. Lepiej sprawdzają się działania, które wyrastają oddolnie, z lokalnej, tutejszej społeczności, która może podzielić się z otoczeniem darami; efektami swojej pracy i zaangażowania” (rozdział 11).

Komunitarystyczne wzory lokalnej aktywności są związane przede wszystkim z działalnością lokalnych organizacji społecznych. Jak już wspomniałem, jest ich stosunkowo dużo – dane GUS mówią o około 28 tys. tylko tych podmiotów, których horyzont działalności ogranicza się do środowiska lokalnego. Wśród nich można wyróżnić nieco ponad 6 tys. (na 2477 gmin), których główną dziedziną działalności jest lokalny rozwój społeczny i ekonomiczny (Goś-Wojcicka *et al.* 2023). Oczywiście ich rozproszenie nie jest równomierne (większe nasycenie organizacjami występuje w południowo-wschodniej i centralnej Polsce), podobnie jak różne są forma i zakres prowadzonych przez nie aktywności. Bliższe spojrzenie na charakterystykę działalności tych organizacji prowadzi do kilku niepokojących wniosków. Otóż, zgromadzone dane² wskazują, że organizacje działające na rzecz lokalnego rozwoju społecznego i ekonomicznego współpracują przede wszystkim z instytucjami publicznymi – tylko połowa podejmuje współpracę z innymi partnerami społecznymi, a jedna czwarta z przedsiębiorcami, przy czym liczba partnerów publicznych na ogół ogranicza się do 3–4 instytucji. Współpraca ta jest przede wszystkim sporadyczna (tylko jedna piąta organizacji deklaruje współpracę regularną), a jej głównym, deklarowanym powodem jest pozyskanie środków finansowych (76,5%) i rzeczowych (44,3%), natomiast korzystanie z wiedzy i doświadczenia jako cel deklaruje jedynie 31% organizacji. Tylko jedna czwarta organizacji działających na rzecz rozwoju lokalnego realizowała w 2021 r. jakieś zdania publiczne, przy czym były to przede wszystkim zadania z zakresu sportu, kultury i ochrony zabytków, turystyki i krajoznawstwa, a tylko 15% organizacji realizowało zadania z zakresu określanego w statystykach GUS jako „pobudzanie aktywności obywatelskiej”. Wśród najczęstszych barier współpracy wskazywano „złe, niejasne przepisy i procedury prawne” (10,4%), „brak wiedzy ze strony partnera na temat współpracy” (9,4%) oraz „brak relacji partnerskich, instrumentalne traktowanie” (9,1%). Warto również spojrzeć na współpracę z odwrotnej perspektywy i ustalić, jak podchodzą do niej jednostki samorządowe. Z powyższych danych wynika już jednoznacznie, że administracja samorządowa jest przede wszystkim stroną finansującą działalność lokalnego sektora pozarządowego – 86,3% jednostek samorządu terytorialnego przekazało w 2021 r. środki finansowe organizacjom w ramach przeciętnie 22 umów podpisanych przez jeden urząd (oczywiście więcej umów podpisywały miasta niż gminy wiejskie). O skali i znaczeniu tego wsparcia informują przede wszystkim dwie liczby: w 2021 r. przekazano

² Wszystkie prezentowane tu informacje na podstawie Goś-Wojcicka *et al.* (2023). Dane odnoszą się wyłącznie do podmiotów rejestrowanych, w zasadniczej części mających własną osobowość prawną oraz figurujących w rejestrze REGON.

organizacjom 2,9 mld złotych, co jednak stanowiło tylko 0,91% wydatków jednostek samorządowych, przy czym znów wydatki były wyższe w miastach, a zdecydowanie niższe w gminach wiejskich. Najchętniej finansowano działalność związaną ze sportem i pomocą społeczną, a w znacznie mniejszym stopniu działalność w sferze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska. Wśród najczęstszych trudności związanych z zaangażowaniem organizacji w realizację usług publicznych wskazywano przede wszystkim „brak zainteresowania ze strony organizacji” (20,5%). Zdarzały się jednak też takie wskazania jak „brak wiedzy o organizacjach działających w obszarach zadań realizowanych przez JST” (7,1%), „niekonkurencyjność organizacji” (i w związku z tym zlecanie zadań publicznych innym podmiotom) (6,8%) czy „niedostateczna wiarygodność organizacji” (3,4%). Na podstawie deklaracji pozyskanych przez GUS trudno wyrokować o nastawieniu jednostek samorządowych do rozwijania współpracy z organizacjami społecznymi – co prawda, 90% gmin uwzględnia ją w swoich strategiach rozwoju, ale już tylko 59% deklarowało organizowanie spotkań z reprezentantami sektora społecznego służących rozwojowi współpracy.

Na charakter relacji łączących sektor pozarządowy ze strukturami administracji lokalnej dużo światła rzucają także nasze badania. Potwierdzają fakt, że w wymiarze lokalnym możemy mówić o silnym uzależnieniu organizacji społecznych od instytucji samorządowych, co w niektórych wypadkach może skutkować rozwojem relacji klientelistycznych. Obowiązujące obecnie rozwiązania ustrojowe sprawiają, że lokalna sfera publiczna wykazuje tendencje do przekształcania się w system kooperatywnych lub konfliktowych sieci interesów, realizowanych w strukturach tworzonych przez zestaw samorządowych regulacji prawno-administracyjnych. Grupy formalne, środowiska określone przestrzennie, lokalne elity, a także różnego rodzaju instytucje zabiegają o dostęp do ograniczonych zasobów, których dysponentem jest lokalna administracja, a których wykorzystanie często zależy od arbitralnych decyzji podejmowanych przez lidera samorządowego (por. Przewłocka *et al.* 2013; Korolczuk 2013). Istotne jest przy tym, że źródłem obserwowanego w badaniach klientelizmu bywa nie tylko określony styl sprawowania władzy, ale także charakter więzi oraz zestaw określonych lokalnych uwarunkowań. Sprzyjać im będzie zatem relatywna monopolizacja zasobów przez urzędy gmin, personalizacja polityki, centralizacja realizacji zadań publicznych, arbitralność procesów decyzyjnych oraz niedostatek społecznej kontroli nad działalnością instytucji samorządowych (por. Lewicki, rozdział 12).

Dodatkowym elementem, który może przyczyniać się do wzmacniania relacji klientelistycznych, jest terytorializacja interesów. Z badań wynika

bowiem, że tylko w ograniczonym zakresie możemy mówić o podzieleniu gminnych tożsamości społecznych. Ludzie przede wszystkim identyfikują się z najbliższym otoczeniem (sąsiedztwem, osiedlem, dzielnicą), a identyfikacje z jednostką samorządową są na ogół po prostu słabsze – szczególnie gdy w grę wchodzi potrzeby infrastrukturalne czy związane z dostarczaniem usług publicznych. W tym sensie – w obliczu potrzeb artykułowanych w wymiarze gminy przez wiele środowisk – możemy mówić o swego rodzaju rozproszonym akcjonariacie, którym łatwiej jest zarządzać, gdy pozostaje niezorganizowany i podzielony. Na podobne zjawiska zwracali uwagę Barbara Gąciarz i Jerzy Bartkowski (2012), pisząc o tzw. bałkanizacji polityki lokalnej, czyli antagonizującym potencjale artykulacji przeciwstawnych interesów przez różne grupy społeczne w obszarze jednostki samorządowej. Prowadzi ona do rosnącej konkurencji pomiędzy różnymi grupami interesu, która jest wzmacniana przez arbitralny styl podejmowanie decyzji w zakresie realizacji polityk publicznych.

Zjawisko pogłębia słaba współpraca pomiędzy różnymi podmiotami (por. Jacobsson 2017). Tylko połowa organizacji, których głównym polem działalności jest lokalny rozwój społeczny i ekonomiczny, podjęła w 2021 r. współpracę z innymi grupami społecznymi, przy czym dla 60% z nich była to wyłącznie współpraca sporadyczna. Podobnie było z kołami gospodyń wiejskich czy klubami sportowymi (Goś-Wójcicka *et al.* 2023). Współpracy nie sprzyjają przede wszystkim arbitralnie wyznaczane reguły dostępu do zasobów, co przekłada się na brak długofalowych strategii działania i jasno sprecyzowanych, stabilnych celów prowadzonej działalności. Uzależnienie od zewnętrznych impulsów – czy to finansowych, czy przedmiotowych (związanych z wdrażaniem zewnętrznie sterowanych interwencji) – sprawia, że organizacje przede wszystkim kształtują zdolności adaptacyjne. W tym sensie postępują podobnie jak władze wielu gmin, dla których przyjmowane dokumenty strategiczne nie tyle są przemyślanymi planami realizacji określonych zamierzeń rozwojowych, ile stanowią raczej „deklaracje elastyczności” – ewentualne „podkładki” w nie do końca dających się przewidzieć procesach udostępniania funduszy inwestycyjnych przez instytucje zewnętrzne. Jak zauważa Mikołaj Lewicki, organizacje wobec groźby całkowitego zdominowania przez struktury administracyjne będą w końcu musiały podjąć wysiłek zdefiniowania swojej odrębności. Mogą temu sprzyjać pozytywne doświadczenia wpływające na umacnianie ich podmiotowości, ale „szkodzić będzie generalne rozproszenie NGO w mieście oraz fakt, że tylko części z nich w ogóle zależeć będzie na jakiegokolwiek klaryfikacji reguł” (Lewicki, rozdział 8).

Nie należy traktować motywowanej różnymi interesami aktywności grup społecznych jako szczególnie umniejszającej ich działalność, ponieważ zaangażowanie społeczne, niezależnie od partykularnie definiowanych celów, przyczynia się do budowy kapitału społecznego (por. także m.in. Putnam 2000; Trutkowski, Mandes 2005; Theiss 2007; Bartkowski 2007; Gajowiak 2012) oraz wytwarzania społecznych reprezentacji osadzonych w kontekstach sprawczości i podmiotowości. Przy czym, jak zauważa Dariusz Wojakowski, „zależność między zaangażowaniem w działalność społeczną a poczuciem podmiotowości ma wymiar dwukierunkowy i pozytywny. Z jednej strony osoby o wysokim poczuciu sprawstwa częściej podejmują działania społeczne, z drugiej zaś strony – taka działalność wzmacnia ich poczucie wpływu na sprawy otoczenia” (rozdział 7). Ponadto uczestnictwo w zbiorowych formach działania zwiększa tolerancję na zróżnicowanie opinii (Halvorsen 2003), przyczynia się do wzrostu poczucia sprawstwa (Hays 2007), rozwija zdolności rozumienia procesów decyzyjnych i mechanizmów władzy (Olken 2010), wpływa pozytywnie na zwiększanie poziomu zaufania społecznego (Wang, Wan Wart 2007; Gąciarz, Bartkowski 2012), a także uwrażliwia na odmienne perspektywy definiowania i ewaluacji zjawisk społecznych.

Wreszcie istnieje też działalność związana z – jak to określa Mikołaj Lewicki (rozdział 12) – „narracją konkreту”, odnoszącą się do żądań zaspokojenia wąsko definiowanych deficytów występujących w lokalnym środowisku bądź mobilizacją wynikającą z pojawienia się zagrożenia dla lokalnego komfortu życia. W pierwszym wypadku najczęściej stanowi ona reakcję na występujące niedobory w sferze infrastrukturalnej lub odpowiedź na niską jakość lub brak jakiejś usługi publicznej. W drugim może wynikać z pojawienia się konfliktu związanego z naruszeniem istotnych interesów społeczności. Przy czym – jak zauważa Anna Dąbrowska (rozdział 10) – potrzeby, o których tu mowa, są naznaczone piętnem terytorializacji, ponieważ na ogół sprowadzają się do perspektywy ograniczonej własną miejscowością, sołectwem, osiedlem czy wręcz sąsiedztwem. Grupy mieszkańców tworzą w tej sytuacji środowiska zainteresowane realizacją konkretnych przedsięwzięć w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu. Oznacza to, że stymulatorem ich działania niekoniecznie musi być zgeneralizowane „dobro wspólne” (co do którego musimy przyznać, że wielokrotnie jest niczym innym jak abstrakcyjną kategorią analityczną), ale jest nim zestaw określonych celów, których realizacja będzie powiązana z konkretnymi potrzebami członków bądź interesariuszy tych grup. Dążenie do realizacji terytorialnie determinowanych interesów grupowych może oczywiście prowadzić do sytuacji konfliktowych, a w skrajnych wypadkach oddziaływać destrukcyjnie na więzi społeczne. Jednak może też skutkować

wzmocnieniem obywatelskich kompetencji (por. Cichocki 2017) i podmiotowości wspólnoty, która „najczęściej rodzi się w procesie – gdy jednostka dostrzega efekty swojego wpływu, [przy czym] w analogicznym procesie można też to poczucie podmiotowości stracić, co oznacza, że nie musi ono być trwałe” (Dąbrowska, rozdział 10). Innymi słowy, działalność grup protestu wnosi potencjał pozytywnej zmiany społecznej, o ile będzie się wiązać ze sprawstwem i rewitalizowaną w działaniach podmiotowością. Znaczenie mobilizacyjnych procesów kształtowania podmiotowości potwierdziła Maria Theiss w badaniach lokalnego obywatelstwa społecznego (rozumianego w kategoriach statusu, a nie aktywności, jednostek i przysługujących im z tego powodu praw w dostępie do różnorodnych lokalnych usług społecznych). Ustaliła, że faktyczny udział mieszkańców w kształtowaniu sposobu realizacji zadań polityki społecznej, a więc ich faktyczne zaangażowanie w dostosowywanie sposobów działania instytucji samorządowych do potrzeb społeczności, miał „potencjał tworzenia wspólnych dóbr i wzmacniania lokalnej wspólnoty politycznej” (Theiss 2018, s. 287). Należy jednak pamiętać, że takie zaangażowanie należy do rzadkości – w badaniach zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych ustalono, że próby podejmowania wpływu na działalność instytucji samorządowych są udziałem nie więcej niż jednej piątej mieszkańców gmin, przy czym wyraźnie częstsze są one w gminach wiejskich niż w pozostałych jednostkach samorządowych i tylko w niewielkiej części kończą się podjęciem protestu (Każmierczak 2012).

