

LOKALNE SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W ŚWIETLE KONCEPCJI KAPITAŁU SPOŁECZNEGO I ZASOBÓW LOKALNYCH

dr hab. Joanna Dzwonczyk, prof. UEK

Za jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji uznać należy odbudowę i rozwój samorządności, dotyczącej zarówno obszaru władzy publicznej i administracji, jak i grup społecznych (np. zawodowych czy wyznaniowych). Odnosząc się do najnowszej historii Polski warto zauważyć, że idea samorządności była w okresie PRL silnie obecna w myśli antykomunistycznej opozycji. Rozumiana jako możliwość i zdolność wypełniania zadań publicznych dotyczących danej społeczności przez nią samą[1] stała się podstawą programu „Samorządnej Rzeczypospolitej”, przyjętego podczas zjazdu NSZZ „Solidarność” 7 października 1981 roku. Zawarte w nim, jak się okazało z perspektywy czasu, nieco naiwne przekonanie, że samorządność stanowi panaceum na wszystkie problemy[2] stało się, jedną z istotnych przesłanek uchwalenia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta, będąca, co godne podkreślenia, pierwszą ustawą decentralizacyjną w Europie Środkowo-Wschodniej, została umocowana konstytucyjnie w artykule 16 ustawy zasadniczej, jak również poprzez poświęcenie samorządowi terytorialnemu odrębnego rozdziału (VII). Wraz z ustawą o samorządzie gminnym uchwalono ustawę o wyborach do rad gminy, która obowiązywała do 1998 roku, kiedy to 5 czerwca uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. 16 lipca tego samego roku przyjęto ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów sejmików wojewódzkich, które stworzyły podstawowy pakiet aktów regulujących kwestie samorządu terytorialnego[3]. Zdaniem Marka Kuleszy, jednego – obok Jerzego Regulskiego – z „ojców” polskiej samorządności terytorialnej, doniosłe znaczenie samorządu lokalnego wiąże się z tym, że stanowi on nie tylko przejaw, konstytutywnej dla samorządu, decentralizacji administracyjnej, ale że jest również formą decentralizacji władzy politycznej.

[1] M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1153-1175.

[2] „Porozumienie w sprawie Samorządnej Rzeczypospolitej musi wyznaczać kierunki i sposoby demokratyzacji instytucji życia publicznego: Sejmu, władz politycznych, terytorialnych, gospodarczych, sądownictwa, oświaty, itp. Realizacja tego porozumienia ustali właściwe stosunki między obywatelami a państwem. Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska silna wewnętrznie stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów” - cyt. za: *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w dniu 7 X 1981 r.*, s. 51 (dokument powielony, brak danych edytorskich).

[3] M. Barański, *Modernizacja ustroju samorządowego w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice, 2008 s. 341-363.

To właśnie powoduje, że jest on swego rodzaju symbolem pozytywnych zmian, które dokonały się w Polsce po 1989 roku[4]. Zdaniem Kuleszy, to właśnie reforma samorządowa z 1990 roku legła u podstaw faktycznej demokratyzacji systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego przełamując „trzy główne monopole totalitarnego państwa komunistycznego: monopol polityczny jednej partii, zasadę jednolitej władzy państwowej oraz zasadę jednolitego funduszu własności państwowej”[5]. Argumenty te zdają się być wystarczające, by przyjrzeć się samorządowi terytorialnemu w Polsce, ale z innej nieco perspektywy, jako podmiotowi odgrywającemu istotną rolę w procesie demokratyzacji. Możemy więc spojrzeć na niego, z jednej strony, jako na czynnik sprzyjający demokratycznej socjalizacji, ale z drugiej też, jako na specyficzną, charakterystyczną dla tej części Europy odmianę społeczeństwa obywatelskiego.

Samorząd lokalny jako szkoła demokracji

Na rolę, jaką samorząd terytorialny odgrywa w, ale i dla demokracji zwraca uwagę wielu autorów wskazując, iż stanowi on swego rodzaju „szkołę demokracji”, zwłaszcza w obliczu współczesności, która przez swą złożoność pokazała, że zarówno radykalne pojmowanie rynku, jak i zbyt daleko idące poleganie na instytucji państwa jest utopią. Samorząd i demokracja lokalna uznawane są za swego rodzaju gwarancję wolności i autonomii, partycypacji i efektywności[6]. Warto w tym kontekście przywołać klasyka teorii demokracji Roberta Dahla, zdaniem którego to właśnie poziom lokalny sprzyja konfrontowaniu interesów w sposób, który pozwala na wypracowanie możliwie najbardziej akceptowalnych rozwiązań uczy dialogu i definiowania dobra wspólnego, sprzyjając przy tym, ujmując problem w kategoriach socjologicznych, demokratycznej socjalizacji[7].

Philippe C. Schmitter i Terry Lynn Karl w też klasycznym już tekście dotyczącym demokracji, zwracając uwagę na problem zabezpieczenia praw mniejszości wskazują na prawne, często najwyższej (konstytucyjnej) rangi, gwarancje zabezpieczenia autonomii władz lokalnych i regionalnych wobec władz centralnych, których wyrazem jest samorząd terytorialny[8]. Potwierdza to przyjęta w 1985 roku przez Radę Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Podkreśla ona przy tym, iż jego podstawowym zadaniem jest działanie w interesie mieszkańców[9].

To właśnie za pośrednictwem samorządu lokalnego demokratyczne państwo umożliwia, z jednej strony, kultywowanie odrębności i tradycji, zgodnie z zasadą poszanowania praw mniejszości, z drugiej zaś sprzyja modernizacji, otwierając perspektywy na rozwój i przyszłość. W dobie globalizacji i swego rodzaju presji modernizacyjnej (brak modernizacji oznacza już nawet nie stagnację, a postępujący regres), istotną rolę w procesach modernizacyjnych odgrywa właśnie samorząd terytorialny. Jak zauważa Anna Czyż, on sam podlega procesowi modernizacji, który w przypadku Polski uległ istotnemu przyspieszeniu dzięki środkom finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej[10]. Paweł Swianiewicz pisze nawet o „europeizacji samorządów”, która jest cechą wyróżniającą Polskę na tle pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jak zauważa, w żadnym innym kraju samorzady lokalne nie odgrywają tak istotnej roli w wykorzystywaniu środków z funduszy strukturalnych. Wypełniają też szereg zadań związanych z koniecznością dostosowywania się do unijnych standardów w zakresie gospodarki odpadami czy gospodarki wodno-kanalizacyjnej.

[4] M. Kulesza, op. cit., s. 1153-1154.

[5] Ibidem, s. 1163.

