

ROZDZIAŁ 9

**Demokracja lokalna w działaniu – wyniki
badań sondażowych¹**

Wprowadzenie

Potencjał rozwojowy społeczności lokalnej odnosi się do zestawu zasobów, możliwości i zdolności, które pozwalają jej osiągnąć postęp, rozwijać się i poprawić warunki życia. Wszystkie te elementy potencjału rozwojowego są powiązane, oddziałują na siebie i wpływają na zdolność społeczności do rozwoju, czyli najszerzej rozumianej poprawy jakości życia mieszkańców.

Rozważając kwestię potencjału rozwojowego społeczności lokalnej, mamy zazwyczaj na myśli zarówno zasoby materialne oraz ekonomiczne (jak dostępna infrastruktura, działające przedsiębiorstwa itp.), jak i zasoby związane bezpośrednio z obywatelami (ich aktywność, wzajemne zaufanie, umiejętności nawiązywania i prowadzenia wszelkiego rodzaju działań na rzecz rozwoju). Ważnymi elementami potencjału są również kultura i dziedzictwo oraz środowisko naturalne, a także lokalne przywództwo (formalne i nieformalne) z jego bezpośrednimi możliwościami kształtowania i realizacji polityki lokalnej oraz podejmowania decyzji, np. inwestycyjnych.

¹ Kwestionariusz badania został opracowany przez Cezarego Trutkowskiego. Sondaż CATI został zrealizowany na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej przez firmę Indicator. Więcej informacji o badaniu przedstawiono w aneksie metodologicznym.

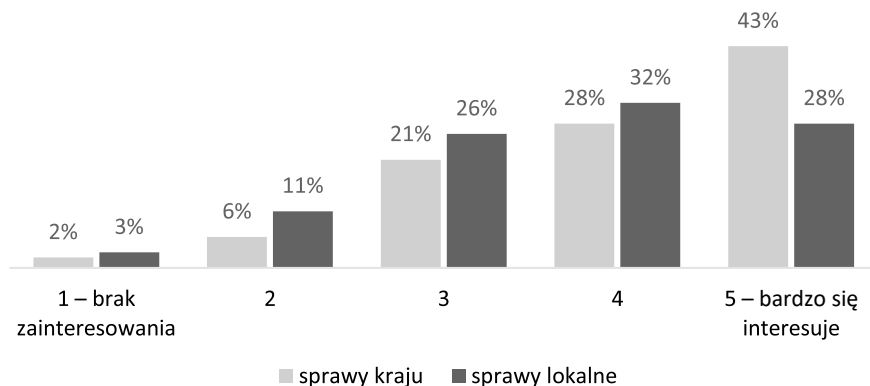
Zainteresowanie sprawami publicznymi i demokracja w działaniu

Charakterystykę uwarunkowań rozwoju wspólnot lokalnych w Polsce warto rozpocząć od stopnia zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. Centrum Badania Opinii Społecznej regularnie zadaje pytanie o zainteresowanie polityką (CBOS 2021), które oczywiście dotyczy tylko pewnego wycinka spraw publicznych. Warto jednak zwrócić uwagę na dane CBOS choćby dlatego, że w całym okresie 1989–2020 deklarowane przez respondentów zainteresowanie polityką było bardzo stabilne. Badani najczęściej wskazywali na „średnie zainteresowanie”, oznaczające, że śledzi się jedynie najważniejsze wydarzenia. Odsetek takich deklaracji oscylował wokół 45%, nie przekraczając ani razu 50%. Drugim pod względem częstości wskazań było zainteresowanie „nikłe, niewielkie” – chodzi o sytuacje, gdy umykają uwadze nawet ważne wydarzenia. Ten odsetek również wykazywał niewielką dynamikę i wynosił ok. 25% w całym badanym okresie. Zainteresowanie sprawami lokalnymi, czyli „tym, co dzieje się w mieście/gminie”, CBOS zbadało w 2018 r. Wówczas zadeklarowało je aż trzy czwarte badanych (CBOS 2018). To sugeruje, że termin „polityka” badani rozumieli w bardzo wąskim sensie i zapytani o zainteresowanie polityką, nie myśleli o sprawach lokalnych.

W omawianym sondażu przeprowadzonym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej słowo „polityka” nie padło. Pytano o „sprawy kraju” oraz o „sprawy lokalne” i okazało się, że te pierwsze wywołują nieco większe zainteresowanie, ale generalnie jedne i drugie przyciągają uwagę obywateli. Jeśli chodzi o „sprawy kraju”, najczęściej wskazywano najwyższy stopień zainteresowania, w przypadku „spraw lokalnych” zaś badani nieco częściej deklarowali, że interesują się nimi „raczej” niż „bardzo”. W obu przypadkach jednak odsetek zainteresowanych był wysoki. Odnotowano też znaczącą korelację obu aspektów zainteresowania sprawami publicznymi².

Zainteresowanie sprawami publicznymi i możliwości rozmaitych działań o charakterze publicznym wiążą się z funkcjonowaniem demokratycznego systemu politycznego, dlatego w sondażu znalazły się również pytania dotyczące oceny funkcjonowania demokracji w kraju oraz w mieście lub gminie zamieszkania osoby badanej. Okazało się, że niespełna 19% respondentów wyraża zadowolenie z funkcjonowania demokracji w kraju, a wyrażnie więcej, bo ok. 36%, jest zadowolonych z funkcjonowania demokracji w mieście lub gminie zamieszkania; niezadowolonych jest odpowiednio 59% i 36%.

² Współczynnik korelacji Spearmana = 0,49, $p < 0,001$.



Wykres 1. Stopień zainteresowania tym, co się dzieje w kraju, i tym, co się dzieje na terenie miasta/gminy zamieszkania

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące jest również to, że ocena funkcjonowania demokracji w kraju nie była skorelowana z poziomem zainteresowania sprawami kraju³, natomiast ocena funkcjonowania demokracji w gminie, w której mieszka respondent – była (pozytywnie). Brak korelacji między oceną działania demokracji w Polsce i zainteresowaniem sprawami kraju w zbiorowości wszystkich badanych wynikał częściowo z istnienia silnych podziałów politycznych, których jednym ze wskaźników są właśnie poglądy na funkcjonowanie demokracji w Polsce. Uwzględnienie w analizie poglądów politycznych spowodowało pojawienie się korelacji, które wzajemnie się neutralizowały, gdy analizę prowadzono dla wszystkich badanych łącznie.

Wśród wyborców Prawa i Sprawiedliwości osoby zainteresowane sprawami kraju i sprawami swojego miasta lub gminy były równocześnie częściej niż pozostali badani zadowolone z demokracji, a niezainteresowane – miały tendencję do wyrażania niższego poziomu zadowolenia (korelacja między zadowoleniem z demokracji a poziomem zainteresowania sprawami kraju i lokalnymi była dodatnia). Wśród wyborców Koalicji Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej korelacja była ujemna: osoby deklaruujące większe zainteresowanie sprawami kraju („tym, co dzieje się w naszym kraju”) miały również tendencję do wyrażania niezadowolenia z funkcjonowania demokracji w kraju⁴. Wyborców pozostałych ugrupowań było zbyt mało, by można

³ Współczynnik korelacji Spearmana wynosił 0,022 i był nieistotny statystycznie.

⁴ Pojawienie się tego rodzaju zależności opisywał m.in. Jerzy Bartkowski (2021), który stwierdził m.in., że w sytuacji występowania głębokiej polaryzacji politycznej „niektóre kwestie aktywizujące aktualne podziały zyskują moc predykcijną, podczas gdy inne, nawet o dużym potencjalnym znaczeniu teoretycznym, schodzą na dalszy plan” (Bartkowski 2021, s. 63).

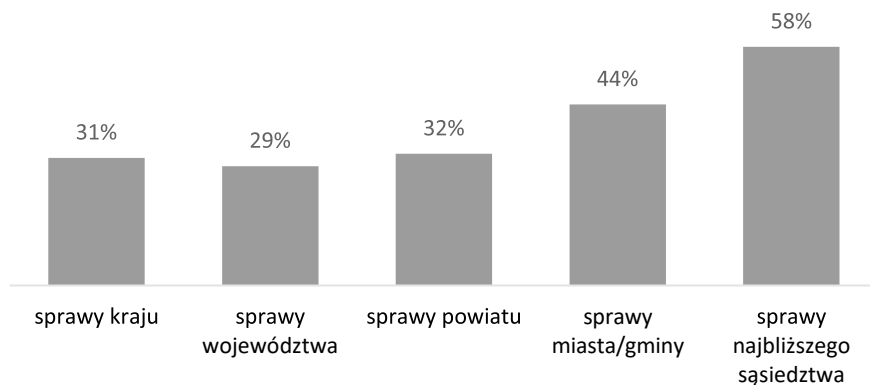
było stwierdzić wśród nich znaczące zależności, a w grupie osób niezdecydowanych – nie było korelacji (wartość współczynnika bliska 0).

Nie stwierdzono analogicznego wpływu poglądów politycznych na kierunek zależności między oceną funkcjonowania demokracji w mieście lub gminie a zainteresowaniem sprawami miasta lub gminy. Jeśli chodzi o sprawy na poziomie lokalnym, niezależnie od poglądów politycznych osoby bardziej nimi zainteresowane miały tendencję do lepszego oceniania demokracji w mieście lub gminie niż osoby wyrażające mniejsze zainteresowanie – korelacja jest więc dodatnia.

Definitywną cechą demokracji jest wpływ obywateli na podejmowanie decyzji w państwie na różnych szczeblach zarządzania. Warto zauważyć, że demokracja (zamieszkiwanie w kraju rządzonym demokratycznie) jest wartością bardzo wysoko cenioną w polskim społeczeństwie, co pokazał Europejski Sondaż Wartości (por. np. Konieczna-Sałamatin 2021, s. 116), i że Polacy rozumieją demokrację przede wszystkim jako system gwarantujący prawa obywatelskie, a nie np. utrzymanie porządku lub bezpieczeństwo socjalne, jak to bywa w innych krajach (Konieczna-Sałamatin 2021, s. 112). Przywiązanie do demokracji jako systemu rządzenia powinno przekładać się na gotowość uczestnictwa w sprawowaniu władzy – a przynajmniej na zainteresowanie takim uczestnictwem. W cytowanym już Europejskim Sondażu Wartości gotowość tę mierzył indeks nazywany „indeksem aspiracji wolnościowych”. Zmiany tego indeksu między poszczególnymi falami sondażu (1990, 1999, 2008 i 2017) pozwoliły zaobserwować, że największe zainteresowanie obywateli praktykowaniem demokracji odnotowano w 2017 r. (Marody *et al.* 2020, s. 30), czyli po ostatniej zmianie rządu w Polsce i po utrwaleniu się w społeczeństwie poważnych podziałów politycznych.

W badaniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej zapytano o przekonania dotyczące sprawczości, tzn. tego, w jakim stopniu „ludzie tacy jak Pan/Pani” mają wpływ na sprawy dotyczące kraju, województwa, powiatu, miasta lub gminy i najbliższego sąsiedztwa. Wykres 2 przedstawia odsetek osób, które ten wpływ oceniły na 4 lub 5, czyli przyznały jedną z dwóch najwyższych ocen.