Nie chcę przez to powiedzieć, że generowanie sytuacji konfliktowych jest wyłączną szansą na budowanie kapitału obywatelskiego (por. Trutkowski, rozdział 1). Byłoby to oczywiście nadużycie. Ale należy uznać, że – po pierwsze – w konflikcie drzemie potencjał wyzwalań energii społecznej, która napędza mobilizację, a po drugie – w wielu wypadkach konflikt ma moc aktywizacji zasobów, które mogą sprzyjać przełamywaniu konserwatywnie rozumianych wzorów działania. Ich odporność na zmianę bywa szczególnie istotna w sytuacji braku pozytywnych doświadczeń aktywizacji czy mniejszej integracji mieszkańców. Wtedy bowiem niezwykle trudne staje się przezwyciężenie braku wiary w sens aktywności społecznej. W przypadku braku innych wyzwalaczy aktywizacji nawet konflikt może zatem prowadzić do rezultatów pozytywnych dla wspólnoty w wymiarze szerszym niż tylko rozwiązanie jakiegoś konkretnego problemu. Innymi słowy, sytuacje, w których drzemie potencjał destrukcyjny, mogą – o ile zostaną odpowiednio skoordynowane i zaadresowane – pozytywnie oddziaływać na wytwarzanie kompetencji obywatelskich. Sławomir Mandes, analizując wyniki naszych badań, zauważa, że ich nieoczekiwanym rezultatem „jest odkrycie potencjału

włączającego i uobywatelniającego działań konfliktowych. Są to działania, które łączą ze sobą ludzi ponad więziami opartymi na »tutejszości«, przekraczają bariery klasowe i statusowe. Zaangażowane w nie osoby poszerzają swoją wiedzę na temat działania instytucji politycznych, uczą się wykorzystywać narzędzia partycypacji, stają się aktywnymi obserwatorami działania instytucji politycznych, domagając się od władz i administracji przejrzystości oraz jasnych decyzji» (rozdział 11). W wielu wypadkach i w wielu miejscach sytuacje konfliktowe albo – ujmując to inaczej – warunkowana szczególnym nasileniem deficytów mobilizacja społeczna były głównym czynnikiem wyzwalającym aktywność mieszkańców w sferze publicznej. I w tym właśnie sensie mobilizacja ta wiązała się z potencjałem aktywizacji, która w obliczu braku oddziaływania innych czynników (np. bez pojawienia się nowych, aktywnych mieszkańców lub realizacji jakiejś zewnętrznie programowanej interwencji) nie miałaby szansy materializacji. Konflikt może zatem prowadzić do pozytywnych dla wspólnoty rezultatów, choć sam w sobie może mieć również potencjał destrukcyjny. Aby uniknąć związanych z nim niebezpieczeństw, trzeba zatem wypracować takie metody aktywizacji społeczności lokalnej, które umożliwią odpowiednie, konstruktywne wykorzystanie energii społecznej. Jak mawiał Jerzy Regulski, „inicjatywy społeczne są jak potok. Jego nurt może być wykorzystywany jako napędowa siła służąca rozwojowi. Ale może być też siłą niszczącą. Przywódcy polityczni kraju powinni odgrywać rolę inżynierów kierujących prąd rzeki i budujących tamy, aby chronić to, czego woda zniszczyć nie powinna” (Regulski 2005, s. 9).

Znaczenie mobilizacji konfliktowej nabiera obecnie szczególnego znaczenia. Wyniki zrealizowanych przez nas badań wskazują bowiem wyraźnie, że jej aktywizacyjny potencjał, związany z dążeniem do zaspokojenia podstawowych potrzeb infrastrukturalnych, się wyczerpuje. Jak zauważył jeden z badanych przez nas aktywistów: „[...] każda władza miała kłopot, bo ludzie czegoś chcieli. Była kanalizacja, telefonizacja [...], inwestycje drogowe i tak dalej... To ludzi łączyło wokół wspólnych zadań. Teraz mniej więcej to zostało zrobione... Atomizacja nastąpiła ogromna w ostatnich, powiedzmy sobie, 15 latach. Ludzie się pozajmowali swoimi sprawami, inwestują w domy, obejścia... w siebie, dzieci. Doszli do wniosku, że jest to ważniejsze, ponieważ podstawowe cele bytowe, infrastrukturalne – zostały zrealizowane”. Badania ujawniły zatem, że wzmożenie aktywności lokalnych społeczności w pierwszym okresie działalności samorządów lokalnych wynikało nie tyle z motywacji obywatelskich, ile raczej z rozpoznawania samorządności jako narzędzia rozwiązywania problemów natury materialnej. Samorząd był postrzegany przede wszystkim jako organizator procesów modernizacyjnych,

a to oznaczało, że podstawą społecznej oceny jego działalności była menedżerska skuteczność w rozwiązywaniu łatwo identyfikowalnych problemów. Okres modernizacji, którą Lewicki określa mianem transformacji opartej na „modelu ciepłej wody w kranie” (rozdział 8), nieuchronnie się jednak kończy, a wraz z nim znika przynajmniej część motywatorów społecznego zaangażowania. Dobrze to obrazuje wypowiedź [badanego samorządowca (z innej miejscowości): „[...] z reguły jest tak, że jeżeli ktoś już nie ma problemów z infrastrukturą, to praktycznie na zebranie nie przychodzi. Jeżeli już ma załatwiony problem drogi czy kanalizacji, to z reguły nie interesuje się tym. Na zebranie przychodzą właściwie ci, co jeszcze tam gdzieś nie mają czegoś zrobionego”. W sytuacji braku innych czynników stymulujących mobilizację – aktywizujących więzi, rozpowszechnionych nawyków, włączających instytucji – grozi nam więc pogłębianie bierności społecznej i dalszy spadek zainteresowania sprawami publicznymi. Oznacza to także, że wiele obserwowanych dotychczas zjawisk, które teoretycznie moglibyśmy interpretować w kategorii obywatelskiego zaangażowania, stanowiło przede wszystkim rodzaj odpowiedzi na konkretne, czasem bardzo lokalnie identyfikowane problemy i ograniczało się do działań skoncentrowanych na ich rozwiązywaniu (por. Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012). Taka aktywność była budowana przede wszystkim na podstawie wspomnianej „narracji konkretności”, która obejmowała zarówno znaczenie nacisku społecznego, jak i sprawczą rolę władz samorządowych. Owszem, narracja ta służyła czasem budowaniu pozytywnych doświadczeń, jednak w obliczu braku bezpośrednio i indywidualnie odczuwanych deficytów może się okazać jako czynnik tworzenia trwałych, obywatelskich wzorców społecznych niewystarczająca. Ich brak w obliczu zmieniającej się natury wyzwań, z którymi w przyszłości będą się mierzyć społeczności lokalne, może stanowić istotną barierę rozwojową. I choć na potrzeby bieżącej polityki, w której zawsze można jeszcze wymyślić jakąś nową, spektakularną inwestycję, brak aktywności społecznej być może szczególnie nie oddziałuje, to w obliczu nadchodzących zmian cywilizacyjnych i demograficznych z pewnością ograniczy możliwość wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych.

Lokalny prezydencjalizm i jego konsekwencje

Jednym z podstawowych czynników, które decydują o kształcie lokalnych wzorców kultury demokratycznej, jest pozycja ustrojowa wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Jest ona związana przede wszystkim z silnym mandatem,

wynikającym z wprowadzonych ustawą z czerwca 2002 r. bezpośrednich wyborów lidera jednostki samorządowej. Pomysły motywowane potrzebą wzmocnienia politycznej pozycji lidera samorządowego pojawiły się już w 1997 r. (wójt był wtedy wybierany przez radę gminy), jednak dopiero projekt ustawy zgłoszony w 2001 r. przez posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy...) stał się początkiem prac, które doprowadziły do uchwalenia obecnie obowiązujących rozwiązań. W uzasadnieniu tego projektu wnioskodawcy napisali m.in., że ich celem jest „dążenie do usprawnienia funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, stworzenie szans do optymalnego wykorzystania potencjału materialnego i społecznego będącego w dyspozycji społeczności lokalnych. Proponując zmiany ustrojowe widzimy potrzebę wzmocnienia organu wykonawczego gminy i umniejszenia jego uzależnienia od konstelacji politycznej organu stanowiącego. Da to możliwość jednoznacznego spersonifikowania kompetencji i odpowiedzialności” (Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy..., s. 15). Posłowie SLD zakładali, że bezpośrednio wybory organu wykonawczego będą obowiązywały wyłącznie w gminach do 20 tys. mieszkańców. Zamyśl ten został rozszerzony w projekcie popieranym przez Platformę Obywatelską, który objął wszystkie gminne jednostki samorządu terytorialnego (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza...). Posłowie PO wskazywali w nim, że „koncepcja powszechnych wyborów wójtów gmin (burmistrzów i prezydentów miast) służyć ma wzmocnieniu ich stanowiska prawnego poprzez przydanie im statusu organu legitymowanego wprost przez wyborców. [...] Zasadniczym celem projektowanej reformy [...] jest zmiana ich pozycji ustrojowej, jak również próba wykreowania nowego, pożądanego układu stosunków między radą a pochodzącym również z wyborów powszechnych monokratycznym organem wykonawczym danej jednostki samorządu terytorialnego. Układ ten, oparty na kooperatywnych a nie kontradiktoryjnych relacjach, zapobiegać winien antagonistycznym stosunkom między tymi organami” (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza..., s. 11–12). Zmiany były popierane przez środowiska samorządowe, które dodatkowo argumentowały ich potrzebę zbliżającą się akcesją Polski do Unii Europejskiej i związaną z tym koniecznością przygotowania administracji samorządowej do sprawnej absorpcji funduszy strukturalnych, a w konsekwencji koniecznością odpowiedniego wykorzystania szansy na przeprowadzenie cywilizacyjnych zmian związanych przede wszystkim z rozwojem lokalnej infrastruktury technicznej. Dodatkową motywacją była potrzeba odpartyjnienia wyborów samorządowych i wzmocnienia identyfikacji obywateli z samorządem terytorialnym,

czemu miało sprzyjać przełamanie społecznej niechęci do uczestnictwa w wyborach (Giedrewicz-Niewińska 2007). I o ile wykorzystanie akcesji stało się niewątpliwym sukcesem samorządów, o tyle pozostałe argumenty, jak pokazał czas, okazały się zupełnie nietrafione. Frekwencja w wyborach lokalnych była w 2002 r. (44,24%) niższa niż 4 lata wcześniej (45,35%) i utrzymywała się na podobnym poziomie aż do 2018 r., gdy nastąpił jej dość wyraźny wzrost (54,9%). Nastąpił on jednak nie na skutek wzrostu znaczenia spraw lokalnych dla obywateli, ale ze względu na zaogniającą się walkę pomiędzy rządem a opozycją. Natomiast obecność polityki partyjnej, szczególnie w większych ośrodkach, właśnie w efekcie spersonalizowania wyborów zdecydowanie się zwiększyła i ogarnęła sprawy nie tylko lokalne, ale także polityczne oddziaływanie burmistrzów i prezydentów miast na agendę ogólnokrajową. Konsekwencje tego upartyjnięcia okazały się dotkliwe. Zaangażowanie liderów samorządowych w walki partyjne skutkowało m.in. działaniami rządu Prawa i Sprawiedliwości prowadzącymi do zmniejszenia autonomii administracji lokalnej i środków finansowych znajdujących się w dyspozycji miast (por. wprowadzenie do tego tomu). Na to właśnie zwracali uwagę eksperci Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w raporcie opublikowanym w kwietniu 2019 r. Pisano tam o „alarmistycznych tendencjach w ogólnej sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej” oraz podkreślano, że zdecydowana większość negatywnych zmian wynikała nie tyle z formalnych reform legislacyjnych, ile z „aspektów faktycznych i postaw”, związanych z walką polityczną, w której uczestniczą także nastawieni opozycyjnie liderzy samorządowi (Council of Europe 2019).

Od początku pojawienia się propozycji wprowadzenia bezpośrednich wyborów organu wykonawczego gmin środowiska eksperckie zwracały uwagę na ryzyka związane z proponowanymi regulacjami. Jerzy Regulski pisał wtedy: „[...] nie jestem przeciwnikiem wyborów bezpośrednich. Ale zmiana sposobu wyboru nie może się ograniczyć jedynie do zmiany ordynacji. Bo sposób wyborów nie jest wartością samą w sobie. Sposób powinien bowiem zależeć od tego kogo chcemy wybrać. A więc najpierw trzeba odpowiedzieć na pytanie kim ma być wójt czy burmistrz? Czy ma on być liderem lokalnej społeczności, czy też sprawnym administratorem? Są to bowiem dwie różne funkcje, wymagające różnych kwalifikacji i które nie powinny być łączone w jednych rękach” (Regulski 2003). Michał Kulesza podkreślał natomiast, że „wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów jest niedopuszczalne bez wprowadzenia w samorządzie instytucji służby cywilnej [...]. Powinniśmy wyodrębnić obszary władzy politycznej, administracyjnej oraz gospodarczej i nie mieszać ich”. Zwracał też uwagę, że

zarządzanie gminą wymaga odpowiednich kompetencji. Wybierany w wyborach powszechnych jednoosobowy organ wykonawczy, w którego rękach skupiona zostanie większość władzy, nie gwarantuje odpowiedniego profesjonalizmu – „wójtem może zostać nasz ulubiony nauczyciel od gimnastyki, który kompletnie nie zna się na zarządzaniu” (Kulesza 2001, s. 337).