[6] J. Stewart, R. Greenwood, R., *The Purpose and Character of Local Government*, Birmingham, 1995.

[7] R. Dahl, *O demokracji*, Kraków - Warszawa 2000.

[8] Ph.C. Schmitter, T.L., Karl 1991, *What Democracy Is...and Is Not*, „Journal of Democracy”, vol. 2, No 3, Summer 1991, pp. 75-88.

[9] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 28.

[10] A. Czyż, *Modernizacja samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*, red. M. Barański, Katowice 2009, s. 455.

Możliwość pozyskiwania przez samorzady dofinansowania z funduszy europejskich wzmocniła ich pozycję jako gospodarza danego terenu, przyczyniając się do „zmiany relacji między szczeblami władzy publicznej” w kierunku faktycznej decentralizacji, osłabiając wpływ administracji rządowej na rzecz samorządów wojewódzkich[11]. Ten sam autor wskazuje, że samorząd lokalny w coraz większym stopniu stanowi swoistą kuźnię kadr centralnych elit władzy: „Zwiększa się liczba polityków szczebla krajowego, którzy legitymują się przeszłością związaną z polityką lokalną. Z oczywistych przyczyn większość posłów wybieranych na początku lat 90. ubiegłego wieku nie miała okazji działać wcześniej w samorządach terytorialnych. Z czasem jednak taki punkt w życiorysie zaczął pojawiać się coraz częściej”[12].

Poziom samorządu jest jednak ważny, przede wszystkim ze względu na możliwości, jakie stwarza mieszkańcom w zakresie wdrażania się w rolę świadomych obywateli za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej. Należą do nich konsultacje społeczne, zebrania wiejskie i osiedlowe, inicjatywy mieszkańców i coraz bardziej popularne budżety obywatelskie. Jednak instytucją najsilniej kojarzoną z lokalną demokracją bezpośrednią jest niewątpliwie referendum. Ustawa o referendum lokalnym z 2000 roku określa, że dotyczyć ono może odwołania władz przed upływem kadencji, samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz każdej innej sprawy ważnej dla gminy. W dwóch pierwszych przypadkach referendum jest obligatoryjne, w odniesieniu do spraw ważnych dla mieszkańców ma charakter fakultatywny[13]. Jest to instrument, po który sięgać mogą zarówno władze lokalne (z wyjątkiem referendum odwoławczego, w przypadku którego inicjatywa przysługuje wyłącznie mieszkańcom), jak i mieszkańcy, choć zauważyć trzeba, że te pierwsze niezbyt chętnie się do niego odwołują, co wynika z milcząco przyjętego założenia, że instytucja referendum ma charakter wyjątkowy i że nie jest pomyślana jako główny mechanizm podejmowania decyzji. Mieszkańcy zaś postrzegają referendum nie tyle jako instrument wywierania wpływu na decyzje władz, co przede wszystkim jako możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec samych władz bądź ich decyzji. Dlatego właśnie referenda inicjowane przez obywateli najczęściej wywołują niechęć władz lokalnych, i to zarówno te odwoławcze – co akurat specjalnie nie dziwi – jak i te, dotyczące ważnych dla społeczności lokalnej kwestii. Wynika to najczęściej z tego, że inicjatywa mieszkańców stanowi reakcję na już podjęte decyzje, co u przedstawicieli władz rodzi obawy, że zostanie ona (a wraz z nią autorytet władz) podważona. I nawet jeśli wiele do życzenia pozostawia poziom frekwencji w referendach[14], to sam fakt ich odbywania generuje, odwołując się do słów Hansa-Georga Wehlinga „potencjał konkurencji” dla urzędujących władz, które „muszą włożyć więcej wysiłku w to, by nie budzić uspiętej woli obywateli i nie zmuszać ich do użycia instrumentu jakim jest referendum”[15]. Dzięki temu mieszkańcy zdają sobie sprawę, że obok udziału w wyborach dysponują też innymi możliwościami wywierania wpływu na władze, te z kolei uświadamiają sobie, że nawet w sytuacji braku wyraźnych przejawów obywatelskiej aktywności, muszą liczyć się z mieszkańcami.

[11] P. Swianiewicz, Decentralizacja państwa i samorzady lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce, [w:] Demokracja w Polsce 2007 – 2009, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 220-230.

[12] Ibidem, s. 216. W obecnej, X kadencji Senatu, ponad połowa senatorów (55) to działacze lub urzędnicy samorządowi (zob. <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/>, dostęp 2.02.2022).

[13] Zob. np. B. Węglarz, Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku, Kraków 2013. Warto zauważyć, że od 2011 roku dopuszczalne też jest tzw. referendum w sprawie granic, a więc utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy, co wydawać się może krokiem naprzód, gdyż organizowane wcześniej referenda dotyczące wymienionych kwestii uznane zostały za formę konsultacji społecznych, które mają charakter jedynie opiniodawczy, a nie rozstrzygający. Tak naprawdę jednak wprowadzenie nowego rodzaju referendum nic nie zmienia, gdyż w dalszym ciągu decyzja o kształcie granic gminy pozostaje w gestii Rady Ministrów – zob. ibidem, s. 130-131.

[14] Mimo, że z drugiej strony, pojawić się może argument marnowania środków na przeprowadzenie referendum, z którego, kolokwialnie mówiąc, nic nie wynika.

[15] H.-C. Wehling, 2007, Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego, [w:] Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech, red. W. Łukowski, G. Meyer, S. Sulowski, Warszawa 2007, s. 188.

Pojęcie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego

„Kiedy mówimy społeczeństwo obywatelskie”[16] należy wziąć pod uwagę nie tylko naturalną z racji upływu czasu ewolucję pojęcia, ale też fakt, że sama idea i jej „praktykowanie” różnie przebiega w różnych częściach świata, a nawet w skali jednego kontynentu.

Wyróżnił trzy nurty analizy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach tego regionu[17]:

- socjologiczny, w którym społeczeństwo obywatelskie jest synonimem wspólnoty działającej na rzecz dobra wspólnego;
- ekonomiczny, w którym społeczeństwo obywatelskie ujmowane jest jak swoisty „sposób produkcji”;
- nurt kulturowy, zgodnie z którym społeczeństwo obywatelskie stanowi wspólnotę aksjologiczną.

Odnosząc się do pierwszego z nich – socjologicznego, w przypadku Polski, warto wskazać na dwa główne kierunki badawcze. Pierwszy koncentruje się na organizacjach pozarządowych działających w ramach tzw. trzeciego sektora, drugi natomiast analizuje społeczeństwo obywatelskie w skali lokalnej, a więc na poziomie samorządów, zwłaszcza tych najbliższych jednostce. Można powiedzieć wręcz, że mamy do czynienia ze swoistym renesansem idei Alexis de Tocqueville’a, który wskazywał na szczególne znaczenie gminy: „Właśnie 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 go do posługiwania się nią. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”[18].