Okazuje się, że badani są najczęściej przekonani o swojej sprawczości w odniesieniu do spraw im najbliższych, czyli najbliższego sąsiedztwa, ewentualnie miasta lub gminy. Sprawy kraju, województwa czy powiatu były wyraźnie odleglejsze i jedynie około jedna trzecia badanych sądziła, że ma na nie jakiś wpływ. Wyniki te mogą również sugerować, że sprawy powiatu, województwa i kraju wydają się obywatelom jednakowo odległe w kontekście wpływu, jaki mogą na nie wywierać. Interesujące jest to, że omawiane tu przekonania czy też



Wykres 2. Opinie na temat sprawczości obywateli w sprawach dotyczących kraju, województwa, powiatu, gminy i najbliższego sąsiedztwa

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

wyobrażenia o własnej sprawczości praktycznie nie przekładają się na oceny funkcjonowania demokracji w kraju ani w mieście lub w gminie. Ściśle rzecz biorąc, stwierdzono bardzo słabą, ale istotną statystycznie korelację między odczuwaniem sprawczości na poziomie ogólnokrajowym a oceną funkcjonowania demokracji w kraju⁵, jeśli zaś chodzi o sprawy lokalne – współczynniki były bliskie 0. Oznacza to, że ocena funkcjonowania demokracji niewiele ma wspólnego z tym, czy obywatele czują, że mają możliwość faktycznego współrządzenia. To trochę smutna konstatacja, bo oddala dyskusję o demokracji od faktycznych praw i możliwości, jakie ten system gwarantuje obywatelom.

Relacje między samorządem a władzą centralną

Zgodnie z zasadami panującymi w Unii Europejskiej relacje między różnymi szczeblami władzy powinny być oparte na zasadzie pomocniczości, na którą powołano się także w preambule Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483). Zasada ta głosi, że wszelkie decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym możliwym szczeblu, czyli jak najbliżej obywatela.

Wyniki omawianego badania wskazują, że zasada pomocniczości jest bliska obywatelom: ponad trzy czwarte z nich nie zgadza się ze stwierdzeniem, że rząd powinien mieć większy wpływ na działanie samorządów (w tym 54% zdecydowanie nie zgadza się), a blisko 71% jest zdania, że władze

⁵ Współczynnik korelacji (Pearsona) między indeksem sprawczości ponadlokalnej i oceną funkcjonowania demokracji w kraju wynosił 0,082 ($p < 0,001$). Indeks sprawczości ponadlokalnej utworzono na podstawie analizy głównych składowych, w której uwzględniono opinie badanych dotyczące ich wpływu na sprawy kraju, województwa i powiatu.

samorządowe, jako niezależne od władz centralnych, powinny samodzielnie decydować w sprawach lokalnych. Warto zwrócić uwagę, że zwolenników większego wpływu rządu na samorzady można najczęściej spotkać m.in. w województwach opolskim i podlaskim, czyli w regionach zamieszkiwanych przez znaczne grupy mniejszości narodowych.

Decydowanie o sprawach lokalnych nie musi być równoznaczne z chęcią odsunięcia samorządów od ogólnokrajowej polityki: nieco ponad połowa badanych (55%) nie zgadza się z poglądem, zgodnie z którym samorząd nie powinien angażować się w politykę ogólnokrajową, choć podobny, a nawet trochę większy odsetek (60%) uważa, że powinien on zajmować się wyłącznie sprawami lokalnymi.

Zestawienie tych poglądów wskazuje (tabela 1), że niewielką przewagę liczebną mają zwolennicy wyłącznie lokalnego zaangażowania samorządów, tj. ich niewłączenia się w politykę ogólnokrajową i skupienia się tylko na sprawach lokalnych.

Tabela 1. Poglądy na temat zaangażowania samorządów w politykę ogólnokrajową (w %)

		Władze samorządowe powinny zajmować się wyłącznie sprawami lokalnymi	
		zgadzam się	nie zgadzam się
Władze samorządowe nie powinny angażować się w politykę ogólnokrajową	zgadzam się	36	8
	nie zgadzam się	23	32

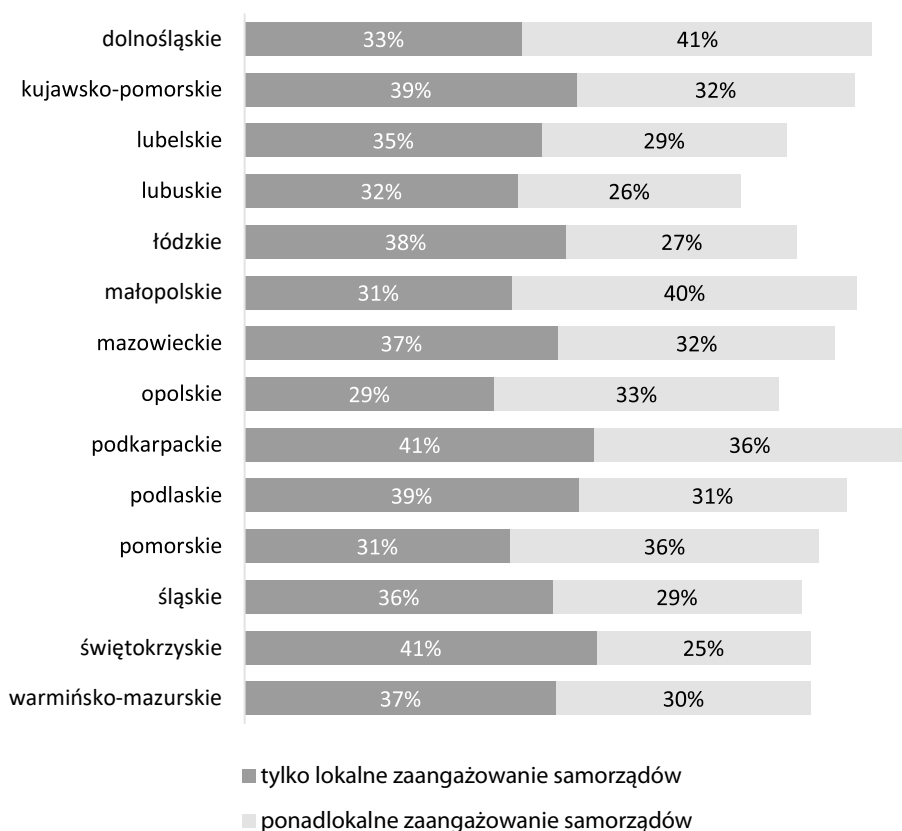
Uwaga: w tabeli nie uwzględniono osób, które odpowiedziały „trudno powiedzieć” w odniesieniu do któregoś z tych stwierdzeń (w sumie ok. 1% badanych). Procenty są obliczone w stosunku do wszystkich badanych. Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Odsetek zwolenników lokalnego lub ponadlokalnego zaangażowania władz samorządowych był bardzo podobny w różnych typach gmin, zaobserwowano jednak pewne, choć także niewielkie zróżnicowanie między

województwami. W województwach świętokrzyskim, podkarpackim oraz podlaskim i kujawsko-pomorskim było szczególnie wielu (procentowo) zwolenników poglądu, że samorzady nie powinny angażować się w politykę ogólnokrajową i jednocześnie że powinny skupić się na sprawach lokalnych. Zwolenników ponadlokalnego zaangażowania samorządów można było spotkać szczególnie często w województwach dolnośląskim i małopolskim.

Relacje władz z mieszkańcami

Badania Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pokazały, że jedynie 14% obywateli otwarcie przyznało, że nie interesuje się sprawami swojego miasta czy gminy, a 60% oceniło swoje zainteresowanie na 4 lub 5 na pięciopunktowej skali. To daje nadzieję na to, że badani orientują się w sprawach jednostki



Wykres 3. Odsetek zwolenników wyłącznie lokalnego zaangażowania władz samorządowych i odsetek sądzących, że samorząd nie powinien ograniczać się do spraw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.



Wykres 4. Opinie na temat relacji władz miasta lub gminy z mieszkańcami

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

samorządu terytorialnego, w której mieszkają. Równocześnie 89% mieszka w miejscu, które uważa za dobre miejsce do życia (w tym 36% wyraziło tę opinię zdecydowanie), a 65% sądzi, że ich miasto lub gmina są dobrze zarządzane. W tej części rozważań bardziej szczegółowo zostanie przeanalizowane zagadnienie relacji władz samorządowych z mieszkańcami.

Większość badanych (66%) uważa, że władze lokalne na ogół biorą pod uwagę opinie mieszkańców. Ponad połowa zgodziła się też ze stwierdzeniem, że zainteresowanie władz gminy czy miasta mieszkańcami ogranicza się do okresów przedwyborczych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że wśród obywateli przekonanych o tym, że władze uwzględniają opinie mieszkańców, większość (55%) nie zgadza się z tym, że dzieje się to tylko przed wyborami. Przekonanie o jedynie przedwyborczym zainteresowaniu władz mieszkańcami miasta czy gminy było najbardziej popularne wśród tych, którzy generalnie byli zdania, że władze nie biorą pod uwagę opinii mieszkańców.

Można też zauważyć, że w trakcie badania doszło do zmiany przekonań dotyczących wpływu mieszkańców na sprawy miasta lub gminy. W ankiecie pytanie o tę kwestię padło dwukrotnie – w różnych kontekstach i z różniącymi się nieco wariantami odpowiedzi⁶. Gdy pytanie zadano po raz pierwszy, 44%

⁶ W pierwszym przypadku badani byli proszeni o ocenę wpływu „ludzi takich jak Pan/Pani na sprawy miasta/gminy” z wykorzystaniem skali 1–5. W drugim przypadku poproszono o ustosunkowanie się do stwierdzenia „ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy swojego miasta / swojej gminy” i tu możliwe odpowiedzi były „zdecydowanie zgadzam się”, „raczej zgadzam się”, „raczej nie zgadzam się”, „zdecydowanie nie zgadzam się” i „trudno powiedzieć”.

badanych uznało, że ma wpływ na sprawy swojej miejscowości/gminy, a gdy zadano je po raz drugi, odpowiedzi twierdzącej („zdecydowanie tak” i „raczej tak”) udzieliło 59% badanych. Drugi raz pytanie padło po wcześniejszym zadaniu kilku innych pytań dotyczących relacji władz lokalnych z władzami centralnymi oraz mieszkańcami. Tematyka samorządowa została więc w umysłach respondentów zaktualizowana, mieli okazję przypomnieć sobie różne sytuacje, w których mogli oddziaływać na sprawy swojego miasta czy gminy. Opinię zmienili głównie ci, którzy za pierwszym razem wskazali środek skali (wśród wariantów odpowiedzi nie było „trudno powiedzieć”): 54% z nich stwierdziło, że jednak mają wpływ na sprawy swojego miasta lub gminy, a 45% – że nie mają wpływu (1% wybrał odpowiedź „trudno powiedzieć”). Blisko 95% osób, które przy pierwszym pytaniu demonstrowały sprecyzowane poglądy (stwierdziły, że mają wpływ lub że go nie mają), pozostało przy swoim zdaniu.

Interesujące wydaje się to, że omawiane aspekty relacji władzy i mieszkańców mają minimalne znaczenie w kontekście tego, czy mieszkańcy uznają swoje miasto lub gminę za dobre miejsce do życia. Ta ocena nie była skorelowana ani z opinią o jakości zarządzania miastem/gminą, ani z żadnym innym aspektem wymienionym w badaniu (opinie uwzględnione na wykresie 4). Przyczyny braku tego związku są (co najmniej) dwojakiego rodzaju: (1) na opinie o tym, czy jakieś miejsce jest dobre do życia, wpływają zupełnie inne czynniki niż jakość zarządzania i relacje władzy z mieszkańcami, (2) przyczyna natury „statystycznej”, wynikająca z tego, że opinie badanych były mało zróżnicowane – prawie wszyscy uznali swoje miejsce zamieszkania za dobre, a w takiej sytuacji trudniej o znaczące korelacje.