Kilka lat później zarówno Kulesza, jak i Regulski już na podstawie doświadczeń pierwszych kadencji bezpośrednio wybranych liderów lokalnych zwracali uwagę na rozregulowanie mechanizmów zarządzania jednostkami samorządowymi. Kulesza w 2005 r. mówił: „[...] problemem jest wprowadzanie zmian instytucjonalnych bez ustalonych wcześniej i przedyskutowanych kryteriów. Nie pytamy, po co bezpośrednio wybory burmistrza, tylko mówimy: badania wskazują, że chcą ich wszyscy burmistrzowie, a ludzie też lubią wybierać konkretnego człowieka. No to robi się tym ludziom prezent, żeby kochali swoich posłów. [...] W transformacji musi być przewodnik, który wie skąd, dokąd i jak ma przeprowadzić. Jeśli transformację oddaje się w ręce populistów i decydują względy koniunkturalne, to oczywiście rezultaty są słabe” (Kulesza 2005). Regulski natomiast kilka lat później, komentując tezy zaprezentowane w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, przygotowanym przez zespół ekspertów Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (Hausner *et al.* 2013), podkreślał, że „w przeszłości dokonywano nowelizacji regulacji prawnych w sposób niewłaściwy [...], [ustawa wprowadzająca] bezpośrednio wybory wójtów, która zmieniła w istotny sposób ustrój gmin, nie dokonała odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji i innych niezbędnych modyfikacji. Przepisy te przyjęto na wyraźne zamówienie polityczne, ignorując zgłaszane zastrzeżenia merytoryczne” (Regulski 2013, s. 35). Raport, do którego odwoływał się Regulski, a który z wielkim zainteresowaniem przyjęły środowiska praktyków i ekspertów samorządowych, wskazywał na liczne dysfunkcje systemu samorządowego, w tym dysfunkcje demokratyczne (Hausner *et al.* 2013). Zwracano w nim m.in. uwagę, że „organy wykonawcze uniezależniły się od rad gmin”, „kontrola rady nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna” i w związku z tym następuje „systematyczne osłabianie pozycji rad”. Alarmowano, że „rola radnych jest drugoplanowa, a w kwestiach budżetowych trzeciorzędna”. Ponadto zwracano uwagę na postępujący „uwiąd zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową”, „rytualną i pozorną partycypację obywatelską”, brak „partnerstwa publiczno-społecznego i publicznej przestrzeni aktywności obywatelskiej”, „dominację paternalistycznego poszturchiwania i pouczenia organizacji obywatelskich przez władzę”, „znaczącą obojętność obywateli wobec naruszania dobra publicznego”, co w efekcie prowadzi do „wypierania

obywateli do sfery prywatnej” i sprowadzania ich „do roli klientów władzy” (Hausner *et al.* 2013, s. 28–35).

Dziś, po ponad dwóch dekadach funkcjonowania silnych przywódców lokalnych nasze badania wskazują, że doświadczenia wielu społeczności lokalnych nie prowadzą do systematycznego utrwalania przekonań o wartości i sile wspólnoty, a jednoosobowość ośrodka decyzyjnego w gminie często utrudnia artykulację potrzeb społecznych wykraczających poza motywowane deficytami żądania punktowych rozwiązań. Rozwój procesu prezydencjalizacji władzy samorządowej odbywa się w kontekście słabnięcia mechanizmów koordynacji działań grupowych. W efekcie, jak zauważa Adam Gendźwiłł, choć w wielu wspólnotach przywództwo lokalne nadal jest w stanie mobilizować zasoby na rzecz rozwoju, to jednak robi to coraz mniej sprawnie ze względu na rosnącą apatię społeczną lub koszty uboczne rozbudowującego się klientelizmu (rozdział 13). Oczywiście wiele zależy tu od stylu przywództwa. Gendźwiłł, cytując Swianiewicza i Klimską (2003), wskazuje na cztery typy podejścia do zarządzania sprawami lokalnymi: mówi o stylu opiekuńczym (przywódca słaby politycznie, niezdolny do zarządzania sieciami współpracy, otwarty na potrzeby społeczności, ale niechętnie patrzący na zmiany), konciliacyjnym (nie sprawuje władzy jednoosobowo, stawia na współpracę, ale też w dużym stopniu polega na pomysłach płynących z zewnątrz), bossowskim (wąsko rozumie władzę, sceptycznie nastawiony do współpracy, zdeterminowany w osiągnięciu własnych celów) i wizjonerskim (ma swoje cele i dla ich realizacji buduje trwałe koalicje, praktykuje innowacyjne i efektywne współzarządzanie). Znaczenie ma też wielkość jednostki terytorialnej. W małych gminach, gdzie relacje są bliższe, łatwiej o spotkanie z wójtem i bezpośrednie opowiedzenie o swoich troskach. W dużych ośrodkach natomiast indywidualne zabiegi tracą na zaznaczeniu i rodzi się potrzeba zbiorowych działań oraz przemawiania masowością protestu (por. Dzieniszewska-Naroska 2012).

Determinowane modelem wyborczym silne przywództwo lokalne prowadzi do celebryzacji relacji władza–obywatele, w której lider jako gospodarz gminy niemal uosabia samorząd, przez co nadaje mu bardzo spersonalizowany charakter. Bezpośredniość i sprawczość prowadzą do rozpatrywania wielu spraw osobiście przez lidera, a w konsekwencji do arbitralności podejmowanych decyzji. Jak zauważył jeden z uczestników prowadzonych przez nas wywiadów: „[...] jeżeli chodzi o wpływ na to, jakie wójt podejmuje decyzje czy rada gminy, to myślę, że jeżeli spotykamy się na zebraniach sołeckich i mieszkańcy przedstawiają jakieś swoje pomysły realizacji pewnych inwestycji, no to albo wójt się z tym zgadza, jeżeli to jest sensowne, albo się po prostu nie zgadza, tak?”. Umacnianie pozycji liderów w lokalnych sieciach

wpływu jest związane przy tym z postępującym zanikiem pluralizmu politycznego (por. Gąciarz, Bartkowski 2012) oraz ograniczaniem roli i władztwa radnych (por. Radzik-Maruszak 2019; Piasecki 2023; Poniatowicz 2023). Jak wskazują nasze badania, w radach często aktywują się mechanizmy konformistyczne, charakterystyczne dla hierarchicznych struktur organizacyjnych. Opozycja, niechętna współpracy na warunkach dominującej większości, zazwyczaj ulega marginalizacji, a ci radni, którzy utrzymują się w opozycji przez kolejne kadencje, konfrontowani z brakiem efektywności zaczynają postrzegać kooptację jako jedyny dostępny środek do zdobycia legitymacji w oczach elektoratu (por. Lewicki, rozdział 8). Naciski i upolitycznienie działalności lokalnej (wynikające z dążenia do utrzymania dominującej pozycji lidera) są powodem ograniczenia merytorycznej debaty w radach. Dodatkowym czynnikiem, który pogłębia problem, jest słabe przygotowanie radnych do pełnienia swoich ról (por. wprowadzenie do tego tomu; Podgórska-Rykała 2024).

Mamy zatem do czynienia z procesami umacniania stylu zarządzania, który stanowi przejaw bardzo wąskiego i nieelastycznego podejścia do przywództwa. Dzieje się tak niezależnie od zewnętrznie manifestowanych oznak władzy – jak stwierdza Wojakowski, choć czasem „dostępność w wydaniu celebryckim rezygnuje z reprezentacyjności jako pewnej formy bycia lidera-bossa (np. podczas świąt lokalnych), to ów sposób bycia z ludźmi nie znosi autorytarnych skłonności działania” (rozdział 7). Nic dziwnego, że w odbiorze społecznym praktyczna jednoosobowość władzy jest powszechnie dostrzegana i w coraz większym stopniu przyjmowana jako oczywista – jak zauważono w jednym z wywiadów: „[...] jak ktoś odrobinę ma oleju w głowie, to widzi, że te decyzje zapadają poza nami”. Nie chcę przez to powiedzieć, że wśród 2477 liderów jednostek samorządowych nie znajdują się światli, wizjonerscy i konciliacyjni przywódcy. Znajdą się tacy – i jest ich całkiem sporo. Dlatego na ogół około 70% liderów pomyślnie przechodzi ponowną weryfikację wyborczą. Ale też dane wskazują na malejącą konkurencyjność wyborów lokalnych. Zmniejsza się zainteresowanie kandydowaniem do rad gmin, ubywa kandydatów ubiegających się o urząd wójta/burmistrza/prezydenta miasta (Gendźwiłł 2020; Mazurkiewicz 2022), a rośnie skala wyborów bezalternatywnych (gdy kandydat nie ma kontrkandydata). W 2010 r. gmin, w których zarejestrowano tylko jednego pretendenta do urzędu, było 12,2%, w 2014 r. było ich 9,6%, ale w 2018 r. odsetek ten wzrósł już do 13,4% (Trutkowski, Kurniewicz 2015). Co więcej, w trakcie ostatniej przeprowadzonej elekcji (2018 r.) w 35% gmin wystąpił przynajmniej jeden przypadek obsadzenia mandatu radnego bez głosowania (Stępień 2021). Brak zainteresowania kandydowaniem w wyborach lokalnych bywa tłumaczony tzw. przewagą inkumbenta, czyli dominacją

„osoby pełniące funkcję publiczną, która dysponuje instytucjonalną (sprawowanie urzędu), komunikacyjną (dostęp do kanałów komunikacyjnych z wyborcami) i psychologiczną przewagą nad wyborczymi rywalkami i rywalami” (Mazurkiewicz 2022, s. 3). Zjawisko to świadczyć też może o rosnącym zabetonowaniu lokalnych przestrzeni publicznych.

Dominacji liderów sprzyja postępujące zawłaszczanie przestrzeni informacyjnej przez struktury lokalnej administracji, co jest m.in. związane z wydawaniem przez wiele jednostek samorządowych różnego rodzaju biuletynów, finansowanych ze środków publicznych i prezentujących niemal wyłącznie perspektywę urzędów. W 2021 r. ukazywało się w Polsce 868 takich tytułów, podczas gdy niezależnych wydawnictw było 728, przy czym liczba niezależnych periodyków w ostatnich latach spadła, a urzędowych wzrosła (Andrysiak 2023). Organizacje społeczne zajmujące się monitorowaniem demokracji w Polsce od lat zwracają uwagę na patologiczne konsekwencje tego stanu rzeczy. Watchdog Polska w swym raporcie zatytułowanym *O czym szumią gazety władzy* pisał m.in.: „[...] dziś gazety władzy stanowią element znany lokalnym społecznościom. Wielu mieszkańców jest zadowolonych z ich istnienia. Piszą przecież także o tym, co się dzieje w szkołach i przedszkolach, domach kultury, na dożynkach. Można zobaczyć na fotografiach swoje dziecko, siebie, swoich znajomych. Jednak cena, jaką płaci za to lokalna demokracja, jest ogromna” (Watchdog Polska b.d., s. 2). Wydawnictwa te bardzo często pełnią bowiem de facto funkcje propagandowe, przyczyniają się do zaniku pluralizmu informacyjnego, a ograniczając krytykę władz, sprzyjają jej monopolowi. Co więcej, przeprowadzone przez nas analizy periodyków samorządowych wydawanych w województwie pomorskim i podkarpackim wskazują, że ich treści prowadzą także do trywializacji debaty publicznej, co jest skutkiem koncentracji uwagi na sprawach społeczno-kulturalnych, związanych ze sferą sportu i rekreacji oraz realizowanych przez samorząd inwestycjach infrastrukturalnych. Samorząd jest tam przedstawiany przede wszystkim jako sponsor, organizator czy patron rozmaitych przedsięwzięć, które prowadzą do poprawy lokalnych warunków życia. Zdecydowanie przeważa przy tym skrótowe ujęcie tematów – praktycznie brakuje w nich klasycznych artykułów (omawiających dane zjawisko w szerszym kontekście, analizujących przyczyny jego wystąpienia). W efekcie, jak zauważa Watchdog Polska, „długoletnie funkcjonowanie takich wydawnictw sprawiło, że obywatele i obywatelki stracili wrażliwość i wyczucie, co wolno władzy, a co jest samowolą niezgodną z prawem” (Watchdog Polska b.d., s. 3).

Oczywiście wydawnictwa drukowane nie są jedynym forum prezentowania tematów istotnych dla lokalnych społeczności. Rosnącą rolę odgrywają

media elektroniczne, w tym lokalne portale informacyjne oraz media społecznościowe, prowadzone zarówno przez reprezentantów urzędów (dotyczy to także coraz bardziej zyskujących na popularności facebookowych profili burmistrzów), jak i przez lokalnych liderów społecznych. Należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, choć korzystanie z mediów społecznościowych jest bardzo popularne, to nie jest ono powszechne, co oznacza, że ten kanał komunikacji wciąż wyklucza część obywateli. Po drugie, media te umożliwiają sterowanie przepływem opinii i w tym sensie tworzą iluzję debaty publicznej – ich definicyjna niemal otwartość na wymianę informacji (a nie tylko jednokierunkowe ich przekazywanie) w praktyce okazuje się pozorna za sprawą możliwości blokowania dostępu do profili lub selekcjonowania głosów, które pojawiają się w postach. W samorządach brakuje zarówno refleksji nad rolą mediów społecznościowych w lokalnej debacie publicznej, jak i weryfikacji reguł związanych z ich funkcjonowaniem – w efekcie „albo urzędy blokują użytkowników bez powoływania się na jakiegokolwiek zasady, albo, zapytane o to, odsyłają do regulaminu Facebooka, albo też tworzą – bardzo rzadko – zasady, które nadmiernie ingerują w wolność wypowiedzi” (Watchdog Polska 2019, s. 11). W konsekwencji „urzędy traktują media społecznościowe bardziej jako sposób na informowanie mieszkańców niż na rozmowę. Wiele fanpage’ów to tablice ogłoszeń, na których jest dużo udostępnień, czasem polubień, ale mało wypowiedzi” (Watchdog Polska 2019, s. 10). Badania wskazują przy tym, że podobnie jak w przypadku periodyków wydawanych przez urzędy także media społecznościowe koncentrują się na sferze niepolitycznej, jak kultura, sport, sprawy społeczne oraz promowanie dużych inwestycji. „Tematyka, która uaktywniałaby płaszczyznę do debaty publicznej, w tym kreowania alternatywnych wizji rozwoju gminy, jak ustalono w badaniach, bywa pomijana” (Piechota 2023, s. 4).