Joanna Kurczewska definiuje lokalne społeczeństwo obywatelskie jako „złożone struktury dobrowolnego współdziałania indywidualnych aktorów i zbiorowych instytucji, osadzone w konkretnej przestrzeni materialnej i społecznej występujące w określonym momencie czasowym”[19]. Najprostsze skojarzenie z lokalnym społeczeństwem obywatelskim to działające na poziomie lokalnym organizacje trzeciego sektora. Zdaniem Kurczewskiej ich specyficzną cechą jest to, że są one w dużej mierze ukierunkowane na podtrzymywanie, bądź odtwarzanie tradycji danej społeczności i/lub na budowanie własnej tożsamości lokalnej. Praktyka i badania społeczności lokalnych pokazują jednak, że na ich poziomie, to nie organizacje pozarządowe stanowią rdzeń społeczeństwa obywatelskiego: „Ustępują one pod względem posiadanego autorytetu samorządom lokalnym, a pod względem skali podejmowanych aktywności na rzecz środowiska lokalnego – szkołom, kołom gospodyń wiejskich, a w niektórych przypadkach nawet domom kultury”[20]. Barbara Lewenstein i Maria Theiss wskazują, że po przełomie 1989 roku podjęto próbę stymulowania rozwoju lokalnego na wzór zachodni – za najważniejsze uznano stworzenie warunków dla powstawania i funkcjonowania organizacji pozarządowych[21], a więc podmiotów – w warunkach polskich, zwłaszcza na poziomie lokalnym – praktycznie nieznanymi. Dlatego okazały się one w dużej mierze „ciałem obcym”, mało lub wcale wiarygodnym. Autorki podkreślają, że warunkiem rozwoju polskiego lokalnego społeczeństwa obywatelskiego jest jego silne „zakorzenienie w lokalnym systemie więzi społecznych”[22].

[16] Jest to tytuł eseju Ch. Taylora [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, pod red. K. Michalskiego, Kraków – Warszawa 1994.

[17] P. Sztompka, *The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break*, „*Communist and Post-Communist Studies*” vol. 29, No 2, University of California 1996.

[18] A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Żnak, Kraków 1996, s. 62.

[19] J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, pod red. B. Jałowickiego, W. Łukowskiego, Warszawa 2006, s. 12.

[20] B. Lewenstein, M. Theiss, *Dylematy obywatelskiej aktywizacji społeczności lokalnych w Polsce*, [w:] *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, pod red. J. Kurczewskiej, Warszawa 2008, s. 317.

[21] Ibidem, s. 293.

[22] Ibidem, s. 318.

To ono sprzyjało przejściu zadań trzeciego sektora przez tradycyjne instytucje. Organizacje pozarządowe spełniły wobec nich rolę swego rodzaju bodźca, sygnalizującego nowe zadania, wyznaczającego nowe pola aktywności, które podmioty od lat wrosnięte w lokalny pejzaż wzięły na siebie i które, z mniejszym bądź większym powodzeniem, realizują. Ich przewaga polega na tym, że jako „lokalni gracze” mają większe możliwości, z jednej strony rozpoznawania problemów, z drugiej zaś aktywizowania mieszkańców, co – jak wykazują autorki – wynika w dużej mierze z faktu, że dysponują większymi zasobami kapitału społecznego. Zdaniem autorek konieczne jest przewartościowanie w podejściu do społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym i „pogodzenie się” z tym, że uznawane za jego istotę organizacje pozarządowe stanowią tylko jeden – i to nie najważniejszy – element lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Sugestia ta jest o tyle istotna, że podstawą większości badań polskiego społeczeństwa obywatelskiego są analizy sformalizowanych podmiotów, zarejestrowanych jako stowarzyszenia i fundacje, z czym wiąże się to, że np. w badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor, które na bieżąco monitoruje kondycję polskiego trzeciego sektora, podmioty takie jak n. Ochotnicze Straże Pożarne, koła gospodyń wiejskich czy szkoły w ogóle nie są brane pod uwagę.

Lokalne społeczeństwo obywatelskie w świetle koncepcji endogennych zasobów lokalnych i kapitału społecznego

Lokalne „obywatelstwo” wiąże się, z jednej strony z podejmowaniem różnego rodzaju inicjatyw, powoływaniem podmiotów mających na celu rozwiązanie konkretnych problemów, jak też reprezentowanie interesów określonych środowisk, z drugiej zaś z powtarzalnym lub trwałym udziałem w różnego rodzaju akcjach czy wydarzeniach lokalnych – co szczególnie ważne – ukierunkowanych na realizację projektów przyszłościowych[23]. Zdaniem Jerzego Drążkiewicza funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym można rozpatrywać w trzech aspektach: jako element procesów politycznych, rozwoju lokalnego i zarządzania układem lokalnym[24]. W kontekście tym, jako swoiste powtarzalne wydarzenie lokalne potraktować można wybory samorządowe i udział w nich. Wydarzenie to prowadzić powinno do tworzenia i wzbogacania zasobów lokalnych (community capacity), które definiowane są jako „zdolność jednostek, 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”[25].

B. Lewenstein wymienia pięć podstawowych wymiarów zasobów lokalnych:

- rodzaj i charakter więzi łączących członków społeczności;
- zakres i formy partycypacji obywatelskiej;
- przywództwo lokalne;
- zbiorowe umiejętności;
- dostęp społeczności lokalnej do środków osobowych oraz materialno-technologicznych[26].

Wszystkie są ze sobą powiązane i tak naprawdę trudno rozpatrywać je oddzielnie. Cztery pierwsze zaliczyć można do wewnętrznych (endogennych) zasobów społeczności lokalnej.

Elementem, który odgrywa istotną rolę w praktycznie we wszystkich wskazanych aspektach jest kapitał społeczny, którego rolę trudno przecenić, zwłaszcza w odniesieniu do więzi łączących członków społeczności lokalnej. Poniższa tabela w syntetyczny sposób przedstawia zależność między poziomem kapitału społecznego a sposobem definiowania roli władz i mieszkańców, które przekładają się na sposób funkcjonowania społeczności lokalnych.

[23] J. Wódz, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie* pod red. P. Glińskiego, B. Lewenstein i A. Sicińskiego, Warszawa 2004, s. 229.

[24] J. Drążkiewicz, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, pod red. R. Skrzypca, Warszawa 2002, s. 22-23.

