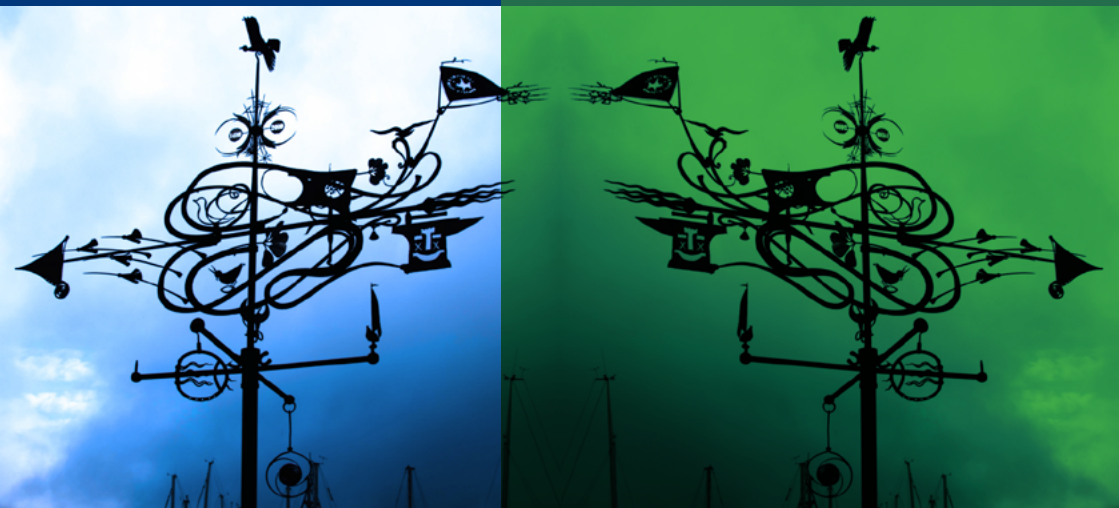




FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei



# Polki i Polacy o samorządności

ADAM GENDŹWIŁ  
DOROTA WISZEJKO-WIERZBICKA

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)



# Polki i Polacy o samorządności

W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści  
o samorządzie lokalnym

Raport z badań

Adam Gendźwił, Dorota Wiszejko-Wierzbicka



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

**Redakcja:** Agnieszka Łodzińska

**Korekta:** Izabella Sariusz-Skąpska

**Projekt graficzny:** hopa studio

**Okładka:** Teresa Oleszczuk

**Zdjęcie na okładce:** A. Dawey/Fliker/2010. *Grunwald. Upamiętnienie 600. rocznicy bitwy*

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



**ISBN** 978-83-66544-34-5

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie**

Warszawa 2022

# Spis treści

---

Edwin Bendyk, Samorząd w pułapce sukcesu _____	7
Najważniejsze wnioski z badania _____	13
O badaniu _____	17
Postrzeżenie samorządu _____	29
Oczekiwania i potrzeby _____	45
Ofensywa centralizmu: jak ją postrzegają obywatele? _____	65
Podsumowanie _____	71
Załącznik: Szczegółowy opis realizacji badań _____	77
Autorzy _____	81



Edwin Bendyk

## Samorząd w pułapce sukcesu

---

Konstytucje nie są tekstami, które czyta się dla przyjemności przed snem lub w czasie podróży. W Polsce wszakże przemiany polityczne po wyborach parlamentarnych w 2015 roku wywołały gwałtowne zainteresowanie Polek i Polaków treścią ustawy zasadniczej. Przyjęty w roku 1997 na drodze narodowego referendum dokument stał się w ostatnich latach punktem odniesienia w narastającym sporze politycznym, bowiem dobrze służy ocenie zamiarów i działań obozu władzy. Jednocześnie dla polityków Zjednoczonej Prawicy polska Konstytucja stała się orężem w sporze toczonym z instytucjami Unii Europejskiej. W zależności od politycznej potrzeby ustawa zasadnicza jest w Polsce najważniejszym źródłem prawa lub kwitem bez większego znaczenia.

Polityczna instrumentalizacja Konstytucji gorszy i musi budzić sprzeciw, jednak rzecz nie w stosunku do treści dokumentu, lecz w opisaniej w nim umowie społecznej. W 25. rocznicę przyjęcia warto przypomnieć jej fundament oraz zasadnicze punkty.

Pierwszy artykuł Konstytucji mówiący, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, to fundament, na którym osadzone zostało nasze państwo. Dalej należy sięgnąć do preambuły, która określa z kolei założenia owej umowy: Konstytucja to „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności

i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Mimo iż nie padło tam jeszcze słowo o samorządzie, to została zdefiniowana istota systemu społeczno-politycznego Polski, czego wyrazem jest właśnie samorządność. I rzeczywiście, artykuł 15. określa jednoznacznie ustrój terytorialny, mówiąc, że ma on zapewniać decentralizację władzy publicznej, a podział terytorialny państwa ma „uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”. W końcu kolejny artykuł definiuje wspólnotę samorządową, którą tworzy „ogół mieszkańców jednostek podziału terytorialnego” i samorząd terytorialny jako autonomiczny element systemu władzy publicznej.

Konstytucja z 1997 roku usankcjonowała przemiany ustrojowe, które rozpoczęły się w Polsce w roku 1989. Ich konsekwencją w wymiarze terytorialnym były wybory do rad gmin przeprowadzone w 1990 roku. Twórcy odnowionego samorządu, eksperci i osoby wybrane do władz lokalnych w tych historycznych wyborach doskonale pamiętają ówczesne emocje, a także wielką niepewność. Zmieniało się wszystko, a głęboka restrukturyzacja gospodarki, upadające przedsiębiorstwa, likwidacja PGR-ów, masowe bezrobocie i inflacja nie tworzyły przesłanek do optymistycznych prognoz. Nie brakowało głosów wybitnych ekspertów obawiających się przekazania władzy na poziom lokalny.

Destrukcyjna część transformacji to istotna część transformacyjnej opowieści; równoległe do niej rozwijała się opowieść druga – bezprecedensowa mobilizacja wyrażająca się w inicjatywach gospodarczych, społecznych i kulturalnych, dla których punktem odniesienia były wspólnoty lokalne. Okazało się, że rację mieli badacze, którzy – tak jak prof. Antoni Kukliński – dopatrywali się w Polsce lokalnej wielkiego potencjału i energii mogącej wyrwać kraj z rozwojowego marazmu. Potencjał ten pokazały prowadzone w latach 80. XX wieku badania



w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych *Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny*. Reformy transformacyjne wprowadzające wolność zrzeszania się, działalności gospodarczej oraz podmiotowość polityczną dla wspólnot lokalnych – nie tyle pobudziły nową energię, co uwolniły zasoby energii dotychczas tłumionej przez nieefektywny system, polegający na koncentracji władzy przez polityczne centrum.

To ważna konstatacja, ponieważ podsuwa odpowiedź na chyba najbardziej zaskakujące stwierdzenie badania *Polki i Polacy o samorządności*. Eksperci, publicyści i sami samorządowcy zgodnie twierdzą, że reforma ustroju terytorialnego i restytucja samorządu jest jedną z najbardziej, jeśli w ogóle nie najbardziej udaną z transformacyjnych reform. Przekonanie to wzmacniają i potwierdzają systematycznie powtarzane wśród mieszkańców badania oceny pracy władz lokalnych. W ocenie Polek i Polaków władze lokalne cieszą się największym uznaniem i jednocześnie najwyższym zaufaniem spośród instytucji tworzących system państwa i władzy publicznej. Wybory do samorządu są najważniejsze, rośnie uznanie dla demokratycznych mechanizmów wyłaniania władz lokalnych. Krótko mówiąc – historia polskiej samorządności opowiedziana na podstawie badań to historia wielkiego sukcesu.

Dlaczego więc Polki i Polacy tego sukcesu nie dostrzegają, mimo że odpowiedzi udzielane przez nich podczas badań sondażowych składają się na obraz takiego sukcesu? Dlaczego nie dostrzegają, że w 1990 roku nastąpiła rewolucja, i mówią raczej o ciągłości władzy lokalnej, niezależnie od jej ustrojowej formy? Dlaczego nie zauważają w swoich wójtach, burmistrzach i prezydentach animatorów lokalnych wspólnot, tylko patrzą na nich raczej jak na menadżerów, na których zresztą często narzekają, zarzucając im brak kompetencji? Jak wyjaśnić ten paradoksalny rozdźwięk między wynikami badań sondażowych a sposobem, w jaki o samorządzie i władzy lokalnej mówią konkretni mieszkańcy konkretnych wspólnot?

Wyjaśnienie jest najprawdopodobniej bardzo proste, a paradoks pozorny. Cezura roku 1989 i rok późniejszych wyborów samorządowych była bardzo ważna, a zachodzące zmiany miały rewolucyjny, zaś dla wielu osób wręcz traumatycznie destrukcyjny, wymiar. Jak jednak pokazał Przemysław Czapliński w książce *Efekt bierności*, społeczna wyobraźnia była zasilana narracją „powrotu do normalności”. Normalność polegająca na możliwości zajmowania się własnymi sprawami bez konieczności pytania o zgodę nie wynikała jednak z rewolucyjnego zerwania, lecz była usankcjonowaniem „normalnych” praktyk dnia codziennego, podejmowanych przez Polki i Polaków w latach 80. w ramach szarej strefy i alternatywnych obiegów gospodarczych, społecznych bądź kulturalnych.

Decentralizacja i reforma samorządowa znormalizowały normalność, jaką Polki i Polacy praktykowali, nie wiedząc, że działają zgodnie z zasadą pomocniczości. Władza lokalna w takim postrzeganiu musi jawić się jako element systemu władzy publicznej, niezależnie od tego, jakim „swojakiem” jest wójt, burmistrz czy prezydent. Nie jest jego rolą organizowanie życia jednostkom, które krzątają się wokół swoich spraw w roli przedsiębiorców, pracowników, aktywistów czy społeczników bądź artystów. Może pomagać, sprawnie rozwijając i utrzymując potrzebną infrastrukturę, i dostarczając niezbędne usługi. Byle nie przeszkadzał.

W takim modelu władza lokalna może uzyskiwać wysokie oceny i jednocześnie nie wywoływać większych emocji, przynajmniej tak długo, jak długo sprawnie realizuje swoje zadania. Narracyjna pustka towarzysząca samorządowi terytorialnemu, jaką ujawnia prezentowane badanie *Polki i Polacy o samorządności*, nie jest paradoksem, tylko paradoksalnie potwierdza opowieść o sukcesie samorządu w Polsce. Jednocześnie ujawniając pułapkę, w jakiej się znaleźliśmy. Oto bowiem całe społeczeństwo, we wszystkich jego wymiarach, również lokalnym i samorządowym, zostało wystawione na próbę kryzysu pandemicznego, który od wiosny 2020 roku oznacza zawieszenie normalności.

Sposób, w jaki wspólnoty samorządowe w Polsce poradziły sobie dotychczas z pandemią COVID-19, opisujemy w analizie *Lokalne społeczności a pandemia. Przykłady innowacji społecznych* przygotowanej przez Ryszarda Łuczyna. Z jednej strony widać, jak silnym potencjałem odporności dysponują lokalne wspólnoty, zwłaszcza gdy potrafią uruchomić efekt synergii, polegający na współpracy różnych aktorów i podmiotów obecnych w społecznej przestrzeni gminy, miasteczka, miasta. Nie sposób jednak nie dostrzec systemowego deficytu, który można nazwać „pułapką sukcesu” dotychczasowego modelu samorządu i samorządności.

Pandemia COVID-19 jest tylko zapowiedzią wyzwań i kryzysów, z jakimi lokalne społeczności będą musiały się mierzyć w przyszłości. Ich źródłem będą zarówno zjawiska zaskakujące, jak kolejne zagrożenia sanitarne, katastrofalne zjawiska pogodowe i inne konsekwencje zmian klimatycznych, a także procesy przewidywalne i zaplanowane, jak „zielona transformacja” w ramach realizacji niezbędnych polityk klimatycznych i ekologicznych. Powrotu do normalności sprzed 2020 roku już nie ma, konieczna jest natomiast normalizacja stanu permanentnego kryzysu.

Taka normalizacja wymaga zarówno przemian w wymiarze instytucjonalnym, uwzględniającym choćby doświadczenie pandemii, by na nowo zinterpretować zasadę pomocniczości i podział pracy między różnych uczestników lokalnego życia społecznego. Wiele wskazuje na to, że pomocniczość rozumiana jako zasada „sprawnej obojętności” ze strony władz lokalnych już nie wystarczy. Czy to jednak oznacza konieczność ewolucji roli wójtów, burmistrzów i prezydentów z menadżerów inwestorów w liderów i aktywnych animatorów swych społeczności? Nie istnieje prosta odpowiedź, zapewne też nie ma jednej odpowiedzi. Musimy jednak wykorzystać doświadczenie pandemii, chcąc poszukiwać zarówno nowych form pracy samorządu, jak i opowieści o samorządności.

Warunkiem sukcesu tych poszukiwań jest jednak przywrócenie ładu konstytucyjnego, z jego fundamentami: zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami decentralizacji, pomocniczości i samorządności.

## Najważniejsze wnioski z badania

---

- Samorząd lokalny jest w rozumieniu mieszkańców potrzebnym, oswojonym i najbliższym organem władzy. Postrzeganie samorządu lokalnego jako części państwa i administracji publicznej przeważa nad postrzeganiem go jako wspólnoty mieszkańców. Porównywany do władz centralnych, samorząd odbierany jest jako zdecydowanie bliższy i bardziej zorientowany na konkretne działania, w tym na pomoc obywatelom i lokalnym przedsiębiorcom. Ciągłe jednak władzom lokalnym brakuje wewnętrznego potencjału, który byłby niezależny od ocen płynących ze strony centrum.
- Obywatele niepokoi ingerencja polityki ze szczebla centralnego w sprawy samorządowe – choć zauważają próby ograniczania kompetencji i zasobów samorządów w Polsce w ostatnich latach, to znacznie częściej wspominają o rosnącej polaryzacji politycznej i wprowadzaniu na poziom lokalny podziałów partyjnych z areny ogólnokrajowej. Rozłamy wewnątrz samorządu często oznaczają niemożność współpracy i sprawnej realizacji działań na rzecz mieszkańców. Obywatele obserwują coraz większą presję, aby władze lokalne – przez wiele lat odżegnujące się od afiliacji partyjnych – opowiedziały się po stronie rządu Prawa i Sprawiedliwości lub opozycji. Rodzi to polityczny dylemat: wyraźne opowiedzenie się przeciw planom rządu, które uderzają w interesy samorządów lokalnych, może jednocześnie oznaczać „zapisanie się do opozycji”

i zaangażowanie w konflikt, który „nie pasuje” do polityki lokalnej i którego wielu Polaków ma już dość.

- Powolny zamach na autonomię samorządów lokalnych może być niedostrzegany, ponieważ odbywa się etapami, w przypadku zewnętrznych zagrożeń, z jakimi mierzy się państwo, i w sytuacji, kiedy istota samorządności terytorialnej, ściśle związana z wartościami demokratycznymi i ideami rozproszenia władzy i pomocniczości, nie jest dość dobrze zakorzeniona w potocznym postrzeganiu.
- Mieszkańcy cenią sobie możliwość bezpośredniego kontaktu z samorządowcami i administracją lokalną, choć dostrzegają, że politycy samorządowi zaniedbują ten kontakt w okresie pomiędzy kampaniami wyborczymi. Wielu badanych zauważyło ograniczenie możliwości bezpośrednich kontaktów w czasie pandemii COVID-19 – postrzegają to jako pretekst do oddalenia się od spraw mieszkańców. Bliskość – jeden z najbardziej akcentowanych atutów samorządu – jest więc coraz częściej kwestionowana.
- Wizerunek samorządu często kreowany jest na podstawie sukcesów w realizacji inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych (np. budowa dróg, mostów, obiektów użyteczności publicznej). Są one widoczne, dyskutowane przez lokalne społeczności i zwykle postrzegane jako dowód sprawności władz lokalnych. Popularne jest neoliberalne przekonanie o „konkursie projektów” jako najlepszej formie wykorzystywania środków publicznych. W szerszym kontekście nacisk na działania inwestycyjne powoduje jednak marginalizowanie przedsięwzięć nakierowanych na usługi publiczne, zaspakajanie społecznych potrzeb czy angażowanie we wspólne działania z mieszkańcami.
- Można wyróżnić co najmniej dwa rodzaje postaw mieszkańców wobec samorządów: pierwsza z nich koncentruje się na społecznym oczekiwaniu bezpośredniego wsparcia i pomocy socjalnej; druga zaś, bardziej proaktywna, na tworzeniu przez samorząd

przestrzeni do działania. Pierwsza z postaw wiąże się z oczekiwaniami wobec władz samorządowych, iż będą działały na zasadzie sprawnego menedżera, wsłuchanego w sprawy mieszkańców, ale niewymagającego zaangażowania. W przypadku zaś realizacji postawy proaktywnej chodzi o potrzebę partnerskiego udziału w zarządzaniu lokalnymi sprawami, które mieszkańcy uważają za ważne. W tej kwestii mieszkańcy i przedsiębiorcy często wskazują na opór lokalnych władz i administracji, zwłaszcza jeśli chodzi o inicjatywy nieformalne, dla których szczebel lokalny mógłby być szczególnie przyjazną przestrzenią.