W lokalnej przestrzeni wirtualnej spotkać też możemy fora debaty niezależne od urzędów. Założenie profilu na Facebooku czy zabranie głosu w dyskusji na lokalnym portalu informacyjnym nie jest przecież specjalnie trudne (przynajmniej dla osób, które korzystają z Internetu). Nasze badania wskazują jednak, że choć tego typu platformy wspierają zaangażowanie społeczne, to jednak często dzieje się to za cenę antagonizacji wspólnoty. Anonimowość i epizodyczność udziału w wirtualnej wymianie opinii sprzyja prezentacji stanowisk skrajnych, ogranicza skłonność do niuansowania przekazu, a w konsekwencji prowadzi do okopywania się w partykularnie wyznaczanych granicach interesu. Owszem, Internet ułatwia organizację różnych wydarzeń i w ten sposób być może sprzyja stabilizacji działania kolektywnego, ale to rzeczywistość niewirtualna pozostaje nadrzędna. Kwestie,

o których ludzie dyskutują w Internecie i które ich mobilizują, znajdują się w ich najbliższym, niewirtualnym otoczeniu i często stanowią dla nich najważniejszy punkt odniesienia. Rzeczywistość wirtualna często zastępuje przy tym kontakt fizyczny, a więc ogranicza możliwość oddziaływania czynników budujących rzeczywiste więzi społeczne. Dlatego też wirtualne wspólnoty, choć same w sobie nie są zjawiskiem, które można obwiniać o kryzys wspólnot lokalnych, nie mogą być też panaceum na problemy lokalnej demokracji i cudownym środkiem zdolnym pobudzić obywateli do większego zaangażowania w życie publiczne.

Pozory wpływu społecznego

Przeprowadzone przez nas badania potwierdzają, że zaangażowanie obywateli w procesy konsultacyjne raczej nie stanowi integralnej właściwości modelu działania samorządów lokalnych – władze lokalne podejmują te inicjatywy głównie w przypadku istnienia odpowiedniego prawnego obowiązku. Zakres procesów konsultacyjnych często ogranicza się do spełnienia minimalnych wymogów narzuconych przez odpowiednie przepisy (por. Misztal 2011; Stocznia, SMG/KRC Media 2011; Kalisiak-Mędelska 2015) i na ogół nie wiąże się z wysiłkiem zmierzającym do zaangażowania w procesy decyzyjne większych grup mieszkańców (por. Kaźmierczak 2012; Piróg 2016; Mielczarek-Żejmo 2017; Ziętek 2022). Problemem jest także faktyczne oddziaływanie prowadzonych procesów konsultacyjnych – często zdarza się bowiem, że wyniki konsultacji nie są realnie uwzględniane w działaniach podejmowanych przez lokalną administrację pomimo faktycznego zebrania opinii mieszkańców. Argumentuje się przy tym, że konsultacje z mocy prawa mają charakter opiniodawczy, a nie wiążący i jako takie nie obligują władz samorządowych do podejmowania decyzji zgodnych z ich wynikiem (por. Piasecki 2005; Theiss 2010; Jaworska-Dębska 2020). Nic zatem dziwnego, że zainteresowanie obywateli wyrażeniem swojej opinii pozostaje niewielkie – jedynie 30% respondentów w naszym sondażu potwierdziło, że w ciągu roku poprzedzającego badanie brało udział w konsultacjach (przy czym typ jednostki samorządowej nie był tu czynnikiem różnicującym). Zdarzają się oczywiście również pozytywne przykłady, szczególnie w większych miastach, gdy konsultacje mają może nie doskonały, ale przynajmniej realny kształt (Gójska 2020; Domaradzka 2021).

Nieco inaczej sprawa wygląda jednak w przypadku organizowanych oddolnie akcji zbierania podpisów pod różnego rodzaju wnioskami, petycjami

czy postulatami mieszkańców. Takie działania angażowały połowę badanych przez nas osób (częściej w większych ośrodkach niż w gminach wiejskich) i, co należy odnotować, w wielu wypadkach skutkowały podjęciem postulowanej decyzji przez władze lokalne. Nie jest zatem tak, że władze samorządowe są programowo odporne na odpowiednio masowo wyrażony wpływ społeczny. Raczej mamy do czynienia z utartymi praktykami działania wzmacnianymi przez sztywne rozwiązania ustawowe. Są one niespecjalnie zorientowane na pobudzanie aktywizacji społecznej, choć bywają podatne na oddolnie inicjowane naciski. Wygląda to tak, jakby duża grupa liderów samorządowych skoncentrowana przede wszystkim na bieżącym zarządzaniu gminą nie dostrzegała znaczenia partycypacji społecznej w wypracowywaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych, ale jednocześnie nie zamykała się na oddolne, zbiorowo wspierane inicjatywy. Wy tłumaczeniem może być przywoływany niegdyś przez Michała Kuleszę (2009) wpływ „uczonych administratywistów”, wykazujących tendencje do regulowania w samorządzie wszystkiego, co się da. W tym sensie działania ustawodawcy skłaniają samorządowców do uciekania się do formalizmu i skrywania swych intencji za przerostem procedur administracyjnych (Gąciarz, Bartkowski 2012). Jeśli bowiem ustawy przewidują organizowanie konsultacji w określonych wypadkach i konsultacje w świetle tych zapisów mają charakter opiniodawczy, a nie wiążący, to dla części samorządowców zasadne jest ograniczenie tego typu inicjatyw tylko do sytuacji prawnie uregulowanych. Nie zmienia to faktu, że – jak już wskazywałem – poczucie wpływu na sprawy lokalne pozostaje na niskim poziomie, a istniejące praktyki prowadzą do rozpowszechniania zjawiska, które nazywam „zgorzkniałym aktywizmem”. Wszyscy wiedzą, że decyzje zależą od wójta, niejednokrotnie uwikłanego w różnego rodzaju lokalne zależności, i zdają sobie sprawę, że administracja przyjmuje wygodną postawę, zasłaniając się ograniczającymi przepisami. Mimo to obywatele próbują znaleźć drogę do załatwienia ważnych dla siebie spraw. Często niewiele jest w tym ideałów dobra wspólnego i samorządności, ale przynajmniej można próbować przerwować jakieś rozwiązania szczególnie doskwierających problemów.

Przedsięwzięciem mającym w zamyśle pomysłodawców wzmacniać zaangażowanie mieszkańców w decydowanie o sprawach lokalnych miały być budżety obywatelskie, wdrażane w niektórych miastach od 2011 r. (Krasnowolski 2020; Misiejko 2020). Początkowo stanowiły one przykład inicjatyw podejmowanych przez władze lokalne, jednak w wyniku wprowadzenia przepisów ustawy z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 r. poz. 130) stały się obowiązkowe we

wszystkich miastach na prawach powiatu³. Zmiana ta sprawiła, że – po pierwsze – w wielu miejscach ich wdrożenie stanowiło nie tyle wynik lokalnie podjętej inicjatywy, ile stało się rezultatem zaprogramowanej przez polityków, ustawowej ingerencji w sposoby budowania relacji pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami, a po drugie – w miastach wcześniej realizujących budżet obywatelski zmieniono formułę podejmowania decyzji dotyczących wyboru projektów. Przykładem dobitnie pokazującym destrukcyjny wpływ zmian prawnych na realizowane wcześniej inicjatywy może być Dąbrowski Budżet Partycypacyjny (<https://twojadabrowa.pl>, dostęp: 21.01.2024), który pod wpływem wprowadzenia nowych przepisów musiał zmienić swoją formę z konsultacyjnej na plebiscytową (czyli realizowaną w formie przewidzianego ustawą głosowania, co nie zakłada deliberacji i współdziałania mieszkańców)⁴ (Drygała 2023).

Przypomnijmy, że idea włączenia obywateli w konsultowanie budżetów miejskich i decydowanie o ich kształcie została zapoczątkowana w Porto Alegre w Brazylii, a następnie rozpowszechniła się w innych regionach i miastach tego kraju. Polega ona na rzeczywistym udziale mieszkańców, których decyzje mają dla władz lokalnych charakter wiążący, w decydowaniu o kształcie całych budżetów miejskich (z ograniczeniem, w niektórych miejscach, do sfery wszystkich wydatków inwestycyjnych). Jak empirycznie wykazali to Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller i Marcelo Silva (2011), taki model udziału obywateli w kształtowaniu decyzji dotyczących realizacji polityk publicznych tworzy nowe „łańcuchy suwerenności” między obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i lokalną administracją, co pozwala mieszkańcom (często ubogim) przezwyciężyć trudności związane z angażowaniem się w działania społeczne. W tym sensie budżety partycypacyjne konstytuują sferę publiczną w wielu brazylijskich miastach: ich zdolność do wpływania

³ Sytuacja uległa częściowej zmianie w 2022 r., kiedy to uchwalono ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 r. poz. 583). Artykuł 112 stanowił, że rada miasta na prawach powiatu mogła podjąć uchwałę o zawieszeniu konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego w zakresie projektów przewidzianych do realizacji w 2023 r. i nieprzeprowadzaniu takich konsultacji w 2024 r. Rada mogła również podjąć decyzję o zawieszeniu w 2022 r. realizacji niektórych projektów ze środków budżetu obywatelskiego. Ponadto ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 r. poz. 1005) wprowadziła możliwość wydzielania pul rejonowych niepokrywających się z jednostkami pomocniczymi gminy/miasta oraz wyodrębniania pul kwotowych.

⁴ W dalszych latach, po początkowym zamieszaniu wprowadzonym ustawą z 2018 r., dzięki kreatywnemu podejściu aktywistów udało się częściowo przywrócić prymat konsultacyjnych form podejmowania decyzji.

na działalność władz lokalnych opiera się nie na sankcji prawnej, ale raczej na proceduralnie racjonalnym i merytorycznie deliberatywnym trybie wytwarzania legitymacji władzy. „Zwolennicy opowiadający się za budżetami partycypacyjnymi argumentowali – a nasze badanie to potwierdziło – że stanowią one wyraźne i świadome zerwanie z klientelizmem, szefostwem i podobnymi formami patrymonialnego pośrednictwa, które od dawna kształtowały zarówno polityczne, jak i obywatelskie formy reprezentacji w Brazylii. [Budżety partycypacyjne] dążą do ominięcia tradycyjnych form mediacji i stworzenia równoległego łańcucha suwerenności poprzez tworzenie nowych przestrzeni i kanałów zaangażowania obywateli w lokalne państwo” (Baiocchi *et al.* 2011, s. 180).

Tymczasem w Polsce praktykę konsultowania całego budżetu z mieszkańcami stosuje nie więcej niż 15% jednostek samorządowych, w tym tylko w nieco ponad 3% gmin – zgodnie z deklaracjami skarbników jednostek samorządu terytorialnego – robi się to „zawsze”, a w 11% „dość często (choć nie zawsze)”⁵. Oczywiście mowa tu jedynie o różnie pojmowanych procesach konsultacji, a nie o wiążącym wpływie głosu obywateli na ostateczny kształt budżetu, jak ma to miejsce w wielu brazylijskich miastach. Budżety obywatelskie wdrażane w polskich gminach dotyczą wyłącznie określonej puli pieniędzy wydzielonej z ogólnego budżetu gminy i na ogół przybierają formę głosowania nad projektami zgłaszanymi przez mieszkańców, które przed dopuszczeniem do głosowania podlegają urzędowej „weryfikacji” (ta ostatnia jest konieczna ze względu na brak jakiegokolwiek społecznej dyskusji nad sensownością i wykonalnością zgłaszanych pomysłów na etapie opracowywania projektów). Tajemnicą poliszynela jest to, że zakres niektórych projektów bywa inspirowany (choć nie jest to regułą) przez podmioty zainteresowane uzyskaniem dofinansowania swojej działalności (jak np. placówki edukacyjne czy placówki kultury) (Łachacz 2017). Bywa też, że budżety obywatelskie stanowią furtkę umożliwiającą finansowanie przedsięwzięć, na które nie wystarcza pieniędzy w podstawowym budżecie miasta (np. na remont osiedlowej drogi, wyposażenie placu zabaw czy skwerku). W niektórych gminach (jak np. w Busku-Zdroju, Jeleniej Górze, Myśliborzu czy Pińczowie) dzieje się to otwarcie i projekty mogą składać nie tylko mieszkańcy, ale także określone instytucje, w tym np. jednostki organizacyjne gminy czy spółdzielnie mieszkaniowe. W innych przybiera to bardziej zakamuflowane formy, np. inicjatyw podejmowanych przez rodziców

⁵ Badania własne zrealizowane w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w styczniu i lutym 2024 r. wśród skarbników jednostek samorządu terytorialnego.

składających projekty mające wspomóc szkoły, do których uczęszczają ich dzieci. Znane są także przypadki zawłaszczania budżetów przez grupy radnych wykorzystujących ten mechanizm do finansowania inwestycji, którymi następnie mogą się pochwalić przed swoimi wyborcami (Łachacz 2017). Na faktyczną rolę budżetów obywatelskich (BO) w Polsce warto spojrzeć przez pryzmat oficjalnych danych. Wskazują one, że „udział BO we wszystkich planowanych wydatkach gminy był bardzo zróżnicowany i w edycjach z 2022 r. mieścił się w przedziale od 0,05 do 1,00% planowanych wydatków. W miastach dużych na BO zamierzano przeznaczyć średnio ok. 0,5% wydatków ogółem. Znacznie mniejszy udział wydatków w budżecie gminy zanotowano w miastach małych (0,25%) i średnich od 20 tys. do 50 tys. (0,34%)” (Martela *et al.* 2023, s. 35). Dane wskazują ponadto, że „w 2022 r. budżety obywatelskie przeprowadzono w 250 ośrodkach, czyli 43,5% miast powyżej 5 tys. mieszkańców” (Martela *et al.* 2023, s. 20), a wielkość przeznaczonych na nie środków finansowych wynosiła średnio 24,5 złotych w przeliczeniu na mieszkańca. Istotne jest też odnotowanie faktu, że liczba realizowanych budżetów obywatelskich w ośrodkach, w których nie są one obligatoryjne, a więc w małych miastach, spada przy malejących także wskaźnikach obrazujących zainteresowanie obywateli udziałem w organizowanych głosowaniach (Błaszak 2023).