[25] Aspen Instytut, *Measures for Community Capacity: A Workbook-in-progress. For Rural Communities*, Washington D.C, Aspen Institute Rural Economic Development Policy Program, 1996, cyt. za: B. Lewenstein, *Zasoby lokalne: zarys koncepcji* [w:] *Samoorganizacja...*, s. 283.

[26] *Ibidem*, s. 285.

Tabela 1.* Kapitał społeczny a zasoby lokalne

| Poziom kapitału społecznego | Pojmowanie roli obywateli | Pojmowanie roli władz |
|-----------------------------|---|--|
| niski kapitał społeczny | <ol style="list-style-type: none"> 1. rola obywateli ogranicza się do udziału w wyborach; 2. słaba partycypacja i działalność społeczna; koncentracja na sprawach prywatnych; nie oczekuje się aktywności obywatelskiej; 3. ograniczona odpowiedzialność za sprawy społeczności lokalnej; 4. brak poczucia kontroli władz i wpływu na bieg spraw lokalnych | <ol style="list-style-type: none"> 1. władze odpowiadają za całość spraw lokalnych; 2. po stronie władz leżą zarówno inicjatywy, jak i sprawstwo w zakresie opracowywania i realizacji planów lokalnego rozwoju; 3. ograniczenie (bądź brak) konsultacji społecznych 4. dominacja instytucjonalnej izolacji |
| wysoki kapitał społeczny | <ol style="list-style-type: none"> 1. do zadań i powinności obywatelskich należy bieżący monitoring działalności władz 2. poczucie współodpowiedzialności za sprawy lokalne; potrzeba uczestnictwa i współdecydowania 3. aktywność obywatelska jest wymagana. 4. zaangażowanie obywateli w działalność lokalnych organizacji społecznych, które przejmują część zadań samorządu | <ol style="list-style-type: none"> 1. władze pełnią rolę przedstawicieli społeczności i zajmują się koordynacją spraw związanych z bieżącą działalnością gminy; 2. hierarchię w relacjach z obywatelami zastępuje reprezentacja i stosunki partnerskie 3. władze konsultują kierunki rozwoju i strategiczne dla gminy decyzje z mieszkańcami 4. pełna przejrzystość działalności władz lokalnych |

*Oprac. własne na podstawie C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005, s. 285.

Przedstawione w tabeli zagadnienia wiążą się z kolejną kategorią zasobów lokalnych jaką jest **partycypacja obywatelska**. Podobnie jak w skali kraju, również na poziomie lokalnym zaangażowanie obywatelskie pozostaje wciąż na dość niskim poziomie, choć i tak w porównaniu ze skalą ogólnopolską wygląda dużo lepiej. Z danych przedstawionych w *Diagnozie społecznej*[27] wynika, że w ciągu 15 lat nastąpił znaczący wzrost zaangażowania w sprawy lokalne (w 2015 roku aktywność taką deklarował niemal co siódmy ankietowany, w porównaniu z co dwunastym w 2000 roku)[28]. Z drugiej jednak strony pamiętać trzeba, że to właśnie na poziomie lokalnym najsilniej rozwija się zjawisko tzw. „niesformalizowanego wolontariatu”, a więc aktywności pomocowej, podejmowanej poza organizacjami, w ramach której niesiona jest pomoc ludziom starszym, chorym, potrzebującym, a także sąsiadom oraz podejmowanie różnego rodzaju działań jednorazowych, niewymagających regularnej aktywności, który jednak jest trudny do zbadania przy zastosowaniu standardowych metod[29].

[27] Realizowane co dwa lata, w latach 2000-2015, przez Radę Monitoringu Społecznego badania pokazujące zmiany warunków i jakości życia społeczeństwa.

[28] Zob. i porównaj *Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po 10 latach transformacji*, pod red. J. Czapieńskiego, T. Panka, s. 156 i idem, *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, s. s. 24 www.diagnoza.com.pl (dostęp 25.01.2022) Nieco bardziej optymistyczny obraz wyłania się z badań CBOS, z których wynika, że co trzeci z badanych w mniejszym bądź większym stopniu podejmuje aktywność na rzecz wspólnoty lokalnej, w której żyje (zob. CBOS, *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej* (oprac. R. Boguszewski), komunikat nr 74/2018 www.cbos.pl (dostęp 25.01.2022).

[29] Szerzej na temat zob. J. Kurczewski, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Lokalne społeczności obywatelskie*, pod red. J. Kurczewskiego, Warszawa 2003; A. Rychard, *Kapitał społeczny a instytucje. Wstępne rozważania*, [w:] *W środku Europy. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego*, pod red. H. Domańskiego, A. Ostrowskiej i P. Sztabińskiego, Warszawa 2006.

Kolejnym zasobem jest **lokalne przywództwo**, którego jednym z aspektów jest przywództwo zinstytucjonalizowane, związane najczęściej z umiejscowieniem w strukturach władzy lokalnej, wyłanianej w drodze wyborów. Uczestnictwo w nich utrzymuje się na praktycznie stałym poziomie – do urn chodzi poniżej 50% uprawnionych do głosowania[30]. Wyjątkiem były ostatnie wybory samorządowe z 2018 roku, kiedy frekwencja wyniosła 55%. Wiele wskazuje na to, że główną tego przyczyną była narastająca polaryzacja polskiego społeczeństwa i fakt, że wybory z 2018 roku rozpoczynały „wyborczy maraton”[31]. Wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, zmiana ordynacji wyborczej z 2002 roku, wprowadzająca bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie przyczyniła się do istotnego wzrostu frekwencji przy urnach. Wynika to zapewne z faktu, iż wybory te są zdecydowanie mniej medialne niż parlamentarne czy prezydenckie. Jednak biorąc pod uwagę obserwowane natężenie kampanii w mediach społecznościowych można zakładać, że znaczenie tej przesłanki będzie z czasem malało. Istotniejszą wydaje się dość wysoki jednak stopień skomplikowania samych wyborów. O ile rywalizacja o fotel wójta, burmistrza czy prezydenta jest w miarę czytelna, to już wybór do rad gminy, powiatu czy sejmiku wojewódzkiego wydaje się zdecydowanie mniej przejrzysty, a i nierzadko w większym stopniu „skażony” polityką, a zwłaszcza partyjnością, co, na szczeblu lokalnym często bywa swego rodzaju obciążeniem. Jeśli spojrzeć na ten polityczny aspekt wyborów samorządowych, to w świetle negatywnego postrzegania sfery polityki i partii politycznych niska frekwencja nie powinna być zaskoczeniem.