Postrzeganie relacji władz z mieszkańcami miało natomiast znaczenie dla oceny jakości zarządzania miastem lub gminą. Najważniejsze w tym kontekście okazało się informowanie obywateli o decyzjach władz samorządowych – ocena tego aspektu była najmocniej skorelowana z oceną jakości zarządzania. Warto również odnotować ujemną, choć niezbyt silną korelację między oceną jakości zarządzania a uznawaniem za zgodne z prawdą stwierdzenia „władze gminy interesują się mieszkańcami wyłącznie przed wyborami”.

Dobre zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego powinno odbywać się w interesie jej mieszkańców. Badanie pokazało jednak, że z tego punktu widzenia obywatele mają raczej kiepską opinię o władzach swoich miast i gmin: jedynie 1% badanych uznało, że przy podejmowaniu decyzji władze zawsze kierują się interesem ogółu mieszkańców, traktując wszystkich sprawiedliwie, za to 18% uznało, że zawsze kierują się interesami swojej partii politycznej.

Generalnie blisko trzy czwarte (72%) badanych wyraziło pogląd, że władze samorządowe zawsze lub często kierują się interesami co najmniej jednej

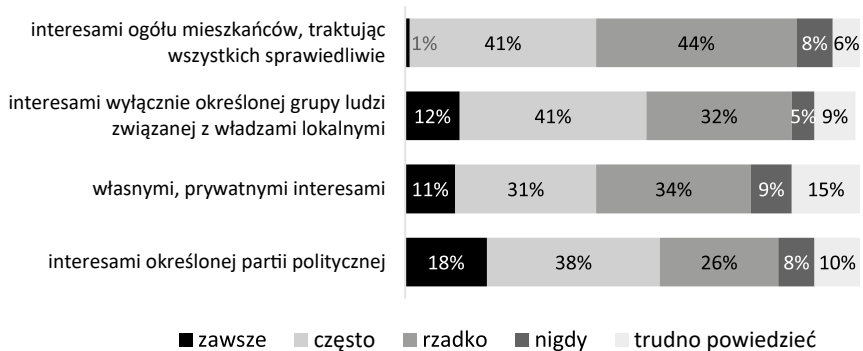
władze mojej gminy na ogół biorą pod uwagę opinie mieszkańców			◆						
			0,226						
władze gminy interesują się mieszkańcami wyłącznie przed wyborami	◆								
	-0,139								
ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy swojego miasta / swojej gminy			◆						
			0,177						
mieszkańcy mojej gminy / mojego miasta są informowani o decyzjach podejmowanych przez władze gminy/miasta								◆	
								0,511	

Zastosowano współczynniki korelacji Spearmana ze względu na porządkową, a nie przedziałową skalę, na której mierzone były zmienne.

Wszystkie podane współczynniki były istotne statystycznie na poziomie $p < 0,001$.

Wykres 5. Współczynniki korelacji różnych aspektów relacji władz z mieszkańcami z opinią o jakości zarządzania miastem lub gminą

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.



Wykres 6. Opinie na temat tego, czym interesem kierują się władze miasta lub gminy przy podejmowaniu decyzji

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

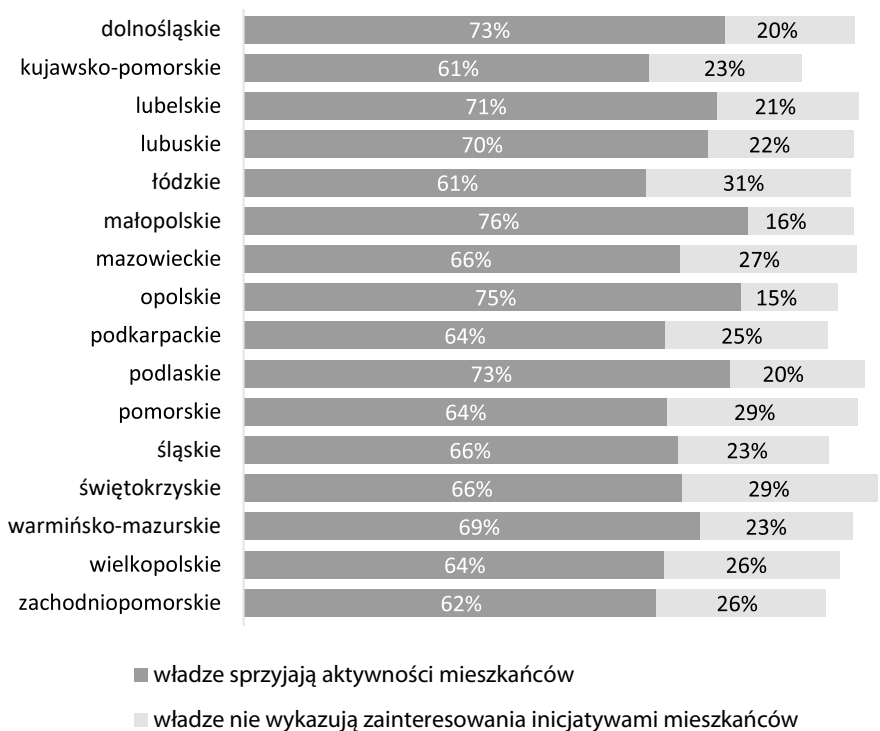
ze wskazanych grup (innych niż ogół mieszkańców). Równocześnie jednak w grupie tych, którzy mówili o takich praktykach, co trzecia osoba (31%) stwierdziła, że władze często kierują się interesem mieszkańców.

Ocena dotycząca podejmowania decyzji w mieście lub gminie nie była skorelowana z opinią na temat tego, czy ta gmina lub miasto są dobrym miejscem do życia, natomiast odnotowano związek tych ocen z opinią o jakości zarządzania jednostką. Korelacje nie były szczególnie silne, jednak statystycznie znaczące. Okazało się, że największe znaczenie ma przekonanie, że władze kierują się prywatnymi interesami⁷ – osoby, które uważały, że zdarza się to zawsze albo często, miały skłonność do negatywnego oceniania jakości zarządzania przez samorząd. Z kolei osoby, które sądziły, że władze często

⁷ Współczynnik korelacji Spearmana $-0,17$, ($p < 0,001$).

kierują się interesami wszystkich mieszkańców, na ogół były skłonne oceniać swoje miasto lub gminę jako dobrze zarządzane⁸.

Dwie trzecie badanych obywateli jest zdania, że władze lokalne sprzyjają aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy, a 24% sądzi, że władze nie wykazują zainteresowania tymi inicjatywami. Interesujące jest to, że ta struktura opinii w niewielkim stopniu zależała od tego, czy badani deklaruwali, że interesują się sprawami lokalnymi, ani od tego, czy uważają swoje miasto za dobrze zarządzane. Nie zależała także od rodzaju gminy. Można dostrzec słaby związek między przekonaniem, że władze wspierają aktywność lokalną, i przekonaniem, że władze działają w interesie ogółu mieszkańców. Innymi słowy, prawdopodobnie na tych obszarach, gdzie mieszkańcy dostrzegają, że władze starają się uwzględnić interesy ogółu mieszkańców, widoczne jest również wsparcie władz dla rozmaitych inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców.



Wykres 7. Regionalne zróżnicowanie opinii o stosunku władz lokalnych do inicjatyw mieszkańców

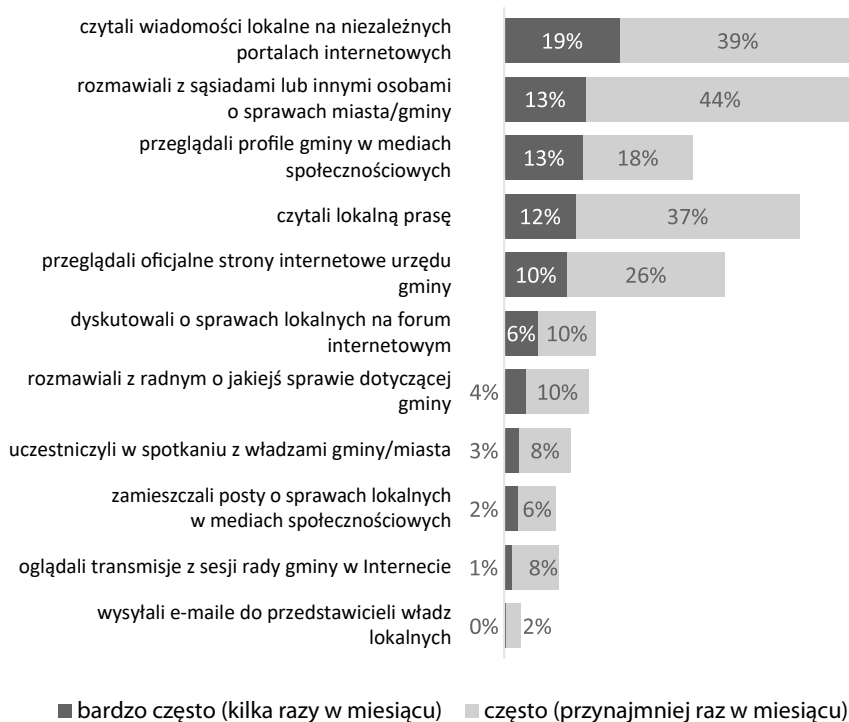
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁸ Współczynnik korelacji Spearmana +0,17 ($p < 0,001$).

Zaobserwowano pewne różnice między województwami w kwestii stosunku władz do inicjatyw obywatelskich. Wyróżniały się pod tym względem województwa opolskie, małopolskie, podlaskie i dolnośląskie, w których wyjątkowo często wskazywano, że władze sprzyjają aktywności mieszkańców, oraz województwa łódzkie, świętokrzyskie i pomorskie, w których szczególnie często pojawiała się opinia, że władze nie są zainteresowane inicjatywami mieszkańców.

Aktywność obywateli – potrzeba i możliwości działania lokalnego

Demokracja nie może funkcjonować bez przynajmniej minimalnego zaangażowania obywateli, o czym przekonują liczne badania zarówno klasyczne (Almond, Verba 1963), jak i bardziej współczesne (por. np. van Deth 2006). Zainteresowanie sprawami publicznymi i zaangażowanie w te sprawy może dotyczyć spraw ogólnokrajowych i lokalnych. W tym badaniu pod uwagę wzięto przede wszystkim aktywność lokalną.



Wykres 8. Formy aktywnego interesowania się mieszkańcami sprawami lokalnymi
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Każde zaangażowanie zaczyna się od zainteresowania informacjami oraz od ich zbierania i wymiany. Obecnie dostępnych jest wiele źródeł informacji, można też na różne sposoby dzielić się tymi informacjami. Analizowane badanie pokazało, że najczęściej wykorzystywanymi źródłami informacji lokalnych są wiadomości na portalach internetowych niezależnych od władz miasta czy gminy oraz rozmowy ze współmieszkańcami. Można więc powiedzieć, że nowoczesne technologie rywalizują o palmę pierwszeństwa z najbardziej tradycyjnym i znanym od wieków sposobem uczestnictwa w lokalnym obiegu informacji.