Powstaje zatem pytanie: Czy tak prowadzone działania mogą rzeczywiście przynieść jakąkolwiek zmianę społeczną? Danych na ten temat niestety brakuje. Nie wiadomo, jaka jest rzeczywista rola realizowanych w Polsce budżetów obywatelskich we wzmacnianiu społeczności lokalnych i czy przynoszą one jakikolwiek trwały efekt, czy też są wyłącznie elementem realizacji polityki public relations władz miejskich. Baiocchi, Heller i Silva (2011), porównując osiem powiązanych ze sobą przypadków brazylijskich miast, wykazali, że wprowadzenie praktyk realnego udziału obywateli w procesach decydowania o sprawach lokalnych zmienia sposób, w jaki ludzie uczestniczą w życiu publicznym, prowadzi do większej aktywności społecznej i większej współodpowiedzialności za miasto. Ważne wnioski płynące z dostarczonych przez nich dowodów wskazują, że takie praktyki pozytywnie wpływają na sposób, w jaki aktywiści społeczeństwa obywatelskiego współdziałają z instytucjami publicznymi oraz zmieniają sposoby działania lokalnej administracji. Podsumowując wyniki swoich badań, zauważają oni jednocześnie, że „znacząca zmiana społeczna to [...] zmiana, która »rozbija kontekst«” (2011, s. 13). Nic niestety nie wskazuje na to, że w Polsce mamy do czynienia z jakąkolwiek zmianą demokratycznego kontekstu, która miałaby nastąpić w wyniku realizacji budżetów obywatelskich.

Próba wprowadzenia do polskich realiów zagranicznych doświadczeń demokratyzujących podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym są też różnego rodzaju inicjatywy deliberacyjne – innowacyjne minipubliki, które angażują obywateli w proces wspartego na zbudowanych kompetencjach decydowania o wybranych zagadnieniach dotyczących sfery publicznej (Przybylska 2014; Podgórska-Rykała 2023a, 2023b, 2024). Należą do nich takie przedsięwzięcia jak panele obywatelskie, sondaże deliberatywne, obywatelskie ławy przysięgłych czy konferencje konsensusu (Podgórska-Rykała 2023b). Ich realizację w Polsce należy jednak traktować w kategoriach bardzo rzadkich eksperymentów. Jak ustaliła Joanna Podgórska-Rykała, samorządowcy podchodzą do tego typu inicjatyw z daleko posuniętą rezerwą, argumentując, że ich rozpowszechnienie mogłoby prowadzić do naruszenia stabilności istniejącego systemu politycznego, a nawet zaburzenia reguł demokracji i samorządności. Nieobce są im też obawy przed wywróceniem politycznego status quo w istniejącej przestrzeni władzy (Podgórska-Rykała 2024, s. 195). Być może praktyki deliberatywne mogłyby mieć, jak to utrzymuje jedna z autorek, „terapeutyczny wpływ na problemy współczesnej demokracji przez rolę edukacyjną, jaką odgrywają na poziomie indywidualnym obywatela oraz procesu społecznego” (Przybylska 2014, s. 135), gdyby nie to, że są zjawiskiem marginalnym i epizodycznym (Peisert 2011; Podgórska-Rykała 2023a), ograniczonym do kilku największych ośrodków miejskich i jako takie pozostają bez większego wpływu na procesy kształtowania lokalnych wzorów praktyk demokratycznych (Podgórska-Rykała 2023a).

Wzmacnianie społecznych potencjałów rozwojowych

Nasze badania prowadzą do wniosku, że wśród liderów samorządowych rozpowszechnione jest dziś przekonanie, że „jeśli mieszkańcy chcą działać, to niech działają” – o ile działania te nie prowadzą do zaburzenia procesów decyzyjnych realizowanych w obrębie lokalnych ośrodków władzy. Wydaje się, że dominujące podejście samorządowców do spraw lokalnych jest realizowane pod hasłem „chleba i igrzysk”, gdzie rolę „chleba” odgrywa rozwój technicznej infrastruktury, a „igrzyska” są realizowane w ramach festynizacji lokalnej kultury. Jest to niestety postawa szkodliwa – badania coraz częściej wskazują bowiem, że silna wspólnota, zdeterminowana w realizacji ważnych dla niej celów, jest warunkiem efektywnego rozwoju, wykraczającego poza realizację kolejnych inwestycji infrastrukturalnych. Aktywność społeczna jest wartością, ponieważ – jak przekonująco wykazali to Barbara Gąciarz

i Jerzy Bartkowski (2012) – prowadzi do umocnienia lokalnych potencjałów rozwojowych. I to nie dlatego, że pozwala skanalizować niebezpieczne postawy czy aktywności, ale dlatego, że może służyć wyzwoleniu energii, która przekłada się na powstawanie nowych podmiotów gospodarczych, podejmowanie inicjatyw rozwojowych i przejmowanie współodpowiedzialności za rozwiązywanie lokalnych problemów.

Trzeba wyraźnie powiedzieć, że klientelizm, rozgrywki polityczne i partyjne uwikłanie, koncentracja wyłącznie na rozwoju infrastrukturalnym oraz złe pojęte przywództwo, zbyt często obserwowane w polskich gminach, stanowią zasadniczą przeszkodę w rozwoju kapitału obywatelskiego i jako takie tworzą trudne do przezwyciężenia obciążenie procesów prowadzących do wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych. Podobny skutek wywierają pomijające głos obywateli praktyki podejmowania decyzji – w relacjach między lokalnymi władzami a społecznościami lokalnymi (niezależnie od tego, czy mówimy o reprezentujących je zorganizowanych strukturach, czy też mamy na myśli po prostu zaangażowanych obywateli) zbyt wiele jest wciąż „przestrzeni zamkniętych”, wyznaczających obszary wyłącznej kompetencji urzędniczej, do których obywatele nie są dopuszczani. Jak zauważają Gąciarz i Bartkowski, „problemem wielu społeczności terytorialnych pozostaje nadal to, że obywatele są milczącymi statystami władz” (2012, s. 95), a nie partnerami w decydowaniu o kierunkach rozwoju społeczności. Przy czym ich zdaniem „największym zagrożeniem dla rządzenia partycypacyjnego jest potraktowanie go jako instrumentarium manipulacji społecznej, służącego do narzucania partykularnych celów działań rozwojowych przez biurokrację regionalną lub lokalną, bądź też przez grupy interesu wykorzystujące swoją przewagę organizacyjną lub komunikacyjną” (s. 89).

Należy w tym miejscu podkreślić, że sukces modernizacyjny, który Polska odniosła w ostatnich dekadach, w znacznym stopniu był zasługą lokalnych liderów. To w przeważającej mierze dzięki ich pracy i zaangażowaniu udało się odpowiednio wykorzystać szansę, którą stworzyła akcesja Polski do Unii Europejskiej. Ale musimy patrzeć w przyszłość, a nie wyłącznie debatować o sukcesach przeszłości. Niesie ona inne wyzwania niż te, do których się przyzwyczailiśmy, i będzie wymagać innych sposobów działania. Choć koncepcja demokracji partycypacyjnej wielu samorządowcom wydaje się niczym więcej jak utopijną ideą, to jej wdrożenie stanowi po prostu niezbędny krok w obronie demokracji przed zjawiskiem lokalnej oligarchizacji, wynikającej z konkurencji partykularnych grup interesów (Peisert 2011). Partycypacja, aby mogła być efektywnie wdrożona, wymaga współdziałania wolnych, kompetentnych i zmotywowanych jednostek.

Tymczasem przez ostatnie dekady nikt nie zadał sobie trudu, aby takie kompetencje budować. Dlatego rozwój demokracji samorządowej wymaga podjęcia świadomych wysiłków na rzecz budowy kapitału obywatelskiego. Doświadczenia w tym zakresie istnieją w krajach Europy Zachodniej (Konopczyński, Lewicki 2024). Oczywiście nie wystarczy po prostu po nie sięgnąć i próbować je przenieść na grunt polski, jak to miało miejsce w nieudanym jednak eksperymencie budżetów partycypacyjnych. Budowa kapitału obywatelskiego będzie wymagać dostosowanych do polskich realiów, długofalowych, skoordynowanych wysiłków instytucji publicznych, przede wszystkim zreorganizowanych instytucji samorządowych. Jak bowiem mawiał Jerzy Reguński, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki” (2000, s. 388). Bez silnych, jednoczących więzi społecznych, bez świadomego, włączającego przywództwa zorientowanego na wspólne definiowanie celów, bez organizacji, które mogłyby się w ich osiągnięcie zaangażować, bez wspierających je wspólnot i bez wymiany zasobów i informacji społecznościom grozi stagnacja rozwojowa. Przy wyczerpywaniu się zewnętrznych stymulantów rozwoju i nasilaniu się problemów demograficznych, środowiskowych, ekonomicznych oraz tych związanych z bezpieczeństwem konieczne jest uruchomienie wewnętrznych zasobów wspólnot lokalnych, które umożliwią im ewolucję w kierunkach wyznaczanych świadomie definiowanymi potrzebami. A to wymaga zarówno działań wzmacniających społeczne potencjały rozwojowe, jak i takiego przemodelowania struktur samorządności lokalnej, aby była ona w stanie wykorzystywać zasoby społeczne i dzięki temu skuteczniej mierzyć się z nadchodzącymi wyzwaniami. Jeśli bowiem przyjmiemy, że rozwój ma charakter systemu adaptacyjnego, a nie jest procesem liniowym (por. Trutkowski, rozdział 1), to kluczową kwestią pozostaje zbudowanie kompetencji do zarządzania tak rozumianym rozwojem przez społeczności lokalne. A to oznacza, że podstawowego znaczenia nabiera wypracowanie i utrwalenie zestawu praktyk, które pozwolą koordynować i ukierunkowywać przedsięwzięcia rozwojowe, realizowane w duchu wartości podzielanych przez wspólnoty. Uważam, że tego nie da się osiągnąć w istniejącym modelu jednoladztwa burmistrzów, słabych lokalnych rad i sprywatyzowanego, zgorzkniałego aktywizmu. Potrzebne jest wzmocnienie deliberacyjnego modelu zarządzania rozwojem, który będzie wsparty na współdziałaniu świadomych i kompetentnych obywateli.

Przystępując do badań, chcieliśmy zbadać to, w jaki sposób wzmacniać społeczne potencjały rozwojowe. Koncentrowaliśmy się przy tym na czterech głównych, wskazywanych w literaturze wymiarach oddziaływania: rozwoju

przywództwa, rozwoju organizacji pozarządowych, koordynacji procesów organizowania społeczności oraz rozwoju partnerstw i sieci współpracy (Chaskin *et al.* 2001). Wszystkie powinny prowadzić do wytworzenia wzorów takiego funkcjonowania społeczności, aby mogły stać się aktywnymi podmiotami w decydowaniu o sprawach publicznych. Przeprowadzone przez nas badania wskazują na występowanie poważnych deficytów we wszystkich wymienionych tu obszarach. Ich wyniki każą podać w wątpliwość tezę, że silne więzi odgrywają istotną rolę w politycznej aktywizacji społecznej motywowanej interesem publicznym czy – jak to można również ująć – dobrem wspólnym. Wskazują też, że integracja ani nie zastępuje aktywizacji obywatelskiej, ani też nie stanowi odpowiedzi na brak działań gminy zmierzających do budowania społecznej świadomości, że aktywność jest potrzebna i ma sens. Ponadto badania sondażowe wykazały brak zależności pomiędzy aktywnością mieszkańców w sferze publicznej a rozpowszechnionymi przekonaniem o jakości życia w środowiskach lokalnych. Może to oczywiście być konsekwencją tego, że sondaż odnosi się wyłącznie do percepcji określonych zjawisk, a nie faktów związanych z rzeczywistymi warunkami środowiska, w którym funkcjonują respondenci. Jednak nie stwierdziliśmy również znaczących statystycznie zależności między wskaźnikami kapitału społecznego a oceną poziomu rozwoju lokalnego. Czy miałyby to oznaczać, że wykazane wielokrotnie w literaturze zależności nie występują? Nie sądzę. Wydaje się raczej, że ustalenia te należałoby interpretować w kategoriach wyczerpywania się paliwa rozwoju infrastrukturalnego dostarczającego energii napędzającej funkcjonowanie lokalnych struktur działania. Co prawda, wygląda na to, że modernizacja wciąż przesłania wszystko inne, ale wobec obserwowanego postępu rodzi się pytanie, jak długo jeszcze na tym paliwie będzie można podtrzymywać zadowolenie mieszkańców i jak długo będzie ono zastępować inne źródła energii. Jeśli mechanizmy wzmacniania społecznych potencjałów rozwojowych funkcjonują w Polsce słabo, to czy akceptując ten stan rzeczy, nie ryzykujemy problemów rozwojowych w przyszłości? Konsekwencje bierności społecznej i braku kompetencji obywatelskich były wyraźnie widoczne w ciągu ostatnich lat. Marnowanie szans rozwojowych, zawłaszczanie państwa, rujnowanie mechanizmów podtrzymujących wspólnotę wartości to tylko niektóre z nich. Jeśli chcemy tworzyć silne społeczeństwo, zdolne w przyszłości stawić czoła rozmaitym wyzwaniom, to musimy zacząć bardziej zdecydowanie wpływać na budowanie społecznych potencjałów rozwojowych, wzmacniać wspólnoty lokalne i pilnować, aby struktury państwa sprzyjały nie tylko efektywnemu zarządzaniu, ale także przede wszystkim rozwojowi zasobów potrzebnych do radzenia

sobie z wyzwaniem przyszłości, również w czasach, gdy obecnie dostępne zasoby się skurczą.