Odnosząc się do zasobu jakim jest lokalne przywództwo warto również zwrócić uwagę na autorytet władz samorządowych, który sprzyja uruchomieniu potencjału aktywności dostępnej dla społecznej mobilizacji, sprzyja integracji i inkluzji społecznej. Rozwija poczucie podmiotowości, kształtuje postawy otwartości wobec zmian i nowych rozwiązań w sferze społecznej, gospodarczej i organizacyjnej[32]. Z ustaleń wielu polskich badaczy wynika, że to właśnie sprawny, obdarzony autorytetem (i tym samym – tak istotnym z punktów widzenia kapitału społecznego – zaufaniem) lider jest najważniejszym czynnikiem rozwoju i sukcesu lokalnego, istotniejszym nawet niż obywatelska partycypacja[33]. Cieszący się autorytetem, kompetentny i skuteczny lider nie tylko jest w stanie zaproponować długofalową strategię rozwoju, ale również skupić wokół siebie elitę lokalną i tym samym wykreować typ przywództwa określanego jako „zbiorowe liderstwo”. Liderstwo to z punktu widzenia koncepcji zasobów lokalnych uznawane jest za najbardziej pożądane i efektywne[34], również dlatego, że sprzyja popieraniu przez mieszkańców poczynań władz samorządowych (co pokazują wyniki badań[35]).

Kolejny zasób to swoista inteligencja zbiorowości polegająca na zdolności rozwiązywania problemów lokalnych i dochodzenia do konsensu. Te zbiorowe umiejętności wykształcają się w „toku długiej praktyki polegającej na ćwiczeniu zbiorowego współdziałania”[36]. W kształtowaniu tego zasobu ważną rolę odgrywają władze samorządowe.

[30] W pierwszych wyborach samorządowych w 1990 roku frekwencja wyniosła 42,27%, w cztery lata później gwałtownie się obniżyła do 33,78%. Od 1998 roku utrzymuje się na zbliżonym poziomie: 1998 – 45,35%, 2002 – 44,12%, 2006 – 45,99% ; 2010 i 2014 – 47% (dane Państwowej Komisji Wyborczej).

[31] Tj.: wybory samorządowe – październik 2018, wybory do Parlamentu Europejskiego – maj 2019, parlamentarne – październik 2019 i prezydenckie (planowane na maj, ostatecznie ze względu na pandemię przeprowadzone w lipcu 2020).

[32] B. Tuziak, *Autorytet władz gminnych jako element kapitału społecznego a nierówności w rozwoju na poziomie lokalnym*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 48 (4/2016), s. 347.

[33] M. Herbst, P. Piotrowska, *Gminy odnoszące sukces [w:] Polska lokalna 2007*, red. G. Gorzelak, Warszawa 2008, s. 110.

[34] Polega ono na tym, że w danej społeczności jest kilka – kilkanaście osób, które nie przewodzą indywidualnie grupom społecznym, a jako zespół zbiorowo zarządzają społecznością, wsłuchując się w jej potrzeby i potencjał – szerzej zob. B. Lewenstein, *Zasoby lokalne...*, s. 292 – 294.

[35] Zob. np. A. Kulawiak, *Czynniki endogenne w rozwoju gospodarczym małego miasta – studium porównawcze. Przykład Uniejowa i Dąbia nad Nerem*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Geographica Socio-Oeconomica” <http://dx.doi.org/10.18778/1508-1117.23.10> (dostęp 3.02.2022).

[36] B. Lewenstein, *Zasoby lokalne...*, s. 295.

Jak wynika z badań, „(...) im bardziej władza lokalna dopuszcza różne segmenty społeczności i grupy interesu do decyzji politycznych i dialogu społecznego, tym bardziej aktywna obywatelsko jest społeczność, tym większy jest globalny sukces lokalny”[37]. Cezary Trutkowski i Sławomir Mandes wyróżniają dwa wzory funkcjonowania wspólnot lokalnych, które charakteryzują w kategoriach dychotomii: zarządzanie – samorządność. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z rozumieniem samorządu w kategoriach „określonego typu zarządzania sprawami lokalnymi czyli pojmowaniem go jako zinstytucjonalizowanej władzy działającej w administracyjnie określonej gminie”[38], w drugim zaś ze wspólnotą ujmowaną przez pryzmat obywatelskiej partycypacji. To drugie podejście jest zdecydowanie bliższe społeczeństwu obywatelskiemu. Zainteresowanie sprawami swego środowiska, branie ich „w swoje ręce” generalnie uznawane są za elementy sprzyjające rozwojowi, zwłaszcza ekonomicznemu, wspólnoty jako całości i poprawie warunków życia jej członków[39]. W przypadku Polski jednak, jak wspomniano, czynnikiem często wręcz przesądzającym o rozwoju gminy okazuje się efektywna realizacja modelu zarządzania. W modelu tym niezwykle ważna jest jakość wybranych reprezentantów, którzy stają się liderami lokalnymi i, w którym rola obywateli sprowadzona zostaje do udziału w wyborach. Mówiąc wprost, mieszkańcy chętnie przerzucają odpowiedzialność za to co dzieje się w ich społeczności na władze i ograniczają się do ich elekcji.

Praktyka funkcjonowania społeczności samorządowych obejmuje dziś nie tyle „klasyczną” dychotomię: władza lokalna – obywatele, co raczej „triadę”: władze samorządowe – mieszkańcy – elity biznesowe i społeczne (te ostatnie rozumiane jako środowiska osób uznawanych przez mieszkańców danej społeczności za ważne, mające wpływy, takie z których opinią należy się liczyć). Te trzy elementy w przypadku naszego kraju funkcjonują, jak pokazują Trutkowski i Mandes, według trzech wzorów. Pierwszy z nich to izolacja, a więc sytuacja, w której władze samorządowe działają „skrajnie autonomicznie” tzn. nie konsultując z kimkolwiek swych decyzji, traktując tych, którzy chcą podjąć dialog w kategoriach intruzów. Drugi model to układ zamknięty, w ramach którego władze samorządowe ściśle współpracują z częścią elit biznesowych i społecznych, kontrolując niejako sytuację w gminie. Ostatni wzór to współpraca pod przewodnictwem lidera. Polega na powstawaniu sieci współpracy koordynowanej przez lidera, którym w przypadku Polski najczęściej jest burmistrz. Sieć ta działa w oparciu o mechanizm kooptacji. Dzięki pośrednictwu lidera, który zabezpiecza efektywne współdziałanie dbając przy tym równocześnie, by relacje między elementami sieci nie stały się zbyt bezpośrednie (co pozwala mu zachować dominującą pozycję).[40] W wielu przypadkach, zarówno do elit społecznych, jak i sieci włączane są, bądź same starają się włączyć, funkcjonujące w danej społeczności organizacje pozarządowe.