Jeśli dokładniej przeanalizować deklaracje osób badanych dotyczące częstości korzystania z wymienionych źródeł, można zauważyć, że ponad połowa (56%) nie zajmowała się sprawami lokalnymi częściej niż raz w miesiącu, a co 10. osoba nie robiła tego nawet raz w miesiącu. Co ciekawe, ten pierwszy odsetek był zbliżony wśród tych, którzy deklarowali, że interesują się sprawami swojego miasta lub gminy, i wśród tych, którzy twierdzili, że się nimi nie interesują. Natomiast odsetek osób korzystających co najmniej raz w miesiącu z wymienionych w badaniu źródeł informacji był już zróżnicowany ze względu na deklarowany poziom zainteresowania sprawami lokalnymi. Można z tego wyciągnąć wniosek, że osoby zainteresowane tymi sprawami zazwyczaj poświęcają im czas mniej więcej raz w miesiącu i że im bardziej są zainteresowane, tym więcej źródeł wykorzystują. Liczba źródeł informacji, z których respondent korzysta bardzo często, czyli co najmniej kilka razy w miesiącu, jest słabo, ale pozytywnie skorelowana z przekonaniem, że miasto lub gmina są dobrze zarządzane.

Zbieranie informacji i aktywność w mediach społecznościowych można uważać za formy aktywności w życiu publicznym, jednak wymagają one niewielkiego zaangażowania. Spośród wymienionych działań stosunkowo najbardziej angażujące było uczestnictwo w spotkaniach władz lokalnych z mieszkańcami i bardzo niewielki odsetek badanych deklarował tę formę aktywności, choć nie była to aktywność najmniej popularna.

Badani zostali też zapytani o bardziej aktywny udział w działalności publicznej. Okazało się, że w ciągu roku poprzedzającego badanie jedynie niespełna 14% nie podjęło żadnej formy działań publicznych, pozostałe 86% uczestniczyło przynajmniej w jednej.

Badani najczęściej deklarowali udział w inicjatywach innych osób (podpisywanie petycji, głosowanie w budżecie obywatelskim, uczestnictwo w inicjatywach sąsiedzkich), ale ponad połowa (58%) podejmowała działania wymagające własnej inicjatywy i większego stopnia zaangażowania, jak np. konsultacje społeczne na temat spraw dotyczących miasta lub gminy, zbieranie podpisów pod lokalną petycją, interwencja w urzędzie miasta lub



Wykres 9. Uczestnictwo w działalności publicznej dotyczącej spraw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

gminy w lokalnych sprawach, protest dotyczący kwestii lokalnych, zgłaszanie pomysłów lub projektów w budżecie obywatelskim czy funduszu sołeckim.

Działania z własnej inicjatywy najczęściej podejmują osoby przekonane o tym, że mają wpływ na sprawy swojego miasta lub gminy: robi tak 66% osób, które uznają, że mają wpływ (wobec 43% osób, które sądzą, że takiego wpływu nie mają). Trudno przy tym powiedzieć, jaki jest kierunek zależności, ponieważ przekonanie o potencjalnej skuteczności działań może do nich zachęcać, ale też osoby bardziej aktywne częściej widzą rezultaty swoich działań i dlatego częściej twierdzą, że mają wpływ na sprawy swojej gminy.

Przekonanie, że władze miasta czy gminy działają w interesie ogółu mieszkańców, współwystępuje z częstością podejmowania inicjatywy w sprawach lokalnych. Tu także kierunek zależności wydaje się nieoczywisty, ponieważ oddziaływanie może odbywać się w obie strony. Interesujące jest jednak to, że osoby aktywne (podejmujące inicjatywy lokalne) zasadniczo nie różnią się od mniej aktywnych opiniami na temat tego, czy miasto lub gmina są dobrze zarządzane ani czy są dobrym miejscem do życia.

Według deklaracji osób podejmujących wymienione działania z własnej inicjatywy były one najczęściej skuteczne – 91% wskazało co najmniej jeden skutek (czyli tylko 9% badanych nie zauważyło żadnego z wymienionych w ankiecie skutków swojej aktywności). Szczególnie ważne wydaje się to, że aż 59% stwierdziło, że ich działania doprowadziły do podjęcia przez samorząd decyzji zgodnej z oczekiwaniami osób próbujących na tę decyzję wpłynąć. Częstość wskazywania różnych skutków podejmowanych działań prezentuje wykres 10.



Wykres 10. Skutki podejmowanych inicjatyw lokalnych

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Powyższe dane świadczą o tym, że mieszkańcy Polski na ogół nie stronią od zaangażowania społecznego (wbrew panującym w tej sprawie obiegowym opiniom) i nawet znaczna ich część sama inicjuje rozmaite działania. Co ciekawe, przekonanie o ogólnej bierności w sprawach publicznych dzielią te osoby, które same deklarują co najmniej umiarkowaną aktywność. Na pytanie o aktywność społeczną współmieszkańców znaczna większość (65%) odpowiedziała „większość mieszkańców jest bierna w sprawach publicznych”, a 28% dostrzegало zaangażowanie współmieszkańców w sprawy publiczne. Warto odnotowania jest także to, że działalność społeczna najczęściej nie jest postrzegana jako aktywność podejmowana między grillem ze znajomymi a bieganiem po parku albo pójściem do kina. Działalność społeczną wśród różnych form spędzania wolnego czasu wskazało niespełna 3% badanych, podczas gdy zaprezentowane powyżej analizy wskazują, że aktywnych obywateli jest znacznie więcej.

Aktywność zinstytucjonalizowana

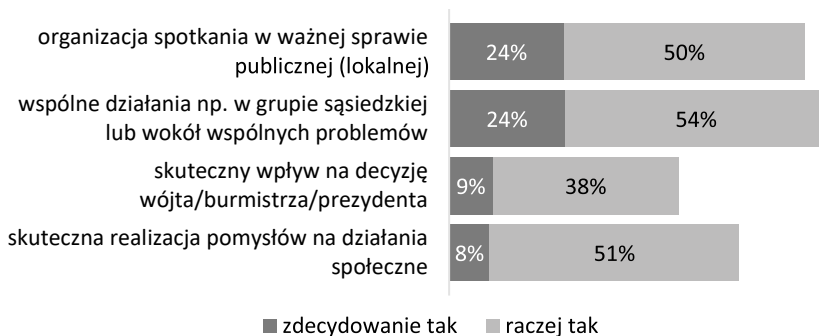
W Polsce zaangażowanie w sprawy społeczne zazwyczaj nie przybiera formy zinstytucjonalizowanej (pisze o tym m.in. Kacper Pobłocki [w niniejszym tomie]). Dane z innych badań, np. cytowanego już European Values Study, wskazują, że działalność w organizacjach to przede wszystkim domena mieszkańców Europy Północnej i Zachodniej, a niski poziom uczestnictwa w takiej formie życia publicznego jest cechą charakterystyczną m.in. postkomunistycznej Europy (choć nie tylko jej).

dotyczące wyborów bezpośrednio poprzedzających badanie (były to wybory samorządowe w 2018 r. oraz wybory do Sejmu i Senatu w 2019 r.). W wyborach wzięło udział nieco ponad 5 tysięcy osób. Jeśli weźmiemy pod uwagę ok. 30 milionów wyborców, daje to udział kandydujących wynoszący ok. 0,63%⁹. Jest to ponad dziesięciokrotnie mniej, niż wynika z deklaracji złożonych w analizowanym sondażu.

Pytanie zostało sformułowane tak, że można było je zrozumieć szerzej niż tylko jako pytanie o kandydowanie w wyborach do państwowych/samorządowych organów władz. Z zestawienia deklaracji z danymi faktycznymi można też wyciągnąć wniosek, że kandydowanie w wyborach jest dla badanych działalnością pożądaną i ocenianą pozytywnie.

Gotowość do działania zbiorowego

Opisany wyżej relatywnie wysoki poziom lokalnej aktywności społecznej przekłada się na przekonanie, że współmieszkańcy są zdolni do różnego rodzaju działań zbiorowych. Badani najczęściej twierdzili, że mieszkańcy w razie potrzeby zorganizują spotkanie lub podejmą działania w grupie sąsiedzkiej (24% było tego pewnych, a kolejne 50% sądziło, że raczej tak będzie). Jeśli chodzi o skuteczność działań, respondenci mieli już więcej wątpliwości: tylko co 11. osoba była pewna, że mieszkańcy mogą skutecznie wpłynąć na decyzję wójta czy burmistrza, a 8% – że są w stanie skutecznie zrealizować pomysły na działania społeczne.



Wykres 11. Czy mieszkańcy są w stanie podjąć następujące działania zbiorowe?

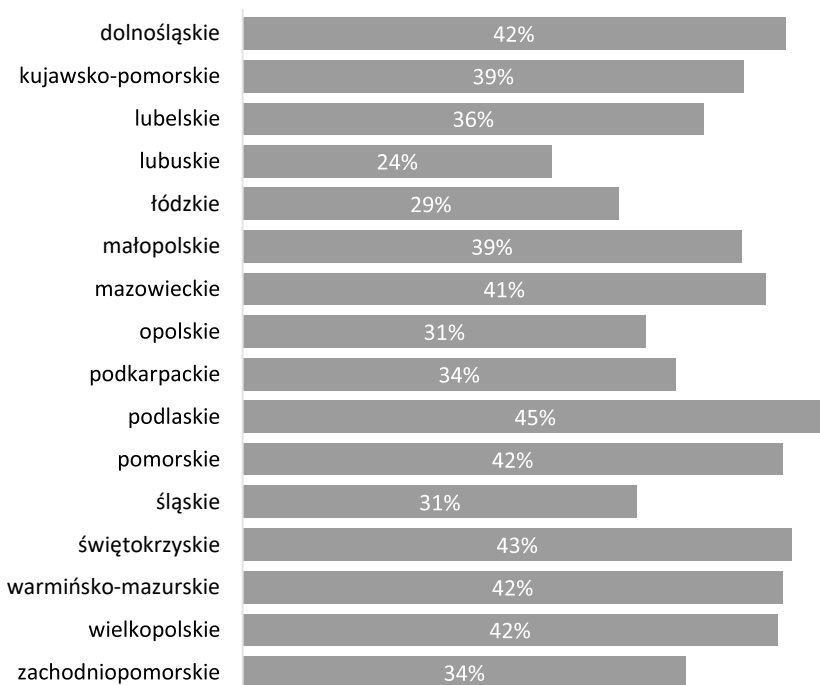
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁹ Wszystkie dane dotyczące liczby kandydatów oraz liczby wyborców na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: dane o kandydatach w wyborach do Sejmu i Senatu: https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/dane_w_arkuszach [dostęp: 14.03.2024], dane o kandydatach w wyborach samorządowych: <https://wybory2018.pkw.gov.pl> [dostęp: 14.03.2024].

Przekonanie, że mieszkańcy są w stanie skutecznie wpłynąć na decyzję władz (wójta, burmistrza lub prezydenta), współwystępowało z przekonaniem, że zwykli ludzie mają wpływ na sprawy swojego miasta czy gminy, oraz z pozytywną oceną zarządzania miastem lub gminą i opinią, że władze samorządowe kierują się interesami ogółu mieszkańców, traktując wszystkich sprawiedliwie. Korelacje były jednak stosunkowo słabe, choć statystycznie znaczące.