Dlatego w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej wypracowaliśmy propozycje postulatów, których realizacja będzie się przyczyniać do budowy kapitału obywatelskiego. Zostały one przygotowane przez zespół ekspertek i ekspertów⁶, których prace towarzyszyły realizowanym przez nas badaniom społecznym. Cały materiał jest dostępny na stronach Fundacji (<https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/postulaty>). Postulaty te są następujące:

1. **Budujmy nawyki i przestrzeń do partycypacji** (mówmy inaczej i częściej o partycypacji; pomagajmy tym, którzy partycypują; uprawiamy partycypację; edukujmy już w szkole na temat demokracji i zaangażowania).
2. **Wspierajmy samoorganizację i zrzeszanie się mieszkanek i mieszkańców** (uznajmy za ważne zadanie gminy wspieranie samoorganizacji wokół wspólnych spraw; wprowadźmy tryb wspierania finansowego aktywności mieszkanek i mieszkańców zrzeszonych w organizacjach pozarządowych; rozwijajmy narzędzia wsparcia działań oddolnych; wzmacniajmy rolę jednostek pomocniczych i uczynimy je ważną przestrzenią współdecydowania o sprawach lokalnych).
3. **Doskonalmy samorząd w dialogu z mieszkankami i mieszkańcami** (prowadźmy w samorządzie realne procesy dialogu; wspierajmy kadrę urzędniczą i decydentów w prowadzeniu dialogu; badajmy i ewaluujmy procesy dialogu).
4. **Postawmy na organizacje pozarządowe jako formę partycypacji** (doceńmy organizacje jako reprezentanta mieszkanek i mieszkańców oraz partnera do dialogu i współdziałania; oddajmy mieszkankom i mieszkańcom przestrzeń do działań i dzielmy się odpowiedzialnością z ich organizacjami; wzmacniajmy organizacje społeczne jako instytucje będące „tkanką łączną” wspólnoty i zadbajmy o różnorodność lokalnego społeczeństwa obywatelskiego; działajmy na rzecz uproszczenia procedur zakładania i prowadzenia organizacji pozarządowych jako przejawu wolności zrzeszania się).
5. **Zbudujmy prawdziwie partnerski system współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych** (uczynimy zasadę pomocniczości i partnerstwa centralną regułą współpracy z organizacjami pozarządowymi i realizujmy ją w praktyce; zwiększajmy realny wpływ

⁶ W zespole pracowały i pracowali (kolejność alfabetyczna): Agata Bulicz, Piotr Choroś, Ewa Chromniak, Michał Ciesielski, Karolina Cyran-Juraszek, Piotr Drygała, Magdalena Dudkiewicz, Piotr Frączak, Anna Hejda, Marta Jaskulska, Wojciech Kłowski i Anna Petroff-Skiba.

organizacji w procesie planowania, realizacji, monitoringu i ewaluacji polityk publicznych; rozwijamy i upraszczamy tryby współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi; wykorzystujemy w pełni potencjał współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi; wspieramy rozwój potencjału osobowego, kompetencyjnego, finansowego i instytucjonalnego organizacji pozarządowych).

6. **Dbajmy o mechanizm oddolnej kontroli na poziomie lokalnym** (zapewnijmy szerszy dostęp do informacji publicznej; uznajmy organizacje pozarządowe za ważny element społecznej kontroli; dbajmy o niezależne media lokalne).
7. **Zarządzajmy finansami w partycypacyjny i transparentny sposób** (dopuszczmy obywateli do dyskusji o finansach publicznych; dbajmy o jawność i przejrzystość budżetów samorządowych, a ich tworzenie opierajmy na diagnozie potrzeb i konsultacjach z mieszkańcami i mieszkańcami).
8. **Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkanki i mieszkańców** (zbudujmy nowoczesne i funkcjonalne podejście do usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym; rozwijajmy partnerską współpracę publiczno-społeczną w zakresie usług społecznych; włączmy realnie sektor obywatelski w kształtowanie i realizację usług społecznych).
9. **Zarządzajmy przestrzenią w partycypacyjny i transparentny sposób** (uznajmy znaczenie dobra wspólnego w zarządzaniu przestrzenią; wspierajmy dostępność procesu zarządzania przestrzenią; budujmy kompetencje uczestniczek i uczestników procesu planowania przestrzeni).

Każda z tych propozycji została w przygotowanym materiale omówiona i wyjaśniona. W Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej mamy nadzieję, że przyczynią się one do ukierunkowania rozwiązań i reform, które przystosują nasz system samorządowy do zmieniających się potrzeb społecznych i sprawią, że jako społeczeństwo będziemy w przyszłości dobrze przygotowani, aby właściwie zarządzać rozwojem naszego kraju.

Bibliografia

- Andrysiak, A. (2023). *Media samorządowe. Patologia pod ochroną*, Analiza CELowa, 7, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrane z: <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/media-samorzadowe-patologia-pod-ochrona> [dostęp: 10.03.2024].

- Baiocchi, G., Heller, P., Kunrath Silva, M. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford University Press.
- Bartkowski, J. (2007). Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym. W: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bartkowski, J. (2017). Nowe więzi społeczne a podmiotowość lokalna. W: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*. Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS.
- Błaszak, M. (2023). *Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast*. Warszawa: CeDeWu.
- Charycka, B., Gumkowska, M., Bednarek, J. (2022), 2021. *Kondycja organizacji pozarządowych – najważniejsze fakty*. Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S., Vidal, A. (2001). *Building Community Capacity. Modern Applications of Social Work*. Aldine de Gruyter.
- Cichocki, R. (2017). Program Quality of Life jako narzędzie budowania kompetencji obywatelskiej. W: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*. Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS.
- Council of Europe (2019). *Local and regional democracy in Poland*. Pobrano z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680939003> [dostęp: 1.03.2024].
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Drygała, P. (2023). Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0. W: *Generatory energii społecznej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Pobrano z: https://energiaspoleczna.oees.pl/wp-content/uploads/2024/02/Generatory-spoecznej-energii_2023_www_s_po_s-2.pdf [dostęp: 10.03.2024].
- Dzieniszewska-Naroska, K. (2012). Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Instytut Spraw Publicznych.
- Ekiert, G., Kubik, J. (2014). Myths and Realities of Civil Society. *Journal of Democracy*, 25 (1).
- Ekiert, G., Kubik, J. (2017). Civil society in postcommunist Europe. Poland in a comparative perspective. W: K. Jacobsson, E. Korolczuk (red.), *Civil society revisited: lessons from Poland*. Berghahn.
- Feliksiak, M. (2022). *Aktywność w organizacjach obywatelskich. Komunikat CBOS 41/2022*.
- Frączak, P. (2010). Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gajowiak, M. (2012). *Kapitał społeczny. Przypadek Polski*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Geisler, R. (2004). W poszukiwaniu cnót obywatelskich. Socjalizacja polityczna a elity regionalne województwa śląskiego. W: M. Szczepański, A. Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*. Śląskie Wydawnictwa Naukowe WSiZiNS.

- Gendźwiłł, A. (2020). *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Giedrewicz-Niewińska, A. (2007). *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta*. Serwis Samorządowy PAP. Pobrano z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/bezposredni-wybor-wojta-burmistrza-i-prezydenta-miasta> [dostęp: 1.03.2024].
- Giza-Poleszczuk, A. (2017). (Mis)understanding Social Activism in Poland. W: K. Jacobsson, E. Korolczuk (red.), *Civil society revisited: lessons from Poland*. Berghahn.
- Gliński, P. (2004). How Active Are the Social Actors? Deficient Citizenship versus day-to-day Resourcefulness in Poland. *Polish Sociological Review*, 4 (148).
- Goś-Wójcicka, K. (red.) (2022). *Sektor non-profit w 2020 r.* Warszawa–Kraków: Główny Urząd Statystyczny.
- Goś-Wójcicka, K. (red.) (2023). *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2021 r.* Warszawa–Kraków: Główny Urząd Statystyczny.
- Gójska, A. (2020). Konsultacje społeczne jako narzędzie rozwiązywania konfliktów miejskich. W: B. Lewenstein, A. Gójska, E. Zielińska (red.), *Aktywizmy miejskie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halvorsen, K.E. (2003). Assessing the effects of public participation. *Public Administration Review*, 66.
- Hausner, J., Bober, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Hays, R.A. (2007). Community activists' perceptions of citizenship roles in a urban community: a case study of attitudes that affect community engagement. *Journal of Urban Affairs*, 29 (4).
- Jacobsson, K. (2017). Rethinking Civic Privatism in a Postsocialist Context. Individualism and personalization in Polish Civil Society Organizations. W: K. Jacobsson, E. Korolczuk (red.), *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*. Berghahn.
- Jacobsson, K., Korolczuk, E. (2017); Introduction. Rethinking Polish Civil Society. W: K. Jacobsson, E. Korolczuk (red.), *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*. Berghahn.
- Jaworska-Dębska, B. (2020). Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kaźmierczak, T. (2012). Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Instytut Spraw Publicznych.
- Kolankiewicz, G. (2006). Democracy, Inequality and State Crisis. W: S. Eliaeson (red.), *Building Democracy and Civil Society East of the Elbe: Essays in Honor of Edmund Mokrzycki*. Routledge.

- Konopczyński, F., Lewicki, M. (2024). *Mechanizmy wzmacniania kompetencji dorosłych do partycypacji w życiu publicznym na poziomie lokalnym. Przegląd projektów i omówienie aktualnych trendów w Europie*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrano z: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/mechanizmy-wzmacniania-kompetencji-doroslych-do-partycypacji-w-zyciu-publicznym-na-poziomie-lokalnym> [dostęp: 10.03.2024].
- Korolczuk, E. (2013). Promoting Civil Society in Contemporary Poland: Gendered Results of Institutional Changes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25 (4).
- Krasnowolski, A. (2020). *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*. Kancelaria Senatu RP. Pobrano z: www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/187/plik/ot-682.pdf [dostęp: 10.03.2024].
- Kulesza, M. (2001). O wyborach bezpośrednich. *Wspólnota*, 46, cyt. za: M. Kulesza *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Municipium S.A.
- Kulesza, M. (2005). Blisko i daleko. Wywiad z prof. Michałem Kuleszą przeprowadzony przez Janusza Króla i Bogdana Mościckiego. *Wspólnota*, 6, cyt. za: M. Kulesza *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Municipium S.A.
- Kulesza, M. (2009). O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów. *Samorząd Terytorialny*, 12.
- Łachacz, T. (2017). Oddziaływanie budżetu obywatelskiego na wspólnotę samorządową Szczytna. W: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*. Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.
- Łopaciuk-Goncaryk, B. (2013). Kapitał społeczny a dobre rządzenie. W: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Łukowski, W. (2002). *Spoleczne tworzenie ojczyzn. Studium tożsamości mieszkańców Mazur*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów (doi: 10.51733/opm.2023.16).
- Mazurkiewicz, M. (2022). *Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory*, Analiza CEŁowa, 21. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrane z: <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/polska-demokracja-lokalna-a-niekonkurencyjne-wybory> [dostęp: 10.03.2024].
- Mielczarek-Żejmo, A. (2017). Efekt odwrócenia w gminnych procesach konsultacji społecznych. W: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*. Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.
- Mikiewicz, P. (2014). *Kapitał społeczny i edukacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Misiejko, A. (2020). *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Misztal, W. (2011). *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Olken, B.A. (2010). Direct democracy and local public goods: evidence from a field experiment in Indonesia. *American Political Science Review*, 104 (2).

- Peisert, A. (2011). Demokracja deliberacyjna a praktyka społeczna. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Spraw Publicznych.
- Piasecki, A. (2005). Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (21).
- Piasecki, A. (2023). Możliwości doskonalenia samorządu terytorialnego. W: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Piechota, G. (2023). *Znaczenie mediów społecznościowych w polityce informacyjnej samorządów i kreowaniu wizerunków monokratycznych organów wykonawczych*, Opinie i Komentarze FRDL, 12. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrano z: <https://frdl.org.pl/publikacje/opinie-i-komentarze-frdl/znaczenie-mediow-spolesnosciovych-w-polityce-informacyjnej-samorzadow-i-kreowaniu-wizerunkow-monokratycznych-organ> [dostęp: 10.03.2024].
- Piróg, T. (2016). *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*. Kraków: Zakład Wydawniczy „NOMOS”.
- Podgórska-Rykała, J. (2023a). *Innowacje deliberatywne jako zasilenie lokalnej demokracji: przykłady paneli obywatelskich z Polski*, Opinie i Komentarze FRDL, 19. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrane z: <https://frdl.org.pl/publikacje/opinie-i-komentarze-frdl/innowacje-deliberatywne-jako-zasilenie-lokalnej-demokracji-przyklady-paneli-obywatelskich-z-polski> [dostęp: 10.03.2024].
- Podgórska-Rykała, J. (2023b). *Innowacje deliberatywne jako sposób na łagodzenie kryzysu demokracji: wybrane przykłady zagranicznych mini-publik*, Opinie i Komentarze FRDL, 8. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrane z: <https://frdl.org.pl/publikacje/samorzad-terytorialny-na-swiecie/innowacje-deliberatywne-jako-sposob-na-lagodzenie-kryzysu-demokracji-wybrane-przyklady-zagranicznych-mini-publik> [dostęp: 10.03.2024].
- Podgórska-Rykała, J. (2024). *Deliberative Democracy, Public Policy, and Local Government*. Taylor & Francis.
- Poniatowicz, M. (2023). Aktualne problemy i wyzwania finansów samorządu terytorialnego w Polsce. W: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy z 22 listopada 2001 r., druk sejmowy nr 154. Pobrano z: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/154/\\$file/154.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/154/$file/154.pdf) [dostęp: 1.03.2024].
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 17 grudnia 2001 r., druk sejmowy nr 168. Pobrano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/168.htm> [dostęp: 1.03.2024].
- Przewłocka, J., Adamiak, P., Zając, A. (2013). *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Przybylska, A. (2014). Jaką przyszłość mają w Polsce deliberatywne formy konsultacji społecznych?. W: A. Przybylska, A. Giza-Poleszczuk (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Tuchstone Simon & Schuster.

- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrzędzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Regulski, J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski, J. (2003). *Abysmy nie mieli wójtów przywożonych w teczkach*. Archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Regulski, J. (2013). *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania”*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Przedrukowany w: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.) (2023). *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Regulski, J., Bury, P., Jewtuchowicz A., Markowski, T. (1981). *Samorządowe władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL*. Przedrukowane w: Regulski J. (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Sobiesiak-Penszko, P., Kotnarowski, M. (2012). *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe*. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Instytut Spraw Publicznych.
- Stępień, P. (2021). *Wybory bez wyborów. Niekonkurencyjne elekcje do rad gminnych w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stocznia, SMG/KRC Media (2011). *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, SMG/KRC Media. Pobrano z: https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/beks_raport_koncowy.pdf [dostęp: 1.03.2024].
- Swianiewicz, P., Klimska, U. (2003). Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(14).
- Theiss, M. (2007). *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Theiss, M. (2010). System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Theiss, M. (2018). *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej. Przykład wychowania przedszkolnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C. (2015). O rozsądku i kulturze zaufania. W: M. Lewicki, S. Mandes, A. Przybylska, M. Sikorska, C. Trutkowski (red.), *Socjologia uspołecznienia. Księga dedykowana Profesorowi Mirosławowi Marody*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C., Kurniewicz, A. (2015). *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrano z: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/wyniki-badania-cawi-bilans-kadencji-2010-2014> [dostęp: 10.03.2024].