Egzogene czynniki rozwoju

Omówione wyżej cztery kategorie zasobów lokalnych zaliczyć można, jak wspomniano, do endogennych źródeł rozwoju. Obok nich istnieją też egzogene i dotyczą polityki gospodarczej i społecznej państwa, systemu zarządzania, rozwiązań prawnych, a także kontekstu międzynarodowego. Ostatnią kategorię zasobów lokalnych – **dostęp do środków materialno-technologicznych i ludzkich** – ulokować można zarówno wśród endo-, jak i egzogennych. W pierwszym przypadku chodzi o to wszystko, co pozostaje w gestii społeczności lokalnej (tzn. na jej obszarze), w drugim o umiejętność docierania do, i wykorzystywania środków spoza układu lokalnego. Ogromną rolę odgrywa tu wiedza na temat możliwości szybkiego uruchomienia infrastruktury lokalnej, jak też na temat sposobów zabiegania o środki zewnętrzne.

[37] C. Trutkowski, S. Mandes, op. cit., s. 283.

[38] Ibidem, s. 284.

[39] Ibidem, s. 215 – 219.

[40] Ibidem, s. 215 – 219.

Znów niezwykle istotne okazuje się przywództwo lokalne, jego jakość oraz relacje łączące liderów z resztą społeczności. Były prezydent Poznania, Ryszard Grobelny zwraca uwagę, że choć z upływem czasu i w miarę „krzepnięcia” samorządów znaczenie czynników zewnętrznych osłabło na rzecz wzmocnienia roli czynników endogennych, to jednak „czynniki egzogenne nie zastąpią endogennych, ale mogą je istotnie wspomóc. Innymi słowy, wsparcie zewnętrzne ma sens jedynie wtedy, gdy przyczynia się do powstania, wzmocnienia lub uruchomienia potencjałów endogennych”[41]. Państwo powinno więc wspierać samorządy i ułatwiać im funkcjonowanie.

Niestety, od 2015 roku w Polsce coraz bardziej widoczne są tendencje do demontażu samorządności terytorialnej. Po objęciu władzy przez Zjednoczoną Prawicę dostrzec można inicjowane na poziomie władz centralnych działania mające na celu wzmocnienie ich pozycji względem samorządu, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnie umocowaną zasadą pomocniczości[42]. Przejawem dążeń do recentralizacji jest postępujące uszczuplanie kompetencji i uprawnień jednostek samorządu terytorialnego[43] oraz ograniczanie ich samodzielności w realizacji zadań publicznych[44], a nawet podejmowanie działań wprost ingerujących w funkcjonowanie samorządu[45]. Niepokój budzić też powinno to, że większość zmian dotyczących samorządów jest przeprowadzana na drodze inicjatyw poselskich, co praktycznie uniemożliwia debatę publiczną i łamie obowiązującą dotąd zasadę konsultowania zmian w prawodawstwie dotyczącym samorządów z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego[46].

Czynnikiem egzogennym, który w bardzo dużym stopniu negatywnie, i to w wielu wymiarach, oddziaływał i wciąż wpływa na sytuację samorządu lokalnego jest pandemia koronawirusa. Z jednej strony bowiem, w sposób całkowicie „obiektywny” pogorszyła jego kondycję, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym, z drugiej jednak, jak zauważają Bogumił Naleziński i Justyna Holocher: „Przyjęta przez władze publiczne metoda walki z pandemią, jak i towarzyszące jej działania niezwiązane bezpośrednio z samym zagrożeniem epidemiologicznym, także dostarczają dodatkowych argumentów świadczących o wzmocnieniu centralistycznych praktyk zarządzania sprawami publicznymi”[47] i tym samym potęgują jego problemy, często, jak zauważają autorzy, w sposób bezprawny[48]. Tym, co budzi ich szczególny niepokój jest fakt, że centralistycznym dążeniami towarzyszy istotne osłabienie sądowych gwarancji ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w tych sprawach, „które z woli prawodawcy przypisane zostały do właściwości samorządu terytorialnego”.

W kontekście działań godzących w interesy samorządu rozpatrywać można też część zapisów obowiązującego od początku bieżącego (2022) roku Polskiego Ładu, ponieważ przepisy w nim zawarte oznaczają istotne zmniejszenie dochodów gmin, przede wszystkim z podatku PIT.

[41] Zob. R. Grobelny, *Endogenne potencjały rozwoju zrównoważonego – wstęp*.

https://forumrozwojulokalnego.pl/uploads/frl/material/file/45/Ryszard_Grobelny-prez.pdf (dostęp: 3.02.2022).

[42] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Preambuła* i art. 163, choć praktycznie cały rozdział VII, dotyczący samorządu terytorialnego odwołuje się do zasady pomocniczości.

[43] Przykładem może być powołanie nowej instytucji centralnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, które wiązało się z likwidacją samorządowych jednostek budżetowych Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych czy przejęcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem województwom Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

[44] Tu wskazać można uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół, a także wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty.

[45] Jako przykład służyć może ustawa obniżająca pracownikom samorządowym pochodzącym z wyboru lub powołania stawki wynagrodzenia zasadniczego średnio o 20%.

[46] Problem ograniczania samorządności po 2015 roku przedstawia raport Janusza Paczochy *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa październik 2018.

[47] B. Naleziński, J. Holocher, *Samorząd terytorialny w stanie epidemii*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 4(18)/2020, s. 49.

[48] Sytuację samorządu i samorządności określają wręcz mianem „epidemii ustrojowej” – ibidem, s. 57.

Na antysamorządowy charakter zapisów „Polskiego Ładu” zwraca uwagę Sławomir Dudek: „(...) ustawy zostały tak ułożone, że straty samorządów są dużo większe niż budżetu państwa. Ubytki samorządów w 10 lat według OSR to ok. 112,4 mld zł, średnio 11 mld zł rocznie. Ubytki budżetu państwa to łącznie 42,4 mld zł”[49]. Z wyliczeń Związku Miast Polskich wynika, że ich dochody mogą zmniejszyć się o niemal 1/3, co spowoduje, że zdecydowana większość z nich utraci płynność finansową[50]. Proponowane przez Ministerstwo Finansów „rekompensaty” polegające na zwiększeniu subwencji rozwojowych nie są dobrym rozwiązaniem, gdyż – jak podkreślają samorządowcy – będą one wyptacane jednorazowo i nie pozwolą na sfinansowanie bieżących zadań. Otrzymane jednorazowo, bądź nawet w kilku transzach środki, które miałyby umożliwić nowe inwestycje w żadnym razie nie pozwolą na ich długofalowe utrzymanie[51]. Paweł Swianiewicz wskazuje na nieprecyzyjność kryteriów rozdziału środków, co pozwala administracji rządowej w sposób arbitralny wpływać na to, w jaki sposób te środki będą udostępniane. W jego opinii jest to czynnik najsilniej ograniczający autonomię lokalną[52].

