

*Jerzy Bartkowski*

*TRUDNE DZIEDZICTWO PRZESZŁOŚCI  
RELACJE WŁADZA LOKALNA–MIESZKAŃCY  
NA SZCZEBLU LOKALNYM*

*Uwagi wstępne*

Demokratyczne przekształcenie systemu sprawowania władzy w Polsce winno diametralnie zmienić stosunki mieszkańcy–elity polityczne, usuwając wzajemną barierę obcości, i stać się końcowym punktem dla konfliktu władzy i społeczeństwa. Szczególnie wyraźnie powinno to wystąpić na najniższym, lokalnym szczeblu władzy. Ale badania relacji rządzeni–rządzący wskazują na występowanie nadal postaw rezerwy wobec instytucji rządzenia. Stosunki te są nacechowane silną nieufnością, zmiany w nich następują powoli, a ich zakres jest dużo mniejszy od tego, czego można by oczekiwać po skali zmian systemowych, jakie nastąpiły. Ukazuje to długotrwałe następstwa mechanizmów rządzenia z czasów PRL i z okresów wcześniejszych.

W pracy tej zostały wykorzystane wyniki badań nad elitami lokalnymi z lat 1978–2001, zrealizowanych przez zespoły pod kierunkiem Jerzego Wiatra<sup>1</sup>. Sondażom wśród elit towarzyszyły analogiczne ankiety wśród mieszkańców, pozwalając zarówno na prześledzenie dynamiki opinii o relacjach władza–mieszkańcy, jak i na skonfrontowanie przekonań

---

<sup>1</sup> J. Wiatr, *Charakterystyka badań*, w: J. Bartkowski, M. Mossakowska, J.J.Wiatr, *Władza lokalna w województwie zachodniopomorskim w świetle badań socjologicznych*, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, Koszalin 2003.

przedstawicielei władzy z opiniami mieszkańców. Zostały one dopełnione innymi badaniami dla pogłębienia obrazu.

Tabela 1. Czy uważa Pan(i), że ... są ludzie, którzy dbają o interesy i potrzeby ludzi takich jak Pan(i) czy też nie? (odpowiedzi w %)

	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
We władzach lokalnych, samorządowych (gminy, miasta, powiatu)	47	41	12
We władzach wojewódzkich	33	47	20
W Sejmie	32	55	13
W rządzie	31	57	12

Źródło: CBOS – sondaż „Państwo i obywatel”, 3–15 grudnia 1999 r.

To dziedzictwo okresu nieufności i wrogości jest o tyle warte zainteresowania, że władze lokalne są tymi, które są relatywnie najbliższe ludzi i na które zwykli mieszkańcy mają w swym przekonaniu największy wpływ. W badaniu CBOS „Państwo i obywatel” z grudnia 1999 roku, przytoczonym tutaj dla unaocznienia zróżnicowania percepcji władz różnych szczebli, odsetek ludzi przekonanych, że we władzach są ludzie, którzy dbają o interesy ludzi, takich jak oni sami, maleje wraz ze wzrostem poziomem władzy, natomiast rośnie odsetek tych, którzy nie czują się przez nie reprezentowani (tabela 1). Podobnie wraz z wielkością miejscowości zmienia się poczucie realnego wpływu na władzę. Swoją rolę na sprawę miejsca zamieszkania deklaruje 43% badanych, powiatu – 31%, województwa – 17%, zaś kraju – 16%. W badaniu mieszkańców wsi na terenie 6 województw z marca 2002 roku, gdzie do listy ocenianych obiektów dołączono jeszcze miejsce zamieszkania respondenta, stwierdzono, że poczucie wpływu na sprawy swojej wsi miało 54% badanych, gminy – 33%, a na poziomie powiatu i województwa, jak i kraju już tylko po 9%<sup>2</sup>.

Problematyka relacji mieszkańcy–władza (lokalne elity władzy) jest umiejscowiona w dwóch kontekstach teoretycznych i zarazem dwóch polach badawczych. Pierwszy z nich to problem demokratycznej legitymacji władzy, widocznej poprzez społeczną wizję władzy i poprzez znaczenie przypisywane w świadomości społecznej zróżnicowaniu elita–nie-elita. Natomiast drugie podejście analizuje lokalizację systemu władzy w strukturze miejscowej społeczności – czy lokalne jej instytucje są rów-

<sup>2</sup> B. Fedyszak-Radziejowska, *Rola elit wiejskich w „kapitalizowaniu” społecznych zasobów wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2.

nocześnie jej organizacją w sensie politycznym. W tym ujęciu relacje te nie są tylko empirycznym wskaźnikiem funkcjonowania demokracji – jako proces mediujący między społeczeństwem i jego własnym organem, a zarazem funkcją – władzą. Powiązania te są jednocześnie elementem lokalnego kapitału społecznego i jednym z wymiarów integracji lokalnej.

Przy analizie tych relacji nie można jednak wychodzić od oczekiwania odczuwania braku odmienności między władzą a obywatelami. Należy raczej stawiać pytanie, kiedy takie różnice zaczynają stanowić świadectwo zachwiania równowagi w stosunkach władza–społeczeństwo. Można do analizy tych zagadnień wykorzystać pojęcie alienacji politycznej za psychologią polityczną<sup>3</sup>. Wyraża ona stopień społecznego wyobcowania instytucji władzy. Postawy alienacji wyrażają się współwystępowaniem obok siebie negatywnego przekonania o świecie polityki, tendencji do popierania cynicznych opinii o nim, zgeneralizowanej nieufności wobec władzy i postawy bierności w życiu społecznym i politycznym.

Analizowany dalej materiał pozwala na zbadanie trzech wymiarów alienacji lokalnej elity władzy: społecznej, poznawczej i decyzyjnej. Jest to problem uformowania się wizji osób rządzących jako grupy wyobcowanej, odmiennie niż mieszkańcy postrzegającej najważniejsze miejscowe problemy, podejmującej decyzje w oderwaniu od potrzeb ludzkich, a samej władzy jako źródła zróżnicowania i przywileju. W skrajnym przypadku prowadzi to do poczucia wzajemnego przeciwstawienia o charakterze „my”–„oni”. Ich konsekwencją jest poczucie braku możliwości wpływu na władze i zarazem własnej wobec niej bezsilności.

Sam czynnik nieufności w relacjach obu grup może przybrać samodzielny charakter. Problematyka ta znalazła się w szerszym zakresie na warsztatach badaczy pod wpływem sytuacji społecznej lat 80., często potocznie nazywanej kryzysem zaufania do władzy. Silna wzajemna nieufność grupowa może istnieć dłużej niż społeczne przyczyny, które ją zrodziły. Jej trwanie w dłuższej perspektywie pozwala na pokazanie skutków społecznych komunistycznego elitaryzmu i powolności przewyciężania skutków długotrwałego wyobcowania władzy na poziomie głębszych struktur świadomości społecznej. Postawy nieufności do władzy jako instytucji politycznej w Polsce dodatkowo wchodzi w interakcję z długą tradycją historyczną.

Drugi wymiar problematyki relacji władza–społeczeństwo to spojrzenie na nie z perspektywy potencjału zbiorowego społeczności lokalnej. Zwraca on uwagę na związek tych relacji z integracją lokalną, ana-

---

<sup>3</sup> K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, w: K. Skarżyńska, *Psychologia polityczna*, Zysk i S-ka, Poznań 1999.

lizowaną nie tylko w wymiarze poziomym, ale i pionowym – integracji społeczności lokalnej z jej instytucjami. Dzięki integracji społeczność lokalna ma niższe koszty transakcji elity–zbiorowość, może zmobilizować więcej z posiadanych środków i w efekcie dysponuje większym repertuarem wspólnych działań. Potrzeby społeczne są lepiej i pełniej reprezentowane w sferze polityki, a nowe impulsy społeczne szybciej tam docierają. Wzajemne zaufanie ułatwia zwrotne oddziaływanie liderów na społeczność, jej mobilizowanie i przekonywanie do różnych akcji.

### *Zmiany w zaufaniu do władz lokalnych*

Nawet sondaże z lat 70. i 80., zawodne, gdy tylko dotyczą polityki, przynoszą świadectwa nikłego zainteresowania mieszkańców ówczesnymi formami samorządu (radami narodowymi) i odmawiania im jakiegokolwiek większego znaczenia. Towarzyszyło to władzom lokalnym w całym okresie PRL. W badaniu OBOP (listopad 1973, wieś i małe miasto, komunikat, M0328) na pytanie, czy aktywność radnych wzrosła czy zmalała w bieżącym roku – 46% badanych wybrało odpowiedź „nie wiem”, a 31% – bezpieczną możliwość: „taka jak dawniej”. Wpływ radnych na sprawy terenu oceniło jako bardzo duży i duży 24% odpowiadających, jako niewielki i bardzo mały 53%, a 22% wybrało punkt „trudno powiedzieć”. Szereg danych o stosunku do rad w okresie lat 80. przynosi praca Jacka Raciborskiego o wyborach w 1988 roku. W marcu tego roku w badaniu CBOS 40% ankietowanych na pytanie, czym się zajmuje rada narodowa, odpowiedziało „nie wiem” lub „nie interesuje mnie to”, dalsze 27% przy próbie odpowiedzi na to pytanie nie umiało wyjść poza ogólne sformułowania.

Ten brak zainteresowania radami był konsekwencją zarówno poczucia braku własnego wpływu na nie, jak i postrzegania małego ich znaczenia. Uważane były za instytucję fasadową, pozbawioną realnego wpływu, co ilustrowało popularne wtedy powiedzenie „radny-bezradny”. O charakterze społecznej percepcji ówczesnych władz lokalnych świadczy to, że około 56% mieszkańców, zaliczyło wtedy do instytucji o największym wpływie lokalnym miejscowy Urząd Spraw Wewnętrznych.

Konsekwencją tego wszystkiego była mała waga przywiązana do wyborów do rad narodowych. Brak zainteresowania składem rady wyrażało od 43% mieszkańców wsi do 60% mieszkańców metropolii. W sondażu „Opinie Polaków” z wiosny 1988 roku na pytanie „Zbliżają się wybory do Rad Narodowych, czy w związku z tym sądzi P., że od P. osobistego udziału w głosowaniu zależy wybór dobrych radnych?” odpowiedź w dużym stopniu wybrało – 13,1% ankietowanych, w małym

– 29,4%, nie zależy wcale – 33,7%. Te postawy są o tyle interesujące, że owe wybory były próbą wewnętrznego reformowania systemu – wprowadzono wtedy na listy do wyboru więcej niż jednego kandydata. Ale wszystko to było uwikłane w ówczesny konflikt władza–społeczeństwo. Silnie rzutował on na stosunek do wszystkich reform proponowanych przez władze, niezależnie od ich kierunku. W badaniu CBOS z września 1988 roku dokładną wiedzę o zmianach w ustawie deklarowało 11,2% badanych, a nie słyszało o nich wcale – 49,8%. Rolę ogólnej atmosfery w postawach dobrze ukazuje następująca zależność. W badaniu CBOS z maja 1988 roku odpowiedź, że na pewno wezmą udział w wyborach, dało 78,4% członków PZPR i 25,9% respondentów, którzy w tym badaniu określili się wobec ankietera jako byli członkowie NSZZ „Solidarność”<sup>4</sup>.

„Z powstaniem samorządu wiążemy nadzieje na wyzwolenie ogromnej energii obywatelskiej spętanej do niedawna poczuciem bezsilności wobec państwowej biurokracji i centralnych dyrektyw” – ten urywek z *exposé* premiera Tadeusza Mazowieckiego wygłoszonego w Sejmie w dniu 12 września 1989 roku mówi o ówczesnych oczekiwaniach<sup>5</sup>. Jednak demokracja lokalna nie była celem podstawowym reformatorów. Porozumienia „okrągłego stołu” nie objęły zagadnień samorządu. Sytuacja zmieniła się dopiero wiosną 1990 roku, poszerzyły się wtedy możliwości kontynuowania zmian, a jednocześnie społeczne konsekwencje planu Balcerowicza zmusiły polityków do szukania celów mogących osłabić narastające negatywne nastroje społeczne. Sejm skrócił kadencję starych rad i zarządził nowe wybory. Równocześnie uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym.

Decyzja ta spotkała się z ogólną aprobatą społeczną. Starych rad nikt nie bronił. Mówią o tym ówczesne sondaże CBOS. Na ocenę przyspieszenia wyborów i skrócenia ich kadencji jako decyzji nieuzasadnionej zgodziło się tylko 5,1% badanych. Dodatnią opinię o ich pracy wyraziło tylko 22,8% z nich. 44,9% badanych było za całkowitą wymianą radnych i 43,3% za częściową. 47,1% ankietowanych liczyło na zmianę ludzi i stylu rządzenia.

Jednak nie można nazwać ówczesnych oczekiwań entuzjazmem. W przewidywanych efektach przebijał raczej umiarkowany optymizm. W odpowiedzi na pytanie, czy w wyniku tych wyborów wpływ

---

<sup>3</sup> J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory? Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989, s. 113–120.

<sup>4</sup> Z. Domarańczyk, *100 dni Mazowieckiego*, Wyd. A. Bonarski, Warszawa 1990, s. 143.

ludzi wzrośnie – pozycje „pozostanie bez zmian” i „trudno powiedzieć” wybrało łącznie 61,0% badanych. Ale w tej tonacji dominował raczej optymizm. Negatywnych skutków reformy dla wpływu ludzi na władzę spodziewało tylko 2,9% ankietowanych (sondaż 9009, marzec 1990).

Było to konsekwencją usytuowania zagadnienia autonomii lokalnej zarówno w obrębie reformy kraju jako całości, jak i trosk osobistych ludzi. Utworzenie samorządu terytorialnego było traktowane jako mniej ważna część procesu reform, o wymiarze raczej lokalnym, o małym wydźwięku ogólnym. W badaniu przedwyborczym CBOS w Warszawie respondenci mieli trudności z określeniem, czy te wybory będą miały większą wagę dla ich własnej gminy (47,1%) czy kraju (47,8%). W pytaniu o ich znaczenie optymizm przeplatał się z pesymizmem: odpowiedzi będą mogły wiele zrobić – wybrało 46,2%, niewiele – 43,1%, nic im się nie uda – 6,0% (sondaż 9016, maj 1990). W wymiarze czysto personalnym było to zagadnienie wtórne wobec głównych trosk Polaków w trzecim miesiącu wdrażania planu Balcerowicza. Ten typ nastawienia opinii publicznej do samorządności lokalnej najlepiej charakteryzuje tytuł książki Pawła Swianiewicza *Życzliwa obojętność*<sup>6</sup>.

Oceny retrospektywne reformy samorządowej są spójne z tym nastawieniem (tabela 2). W tych opiniach raczej jest niewielka przewaga po stronie korzyści, ale są one lokowane w publicznym wymiarze bilansu transformacji, wyraźnie oddzielanym od jej aspektu jednostkowego. Można też postawić hipotezę, że na ocenie ogólnej zaważyło także miejsce samorządności lokalnej w społecznej wizji demokracji. Jest ona postrzegana w wymiarze partykularnym, natomiast nie traktuje się jej jako elementu niezbędnego w funkcjonowaniu zarówno ustroju, jak i kraju jako całości. W ocenie, jakie znaczenie miało wprowadzenie demokracji lokalnej dla kraju, najwięcej padło odpowiedzi „trudno powiedzieć” (tabela 2).

Długofalowe skutki reform w zakresie społecznego zakorzenienia władzy terytorialnej należy ocenić jako dodatnie. Transformacja przyniosła poprawę ocen i wzrost zainteresowania władzami lokalnymi<sup>7</sup>. Polepszyła ich ocenę i wpłynęła na stosunek mieszkańców do władz tego szczebla. Przebija to przez szereg wskaźników opinii publicznej. Po roku 1989 wzrosło u mieszkańców poczucie reprezentacji siebie przez władze. W badaniach CBOS na pytanie: „Czy we władzach lokalnych są ludzie, którzy biorą pod uwagę interesy zwykłych mieszkańców?”, „tak” w 1989 roku odpowiedziało 28%, w 1993 roku – 41%, a w 2000 roku – 47%.

<sup>6</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność*, Warszawa 2001.

<sup>7</sup> J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, w: J.J. Wiatr i in., *Demokracja Polska. 1989–2003*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.

Tabela 2. Jak Pan(i) sądzi, czy – ogólnie biorąc – nasz kraj [(Pana(i) miejscowość, dzielnica, okolica bądź ludzie tacy jak Pan(i))] raczej zyskał czy raczej stracił na tym, że od 1990 roku wprowadzono w Polsce samorządy różnych szczebli? (odpowiedzi w %)

	Nasz kraj	Miejscowość, dzielnica, okolica badanego	Ludzie tacy, jak badani
Raczej zyskał	25	29	14
Raczej stracił	23	21	23
Ani zyskał, ani stracił	32	35	49
Trudno powiedzieć	20	15	14

Źródło: sondaż OBOP z 12–14 października 2002 roku.

Poprawiła się także ocena władz lokalnych. W badaniach CBOS, gdzie stosowano pytanie: „Jak by Pan(i) ocenił(a) działalność władz Pana(i) miasta/gminy?”, pomiary przed wprowadzeniem samorządu przynosiły raczej wyniki negatywne. Pozytywną ocenę działalności władz lokalnych wyraziło w roku 1988 26%, a w marcu 1990 roku – 23%. Dane dostępne po wyborach w maju 1990 roku ukazują przewagę ocen dodatnich: w czerwcu 1992 roku – 46%, po wyborach w 1994 roku – 49%, w 1998 roku – 58% i w 2002 roku – 52%, zaś w czerwcu 2005 roku – 48%.

Analizowane zmiany w czasie zaufania do władz lokalnych ukazują trzy trendy (tabela 3). Po pierwsze, widoczny jest przyrost zaufania do władzy tego szczebla. W dłuższej perspektywie średnia poziomu zaufania znacząco wzrosła. Jeśli porówna się odpowiednie wielkości dla okresu sprzed 1989 roku i po tej dacie – widać wyraźny przyrost zarówno ocen dodatnich, jak i ogólnego poziomu zaufania do władz lokalnych.

Po drugie, znaczący jest spadkowy trend udziału odpowiedzi „trudno powiedzieć” w pytaniach o ich oceny. Osłabieniu uległy dwa czynniki – ukrywanie opinii negatywnych i niewiedza, wynikająca z braku opinii o czymś, co było dla respondentów peryferyjne. W badaniach aż do roku 1991 (a więc już po transformacji) około 1/3 respondentów nie miało w tej sprawie żadnego zdania. Ta zmiana nastawienia spowodowała, że paradoksalnie przyrost opinii występuje zarówno po stronie aprobaty, jak i nagany. Władza lokalna stawiała się czymś coraz bardziej ludzi bezpośrednio obchodzącym. Moment czasowy wystąpienia zmian pokazuje, że nie następowały one automatycznie i cechowały się pewną bezwładnością w stosunku do przekształceń instytucjonalnych. Po trzecie, zmiany w zaufaniu i w poziomie wyrobienia opinii nie mają charakteru zmiany kierun-

ku postaw. Polegają one raczej na innym rozłożeniu akcentów w ocenach, a nie na zasadniczej ich zmianie. Tego rodzaju obraz dynamiki nastawień jest charakterystyczny dla większości analizowanych dalej opinii.

Tabela 3. Zaufanie do władz lokalnych (odpowiedzi w %)

Zaufanie do władz lokalnych	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
1984	12,5	30,9	17,3	13,1	25,7
1985	16,6	33,5	10,1	6,8	32,3
1987	6,5	17,5	41,3	6,9	27,9
1988	11,0	35,3	20,8	10,6	21,1
1989 wiosna	6,4	25,4	23,6	18,0	25,6
1989 jesień	3,9	20,7	24,9	19,2	30,4
1991	4,4	28,2	19,0	9,4	38,5
1991 jesień	4,5	28,2	22,3	9,1	35,4
1995	5,8	42,2	26,1	14,0	11,8
2001 OBOP 13–15 I	15	34	17	12	22
2002 CBOS 10–14 I	5	38	30	11	17
2002 OBOP 9–11 III	10	37	18	12	23
2004 CBOS 9–12 I	9	44	25	9	13

Źródło: Polacy '84, Polacy '85, Polacy '87 i Polacy '95. Badania Stanisława Gebethnera: opinie Polaków – 1985, wiosna 1988, wiosna i jesień 1989, panelowe wiosna i jesień 1991. Badania CBOS i OBOP.

Zaufanie władze–mieszkańcy w mieście i gminie można uznać za kluczowy aspekt relacji rządzący–rządzeni na tym poziomie władzy. Pytanie o nie było zadawane zarówno przedstawicielom władz lokalnych, jak i mieszkańcom. Ze względu na silne uwarunkowanie relacji władza–mieszkańcy wielkością miejscowości, opinie zwykłych mieszkańców zostały osobno obliczone dla respondentów z miast i ze wsi. Poczucie alienacji władzy jest funkcją wielkości jednostki – także wśród samych przedstawicieli władz samorządowych. Uwidocznili się w wynikach sondażu zrealizowanego w 2001 roku. Im wyższy szczebel władzy lokalnej jest w nim analizowany, tym częstsze są deklaracje braku zaufania do władzy u mieszkańców i większe jest tego odczucie u przedstawicieli lokalnych elit (tabela 4).



Tabela 4. Jak ogólnie oceniałby Pan/i zaufanie społeczeństwa do władz w Pana(i) miejscowości? (odpowiedzi w %)

Grupa respondentów	Rok badania	Bardzo duże	Duże	Nie-wielkie	Bardzo małe lub brak	Nie wiem, trudno powiedzieć	Brak danych
Mieszkańcy	1988	0,3	6,5	48,3	30,8	13,0	x
Elity lokalne	1988	0,0	17,6	74,5	5,9	2,0	x
Mieszkańcy – miasto	1989	0,1	8,8	48,4	35,1	7,6	0,1
Mieszkańcy – wieś	1989	1,2	15,0	50,4	26,5	7,0	1,2
Działacze „stare” elity	1989	0,6	28,3	44,7	5,4	17,3	3,7
Działacze „Solidarności”	1989	0,0	0,8	47,3	46,5	3,9	1,6
Elity lokalne	1991	0,5	34,5	57,3	5,3	x	2,3
Elity lokalne	1995	2,1	50,9	43,2	3,0	x	0,8
Mieszkańcy	1996	1,2	12,8	48,7	19,1	17,5	0,8
Elity lokalne	1996	4,7	46,6	44,6	3,4	x	0,7
Mieszkańcy	1999	2,3	22,0	37,8	18,4	19,5	0,0
Mieszkańcy – miasta	2001	0,2	14,0	62,3	22,0	1,5	x
Mieszkańcy – wieś	2001	3,6	21,4	55,9	16,8	2,3	x
Elity – same wojew.	2001	1,3	27,5	61,0	6,4	1,7	2,1
Elity – same powiaty	2001	1,1	55,3	39,3	2,3	0,9	1,1
Elity – same miasta	2001	2,1	55,8	37,1	3,3	1,4	0,4
Elity – gm. zach.-pom.	2001	2,0	56,8	33,6	3,8	x	3,8

Źródła: badania w 1978 roku lokalnych elit w 6 miastach – byłych ośrodkach powiatowych. W latach 1979–1989 – badania elit miast i gmin województw siedleckiego i kaliskiego. W latach 1990–2001 badania szerszych elit lokalnych w ok. 30 ośrodkach gminnych. W roku 2001 badaniami objęto dodatkowo przedstawicieli samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Badania zrealizowano także we wszystkich gminach województwa zachodniopomorskiego. W roku 1979/1980 sondaż wśród mieszkańców miast i gmin obu badanych wtedy województw. W latach 1984, 1989, 2001 badania opinii mieszkańców na próbach ogólnopolskich. W roku 1996 badaniem objęto jednocześnie elity 6 miast i gmin i próbę opinii ich mieszkańców. Wyniki z 1988 roku – badanie mieszkańców i elit w regionie południowo-wschodnim (S. Marczuk, *Wartości a aspiracje w przededniu przebudowy systemu społeczno-politycznego*, w: M. Malikowski (red.), *Uwarunkowania i potrzeby rozwoju miast Polski południowo-wschodniej*, Rzeszów 1992, s. 59). Dane z 1999 roku – badanie ogólnopolskie CBOS (A. Michalak, *Lokalni wyborcy samorządowi*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2001).

Porównania opinii zwykłych mieszkańców i elit lokalnych pokazują prawidłowość, niezależną od okresu historycznego i systemu politycznego. Władze lokalne mają stale poczucie wysokiego zaufania do siebie u ludności ich gmin, a tego przekonania na ogół nie podziеляją mieszkańcy. Przesunięcie opinii o sobie *in plus* w tej pierwszej grupie w porównaniu z mieszkańcami wynosi z reguły około 20–30% (tabela 4). Na przełomie 1989/1990 roku ocena zaufania do władz wyraźnie różnicowała przedstawicieli „starych” elit i reprezentantów „Solidarności”. Ci drudzy dostrzegali wyraźnie brak zaufania do władzy (połowa z nich stwierdziła, że jest ono małe, połowa zaś – że jest ono bardzo małe lub że go zgoła brakuje). O wiele większy optymizm, co do zakresu zaufania do władzy, można było wtedy dostrzec w „starych” elitach, mimo że znaczna część badań została zrealizowana już po wyborach czerwcowych.

Zmiany w systemie władzy lokalnej wywarły wyraźny wpływ na relacje władza–mieszkańcy. Przyrost zaufania do władz lokalnych nastąpił po roku 1991. Odtąd przedstawiciele władz postrzegają wyższe do siebie zaufanie i jako wyższe deklarują je mieszkańcy. Każde kolejne badanie przynosi wyższe odczucia poziomu zaufania ludności do władzy u działaczy: 1989/90 – 28,3%, 1991 – 34,5%, 1995 – 50,9%, 2001 – 55,8% (elity szczebla gminnego). Jest to zmiana jakościowa w odczuciach przedstawicieli elit lokalnych – przesunięcie się modalnej opinii z kategorii zaufanie „małe” do „duże”.

Poprawę poziomu zaufania do władz można także dostrzec w opiniach mieszkańców. Porównanie aktualnych badań z sondażami przeprowadzonymi u progu transformacji pokazują na spadek odsetka ocen typu „małe lub prawie żadne” zaufanie, u mieszkańców miast i wsi. Jednak u mieszkańców jest to zmiana modalnej opinii na o wiele niższym poziomie zaufania niż u elit. Dla mieszkańców nie jest już ono dalej „bardzo małe”, a stało się „niewielkie”. Zaufanie ludności do miejscowych władz w ocenie samych mieszkańców jest, sumarycznie rzecz biorąc, wciąż nie za duże.

Drugim analizowanym tutaj wymiarem alienacji lokalnych elit, o znaczeniu przede wszystkim pragmatycznym, jest zgodność ich działań z potrzebami lokalnymi, tak jak je rozumieją mieszkańcy. Za jej miarę można uznać istnienie w oczach opinii publicznej przekonania o tym, że najważniejsze lokalne problemy są tak samo postrzegane przez mieszkańców i działające dla nich władze lokalne.

Opinie obu grup na temat zgodności ocen potrzeb między elitami a mieszkańcami są rozbieżne (tabela 5). Władze lokalne deklarują, że w postrzeganiu potrzeb lokalnych nie ma różnic między nimi a mieszkańcami. W ich odczuciu panuje tutaj całkowita lub co najmniej częściowa zgodność. Natomiast inny tego obraz mają mieszkańcy. W ich opinii

potrzeby te są postrzegane przez lokalnych decydentów, inaczej lub tylko częściowo tak samo. Różnice między władzami i mieszkańcami w percepcji tej sytuacji są trwałe i niezależne od systemu.

Tabela 5. Czy mieszkańcy i władze tak samo widzą potrzeby lokalne? (odpowiedzi w %)

Grupa respondentów	Rok badania	Tak samo	Częściowo	Inaczej	Brak danych nie wiem
Elity lokalne	1978	67,5	26,5	5,4	0,6
Mieszkańcy – miasto	1979/1980	58,6	9,4	8,3	23,7
Mieszkańcy – wieś	1979/1980	57,9	8,3	13,2	20,5
Elity lokalne	1979/1980	75,3	20,8	3,3	0,6
Mieszkańcy – miasto	1984	22,4	41,9	16,5	19,3
Mieszkańcy – wieś	1984	22,8	39,3	17,2	20,7
Elity lokalne	1983/1984	64,1	31,0	1,8	0,8
Mieszkańcy	1988	23,5		31,8	39,8
Elity lokalne	1988	74,5		25,5	0,0
Mieszkańcy – miasto	1989	15,0	35,2	18,7	30,9
Mieszkańcy – wieś	1989	21,5	35,3	15,7	27,2
Działacze „stare” elity	1989	50,7	42,5	4,1	2,9
Działacze „Solidarności”	1989	11,6	49,6	31,0	7,8
Elity lokalne	1991	30,7	59,0	9,8	2,3
Urzednicy samorządowi	1993	13,9	67,7	17,0	1,4
Radni	1993	12,2	64,8	22,4	0,5
Elity lokalne	1995	36,5	56,6	6,6	0,5
Mieszkańcy	1996	17,9	48,0	32,7	1,4
Elity lokalne	1996	33,8	60,1	5,4	0,7
Mieszkańcy – miasta	2001	24,4	33,9	40,2	2,8
Mieszkańcy – wieś	2001	30,2	36,2	30,7	1,5
Elity – sam. wojew.	2001	34,0	52,8	13,2	x
Elity – sam. powiat	2001	46,4	45,9	7,7	x
Elity – sam. miast	2001	48,8	42,7	8,5	x
Elity – gm. zach.-pom.	2001	43,6	47,6	7,6	1,3

Źródła: patrz tabela 4. Badania z 1993 roku zrealizowała Renata Siemieńska w woj. lubelskim i łódzkim.

Poczucie występowania tych różnic, podobnie jak w innych relacjach władze–mieszkańcy, wyraźnie zależy od wielkości miejscowości. Bardziej tę alienację władzy odczuwa się na wyższych szczeblach: rośnie ona wraz z wielkością jednostki i wraz ze szczeblem samorządu. Mieszkańcy gmin wiejskich mają mniejsze poczucie dystansu między sobą a władzą. Jest ono silniejsze w ośrodkach miejskich<sup>8</sup>. Jest to prawidłowość niezależna od okresu i od charakteru systemu rządów.

Przekształcenia władzy lokalnej wyraźnie wpłynęły na te odczucia. Do 1989 roku różnice przekonań o odmienności preferencji władz i opinii mieszkańców były znaczące. Każdy niemal sondaż z tamtego okresu przynosił różnice ocen tej zgodności rządu 30–60% między lokalnymi elitami a mieszkańcami. Odmienności poglądów odczuwane były przez mieszkańców, a natomiast nie postrzegane przez władze lokalne. W 1989 roku silnie tę różnicę akcentowały nowe elity „Solidarności”: tylko 11,6% z nich zgodziło się z opinią o zgodności hierarchii potrzeb mieszkańców i władz. Spadek ocen negatywnych nastąpił po okrągłym stole. W obu grupach widać systematyczny przyrost ocen pozytywnych bądź osłabienie ocen negatywnych w porównaniu ze wcześniejszymi badaniami.

Po 1989 roku inna jeszcze interesująca zmiana dokonuje się w ocenach lokalnych elit. Można by oczekiwać, że efektem zmian powinien być wzrost w lokalnych elitach poczucia zgodności celów obu grup. Jednak wśród aktualnie badanych przedstawicieli nowych elit deklaracje o istnieniu takich różnic są wyższe niż w elitach sprzed roku 1990. Wiąże się to także ze zmianą wewnętrznego charakteru nowych elit. Obecne elity lokalne nie znajdują się w aż tak jednolitej relacji wobec mieszkańców, jak ich poprzednicy sprzed 1990 roku. Stały się one wewnętrznie zróżnicowane i można w nich znaleźć zarówno aktualnie rządzących, jak i opozycję wobec nich. W badaniu zrealizowanym w województwie zachodniopomorskim w 2001 roku z opinią o braku różnic w opiniach aktualnych władz i potrzeb mieszkańców zgodził się tylko 1 z 8 badanych liderów opozycji w radzie lokalnej, przy aprobacie dla tej opinii u niemal co drugiego członka lokalnych elit regionu (43,6%).

W przypadku tej opinii można prześledzić w miarę pełny cykl zmian pod wpływem przebiegu kryzysu społecznego widoczny w różni-

<sup>8</sup> Wskazują na to także inne badania. Przykładowo w badaniach w Sosnowcu (luty–marzec 1995) na pytanie, czy władze miasta podejmują działania zgodne z oczekiwaniami ludzi takich jak ja, uzyskano odpowiedzi: zawsze – 2,0%, przeważnie – 15,7%, raczej nie – 11,4%, zdecydowanie nie – 31,5%, trudno powiedzieć – 30,1%. M. Gramlewicz, *Mieszkańcy Sosnowca o działalności elit lokalnych*, w: J. Sztumski (red.), *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej*, Katowice 1995, s. 65.

cach opinii o wzajemnej harmonii między mieszkańcami a elitami. Przed wybuchem kryzysu (1979/80) różnice w opiniach wynosiły ok. 18%, w środku stanu wojennego ok. 38% (1984), w okresie przejściowym ok. 30% (1989/90), a później (1996 i 2001) badania przynosiły różnice opinii rządu ok. 16% (tabela 5).

Wśród samych mieszkańców odsetek badanych wyrażających przekonanie o odrębności postrzegania przez władze lokalne miejscowych problemów spada po 1989 roku. Jest to jednak przemieszczenie dominanty ocen z kategorii przekonania o całkowitej obcości do poczucia częściowej odrębności. Wciąż w odczuciach utrzymuje się przewaga po stronie odpowiedzi wskazujących na całkowitą lub częściową rozbieżność obu grup w percepcji lokalnych problemów.

Odczucia o odrębności wizji lokalnych priorytetów obu grup są silnie zakorzenione w dwu innych przekonaniach – w opiniach o charakterze i interesów reprezentowanych przez władze lokalne i o istnieniu zróżnicowania społecznego na tle dostępie do władzy (tabele 6 i 7). W efekcie 41% pytanym zaakceptowało opinię, że we władzach lokalnych nie ma osób dbających o interesy i potrzeby ludzi takich jak respondent (tabela 1).

Tabela 6. Czyje przede wszystkim potrzeby i interesy reprezentuje, Pana(i) zdaniem, większość radnych w Pana(i) mieście/gminie? (odpowiedzi w %)

	V 1990 (przewidywania)	VI 1992	VI 1993	I 2002	X 2002
Interesy ludzi, którzy na nich głosowali	x	10,6	7	6	5
Interesy całego państwa	8,2	2,3	2	1	2
Interesy swojej partii lub ugrupowania politycznego	15,2	13,6	15	15	14
Interesy swoich znajomych, kolegów lub krewnych	x	12,3	10	17	16
Swoje własne interesy	17,2	21,3	19	29	24
Interesy wszystkich mieszkańców miasta/gminy	51,4	20,0	24	15	19
Trudno powiedzieć	7,5	20,0	23	18	20

Źródło: CBOS, 1993. Sondáže CBOS 9215, 2002/01 i 2002/31. Przewidywania są podane na podstawie sondażu CBOS 9016 (mieszkańcy Warszawy).

Przekonania mieszkańców o tym, czyje właściwie interesy reprezentują wybrani przez nich przedstawiciele, są dość stabilne (tabela 6). W grudniu 2002 roku sąd, że większość radnych reprezentuje interesy własne, wybiera 24% badanych, że są to interesy krewnych lub znajomych radnych – 16%, ich partii lub ugrupowania – 14%, a dla porównania, że potrzeby wszystkich mieszkańców – 19%. Oczekiwania społeczne od nowych, demokratycznie wybranych radach, nie były wysokie, gdyż ok. 1/3 mieszkańców w roku 1990 sądziła, że będą one realizowały interesy swoje własne lub czysto partyjne. Mimo umiarkowania tych nadziei, nie zostały one spełnione. Zaznacza się wyraźna różnica między oczekiwaniami a ich realizacją, przy koniecznej pewnej ostrożności przy takich wnioskowaniach. Ankietowani obecnie wyraźnie nie dostrzegają w radach ani wpływu wszystkich mieszkańców, ani interesów kraju. Zrealizowane w roku 2002 badania przed i po wyborach lokalnych nie wskazują, aby na tych opiniach ważyły zmiany spowodowane wymianą radnych w wyniku ich weryfikacji wyborczej.

Inne sondaże lokalne z lat 90. i z ostatniego okresu potwierdzają występowanie tych ocen także w wynikach ankiet z trochę inaczej sformułowanymi alternatywami odpowiedzi. Badania Jarosława Załęckiego zrealizowane w latach 1992–1996 w Gdańsku, Szczecinie i Polkowicach przyniosły wynik, że w opinii mieszkańców rady realizują interesy partii – 18%, własne i kolegów – 17%, grup wyposażonych w pieniądze i wpływy – 14%, a większości mieszkańców miasta – 17%. Te ostatnie oceny dla poszczególnych badanych ośrodków wahały się od 9% do 28%, w żadnym nie przekraczając progu większości opinii. Korzystniej przedstawiały się one w najmniejszym z trzech badanych ośrodków miejskich. W tych samym sondażu zadano także pytanie o percepcję motywów działania władz miejskich. Przypisywane im dążenia to chęć posiadania władzy – 20%, zdobycia pieniędzy – 21%, natomiast wprowadzenie programu – 14%, a zrobienia czegoś dla innych – 16%<sup>9</sup>.

W 2002 roku Mariusz Kwiatkowski zbadał trzy miasta Polski Południowo-Zachodniej: Nową Sól, Głogów i Polkowice. W tych sondażach jedno z miast powtórzyło się z wcześniej omawianym, można więc także mówić o pewnym czynniku ciągłości miejsca pomiaru. Wyniki wskazały na różnice między miastami, ale także na wspólne elementy w percepcji rad miejskich. Interesy wszystkich mieszkańców były w nich reprezentowane w odczuciu 13,8%–34,0% badanych, tylko niektórych

---

<sup>9</sup> J. Załęcki, *Samorząd terytorialny w percepcji miejskich społeczności lokalnych*, w: W. Świątkiewicz, K. Wódcz (red.), *Miasta przemysłowe we współczesnych badaniach socjologicznych*, Katowice 1997.

z nich – 7,9%–9,6%, partii lub stronnictwa radnych – 18,1%–24,7%, ich własne i ich rodzin – 17,9%–24,7%<sup>10</sup>.

W przytaczanych wynikach sondaży uderza także spora liczba wyborów odpowiedzi „trudno powiedzieć”: (14,9%–24,7%), wystąpiło to także w badaniach Jarosława Załęckiego (28%), jak i w sondażach ogólnopolskich (ok. 20%). W badaniach zrealizowanych pod kierunkiem Marka Szczepańskiego w 2000 r. na pytanie, w czym interesie działają władze Tychów – 46% ankietowanych wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”<sup>11</sup>. Wskazuje to, że lokalni przedstawiciele społeczeństwa nie wysyłają czytelnym komunikatów do swoich wyborców, w czym interesie działają.

Udział we władzy jest wtórnym, a nie pierwotnym czynnikiem zróżnicowania społecznego. Pojawienie się w społecznej świadomości władzy jako wymiaru silnie różnicującego ludzi oznacza, że dostęp do władzy jest w społecznej percepcji samoistną i odrębną determinantą podziałów społecznych, a sama władza jest postrzegana jako element wyobcowany ze społeczności, z której się wyłoniła. Dane sondażowe wskazują, że zróżnicowanie władza–społeczeństwo stanowi stałą część klimatu politycznego szczebla lokalnego. Było one szczególnie znaczące, choć ignorowane przez władze, w latach 80. W tym okresie to zróżnicowanie było postrzegane głównie przez mieszkańców, a zaprzeczali mu lub pomniejszali jego znaczenie przedstawiciele władz ówczesnych. Była to w zasadzie różnica jakościowa, a różnice opinii obu grup sięgały 60% (tabela 7). W 1989 roku znacząco podkreślaniem tego właśnie zróżnicowania w społecznościach lokalnych wyróżniali się działacze „Solidarności”.

Inne sondaże potwierdzają to silnie dostrzeganie roli władzy w zróżnicowaniu społecznych na szczeblu lokalnym. W badaniach z lat 1986–1988, zrealizowanych w Puławach, Poddębicach i w Łodzi przez Jacentego Siewierskiego, suma odpowiedzi, że „duży” i „średni wpływ” ma „władza jako czynnik sprzecznych interesów” wynosiła od 67,8% do 81,1%<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> M. Kwiatkowski, *Źródła zaangażowania obywatelskiego w świetle koncepcji kapitału społecznego*, „Rocznik Lubuski” 2003, t. XXIX, cz. I, s. 142.

<sup>11</sup> K. Bierwiaczonok, *Zaufanie – podstawa kapitału społecznego*, w: M. Szczepański, P. Rojek (red.), *Cnoty i instytucje obywatelskie w Polsce lokalnej*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Tychy 2001.

<sup>12</sup> J. Siewierski, *Świadomość ekonomiczna jako determinanta zmian społeczności lokalnej*, w: *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, UW IGP, Warszawa 1989.

Tabela 7. W jakim stopniu poniższe różnice dzielą ludzi: różnica między sprawującymi władzę a przeciętnymi obywatelami? (odpowiedzi w %)

Grupa respondentów	Rok badania	Bardzo	W pewnym stopniu	W ogóle	Brak danych trudno powiedzieć
Mieszkańcy – miasto	1984	60,3	33,6	4,6	1,5
Mieszkańcy – wieś	1984	46,5	38,1	12,6	2,8
Elity lokalne	1983/1984	6,2	63,5	29,0	1,3
Mieszkańcy – miasto	1989	50,6	43,7	5,1	0,5
Mieszkańcy – wieś	1989	35,2	51,2	13,5	0,1
Działacze „stare” elity	1989	11,8	69,7	18,1	0,4
Działacze „Solidarności”	1989	55,8	41,1	3,1	0,0
Elity	1991	18,1	67,9	12,9	1,0
Elity	1995	15,9	69,6	14,0	0,5
Mieszkańcy	1996	33,2	53,5	13,0	0,4
Elity lokalne	1996	20,3	58,1	17,6	4,1
Elity – sam. wojew.	2001	36,0	58,5	5,5	x
Elity – sam. powiat.	2001	17,7	72,9	7,1	2,3
Elity – sam. miast	2001	18,7	68,8	12,2	1,4
Elity – gm. zachpom.	2001	19,1	58,1	18,9	3,9

Źródło: patrz tabela 4.

Już samo wchodzenie w proces transformacji obniżyło siłę poczucia tego zróżnicowania. Spadek takich ocen nastąpił po okrągłym stole i po wyborach lokalnych w 1990 roku. Każde kolejne badanie pokazuje systematyczne obniżanie się odsetka osób postrzegających istnienie tego konfliktu i to zarówno w grupie mieszkańców, jak i władz lokalnych. Towarzyszyło temu zmniejszanie się różnicy w poglądach między obiema grupami. W efekcie nastąpiło przesunięcie modalnej opinii o roli tego czynnika w różnicowaniu ludzi z „bardzo” do kategorii „w pewnym stopniu”. Lokuje się on na ogół poza głównym źródłem zróżnicowania ludzi dla badanych – majątkiem i dochodami. Jednak mimo zmiany systemu podział ten jest wciąż odczuwany przez mieszkańców i przez sprawujących władzę.



Zbliżone wyniki dają inne sondáže, zrealizowane przy wykorzystaniu zmodyfikowanych skal czy sposobów sformułowania pytania. W badaniach Ireneusza Krzemińskiego (Mława/Szczecinek, 1998) różnice między ludźmi zajmującymi wysokie stanowiska i zwykłymi obywatelami jako tworzące napięcia i niechęci postrzegają 56,8% badanych. W sondażu ogólnopolskim z 2003 roku CBOS pytał o różnice i konflikty między władzami lokalnymi (radnymi, wójtami), a zwykłymi mieszkańcami. Jako bardzo silne określiło je 7% badanych, jako silne – 26%, a niezbyt silne – 35%. Opinię, że nie ma takich konfliktów, wybrało 15%, trudno powiedzieć zaś 15%.

Dystans władza–mieszkańcy jest silniej odczuwany w większych ośrodkach i na wyższych poziomach samorządu. Widać to poprzez stałą i systematyczną różnicę w poglądach między mieszkańcami miast i mieszkańcami wsi, jak też silniejsze odczuwanie tej bariery przez elity związane z samorządami wyższych poziomów.

Tabela 8. Jak silne, Pana(i) zdaniem, są w Polsce konflikty między rządzącymi a rządzonymi? (odpowiedzi w %)

	1994	1997	1998	1999 (III)	1999 (XII)	2000	2003
Bardzo silne lub silne	67	65	59	68	69	75	75
Niezbyt silne	21	24	28	21	23	16	15
Nie ma konfliktów	3	2	3	3	1	1	3
Trudno powiedzieć	9	9	10	9	7	8	7

Źródła: badania CBOS.

Opinie o zróżnicowaniu rządzący–rządzeni na poziomie lokalnym można porównać z tym samym podziałem, ale ocenianym w skali kraju. Seria badań CBOS zrealizowana na próbach ogólnopolskich w okresie 1994–2003 ukazuje dużą stabilność opinii na ten temat. Konflikt jest postrzegany jako silny, a jego brak widzi zaledwie 1–3% badanych. Nie było to pytanie trudne lub kreujące artefakt, gdyż odpowiedzi „trudno powiedzieć” stanowią tylko 7–10% odpowiedzi (tabela 8). Trudno także w wynikach dopatrzeć się trendu zanikającego. Percepcję tego konfliktu cechuje niezależność od kierunku politycznego aktualnej grupy rządzącej. Podobne wyniki przynosiły badania realizowane w okresie rządów elit postkomunistycznych, jak i postsolidarnościowych. Natomiast są zależne od relacji władza–opinia publiczna.

Tabela 9. Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta/gminy? (odpowiedzi w %)

	1988	IV 1989	VI 1992	X 1997	V 1999	XII 1999	V 2004
Tak	19,6	14,6	16	26	25	43	34
Nie	76,6	81,4	79	69	73	54	63
Trudno powiedzieć	3,4	4,1	5	5	2	3	3

\* Wyniki sondażu z grudnia 1999 roku w odniesieniu do miejscowości lub osiedla, w którym respondenci mieszkają.

Źródła: badania CBOS.

Efektom demokratyzacji na szczeblu lokalnym powinien być przyrost poczucia wpływu ludzi władzę, wzrost ich przekonania o możliwości im przeciwstawienia się w przypadku decyzji krzywdzącej z ich strony i oczekiwania pozytywnego ich oddźwięku w sytuacji określonej potrzeby. Zmiany długofalowe tych wskaźników wskazują na wzrost takich odczuć. Jednak ich poziom aktualny, analizowany niezależnie od zmiany długofalowej, ukazuje stan daleki jeszcze od oczekiwań.

Analiza trendów w odpowiedziach o to, czy ludzie tacy jak badani mają wpływ na sprawy dziejące się w ich własnej gminie, pokazują w porównaniu z okresem sprzed transformacji prawie dwukrotny wzrost. Jednak nie powstają one od razu, jako wynik określonej zmiany politycznej. Efekt pojawia się dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Zmiany te są wyraźne, natomiast nie są one odwróceniem dotychczasowych postaw. Większość mieszkańców Polski wciąż lokowałoby siebie po stronie tych, którzy takiego wpływu nie mają (tabela 9).

Zbliżone odsetki odpowiedzi przynosiły także inne badania. Na pytanie: „Czy ludzie tacy jak Pan/i/ mają wpływ na decyzje władzy lokalnej”, uzyskano odpowiedzi „tak” u mieszkańców małych miast i gmin w 15,7% w poznańskim i 19,0% w krośnieńskim, w badaniach zrealizowanych w pierwszych dwu latach po reformie samorządowej<sup>13</sup>. Alternatywy sformułowane odwrotnie: „Ludzie rządzący (decydenci) w mojej miejscowości nie zwracają uwagi na potrzeby ludzi takich jak ja” czy „ludzie tacy jak ja nie mają wiele do powiedzenia w sprawach ich miejsco-

<sup>13</sup> B. Nawrot, *Postawy i zachowania mieszkańców wobec samorządu terytorialnego na poziomie małych miast i wsi*, w: P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

wości”, w badaniach OBOP uzyskały poparcie w listopadzie 1990 roku – 64,8% w 1992 roku – 79%, 1995 rok – 66,7%, 1997 rok – 69%<sup>14</sup>.

Wskaźnikiem pokazującym tę samą tendencję wzrostu podmiotowości jest przekonanie o możliwości przeciwstawienia się władzy lokalnej, gdyby podjęła ona decyzję niekorzystną dla badanego. Jest to sprowadzenie do sytuacji konkretnej, jednostkowo ważnej i zarazem prawdopodobnej. Pytanie to zostało do badań polskich wprowadzone za skalą subiektywnej kompetencji politycznej Gabriela Almonda i Sidneya Verby, użytej w ich porównawczym badaniu nad kulturą obywatelską. Taką opinię wyrażało w 1981 roku 4,9% mieszkańców Polski, w 1984 roku – 14,5%, w 1989 – 17, 0%, w styczniu 1991 – 12,0%, a w 1996 roku – 51,2% (gminy, małe i średnie miasta). Można postawić hipotezę, że znaczna część mieszkańców nadal nie ma poczucia możliwości skutecznej obrony, gdyby coś takiego nastąpiło. W 2002 roku 38,9% mieszkańców Warszawy stwierdziło, że nic nie można zrobić w takiej sytuacji (badanie ISS UW<sup>15</sup>). Podobny wynik uzyskał Robert Woźniak w badaniach mieszkańców miast regionu Koszalina w 1999 roku. Twierdząco odpowiedziało na to pytanie 23,3%, negatywnie – 28,3%, a odpowiedź „trudno powiedzieć” wybrało 47,8% badanych<sup>16</sup>. Dla porównania w 1960 roku odpowiedzi pozytywnej na to samo pytanie udzieliło 77% badanych mieszkańców Stanów Zjednoczonych i 51% – Włoch<sup>17</sup>.

Natomiast głębokie przekonania o możliwości obrony mieszkańca przed krzywdą ze strony władzy mają członkowie elit i odczucie to wśród nich rośnie, pozostając w dużej dysproporcji do przekonania mieszkańców, uformowanej na innych przesłankach. W badaniach w roku 1991 wyraziło tę opinię 79,6% członków elit, w 1995 – 85,5%, w 2001 – 89,4%. Było ono także funkcją poziomu samorządu. Miało to przekonanie 84,1% elit szczebla wojewódzkiego, powiatowego – 88,6%, a lokalnego – 92,3%.

Ocena własnych szans wywarcia skutecznego wpływu na władzę w sytuacji, gdyby respondent chciał, aby władze coś ulepszyły w jego otoczeniu, przynosiła odpowiedzi spójne z jego poczuciem o niedużym

<sup>14</sup> K. Skarżyńska, wyd. cyt., s. 132.

<sup>15</sup> B. Jałowiecki Bohdan, M. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wyd. Naukowe, Tychy 2002, s. 82.

<sup>16</sup> R. Woźniak, *Przymorskie społeczności lokalne oraz ich cechy*, w: R. Woźniak (red.), *Spoleczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Szkoły Humanistycznej, Koszalin 2000, s. 69.

<sup>17</sup> G. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, New Jersey 1963.

wplywie na władze. Przekonanie, że udałoby mu się to osiągnąć, jako prawdopodobne uznało 27,8%, nieprawdopodobne – 72,1%. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych oceniło szanse takich działań jako nieprawdopodobne 56,1%, a w Rosji – 92,2% (badanie sieci społeczne 2001).

Zmiana systemowa obniżyła poczucie alienacji rządzących, a sama władza w mniejszym stopniu jest już postrzegana jako siła całkowicie odrębna od społeczeństwa. Znaczące pozytywne trendy uruchomiły przekształcenia po 1989 roku, a na szczeblu lokalnym po 1990 roku. Niemniej jednak często są to jedynie zmiany natężenia zjawiska, a nie radykalne i jakościowe zmiany postaw. Gdy się spojrzy na poziom zaufania do władz lokalnych, na siłę poczucia występowania różnicy „my” – „oni”, trwałość przekonania o konfliktotwórczym charakterze różnicowania udziału we władzy, o zakresie reprezentacji interesów szeregowych mieszkańców w działaniach radnych, opinie o zgodności wizji potrzeb lokalnych władz i mieszkańców, odczucie możliwości własnego na nie wpływu, szans obrony przed nadużyciem władzy i możliwości uzyskania zrozumienia własnych potrzeb i oczekiwań, to łączny stan opinii wciąż może budzić niepokój.

### *Zakończenie*

Analizy przeprowadzone w tej pracy dotyczą problematyki, która jest lokalnym odpowiednikiem interakcji elity–masy, wielokrotnie analizowanym i opisywanym na wyższych szczeblach polityki. Rzadko był on badany na niższych szczeblach w Polsce<sup>18</sup>. Współczesne koncepcje demokracji we właściwym charakterze tych relacji szukają dróg realizacji zasady suwerenności społeczeństwa, podczas gdy dla tradycyjnych ujęć elity były elementem obcym demokracji. Niektóre nowsze teorie traktują nawet odpowiednio uformowane elity jako część demokratycznego mechanizmu sprawowania władzy, a rozwój elit ujmowany jest jako samodzielny wymiar procesu demokratyzacji i ważny aspekt konsolidacji demokratycznej<sup>19</sup>. Tezy te można odnieść także do szczebla lokalnego.

<sup>18</sup> B. Frątczak-Rudnicka, *Działacze i ludność – wzajemne relacje*, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, IS UW, Warszawa 1983; E. Łojko, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w opiniach mieszkańców oraz radnych*, w: A. Piekara (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996.

<sup>19</sup> M. Burton, E. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 1995; J. Higley, J. Pakulski, *Elites in the Study of Consolidated Democracy*, w: A. Jasińska-Kania, M. Kohn, K. Stomeczyński (eds.), *Power and Social Structure*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.

Odrodzenie demokracji lokalnej poprawiło klimat relacji władze–mieszkańcy. Reforma samorządowa spowodowała przyrost zaufania do władz lokalnych i zmniejszenie dystansu rządzący–obywatele. Tam, gdzie można zestawić odpowiednie wskaźniki, porównania pokazują wyraźną zmianę na lepsze. U mieszkańców poprawiła się ocena władz lokalnych, zwiększyło się ich poczucie własnego wpływu na sprawy i władze lokalne, jednocześnie zmalało przekonanie o własnej wobec nich bezsilności. Sama też wymiana elit i wzrost ich zakorzenienia przyczyniły się do zmniejszenia poczucia dystansu politycznego mieszkańców wobec władzy. Niemniej jednak jej efektem nie stało się całkowite odwrócenie dotychczasowych relacji mieszkańcy–władze. Nie usunęła ona wzajemnych barier nieufności. Takie obserwacje potwierdzają inne prace<sup>20</sup>.

Skutki działania utrwalonych postaw i efekty kryzysu lat 80. okazały się bardziej trwałe, niż można było sądzić u progu przemian. Można zaproponować trzy wyjaśnienia. Po pierwsze, wpływ na to miało otoczenie samej reformy samorządowej. Reforma samorządowa była raczej marginesem polskiej transformacji, tak dla najbardziej zainteresowanych – mieszkańców, jak i dla głównych aktorów zmiany. Same reformy przypadły na okres kryzysu ekonomicznego, który spowodował koncentrację działań ludzi na bardziej dla nich znaczących codziennych problemach bytowych. Z tym efektem koresponduje obraz lokalnej sceny politycznej – wizja elit lokalnych i samych mieszkańców. Choć wydawałoby się, że reforma samorządowa powinna oczyścić lokalną scenę polityczną, to jednak trzeba zaznaczyć, że przyniosła ona nowe i realne pokusy. Samorząd stał się samodzielnym dysponentem znacznych środków finansowych. Dobra, do których daje dostęp, niegdyś mało znaczące, dziś nabrały wartości. Otwarte wrota do władzy nie zawsze przyciągają najlepszych.

Po drugie, bardzo znaczący okazał się wpływ utrwalonych postaw wobec władzy. Silny jest wciąż wpływ przeszłości i powstałych wówczas matryc zachowania. Tym terminem, zaproponowanym przez Mirę Marody, można nazwać taką tendencję behawioralną, która zakorzeniła się w schematach zachowań ludzi<sup>21</sup>. Nawyk taki na tyle silnie się utrwala, że traci związek z sytuacją, w której powstał. Matryca stosunku do władzy została uformowana przez długie doświadczenie obcowania z niechcianą i wrogą władzą. Jej osią jest postawa nieufności wobec aparatu władzy i w konsekwencji utrzymywania dystansu. Towarzyszą jej odpo-

---

<sup>20</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.

<sup>21</sup> M. Marody, *Warunki trwania i zmiany ludu społecznego w relacji do stanu świadomości społecznej*, IS UW, Warszawa 1986.

wiednie opinie i stereotypowe przekonania, które ją „uzasadniają”. Zmiana takich nawyków nie jest ani szybka, ani prosta. Reformy często są nie tyle realizacją skończonego pakietu zmian, ale zainicjowaniem nowej ścieżki rozwojowej, która pozwala na erozję starych matryc zachowania i otwiera możliwość ich zastąpienia nowymi.

Po trzecie, trwałość odczuwania różnic, siła negatywnych stereotypów, ukazuje dwoistości transformacji i jej zarówno kreatywne, jak i destruktywne efekty. Uautentyczniła ona samorządność lokalną, ale z drugiej strony negatywnie wpłynęła na integrację lokalną. Kryzys, pogorszenie się warunków bytowych w skali masowej, osłabia więź i solidarność społeczną. Szczebel lokalny nie jest też w pełni zautonomizowany i podległy tylko i wyłącznie bodźcom o miejscowej genezie. Procesy na szczytach władzy, stan elit politycznych szczebła krajowego negatywnie wpływa i na szczebel lokalny. W efekcie potencjał ten nie jest w pełni wykorzystany i wciąż występują tutaj znaczące rezerwy.