Przekonanie o aktywności i sprawczości współmieszkańców było także związane z zakorzenieniem osób badanych w społeczności, na której temat się wypowiadały: osoby, której ojciec i dziadek urodzili się w tej gminie, znacznie częściej stwierdzały, że współmieszkańcy są aktywni i skuteczni w swych działaniach, niż osoby, których związki z gminą nie sięgały tak daleko.

Zaobserwowano pewne zróżnicowanie opinii dotyczących aktywności współmieszkańców między województwami. Odsetek osób sądzących, że ich współmieszkańcy są w stanie przeprowadzić co najmniej jedną z omawianych tu akcji, wahał się od 24% w województwie lubuskim do 45% w podlaskim.



Wykres 12. Odsetek osób zdecydowanie przekonanych, że ich współmieszkańcy są w stanie zrealizować co najmniej jedno z uwzględnionych w badaniu działań (wskazanych na wykresie 11) – w podziale według województw

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące jest jednak to, że nie stwierdzono związku omawianych tu przekonań o aktywności współmieszkańców z poglądami na temat tego, czy władze lokalne sprzyjają społecznej aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy. Na poziomie indywidualnym nie było żadnego związku między tymi poglądami, a na poziomie województw korelacja była pozytywna, ale bardzo słaba. Sugerowałoby to, że aktywność społeczna nie jest odpowiedzią na zachęty ze strony władz i pojawia się niezależnie od tego, czy władze wspierają inicjatywy obywateli.

Więzi społeczne na poziomie lokalnym

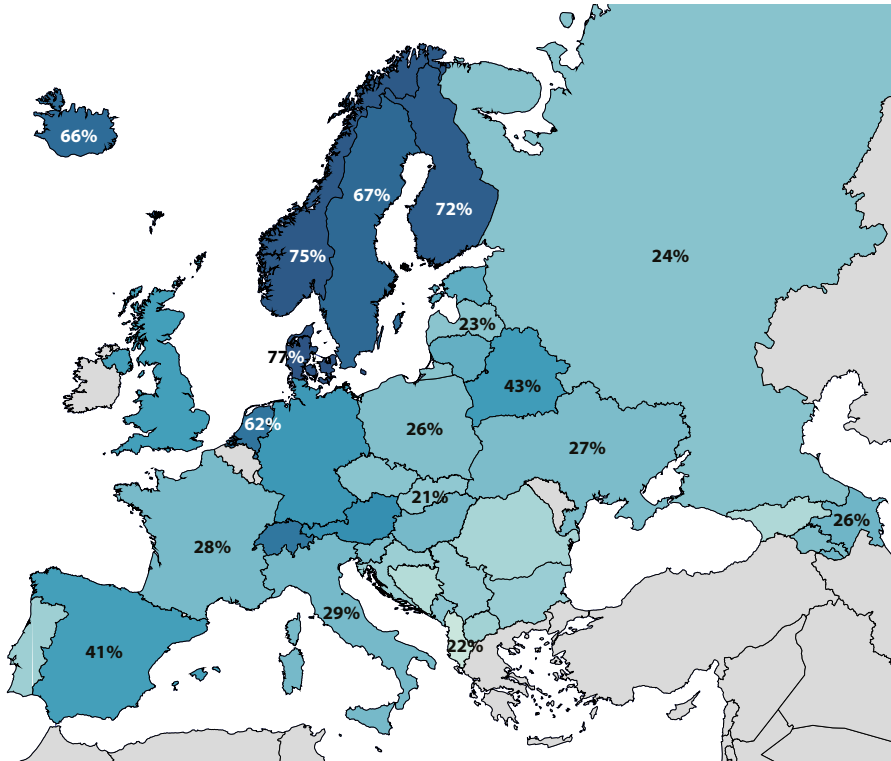
Podjęmowanie wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej sprzyja tworzeniu się więzi między mieszkańcami. Równocześnie jednak mamy do czynienia z oddziaływaniem w przeciwnym kierunku: istnienie więzi i podstawowy poziom zaufania między obywatelami są warunkiem podejmowania jakiegokolwiek wspólnej działalności (Szczepańska 2018, s. 107). Zaufanie do innych wykorzystuje się zazwyczaj jako wskaźnik różnych aspektów kapitału społecznego, który z kolei ułatwia wspólne działanie albo przyczynia się do obniżania jego kosztów (Coleman 1990).

Jeśli spojrzymy na kwestię zaufania z perspektywy międzynarodowej, stwierdzimy, że mieszkańcy Polski charakteryzują się generalnie niewysokim poziomem tzw. zaufania uogólnionego. Poziom ten jest zwykle badany za pomocą pytania „Która z dwóch opinii dotyczących życia społecznego w Polsce jest bliższa Pana/Pani poglądom: »ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać; w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym«”. Najwyższy odsetek osób opowiadających się za pierwszą notuje się tradycyjnie w krajach skandynawskich, a najniższy – w krajach postkomunistycznych i niektórych na południu Europy¹⁰. W 2017 r. najniższy odsetek mieszkańców, którzy sądzą, że większości ludzi można ufać, zanotowano w Albanii – 2,5%, a najwyższy w Danii – 77%.

W Polsce poziom uogólnionego zaufania jest badany regularnie od 2002 r. przez CBOS¹¹. W ostatnich 20 latach Polacy prezentowali znaczną stabilność postaw w tej kwestii: 72–75% stwierdzało, że należy być ostrożnym w kontaktach z ludźmi, a 22–25% – że większości ludzi można ufać (kilka procent badanych nie potrafiło zająć stanowiska w tej sprawie).

¹⁰ Są to wnioski z własnych obliczeń dokonanych na podstawie danych European Values Study z lat 1990–2017.

¹¹ Ostatnie wyniki badania zaufania: CBOS 2022.



Rysunek 2. Odsetek mieszkańców krajów europejskich przekonanych, że większości ludzi można ufać

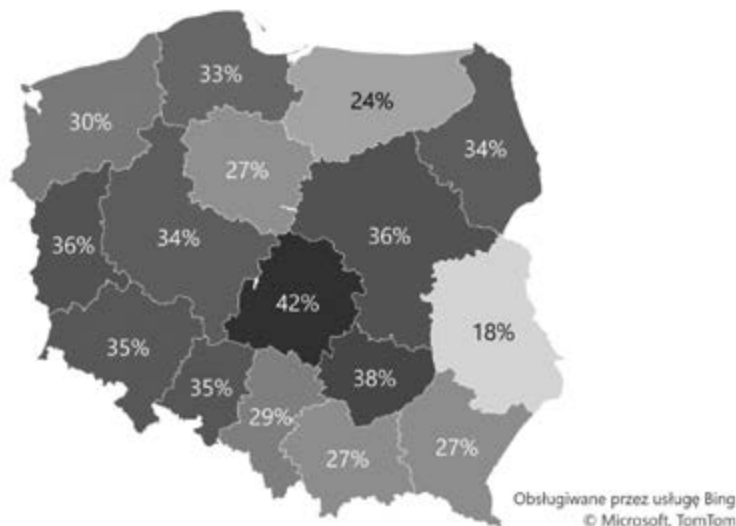
Źródło: oprac. własne na podstawie European Values Study (2017–2020), mapa wykonana z wykorzystaniem Tableau Public.

W 2022 r., przed inwazją Rosji na Ukrainę, pierwszą z opinii wyrażało 77% badanych, drugą – 19%.

W omawianym badaniu sondażowym przedmiotem zainteresowania było zaufanie w społecznościach lokalnych. Jego uczestnicy zostali poproszeni o wskazanie, czy w relacjach między ludźmi na terenie ich gminy przeważają nieufność, ostrożność i interes prywatny, czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne. Wyniki były nieco podobne do tych uzyskanych rok wcześniej przez CBOS (w badaniu dotyczącym uogólnionego zaufania): 61% wybrało pierwsze stwierdzenie, 32% – drugie, a 7% nie miało zdania.

Odnotowano pewne, choć zasadniczo niewielkie zróżnicowanie przekonań dotyczących zaufania i solidarności ze względu na typ gminy: stosunkowo najczęściej na solidarność i dobro wspólne wskazywali mieszkańcy gmin

miejskich (34%), a najrzadziej – gmin miejsko-wiejskich (29%). Wyraźniejsze były różnice między województwami: udział osób, które sądzą, że przeważa solidarność, wahał się od 18% w województwie lubelskim do 42% w województwie łódzkim (rysunek 3).



Rysunek 3. Odsetek osób przekonanych, że w relacjach międzyludzkich dominuje poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

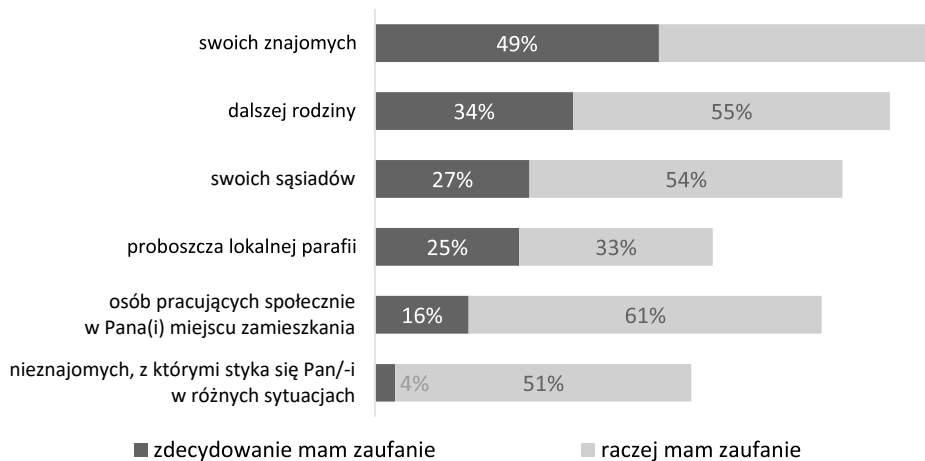
Przekonanie, że w społeczności panują raczej solidarność i dbałość o dobro wspólne, można uważać za pośredni wskaźnik poziomu społecznego kapitału pomostowego – tego, który w największym stopniu obniża koszty działań zbiorowych i przyczynia się do ich intensywności i skuteczności (Działek 2011). Osób dostrzegających solidarność i dbałość współobywateli o dobro wspólne dotyczyły również większe wartości indeksu możliwości partycypacyjnych¹². Nie stwierdzono jednak korelacji między przekonaniem o panującej solidarności a deklaracjami bezpośredniego udziału osób badanych w różnego rodzaju inicjatywach podejmowanych na terenie gminy. Oznacza to, że osoby deklarujące aktywność społeczną nie charakteryzowały

¹² Indeks możliwości partycypacyjnych przyjmował wartości od 0 do 4 w zależności od tego, ile działań z przedstawionej listy są w stanie – zdaniem osoby badanej – zrealizować współmieszkańcy. Lista obejmowała następujące działania: organizacja spotkania w ważnej sprawie publicznej (lokalnej), wspólne działania np. w grupie sąsiedzkiej lub wokół wspólnych problemów, skuteczny wpływ na decyzję wójta/burmistrza/prezydenta i skuteczna realizacja pomysłów na działania społeczne.

się większą ani mniejszą niż inni skłonnością do przypisywania współobywatelom bycia solidarnymi i dbałości o dobro wspólne.

Wspomniane przekonanie o solidarności i dbałości o dobro wspólne współwystępowało z deklaracjami, że w wyniku podjętych w ciągu ostatniego roku inicjatyw udało się wpłynąć na decyzje samorządu. Trudno tu wnioskować o kierunku oddziaływania. Nie wiadomo, czy to sukces wspólnych działań kształtuje obraz współmieszkańców jako dbających o dobro wspólne, czy też odwrotnie – wiara w solidarność współmieszkańców pomogła podjąć inicjatywę zakończoną sukcesem.

W ankiecie pojawiły się również bardziej szczegółowe pytania dotyczące zaufania do różnych grup osób. Okazało się, że mieszkańcy Polski najczęściej ufają osobom, które znają osobiście: rodzinie, znajomym, sąsiadom; nieznanym zaś traktują raczej z rezerwą (wykres 13). Dość interesująco kształtował się poziom zaufania do proboszcza lokalnej parafii, któremu zdecydowanie ufała co czwarta badana osoba i wobec którego mniej więcej podobny odsetek (24%) zadeklarował zdecydowany brak zaufania. Proboszcz okazał się więc liderem braku zaufania mieszkańców.



Wykres 13. Zaufanie do różnych grup osób

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

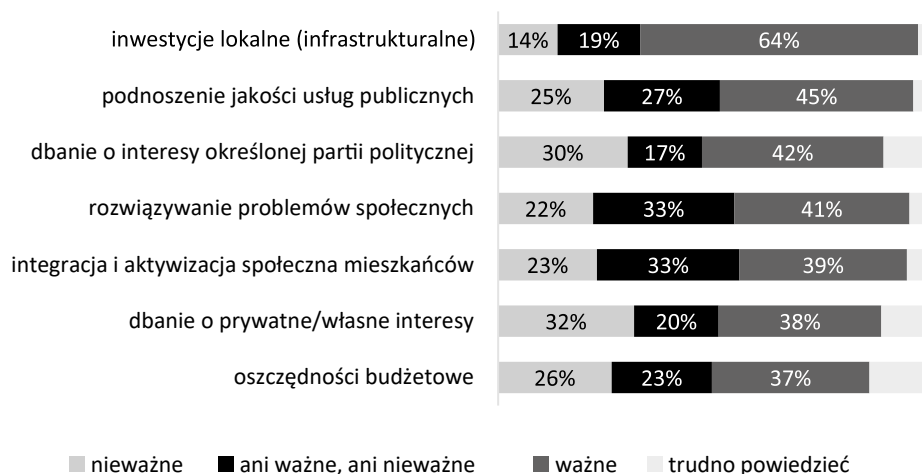
Deklaracje dotyczące zaufania lub braku zaufania do poszczególnych grup ludzi i instytucji wskazanych w badaniu (wykres 13) nie były skorelowane z opiniami dotyczącymi tego, czy gmina jest dobrze zarządzana lub czy jest dobrym miejscem do życia. Nie było też związku z poczuciem sprawczości, czyli przekonaniem, że „ludzie tacy jak ja” mają wpływ na sprawy kraju, województwa, powiatu lub najbliższego sąsiedztwa. Jedynym wyjątkiem był stosunek do osób pracujących społecznie w miejscu zamieszkania

osoby badanej – zaufanie do tych osób było pozytywnie skorelowane zarówno z indeksem sprawstwa, jak i z możliwościami partycypacyjnymi obywateli. Korelacje nie były silne, ale statystycznie istotne.

Rozwój lokalny w oczach obywateli

W Encyklopedii Administracji Publicznej (b.r.) zdefiniowano rozwój lokalny jako proces, w którym władze lokalne, instytucje, organizacje oraz osoby prywatne wykorzystują lokalne możliwości i zasoby do działań przynoszących korzyść lokalnej wspólnocie i jej członkom. Cezary Trutkowski w rozdziale 1 niniejszego tomu wskazuje bardzo konkretne korzyści dla lokalnej wspólnoty, które wiążą się z rozwojem lokalnym: rozwiązywanie problemów społecznych, działania na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz „ograniczanie alienacji władzy i poprawa praktyk lokalnego współrządzenia”. W omawianym badaniu sondażowym przedmiotem zainteresowania były społeczny odbiór rozwoju lokalnego i czynniki, które mogą wpływać na to, że obywatele odbierają ów rozwój jako zadowalający lub niezadowalający.

Należy zacząć od tego, jak mieszkańcy oceniają zainteresowanie władz lokalnych różnymi sprawami potencjalnie ważnymi dla rozwoju gminy. Wyniki zaprezentowano na wykresie 14. Zwraca uwagę niewielkie zróżnicowanie opinii odnośnie do prawie wszystkich kwestii, z wyjątkiem lokalnych inwestycji, którym większość badanych przypisuje dużą wagę. Ścisłej rzecz biorąc: blisko dwie trzecie mieszkańców zgadza się co do tego, że inwestycje



Wykres 14. Społeczny odbiór znaczenia różnych spraw dla władz gminy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

infrastrukturalne są dla władz ważne (32% uważa, że są bardzo ważne, i taki sam odsetek – że są raczej ważne). Znaczenie pozostałych spraw dostrzega ok. 40% badanych.

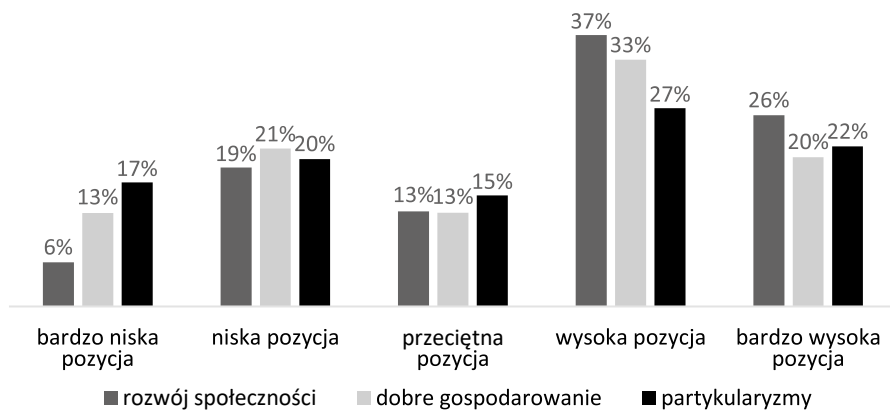
Dokładniejsza analiza statystyczna przedstawionych wyżej opinii na temat priorytetów władz lokalnych pozwala na podzielenie tych priorytetów na trzy grupy¹³. Pierwsza obejmuje rozwiązywanie problemów społecznych, inwestycje lokalne oraz integrację i aktywizację obywateli – można więc ją nazwać rozwojem społeczności lokalnej w wąskim sensie. Do drugiej grupy priorytetów należą oszczędności budżetowe i dbanie o jakość usług publicznych – chodzi więc o rodzaj troski o dobre gospodarowanie. W trzeciej grupie spraw, którymi zajmują się władze lokalne, znalazły się dbanie o interes prywatny oraz o interes własnej partii lub środowiska politycznego, czyli różnego rodzaju partykularyzmy.

Na podstawie ocen wag poszczególnych kwestii dla władz gminy utworzono indeksy mierzące to, jak obywatele widzą znaczenie każdej z wyróżnionych grup priorytetów dla władz lokalnych (indeks rozwoju lokalnego, indeks gospodarności i indeks partykularyzmów). Indeksy te przekształcono tak, żeby ich wartości były porównywalne i mieściły się w przedziale od 0 do 1¹⁴.

Średnie wartości indeksów wynosiły: dla indeksu rozwoju lokalnego – 0,61, dla indeksu dobrego gospodarowania – 0,56, a dla indeksu partykularyzmu – 0,54. Rozkłady wartości wszystkich trzech indeksów zaprezentowano na wykresie 15. Dla zwiększenia czytelności prezentacji wartości te pogrupowano tak, aby przedstawiały odsetek osób, które sądzą, że każda z tych trzech kwestii zajmuje na liście priorytetów władz gmin bardzo niską pozycję, niską pozycję, przeciętną pozycję, wysoką pozycję lub bardzo wysoką pozycję.

¹³ Jest to wynik analizy głównych składowych, w której wymuszono wyróżnienie trzech czynników, uwzględniających 77% wspólnej wariancji badanych zmiennych.

¹⁴ Indeksy były sumą punktów na skali znaczenia przyznanych każdej z badanych kwestii. Zostały one następnie przekształcone tak, żeby ich teoretyczne maksymalne wartości wynosiły 1 (w przypadku gdy osoba badana uznała wszystkie elementy danej grupy zagadnień za bardzo ważne), a minimalne – 0 (gdy wszystkie elementy uznano za nieważne).

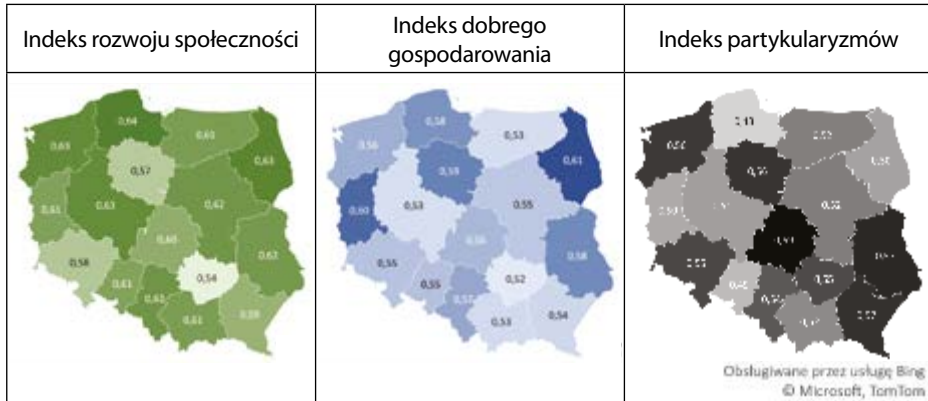


Wykres 15. Społeczny odbiór priorytetów władz lokalnych – ocena tego, na jakiej pozycji na liście priorytetów władz lokalnych znajdują się trzy aspekty działania: rozwój społeczności, dobre gospodarowanie i partykularyzmy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Jak widać, rozwój społeczności i dobre gospodarowanie częściej są postrzegane jako ważne dla władz gmin (wysoko na liście priorytetów) niż partykularyzmy, choć te ostatnie też są wskazywane. Indeks partykularyzmu jest negatywnie skorelowany z dwoma pozostałymi. Oznacza to, że osoby, które sądzą, że władze lokalne przywiązują wagę do rozwoju lokalnego i/lub do dobrego gospodarowania, są równocześnie zdania, że partykularyzmy mają tam mniejsze znaczenie (i na odwrót). Podobne związki występują na poziomie województw: w województwach, w których mieszkańcy dostrzegają większą dbałość o rozwój lokalny czy gospodarność, rzadziej przypisuje się władzom działania na rzecz interesów prywatnych lub partyjnych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że zróżnicowanie średnich wartości badanych indeksów między województwami jest faktycznie niewielkie, ważna jednak jest struktura tego zróżnicowania, czyli opisane wyżej korelacje.