Nie bez znaczenia są też konsekwencje polegające na, mniej lub bardziej, otwartym promowaniu przez władze centralne klientelizmu, do którego nieuchronnie prowadzi ograniczanie dochodów własnych samorządów i tak uszczuplonych w dużym stopniu przez pandemię koronawirusa, w trakcie której samorządy istotnie wspierały przedsiębiorców, za co nie otrzymały kompensaty[53]. W raporcie Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, zwrócono uwagę, że „ostatnie lata charakteryzuje permanentne zastępowanie autonomii samorządów terytorialnych rolą klienta centralnej i wojewódzkiej administracji rządowej, a w ten trend znakomicie wpisuje się Polski Ład. To wszystko stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady pomocniczości”[54].

Pamiętać należy, że samorząd jest, z jednej strony efektem, ale też i swego rodzaju gwarantem decentralizacji i demokracji. W Polsce mamy do czynienia z sytuacją, w której aktywność władz centralnych nie tylko nie wspiera samorządu, ale generuje wręcz blokady jego rozwoju i wpływa na jego efektywność. Biorąc pod uwagę ciężące na nim obowiązki, to że odpowiada na danym obszarze za jakość usług, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, charakter zagospodarowania przestrzennego, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, które to elementy składają się na rozwój lokalny, stanowiący niezbędny element rozwoju społecznego w skali całego kraju[55], w dłuższej perspektywie przełoży się to zapewne na osłabienie tempa modernizacji i rozwoju w skali kraju. I nawet jeśli by próbować przyjąć, że u podstaw obecnej recentralizacyjnej aktywności państwa leżą dobre intencje (w co trudno uwierzyć), to warto wspomnieć słowa klasyka: „(...) jeżeli administracja centralna mniema, iż potrafi całkowicie zastąpić swobodne współdziałanie bezpośrednio zainteresowanych, to sama jest w błędzie lub zamierza wprowadzić w błąd społeczeństwo.”[56] Osłabianie pozycji i efektywności samorządu, a co za tym idzie zadowolenia mieszkańców z władz samorządowych znajduje już odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej. W ostatnim czasie pogarszają się opinie o działalności władz samorządowych i choć w porównaniu z tym, jak odbierane są inne instytucje, samorządy wciąż wypadają bardzo dobrze, to jednak trend ten wydaje się niepokojący[57].

[49] M. Mastalerz, *ZMP: Polski Ład spowoduje utratę płynności finansowej przez ponad 80 proc. miast i połowę gmin miejsko-wiejskich* <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/zmp-polski-lad-spowoduje-utrata-plynnosci-finansowej-przez-ponad-80-proc> (dostęp: 31.01.2022).

[50] Ibidem.

[51] K. Kubicka-Żach, Prof. Swianiewicz: *Konstrukcja rządowych transferów ma wpływ na autonomię samorządów* <https://www.prawo.pl/samorząd/programy-dla-samorządow-kryteria-rozdziału-srodkow,505307.html> (dostęp 1.02.2022).

[52] K. Koślicki, *Polski Ład, czyli stan finansów samorządów pod znakiem zapytania*, <https://www.prawo.pl/podatki/budżety-gmin-po-zmianach-w-polskim-ladzie,511377.html> (dostęp 31.01.2022).

[53] Szerzej na ten temat zob. J. Stasiowski, *Wpływ epidemii na działalność JST*, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/RAPORTY/Wplyw_epidemii_na_dzialalnosc_JST.pdf (dostęp 2.02.2022).

[54] mp, *W Senacie zaprezentowano raport na temat finansów samorządowych*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/w-senacie-zaprezentowano-raport-na-temat-finansow-samorządowych> (dostęp 31.01.222).

[55] A. Czyż, op. cit., s. 457.

[56] A. de Tocqueville, op. cit., s. 91.

[57] CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, komunikat nr 119/2021 (oprac. M. Feliksiak), www.cbos.pl (dostęp 3.02.2022).

Towarzyszy mu również potwierdzone wynikami badań osłabienie podmiotowości i spadek poczucia wpływu na sprawy swojego miejsca zamieszkania[58]. Wspomniany wyżej klientelizm dotyczący relacji: samorząd lokalny – władza centralna niesie ze sobą jeszcze jedno zagrożenie. O ile on sam dotyczy egzogennych czynników kształtujących zasoby lokalne, to może jednak wzmacniać zdiagnozowane w badaniach społeczności lokalnych podejście mieszkańców, w opinii których instytucje samorządowe postrzegane są przede wszystkim w kategoriach urzędu świadczącego usługi, a to „uzasadnia określanie gminy mianem «firmy», zaś obywateli «klientami»”[59]. Postawa taka jest o tyle niebezpieczna, że rzutować może na zasoby lokalne o endogennym charakterze, osłabiając wciąż pozostający na relatywnie niskim poziomie kapitał społeczny na szczeblu lokalnym. Nastawienie takie sprzyja wzmacnianiu przekonania, że nie warto angażować się w życie lokalnych wspólnot, sprawy zbiorowości, w której się żyje, bo samorządy tak naprawdę „niewiele mogą” i realizując przede wszystkim funkcje usługowe, są jedynie wykonawcą zleceń władzy centralnej. Za tym idzie niechęć do aktywności na rzecz środowiska lokalnego, absencja w wyborach samorządowych, brak zaufania do instytucji i władz lokalnych, wreszcie wspomniane osłabienie podmiotowości. To obniżające się poczucie sprawstwa na poziomie lokalnym budzić może uzasadniony niepokój, gdyż to właśnie szczebel samorządu był swego rodzaju „jaskółką” rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i stopniowego, ale systematycznego wzrostu kapitału społecznego. Odchodzenie od tych tendencji oznacza nie tylko osłabienie samorządu, ale też źle wróży – i tak spowolnionemu znacząco w ostatnich latach – procesowi konsolidacji demokracji w Polsce, a więc w kraju, w którym wciąż aktualna pozostaje przestroga Alexis de Tocqueville’a: „Swobody gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy. Instytucje gminne pozostawione samym sobie nie umieją walczyć z przedsiębiorczym i silnym rządem. Aby przetrwać, muszą rozwinąć się wszechstronnie oraz przeniknąć do obyczajów i sposobu myślenia narodu”[60].