- Trutkowski, C., Mandes, S. (2005). *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wang, X.H., Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: an empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67(2)
- Watchdog Polska (2019). *Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych?*. Pobrano z: https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_lajki.pdf [dostęp: 1.03.2024].
- Watchdog Polska (b.d.). *O czym szumią gazety władzy?*. Pobrano z: https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_gazety_wladzy_raport.pdf [dostęp: 1.03.202].
- Ziętek, A. (2022). Partycypacja społeczna w procesach rewitalizacji. Przypadek Lubelszczyzny. W: M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Rola administracji publicznej w zarządzaniu rewitalizacją miast. Doświadczenia Polski i Mołdawii*. Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego.

Informacje na temat zrealizowanych badań

Metody i obszary badawcze

Jakie mechanizmy i procesy decydują o uczestnictwie społeczności lokalnej (gminnej) w podejmowaniu decyzji dotyczących gminy – jej zasobów, samorządu, ustalania formalnych i nieformalnych reguł współpracy w sprawach publicznych, kontroli władzy i jej rozliczalności czy dystrybucji lokalnych zasobów należących do lokalnej społeczności? To podstawowe pytanie wyznaczało proces badawczy, który składał się zasadniczo z czterech etapów.

W pierwszym analizowane były dotychczas opublikowane raporty badawcze, a przede wszystkim literatura naukowa dotycząca czterech obszarów problemowych: więzi społecznych, mobilizacji, grup interesu i przywództwa lokalnego. Zostały opracowane także dwa raporty na temat kompetencji obywatelskich oraz mechanizmów partycypacyjnych w Europie (Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Analizy te pozwoliły – po pierwsze – stworzyć własny system pojęciowy wykorzystany w badaniach, a po drugie – zidentyfikować główne obszary problemowe, wokół których skupiono analizę aktywizacji społeczności lokalnych.

W drugim etapie zostały przeprowadzone badania metodą jakościową w województwach podkarpackim i pomorskim. Obok badań regionalnych, obejmujących wywiady pogłębione oraz etnografię, przeanalizowano lokalne media w wybranych szesnastu lokalizacjach. Dobór regionów był oparty na założeniu o istnieniu kontrastu między wybranymi regionami, wynikającego nie tylko z dziedzictwa kulturowego czy politycznego (zabory), ale także z odmiennego charakteru gospodarek lokalnych, stopnia urbanizacji oraz

lokalnych tradycji kulturowych i obywatelskich. W przypadku prowadzonych w regionach badań jakościowych mniej interesował nas poziom partycypacji, a bardziej mechanizmy, które decydują o tym, w jaki sposób społeczność lokalna współdecyduje o swoich zasobach, samorządzie i rozwoju, jest ich świadoma oraz podejmuje działania, które ich dotyczą.

W trzecim etapie został zrealizowany sondaż na próbie 4000 respondentek i respondentów. Próba została podzielona na trzy części: sondaż ogólnopolski (N = 2000) oraz dwa sondaże regionalne (każdy na próbie N = 1000).

Czwarty etap pozwolił zintegrować dotychczasowe wyniki badań i połączyć wyjaśnienia otrzymane w badaniach jakościowych z analizą badań ilościowych, a zatem – wskazać na powszechność bądź wyjątkowość zaobserwowanych procesów.

Badania terenowe były prowadzone na przełomie lat 2022 i 2023.

Desk research

W pierwszym etapie, w trakcie pracy nad literaturą poświęconą czterem głównym obszarom problemowym, nie chodziło wyłącznie o standardowy przegląd literatury czy też jej metaanalizę. Wychodząc od najbardziej klasycznych i popularnych ujęć, np. więzi społecznych czy przywództwa, staraliśmy się zidentyfikować te perspektywy, które byłyby kluczowe w analizowaniu procesów kształtowania społecznych potencjałów rozwojowych (*community capacity building*). Sięgaliśmy do syntetycznych opracowań angielskojęzycznych po to, by sprawdzić, na ile stosowane w Polsce podejścia teoretyczne są adekwatne do badań aktywizacji społeczności lokalnych. Następnie, wykorzystując przegląd publikacji wydanych po 2000 r. (z wyjątkami sięgającymi wcześniejszego okresu), staraliśmy się śledzić zarówno „pracę” pojęć, jak i ich wykorzystanie w badaniach empirycznych. Dzięki temu w każdym obszarze zostały wypracowane definicje robocze kluczowych pojęć oraz sformułowane najważniejsze pytania badawcze odnoszące się zarówno do problematyki skupionej wokół pojęcia centralnego (więzi, mobilizacja, grupy interesu, przywództwo), jak i szerzej – do celów całego badania. W następnym etapie badań jakościowych to właśnie te pytania stanowiły punkt wyjścia do konstruowania narzędzi badawczych do wywiadów czy etnografii.

Realizacja badań jakościowych

Dzięki analizie literatury oraz dotychczasowych badań zostały opracowane kryteria doboru studiów przypadku i określona próba badawcza. W ramach

każdego z regionów, w których realizowaliśmy badania, dobrano osiem przypadków gmin ze względu na następujące czynniki:

- » **zmiennosc władz** – tu wyróżniliśmy z jednej strony gminy, w których lider jednostki sprawuje władzę od co najmniej czterech kadencji, oraz gminy, w których aktualna kadencja była pierwszą sprawowaną przez danego lidera;
- » **zróznicowanie funkcjonalne gminy** – według wybranych kategorii zaczerpniętych z klasyfikacji Śleszyńskiego i Komornickiego (2016):
 - strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw,
 - miasta subregionalne + miasta ośrodki wielofunkcyjne, czyli głównie miasta średniej wielkości,
 - gminy z funkcją rolniczą (intensywną lub umiarkowaną),
 - gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych.

Ze względu na planowaną ograniczoną skalę realizacji studiów przypadku z wyboru wyłączone zostały stolice województw.

W wyniku przeprowadzonych analiz do badania zostały wybrane następujące jednostki samorządowe:

	Podkarpackie		Pomorskie	
	stabilna władza	nowa władza	stabilna władza	nowa władza
Strefy MOF	Czarna	Boguchwała	Wejherowo, m.	Kolbudy
Średnie miasta	Krosno	Sanok, m.	Lębork	Starogard Gdański
Rolnicze	Frysztak	Kołaczyce	Luzino	Somonino
Pozarolnicze	Cisna	Lesko	Gniewino	Sztutowo

W naszym zamyśle metodologicznym studia przypadków miały objąć określone typy gmin, których charakter – jak zakładaliśmy – miał warunkować mechanizmy kontynuacji bądź zmiany władzy oraz włączania mieszkańców w procesy kształtowania polityk publicznych. Dzięki analizie typu desk research w każdej lokalizacji mogliśmy wytypować respondentów wywiadów, a przede wszystkim – wybrać wydarzenia bądź procesy, które dzięki badaniom etnograficznym pozwoliłyby głębiej poznać zależności pomiędzy interesującymi nas zagadnieniami. Przyjmując metodę studium przypadku, skoncentrowaliśmy się na procesach, które odbywały się w warunkach wzrostu formalnych mechanizmów konsultacji czy partycypacji (jak choćby budżet obywatelski czy sesja absolutoryjna rady gminy), ale jednocześnie chodziło nam o zbadanie mechanizmów, które świadczą o charakterze relacji między

mieszkańcami gminy a samorządem, tudzież o relacjach między mieszkańcami. Dzięki zróżnicowaniu studiów przypadku możliwe było dostrzeżenie całej palety działań społecznych, wykorzystywania formalnych mechanizmów oraz nieformalnych więzi w działaniach jednostek i grup w społecznościach.

W każdym studium przypadku dzięki etnografii konkretnego wydarzenia lub procesu decyzyjnego przyglądaliśmy się głębiej jednemu lub dwóm obszarom problemowym. W szczególności chodziło o:

- » badanie protestów oraz sytuacji konfliktów zarówno między mieszkańcami a samorządem, jak i między radnymi oraz zarządem gmin; pozwoliły one przyjrzeć się mechanizmom mobilizacji: artykulacji sprzeciwu, formułowaniu postulatów, odwoływaniu się (bądź nie) do interesów całej społeczności, wreszcie sposobowi używania dostępnych mechanizmów wpływania przez mieszkańców na samorząd – konsultacji planów zagospodarowania, petycji i wniosków do rady, uczestnictwa w jej sesjach, spotkań i artykulacji oczekiwań wobec radnych; chodziło także o przyjrzenie się mniej formalnym formom integracji wokół wspólnych problemów: organizacji protestów i demonstracji czy organizacji komunikacji z pozostałymi mieszkańcami gminy czy powiatu; badania objęły m.in. protesty związane z decyzją o lub inwestycji oraz modernizacji istniejących już zakładów produkcyjnych znacznie zwiększającej ich oddziaływanie na otoczenie, protesty wobec decyzji o lokalizacji dróg czy o inwestycjach planowanych przez gminę;
- » badanie zwykłych i nadzwyczajnych sesji rad gmin prowadzone po to, by zaobserwować przede wszystkim relacje między magistratem a radnymi oraz między radnymi a mieszkańcami; w ten sposób mogliśmy lepiej zrozumieć mechanizmy artykulacji interesów, ewentualnej mobilizacji opozycji, a przede wszystkim – tworzenia alternatyw dla obecnej władzy oraz włączania w proces decyzyjny mieszkańców; dlatego też badania objęły sesje absolutoryjne – sesje, podczas których prezentowany jest raport o stanie gminy oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za rok ubiegły;
- » obserwację posiedzeń komisji, podczas których pojawiły się kwestie ogniskujące konflikt interesów między mieszkańcami, inwestorem bądź stroną trzecią oraz urzędem miasta; proces dyskusji i podejmowania decyzji w spornych kwestiach miał pozwolić na diagnozę sprawczości poszczególnych aktorów: mieszkańców, inwestorów, radnych oraz włodarza;
- » badanie lokalnych świąt, które szczególnie mocno miały ujawnić charakter więzi w lokalnej społeczności, umiejętności współpracy i mobilizacji lokalnych zasobów (nie tylko w sytuacji postrzeganego zagrożenia

interesów), budowania lokalnej tożsamości; ważne były dla nas także sposoby manifestacji lokalnej władzy oraz reprezentacje relacji między mieszkańcami a magistratem.

By lepiej zrozumieć instytucjonalne aspekty aktywizacji, w każdej lokalizacji zostały przeprowadzone wywiady pogłębione zarówno z osobami reprezentującymi szeroko rozumiane instytucje samorządowe (w tym przede wszystkim z włodarzami, radnymi czy wybranymi urzędnikami oraz urzędnikami), jak i z przedstawicielkami oraz przedstawicielami społeczności lokalnej, w tym przede wszystkim z osobami aktywizującymi społeczność, formalnymi reprezentantkami i reprezentantami organizacji pozarządowych czy liderkami i liderami oddolnych działań, takich jak protesty czy działania wśród sąsiadów. Badaczki i badacze docierali do tych osób, które były bezpośrednio związane z krytyką samorządu (jak np. sygnaliści), ale także do tych, które protestowały w konkretnej sprawie, konkretnym procesie administracyjnym, po to, by zrozumieć lepiej rzeczywistość, a nie formalną dynamikę procesów społecznych.

Na każde ze zrealizowanych studiów przypadku składały się następujące elementy:

1. Analiza w postaci raportu cząstkowego z badań materiałów zastanych (analiza typu desk research), obejmująca takie kwestie, jak: przemiany polityczne (wybory, ewentualne referenda itd.) w samorządzie, kondycja gospodarcza gminy, główne instytucje publiczne, samorządowe, identyfikacja najważniejszych grup mieszkańców, główne organizacje pozarządowe, na podstawie doniesień lokalnych mediów od 2014 r. – przegląd najważniejszych wydarzeń, które były relacjonowane przez media. Raport z tej analizy służył do selekcji respondentów wywiadów pogłębionych oraz wstępnej selekcji procesów, które były badane za pomocą metody etnograficznej.
2. Cztery indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami odpowiednio – samorządu (na ogół przewodniczący rady, wójt/burmistrz/prezydent oraz radni, w tym przynajmniej jeden z ugrupowania opozycyjnego) oraz mieszkańców (liderzy formalnych i nieformalnych inicjatyw mieszkańców, np. organizacji pozarządowych, inicjatyw lokalnych, aktywiści, liderzy protestów). Indywidualne, pogłębione wywiady z przedstawicielami strony samorządowej (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, sekretarze urzędu gminy, radni, w tym na ogół – przewodniczący rady) oraz strony mieszkańców; w tym drugim przypadku wywiady na ogół były przeprowadzane z przedstawicielami szczególnie aktywnych organizacji pozarządowych, inicjatyw nieformalnych,

- które zostały zidentyfikowane podczas analizy desk research. W każdej gminie przeprowadzono trzy lub cztery wywiady tego typu, a w niektórych więcej – w zależności od możliwości badających. Wywiady zostały w większości (wyjątkiem były – brak zgody respondentki lub respondenta albo problemy techniczne) nagrane oraz poddane transkrypcji.
3. Dwa grupowe wywiady pogłębione (FGI) z lokalnymi liderami strony samorządowej i społeczności lokalnej lub dodatkowa seria indywidualnych wywiadów pogłębionych. Podstawowym kryterium doboru w przypadku pierwszego wywiadu była pełniona funkcja radnej/radnego. W przypadku strony mieszkańców rekrutacja obejmowała przede wszystkim przedstawicieli najbardziej aktywnych organizacji w gminie, ale także inicjatyw, które nie mają umocowania prawnego, natomiast dobrze reprezentują zróżnicowanie form aktywizacji mieszkańców; w ten sposób, oprócz przedstawicieli NGO, pojawili się lokalni aktywiści (sygnaliści), organizatorzy protestów, administratorzy lokalnych portali lub administratorzy mediów społecznościowych, którzy relacjonują życie społeczności.
 4. Badania etnograficzne polegające na obserwacji uczestniczącej wybranych wydarzeń. Pozwoliły one stworzyć następujący, uproszczony nieco schemat badanych wydarzeń:

Badana aktywność w społeczności	Główne wymiary badawcze
protesty	mobilizacja, samoorganizacja
sesje rad gmin i komisji w radach	protest, przywództwo, interesy
święta i uroczystości	więzi, przywództwo
inicjatywy mieszkańców	więzi, mobilizacja, przywództwo

Właściwie we wszystkich gminach przeprowadzenie indywidualnych wywiadów z przedstawicielami władzy nie było problemem; włodarze oraz przewodniczący rad chętnie umawiali się na wywiad, choć w dwóch przypadkach badający spotkali się z odmową nagrania rozmowy. Jeśli chodzi o stronę mieszkańców, identyfikacja pojedynczych przedstawicieli i realizacja wywiadu nie były raczej problemem. Wyzwaniem natomiast okazała się organizacja wywiadów pogłębionych z radnymi. W wielu przypadkach można mówić o obstrukcji; radni deklarowali uczestnictwo i stawienie się na wywiad, po czym się nie pojawiali. W jednej z gmin zdarzyło się to trzykrotnie, w innej – dwukrotnie. Badania terenowe w związku z tym przedłużyły się.

Badacze raczej nie mieli problemu z uczestniczeniem w posiedzeniach rad gmin bądź ich komisji w przypadku badań etnograficznych. W czasie prowadzenia badań w wybranych lokalizacjach nie odbywały się protesty

mieszkańców, które miałyby charakter publiczny. Trwały postępowania, które wywoływały takie protesty, co zostało przebadane, jednak nie było przypadków publicznych wystąpień mieszkańców. Ani etnografie, ani wywiady nie pozwoliły na bardziej dogłębną analizę układów nieformalnych w strukturach władzy i wokół niej. Badacze jednak zyskali wieloaspektowe spojrzenie na kwestie będące przynajmniej dla części respondentów oznakami siły nieformalnych relacji, które miałyby wyjaśniać brak transparentności w niektórych decyzjach urzędów gmin bądź dominację perspektywy urzędu w mediach lokalnych. Krótki okres badań etnograficznych miał swoje ograniczenia: trudno było uchwycić proces zmian i porównać różne etapy obserwowanych procesów.

Materiał zebrany w wywiadach został zakodowany za pomocą programu MAXQda. Stworzono 47 kodów, które obejmowały główne obszary problemowe. Analiza posłużyła do opracowania raportów regionalnych.

Badania ilościowe

Aby zweryfikować ogólnopolską reprezentatywność zaobserwowanych procesów społecznych, a także zidentyfikować wzory postaw mieszkańców, zostało zrealizowane metodą CATI badanie sondażowe na próbie 4 tys. respondentek i respondentów. Zakres sondażu wykraczał przy tym poza pole zainteresowania badań jakościowych i obejmował także kwestię kompetencji obywatelskich, ocenę funkcjonowania samorządu czy pytania o aktywność obywatelską na poziomie lokalnym.

Operatem losowania była baza numerów telefonicznych (komórkowych i stacjonarnych) spreparowana przez Centrum Badań Marketingowych Indicator według algorytmu wielokrotnie testowanego w reprezentatywnych próbach ogólnopolskich. Baza ta została stworzona na podstawie powszechnie dostępnych Tablic Zagospodarowania Numeracji, nad którymi pieczę sprawuje Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Warstwowanie próby zostało dokonane na poziomie pytań selekcyjnych umieszczonych na początku kwestionariusza wywiadu i zostało zaprogramowane w odniesieniu do danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 Głównego Urzędu Statystycznego. Selekcja respondentów i właściwe proporcje ich cech społeczno-demograficznych były dobierane i zachowywane według następujących charakterystyk: płeć (kobieta–mężczyzna), wiek (według dowolnego podziału na kategorie w zależności od zapotrzebowania zamawiającego), wielkość miejsca zamieszkania (również wedle dowolnego podziału na kategorie w zależności od

zapotrzebowania zamawiającego), województwo. Odstępstwa od wyznaczonej danymi Głównego Urzędu Statystycznego struktury populacji dorosłych Polaków zostały skorygowane za pomocą mechanizmu ważenia poststratyfikacyjnego. CBM Indicator gwarantował, że wartości poszczególnych wag nie będą większe niż 2,0.

Po zakończeniu badania została przeprowadzona dwuetapowa kontrola jego realizacji. W pierwszym etapie kontroli dokonała firma przeprowadzająca sondaż (CBM Indicator), która zrealizowała ją zgodnie ze standardami przyjętymi przez Organizację Firm Badań Opinii i Rynku. Kontroli poddano 20% zrealizowanych wywiadów. Jej wyniki nie wykazały żadnych nieprawidłowości ani uchybień w realizacji badania. W drugim etapie niezależną kontrolę przeprowadził zamawiający – Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Kontroli poddano 10% losowo wybranych respondentów (wylosowanych z dostarczonej przez wykonawcę badania pełnej bazy danych numerów telefonicznych). Przeprowadzona kontrola również nie wykazała nieprawidłowości w realizacji badania.

Zastosowana ewidencja badanych lokalizacji i respondentów

W analizie danych zastosowaliśmy następującą systematykę anonimizacji i identyfikacji wywiadów oraz etnografii:

- » identyfikacja regionu: PM – pomorskie, PK – podkarpackie;
- » identyfikacja gminy: 1 – strefa zewnętrzna MOF, 2 – gmina miejska, 3 – gmina miejsko-wiejska lub wiejska nierolnicza, 4 – gmina wiejska (dominacja rolnictwa w gosp. lok.);
- » gminy, w których władza jest kontynuowana, zostały oznaczone symbolem K, a te, w których władza się zmieniła, symbolem Z;
- » identyfikacja respondentów: S – samorządowcy, M – mieszkańcy.

W efekcie otrzymujemy kod, np. PK1Z-M, reprezentujący mieszkankę/mieszkańca ze strefy zewnętrznej MOF, w której zmieniła się władza, w regionie podkarpackim.

Autorzy

dr Anna Dąbrowska – doktor nauk o Ziemi, adiunkt na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z zarządzaniem i planowaniem strategicznym, innowacyjnością gmin i regionów, partycypacją publiczną oraz współpracą w ramach potrójnej helisy. Współautorka dokumentów strategicznych i programowych opracowywanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, od lipca 2023 r. ekspert tematyczny ds. strategii rozwoju w Stowarzyszeniu „Metropolia Warszawa”.

ORCID: 0000-0002-9996-2319

dr hab. Adam Gendźwiłł, prof. ucz. – politolog, socjolog i geograf, kierownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, badacz samorządów terytorialnych, systemów i zachowań wyborczych, członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

ORCID: 0000-0001-8079-3378

dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatina, prof. ucz. – pracuje na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się badaniem tożsamości i identyfikacji w społeczeństwach Europy Wschodniej oraz badaniami wartości obecnych w życiu publicznym. W ramach programu „GendźwiłłDOBRE” opracowała diagnozy uwarunkowań

rozwoju lokalnego dla kilku jednostek samorządowych w Ukrainie. Jest koordynatorką polskiego zespołu European Values Study – międzynarodowego projektu badawczego, w którym Polska uczestniczy od 1990 r.

ORCID: 0000-0001-7675-5440

dr hab. Mikołaj Lewicki – adiunkt na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Ośrodka Badań Politycznych Instytutu Studiów Społecznych im. Roberta Zajonca. Bada socjologicznie gospodarkę, podziały klasowe, kredyty hipoteczne, rozwój społeczności lokalnych oraz procesy urbanizacyjne. Autor książki o polskich dyskursach modernizacyjnych *Przyszłość nie może się zacząć* oraz *Społecznego życia hipoteki*; współautor *Kultury na peryferiach*. Jeden z fundatorów Fundacji Nowej Wspólnoty.

ORCID: 0000-0002-1613-9942

dr hab. Sławomir Mandes, prof. ucz. – pracuje na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Do jego zainteresowań należą: socjologia religii, problematyka życia lokalnego oraz metodologia badań społecznych. Brał udział w wielu polskich i międzynarodowych projektach badawczych, w ramach których powstały liczne publikacje naukowe. Od lat jest zaangażowany w praktyczne badania i ewaluacje projektów w zakresie polityki społecznej oraz partycypacji.

ORCID 0000-0003-2316-8482

dr hab. Kacper Pobłocki, prof. ucz. – antropolog społeczny, pracuje w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego książka *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania* (2017) otrzymała Nagrodę „Economicus” dla najlepszej polskiej książki ekonomicznej roku, a monografia *Chamstwo* (2021) znalazła się w finale Nagrody Literackiej „Nike” oraz otrzymała nominację do Nagrody im. Marcina Króla.

ORCID: 0000-0002-1193-172X

dr Cezary Trutkowski – socjolog, konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym oraz z wieloma instytucjami krajowymi przy realizacji projektów skierowanych do samorządów terytorialnych. Od 1999 r. współpracuje z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego – początkowo jako lider jednego z projektów, potem realizując zadania dyrektora programowego, a po kilkuletniej przerwie jako prezes Zarządu Fundacji.

ORCID: 0009-0009-9933-2227

prof. dr hab. Dariusz Wojakowski – socjolog w Katedrze Studiów nad Społeczeństwem i Technologią Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Jego zainteresowania badawcze dotyczą studiów regionalnych i pogranicza, socjologii społeczności lokalnych, metodologii jakościowej. Swoje ostatnie publikacje, które ukazały się m.in. w czasopismach „Pogranicze”, „Konteksty”, „Polish Sociological Review”, „Sociologia” i „Regional Science, Policy and Practice”, poświęcił rezyliencji społeczności pogranicza, marce terytorialnej, reprezentacjom pogranicza i narodowym sąsiedztwom.

ORCID: 0000-0002-7394-5959

„Zarówno temat badań, jakim jest próba znalezienia społecznych uwarunkowań rozwoju lokalnego, olbrzymia skala podjętych badań, triangulacyjny charakter metod i analiz pozwala, moim zdaniem, na przyrównanie tomu do epokowego dzieła R. Putnama „Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech”, która to książka otworzyła obszar poszukiwań badawczych kapitału społecznego, stanowiący również jeden z głównych tematów książki. Znaczenie przedstawionej do recenzji książki oceniam jako równie ważne dla badań nad potencjałami obywatelskimi lokalnych społeczności w Polsce.”

**z recenzji dr hab. Barbary Lewenstein,
prof. Uniwersytetu Warszawskiego**

„W mojej opinii książka stanowi jedno z najważniejszych opracowań wyznaczających dalsze orientacje badań nad demokracją lokalną w Polsce i określających również kierunki poszukiwań praktycznych rozwiązań instytucjonalnych zwiększających podmiotowość społeczności lokalnych.

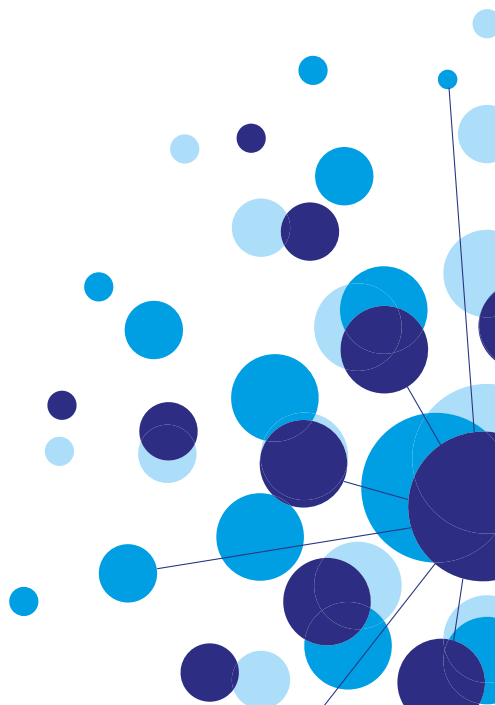
Wielkim walorem przedstawionych opracowań jest ich zakorzenienie w koncepcjach teoretycznych i rozległej literaturze przedmiotu oraz umiejętne połączenie takiej perspektywy z orientacją na praktykę społeczną, na możliwości modyfikowania, stymulowania procesów wzmacniających zdolności społeczności lokalnych do rozwoju, do zapewniania ich uczestnikom lepszych warunków życia i zwiększania ich podmiotowości.”

**z recenzji dr hab. Barbary Gąciarz,
prof. Akademii Górniczo-Hutniczej**

ISBN 978-83-68091-01-4



9 788368 091014



„... trzeba odejść zarówno od menedżerskiego, jak i romantycznego sposobu pojmowania samorządności terytorialnej. Samorząd ani nie jest przedsiębiorstwem, w którym chodzi o efektywne wykorzystanie środków, ani nie stanowi realizacji utopijnej idei wspólnoty. (...) Należy samorządowi przywrócić charakter obywatelski, w którym zaangażowane społeczności lokalne, świadome swoich potrzeb, ale także wyzwań, z którymi się mierzą, będą zdolne do podejmowania decyzji dotyczących własnego rozwoju. Tej zmiany nie da się, niestety, dokonać w obecnym modelu administracyjnym. Musi ona oznaczać odejście od modelu lidarskiego, menedżerskiego, na rzecz aktywizacji procesów, które będą budować trwały potencjał społeczności do zarządzania sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. Pora skończyć z zarządzaniem społecznościami lokalnymi i zainwestować w zdolności społeczności do zarządzania swoimi sprawami.

Cezary Trutkowski,
fragment „Wprowadzenia...”



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego jest niezależną organizacją pozarządową założoną w 1989 r. przez inicjatorów prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym. Nieprzerwanie od 35 lat realizuje swą misję, wspierania samorządności obywatelskiej rozumianej jako podstawowa forma demokracji. FRDL organizując szkolenia i prowadząc działalność doradczą wspiera rozwój instytucji publicznych i organizacji obywatelskich. Publikuje wyniki rankingów, badań i analiz poruszających najważniejsze problemy samorządności terytorialnej. Moderuje stałą współpracę prawie 5 tysięcy osób w ramach 80 forów specjalistów samorządowych. Posiada 14 ośrodków regionalnych, co sprawia, że jest największą siecią organizacją wspierającą samorząd terytorialny w Polsce.

www.frdl.org.pl