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. Zjawią się opinie, 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. „rejestrowe organizacje 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 kafeterią 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 działkowiczów, 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, kombatantów, 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 (przyznaje się 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 jakikolwiek 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 zaszczepić 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, „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 jeszcze do tego dodać, że najczęściej mają one charakter akcyjny – organizowane są nieregularnie, poza lokalną tradycją – to zrozumiały staje 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 dane[2] 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 deklarowała 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 deklarowało 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 podpisywanych 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 podzielaniu 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 wchodzą 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 jakiejkolwiek 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 konkretu", 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 pożądanych rezultatów. 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 (Kaźmierczak 2012).

Nie chcę przez to powiedzieć, że generowanie sytuacji konfliktowych jest wyłączną szansą na budowanie kapitału obywatelskiego (por. Trutkowski, rozdział 1). Byłoby to oczywiste nadużycie. Ale należy uznać, że – po pierwsze – w konflikcie drzemie potencjał wyzwalania 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 kierunkujących 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 konkretu", 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 wzorów 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 bezpośrednie wybory organu wykonawczego będą obowiązywały wyłącznie w gminach do 20 tys. mieszkańców. Zamysł 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 kontradyktoryjnych 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 upartyjnienia 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 bezpośrednie 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] bezpośrednie 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 pouczania 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), koncyliacyjnym (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 osiąganiu 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 znajdą się światli, wizjonerscy i koncyliacyjni 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 pełniącej 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 jakiekolwiek 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 angażowania 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. Wytłumaczeniem 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 przeforsować 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 powiatu[3]. 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 jakiejkolwiek 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.

Próbą 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 źle 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 Regulski, „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 osiąganie 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 jednowładztwa 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 przekonaniami 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 miałoby 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 wyzwaniami 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 ekspertów[6], 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; uprawiajmy 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 uczyńmy 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** (uczyńmy 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 Kłosowski i Anna Petroff-Skiba.

organizacji w procesie planowania, realizacji, monitoringu i ewaluacji polityk publicznych; rozwijajmy i upraszczajmy tryby współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi; wykorzystujmy w pełni potencjał współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi; wspierajmy 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** (dopuśćmy obywateli do dyskusji o finansach publicznych; dbajmy o jawność i przejrzystość budżetów samorządowych, a ich tworzenie opierajmy na diagnozie potrzeb i konsultacjach z mieszkankami i mieszkańcami).
8. **Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkanek 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-spolecznej-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 WSZiNS.

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://samorzad.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-wzmacniana-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-Gonczaryk, 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). *Społeczne 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 CELowa, 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-spolecznosciowych-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 [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 współrządzenia. 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). *Abyśmy 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 Profesor Mirosławie 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 Revie*w, 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.