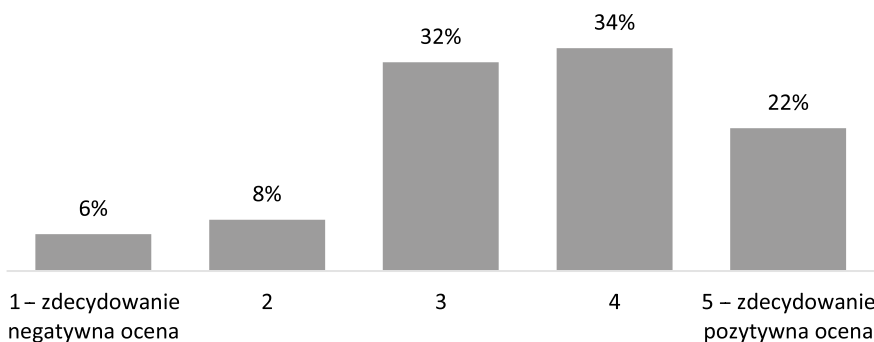
Jak można było się spodziewać, przekonania dotyczące priorytetów władz lokalnych mają związek z oceną sposobu zarządzania gminą. Równocześnie są one bardzo słabo skorelowane z opinią o tym, czy miasto/gmina jest dobrym miejscem do życia. To kolejny, po przedstawianych wyżej, argument na rzecz tezy, że zagadnienia dotyczące relacji władz i obywateli oraz sposobu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego mają niewielkie znaczenie w kontekście postrzegania tego, jak się mieszkańcom żyje. Wygląda to tak, jakby ludzie jakoś swojego życia łączyli z zupełnie innymi kwestiami niezwiązanymi z lokalną polityką i rzadko zwracali uwagę na jakość rządzenia lub możliwość swojego udziału w tym procesie.



Rysunek 4. Społeczny odbiór priorytetów władz lokalnych – średnie wartości indeksów w ujęciu regionalnym

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

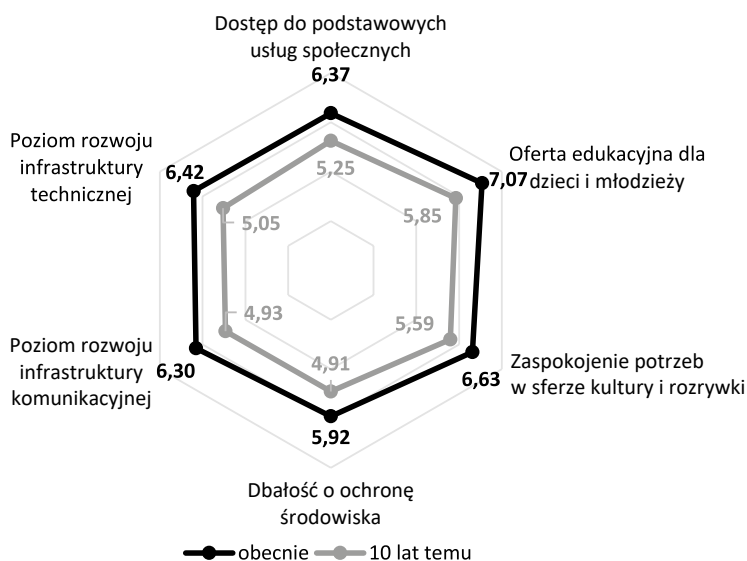
Trzy analizowane indeksy są też skorelowane z ogólną oceną rozwoju lokalnego wystawioną przez osoby badane w odpowiedzi na zadane wprost pytanie: „Jak ocenia Pan(i) poziom rozwoju lokalnego w Pana(i) gminie (rozwoj gminy) w porównaniu z gminami sąsiadującymi?”. Warto przyjrzeć się bliżej temu, jak rozwój lokalny widzą mieszkańcy. Okazuje się, że w tej kwestii przeważają oceny pozytywne nad negatywnymi i neutralnymi, a blisko co czwarty mieszkaniec wskazał najwyższą wartość na skali (wykres 16).



Wykres 16. Rozkład ocen rozwoju lokalnego w gminie, w której mieszka osoba badana
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Występuje bardzo niewielkie zróżnicowanie średnich ocen poziomu rozwoju lokalnego między województwami – najwyższą średnią ocenę zanotowano w województwie lubuskim (3,9), a najniższą w świętokrzyskim (3,4). Warto podkreślić, że we wszystkich województwach średnie przekraczają 3, co jest wartością neutralną.

Uczestnicy badania zostali również poproszeni o ocenę kilku kluczowych aspektów funkcjonowania gminy w momencie badania i 10 lat wcześniej. Oceniano dostęp mieszkańców do podstawowych usług społecznych (ochrona zdrowia, pomoc potrzebującym, rozwiązywanie problemów społecznych itp.), ofertę edukacyjną dla dzieci i młodzieży, zaspokojenie potrzeb w sferze kultury i rozrywki (życie kulturalne, wydarzenia rozrywkowe, biblioteki itp.), dbałość o środowisko oraz rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogi) i technicznej (wodociągi, kanalizacja, telekomunikacja). Każdy z tych aspektów był oceniany na skali 1–10, gdzie 1 oznaczało „bardzo źle”, a 10 – „stan bliski idealnemu”. Okazało się, że we wszystkich tych obszarach średnie oceny stanu obecnego były wyższe niż te dotyczące stanu sprzed 10 lat.



Wykres 17. Średnie oceny różnych aspektów funkcjonowania gminy z perspektywy czasu
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Oceny stanu obecnego były najczęściej wyższe, warto jednak zwrócić uwagę na dwa aspekty życia lokalnego. Jeśli chodzi o dostęp do kultury i rozrywki, co czwarta badana osoba (26%) oceniła jednakowo oba momenty, a zdaniem 10% respondentów dostęp ten się pogorszył. Drugim aspektem, na który warto zwrócić uwagę, jest dbałość o ochronę środowiska. Przez 11% badanych obecna sytuacja została oceniona gorzej niż ta sprzed 10 laty.

Stwierdzono znaczne zróżnicowanie między województwami, jeśli chodzi o dostrzegających pogarszanie się dbałości o ochronę środowiska w gminie

w ciągu ostatnich 10 lat. Szczególnie często takie pogorszenie dostrzegano w województwach lubuskim i opolskim, a najrzadziej w warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i podkarpackim.



Rysunek 5. Odsetek osób, które uznały, że w ich gminach obecna dbałość o ochronę środowiska wygląda gorzej niż 10 lat temu

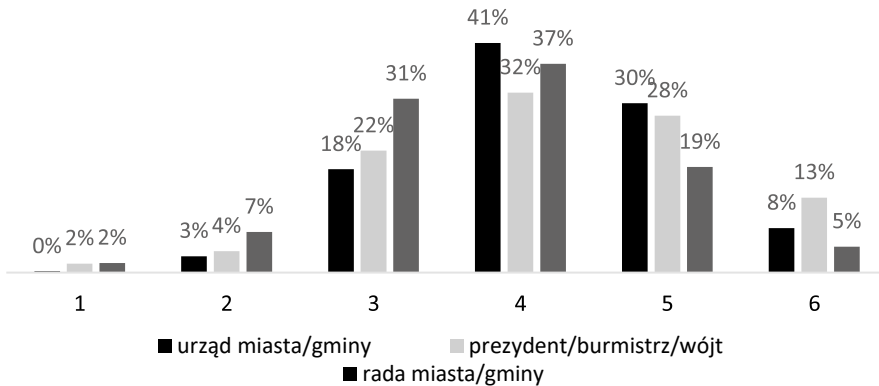
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Niektóre z badanych aspektów rozwoju gminy były skorelowane z ogólną oceną rozwoju lokalnego. Najsilniejsze korelacje pojawiły się w przypadku zaspokojenia bieżących potrzeb mieszkańców w sferze kultury i rozrywki (0,133)¹⁵ oraz stanu infrastruktury komunikacyjnej (0,114) i technicznej (0,109). Nie było natomiast korelacji między opinią o poziomie rozwoju lokalnego a różnicą między oceną sytuacji dziś i 10 lat wcześniej w którymkolwiek z obszarów, o które pytano w ankiecie. Innymi słowy, dostrzeganie lub niedostrzeganie zmian w sześciu badanych obszarach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie przekładało się na opinie mieszkańców o rozwoju miasta lub gminy obecnie.

Ocena funkcjonowania gminy w niektórych z tych obszarów przekładała się natomiast na stosunek do władz lokalnych. Badani oceniali te władze na sześciopunktowej skali (1 – ocena najniższa, 6 – najwyższa ocena), przy czym

¹⁵ Współczynniki korelacji Spearmana. Wszystkie istotne statystycznie na poziomie $p < 0,001$.

oddzielnie wypowiedziano się o każdym z organów: urzędzie (urzędnikach), burmistrzu/prezydencie/wójcie oraz o radzie miasta lub gminy. Rozkład ocen zaprezentowano na wykresie 18. Stosunek do urzędu miasta lub gminy był skorelowany z oceną dostępu mieszkańców do podstawowych usług społecznych (jak: ochrona zdrowia, pomoc potrzebującym czy rozwiązywanie problemów społecznych) oraz oceną stanu infrastruktury komunikacyjnej. Postawy wobec burmistrza (prezydenta lub wójta) i rady miasta czy gminy były także związane ze wspomnianymi już opiniami na temat dostępu do usług i infrastruktury, ale pojawiła się też korelacja z oceną zaspokojenia potrzeb mieszkańców w sferze kultury i rozrywki. Wszystkie te korelacje były jednak słabe (choć statystycznie istotne)¹⁶.

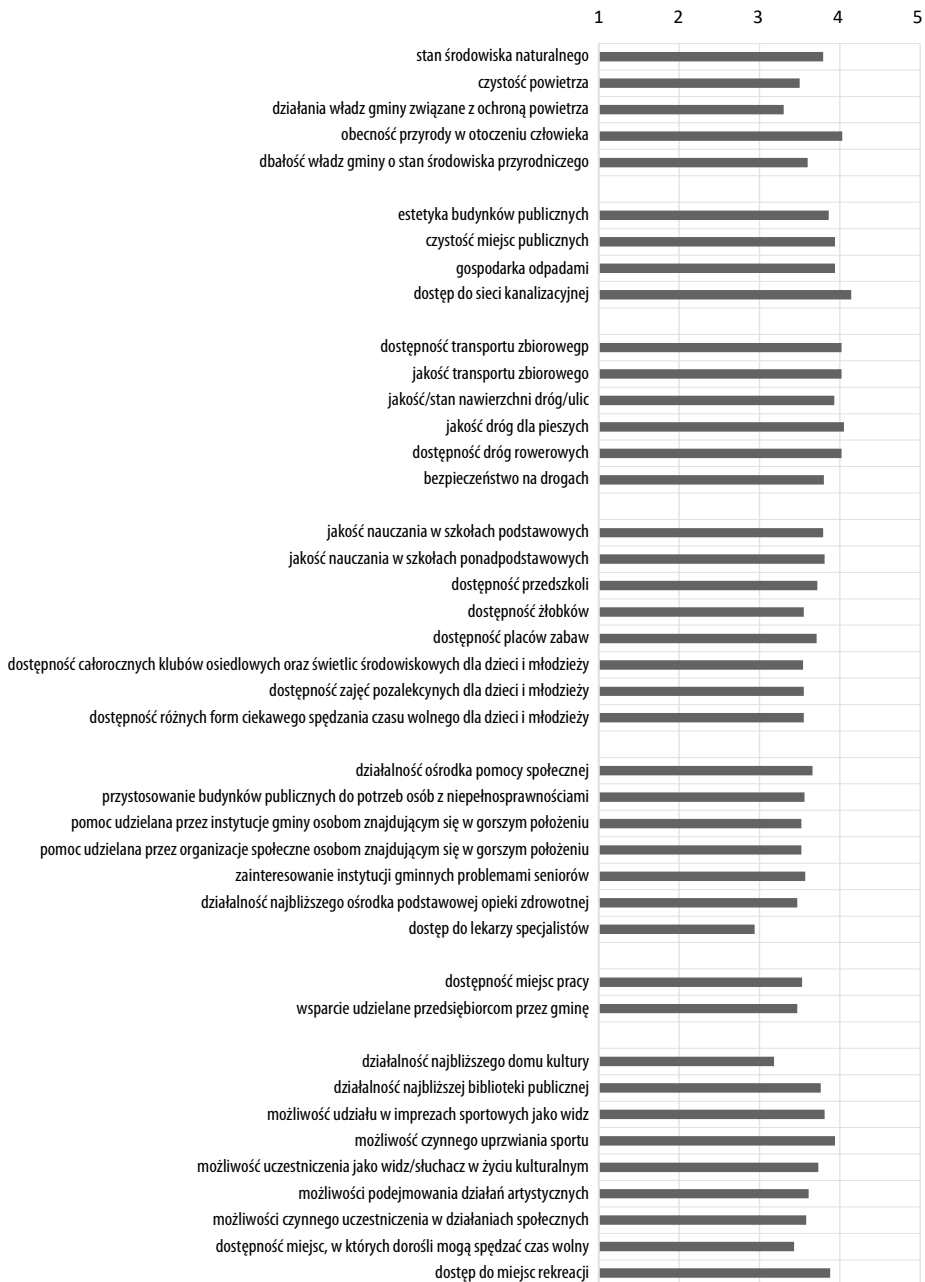


Wykres 18. Ocena działalności władz lokalnych w bieżącej kadencji

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Interesujące, że obszar budzący relatywnie najwięcej zastrzeżeń, czyli ochrona środowiska, nie miał żadnego znaczenia w kontekście oceny działalności władz lokalnych (korelacja ocen była jedną z najniższych). Można byłoby zaryzykować stwierdzenie, że mieszkańcy nie uważają spraw dotyczących środowiska za sferę, w której władze lokalne mają realnie coś do powiedzenia. Pewne korelacje pojawiły się jednak w przypadku bardziej szczegółowych pytań o kwestie związane z dbałością o środowisko naturalne (średnie ocen dotyczących wszystkich szczegółowych spraw zaprezentowano na wykresie 19). Ocena działalności burmistrza/prezydenta oraz rady miejskiej/gminnej była skorelowana z oceną stanu środowiska naturalnego. Ocena działalności rady korelowała również z oceną walki ze smogiem.

¹⁶ Najsilniejsza spośród opisanych była korelacja oceny prezydenta/burmistrza/wójta z oceną obecnego dostępu do podstawowych usług społecznych. Wynosiła ona 0,094 ($p < 0,001$, współczynnik Spearmana).



1 – całkowicie negatywna, 5 – zdecydowanie pozytywna

Wykres 19. Ocena różnych aspektów funkcjonowania gminy

Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Analizując oceny pozostałych szczegółowych kwestii dotyczących różnych obszarów życia lokalnego, nie stwierdzono, aby miały one związek ze stosunkiem do władz miejskich/gminnych. Znacząca statystycznie, choć słaba korelacja pojawiła się jedynie w przypadku oceny zainteresowania władz lokalnych sprawami seniorów – osoby, które dostrzegały to zainteresowanie, miały również tendencję do wystawiania wyższych ocen władzom.

Rozwój gminy i aktywność obywatelska

W definicji rozwoju lokalnego była mowa o współpracy między władzami i mieszkańcami, w której wyniku której miały być mobilizowane lokalne potencjały. Z tego powodu zbadano, czy ocena poziomu rozwoju lokalnego jest związana z postrzeganiem władz lokalnych jako współpracujących z obywatelami i zachęcających mieszkańców do podejmowania różnego rodzaju aktywności, czy też te sprawy nie mają znaczenia w kontekście postrzegania rozwoju lokalnego.

Okazało się, że obywatele, którzy są zdania, że władze lokalne sprzyjają aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy, nieco częściej niż pozostali najwyżej oceniali rozwój swojej gminy. Różnica była jednak niewielka – najwyższą wartość na skali wskazało 23% tych, którzy sądzili, że władze sprzyjają aktywności, i 19% pozostałych. Stwierdzono też znaczącą statystycznie, ale również słabą korelację między przekonaniem, że „ludzie tacy jak ja” mają wpływ na sprawy swojego miasta/gminy, a oceną poziomu rozwoju lokalnego.

Z oceną poziomu rozwoju są wyraźnie skorelowane opinie dotyczące jakości zarządzania miastem lub gminą. Wydawałoby się jednak, że korelacja ta powinna być bardzo silna, tymczasem współczynnik korelacji (Spearmana) wynosi 0,2 i jest większy niż inne omawiane wyżej korelacje, ale wciąż niewielki.

Wskaźniki aktywności własnej badanych mieszkańców, jak również ich opinie o tym, czy ich sąsiedzi są gotowi do podjęcia aktywności, nie były skorelowane z oceną poziomu rozwoju lokalnego. Prowadzone od wielu lat badania nad społecznościami lokalnymi pokazują, że aktywność społeczna mieszkańców jest ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego (por. np. Kuchmacz 2014). Warto jednak zwrócić uwagę, że przytoczone w tej części wyniki sondażu mówią nie o związku między aktywnością i faktycznym poziomem rozwoju (który można mierzyć za pomocą obiektywnych wskaźników), lecz o relacji między deklaracjami aktywności a dokonaną przez te same osoby ich własną oceną poziomu rozwoju lokalnego. Osoby podejmujące rozmaite

działania na rzecz środowiska lokalnego mogą być równocześnie bardziej krytyczne w ocenach poziomu rozwoju, a to może osłabiać zależności statystyczne w wynikach sondażu.

Nie stwierdzono również znaczących statystycznie zależności między wskaźnikami kapitału społecznego a oceną poziomu rozwoju lokalnego. Dotyczy to także poziomu zakorzenienia osób badanych w społeczności lokalnej. Wydawało się możliwe, że osoby związane rodzinnie ze swoim obecnym miejscem zamieszkania (tzn. osoby, których rodzice lub dziadkowie urodzili się na terenie ich obecnej gminy zamieszkania) będą miały tendencję do lepszego oceniania rozwoju lokalnego lub częściej niż inni będą uważać swoją gminę za dobre miejsce do życia. Nie było jednak oczekiwanego wpływu zakorzenienia na te oceny.

Gmina jako miejsce do życia a rozwój lokalny

Uczestnicy omawianego sondażu byli dwukrotnie proszeni o ocenę swojego miasta lub gminy jako miejsca do życia. Pierwszy raz pytanie padało na początku ankiety, a drugi raz na końcu – po zadaniu rozmaitych pytań szczegółowych, które skłaniały odpowiadających do zastanowienia się zarówno nad relacjami z sąsiadami i władzami lokalnymi, jak i nad stanem infrastruktury, jakością usług publicznych i innymi aspektami określanymi zwykle wspólną nazwą „rozwój lokalny”. Łączne wyniki obu ocen przedstawiono w tabeli 2.

Warto zauważyć, że znacząca większość badanych (ok. 90%) uważa swoje miejsce zamieszkania za dobre do życia, choć najbardziej pozytywną opinię

Tabela 2. Ocena miasta lub gminy jako miejsca do życia (w %)

		Jak generalnie ocenia Pan(i) swoją gminę/miasto jako miejsce do życia?				
		zdecydowanie dobrze	raczej dobrze	raczej źle	bardzo źle	razem
Czy w Pana(i) przekonaniu gmina/miasto, w którym Pan(i) mieszka, jest dobrym miejscem do życia?	zdecydowanie tak	10	23	2	0	36
	raczej tak	14	35	4	0	53
	raczej nie	3	5	1	0	9
	zdecydowanie nie	1	1	0	0	2
	razem	27	64	8	1	100

W tabeli wyróżniono odsetki dotyczące osób, które poprawiły swoją opinię w trakcie udziału w badaniu.
Źródło: sondaż Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

(„zdecydowanie tak”) wyraziło na początku badania 36%, a na końcu trochę mniej, bo 27%. Niespełna połowa badanych (47%) nie zmieniła swojej opinii w trakcie odpowiadania na pytania zawarte w ankiecie. Wolno przypuszczać, że pozostałe 53% zmieniło swoją opinię na skutek tego, że ankieta skłoniła ich do przemyślenia spraw lokalnych. Blisko co czwarty badany (24%) zmienił swoją opinię na lepszą (najczęściej z „raczej dobrze” na „zdecydowanie dobrze”), a 29% w drugim pomiarze oceniło swoją gminę nieco gorzej niż w pierwszym.

Kierunek zmiany opinii o swoim miejscu zamieszkania jako dobrym miejscu do życia nie zależał ani od indywidualnej aktywności społecznej badanych, ani od tego, jak ocenili rozwój lokalny swojej gminy w porównaniu z sąsiednimi. Można dostrzec słaby związek między poprawą lub pogorszeniem opinii o tym, czy moje miasto/gmina jest dobrym miejscem do życia, a liczbą pozytywnie ocenionych aspektów funkcjonowania gminy (wymienionych na wykresie 19). Wśród osób, które poprawiły swoją opinię w trakcie odpowiadania na ankietę, średnia liczba pozytywnych ocen była nieco większa (8,5) niż wśród tych, które swoją opinię pogorszyły (8,0).

Bibliografia

- Almond, G.A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bartkowski, J. (2021). Opinia publiczna a zmiana populistyczna w Polsce. W: M. Marody (red.), *Wartości w działaniu* (s. 49–104). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- CBOS (2018). *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_074_18.PDF [dostęp: 15.03.2024].
- CBOS (2021). *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne młodych Polaków na tle ogółu badanych*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_016_21.PDF [dostęp: 15.03.2024].
- CBOS (2022). *Zaufanie społeczne*. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF [dostęp: 23.08.2023].
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge–London: Harvard University Press.
- Deth, J.W. van (2006). Democracy and Involvement: The Benevolent Aspects of Social Participation. W: M. Torcal, J.R. Montero (red.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies* (s. 101–129). London: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Działek, J. (2011). Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (45), 100–118. Pobrane z: https://studreg.uw.edu.pl/dane/web_srill_files/391/2011_3_dzialek.pdf [dostęp: 15.03.2024].

- Encyklopedia Administracji Publicznej (b.r.). *Rozwój lokalny*. Pobrane z: http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Rozwój_lokalny [dostęp: 15.03.2024].
- Konieczna-Sałamatin, J. (2021). Demokracja jako wartość w Polsce oraz Europie Środkowej i Wschodniej. W: M. Marody (red.), *Wartości w działaniu* (s. 105–129). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Kuchmacz, B. (2014). Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 332, 168–178. Pobrane z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?pid=259209> [dostęp: 15.03.2024].
- Marody, M. et al. (2020). *Społeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szczepańska, M. (2018). Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 64, 105–119 (doi: 10.18778/0208-600X.64.07).