- Wśród najważniejszych barier utrudniających realizację wymienionych wyżej potrzeb wskazywano na: niski poziom merytorycznych kompetencji samorządowców (zarówno w zakresie zarządzania, jak i oczekiwanych gospodarności i „przedsiębiorczości”, głównie wymaganych od burmistrzów czy wójtów), brak bezpośredniej komunikacji lub jednostronną komunikację samorządowców z mieszkańcami oraz niewielkie zaangażowanie w realne problemy mieszkańców.
- Brakuje poczucia historycznego zakorzenienia instytucji samorządu terytorialnego. Wprawdzie samorząd z demokratyczną legitymizacją powstał na fali przemian transformacyjnych, jednak przez wielu uczestników badania jest postrzegany jako kontynuacja wcześniejszych form władzy lokalnej sprzed 1989 roku. „Legenda założycielska” samorządności terytorialnej jest rozpowszechniona wśród elit, ale znacznie słabiej znana wśród zwykłych obywateli.





# O badaniu

---

## Tło badania

Samorząd terytorialny stał się ważnym elementem architektury państwa już niedługo po przełomie 1989 roku. Samorządność terytorialna, najpierw przywrócona na szczeblu gminnym, a z czasem uzupełniona o samorządy powiatowe i wojewódzkie, w dominującym dyskursie jest opisywana jako owoc transformacji. Jeden z najmniej kontestowanych owoców – należałoby dodać. Samorząd terytorialny i zdecentralizowana Polska to też jeden z niewielu kompleksowo zrealizowanych postulatów przebudowy ustrojowej umieszczonych w programie I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” (1981).

Od pierwszych wyborów samorządowych po przełomie upłynęły ponad trzy dekady. Niedługo minie ćwierć wieku od reformy terytorialnej wprowadzonej przez rząd Jerzego Buzka (1999). Oznacza to, że całe pokolenie Polaków dorastało, nie pamiętając już czasów polityki lokalnej podporządkowanej hierarchicznej strukturze władzy, z głównymi ośrodkami decyzyjnymi w administracji rządowej i strukturach PZPR. Badania pokazują, że ta pokoleniowa zmiana dotyczy również elit samorządowych – reprezentacja różnych pokoleń we władzach

lokalnych jest znacznie bardziej zrównoważona niż na początku lat 90. XX wieku<sup>1</sup>.

Samorządy przyczyniły się do sukcesu Polski w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Polska odważniej niż inne nowo przyjmowane kraje UE zdecentralizowała wydatkowanie tych pieniędzy. Samorządy stały się ważnym inwestorem publicznym<sup>2</sup>, co najpewniej przełożyło się na wzrost znaczenia władz samorządowych postrzeganego przez obywateli i wzrost pozytywnych ocen samorządów. Inwestycje samorządowe stały się widoczne, a wiele samorządów zrealizowało ambitne przedsięwzięcia realnie wpływające na codzienne życie mieszkańców. Raport Fundacji Batorego *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*<sup>3</sup> zwracał jednak już wcześniej uwagę na to, że to „paliwo” będzie miało coraz mniejsze znaczenie dla zwiększania legitymizacji władz samorządowych.

Dzięki samorządom lokalnym upowszechniły się w Polsce nowe formy partycypacji obywatelskiej, wykraczające poza regularnie odbywające się wybory – budżety partycypacyjne (w gminach wiejskich funkcjonujące jako fundusz sołecki), panele obywatelskie, inicjatywa lokalna czy lokalne inicjatywy uchwałodawcze. Jednak i na tym polu widać wiele barier, innowacje demokratyczne są stosowane wybiórczo, a ich

---

1 A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

2 Zob. np. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Samorządowi liderzy pozyskania środków unijnych 2014–2019*, „Wspólnota” 2020, <https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/samorzadowi-liderzy-pozyskania-srodkow-unijnych-2014-2019> [dostęp: 15.12.2021]; P. Swianiewicz, *Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 2 (52), s. 5–31.

3 D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf> [dostęp: 15.12.2021].

potencjał do transformacji wspólnot samorządowych pozostaje w dużej mierze niewykorzystany<sup>4</sup>.

Mimo to długa seria badań sondażowych CBOS dokumentuje wysokie oceny działalności władz samorządowych, zwłaszcza władz lokalnych, które od lat są najlepiej ocenianymi instytucjami publicznymi w Polsce<sup>5</sup>. Od 2006 roku odsetek pozytywnych ocen samorządów lokalnych przekracza 50%, a przez ostatnie pięć lat utrzymywał się powyżej 70% (przy około 20% ocen negatywnych i około 10% osób niezdecydowanych). W ostatnim opublikowanym badaniu, z września 2021 roku<sup>6</sup>, pozytywnie władze swoich miast i gmin oceniło 66% badanych, zaś negatywnie – 22%. Czas pokaże, czy to początek trwalszej tendencji spadkowej.

Nadal jednak kapitał obywatelskiej przychylności, jakim dysponują władze lokalne, jest nieporównywalny z ocenami innych ważnych instytucji. Dla porównania – ten sam raport CBOS z września 2021 roku dokumentuje, że 47% Polaków pozytywnie ocenia działania prezydenta, 23% sejmu, 31% senatu, 23% Trybunału Konstytucyjnego, 29% sądów, 25% prokuratury, 45% Kościoła katolickiego. Wyjaśnienia tego stanu rzeczy upatruje się najczęściej w bliskości, niewielkim dystansie, jaki dzieli władze lokalne i obywatele, w odsunięciu znacznej części polityki samorządowej od konfliktów partyjnych i generalnie mniej polaryzującego politycznie charakteru spraw, jakimi zajmują się władze samorządowe.

---

4 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf> [dostęp: 15.12.2021].

5 A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach: Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Polacy-o-samorzadach\\_Gendzwill-Zerkowska.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Polacy-o-samorzadach_Gendzwill-Zerkowska.pdf) [dostęp: 15.12.2021].

6 CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych, Komunikat z badań 119/2021*, Warszawa 2021, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_119\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_119_21.PDF) [dostęp: 15.12.2021].

Wydawałoby się zatem, że samorząd jest dobrze zakorzeniony w społecznej świadomości i pozostaje stabilnym filarem ustroju demokratycznego.

W ostatnich latach samorzady znalazły się jednak pod znaczną presją działań rządu, co dokumentują m.in. raporty<sup>7</sup> i stanowiska ekspertów Fundacji Batorego<sup>8</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o działania legislacyjne i administracyjne zwykle podejmowane z pominięciem opinii władz samorządowych i ich oficjalnej reprezentacji. Jednocześnie coraz częściej również w dyskursie publicznym, do tej pory dość przychylnym samorządom, pojawiają się argumenty przeciwko decentralizacji. Prawo i Sprawiedliwość, nie mając jednoznacznie sformułowanego programu samorządowego, od 2015 roku kolejnymi posunięciami wprowadza recentralizację. Kompetencje samorządów były ograniczane – albo poprzez przekazywanie ich do agend rządowych, albo przez zaostrzenie kontroli stanowienia prawa lokalnego

---

7 Por. m.in. D. Sześciło, *Pandemiczny egzamin z wielopoziomowego rządzenia*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/08/Pandemiczny-egzamin-z-wielopoziomowego-rzadzenia.pdf> [dostęp: 15.12.2021]; H. Izdebski, *Wrogie przejęcie edukacji. Niekonstytucyjne zmiany w prawie oświatowym*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/H.Izdebski\\_Wrogie.przej%C4%99cie.edukacji.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/H.Izdebski_Wrogie.przej%C4%99cie.edukacji.pdf) [dostęp: 15.12.2021]; H. Izdebski, *Solidarność jednostek samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/H.Izdebski\\_Solidarno%C5%9B%C4%87.jednostek.samorz%C4%85du.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/H.Izdebski_Solidarno%C5%9B%C4%87.jednostek.samorz%C4%85du.pdf) [dostęp: 15.12.2021]; D. Sześciło, *Samorząd w Polskim Ładzie: zapomniany czy celowo pominięty?*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/05/Samorz%C4%85d-w-Polskim-%C5%81adzie\\_zapomniany-czy-celowo-pominiety.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/05/Samorz%C4%85d-w-Polskim-%C5%81adzie_zapomniany-czy-celowo-pominiety.pdf) [dostęp: 15.12.2021]; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> [dostęp: 15.12.2021].

8 Stanowisko Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie odwrotu od samorządności w projektach Polskiego Ładu i Krajowego Planu Odbudowy, Stanowisko Zespołu Ekspertów Samorządowych i Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rządowych planów centralizacji szpitali, Apel Zespołu Ekspertów Samorządowych w sprawie kryzysu finansowego samorządów: [https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoly-ekspertkie/#tabs\\_tab-3](https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoly-ekspertkie/#tabs_tab-3) [dostęp: 15.12.2021].

i wykonywania zadań własnych. Rząd chętnie sięgał po środki nadzwyczajne, w tym również związane z walką z pandemią, chcąc ograniczać zadania samorządów lub sięgać po własność komunalną. Kolejne rządowe instrumenty wsparcia samorządów (takie jak Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych czy Fundusz Dróg Lokalnych) charakteryzowały się uznaniowością kryteriów rozdziału dotacji, co pozwalało na „polityczne skrzywienie” i stwarzało idealne warunki do powstawania relacji klientelistycznych. W ostatnich latach wyraźnie zaostrzył się konflikt między władzami centralnymi a samorządowymi i otworzyły się nowe jego pola. W konsekwencji wielu samorządowców, początkowo starających się dystansować od wyznaczanych przez partie ogólnokrajowych podziałów politycznych, wprost wsparło opozycję względem rządu. Zaryzykowali w ten sposób podważeniem w opinii publicznej istotnych atutów samorządów lokalnych: dystansu względem polityki ogólnokrajowej i pragmatycznej izolacji od sporów ogólnokrajowych.

Osobnym wyzwaniem dla relacji między obywatelami a władzami samorządowymi i lokalną administracją stała się pandemia COVID-19. Walka z pandemią, dość powszechnie przedstawiana jako wyłączna odpowiedzialność rządu i służb podległych władzom centralnym, jest także udziałem władz samorządowych, które z powodzeniem podjęły wiele działań. Wymogi sanitarne i obawy o bezpieczeństwo wprowadziły jednak większy dystans w relacjach z urzędnikami i samorządowcami. Kłopot z kontaktem i zamknięcie, choćby okresowe, lokalnych instytucji zakwestionowały inny ważny atut samorządów lokalnych – bliskość i dostępność dla mieszkańców.

To właśnie stanowi kontekst, w jakim chcielibyśmy zadać pytania o zakorzenie samorządu terytorialnego w Polsce, wychodząc poza diagnozy płynące z badań sondażowych i zwracając się w kierunku badań jakościowych, opartych na wywiadach pogłębionych. To również pytania o to, czy przybierający na sile spór między władzami centralnymi (o większych kompetencjach, lecz niższej aprobachie społecznej)

a władzami samorządowymi (o mniejszych kompetencjach, lecz wyższej aprobacie społecznej) jest w ogóle dostrzegany przez „zwykłych obywateli”. Czy i w jakich warunkach są oni gotowi opowiedzieć się po którejś z jego stron?

## Pytania

W tym badaniu postawiliśmy sobie kilka pytań, zmierzających do tego, aby pogłębić i zniuansować dość powierzchowny obraz stosunku Polaków do samorządu i demokracji lokalnej:

- Jaki jest odbiór samorządu lokalnego? Z czym się kojarzą obywatelom władze samorządowe i jakie cechy odróżniają politykę samorządową od polityki krajowej? W jakim stopniu obywatele postrzegają samorządy jako nieodłączną część polityki i spraw publicznych?
- Czy obywatele widzą historyczną ciągłość ich władz lokalnych? Czy postrzegają samorząd terytorialny w Polsce jako jeden z owoców transformacji systemowej i osiągnięcie ruchu społecznego zbudowanego wokół „Solidarności”? Czy ta transformacyjna tożsamość jest w ogóle ważnym elementem narracji o samorządach?
- Na ile stosunek do samorządu lokalnego jest emocjonalny i jakie emocje w nim dominują? Czy poczucie przywiązania do miejsca zamieszkania, patriotyzm lokalny oraz zakorzenienie w sieciach rodzinnych i sąsiedzkich znajdują odbicie w stosunku do władz samorządowych?
- Na ile obywatele mają poczucie politycznego sprawstwa w swoich wspólnotach samorządowych? Czy czują, że ich głos ma znaczenie – a jeśli tak, to w jakich sprawach? Na ile ważne jest dla nich, że decyzje są podejmowane przez przedstawicieli wybieranych w wyborach?
- W jaki sposób ludzie reagują na spory między rządem (władzą centralną) a samorządami (władzami lokalnymi), a także na różne elementy negatywnej narracji o samorządzie terytorialnym? Czy są

skłonni spontanicznie przedstawiać argumenty w obronie władz lokalnych?

- W jaki sposób obywatele odnoszą się do pomysłów na (re)centralizację – zmniejszenie uprawnień władz lokalnych lub zwiększenie kontroli rządu centralnego nad samorządami?

Badanie skupiło się na samorządzie lokalnym – miast i gmin – jest on bowiem najbliższy doświadczeniu zwykłych obywateli, po transformacji ustrojowej powstał najszybciej (pierwsze wybory do rad gmin odbyły się wiosną 1990 roku), ma też najsilniejsze zakorzenienie historyczne (odwołania do samorządów miejskich czy samorządu wiejskiego dotyczą właśnie najniższego szczebla terytorialnego, a granice niektórych jednostek samorządowych cechują się wyjątkową trwałością). Wcześniejsze badania sondażowe wskazywały zresztą, że przywiązanie do tego szczebla samorządu terytorialnego jest silniejsze niż do wyższych szczebli, powstałych później i dysponujących dość ograniczonymi kompetencjami. Największe jest również zainteresowanie obywateli tym, co postanawiają władze ich miast i gmin.

Nasze badanie potwierdza wcześniejsze obserwacje potocznego dyskursu: tutaj określenie „samorzady” oznacza zwykle wybierane w powszechnych wyborach władze samorządowe, a nie – jak definiują to ustawy – wspólnoty samorządowe tworzone przez wszystkich mieszkańców określonego terytorium. Również w wywiadach nazwy „samorząd” i „władze samorządowe” bardzo często były stosowane wymiennie, a wspólnoty samorządowe (do których respondenci wyrażali np. swoje przywiązanie) określane były najczęściej jako „miasto” czy „gmina”. Podążając za respondentami, przyjęliśmy tę terminologię.

## Metoda

Nasze badanie ma charakter jakościowy i jest eksploracją potocznych narracji o samorządach lokalnych, przekonań osadzonych w opinii publicznej i ocen dotyczących miejscowych władz. Odwołujemy się tu do potocznego rozumienia polityki lokalnej w podobny sposób, w jaki badaczy interesuje potoczna wiedza czy społecznie konstruowany obraz polityki<sup>9</sup>. Dlaczego w ogóle badanie wyobrażeń polityki czy poszczególnych instytucji jest istotne? Choć normatywna teoria demokracji podkreśla znaczenie uwspólnionego wyobrażenia sfery politycznej jako gwarancji równości obywateli, badania pokazują, że polityka jest zwykle jedynie dodatkiem do codziennych problemów, a jej obraz kształtują przede wszystkim komunikaty zapośredniczone przez media (teraz coraz częściej media społecznościowe), interakcje ze zwykłymi obywatelami, dużo rzadziej z samymi politykami bądź urzędami publicznymi. W przypadku polityki lokalnej, zwłaszcza w mniejszych społecznościach, ten ostatni kanał – bezpośredniego, osobistego doświadczenia – wydaje się jednak dużo ważniejszy niż w polityce wyższych szczebli.

Zespół badaczy – Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz, Mikołaj Cześnik, Michał Kornatowski, Michał Wenzel i Marta Żerkowska-Balas – analizując niedawno wiedzę polityczną Polaków, próbował zidentyfikować typy myślenia o polityce, odwołując się do teorii psychologii poznawczej<sup>10</sup>. W swoim badaniu zaobserwowali oni, że obraz polityki przechowywany przez „zwykłych obywateli” jest najczęściej „patchworkowy”, mocno zakotwiczony w teraźniejszości i w pamięci pojedynczych wydarzeń, a sposób łączenia różnych obserwacji wskazuje na dominację

---

9 A. Jasiewicz-Betkiewicz, M. Cześnik, M. Kotnarowski, M. Wenzel, M. Żerkowska-Balas, *Co tam Panie w polityce? Struktura potocznej wiedzy politycznej Polaków*, „Kultura i Społeczeństwo” 2017, nr 4 (61), s. 27–47.

10 S.W. Rosenberg, *The Structure of Political Thinking*, „American Journal of Political Science” 1988, nr 3 (32), s. 539–566.



prostego myślenia sekwencyjnego. W wywiadach pogłębionych czasem nie ujawniał się żaden, choćby szczątkowy, obraz polityki. Badania zespołu pokazują jednocześnie, że obraz polityki lokalnej jest znacznie lepiej ustrukturyzowany i wielowymiarowy niż ten odnoszący się do polityki centralnej. Badani częściej są gotowi odejść od instrumentalnego postrzegania demokracji, odczytują związki przyczynowo-skutkowe i posługują się bardziej złożonymi kategoriami (co typowe dla myślenia systematycznego)<sup>11</sup>. Badanie opisywane w niniejszym raporcie, zainspirowane tymi wcześniejszymi obserwacjami, w dużej mierze potwierdza zdolność obywateli do bardziej złożonego rozumienia polityki samorządowej.

W badaniach jakościowych – zwłaszcza tych stawiających sobie za cel rekonstrukcję narracji i zrozumienie treści postaw wobec różnych obiektów i zjawisk – doborem respondentów nie rządzi stosowana w badaniach ilościowych zasada reprezentatywności. Rekrutując respondentów do grup fokusowych oraz wywiadów indywidualnych i grupowych, chcieliśmy zapewnić możliwie jak największe zróżnicowanie perspektyw, pozwalające zarejestrować i zrozumieć odmienne narracje o samorządzie, wykraczające poza typowe wątki „opowieści o samorządzie”, która powstaje w dużej mierze w centrum i którą widać w ogólnokrajowych mediach. Kluczowe było poznanie opinii „zwykłych obywateli” oraz przedstawicieli lokalnych elit – przedsiębiorców i społeczników (którzy są zaangażowani w sprawy publiczne, ale nie utrzymują się z polityki i nie pełnią urzędów samorządowych z wyboru).

Ze względu na dość długo obowiązujące w kraju obostrzenia pandemiczne, w tym badaniu wybraliśmy zróżnicowaną formułę wywiadów pogłębionych. Zasadnicza część materiału pochodzi ze zogniskowanych wywiadów grupowych (tzw. fokusów, Focus Group Interview,

---

11 A. Jasiewicz-Betkiewicz i in., *Co tam Panie w polityce?...*, *op. cit.*, s. 42.

FGI), przeprowadzonych *face-to-face* (z zachowaniem obowiązujących zasad reżimu sanitarnego, poza dwoma przeprowadzonymi on-line wywiadami FGI z działaczami lokalnymi) w 8-osobowych grupach w różnych częściach Polski (w przypadku działaczy lokalnych jedna z grup była mniej liczna – diada). Uczestnicy byli rekrutowani w terenie zgodnie z przyjętym kluczem opisującym pożądane zróżnicowanie cech społeczno-demograficznych i gmin pochodzenia uczestników. W przypadku uczestników fokusów istotne było, aby pochodzili oni z różnych gmin – by skłonić badanych do refleksji bardziej ogólnych, kontrastujących ich lokalne doświadczenia, oraz by rozmów nie zdominowała tematyka *stricte* lokalna.

Wywiady fokusowe pozwalają na zaistnienie procesów grupowych, które przypominają formowanie się opinii publicznej. Dyskusja toczy się w nich bowiem nie tylko między osobą prowadzącą wywiad (moderato-rem lub moderatorką), ale również pomiędzy samymi badanymi, którzy reagują na swoje opinie. Oczywiście ukształtowanie się dominującego poglądu w grupie może w takich sytuacjach oneśmielać tych, którzy chcieliby wyrazić poglądy mniejszościowe. Jednak moderatorzy mogą ograniczać to poprzez tworzenie przestrzeni do wypowiedziania zróżnicowanych opinii i przeciwdziałania zjawisku konformizmu grupowego i jedności grupy (tzw. syndrom grupowego myślenia). Uzupełnieniem wywiadów grupowych były wywiady indywidualne (IDI, In-Depth Interview), do których uczestnicy byli rekrutowani również w terenie, ale same wywiady realizowano za pośrednictwem komunikatora internetowego. Poglądy polityczne badanych nie były kryterium rekrutacji uczestników do wywiadów. Ani w trakcie rekrutacji, ani podczas wywiadów nie padały pytania dotyczące preferencji partyjnych i opinii o bieżącej sytuacji politycznej w kraju.

Łącznie przeprowadzono 7 wywiadów grupowych i 10 wywiadów indywidualnych. Ich lista – wraz z lokalizacjami i opisem podstawowych

charakterystyk respondentów – jest zamieszczona w załączniku do niniejszego raportu.

W raporcie, częściej niż w typowych publikacjach akademickich, odwołujemy się do bezpośrednich cytatów z transkrypcji przeprowadzonych wywiadów, aby możliwie jak najobficiej zilustrować zróżnicowanie narracji o samorządzie. Wypowiedzi respondentów zostały jedynie minimalnie zredagowane, aby zachować ciągłość wyrażanych myśli i spójność gramatyczną. Wyrazy dołączone do fragmentów wypowiedzi ułatwiający ich zrozumienie, a także objaśnienia pochodzące od autorów raportu zostały umieszczone w nawiasach kwadratowych. Cytaty są identyfikowane nazwami źródeł, zgodnie z kluczem przedstawionym w załączniku.

Dalsza część raportu składa się z trzech części i podsumowania. W pierwszej części omawiamy postrzeganie samorządu – to, jak ludzie widzą funkcje i działania samorządu i jakie dostrzegają różnice między władzami centralnymi a lokalnymi. Weryfikujemy tu również powszechność poglądu o historycznym zakorzenieniu samorządu, tak mocno obecnego w dominującej narracji. W drugiej części raportu skupiamy się na tym, jak Polacy opowiadają o swojej relacji do samorządu, o własnych potrzebach, oczekiwaniach i poziomie ich spełnienia. W trzeciej części raportu *explicite* dotykamy bieżącej kwestii „ofensywy centralizmu”, sprawdzając wrażliwość Polaków na rozpowszechnianą przez rządzących retorykę antysamorządową.



# Postrzeganie samorządu

---

## Cele lokalnego samorządu

Obywatele zauważają istnienie i odrębność samorządu lokalnego – jest on obecny w narracjach zdecydowanej większości badanych, nawet tych, którzy nie przejawiają szczególnego zainteresowania polityką. Decyzje podejmowane przez władze samorządowe stają się elementem codziennych rozmów obywateli. Choć badani, zwłaszcza w mniejszych gminach, znają osobiście niektórych radnych, sołtysów, czasem również wójta czy burmistrza, jednak samorząd to niemal zawsze „oni” – władze samorządowe i lokalna administracja, a nie wspólnota mieszkańców z określonego terytorium. Samorząd tworzą zatem ludzie, ale jest to raczej wspólnota najbardziej zaangażowanych obywateli – to ci, którzy „robią dużo małych, lokalnych rzeczy”. Postrzeganie samorządów jest znacznie bliższe temu, jak postrzega się różne instytucje państwa niż elementy społeczeństwa obywatelskiego.

Samorząd lokalny jest przedstawiany jako „rozwiązywacz problemów”, którego podstawową funkcją jest „dbanie o dobro mieszkańców i rozwój swojego terenu”, „bycie gospodarzem”, „pomoc dla zwykłego człowieka”. Dość oczywiste powiązanie działań samorządu z określonym terytorium („swoim terenem”) – z tym, co bliskie, lokalne, znajdujące się w najbliższym sąsiedztwie – jest ważną cechą odróżniającą władze lokalne i centralne i przewija się szczególnie w wypowiedziach

mieszkańców mniejszych gmin, znajdujących się poza ośrodkami metropolitalnymi. A także w wypowiedziach, w których okazuje się, że granice jednostek samorządowych („swojego terenu” i „terenu sąsiadów”) wyznaczają różnicę w dostępie do zasobów lub podejściu do problemów społecznych – „swój teren” jest bowiem przestrzenią do gospodarowania „po swojemu”.

Zwykle jako pierwsze i spontanicznie przywoływane są funkcje samorządów gminnych związane z „twardą” infrastrukturą. One wyraźnie dominują w postrzeganiu samorządów lokalnych:

„Samorząd to instytucja, która powinna pomagać obywatelom na terenie danej gminy, ułatwiać życie: drogi dojazdowe, wodociągi, kanalizacja”. [FGI 2]

„Cokolwiek chcemy, coś, co jest związane z nami, mamy to blisko: nie mamy drogi, nie mamy wody, nie mamy kanalizacji, [to] zgłaszamy się do nich, bo oni załatwiają pierwsze, najpotrzebniejsze problemy”. [IDI 6]

„Decyzje samorządu na pewno mają wpływ na życie ludzi. Choćby (...) inwestycja w jakieś miejsca rekreacji, jakieś parki dla dzieci, strefy relaksu, skateparki, place zabaw. Jeżeli coś takiego się pojawia, no to przecież dla lokalnej społeczności to ma ogromne znaczenie, jest gdzie wyjść”. [IDI 10]

## Samorząd jako inwestor

Charakterystyczne jest to, że działania samorządu „ułatwiającego życie” opisywane są zwykle w kategoriach projektów inwestycyjnych – zbudowania lub zorganizowania czegoś – a nie w kategoriach zapewnienia na stałe określonego zestawu niezbędnych usług, za które regularnie płaci się w podatkach. Gmina „zainwestowała w chodnik”, „inwestuje w fotowoltaikę”, „buduje żłobek” – widoczne działania gmin zmierzające do rozwiązywania różnych problemów są przez

mieszkańców zwykle przedstawiane językiem projektów, materialnych przedsięwzięć mających swój jasno wyznaczony początek i koniec. Można powiedzieć, że „kultura projektowa”, doceniana często jako przejaw profesjonalizmu i rozliczalności władz publicznych, jest obecna również w postrzeganiu działalności samorządów. Odpowiedzialnością lokalnych władz – wójta lub burmistrza w szczególności, ze względu na skupienie władzy wykonawczej – jest w gminie „coś po sobie zostawić”, jak to ujęła jedna z badanych:

„Wybory są co 4–5 lat. Jeden się wykaże, potem kolejny. I tak każdy po sobie coś zostawia i gmina coś ma. A jak nic nie zrobi, to gmina nic nie ma”. [FGI 1]

W tym obrazie następujące po sobie władze – utożsamiane z wójtem lub burmistrzem, czyli bezpośrednio wybraną egzekutywą – są w istocie sztafetą inwestorów publicznych. Taki sposób postrzegania samorządu w Polsce jest z pewnością związany z konstrukcją systemu finansowania samorządów, w którym władztwo podatkowe Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) jest dość mocno ograniczone. Nic dziwnego zatem, że w potocznym oglądzie samorządy są tym, kto wydaje pieniądze, często jeszcze w jakiś sposób „pozyskane” z zewnętrznych źródeł, a nie tym, kto lokalnie redystrybuuje dochody podatkowe, zamieniając je w pakiet usług publicznych. Tylko w jednej wypowiedzi na wszystkie analizowane w naszym badaniu pojawił się wątek niskich podatków lokalnych jako wyrażonej przewagi gminy (chodziło tu o wyraźnie niższe podatki od nieruchomości w gminie wiejskiej niż w sąsiednim mieście).

Siła skojarzenia samorządów z inwestycjami jako podstawą ich funkcjonowania przewija się w wielu wypowiedziach naszych respondentów. Zwykle jest pierwszym, wskazywanym spontanicznie, bo najłatwiej dostępnym poznawczo, rozwiązaniem dla pojawiających się dylematów:

„Mogłoby być lepiej. [prowadzący]: A co by to mogło zmienić? [badany:] Może jakieś inwestycje?” [FGI 1]

„W tej chwili samorząd dźwiga główne rzeczy całego organizmu państwa – ze względu na to, że samorząd wie najlepiej, co potrzeba w danym regionie... Jak różne inwestycje, przypuścimy, prowadzić”. [IDI 4]

O istnieniu ogromnych oczekiwań inwestycyjnych wśród lokalnych elit społeczeństwa obywatelskiego może z kolei świadczyć wypowiedź jednego z aktywistów, który akcentował wykorzystanie narzędzi budżetu partycypacyjnego (kojarzonego z działaniami w mikroskali, często o „miękkim” charakterze) do zwiększenia rozmachu inwestycyjnego gminy:

„Teraz planujemy przekonać sołtysów wszystkich, aby fundusz sołecki został przekazany na budowę linii technologicznej dla dróg betonowych, wtedy będzie nam łatwiej. Koszt takiej drogi kosztuje 200 000 [złoty]ch] za kilometr, a asfaltu – milion, więc można w ten sposób wybudować pięć razy tyle. A beton (...) będzie dobrym rozwiązaniem. Wygraliśmy też w budżecie obywatelskim na terenie gminy ścieżkę pieszo rowerową na terenie województwa. Więc to też są dla nas ważne rzeczy, które zmobilizowały ludzi z całej gminy”. [FGI 7]

Rozwój, wskazywany jako cel działania samorządów, jest zwykle sprostowany do inwestycji, do „tworzenia perspektyw” dla mieszkańców (w kontekście miejsc pracy) lub tego, żeby po prostu „coś się działo w gminie”. Część naszych respondentów z mniejszych gmin i miast średniej wielkości wprost wiązała kwestie rozwoju lokalnego i działań władz z decyzjami migracyjnymi swoimi lub swoich najbliższych:

„Powinni [władze lokalne] inwestować w rozwój gminy, aby zachęcić nas, abyśmy chcieli tutaj zostać”. [FGI 2]



„Tak, aby zapewnić rozwój na przyszłość. Nie mój już, a dzieci.

Aby była perspektywa pracy, aby nie musieli szukać dalej”. [FGI 2]

Intensyfikacja migracji – zarówno wewnętrznych, pod wieloma względami łatwiejszych, jak i międzynarodowych – jest zatem dużym wyzwaniem dla władz lokalnych, które zostają obarczone odpowiedzialnością za tworzenie wystarczająco dobrych warunków „żeby zostać” lub aby przyciągnąć nowych mieszkańców. Wydaje się ciekawe, że ten język konkurencji rynkowej (w tym przypadku konkurencji między samorządami o mieszkańców – bazę podatkową) przejęli sami obywatele, stawiając się w pozycji konsumentów pewnej oferty, którą otrzymują od władz samorządowych. Rzeczywiście, wielość jednostek samorządu terytorialnego i ich zróżnicowania są kontekstem instytucjonalnym, w którym – nawiązując do wprowadzonego przez Alberta O. Hirschmana rozróżnienia na „voice”, „vote” i „exit”<sup>1</sup> – opcja „wyjścia”, to znaczy zmiany miejsca zamieszkania, jest dla wielu obywateli całkiem realna, bardziej niż w przypadku polityki ogólnokrajowej emigracja poza granice kraju.

Pojęcie rozwoju staje się mniej abstrakcyjne również w porównaniach z gminami sąsiednimi. To zauważalne zróżnicowanie sąsiadujących ze sobą (lub podobnych do siebie wielkością) samorządów daje mieszkańcom dość łatwo dostępne punkty odniesienia. Pozwalają one – przy wszystkich niedokładnościach potocznych porównań i przy dominacji porównań krytycznych wobec własnej gminy („inni mają lepiej”) – postrzegać własne samorzady w bardziej złożony sposób i wskazywać czynniki lokalnego rozwoju. Wydaje się, że są również dość prostym narzędziem nacisku na lokalne władze:

---

1 A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge 1970.

„Zobacz, jak piękne jest A, B, jest gdzie pojechać, są place zabaw. A X? Nie mamy basenów nawet. Wszędzie pojedziemy i [tam] jest”. [FGI 1]

„Obok gmina jest bardzo dobrze zarządzana. Tam non stop coś się dzieje. A (...) my jesteśmy tak słabo. Pomimo że mamy tyle terenów nadmorskich”. [IDI 7]

„Wystarczy popatrzeć, jak rozwinął się (...), jak rozwinęło się (...). Wystarczy popatrzeć, jak dogodne położenie ma (...). I co? Nie ma nic. Zostaje daleko w tyle”. [FGI 2]

„Zależy, co gmina ma na swoim terenie. Jak mają kopalnię, która płaci olbrzymie podatki do gminy, to mają pieniądze. Tak jak Kleszczów [gdzie znajduje się KWB Bełchatów]. Są kopalnie żwirów, też mają podatek wydobywczy. Jak mają na swoim terenie duże przedsiębiorstwa, również gmina dostaje duży podatek, może się rozwijać. A dodatkowo też ważną kwestią jest pozyskiwanie środków z Unii. W niektórych gminach to fajnie śmiga, a w niektórych to kuleje, nawet bardzo kuleje”. [FGI 2]

„Patrząc na gminy sąsiednie... tam są numerki, dzwoniisz i za trzy dni dopiero do lekarza, więc planujesz chorobę w przód. Faktycznie takie rzeczy są zauważalne, bo u nas, na terenie naszej gminy nie ma takiego problemu. Dostęp do służby zdrowia, mimo ciężkich czasów, nie jest najgorszy”. [IDI 6]

„Są takie gminy X i Y, jedna jest obok drugiej. I w Y, żeby cokolwiek zrobić, to trzeba po prostu mieć dużo zaparcia, a dwa kroki dalej w X wszystko działa i fajnie działa, i ludzie się meldują ze swoimi przedsiębiorstwami właśnie w X, bo szybciej jest”. [FGI 4]

Wielu badanych zauważa, że samorzady ubiegają się o zewnętrzne środki na inwestycje – i że sprawność w konkurencji o te środki jest wyznacznikiem skuteczności lokalnej władzy i administracji. Zakorzeniony w neoliberalnej koncepcji zarządzania publicznego

wyidealizowany obraz konkursu jako podstawy rozdziału środków budżetowych jest wyraźnie obecny w wyobrażeniach obywateli o tym, co robią, co powinny robić i za co powinny być rozliczane przez obywatele władze samorządowe:

„Ja myślę, że to jest też kwestia wniosków. Jak oni je składają, biorą udział w konkursie. (...) Wszystkie wnioski stają w konkursach. Wystarczy, że nie przejdzie jakiś projekt i odpadnie. Mógłby w tym czasie starać się o inne rzeczy, ale nie może. Więc takie projekty trwają miesiącami”. [FGI 1]

„Starają się o dotacje z Unii. Jest facebook i wszystko jest upublicznione. Ta szkoła dostała na to, tamta gmina dostała na to. Ta jednostka dostała na to. Więc coś muszą robić. Składają wnioski”. [FGI 2]

„Jest jeszcze tak, że gminy mają osobę, która zajmuje się pozyskiwaniem dofinansowań unijnych. U nas w gminie (...) nie ma takiej osoby. Na tę fotowoltaikę ja już kilka lat dzwonię i nie ma dotacji. A w innych gminach jak jest taki pracownik, ta osoba się tym zajmuje”. [FGI 1]

„Biedniejsza gmina na to nie może sobie pozwolić – na jakichś wykształconych ludzi do dofinansowań. Przykład X, że nie tylko ten pan [wójt], któremu się chce, ale on stworzył całą komórkę ludzi wykształconych, związanych z dofinansowaniem i oni tylko się tym zajmują. W gminach, w których nie ma czegoś takiego, to nie jest łatwe zdobyć takie dotacje. Takie osoby nie przejdą [do pracy] za grosze”. [FGI Skierniewice]

Badani mający głębszą wiedzę o polityce samorządowej, zauważają nieco bardziej złożony obraz, w którym skutkiem ubocznym boomu inwestycyjnego jest większe zadłużenie budżetu gminy. Nie oceniają tego jednak jednoznacznie negatywnie:

„Poprzedni wójt robił dużo inwestycji. Pobierał bardzo dużo środków unijnych. Zrobił dużo fajnych rzeczy, tylko też byliśmy przez to mocno zadłużeni, bo każda inwestycja to jest w części tak dofinansowana, a reszta to są koszty pokrywane przez nas. Więc też byliśmy mocno zadłużoną gminą, gdzie, no to ma swoje plusy i minusy, tak. Mamy długi, ale mamy w zamian za to, cała gmina ma wodę, ma kanalizację praktycznie. W każdym sołectwie jest świetlica wiejska, jest bardzo dużo oświetlonych dróg. Jesteśmy naprawdę, no wydaje mi się, że bogatą gminą tylko przez te wszystkie przedsięwzięcia mieliśmy potworne długi”. [IDI 6]

Pojawiały się również głosy krytyczne wobec opisywanego wyżej podejścia projektowego, choć nadal chodzi tu raczej o krytykę nieracjonalności niektórych szczegółowych decyzji i troskę o zapewnienie trwałości oddanych inwestycji, a nie o promocję jakiejś alternatywnej koncepcji zadań samorządów:

„Postawili, odhaczyli i zrobione. Drogę skończyli, został syf na drodze. Droga jest oddana i tyle, nie ma dalszego działania. Zrobiliśmy plac zabaw, to zadbajmy o niego. Niech ktoś wejdzie, zobaczy, naprawi”. [FGI 2]

„[prowadzący:] A jak państwo myślicie, dlaczego tak jest, tylko do przecięcia wstęgi? [badany:] Może jak te dotacje są. [badany:] Jak dostali dotacje, robili, gdzie popadnie, nikt się nad tym nie zastanawiał”. [FGI 2]

## Władze lokalne *versus* władze centralne

Władze lokalne skontrastowane z władzami centralnymi jawią się jako „mogące mniej”, ale zdecydowanie bliższe mieszkańcom i dostosowujące się do ich potrzeb. Bliskość wydaje się jednym z podstawowych elementów legitymizujących władze lokalne. Badani zwracają przy tym uwagę na co najmniej dwa aspekty owej bliskości.

Po pierwsze, jest to poczucie bliskości budowane na przekonaniu, że lokalni decydenci „wyrastają z lokalnych społeczności”, mieszkają i pracują w pobliżu, mają najlepszy ogląd lokalnych problemów i uwarunkowań, dlatego są w stanie skuteczniej rządzić i proponować lepsze rozwiązania, dostosowane do lokalnej specyfiki:

„W tej chwili samorząd dźwiga główne rzeczy całego organizmu państwa. Ze względu na to, że samorząd wie najlepiej, co potrzeba w danym regionie. Jak różne inwestycje, przypuśćmy, prowadzić. Także samorząd jest w tej chwili najlepszą rzeczą, która została wymyślona”. [IDI 4]

„Oni [władze lokalne] bardziej żyją życiem mieszkańców. Znają potrzeby zwykłych ludzi. Czy to jest wieś, czy to jest miasto. Znają inne problemy. (...) Reprezentacyjne władze to władza centralna. (...) Tamci [władze centralne] tylko do głosowania. Tylko aby pieniądze brać. Nic nie działają, nic nie robią, a nam narzucają”. [FGI 1]

„Dlatego że jeżeli ktoś jest bliżej, to bardziej zna potrzeby ludzi, potrzeby danego miejsca. A takich z daleka rządzących, no to nie potrzeba chyba nikomu, bo zwykle nie zna się rzeczywistości, nie zna się ludzi. Ktoś z Warszawy może oceniać małą miejscowość i nie znać jej specyfiki”. [IDI 10]

„Burmistrz mieszka wśród nas, pani starosta mieszka wśród nas. To są ludzie, którzy tutaj żyją. Niekoniecznie ma to przełożenie na decyzje, jakie podejmują, czasami wydaje się, że są z innej galaktyki, ale tak jest. Ja również myślę, że samorząd wyrasta z mieszkańców, a władza centralna jest obca”. [FGI 7]

Po drugie, jest to poczucie bliskości budowane na możliwościach łatwiejszego kontaktu między mieszkańcami a samorządowcami i na większej dostępności władzy. Ten skrócony dystans wynika po części z mniejszych rozmiarów społeczności lokalnych, ale również z sieci kontaktów („jak się nie zna nikogo, to ciężko rozmawiać”). Przekłada

się to również na większe poczucie wpływu i kontroli. W kilku wypowiedziach spontanicznie pojawiała się określenie „rozliczenia” rządzących, które wydaje się czymś realnym i dostępnym dla obywateli:

„Pomimo tego, że zawsze się narzeka, to w samorządzie jest nam łatwiej coś zyskać, jeżeli mamy również odpowiednie osoby do pomocy. (...) Centralne to wiadomo, że jak się nie zna nikogo, to ciężko z nimi rozmawiać. A tutaj łatwiej rozmawiać o problemach, coś tam powiedzieć, co mogliby zrobić”. [FGI 3]

„Wyżej jest jeszcze mniejsza odpowiedzialność za czyny. (...) Samorządowcy mogą być bardziej rozliczeni. Nie wybrani. Rozliczeni ze swoich słów. Mieszkańcy są bardzo blisko nich. W wyborach samorządowych bierze udział większa liczba mieszkańców, ponieważ czują, że na ten rynek mają jeszcze jakiś wpływ. Władze centralne są ciężiej [trudniej?] rozliczane”. [FGI 2]

To postrzeganie władz lokalnych jako czegoś bardziej bliskiego, swojego – zwłaszcza w opozycji do symbolicznej Warszawy – przekłada się również na bardziej korzystne postrzeganie samorządowców. Mają wady i są krytykowani, ale bardzo rzadko w wypowiedziach badanych zarzuca się lokalnym władzom cynizm, dość łatwo przypisywany politykom z areny ogólnokrajowej. Bardzo rzadko pojawia się zarzut nierozumienia potrzeb mieszkańców, już częściej braku profesjonalizmu, choć ten ostatni pada raczej w odniesieniu do lokalnej egzekutywy, ale już nie radnych. Badani dostrzegają, że radni są przedstawicielami lokalnych społeczności, że nie są profesjonalnymi politykami. To, że samorządowcy mają przeciętnie niższe wykształcenie i „mniejsze obycie”, bywa postrzegane przez część badanych jako atut, być może z tych samych powodów, dla których atrakcyjna jest retoryka populistyczna na arenie ogólnokrajowej. Można na marginesie zauważyć, że populizm ze swoim antyelitarnym komponentem i próbą zmobilizowania „niewysłuchanych” – w przypadku polityki lokalnej trafia na dużo mniej podatny grunt niż w polityce ogólnokrajowej. W pewnym

sensie postulaty ideologii populistycznej albo wprost nie znajdują pokrycia w osobistych doświadczeniach i spostrzeżeniach, albo nie trafiają na tak silny resentyment, jak w przypadku areny ogólnokrajowej. Wielu badanych zauważa silną presję polityki ogólnokrajowej – tutaj agentem są przede wszystkim partie polityczne – na politykę lokalną. Chodzi tu w szczególności o dwa zjawiska: przenoszenie polaryzacji z ogólnokrajowej areny politycznej na areny lokalne oraz polityczne skrzywienie przy dystrybucji środków zewnętrznych przyznawanych przez władze wojewódzkie lub centralne. Jeden z badanych zauważył najpierw, że „samorządy odbiegły od funkcji samorządowej i weszły w politykę”, ale potem niezwłocznie skorygował swoją wypowiedź: „inaczej – to polityka weszła do samorządów” (wielu badanych dość konsekwentnie sytuowało samorządy poza sferą polityki, zapewne rozumianej wąsko jako ta jej część, która wiąże się z konkurencją największych partii politycznych na arenie parlamentarnej i jest relacjonowana w najważniejszych mediach). Bardziej pozytywnie oceniani są samorządowcy, którzy nie należą do żadnej partii lub po wyborze porzucili swoją pierwotną afiliację: „By było chyba źle, gdyby prezydent (...) był z konkretnej partii, wtedy (...) to by troszeczkę dzieliło społeczeństwo”.

To partie polityczne (nie żadna konkretna partia, nie rząd) są obwiniane za wprowadzanie do samorządów lokalnych elementu „odgórnych decyzji”, które niszczą więzi lokalne i opisywaną wyżej bliskość:

„Jeżeli komitet się nie nazywa nazwą danej partii, ale jeżeli wiemy, że w tle stoi ta czy inna partia, to tak naprawdę traci się tę decyzyjność lokalną. Jest to sterowane odgórnie. Ciężko mówić o bliskości samorządu i że on nas reprezentuje. To czuć, wiemy (...) to nie są plotki. Są to tak widoczne rzeczy, ciężko się od tego odciąć. I tak naprawdę ludzie, którzy się wywodzą ze stowarzyszeń, zostali prezydentami miast, wchodzą w pewne układy, bo inaczej się nie da. To potem widać”. [FGI 6]

Pojawiły się przypadki, dostrzeżone przez mieszkańców, że w samorządach z pewnym opóźnieniem względem areny ogólnokrajowej zrywane były nici porozumienia głównych stron ogólnokrajowego sporu politycznego. Tu również jednak odpowiedzialność za to zerwanie przypisuje się „gorze”, to znaczy władzom partii politycznych:

„Była taka sytuacja parę lat temu, że X był jedną z miejscowości w Polsce, gdzie w koalicji było i PO, i PiS. Jak popierali burmistrza. Ale ustalili z góry, że tak nie może być”. [FGI 2]

Mimo rosnącego i coraz bardziej polaryzującego znaczenia afiliacji partyjnych, w polityce lokalnej pojawiają się jednak możliwości oceny osobistych atrybutów i zasług rządzących – wójtów lub radnych.

Drugi krytycznie oceniany element nacisku polityki ogólnokrajowej na to, co dzieje się w samorządach, jest związany ze spostrzeżeniem, podzielanym przez wielu badanych, że istnieje w Polsce niesprawiedliwe, motywowane partyjnymi afiliacjami samorządowców skrzywienie w dystrybucji środków zewnętrznych. W tej chwili jest przypisywane głównie rządowi Prawa i Sprawiedliwości, ale badani opisują to raczej jako mechanizm bardziej generalny, wykorzystywany również przez innych rządzących. Ten nacisk może pojawiać się w okresie kampanii wyborczej (a zatem nie odwołuje się *explicite* do dyskutowanych ostatnio kwestii rozdziału środków z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych) i jest odbierany jako niestosowna presja na wyborców:

„Po prostu padło stwierdzenie, że jeżeli wygra kandydat X, to będzie źle dla Łowicza, nie dostanie pieniędzy z Marszałkowa [z urzędu marszałkowskiego]. (...) Łowicz straci, bo nie będzie pieniędzy, [więc] lepiej, aby wygrał obecny burmistrz”. [FGI 2]

„Więcej dostają te gminy, które popierają rząd, ściana wschodnia i południe dostaje więcej niż północ, gdzie wręcz są zabierane te inwestycje. (...) To jest prawda, układy polityczne”. [FGI 5]



Uzależnienie, o którym tu mowa, może też przybierać formę „ściągnięcia pieniędzy” do gminy czy miasta w trakcie trwania kadencji. Co ciekawe, nawet w tej sytuacji badany wydaje się dystansować wobec krytycznie ocenianej praktyki, choć jest to w jego ocenie „dobre dla miasta”:

„W tej chwili *gros* decyzji podejmowanych przez samorząd przychodzi z góry, z województwa. To marszałek dzieli pieniędzmi i daje je swoim. W tej chwili rządzi PiS i marszałek z PiS-u daje do gmin, gdzie rządzi PiS. W tej chwili jest koalicja przeciwko burmistrzowi, ale powiązana z PiS, więc dostają, załatwiają. To jest dobre dla miasta. Ściągają pieniądze. Ale decyzje są podejmowane w Łodzi. Nie jest to decyzja lokalna. Jest to uzależnione od tego, czy rządzący da pieniądze”. [FGI 2]

## Zakorzenie historyczne

W narracjach o samorządach wątek historyczny – przywrócenia samorządu terytorialnego po przełomie 1989 roku – prawie w ogóle nie pojawia się w sposób spontaniczny. Samorząd lokalny nie jawi się więc jednoznacznie jako coś, co powstało w wyniku reformy czy transformacji ustrojowej. Wybory władz gmin z roku 1990 są raczej interpretowane jako zmiana formy władzy lokalnej i moment większego uniezależnienia od dyspozycji płynących z centrum („coś takiego istniało, tylko w innej formie”, „to zawsze istniało i będzie istnieć, zawsze ludzie mający własne problemy w najbliższym otoczeniu będą się jednoczyć”). Zapewne nieco inaczej jest w przypadku powiatów lub województw – doszło tam bowiem do wyraźniejszego zerwania ciągłości instytucjonalnej i zmiany przebiegu granic wielu jednostek samorządowych. Badani nie zauważają i nie rozstrzygają w tym miejscu dylematu, czy w ustroju niedemokratycznym może w ogóle istnieć samorząd w pełnym znaczeniu tego słowa (to najpewniej konsekwencja

zamiennego stosowania w potocznym języku określeń „władze lokalne” i „samorząd lokalny”).

Skojarzenia przywołane już nie spontanicznie, ale konkretnym pytaniem wywiadu o korzenie samorządu lokalnego także nie odwołują się do żadnej wyraźnej „legandy założycielskiej” – ani związanej z „Solidarnością” i jej samorządowym programem, ani z porozumieniami Okrągłego Stołu. Wydaje się, że w narracjach zwykłych obywateli – zarówno tych, którzy pamiętają okres PRL, jak i młodszych – więcej jest poczucia ciągłości, stałości, zmiany natężenia niż wyobrażenia o fundamentalnym przełomie. Inaczej niż w dominujących narracjach o samorządności, które funkcjonują w przestrzeni publicznej. Przykładowo preambuła 21 Tez Samorządowych, dokumentu podpisanego przez wielu polskich samorządowców w 30. rocznicę wyborów „kontraktowych” z 1989 roku, wspomina o „rozpoczęciu budowy Polski samorządowej” w roku 1990. Tymczasem wśród wypowiedzi badanych dominują raczej opisy kontynuacji:

„Ja nie pamiętam aż tamtych czasów, ale z opowieści tak bardzo czasy się nie różnią. Wiadomo, mają swoje odchyły polityczne, ale wydaje mi się, że jest to stałe”. [FGI 2]

„W latach 80. w zakładach były rady zakładowe, rada miejska, wszystko było to samo, tylko miało inną nazwę. (...) Kiedyś teś z rady przychodził podcięty. Teraz z rady się przychodzi o suchym pysku”. [FGI 2]

„Ja jestem rocznik [19]90, więc jakby ta cała przeszłość trochę mnie ominęła. (...) Chyba wtedy oni nie mieli tyle do powiedzenia, co teraz. Jednak, jeśli ktoś chce, to ma prawo teraz wyrazić swoją opinię, a wtedy raczej tego nie było”. [IDI 6]

„Wydaje mi się, że to jest bardziej coś starego, tylko (...) takie bardziej odrestaurowane, troszeczkę zmienione. (...) Coś takiego

istniało, tylko po prostu w innej formie. (...) Większość decyzji chyba było podejmowanych przez wyżej postawionych ludzi”.  
[IDI 5]

„Właśnie chyba chodzi o to, że do końca komunizm z nas nie wyszedł, to samo jest teraz w samorządach. Jak dla mnie to jest kontynuacja tego, co było w PRL-u, tylko to się trochę zmienia (...) zależy od władzy – jedna daje więcej samodzielności, druga mniej”.  
[FGI 3]

Z jednej strony, można argumentować, że postrzeganie samorządu jako instytucji „odwiecznej” jest przejawem bardzo silnego jej zakorzenienia w społecznej świadomości. Z drugiej strony jednak – zasadna wydaje się obawa, że instytucja pozbawiona „legandy założycielskiej” ma mniej wyraźną tożsamość i trudniej dostrzec to, co jest zamachem na jej istotę. Można by się w tym miejscu zastanowić, czy w podobny sposób obywatele postrzegają inne często omawiane konsekwencje transformacji ustrojowej, na przykład wolny rynek lub wolność słowa – czy również powiedzieliby, że „coś takiego istniało tylko w innej formie”?



# Oczekiwania i potrzeby

---

O oczekiwaniach i potrzebach badanych pośrednio można już wnioskować na podstawie wcześniej omawianych w raporcie wypowiedzi, odnoszących się do postrzegania samorządu. Wynikało z nich, że oczekiwania adresowane do samorządu można podzielić na co najmniej trzy grupy potrzeb, będących punktem wyjścia do formułowanych postulatów, jakie dało się słyszeć w wypowiedziach osób badanych. Odnoszą się one do trzech obszarów podstawowych potrzeb psychicznych człowieka według koncepcji osiągnięcia dobrostanu ukutej przez Richarda Ryana i Edwarda Deci<sup>1</sup>. Są nimi potrzeby: relacji, kompetencji i autonomii. W tych obszarach można pogrupować same oczekiwania, formułowane wobec samorządu wprost lub – jak wynika z materiału empirycznego – w sposób bardziej pośredni (ćwiczenie projekcyjne). Z drugiej strony – odpowiadają one opisowi „idealnego samorządu”, który, w opinii obywateli, dobrze, aby był: kompetentny, autonomiczny oraz potrafił budować i utrzymywać dobre relacje z mieszkańcami, a także wewnątrz „własnego ciała” (tzn. pomiędzy organami władzy samorządowej).

---

<sup>1</sup> R.M. Ryan, E.L. Deci, *Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being*, „American Psychologist” 2000, nr 1 (55), s. 68–78.

## Kompetencje

W oczekiwaniach w stosunku do samorządu dużą rolę odgrywają kompetencje. Przez ich pryzmat postrzegana jest praca i zaangażowanie samorządu. W narracjach niektórych badanych to oczekiwanie jest tak skrajne, że można odnieść wrażenie, iż lokalny samorząd jest przestrzenią realizacji merytokratycznej utopii. W naturalnym kontraście do oczekiwania kompetencji pozostaje obserwacja mechanizmów patronażu politycznego, tak zwanego „rozdzielnika politycznego”:

„wiedza i doświadczenie, a nie opcja polityczna. W tej chwili zostały upolitycznione i samorządy, i w ogóle. Nie wiem, dlaczego partia... w tej chwili wracamy do sytuacji, jak było dawniej. Partia jest partią, ale tutaj musi być fachowiec. Powinien mieć dostęp do danego stanowiska, a to nie zawsze tak jest”. [IDI 4]

„Myślę, że każde władze są kojarzone wszędzie z jakąś opcją polityczną. Natomiast ja tutaj się odcinam od tego całkowicie. Dla mnie liczą się działania. Bo jak ktoś będzie dobrze lokalnie działał, nie ma dla mnie żadnego znaczenia, z jakiej opcji jest. Ma się dobrze dziać w gminie i wtedy mi się to będzie podobało. Nie robi – nie będzie mi się to podobało”. [IDI 10]

Rozmówcy, przede wszystkim przedsiębiorcy lub pracownicy usług, uskarżali się na niedostateczne kompetencje polityków samorządowych i urzędników lub wręcz brak tych kompetencji. Wytykana niekompetencja dotyczyła zarówno wiedzy specjalistycznej administracji, jak i sposobu zarządzania, w tym podejmowania strategicznych dla regionu decyzji:

„Ja, jako przedsiębiorca, to nigdy nic nie uzyskałam, to jest nawet kwestia załatwienia dokumentów, które są mi potrzebne, licencje nie licencje, jak nie wydrapałam własnymi pazurami, to nie bardzo było zainteresowanie, żeby choćby pomóc w wypełnianiu wniosków, dokumentów cokolwiek... Niech będzie jakaś pomoc

w tej biurokracji, bo nie musimy się na wszystkim znać. A się okazuje, że my się znamy bardziej niż ta pani, która siedzi w okienku. Niech to będzie faktycznie ktoś, kto chce to robić, a nie dla kasy”.

[FGI 4]

Swoje rozczarowanie brakiem dostrzeganych kompetencji mieszkańcy niekiedy, jak się okazuje, rozciągają na brak chęci ze strony administracji samorządowej do zaangażowania się w sprawy obywateli i pomocy im:

„Ja nie muszę mieć wiedzy przecież, ja powinienem przyjść do urzędu. Chcę postawić garaż. Zwracam się do pana z wydziału architektury, powiedzmy, że to będzie w gminie. I to on mówi: proszę pana, warunki są takie i takie. Bo to siedzi specjalista, człowiek posiadający wiedzę, mówi, że warunki są takie, proszę je spełnić tutaj, złożyć wniosek i będzie wydana decyzja w przeciągu 14 dni. Tak to powinno wyglądać”. [FGI 3]

Badani obywatele wskazywali, że zarówno osoby, które pełnią funkcje specjalistyczne w administracji, jak i te zajmujące się planowaniem i realizacją działań z ramienia samorządu powinny być do tego specjalnie przygotowane:

„Najważniejsze, żeby to były kompetentne osoby, tak jak szlachta rządziła czy inne jednostki w dawnych czasach. (...) Jak miałeś być lekarzem, to najpierw idziesz na te studia lekarskie, a nie robisz byle jakie studia, bo i tak cię wcisną na dyrektora”. [FGI 3]

Mówiono sporo o indywidualnych predyspozycjach osób pełniących funkcje wykonawcze: wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Bezpośredni wybór władzy wykonawczej w polskich gminach i jej ustrojowa przewaga w relacjach z radą gminy przejawiają się wyraźnie w utożsamianiu wymagań wobec władz lokalnych z wymaganiami wobec lokalnych włodarzy. W wypowiedziach osoby badane niekiedy

łączyły wprost „dobre zarządzanie” i „gospodarność” samorządu z atrybutami wójta czy burmistrza:

„Rządzą ludzie, którzy nie są ekspertami. Został u nas historyk. Nie ma pojęcia o inwestowaniu. To nie są ludzie wykształceni biznesowo. U nas to wygląda, tak jak powiedziałem. Zrobiliśmy, odhaczyliśmy, jest zrobione i koniec. Wszystko może się walić i palić. U nas wymieniał burmistrz asfalt na ulicy. Mówię: asfalt jest podziurawiony przez to, że pękała rura wodna. Pytam: dlaczego nie wymieniacie rury wodnej? Nie mamy pieniędzy. Inwestujecie w asfalt, a szkoda wam na rurę wodną? Za miesiąc będziecie go ciąli z powrotem. Samorządowcy czy burmistrz, czy urzędnicy nie myślą o tym w ten sposób, że jak zrobimy [teraz], to będziemy mieli oszczędność w przyszłości”. [FGI 1]

To merytokratyczne oczekiwanie „eksperta”, „menedżera” czy „dobrego gospodarza” niektórzy badani sprowadzali do tego, by osoba zarządzająca gminą miała odpowiednie wykształcenie, najlepiej powiązane z praktycznym doświadczeniem biznesowym.

Wśród wypowiedzi na temat kompetencji samorządu pojawiały się też takie, w których źródeł inercji i braku przemyślanych decyzji upatrywano w trudnościach lub nieumiejętności współpracy, zarówno wewnątrz samego ciała samorządu, jak i między instytucjami:

„To, co mnie uderzyło, to otrzymywanie odpowiedzi na różne pisma z różnych departamentów; i odpowiedzi z miasta sobie przeczyły. Jeden departament nie znał ekspertyzy, na którą powoływał się inny urząd. To świadczyło o rozbudowaniu struktury, która skutkuje brakiem przepływu informacji”. [FGI 6]

Szczególnie zwracano uwagę na kwestię braku komunikacji, przepływu informacji, co przekłada się na postrzeganie samorządu jako mało sprawczego (gdy okazuje się, że lokalna administracja „nic nie może”) i pomocnego dla mieszkańca:



„Pani w telewizji mówiła, że 8 lat była w USA, nie nauczyła się języka, poszła do urzędu, pomogli jej, wszystko załatwiła. Wróciła do Polski, gdzie zna język. Poszła do urzędu i nic nie może”. [FGI 2]

Podsumowując, można powiedzieć, że kompetencje stanowią ważny obszar oczekiwań, odnoszących się wprost do potrzeb mieszkańców. Chcieliby oni, aby lokalne władze posiadały merytoryczne przygotowanie, najlepiej specjalistyczne, eksperckie w zakresie wykonywanych przez siebie zadań. W rzeczywistości jednak okazuje się często, że samorząd tych kompetencji nie ma lub ma je w ograniczonym zakresie. Za kompetentnego gospodarza mieszkańcy uważają samorząd, który sprawnie i bez zbędnej biurokracji odpowiada na zapytania, a także potrafi podejmować strategiczne decyzje na wzór menedżera zarządzającego przedsiębiorstwem.

## Relacje

Mówiąc o oczekiwaniach mieszkańców względem samorządu, nie sposób pominąć aspektu „ludzkiego”, czyli zaspakajania przez lokalne władze – obok innych potrzeb – również relacji, poczucia bycia z innymi. Generalnie mówiono o tym, że samorząd powinien być „blisko”, a przez to „dostępny” i otwarty na potrzeby mieszkańców. Brak spełnienia tych warunków wpływa na percepcję władz lokalnych jako zdystansowanych, a przez to mniej pomocnych i kompetentnych:

„Powinien być bliżej nas, mieszkańców”. [FGI 1]

„Ale no tak to jednak się pomija, bo mam wrażenie, że nasz samorząd jest taki oddalony bardziej od ludzi, jest taki neutralny”. [IDI 2]

Oczekiwania wysuwane względem samorządu, dotyczące realizacji potrzeby relacyjności, można podzielić na trzy grupy: a) ludyczne, oparte na pragnieniu wspólnej zabawy i afiliacji; b) podstawowe, czyli bezpieczeństwa, troski i zaufania, związane z możliwością polegania

na osobach w samorządzie, od których oczekuje się dostępności; oraz c) tożsamościowe, dotyczące poczucia przywiązania oraz identyfikacji z lokalną tradycją kultywowaną przez mieszkańców gminy. Oczekiwania kierowane do samorządu w zakresie zaspakajania potrzeb relacyjności będą poniżej szerzej opisywane według przytoczonego wcześniej porządku.

Wśród tego rodzaju oczekiwań kierowanych pod adresem samorządu, a które mogą być związane z realizacją potrzeby relacyjności mieszkańców, znalazły się zarówno pragnienia wspólnego przebywania w formie zabawy, jak i organizacji czy solidarnego działania. Mieszkańcy mówili o ważnej funkcji samorządu, od którego oczekuje się tworzenia przestrzeni do realizacji tego rodzaju potrzeb, zwłaszcza w sytuacji pandemii czy innych ograniczeń (np. niedostępności innych rozrywek w gminie):

„Kiedyś nie mieliśmy dużo, ale co sobota byliśmy razem na ciachu u rodziny. A teraz mamy wszystko, ale nie mamy czasu. Nie mamy czasu dla siebie, nie mamy czasu się spotkać (...) Nie ma spotkań, wcześniej ludzie się spotykali, a teraz każdy skupia się w domach, rodzinach. Wcześniej to było inaczej”. [FGI 1]

Mieszkańcy gmin miejskich mówili niekiedy z nieukrywaną zazdrością, że chcieliby mieć warunki do spotkań i wspólnej działalności, jakie są możliwe częściej na wsiach, gdzie społeczność jest mniejsza, a przez to łatwiej się gromadzić i nawiązywać osobiste relacje:

„Podoba mi się, że ludzie na wsi sami organizują wycieczki i jadą. Ludzie w mieście tego nie mają. To organizuje wójt, sołtys, całe rodziny jadą. Za psie pieniądze się jedzie”. [FGI 2]

Wskazuje to na brak dobrej formuły integracji społeczności miejskich animowanej przez władze samorządowe.

Badani upatrywali ważnej roli samorządu w zaspakajaniu potrzeby kontaktu i budowania relacji z innymi ludźmi. Oczekiwali, że

realizacja tych potrzeb znajdzie odzwierciedlenie w działaniach władz lokalnych, a przynajmniej w budżecie gminnym:

„My mamy koło gospodyń wiejskich. Mamy zebrania od czasu do czasu wspólnie ze strażakami. Często omawiamy, robimy składki, robimy dzieciom różne imprezy. Mamy taki budżet obywatelski, którym też jako koło gospodyń dysponujemy”. [FGI 1]

Wśród oczekiwań względem samorządu ważne miejsce zajęła potrzeba troski, zwłaszcza o mieszkańców znajdujących się w trudnym położeniu życiowym lub o osoby starsze. W tym kontekście spodziewano się wsparcia ze strony władz lokalnych, które obok kwestii zarządczych zainicjują działania pomocowe czy zajmą się problemami mieszkańców:

„Powiem szczerze, że mieszkam tyle czasu i nigdy nie spotkałem się z kimś i ktoś spytał się, jak mi się żyje, zrobić jakieś spotkanie, żeby dowiedzieć się, co nas boli – tak w ogóle nie ma. Była jedna pani, jak ona była sołtysem, a jest taką konkretną babką, która lubi załatwiać, działa, zna dużo ludzi (...) to faktycznie ona sobie przejrzała listę mieszkańców tej miejscinki (...) i się okazało... Dlaczego nie pamiętamy o tym, że w polu mieszka rodzina z trzynastoletnimi dziećmi i trzeba im pomóc? Albo na przykład (...) weźmy się, sprzątnijmy te rowy, bo jest droga powiatowa i co weekend wracają wszystkie z imprez dzieciaki czy budowlańcy z delegacji i jest KFC i jeszcze coś tam po rowach...”. [FGI 3]

W wypowiedziach osób badanych pojawiały się oznaki rozczarowania wynikającego z braku działań wspierających, które, jak twierdzono, podejmowały samorządy jeszcze dwadzieścia czy trzydzieści lat temu. Brak przestrzeni na relacyjność i budowanie kontaktów szczególnie zaobserwowano w okresie pandemii. Brak bezpośredniego dostępu do urzędników (tylko drogą elektroniczną lub telefoniczną) dodatkowo

spowodował frustrację wśród mieszkańców, którzy poczuli się opuszczeni i bez wsparcia w tych trudnych chwilach:

„Brak jedności. (...) Brak pomocy. (...) Brak współpracy. (...) Brak poczucia wspólnoty, brak pomocy, obojętność. (...) Ludzie zapomnieli, co to jest ta solidarność. Ja jeszcze pamiętam te stare czasy. Dzisiaj tego nie ma. Tylko się o tym mówi. Potrzeba takiej osoby, która by to przypomniała. Brakuje tej jedności. Wtedy była ta jedność. Ludzie byli obok siebie. (...) Teraz przez tę pandemię wszystko się odsunęło. Nawet do urzędu nie można wejść, na trzy spusty pozamykany, tylko droga pisemna. Nie wiadomo, co od kogo, kiedy jest wyjęte. (...) Wszystko na maila, na SMS. (...) Myślę, że to było wymuszone społecznie. Gdyby tak nie zadziałali, to by było, że narażają ludzi, że to, że tamto. Każą przychodzić. Jak jedni by tak zrobili, to by poszło dalej. (...) Ale dużo jest osób starszych, nie umieją ani maila, ani SMS wysłać”. [FGI 2]

Na brak bezpośredniego dostępu uskarżały się szczególnie osoby starsze, które po pierwsze nie są biegłe w obsłudze Internetu, po drugie zaś, jak wynika z ich wypowiedzi, cenią sobie kontakt bezpośredni, który uważają za bardziej efektywny, ale też dający poczucie szacunku:

„No nie, zupełnie. Bo wydają się tak niedostępni. Bo prawdę mówiąc, jak bym chciała iść do jakiegoś radnego, to nie wiedziałabym, gdzie mam iść tego radnego szukać, żeby mu cokolwiek powiedzieć”. [IDI 8]

Wszyscy objęci próbą mieszkańcy gmin mówili o potrzebie bycia zauważanym i słyszanim. To, ile czasu w sposób bezpośredni, poprzez „żywy” kontakt z mieszkańcami samorząd poświęci ich problemom, uważane jest za miarę jakości i efektywności jego pracy:

„a pewno teraz jesteśmy bardziej słyszalni niż kiedyś. Tak jak spotykamy się lokalnie w gminach, z sołtysami. Jesteśmy bardziej

słyszalni. Wnioskuje, stara się mieszkańcom danej wsi pomóc. To jest bardzo ważne”. [FGI 2]

Niestety, w wielu miejscach wspomniano o tym, że owo zainteresowanie sprawami mieszkańców kończy się wraz z ustaniem akcji wyborczych, co traktowano jako wyraz instrumentalnego podejścia do mieszkańców:

„Jak są wybory, ktoś startuje na radnego, to chodzi po domach i pyta, co się podoba, a co nie, co może zmienić. A jak już zostanie radnym, to zapomina. Ma nowy samochód. Nie pamięta”. [FGI 1]

Działacze lokalni mówili natomiast o potrzebie współpracy i partnerskiego traktowania przez władze lokalne. Troskę i wsparcie władz widzieli przede wszystkim w organizacji przestrzeni do współdziałania oraz w chęci zaangażowania się we wspólne sprawy społeczności lokalnej:

„Ja zauważam, że niezwykle rozwinęła się ta sfera wyobrażeń społeczeństwa o władzy i traktowania władzy przez społeczeństwo. Zniknął kulturowo funkcjonujący w naszym społeczeństwie wzór »władza jako my, namiestnicy« i »społeczeństwo jako ludzie, którzy nie mają nic do powiedzenia«. Ja to mówię z pryzmatu mojej miejscowości, ponieważ właśnie dlatego, że jest to małe miasto i społeczność w takim małym mieście jest zazwyczaj bardziej skrupowana różnymi wzorcami. I ja widzę, ja jestem z tego dumna, że społeczność takiego mniejszego miasta całkowicie rozbija formułę dystansu wobec władzy. U nas się właśnie rozmawia, wyraża się opinię głośno, mniej lub bardziej anonimowo, osobiście. Ale się tę opinię wyraża. Dyskutuje się, uczestniczy się. Ja jestem bardzo zbudowana tym, że jest ogromne zaangażowanie społeczne w interakcje i w działania takie, które zmierza do tego, aby zwykli ludzie mogli coś w mieście zrobić”. [FGI 7]

Podsumowując: można powiedzieć, że samorząd w zdecydowanej większości i przede wszystkim przez mieszkańców większych gmin oceniany był w badanej próbie jako mało dostępny, jeśli chodzi o rozwiązywanie bieżących problemów mieszkańców. Niekiedy pojawiały się sentymentalne głosy, wyrażające tęsknotę za poczuciem solidarności i wspólnego działania całej lokalnej społeczności, której przewodzić miałby samorząd. Głosy te można uznać za domagające się partnerskiego traktowania i pełnej partycypacji. Mieszkańcy wypowiadający się w ten sposób mówili o potrzebie egalitarnych stosunków z otwartą na współpracę władzą lokalną, której zadaniem byłoby przede wszystkim inicjowanie oraz tworzenie przestrzeni do działania. Pojawiały się też jednak wypowiedzi, szczególnie wśród osób starszych oraz dotkniętych pandemią (np. przedsiębiorcy, których firmy zostały zamknięte w trakcie *lockdownu*), wskazujące na potrzebę podejmowania przez samorząd szerszych działań socjalnych, polegających nie tylko na wsparciu finansowym, ale też na „ludzkim” wsparciu w trudnych okolicznościach. Z większości wypowiedzi w próbie wynikało, że brakuje zarówno egalitarnego współdziałania, jak i solidarnego wsparcia we własnych problemach, jakiego spodziewaliby się mieszkańcy od samorządów.

Wśród oczekiwań związanych z realizacją potrzeb budowania sieci relacji międzyludzkich pojawił się wymiar tożsamościowy. Osoby badane zwracały uwagę na ważną funkcję samorządu w kultywowaniu lokalnych tradycji. Z drugiej strony to, czy samorząd realizuje te oczekiwania, czy nie, stanowiło o stopniu przywiązania i poczucia bliskości z lokalną władzą, nawet wbrew identyfikacjom partyjnym samorządowców:

„[Wójt] zyskał zaufanie między innymi dlatego, że jest naszym mieszkańcem, bo on pochodzi od nas. Jego żona też jest osobą doświadczonej publicznością, bo jest nauczycielką w naszej szkole. Więc wszyscy też ich tu znamy, a jego znamy z tego, że on jest w takim bractwie

rycerskim. Był też zawsze osobą, która się tutaj dosyć udzielała. Robił tam jakieś festyny, jakieś imprezy. Ma jakieś takie stowarzyszenie. Wkręcał dzieciaki w tych wszystkich rycerzy, w te zbroje, więc jakoś też tak, jak ja na przykład, nie lubię jego partii, ale jego prywatnie lubię bardzo, bo wiem, że jest dobrym człowiekiem. To nie jest tak, że skoro jest od nich, to jest zły, i odwrotnie. Wiem, że ludzie myślą, że jest, ale ja akurat nie”. [IDI 6]

Jak wynika z powyższego cytatu, ważnym aspektem postrzegania samorządu jest fakt przynależności jego członków do społeczności lokalnej – innymi słowy to, czy się daną osobę zna osobiście. Daje to często furtkę do możliwości bezpośredniego kontaktu, choć z zachowaniem dystansu wynikającego z piastowanej funkcji:

„Ja nie narzekam na wójta, chodziliśmy razem do jednej szkoły. O co się nie zapytam, to jakąś odpowiedź mam. Ale też bardziej służbowo. Wiadomo. Czyli stanowisko jest na przodzie, inaczej jest niż wcześniej”. [FGI 2]

Nie znaczy to, że osoby „z zewnątrz”, czyli nie pochodzące z danej społeczności lokalnej, nie mogą zostać przez nią zaakceptowane i działać na rzecz mieszkańców. W takim przypadku jednak niezbędna jest „spłata kredytu zaufania”, jakim obywatele obdarzają nową osobę na kierowniczym stanowisku, do czasu, aż jej działania przyniosą rzeczywiste efekty, postrzegane jako korzystne dla społeczności lokalnej:

„A w tym momencie zmienił się dyrektor [szkoły]. Przeszedł z zewnątrz i wziął wymienił całą tę główną kadre. Wymienił wicedyrektorów. (...) I mamy jego i faktycznie to się zmieniło na lepsze. Zmieniło się to poróżnianie takie między dziećmi, bo było bardzo mocne w naszej szkole, że to są dzieci nauczycieli, to są dzieci lekarzy, a to są dzieci takie tam biedniejsze. I wydaje mi się, że to w końcu wraca do normy, że mamy wszystkie dzieci. (...) jak przeszedł [nowy dyrektor – przyp. aut.], to oczywiście wzbudzał

wśród starej kadry nauczycielskiej duże... duży taki strach, obawę. Wiadomo, był nielubianą osobą”. [IDI 6]

Niekiedy jednak wskazywano na hamowanie działań samej społeczności, chcącej zadbać o własny interes czy lokalną tradycję bądź zasoby naturalne (np. pomniki przyrody, zieleń, miejsca pamięci), co odbywa się w imię odgórnie narzucanych zadań, na które przeznaczone są pieniądze z budżetu gminy. Z drugiej strony, mieszkańcy zauważali, że ich głos nabiera siły w sytuacji, kiedy się jednoczą i zakładają stowarzyszenia działające na rzecz danej społeczności. Mechanizm ten w szczególności zyskiwał uznanie w wypowiedziach działaczy lokalnych, którzy twierdzili, że ich oczekiwania względem samorządu są traktowane poważnie, a nawet instytucje zaczynają „rywalizować” o ich zaangażowanie. To zaś stwarza owocną platformę do zajmowania się „wspólną sprawą” (np. udostępnianie starej lokomotywowni), a także kontynuowania tożsamości lokalnej, przejmowanej przez następne pokolenia:

„Polacy potrafią się zjednoczyć, ale samorządy nam nie pozwalają, tylko przeszkadzają. W sensie komunikacji między samorządami, normalizacji praw i ustaw gminnych odnośnie do różnych spraw. Komunikacji, orlików, masówek, kompletnie wszystko”. [FGI 2]

„Tak, z perspektywy mojego miasta. Pojedynczy głos obywatela nie ma absolutnie żadnego przełożenia. Kiedyś próbowałam jako obywatel dyskutować na temat wycinanych drzew. Próbowałam pytać, czy są jakieś pomysły w mieście, jakieś zespoły, czy są ludzie, którzy myślą o tym. Zanim zrówna się do gołego betonu piękne stare drzewa, czy ktoś pomyśli nad tym, jak pogodzić budowę ścieżki rowerowej z tym, aby zachować stare drzewa. Byłam ignorowana, odsyłana, spotykałam się z ironicznym zachowaniem. Zmieniło się to potem diametralnie. Natychmiast awansowałam



do poziomu partnera w momencie, kiedy powstało nasze stowarzyszenie i zaczęliśmy działać szeroko”. [FGI 7]

Oczekiwanie względem samorządu w zakresie kultywowania i podtrzymywania tożsamości lokalnej stanowią ważną, lecz często niewypowiedzaną wprost warstwę potrzeb mieszkańców. Jak wynika z zebranego materiału empirycznego, część z nich uważa, że jest to w pełni zadanie samorządu, inni natomiast (działacze lokalni), przyjmują w tym względzie postawę nastawioną bardziej na współpracę, przejmując też w pełni bądź w jakiejś części odpowiedzialność za rozwój i podtrzymanie zasobów lokalnych, z którymi się utożsamiają. Co interesujące, w zasadzie podczas żadnej z rozmów nie padły słowa, z których wynikałoby, że wymiar tożsamości lokalnej nie jest istotny. Jednak zdarzały się wypowiedzi, na podstawie których można by twierdzić, że charakter tej tożsamości może nie odpowiadać części mieszkańców (np. młodych), ponieważ nie rozwija się w oczekiwanym kierunku, np. akceptacji różnorodności, bądź prezentuje wartości odnoszące się do określonej opcji politycznej. To zaś może rodzić chęć zerwania relacji przywiązania, w przyszłości zaś zagrozić brakiem kontynuacji rozwoju tożsamości lokalnej przez następne pokolenia:

„W X tego [rozwój] nie widać. Mam wrażenie, w ogóle będąc tam, że jestem (...) za taką jakby, za granicą. Tam po prostu niewiele rzeczy dociera. (...) Ogólnie jestem prosamorządowy, jednakże patrząc na sytuacje, które dzieją się na południowym wschodzie Polski, których to samorządy przyjmują nielegalne karty obrony rodzin, czy coś w tym stylu, czyli tak zwane miejscowości, gminy wolne od LGBT, no to wydaje mi się, że powinno to być totalnie zakazane. Nie rozumiem, jakim prawem w ogóle samorząd przyjął takie uchwały, to jest totalnie niepoważne dla mnie i powinno być karalne. (...) Uważam, że samorząd powinien zajmować się takimi sprawami gospodarczymi i to rozwojem, ale zupełnie nie powinien wpływać na światopogląd ideologiczny drugiej osoby

i narzucać jej swojego punktu widzenia. Dla mnie to jest niepoważne totalnie”. [IDI 5]

Jak wynika z powyższego opisu, oczekiwania wobec samorządu, że będzie zajmować się kwestiami lokalnych tradycji, są oczywiste, natomiast wprowadzanie własnego światopoglądu i budowanie tożsamości przez samorząd na wartościach zaczerpniętych z orientacji politycznej jest czymś wątpliwym i prowadzi do utraty zaufania, a nawet odjęcia się tych spośród mieszkańców, którym dana opcja nie odpowiada. W tym sensie można mówić o swoistej autonomii samorządu, o czym piszemy w następnym podrozdziale.

## Autonomia

Wśród oczekiwań mieszkańców wobec samorządu dużo miejsca zajęła potrzeba widzenia go jako instytucji autonomicznej. Odnosząc się do wspomnianej wcześniej koncepcji podstawowych potrzeb psychicznych Richarda Ryana i Edwarda Deci, która wprawdzie wyrosła na gruncie psychologicznym, jednak *per analogiam* może być stosowana do „organizmu” samorządu lub społeczności – warto zaznaczyć, że autonomia w znaczeniu, jakie nadają jej autorzy, nie dotyczy całkowitej niezależności, lecz możliwości swobodnego decydowania o zakresie współzależności. W tym sensie autonomia realizować się może w odniesieniu do samorządu nie jako samotnego bytu, lecz organu decydującego samodzielnie o tym, z kim i w jakim zakresie będzie podejmował współpracę. W takim też duchu osoby badane wypowiedziały się o autonomii samorządu. Autonomia przy tym rozumiana była zarówno w kategoriach niezależności lub współzależności ekonomicznej (gospodarowanie, finansowanie i budżet), decyzyjnej oraz organizacji życia społeczności, jak i światopoglądowej w kontekście postrzeganej neutralności bądź zaangażowania politycznego.

W tym pierwszym z wymienionych, ekonomicznym wymiarze mieszkańcy oczekiwali, że samorząd będzie dysponował niezależnym

od decyzji władz centralnych budżetem, i przy którego tworzeniu uwzględnia się zdania mieszkańców. Przy akcentowanej w wypowiedziach świadomości ograniczonej wielkości dostępnych środków, w wielu wypowiedziach pojawiała się też wątpliwość, czy samorząd otrzymuje odpowiednią pulę środków na zadania realizowane centralnie:

„Moim zdaniem w tej chwili do samorządu powinny płynąć większe pieniądze. I samorząd mógłby się rozwijać i robić wiele rzeczy dla społeczeństwa, dla swojego regionu. I to tylko w grę wchodzi pieniądze. Bo na razie jakichś wielkich korupcyjnych rzeczy nie ma teraz w X. Więcej pieniędzy i samorząd będzie lepiej funkcjonował. Dzisiaj samorząd dostał wiele rzeczy. Jak by to powiedzieć... prowadzi wiele rzeczy, do samorządu należy wiele rzeczy”. [IDI 5]

„Bardzo dobrym przykładem na to, że nie powinna to być władza centralna, to właśnie dotacje na szkoły, gdzie władza centralna zleca zadania i daje mniejsze pieniądze, niż są wydawane. Ale ja w to nie wierzę. Dokładają. Z naszych pieniędzy. Jakby była władza centralna, nadal zadania byłyby zlecane, ale oni by twierdzili, że mają tylko tyle pieniędzy. Z czego dołożymy resztę?” [FGI 2]

Podobny mechanizm – zmniejszanie autonomii przez ograniczanie swobody dysponowania środkami finansowymi – pojawiał się również w wypowiedziach odnoszących się wprost do (nie)zaangażowania samorządów lokalnych w strategię walki z pandemią COVID-19:

„Samorządy lepiej wiedzą, jak takie rzeczy rozwiązywać, bo to są rzeczy lokalne. Oczywiście no, takie, takie kwestie jak pandemia, to one wymagają centralnej koordynacji, to jest... wiadomo, że żaden samorząd nie będzie samodzielnie zamawiał szczepionek. Ale uważam, że to, że samorządy są dość mocno wyłączone z procesu walki z pandemią, przynosi bardzo duże szkody, to... No,

obecna władza ma tendencję do odbierania samorządom kompetencji, a dorzucania im obciążeń finansowych”. [IDI 3]

Za duże wsparcie dla autonomicznego działania gminy mieszkańcy uznają środki finansowe pozyskiwane w ramach projektów unijnych. Samorząd, który uznawany był za sprawny i efektywny w tym obszarze, postrzegany był też jako autonomiczny, samodzielnie rządzący i owocnie działający na korzyść społeczności:

„Powinny samodzielnie potrafić rządzić (...) ja cały czas podziwiam te X, że oni może nie kochają [burmistrza], ale bardzo go lubią. I on potrafi te wszystkie dobra gminy, które ma, wykorzystać w imieniu społeczeństwa tej gminy. I ta gmina jest na czwartym miejscu w Polsce. I po co władza jakaś inna ma im wchodzić w paradę, kiedy oni sobie doskonale z tym potrafią radzić. Gmina ma takie możliwości, bo oni dostają dotacje z Unii Europejskiej. Na pomoc nie tylko ludziom niepełnosprawnym, ale ludziom starszym. I tak jak ci, którzy tam korzystają z pomocy gminy, dostają na to i jakieś środki i za wykonanie takiej pracy gmina płaci”. [IDI 1]

Autonomia samorządu była wskazywana jako niezbędna w ochronie lokalnych interesów. Mówiono o tym przede wszystkim w kontekście konieczności zachowania odrębności władzy samorządowej od władz lokalnych, które nie mają rozeznania w problemach mieszkańców. Głównym filarem autonomii samorządu ma być swoboda podejmowania decyzji w zakresie spraw lokalnych. Mieszkańcy w zdecydowanej większości jasno opowiadali się za odrębnością samorządu od władz centralnych. W konsekwencji często mówiono o konieczności zabezpieczenia istniejącej autonomii, a nawet zwiększenia swobody działania samorządów:

„Niech tam siedzą w tej Warszawie, ale niech oni, jak chodzi o wszystkie małe samorządy w Polsce, to niech oni je zostawią w spokoju dla mnie. Bo każdy z tych małych samorządów działa

na swój sposób dobrze. Bo działa ze swoimi małymi, lokalnymi problemami, a każda gmina, każda wioska ma inne te problemy. Każdy z nas ma inne potrzeby, tak samo, jak my jesteśmy jednak miejscowością mocno turystyczną, tak samo inna gmina, w której w ogóle nie ma turystów, oni też mają inne problemy. U nas są problemy turystów, tak naprawdę na każdym kroku. Jeśli chodzi o wodę, jeśli chodzi o śmieci, zawsze są problemy turystów, dosyć mocne. Oni ich nie mają, więc potrzebujemy tych lokalnych jednak rządów, które zajmują się naszymi podstawowymi problemami”. [IDI 6]

„Jednak chciałabym, żeby zostały te samorzady, i jeszcze przyznawać im dalsze możliwości. No uważam, że tutaj akurat, w tym względzie to uważam, że powinniśmy mieć akurat możliwość tego decydowania. A poza tym, no, jeżeli to miałyby być wszystko odgórnie, to po diabła robić wybory samorządowe? To obojętne, to już wtedy niech z nadania partyjnego idą, i tak nie będziemy mieli na to wpływu. A tak mamy przynajmniej wpływ na to, kto będzie siedział w tej radzie miasta i brał pieniądze za to”. [IDI 8]

Przejawów autonomii upatrywano także w sposobie zarządzania gminą oraz podejmowania decyzji gospodarczych. Pojawiały się przykłady ościennych gmin (często stanowiących – jak sygnalizowaliśmy wcześniej – poziom odniesienia do oceny sytuacji we własnej jednostce), które opisywały wóldarzy gmin podejmujących decyzje autonomiczne wobec zewnętrznych („odgórnych”) oczekiwań, w tym również biznesu i innych grup interesu nagłaśnianych przez media:

„Jak nie znajdzie się biznesu i sposobu, żeby zarobić w regionie, to jest złe, ale jak się znajdzie taki biznes, który wchodzi od razu z korzeniami w samorząd, to też złe, bo tu potrzebna jest granica suwerenności; chodzi o kasę, gmina tak naprawdę oprócz tego, że tam płynie jej z góry, najczęściej musi się uczyć wygospodarować pieniądze, które ma od ludzi. (...) bardziej może, żeby samorząd

był faktycznie samorządem, czyli działaniem swoim opierał się na regionie, a nie spełniał jakiegoś oczekiwania odgórne, które będą medialne”. [FGI 3]

Osoby badane, mówiąc o autonomii samorządu, zastanawiały się także nad mechanizmami utrzymywania jej granic i zapewnienia rozliczalności. Wśród wypowiedzi znalazły się takie, które wskazywały na konieczność wprowadzenia mechanizmu ewaluacji zadań wykonywanych przez samorząd, a nawet oceny działań urzędników i samorządowców przez społeczność lokalną:

„Samorzady właśnie powinny rządzić się same. Przede wszystkim lepszym rozwiązaniem byłaby odpowiedzialność urzędnicza przed prawdziwym suwerenem, czyli przed społecznością lokalną. Jeżeli wójt daje ciała po całości albo po prostu wyjdzie jakiś tam jego nepotyzm czy głupota”. [FGI 5]

Formułowano też postulaty rozszerzenia autonomii samorządu gminy poprzez likwidację szczebla powiatowego, który uznawano za zbędne ogniwo podziału administracyjnego, sprzyjające rozrostowi biurokracji.

„Po co powiat i cały tam organ administracyjny, wystarczy gmina i urząd wojewódzki w mniejszym zakresie, skoro mówiłam właśnie o tym, że gmina jest bogatsza, bo ma albo dobrego gospodarza, ludzi, którzy chcą tam pracować, albo po prostu topografia i demografia im na to pozwala”. [FGI 3]

Mówiąc o barierach w rozwoju i zachowaniu autonomii przez samorząd lokalny, za duże zagrożenie uważano uzależnienie od władz centralnych, głównie za pośrednictwem partii politycznych.

Reasumując: autonomia stanowi ważny wymiar oceny działań samorządu, a także jego postrzegania czy możliwości współdziałania. Mieszkańcy chcą widzieć „swoją” samorząd jako autonomiczny zarówno w sferze ekonomicznej, jak i światopoglądowej. Co do współzależności

finansowych samorządu z władzami centralnymi – oczekuje się, że będzie ona opierać się na jasnych zasadach, które pozwolą na zachowanie suwerenności w zakresie działań podejmowanych przez władze lokalne. Wiele zaniepokojonych głosów odnosiło się właśnie do tej kwestii: osoby badane mówiły o „uznaniowości” w traktowaniu gmin, narzucaniu im przez rząd dodatkowych zadań bez wskazania źródeł finansowania bądź też o poczuciu braku wpływu (brak realnych mechanizmów kontroli) na sposób zarządzania budżetem gminy. Za poważną barierę zachowania autonomii samorządu i jego funkcjonowania w relacji ze społecznością gminną uznano brak neutralności czy wręcz upolitycznienie samorządowców. Konsekwencji takiego stanu rzeczy dopatrywano się w dostrzeganych na poziomie gminy podziałach politycznych oraz niemożności współpracy wewnątrz samorządu.





## Ofensywa centralizmu: jak ją postrzegają obywatele?

---

Jednym z tematów poruszanych w wywiadach pogłębionych były spory między rządem (władzami centralnymi) a samorządami. Chcieliśmy zrozumieć, czy i jakie elementy narracji o konflikcie są odbierane przez zwykłych obywateli. Jak wspominaliśmy wcześniej, podstawową obserwacją jest – niemal powszechnie oceniane negatywnie – „wchodzenie polityki do samorządów”. To określenie dotyczy postrzeganego zwiększenia wpływu sytuacji w polityce ogólnokrajowej i partii politycznych na decyzje podejmowane w samorządach. Zjawisko to jest opisywane jako proces trwający już od co najmniej kilku lat, który przybiera na sile, spontanicznie nie jest też przypisywany żadnej konkretnej partii politycznej, raczej „władzom centralnym”.

Postrzeżenie sporu między władzami centralnymi a samorządowymi jest jednak dość ogólnikowe, słabo sproblematyzowane; badaniem trudno wskazać konkretne płaszczyzny tego sporu, przez co może on być łatwo postrzegany jako coś pozbawionego podstaw merytorycznych. Spór między rządem a samorządami bywa sprowadzany do konfliktu z największymi miastami (padały w tym kontekście przykłady Warszawy i Gdańska, zapewne ze względu na to, że prezydenci tych miast są przedstawiani w mediach jako „twarze” sporu samorządów z rządem).

Mieszkańcy operują raczej ogólnikami, reagują na atmosferę napięcia między władzami różnych szczebli lub prezentują postawę pasywną. Niewykluczone, że część badanych w wywiadach grupowych robiła tak, by nie argumentować, dlatego opowiadają się po stronie rządu w sytuacji, w której większość grupy raczej pozytywnie wypowiadała się o samorządach; pasywność zaobserwowaliśmy jednak również w wywiadach indywidualnych. Natomiast aktywiści biorący udział w wywiadach grupowych potrafili wskazać konkretne przykłady ingerencji:

„To, co ja odczułem, to, że lokalni włodarze są przerażeni tym, co na nich spada. Zarówno jako wymagania budżetowe czy jakieś nowe wymogi formalne i działaniowe. Bardzo często podczas rady padają takie słowa, że pewne rzeczy są niejasne, niepewne i niesprawiedliwe. (...) Nie wiem co prawda, jak bardzo społeczeństwo to widzi. Bo jest to trochę po linii podziałów politycznych rozłożone. Ale informacje o dążeniu władzy do przejmowania kolejnych kompetencji samorządów, na przykład oświaty, są niepokojące”. [FGI 6]

„Ja bym powiedziała, że obszar decyzyjności się ogranicza samorządom. (...) Wątek Wód Polskich, decyzyjność w zakresie ustalania cen wody została przeniesiona ze szczebla decyzji lokalnej, bo przecież rada gminy zatwierdzała cenniki wody. Została przeniesiona teraz do spółki, która tak naprawdę nie wie, jakie są koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, tylko ustala ceny politycznie”. [FGI 7]

„Kwestią taką są wały przeciwpowodziowe. Wchodzą Wody Polskie. Nie do końca miasto może tym zarządzać. (...) Z jednej strony mamy PKP, Wody Polskie, z innej miasto, z jeszcze innej osobę prywatną. Więc tutaj jest problem przy styku tych władz”. [FGI 7]

Badani dostrzegają zatem przejmowanie niektórych kompetencji samorządów lub zagrożenie przejęciem, nakładanie dodatkowych wymagań, ograniczanie możliwości finansowania zadań publicznych (w kilku wypowiedziach pojawiała się kwestia niewystarczającej subwencji oświatowej). Niejednoznaczne oceny wzbudza kwestia znacznych podwyżek opłat za odbiór śmieci – badanym trudno było przypisać odpowiedzialność za decyzje w tej materii, co dość dobrze opisuje zjawisko *blame game* – „odbijania piłeczki”, kiedy to różne władze publiczne przerzucają się odpowiedzialnością za odczuwane negatywne konsekwencje jakiejś regulacji:

„Prezydent [Duda] na jakimś spotkaniu z wyborcami był i ktoś zapytał go o opłatę śmieciową i prezydent powiedział, że to nie oni podnieśli śmieci, tylko samorzady, tak że to już jest takie starcie na linii władza centralna a ta władza mniejsza – czyli odbijanie piłeczki. Centralna władza, na górze, nie interesuje się tym, co robi lokalna władza. Górze jest to niepotrzebne, co się dzieje na dole, jakoś to idzie”. [FGI 4]

W scenariuszach wywiadów umieściliśmy pytania, które miały skonfrontować badanych z często pojawiającymi się argumentami antydecentralizacyjnymi. Chcieliśmy sprawdzić, jak przyjmowane są argumenty przedstawiające samorzady lokalne, po pierwsze, jako środowisko sprzyjające nepotyzmowi i korupcji (argument recentralizacyjny polega tu na kontroli i rozbiciu „lokalnych układów”); po drugie, jako środowisko sprzyjające nieusprawiedliwionym nierównościami (argument recentralizacyjny bazuje tu na resentymentach i polega na przejęciu części kompetencji i zasobów samorządów, żeby wyrównywać szanse różnych społeczności lokalnych); i wreszcie po trzecie, jako instytucje niekompetentne, pozbawione wystarczających zasobów do realizacji swoich zadań (argument recentralizacyjny odnosi się tu do przejęcia zadań, których nie potrafi dobrze wykonać samorząd).

Wśród wspomnianych trzech argumentów tylko pierwszy – dotyczący patologii władzy lokalnej – przyjmowany jest z pewną dozą przekonania i zgodą na uruchomienie (wzmocnienie) mechanizmów kontrolnych przez władze wyższych szczebli, ale już raczej nie na przejmowanie zadań samorządu. Szczególnie nepotyzm („kolesiostwo”) jest najczęściej obserwowaną bolączką i zarzutem wobec władz lokalnych. Chodzi tu m.in. o zatrudnianie rodziny i znajomych w lokalnej administracji i instytucjach samorządowych (konkursy na różne stanowiska bywają postrzegane jako fikcyjne, mające z góry zdefiniowanych zwycięzców). Informacje o podejrzeniach korupcji pojawiają się rzadziej, a jeśli już – to dotyczą zwykle zamówień publicznych (przetargów):

„Najczęściej jest tak, że im wyżej, więcej pieniędzy i większy teren, to już [wokół władzy lokalnej] chodzi biznesklasa. A w małych gminach to wszyscy się znają. Najczęściej wchodzisz do urzędu i [tam] siedziała babcia, ciocia, wnuczki nadal siedzą, tutaj są wiązania rodzinne. Im mniejsze grupy społeczne, tym [bardziej] rodzina, a wyżej – to właśnie jakieś biznesy”. [FGI 3]

Niewielki rozmiar gmin istotnie bywa przedstawiany jako swoiste usprawiedliwienie zatrudniania najbliższych i znajomych w administracji i jednostkach podległych samorządom. Jednocześnie bliskość gwarantowana przez niewielki rozmiar pociąga za sobą w postrzeganiu badanych większą jawność takich sytuacji niż na szczeblu ogólnokrajowym i swoistą „zdolność samooczyszczania”, w którą wierzą mieszkańcy:

„Na pewno we władzy lokalnej bardziej o tym słyszymy. Ale tutaj się zna tego, tamtego, słyhać o tym”. [FGI 1]

„Działo się i trochę też tak wydaje mi się, że powoli to [nepotyzm lub korupcja] się kończy, bo powoli ludzie za dużo o tym mówią. (...) W tym momencie, w tych takich małych wioskach ludzie też są coraz bardziej obcy, coraz więcej wiedzą. A z drugiej strony

jesteśmy małym lokalnym społeczeństwem. Każdy zna i dokładnie wie, że jeśli ktoś tam coś, to już ludzie na to krzywo popatrzą”. [IDI 6]

„Jeśli chodzi o nepotyzm i wynaturzenia – niech Pan spróbuje odpowiedzieć na pytanie, jak wójt ma w gminie, która liczy 5000 ludzi, nie zatrudnić swoich znajomych, jak on praktycznie każdego w tej gminie zna. Mało tego – wielu z nich jest również spowinowaconych. Z drugiej strony mówimy o samorządzie ogólnie, a trudno jest porównywać na przykład samorząd warszawski z samorządem małej gminy. (...) Skorumpowanie czy nieskorumpowanie zarządu są sprawami lokalnymi. Żaden komisarz tutaj nie pomoże. Generalnie nawet jeżeli dzieje się źle, to po to są wybory i mechanizmy innych form administracyjnych i nadzoru, że można całkiem spokojnie wymienić władze”. [FGI 6]

A zatem badania z dozą nieufności podchodzą do możliwości zredukowania nepotyzmu przez władze centralne. Pojawiające się w cytowanych wyżej wypowiedziach przekonanie o mechanizmach „samoczyszczenia” w lokalnych społecznościach jest ważnym elementem narracji o samorządach. Poza klasycznie wskazywanym elementem definiującym samorządność (wybieraniem władz), dochodzi tu jeszcze jeden znaczący aspekt – przekonania o możliwości samodzielnego eliminowania patologii władzy.

Argument dotyczący równoważenia nierówności między samorządami poprzez przejęcie części ich zadań wzbudza stosunkowo duży opór i jest postponowany nawiązaniami do niespełnionych obietnic równości w PRL („czasy tego, że wszystkim należy się po równo, są skończone”), przekonaniem o zasadniczej niemożności wyrównania warunków życia („nigdy nie będzie tak samo w każdym mieście”, „to, że wszędzie się będzie żyło tak samo – to jest utopia jakaś słaba (...) powinno być tak, żeby każdemu Polakowi, niezależnie od tego, gdzie mieszka, się żyło podobnie”) lub niewiarygodnością władz centralnych jako

„redystrybutora” („jedna gmina by korzystała, reszta byłaby w tyle”). Jednocześnie badani dostrzegają różnice między samorządami i generalnie nie sprzeciwiają się postulatowi wyrównywania (czy raczej upodabniania) szans życiowych.

Argument dotyczący ograniczenia władzy samorządów ze względu na ich niekompetencję ma również dość słaby oddźwięk wśród badanych. Choć badani są w stanie wskazać sytuacje, w których ich władze samorządowe okazały się niekompetentne lub nie radziły sobie z jakimś problemem, to nie umieją zauważyć potencjalnej przewagi płynącej z przejęcia jakichś zadań przez władze wyższego szczebla. Nieufność wobec odległej władzy centralnej odgrywa tu zapewne znacznie większą rolę w kształtowaniu opinii:

„Ja uważam, że to jest jakiś absurd, żeby władze w stolicy decydowały o tym, co ma być na Podkarpaciu”. [IDI 9]

„Jakby im ograniczyli władzę, to by już w ogóle mieli związane ręce”. [FGI 1]

„Może ograniczenie wydatków [by pomogło], ale w mojej gminie roztropnie rządzą”. [FGI 1]

# Podsumowanie

---

Niniejszy raport pozwala dokładniej przyjrzeć się potocznym narracjom o samorządności terytorialnej i samorządach, powstających lub modyfikowanych poza opiniotwórczymi centrami. Wywiady pogłębio-  
ne – indywidualne i grupowe – przeprowadzone w 2021 roku z mieszkańcami jednostek samorządowych różnej wielkości i położonych w różnych regionach Polski nie pozwalają na badanie rozpowszechnienia czy popularności wielu odmiennych poglądów i w tym sensie nie zastąpią badań sondażowych opinii publicznej, które monitorują zaufanie do władz samorządowych bądź preferencje w wyborach samorządowych. Zgromadzony przez nas materiał pozwala jednak na opisanie zróżnicowania sposobów postrzegania samorządu i samorządowców, a także wrażliwości Polaków na różne argumenty pojawiające się w sporach o samorządność.

Pewnym zaskoczeniem okazuje się widoczny w naszym badaniu kontrast pomiędzy *mainstreamową* narracją o samorządach lokalnych jako „najbardziej udanej reformie” i „owocu transformacji ustrojowej”, pielęgnowaną przez wielu polityków i ekspertów, a tym, w jaki sposób zakorzenie historyczne pojawia się w narracjach obywateli o samorządach. Badani rzadko kojarzyli samorządność z jakimś zerwaniem, budową zupełnie nowych struktur państwa bądź historycznym przełomem, często za to akcentowali kontynuację i to, że jakaś forma władz lokalnych istniała „od zawsze”. Być może odpowiada

za to postrzeżenie ciągłości kadrowej na szczeblu gmin, choć w wyborach samorządowych w 1990 roku doszło do gruntownej wymiany lokalnych elit. W potocznym dyskursie brakuje przede wszystkim „legendy założycielskiej” samorządu terytorialnego. Być może z uwagi na zróżnicowanie tradycji historycznych regionów i ze względu na coraz bardziej ambiwalentny dyskurs o transformacji ustrojowej i III RP takiej legendy po prostu nie będzie. Należałoby się zatem zastanowić, czy mogą powstawać lokalne odpowiedniki takich „legend założycielskich”, odwołujące się do restytucji demokratycznego samorządu lokalnego w roku 1990.

Nasze badanie sugeruje, że należy zweryfikować nieco wyidealizowaną „mikrorepublikańską” wizję samorządu jako dobrze zintegrowanej lokalnej wspólnoty politycznej. Samorządy lokalne to w popularnej percepcji przede wszystkim lokalne władze wybierane w wyborach oraz urzędnicy pracujący w najbliższych urzędach. Samorząd to przede wszystkim „państwo, które jest blisko” i wobec którego obywatel może formułować konkretne oczekiwania. W odróżnieniu bowiem od „państwa, które jest daleko”, sprawy, jakimi zajmują się samorządy lokalne, są związane z codziennymi doświadczeniami i troskami obywateli. Są przez to nie tylko lepiej widoczne i bardziej namacalne, ale również działania władz lokalnych są poddane bardziej pragmatycznemu osądowi. Z jednej strony, pozwala to na utrzymywanie „szlachetnej izolacji” polityki samorządowej od spolaryzowanej i ocenianej krytycznie polityki ogólnokrajowej. Z drugiej strony, owo pragmatyczne i merytokratyczne podejście może oznaczać podporządkowanie wartości demokratycznych technokratycznej wizji gminy. Jawi się ona wówczas jako dobrze prosperująca spółka zarządzana przez menedżerów i kontrolowana przez radnych pełniących rolę rady nadzorczej.

Nasilające się w ostatnich latach spory między rządem a samorządami nie pozostały niezauważone przez mieszkańców – ale tylko najbardziej zainteresowani i zaangażowani są w stanie dostrzec ich



detale. W oczach wielu badanych ingerencja „centrum” przejawia się przede wszystkim w „zejściu na dół” polaryzacji ideologicznej, którą coraz wyraźniej widać w dyskusjach między samorządowcami i w relacjach ich lokalnych samorządów z władzami wyższych szczebli. Zaważalna jest coraz większa presja (przypisuje się ją zwykle partiom politycznym), aby władze lokalne – przez wiele lat odzeganujące się od afiliacji partyjnych – opowiedziały się po stronie rządu PiS lub opozycji. Rodzi to polityczny dylemat: wyraźne opowiedzenie się przeciw planom rządu, które uderzają w interesy samorządów lokalnych, może jednocześnie oznaczać „zapisanie się do opozycji” i zaangażowanie się w konflikt, który „nie pasuje” do polityki lokalnej i którego wielu Polaków i tak ma już dość.

Uczestnicy naszego badania zasadniczo nie chcą ograniczenia czy likwidacji samorządu terytorialnego, nie przemawiają do nich argumenty za centralizacją, odwołujące się do niekompetencji, korupcji bądź nierówności. Nie widzą tego, że centralizacja mogłaby tym kwestiom zaradzić. Ale jednocześnie powolny zamach na autonomię samorządów może być niedostrzeżony, ponieważ odbywa się etapami, w sytuacji zewnętrznych zagrożeń, z którymi mierzy się państwo, i w momencie, kiedy istota samorządności terytorialnej nie jest dość dobrze zakorzeniona w potocznym postrzeganiu. To, że jest to „władza bliska” i „władza lepsza niż centralna”, nie odwołuje się do wielu innych korelatów samorządności: autonomii w istotnych sprawach, demokratycznego mandatu pochodzącego z powszechnych bezpośrednich wyborów, zasady pomocniczości czy zakorzenienia w lokalnych ekosystemach instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Wielu polityków samorządowych zbudowało swoją silną pozycję nie tylko na przywództwie wysokiej jakości, ale też na dyskursywnym przeciwstawieniu złej polityki ogólnokrajowej i lepszej polityki samorządowej. Akcentowanie, że to dwa odseparowane od siebie światy, pozwalało budować narrację o samorządach jako „lepszej władzy”. Nasze

badania pokazują, że nastawienie do samorządów lokalnych staje się wyraźnie pozytywne dopiero w zestawieniu z władzami centralnymi. Oznacza to, że władzom lokalnym ciągle brakuje wewnętrznego potencjału, który byłby niezależny od ocen centrum. Potencjału, który przekonywałby obywateli, że władze ich miast i gmin dobrze (a nie tylko „lepiej niż centralne”) zaspokajają wyróżnione przez nas w raporcie oczekiwania: budowania relacji, zapewniania kompetencji i utrzymywania niezależności; tego, co składa się na tak zwaną legitymizację poprzez efekty (*output legitimacy*). A jednocześnie, że mają bardzo silną legitymizację pochodzącą z bezpośredniego wyboru – w swojej naturze nie gorszą niż legitymizacja władz szczebla centralnego.

Nasze badanie dość jednoznacznie wskazuje, że samorządy lokalne w Polsce są postrzegane przede wszystkim jako inwestorzy. Skupienie się na zadaniach inwestycyjnych, zwłaszcza infrastrukturalnych, jest skądinąd zrozumiałe w sytuacji, kiedy to władze lokalne były odpowiedzialne za zasypanie olbrzymich luk inwestycyjnych jeszcze z okresu PRL. Jest to zrozumiałe również ze względu na rolę, jaką samorządy odegrały w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Niemniej, ten obraz samorządu wiąże się również z zagrożeniami. Po pierwsze, odwraca uwagę mieszkańców od odpowiedzialności władz samorządowych za kwestie kluczowe, ale mniej spektakularne niż kolejne inwestycje, to znaczy za jakość podstawowych usług publicznych. Drobne ulepszenia, inwestycja w zasoby ludzkie lokalnej administracji czy strategiczne skupienie się na budowaniu procedur i trwałych instytucji są ciągle niezbyt dobrze dostrzegane. Jeśli jest to dominujące podejście wśród wyborców, trudno się wówczas dziwić temu, że i samorządowcy nie koncentrują się na tych kwestiach.

Po drugie, wizja swoistego „turnieju miast” – czyli samorządów lokalnych jako podmiotów konkurujących z innymi samorządami o wewnętrzne środki na nowe przedsięwzięcia – sprzyja albo ugruntowaniu

uproszczonego neoliberalnego przekonania o konkursie projektów jako najlepszej formie wykorzystywania środków publicznych, albo równie uproszczonego przekonania o tym, że tylko klientelizm jest w stanie zapewnić sukces w tej grze o ograniczone zasoby.

I wreszcie, po trzecie, skupienie się na inwestycjach lokalnych już zostało doskonale dostrzeżone i wykorzystane przez rząd PiS do ograniczenia autonomii samorządów terytorialnych w Polsce. Finansowanie inwestycji lokalnych za pomocą dotacji celowych przyznawanych przez administrację rządową, przy jednoczesnym ograniczeniu wysokości subwencji i swobody dysponowania nimi, sprzyja politycznym skrzywieniom w dystrybucji środków. W dłuższej perspektywie skłania to samych samorządowców do zachowań oportunistycznych i zaangażowania w „międzyszczeblowy klientelizm”. Samorząd-inwestor, przyjmujący ozdobne czeki od członków rządu przybywających z gospodarską wizytą, to samorząd uwięziony w pułapce zależności, choć może być nadal oklaskiwany przez dużą część lokalnej społeczności.

Tego raportu nie kończy zestaw rekomendacji. Eksploracyjny charakter przeprowadzonych przez nas badań nie pozwala na ich sformułowanie. Konkluzją są raczej pytania o to, czy istniejące narracje o samorządzie terytorialnym w Polsce są zadowalające i czy świadczą o jego społecznym zakorzenieniu. Warto się też zastanowić, jakiej opowieści o samorządzie terytorialnej potrzebujemy, chcąc wyeliminować zdiagnozowane przez nas słabości, zagrożenia i niespełnione oczekiwania. Trzeba zatem pomyśleć:

- o lokalnych alternatywach dla „legandy założycielskiej” demokratycznego samorządu lokalnego w Polsce;
- o tym, jak odwrócić wywołane przez pandemię COVID-19 niekorzystne zjawisko oddalenia, postępującej separacji władz lokalnych i administracji od obywateli;
- jak ściślej powiązać instytucje samorządu terytorialnego z lokalnymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które mają

częściowo zbieżne cele (tworzenie „społecznego kleju”) i mierzą się obecnie z podobnymi wyzwaniami (centralizacji);

- jak wyjść z „pułapki inwestora”, wizji samorządu, według której władze lokalne stają się tylko agencjami wyspecjalizowanymi w staraniach o zewnętrzne finansowanie i realizacji projektów inwestycyjnych?

# Załącznik:

## Szczegółowy opis realizacji badań

---

W ramach badania przeprowadzono siedem zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) oraz dziesięć indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). W pierwszej fazie badania (październik 2020 – styczeń 2021) przeprowadzono dziesięć indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) w województwie pomorskim oraz podkarpackim. Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) przeprowadzono w okresie wiosenno-letnim 2021 roku (pierwszy odbył się w maju, ostatni we wrześniu), po złagodzeniu warunków sanitarnych związanych z pandemią COVID-19.

### **Indywidualne wywiady pogłębione (IDI – *In-Depth Interview*)**

Wszystkie wywiady pogłębione (10 IDI) z mieszkańcami dwóch województw: podkarpackiego oraz pomorskiego zostały przeprowadzone on-line ze względu na okres zaostrzonych przepisów sanitarnych w związku z pandemią (*lockdown*). Długość każdego wywiadu oscylowała wokół godziny (najkrótszy wywiad – ok. 45 minut; najdłuższy 80 minut). W próbie zadbano o zróżnicowanie uczestników badania, jeśli chodzi o reprezentację wielkości gmin: wiejskiej (6 IDI) oraz dużej gminy miejskiej (4 IDI).

Do próby byli włączani uczestnicy, którzy odpowiedzieli na pytanie filtrujące: „Co Pan/Pani sądzi o działaniach samorządu Pana/Pani gminy?” (pełnym zdaniem zawierającym myśl z opinią merytoryczną; nie wystarczy sama ocena, typu „zły”, „dobry”). Z próby wyłączeni byli członkowie partii politycznych, urzędnicy i osoby pełniące funkcje samorządowe z wyboru.

**Tabela 1. Struktura próby IDI wraz z lokalizacjami**

Lp.	Lokalizacja	Pozycja społeczno-zawodowa	Płeć	Wiek
1	Gmina wiejska (Pomorskie)	Emeryt, wyższe wykształcenie	M	77
2	Gmina wiejska (Pomorskie)	Student, średnie wykształcenie	M	21
3	Gmina wiejska (Podkarpackie)	Przedsiębiorca, wyższe wykształcenie	M	46
4	Gmina miejska (Podkarpackie)	Emeryt, średnie wykształcenie	M	79
5	Gmina miejska (Podkarpackie)	Student, średnie wykształcenie	M	22
6	Gmina wiejska (Pomorskie)	Przedsiębiorca, wyższe wykształcenie	K	30
7	Gmina wiejska (Pomorskie)	Pracownik strefy budżetowej, wyższe wykształcenie	K	27
8	Gmina miejska (Podkarpackie)	Pracownik strefy budżetowej, wyższe wykształcenie	K	53
9	Gmina miejska (Podkarpackie)	Pracownik średniego szczebla, średnie wykształcenie	K	43

Lp.	Lokalizacja	Pozycja społeczno-zawodowa	Płeć	Wiek
10	Gmina wiejska (Pomorskie)	Pracownik strefy budżetowej, wyższe wykształcenie	K	44

## Zogniskowane wywiady grupowe (FGI – *Focus Group Interview*)

Wszystkie wywiady grupowe z mieszkańcami (5 FGI) zostały przeprowadzone stacjonarnie z uwzględnieniem przepisów sanitarnych obowiązujących w okresie pandemii. Wywiady z działaczami lokalnymi, którzy rekrutowali się spośród mieszkańców całej Polski, przeprowadzono on-line (za pośrednictwem platformy Zoom). Każdy wywiad trwał dwie godziny i przeprowadzany był z udziałem ośmiu osób badanych.

W próbie zadbano o zróżnicowanie uczestników badania, jeśli chodzi o reprezentację wielkości gmin: wiejskiej, małej gminy, średniej wielkości gminy oraz dużej miejskiej gminy. W ramach pojedynczej lokalizacji do ośmioosobowej grupy zapraszani byli mieszkańcy gminy miejskiej (2–3 osoby), w której odbywał się wywiad, oraz mieszkańcy gmin ościennych, w ramach tego samego województwa (min. 3 osoby badane z gmin wiejskich). W wywiadach z działaczami (2 FGI) w sumie wzięło udział dziesięć osób, z czego – osiem w jednej grupie, natomiast dwie (diada) w drugiej z przeprowadzonych grup.

Do próby byli włączani uczestnicy, którzy odpowiedzieli na pytanie filtrujące: „Co Pan/Pani sądzi o działaniach samorządu Pana/Pani gminy?” (pełnym zdaniem zawierającym myśl z opinią merytoryczną; nie wystarczy sama ocena, typu „zły”, „dobry”). Z próby wyłączeni byli członkowie partii politycznych, urzędnicy i osoby pełniące funkcje samorządowe z wyboru.

**Tabela 2. Struktura próby FGI wraz z lokalizacjami**

Lp.	Lokalizacja	Pozycja społeczno-zawodowa
1	Łowicz (respondenci rekrutowani również z gmin wiejskich spod Łowicza, m.in. Kocierzew, Lipnice, Jasieniec, Nowe Grudze)	Rolnicy, pracownicy usług, np. pracownicy biurowi, przedstawiciele sprzedaży, kierowcy z wykształceniem podstawowym lub zasadniczym
2	Łowicz (gminy ościenne, m.in. Małszyce, Chojszno, Podbielna, Janówek)	Pracownicy usług (średnie i wyższe wykształcenie), np. pracownicy biurowi, przedstawiciele sprzedaży, kierowcy
3	Skierniewice (m.in. Gzów, Dębowa Góra, Kręż, Miedwienice)	Pracownicy usług, robotnicy z wykształceniem zasadniczym zawodowym, średnim
4	Skarżysko-Kamienna (gminy ościenne, m.in. Szydłowiec, Pawłów, Giżyn, Smiłów, Grzybowa Góra)	Pracownicy usług, przedsiębiorcy z wykształceniem średnim lub wyższym
5	Gdańsk (wraz z przedmieściami oraz ościennymi gminami wiejskimi, m.in. Dzierżążno, Tczew, Stara Kiszewa, Bojano, Kartuzy)	Przedsiębiorcy, samozatrudnieni (o ponadprzeciętnych dochodach, z wyższym wykształceniem), specjaliści z wykształceniem średnim lub wyższym
6	Cała Polska – diada	Społecznicy, liderzy lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego
7	Cała Polska – 8 osób	Społecznicy, liderzy lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego



# Autorzy

---

**Adam Gendźwiłł** – dr hab., politolog, socjolog, geograf, adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.

**Dorota Wiszejko-Wierzbicka** – dr, psycholożka i mediatorka, wykładowczyni na Uniwersytecie SWPS. Absolwentka Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Nauk Społecznych PAN. Autorka artykułów na temat niepełnosprawności, rodzicielstwa, wchodzenia w dorosłość oraz kompetencji społeczno-emocjonalnych i obywatelskich.



## Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.

---

Ryszard Łuczyn, **Lokalne społeczności a pandemia. Przykłady innowacji społecznych** (2022). Opracowanie przedstawiające i analizujące przykłady samorządowych innowacji społecznych zebranych dzięki ankiecie wysłanej w 2021 roku do wszystkich gmin w Polsce.

Julita Łukomska, Paweł Swianiewicz, **W jaki sposób pogarszanie się sytuacji finansowej wpływa na zmiany w realizowanych politykach lokalnych?** (2021). Rok 2020 przyniósł pogorszenie się sytuacji finansowej prawie połowy jednostek samorządowych w Polsce. Analiza strategii radzenia sobie z trudnościami finansowymi przez najbardziej dotknięte nimi samorządy.

Piotr Kosiewski (red.), **Samorządna Rzeczpospolita 40 lat później** (2021). Zbiór tekstów poświęconych aktualnemu znaczeniu programu Samorządna Rzeczpospolita w 40 lat po jego sformułowaniu przez NSZZ „Solidarność”.

Hubert Izdebski, **Solidarność jednostek samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości** (2021). Analiza zgodności mechanizmu wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego („janosikowego”) z zasadami solidarności i pomocniczości.

Jarosław Flis, Paweł Swianiewicz, **Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału** (2021). Analiza podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Autorzy pokazują, że podczas gdy średnia wysokość dotacji dla całego kraju to 83 zł na mieszkańca, to w gminach kierowanych przez władarzy z PiS średnia dotacja wynosi 250 zł, zaś w gminach kierowanych przez władarzy z bloku senackiego jest 10-krotnie niższa.

Aleksander Nelicki, ***Wpływ ustawodawstwa pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*** (2020). Analiza wpływu ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse komunalne.

Hubert Izdebski, ***Tarcze Antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*** (2020). Analiza bezpośredniego i pośredniego wpływu ustawodawstwa wydawane w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Dawid Sześciło, ***Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*** (2019). Raport prezentuje całościową koncepcję wzmocnienia państwa poprzez jego decentralizację i wykorzystanie potencjału społeczności lokalnych.

Dariusz Kraszewski, Ewa Zielińska, ***Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*** (2019). Raport na temat stanu partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Autorzy pokazują m. in. że aż 44% procent gmin w Polsce nie zapewnia dostępu do żadnego z trzech narzędzi partycypacji lokalnej: konsultacji społecznych, inicjatywy lokalnej oraz inicjatywy uchwałodawczej.



## **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

[batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

Samorząd to „państwo, które jest blisko” i wobec którego obywatel może formułować konkretne oczekiwania – tak twierdzą uczestnicy badania przeprowadzonego dla Fundacji Batorego w 2021 roku. Jednak – pod presją działań rządu – kompetencje i możliwości finansowe lokalnych władz systematycznie ulegają ograniczeniu. Dodatkowo sytuację skomplikowała epidemia COVID-19, która oddaliła urzędy od mieszkańców. Co w tak zmienionej sytuacji Polki i Polacy myślą o samorządzie i demokracji lokalnej? Czy zmniejszone środki na inwestycje lokalne, ograniczanie bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami i polaryzacja polityczna przekładają się na mniejsze zaufanie do lokalnych władz? Przed jakimi wyzwaniami stają dziś samorządowcy i samorzady? Na te i inne pytania odpowiadają autorzy niniejszego raportu.

**ISBN 978-83-66544-34-5**