Bibliografia:

- Aspen Instytut, *Measures for Community Capacity: A Workbook-in-progress. For Rural Communities*, Washington D.C, Aspen Institute Rural Economic Development Policy Program, 1996.
- Barański M., *Modernizacja ustroju samorządowego w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice 2008.
- CBOS, *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej* (oprac. R. Boguszewski), komunikat nr 74/2018 www.cbos.pl (dostęp 25.01.2022).
- CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, komunikat nr 119/2021 (oprac. M. Feliksiak), www.cbos.pl. (dostęp 3.02.2022).
- CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne* (oprac. A. Cybulska), komunikat nr 56/2021), www.cbos.pl. (dostęp 3.02.2022).
- Czyż A. , *Modernizacja samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*, red. M. Barański, Katowice 2009.

[58] CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne* (oprac. A. Cybulska), komunikat nr 56/2021, www.cbos.pl. (dostęp 3.02.2022).

[59] H.-G. Wehling, *Demokracja zaczyna się.....*, s. 194.

[60] A. de Tocqueville, op. cit., s. 61.

- *Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po 10 latach transformacji*, pod red. J. Czapińskiego, T. Panka, Warszawa 2000 www.diagnoza.com.pl (dostęp 25.01.2022).
- *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, pod red. J. Czapińskiego i T. Panka, www.diagnoza.com.pl (dostęp 25.01.2022)
- Drązkiewicz J., *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, pod red. R. Skrzypca, Warszawa 2002.
- Grobelny R., *Endogenne potencjały rozwoju zrównoważonego – wstęp*, https://forumrozwojulokalnego.pl/uploads/frl/material/file/45/Ryszard_Grobelny-prez.pdf (dostęp: 3.02.2022).
- Herbst M., Piotrowska P., *Gminy odnoszące sukces* [w:] *Polska lokalna 2007*, red. G. Gorzelak, Warszawa 2008.
- https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/RAPORTY/Wplyw_epidemii_na_dzialalnosc_JST.pdf (dostęp 2.02.2022).
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*
- Koślicki K., *Polski Ład, czyli stan finansów samorządów pod znakiem zapytania*, <https://www.prawo.pl/podatki/budzety-gmin-po-zmianach-w-polskim-ladzie,511377.html> (dostęp 31.01.2022).
- Kubicka-Żach K., Prof. Swianiewicz: *Konstrukcja rządowych transferów ma wpływ na autonomię samorządów*, <https://www.prawo.pl/samorzad/programy-dla-samorzadow-kryteria-rozdzialu-srodkow,505307.html> (dostęp 1.02.2022).
- Kulawiak A., *Czynniki endogenne w rozwoju gospodarczym małego miasta – studium porównawcze. Przykład Uniejowa i Dąbia nad Nerem*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geografica Socio-Oeconomica” <http://dx.doi.org/10.18778/1508-1117.23.10> (dostęp 3.02.2022).
- Kulesza, *Samorząd*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004
- Kurczewska J., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, pod red. B. Jałowieckiego, W. Łukowskiego, Warszawa 2006.
- Kurczewski J., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Lokalne społeczności obywatelskie*, pod red. J. Kurczewskiego, Warszawa 2003.
- Lewenstein B., Theiss M., *Dylematy obywatelskiej aktywizacji społeczności lokalnych w Polsce*, [w:] *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, pod red. J. Kurczewskiej, Warszawa 2008.
- Mastalerz M., *ZMP: Polski Ład spowoduje utratę płynności finansowej przez ponad 80 proc. miast i połowę gmin miejsko-wiejskich*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/zmp-polski-lad-spowoduje-utrata-plynnosci-finansowej-przez-ponad-80-proc> (dostęp: 31.01.2022).
- *W Senacie zaprezentowano raport na temat finansów samorządowych*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/w-senacie-zaprezentowano-raport-na-temat-finansow-samorzadowych> (dostęp 31.01.222).
- Naleziński B., Holocher J., *Samorząd terytorialny w stanie epidemii*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 4(18) / 2020.
- Paczocha J., *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa październik 2018.
- *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w dniu 7 X 1981 r.* (dokument powielony, brak danych edytorskich).
- R. Dahl, *O demokracji*, Kraków - Warszawa 2000.
- Rychard A., *Kapitał społeczny a instytucje. Wstępne rozważania*, [w:] *W środku Europy. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego*, pod red. H. Domańskiego, A. Ostrowskiej i P. Sztabińskiego, Warszawa 2006.
- Schmitter Ph.C., Karl T.L., 1991, *What Democracy Is...and Is Not*, „Journal of Democracy”, vol. 2, No 3, Summer 1991.

- Stasiowski J., *Wpływ epidemii na działalność JST*, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/RAPORTY/Wplyw_epidemii_na_dzialalnosc_JST.pdf (dostęp 2.02.2022).
- Stewart J., Greenwood, R., *The Purpose and Character of Local Government*, Birmingham, 1995.
- Swianiewicz, *Decentralizacja państwa i samorządy lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007 – 2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.
- Sztompka P., *The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break*, „Communist and Post-Communist Studies” vol. 29, No 2, University of California 1996.
- Taylor Ch., *Kiedy mówimy społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, pod red. K. Michalskiego, Kraków – Warszawa 1994.
- Tocqueville de A., *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Znak, Kraków 1996.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005.
- Tuziak B., *Autorytet władz gminnych jako element kapitału społecznego a nierówności w rozwoju na poziomie lokalnym*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 48 (4/2016).
- Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Wehling H.-G., *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego*, [w:] *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, pod red. W. Łukowskiego, G. Meyera, S. Sulowskiego, Warszawa 2007.
- Wódcz J., *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie* pod red. P. Glińskiego, B. Lewenstein i A. Sicińskiego, Warszawa 2004.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.

O AUTORZE

Dr hab. Joanna Dzwonczyk, profesor UEK w Katedrze Studiów Politycznych. Absolwentka socjologii UJ (1989). W 1999 roku obroniła pracę doktorską „Populistyczne tendencje w społeczeństwie postsocjalistycznym (na przykładzie Polski)”; w 2011 r. uzyskała stopień doktora habilitowanego nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce (specjalność systemy polityczne) na podstawie rozprawy „Polityczne aspekty społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku”. Autorka ponad 120 publikacji. Od 2007 roku jest członkiem Komitetu Okręgowego Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym. Zainteresowania naukowe: populizm, społeczeństwo obywatelskie, wpływ globalizacji na funkcjonowanie państwa i demokrację; transformacja społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej, kapitał społeczny, komunikowanie polityczne.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, kwiecień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa