



Horyzonty Polityki
2014, Vol. 5, N° 11

JOANNA DZWOŃCZYK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Nauk Politycznych

Wybrane aspekty rozwoju samorządu lokalnego w Polsce po 1989 roku

Streszczenie

Artykuł przedstawia główne aspekty rozwoju samorządu lokalnego w Polsce w okresie ostatnich 25 lat. Pokazano w nim samorząd terytorialny jako szkołę demokracji i czynnik odgrywający bardzo ważną rolę w rozwoju lokalnym. Zwrócono uwagę na europeizację samorządu lokalnego, związaną z obecnością Polski w Unii Europejskiej. Samorząd lokalny pełni bowiem niezwykle istotną funkcję w sferze zarówno pozyskiwania, jak i wydatkowania funduszy europejskich, z drugiej zaś strony realizuje szereg zadań związanych z koniecznością dostosowywania się do unijnych standardów. Podkreślono, iż w warunkach polskich zajmuje on szczególną pozycję w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, gdyż jako podmiot od lat obecny w społecznościach lokalnych i tym samym dysponujący znaczącymi zasobami kapitału społecznego może bardziej efektywnie wypełniać zadania, zwykle realizowane przez organizacje pozarządowe. Wskazano też na rolę samorządu w kontekście koncepcji zasobów lokalnych i wykazano, że w odniesieniu do większości z nich trudno przecenić znaczenie samorządu. Równocześnie podkreślono, iż w Polsce wciąż dominuje model

funkcjonowania społeczności lokalnych bardziej zbliżony do zarządzania (przez władze samorządowe) niż do samorządności (rozumianej jako obywatelska partycypacja). Przedstawiono również pokrótce formy demokracji bezpośredniej praktykowane na szczeblu lokalnym – referenda, konsultacje społeczne i zebrania. W ostatniej części zasygnalizowano pozytywne zmiany zachodzące w świadomości społecznej w odniesieniu do samorządu, związane ze wzrostem zaufania wobec władz lokalnych oraz ze stopniowym zwiększaniem się poczucia wpływu na sprawy publiczne na szczeblu lokalnym.

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, samorządność, decentralizacja, demokracja, gmina, podmiotowość, wspólnota lokalna, społeczeństwo obywatelskie, rozwój lokalny, demokracja bezpośrednia, kapitał społeczny, zasoby lokalne

SELECTED ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND AFTER 1989

Summary

This article presents the main aspects of the development of the local government in Poland in the last 25 years. It presents local government as a school of democracy and a key aspect of local development. The article focuses on the Europeanization of those aspects of local government in Poland associated with the European Union. Local government plays, on the one hand, a very important role in the area of both obtaining and spending EU funds, and on the other it performs a number of tasks associated with the need to adapt to EU standards. It has been emphasized that in Polish conditions, it occupies a special position in the functioning of a civil society at the local level. This is because it is an entity that has been present in local communities for many years, and thus has significant resources of social capital; it can, therefore, more effectively fulfill the tasks normally carried out by non-governmental organizations. The article also highlights the role of local government in the context of the concept of community capacity. At the same time, it emphasizes that Poland is still dominated by a model of functioning local communities closer to management (by local authorities) than to self-governance (understood as civic participation). It also presents in short the forms of direct democracy practiced at the local level – referendums, public consultation and meetings. In the last part, it highlights the positive changes in public awareness with regard to local government, which is related to increased confidence in local authorities and with the gradual increase of the sense of the impact on public affairs at the local level.

KEYWORDS

local government, self-governance, decentralization, democracy, community, identity, local community, civic society, local development, direct democracy, social capital, community capacity

Za jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji uznać należy odbudowę i rozwój samorządności, dotyczącej zarówno obszaru władzy publicznej i administracji, jak i grup społecznych (np. zawodowych czy wyznaniowych). Celem artykułu jest przedstawienie najistotniejszych aspektów rozwoju samorządu lokalnego¹ w Polsce w okresie ostatnich 25 lat, ze szczególnym uwzględnieniem ich znaczenia w procesie decentralizacji i demokratyzacji szeroko rozumianego systemu społecznego (tzn. w odniesieniu do wymiaru politycznego, ekonomicznego, jak i tego związanego ze sferą świadomości społecznej).

SAMORZĄD TERYTORIALNY A DECENTRALIZACJA

Nawiązując do definicji Michała Kuleszy, w najogólniejszym pojęciu samorząd stanowi zdecentralizowaną formę zarządzania sprawami publicznymi,

której istota polega na samodzielnym i niezależnym wykonywaniu, przez określoną społeczność, niektórych funkcji z zakresu administracji publicznej, w tym na samodzielnym wykonywaniu przez nią jej praw korporacyjnych [Kulesza 2004, s. 1153].

Do takiego właśnie rozumienia istoty samorządu jako możliwości i zdolności wypełniania zadań publicznych dotyczących danej społeczności przez nią samą nawiązywał program „Samorządnej Rzeczpospolitej” przyjęty podczas zjazdu NSZZ „Solidarność” 7 października 1981 roku. Zawarte w nim, jak się okazało z perspektywy czasu, nieco naiwne przekonanie, że samorządność stanowi panaceum na

1 W tekście będę stosowała zamiennie określenia „samorząd lokalny” i „samorząd terytorialny”.

wszystkie problemy², stało się jedną z istotnych przesłanek uchwalenia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta, będąca, co godne podkreślenia, pierwszą ustawą decentralizacyjną w Europie Środkowo-Wschodniej, została umocowana konstytucyjnie w artykule 16 ustawy zasadniczej, jak również poprzez poświęcenie samorządowi terytorialnemu odrębnego rozdziału (VII). Wraz z ustawą o samorządzie gminnym uchwalono ustawę o wyborach do rad gminy, która obowiązywała do 1998 roku, kiedy to 5 czerwca uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. 16 lipca tego samego roku przyjęto ustawę ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów sejmików wojewódzkich, które stworzyły podstawowy pakiet aktów regulujących kwestie samorządu terytorialnego [Barański 2008, s. 344].

Według Kuleszy [2004, s. 1154], szczególne znaczenie samorządu terytorialnego³ wynika z faktu, iż stanowi on nie tylko przejaw, konstytutywnej dla samorządu, decentralizacji administracyjnej, ale że jest również formą decentralizacji władzy politycznej. To właśnie zdaniem Kuleszy powoduje, że jest on swego rodzaju symbolem pozytywnych zmian, które dokonały się w Polsce po 1989 roku. Na rolę, jaką samorząd terytorialny odgrywa w, ale i dla demokracji, zwraca uwagę wielu autorów, wskazując, iż stanowi on swego rodzaju „szkołę demokracji”, zwłaszcza w obliczu współczesności, która przez swą złożoność pokazała, że zarówno radykalne pojmowanie rynku, jak i zbyt daleko idące poleganie na instytucji państwa jest utopią [Bowles i Gintis 2002]. Samorząd i demokracja lokalna uznawane są za swego rodzaju gwarancję wolności i autonomii, partycypacji

2 „Porozumienie w sprawie Samorządnej Rzeczypospolitej musi wyznaczać kierunki i sposoby demokratyzacji instytucji życia publicznego: Sejmu, władz politycznych, terytorialnych, gospodarczych, sądownictwa, oświaty, itp. Realizacja tego porozumienia ustali właściwe stosunki między obywatelami a państwem. Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska silna wewnętrznie stała się wiarygodną jako równorzędny partner dla innych narodów” [NSZZ „Solidarność” 1981, s. 51].

3 Kulesza wśród kryteriów pozwalających wyróżnić różne rodzaje samorządu wymienia: miejsce zamieszkania (samorząd terytorialny), wykonywany zawód (samorzady/izby adwokackie, lekarskie, radcowskie itp.), rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej (samorząd rzemieślniczy, rolniczy itd.), przynależność wyznaniową (np. gmina żydowska) czy samorząd zakładowy (np. akademicki) [Kulesza 2004, s. 1153-1154].

i efektywności [Stewart i Greenwood 1995]. Warto w tym kontekście przywołać klasyka teorii demokracji Roberta Dahla [2000], którego zdaniem to właśnie poziom lokalny sprzyja konfrontowaniu interesów w sposób pozwalający na wypracowanie możliwie najbardziej akceptowalnych rozwiązań, uczy dialogu i definiowania dobra wspólnego, sprzyja przy tym, ujmując problem w kategoriach socjologicznych, demokratycznej socjalizacji⁴.

Kulesza, który renesans samorządności terytorialnej uznał „za jedno z najważniejszych i najbardziej udanych dzieł III Rzeczypospolitej, utrwalających suwerenność Polski jako państwa obywatelskiego” [Kulesza 2004, s. 1163], podkreśla, że to właśnie reforma samorządowa z 1990 roku legła u podstaw faktycznej demokratyzacji systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego, przełamując „trzy główne monopole totalitarnego państwa komunistycznego: monopol polityczny jednej partii, zasadę jednolitej władzy państwowej oraz zasadę jednolitego funduszu własności państwowej” [Kulesza 2004, s. 1163]. Można przyjąć, że Kulesza, formułując swą opinię, potwierdził aktualność konstatacji Alexisa de Tocqueville’a, który blisko dwa stulecia temu wskazywał na znaczenie samorządu lokalnego i pozytywną rolę, jaką odgrywa on w wielu sferach życia społecznego, podkreślając szczególne znaczenie gminy:

Właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności” [Tocqueville 1996a, s. 62].

Ten niezbędny warunek rozwoju możliwy jest tylko na szczeblu lokalnym, jedynym, który pozwala na rzeczywiste „współdziałanie ludzkiej woli” [Tocqueville 1996a, s. 92], swój najpełniejszy wyraz znajdujące w tworzeniu stowarzyszeń stanowiących istotę i zarazem gwarancję demokracji [1996b, s. 120]. De Tocqueville wskazuje więc na ścisły związek samorządności lokalnej z tym, co dziś – w pewnym

4 Szerzej kwestię tę omawia w interesującym opracowaniu, odwołującym się do badań empirycznych, I. Sadowski [2011].

uproszczeniu – określa się mianem społeczeństwa obywatelskiego, które funkcjonować może w różnych sferach życia społecznego, o czym szerzej piszę w innym miejscu [Dzwończyk 2009].

Lokalność, utożsamiana najczęściej ze szczeblem gminnym, stanowi od jakiegoś czasu obszar intensywnych analiz, czego skutkiem są liczne projekty badawcze i będące ich pokłosiem publikacje. To właśnie na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego poszukuje się przejawów aktywności obywatelskiej Polaków, które jednak często okazują się zaskakująco skomplikowane, obejmując z jednej strony wymiar *stricte* polityczny, z drugiej zaś działalność podmiotów, które odbiegają od klasycznie pojmowanych, a stanowiących dla wielu wyznacznik obywatelskości, organizacji pozarządowych. Te zawiłe relacje, dotyczące z jednej strony wyborów lokalnych, praktykowania różnych form demokracji bezpośredniej, jak i działania podmiotów o zróżnicowanym charakterze, które łączy jedynie (i aż) to, że dążą do realizacji celów lokalnych społeczności, zostaną z racji ograniczeń publikacyjnych nawet nie tyle przedstawione, ile raczej zasygnalizowane poniżej. Tym jednak, co niewątpliwie je łączy, stanowi dla nich swoisty punkt wyjścia, ich podstawę, w sensie zagwarantowania możliwości podmiotowego istnienia i działania, jest funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

SAMORZĄD TERYTORIALNY – SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

Philippe C. Schmitter i Terry Lynn Karl w klasycznym już tekście dotyczącym demokracji [1991], zwracając uwagę na problem zabezpieczenia praw mniejszości, wskazują na prawne, często najwyższej (konstytucyjnej) rangi gwarancje zabezpieczenia autonomii władz lokalnych i regionalnych wobec władz centralnych, których wyrazem jest samorząd terytorialny, co potwierdza przyjęta w 1985 roku przez Radę Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Podkreśla ona przy tym, iż jego podstawowym zadaniem jest działanie w interesie mieszkańców [Wojnicki 2003, s. 28]. Kształtując podział terytorialny kraju, należy uwzględnić z jednej strony więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze, z drugiej zaś przeprowadzić go tak, by powstałe jednostki terytorialne były zdolne do wykonywania

zadań publicznych [Wojnicki 2003, s. 52]. Samorząd terytorialny, sam będąc formą władzy publicznej, niejako zapewnia realizację zasad demokracji na poziomie lokalnym. Oznacza to między innymi stworzenie warunków do funkcjonowania różnego rodzaju podmiotów, w tym również organizacji pozarządowych, należących do tak zwanego trzeciego sektora, stanowiącego dla wielu kwintesencję społeczeństwa obywatelskiego⁵. Funkcjonuje ono we współczesnych społeczeństwach zarówno na poziomie centralnym (ogólnokrajowym), jak i w wymiarze lokalnym. Uznać by więc można, że lokalne społeczeństwo obywatelskie to „po prostu” działające na poziomie lokalnym organizacje trzeciego sektora. Joanna Kurczewska [2006, s. 12] definiuje je jako organizacje pozarządowe ukierunkowane na podtrzymywanie bądź odtwarzanie tradycji danej społeczności i/lub na budowanie własnej tożsamości lokalnej, definiowanej często w kategoriach „małych ojczyzn”, co jednak, jak zauważa Jacek Wódz [2005, s. 236], sprzyja ukierunkowaniu społeczności bardziej ku przeszłości niż na przyszłość i co rodzić może niebezpieczeństwo wystąpienia działań wykluczających tych, których zakorzenienie we wspólnocie uznane zostać może za niewystarczające (bo zbyt krótkie). Tego typu zagrożeniom skutecznie przeciwdziałać może samorząd terytorialny, właśnie dlatego, że jest formą władzy publicznej i tym samym instytucją prawno-ustrojową współczesnego państwa demokratycznego [Wojnicki 2003, s. 25]. Za pośrednictwem samorządu lokalnego państwo umożliwia z jednej strony kultywowanie odrębności i tradycji, zgodnie z zasadą poszanowania praw mniejszości, ale też sprzyja modernizacji, otwierając perspektywy na rozwój i przyszłość. W dobie globalizacji i swego rodzaju presji modernizacyjnej (brak modernizacji oznacza już nawet nie stagnację, a postępujący regres) istotną rolę w procesach modernizacyjnych

5 Zdaniem Piotra Glińskiego: „We współczesnym świecie nie ma dobrze funkcjonujących demokracji bez wykształconych wartości i organizacji obywatelskich, bez społeczeństwa obywatelskiego i jego strony instytucjonalnej – sprawnie działającego sektora organizacji pozarządowych, tzw. trzeciego sektora. To właśnie organizacje pozarządowe, różnorodne stowarzyszenia, fundacje, fundusze lokalne, kluby, wspólnoty obywateli decydują w znacznej mierze o charakterze demokracji, w istocie zaś – o jakości naszego życia społecznego. Poprzez te właśnie struktury realizuje się w praktyce idea społeczeństwa obywatelskiego” [Gliński 2002, s. 5].

odgrywa właśnie samorząd terytorialny. Jak zauważa Anna Czyż [2009, s. 455], on sam podlega procesowi modernizacji, który w przypadku Polski uległ istotnemu przyspieszeniu dzięki środkom finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej. Paweł Swianiewicz [2009, s. 220] pisze o „europeizacji samorządów”, która jest cechą wyróżniającą Polskę wśród pozostałych krajów Europy Środkowej. Jak podkreśla, w żadnym innym kraju samorzady nie odgrywają tak istotnej roli w wykorzystywaniu środków z funduszy strukturalnych [Swianiewicz 2009, s. 230]. Wypełniają też szereg zadań związanych z koniecznością dostosowywania się do unijnych standardów w zakresie gospodarki odpadami czy gospodarki wodno-kanalizacyjnej [Swianiewicz 2009, s. 222]. Możliwość pozyskiwania przez samorzady dofinansowania z funduszy europejskich wzmocniła ich pozycję jako gospodarza danego terenu, przyczyniając się do „zmiany relacji między szczeblami władzy publicznej” [Swianiewicz 2009, s. 223], w kierunku faktycznej decentralizacji, osłabiając wpływ administracji rządowej na rzecz samorządów wojewódzkich. I choć Swianiewicz dostrzega pewne zagrożenia, związane ze swego rodzaju „przesunięciem celów” – samorzady koncentrują się nie na opracowywaniu własnych, samodzielnych strategii rozwoju, a przede wszystkim na poszukiwaniu źródeł tak zwanego wkładu własnego umożliwiającego absorpcję środków z funduszy strukturalnych, to jednak uznaje bilans europeizacji samorządów za zdecydowanie dodatni.

Zdaniem A. Czyż [2009, s. 457], samorząd terytorialny odpowiada na określonym obszarze za

jakość usług, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, charakter zagospodarowania przestrzennego, warunki prowadzenia działalności gospodarczej,

które to elementy składają się na rozwój lokalny, stanowiący niezbędny element rozwoju społecznego w skali całego kraju. Tak istotna funkcja stanowi zapewne jedną z przesłanek szczególnej pozycji, jaką zajmuje samorząd lokalny na mapie polskiego lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w którym, jak zauważają Barbara Lewenstein i Maria Theiss, organizacje pozarządowe schodzą na zdecydowanie dalszy plan, jako podmioty zbyt słabo „zakorzenione w lokalnym systemie więzi społecznych” [Lewenstein, Theiss 2008, s. 318]. Zdaniem autorek, po przełomie 1989 roku podjęto próbę stymulowania rozwoju

lokalnego na wzór zachodni – uznając za najważniejsze stworzenie warunków do powstawania i funkcjonowania organizacji pozarządowych, a więc podmiotów w warunkach polskich, zwłaszcza na poziomie lokalnym, praktycznie nieznanymi [Lewenstein, Theiss, s. 293]. Dlatego, jak wskazuje Roman Bäcker [2002], doszło do swego rodzaju „zamiany ról” – istniejące już instytucje adaptowały się do wymogów społeczeństwa obywatelskiego przez poszerzanie swych dotychczasowych obszarów i form aktywności o zadania „sygnalizowane” przez organizacje pozarządowe. Wrosnięte w lokalny pejzaż podmioty wzięły na siebie obowiązki trzeciego sektora i, z mniejszym bądź większym powodzeniem, je realizują. Są to zarówno szkoły, koła gospodyń wiejskich, domy kultury, ale też, a może nawet przede wszystkim, obecne w Polsce od 1918 roku – w różnym kształcie, często, biorąc pod uwagę współczesne standardy, w daleko niedoskonałej formie – samorządy lokalne. Ich przewaga polega na tym, że jako „lokalni gracze”, z którymi społeczności lokalne są od lat „oswojone”, mają większe możliwości z jednej strony rozpoznawania problemów, z drugiej zaś aktywizowania mieszkańców, co wynika w dużej mierze z faktu, że dysponują one większymi zasobami kapitału społecznego [Trutkowski, Mandes 2005]. Opisana przez Bäckera zamiana ról oznacza też swego rodzaju upolitycznienie trzeciego sektora, który, mniej lub bardziej świadomie, włącza się w walkę o władzę na szczeblu lokalnym w stopniu, który zdaniem Jacka Kurczewskiego [Kurczewski 2007, s. 573-574] można określić jako „rządy organizacji pozarządowych”⁶.

SAMORZĄD LOKALNY W ŚWIETLE KONCEPCJI ZASOBÓW LOKALNYCH

Rozwój lokalny, w którym to procesie samorząd terytorialny odgrywa zasadniczą rolę, opiera się na wykorzystywaniu zasobów lokalnych (*community capacity*), które definiowane są jako „zdolność

⁶ Jak zauważa Kurczewski, organizacje pozarządowe na szczeblu gminnym, nawet jeśli nie aspirują do wejścia w „orbitę władzy”, to wpisują się w logikę funkcjonowania na zasadzie „podziału łupów”, co powoduje, że na poziomie lokalnym praktycznie niemożliwe jest efektywne realizowanie przez trzeci sektor funkcji strażniczych i kontrolnych wobec władzy.

jednostek, organizacji i biznesu oraz samorządu lokalnego do współpracy, uczenia się i podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących tak teraźniejszości, jak przyszłości społeczności, a także do wspólnej pracy nad ich realizacją” [Aspen Institute 1996]. B. Lewenstein [2004, s. 285] wymienia pięć podstawowych wymiarów zasobów lokalnych: rodzaj i charakter więzi łączących członków społeczności; zakres i formy partycypacji obywatelskiej; przywództwo lokalne; zbiorowe umiejętności oraz dostęp społeczności lokalnej do środków osobowych i materialno-technologicznych. W odniesieniu do trzech ostatnich trudno, zwłaszcza w polskich warunkach, przecenić znaczenie samorządu⁷.

W przypadku lokalnego przywództwa najistotniejszym aspektem pozostaje przywództwo zinstytucjonalizowane, związane najczęściej z umiejscowieniem w strukturach władzy lokalnej, która wyłaniana jest w drodze wyborów [Wódz 2004]. Cechuje je swoista „ogólność” oznaczająca brak powiązania z konkretną grupą społeczną [Lewenstein 2004, s. 292]. Udział w wyborach lokalnych utrzymuje się (z wyjątkiem tych z 1994 r.) na stałym poziomie – do urn chodzi nieco ponad dwie piąte uprawnionych do głosowania. W tych pierwszych, które odbyły się w maju 1990 roku i które były też pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami po przełomie 1989 roku, frekwencja wyniosła niespełna 43%, co z jednej strony wydawać się może wynikiem mało imponującym, jednak jak słusznie zauważa Stanisław Michałowski, biorąc pod uwagę fakt, „że społeczeństwo nie było jeszcze w pełni poinformowane o roli samorządowych gmin i realizowanych przez nie zadaniach, to należy dość wysoko ocenić ówczesną frekwencję wyborczą” [Michałowski 2012, s. 258]. Najniższy poziom uczestnictwa odnotowano w kolejnych

⁷ W przypadku więzi łączących członków społeczności lokalnej najistotniejszym elementem jest poziom (i rodzaj) kapitału społecznego [Trutkowski, Mandes 2005; Bartkowski 2005]. W odniesieniu do partycypacji obywatelskiej problem jest bardziej złożony, gdyż z jednej strony obywatelskie zaangażowanie polegające na podejmowaniu działań na rzecz lokalnej społeczności pozostaje na wciąż niskim poziomie, co potwierdzają dane Diagnozy Społecznej [Czapiński i in. 2013, s. 26], z których wynika, że w ciągu ostatnich dwóch lat aktywność taką podjęło zaledwie 15% badanych. Z drugiej jednak strony to właśnie w społecznościach lokalnych najsilniej rozwija się trudne do uchwycenia za pomocą standardowych metod badawczych zjawisko „niesformalizowanego wolontariatu” [Kurczewski 2003, s. 264].

wyborach, gdy do urn poszło zaledwie 34% obywateli, co zdaniem Michałowskiego wynikało między innymi z prób zawłaszczania samorządów przez partie polityczne [Michałowski 2012]. W wyborach z 1998 roku frekwencja znacznie wzrosła i wyniosła blisko 47%, co, jak można przypuszczać, wynikało z wprowadzenia reformy samorządowej. „Szliśmy po władzę dla ludzi, po to, by ją ludziom oddać. By obywatele i społeczności lokalne wzięły tę część władzy, którą potrafią wykorzystać lepiej od państwa” – te słowa z exposé premiera Jerzego Buzka [1997] przełożyły się na możliwość wyboru radnych nie tylko na szczeblu gmin, ale też powiatu (rady powiatu) i województw (sejmiki wojewódzkie). Wbrew oczekiwaniom zmiana ordynacji wyborczej w 2002 roku, wprowadzająca bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, nie przyczyniła się do znaczącego wzrostu frekwencji – do urn poszło 44% uprawnionych do głosowania. W kolejnych dwóch edycjach wyborów samorządowych odnotowano zbliżony poziom uczestnictwa, choć dostrzec można niewielką tendencję wzrostową – w 2006 roku frekwencja wyniosła 46%, cztery lata później – 47%. Niejako przy okazji warto zasygnalizować charakterystyczną i specyficzną polską cechę, jaką jest – przynajmniej formalna – nieobecność partii politycznych w wyborach samorządowych, zwłaszcza na najniższym szczeblu. Przyczyn jest wiele, ale wśród najważniejszych wskazać można podzielany dość powszechnie pogląd, że samorząd nie powinien być areną sporów *stricte* politycznych, że niejako z natury rzeczy ma on charakter bardziej technokratyczny, stąd też zajmować się powinien bardziej „przyziemnymi” niż ideologicznymi sprawami. Nie bez znaczenia jest też zapewne negatywna percepcja partii politycznych, której wyrazem jest opinia, iż brak przynależności do partii politycznej stanowi istotną przesłankę bycia dobrym radnym [Swianiewicz 2009, s. 219]. Negatywną konsekwencją „apartyjności”, zwłaszcza na najniższym poziomie samorządu terytorialnego, jest wspomniane włączanie się trzeciego sektora w walkę o władzę na szczeblu lokalnym.

Kolejny zasób to zbiorowe umiejętności, a więc swoista inteligencja zbiorowości polegająca na zdolności rozwiązywania problemów lokalnych i dochodzeniu do konsensu. Kompetencje te wykształcają się w „toku długiej praktyki polegającej na ćwiczeniu zbiorowego współdziałania” [Lewenstein 2004, s. 295]. Warto przy tym zauważyć, że niezwykle istotną rolę w kształtowaniu tego zasobu odgrywają

władze lokalne: „im bardziej władza lokalna dopuszcza różne segmenty społeczności i grupy interesu do decyzji politycznych i dialogu społecznego, tym bardziej aktywna obywatelsko jest społeczność, tym większy jest globalny sukces lokalny” [Lewenstein 2004, s. 296]. W kontekście tym warto zwrócić uwagę na zebrania wiejskie i osiedlowe oraz konsultacje społeczne. Stanowią one przedmiot analiz badaczy lokalnej demokracji bezpośredniej [Węglarz 2013], ale są również niezwykle ważnym narzędziem pomnażania zbiorowych umiejętności dochodzenia do porozumienia, prowadzenia mediacji, które w wielu przypadkach pozostają nadal zasobem deficytowym.

Ostatnia kategoria zasobów, dostęp do „właściwych” osób i środków materialno-technologicznych, dotyczy zarówno tego, co pozostaje w gestii społeczności lokalnej (na jej obszarze), jak i umiejętności docierania do i wykorzystywania środków spoza układu lokalnego. Ogromną rolę odgrywa tu wiedza na temat możliwości szybkiego uruchomienia infrastruktury lokalnej, jak też sposobów zabiegania o środki zewnętrzne. Znow więc niezwykle istotne okazuje się przywództwo lokalne, jego jakość oraz relacje łączące liderów z resztą społeczności:

Osiągnięcie wysokich zasobów lokalnych nie jest możliwe bez stałego dialogu społecznego, który toczy się między mieszkańcami a władzą, na temat kierunku, w jakim zmierza społeczność lokalna, przyjętych strategii rozwiązywania problemów i zasad partycypacji obywatelskiej. Choć często podkreśla się konieczność uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych, to jednocześnie wskazuje się, że może mieć ono zagregowany charakter, co oznacza, że różne grupy społeczne delegują swoich przedstawicieli do procesu zarządzania społecznością [Lewenstein 2004, s. 301].

Nie bez znaczenia jest tu także kwestia komunikacji między władzami samorządowymi i mieszkańcami, którą pojmuje się najczęściej nie w kategoriach rzeczywistego dialogu, a jednokierunkowo, to znaczy jako przepływ informacji od władz do mieszkańców. Poprawa jakości kontaktów na linii samorząd – mieszkańcy nie powinna więc ograniczać się do aktualizowania BIP-ów (Biuletynów Informacji Publicznej), choć podkreślić trzeba, że sam ustawowo narzucony różnym podmiotom (w tym administracji samorządowej) obowiązek udostępniania informacji publicznej jest czynnikiem sprzyjającym podnoszeniu jakości relacji między mieszkańcami a podmiotami władz lokalnych. Pewne nadzieje może budzić coraz większa popularność

inicjatywy uchwałodawczej, którą uznać można za swoistą formę inicjatywy ludowej na szczeblu samorządowym [Michałowski 2012, s. 272].

SAMORZĄD LOKALNY JAKO SZKOŁA DEMOKRACJI

Jak wspomniano wcześniej, samorząd lokalny uznawany jest za sferę, w której w praktyce realizowana może być demokratyczna socjalizacja. Samorząd terytorialny w coraz większym stopniu stanowi swoistą kuźnię kadr centralnych elit władzy:

Zwiększa się liczba polityków szczebla krajowego, którzy legitymują się przeszłością związaną z polityką lokalną. Z oczywistych przyczyn większość posłów wybieranych na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nie miała okazji działać wcześniej w samorządach terytorialnych. Z czasem jednak taki punkt w życiorysie zaczął pojawiać się coraz częściej. Na przykład wśród 100 senatorów wybranych w 2007 roku tylko 35 nie pełniło wcześniej funkcji na szczeblu regionalnym i lokalnym [Swianiewicz 2009, s. 216].

Poziom samorządu jest jednak ważny przede wszystkim ze względu na możliwości, jakie stwarza mieszkańcom w zakresie wdrażania się w rolę świadomych obywateli za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej. W monografii dotyczącej demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego Barbara Węglarz [2013] szczegółowo omawia ewolucję poszczególnych jej form praktykowanych na gruncie polskim. O niektórych z nich, tj. konsultacjach społecznych, zebraniach wiejskich i osiedlowych, inicjatywach mieszkańców wspomniano w kontekście zasobów lokalnych. Instytucją najsilniej kojarzoną jednak z lokalną demokracją bezpośrednią jest niewątpliwie referendum. Ustawa o referendum lokalnym z 2000 roku określa, że dotyczyć ono może odwołania władz przed upływem kadencji, samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz każdej innej sprawy ważnej dla gminy. W dwóch pierwszych przypadkach referendum jest obligatoryjne, w odniesieniu do spraw ważnych dla mieszkańców ma charakter fakultatywny. Jest to instrument, po który sięgać mogą zarówno władze lokalne (z wyjątkiem referendum odwoławczego, w którego przypadku inicjatywa przysługuje

wyłącznie mieszkańcom), jak i mieszkańcy, choć zauważyć trzeba, że te pierwsze niezbyt chętnie się do niego odwołują, co wynika z milcząco przyjętego założenia, iż instytucja referendum ma charakter wyjątkowy i nie jest pomyślana jako główny mechanizm podejmowania decyzji. Mieszkańcy zaś postrzegają referendum nie tyle jako instrument wywierania wpływu na decyzje władz, ile przede wszystkim jako możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec samych władz bądź ich decyzji. Dlatego właśnie referenda inicjowane przez obywateli najczęściej wywołują niechęć władz lokalnych, i to zarówno te odwoławcze – co akurat specjalnie nie dziwi – jak i te dotyczące ważnych dla społeczności lokalnej kwestii. Wynika to najczęściej z faktu, że inicjatywa mieszkańców stanowi reakcję na już podjęte decyzje, co u przedstawicieli władz rodzi obawy, że zostanie ona (a wraz z nią autorytet władz) podważona. Katarzyna Dzieniszewska-Naroska [2004] zwraca uwagę, że władze lokalne, zwłaszcza w przypadku referendum odwoławczych, starają się zniechęcić mieszkańców do uczestnictwa w głosowaniu. Zdaniem autorki mają ułatwione zadanie, gdyż

do referendum częściej chodzą zwolennicy odwołania rady niż przeciwnicy. W tej sytuacji władzy lokalnej łatwiej jest monitorować grupę własnych przeciwników; gdy kampanię kieruje się na bierną postawę mieszkańców wobec referendum, wtedy jest jasność, że każdy, kto pojawi się przy urnie i podpisze odebranie karty jest przeciwnikiem rady [Dzieniszewska-Naroska 2004, s. 235-236].

Warto zauważyć, iż lokalna demokracja bezpośrednia stanowi obszar relatywnie częstych zmian prawnych, co jednak nie oznacza wzmocnienia jej pozycji w „systemie decyzyjnym” na poziomie samorządu. Za chlubny wyjątek uznać można niewątpliwie nowelizację ustawy o referendum lokalnym z 2005 roku, która obniżyła próg frekwencyjny wymagany dla wiążącego wyniku referendum w sprawie odwołania organu władz lokalnych z 30% ogółu uprawnionych do głosowania do trzech piątych liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Pozostałe rozstrzygnięcia prawne, a często ich brak na poziomie ustawowym, pozostawianie licznych kwestii do rozstrzygnięcia na przykład w statutach organów samorządu (jak to się dzieje w przypadku pozostałych form demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym) powoduje, że z jednej strony, poza

referendum, instrumenty demokracji bezpośredniej nie są powszechnie znane i stosowane, z drugiej zaś, jeśli już są praktykowane, niejednokrotnie dochodzi do pomijania stanowiska mieszkańców przez władze samorządowe, co prowadzi do zniechęcenia i sprzyja brakowi zainteresowania tymi formami aktywności [Węglarz 2013, s. 141-161]. Również na poziomie rozwiązań ustawowych, także tych dotyczących referendum, pojawiają się niespójności, które mogą skutecznie ograniczyć chęć stosowania tego instrumentu przez mieszkańców. Przykładem jest przyjęta w kwietniu 2011 roku nowelizacja ustaw o samorządzie gminnym i o referendum lokalnym, która wprowadziła nowy typ referendum, tak zwane referendum w sprawie granic. Dopuszcza ona przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy, co wydawać się może krokiem naprzód, gdyż organizowane wcześniej referenda dotyczące wymienionych kwestii uznane zostały za formę konsultacji społecznych, które mają charakter jedynie opiniodawczy, a nie rozstrzygający. Jednak, jak słusznie zauważa B. Węglarz, wprowadzenie nowego rodzaju referendum w rzeczywistości nic nie zmienia, gdyż w dalszym ciągu decyzja o kształcie granic gminy pozostaje w gestii Rady Ministrów [Węglarz 2013, s. 130-131]. Dostrzegając wszystkie słabości realiów funkcjonowania „Polski Lokalnej”, autorka podkreśla jednak, że poszerzanie i utrwalanie mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej w ramach samorządów jest procesem nieodwracalnym i pozytywnie rokującym dla polskiej demokracji [Węglarz 2013, s. 174].

DWA MODELE FUNKCJONOWANIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Cezary Trutkowski i Sławomir Mandes [2005] opisują dwa wzory funkcjonowania wspólnot lokalnych, które charakteryzują w kategoriach dychotomii zarządzanie – samorządność. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z rozumieniem samorządu w kategoriach „określonego typu zarządzania sprawami lokalnymi czyli pojmowaniem go jako zinstytucjonalizowanej władzy działającej w administracyjnie określonej gminie” [Trutkowski, Mandes 2005, s. 283], w drugim zaś ze wspólnotą ujmowaną przez pryzmat obywatelskiej

partycypacji. To drugie podejście jest zdecydowanie bliższe społeczeństwu obywatelskiemu i uznawane jest za jeden z istotnych czynników rozwoju lokalnego. Zainteresowanie sprawami swego środowiska, branie ich „w swoje ręce”, zasadniczo uznawane są za elementy sprzyjające rozwojowi, zwłaszcza ekonomicznemu, wspólnoty jako całości i poprawie warunków życia jej członków [Trutkowski, Mandes 2005, s. 284]. W odniesieniu do Polski zasada ta jednak nie zawsze się sprawdza. W wielu przypadkach bowiem elementem wręcz przesądzającym o rozwoju gminy okazuje się efektywna realizacja modelu zarządzania, w którym niezwykle ważna jest jakość wybranych reprezentantów stających się liderami lokalnymi i w którym rola obywateli sprowadzona zostaje praktycznie do udziału w wyborach. Podkreślić przy tym wypada, że badania społeczności lokalnych wskazują, iż mieszkańców satysfakcjonuje taki model. W raporcie z badań zrealizowanych na początku lat 90. autorzy stwierdzają: „Mówi się też, że władza ma zajmować się wszystkimi (poza czystością podwórek itp.) sprawami miasta i finansować inwestycje bo płaci się podatki i «po to została wybrana»” [ARC 1994, s. 26]. Podejście takie potwierdzają wyniki zrealizowanych dziesięć lat później badań Trutkowskiego i Mandesa, z których wynika, że mieszkańcy niemal całkowitą odpowiedzialność za to, co dzieje się w ich społeczności, przerzucają na władze [Trutkowski, Mandes 2005, s. 204-214]. Czynią to w pełni świadomie i taki właśnie model funkcjonowania uznają za najlepszy, o czym świadczy wieloletnie zajmowanie przez te same osoby stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, od 2002 roku potwierdzone poprzez bezpośrednie wybory. Z badań CBOS [2010a] przeprowadzonych po ostatnich wyborach samorządowych wynika, że ponad dwie trzecie (69%) uczestniczących w nich opowiedziało się za zachowaniem ciągłości rządu przez dotychczasowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a niemal trzy piąte oddało głosy na kandydatów zasiadających wcześniej w radach miejskich i gminnych.

Funkcjonowanie wspólnot lokalnych zgodnie z modelem zarządzania (a nie samorządności) potwierdza aktualność opinii podzielanej przez trzy czwarte respondentów CBOS [2009], że „społeczeństwu polskiemu bardziej zależy na tym by nim dobrze rządzono, niż by ono samo mogło brać udział w rządzeniu”. Samorządność nie jest uznawana za istotny wyznacznik demokracji [CBOS 2013a],

czemu towarzyszą wysokie wymagania wobec władz lokalnych, które powinny zajmować się całym spektrum zagadnień dotyczących społeczności lokalnej, począwszy od zagwarantowania sprawnego funkcjonowania pomocy społecznej, placówek oświatowych i instytucji kulturalnych, poprzez zapewnienie porządku publicznego, wspieranie inwestycji, rozwój infrastruktury i przedsiębiorczości, dbałość o ochronę środowiska, na walce z bezrobociem kończąc [CBOS 2010b]. Mieszkańcy nie wykazują inicjatywy i nie podejmują działań na rzecz rozwoju lokalnego, którego jednak oczekują, choćby po to, by poprawie uległa jakość ich życia. Sprawy lokalne postrzegane są jako zewnętrzne, niezależne od samych mieszkańców, jednak ważne dla nich, z punktu widzenia indywidualnych warunków życia i rozwoju. Rozwojem lokalnym zająć powinni się inni, przede wszystkim władze, które „przecież po coś się wybiera”.

Jak wskazuje Charles H. Heying [1995], praktyka funkcjonowania społeczności lokalnych obejmuje dziś nie tyle „klasyczną” dycho- tomię władza lokalna – obywatele, ile raczej „triadę” władze samorządowe – mieszkańcy – elity biznesowe i społeczne (te ostatnie rozumiane jako środowiska osób uznawanych przez mieszkańców danej społeczności za ważne, takie, z których opinią należy się liczyć). Te trzy elementy w przypadku naszego kraju funkcjonują, jak pokazują Trutkowski i Mandes [2005, s. 215-219], według trzech wzorów. Pierwszy z nich to izolacja, a więc sytuacja, w której władze samorządowe działają „skrajnie autonomicznie”, to znaczy nie konsultując z kimkolwiek swych decyzji, traktując tych, którzy chcą podjąć dialog, w kategoriach intruzów. Drugi model to układ zamknięty, w ramach którego władze samorządowe ściśle współpracują z częścią elit biznesowych i społecznych, kontrolując niejako sytuację w gminie. Ostatni wzór to współpraca pod przewodnictwem lidera. Polega na powstawaniu swego rodzaju sieci współpracy, koordynowanej przez lidera, którym w przypadku Polski najczęściej jest burmistrz. Sieć ta działa na podstawie mechanizmu kooptacji i dzięki pośrednictwu lidera, który zabezpiecza efektywne współdziałanie, dbając przy tym równocześnie, by relacje między elementami sieci nie stały się zbyt bezpośrednie, co pozwala mu zachować dominującą pozycję.

Tym, co zwraca uwagę, jest nieobecność mieszkańców we wszystkich trzech modelach, która jednak w obliczu wspomnianego przerzucania odpowiedzialności za sprawy lokalne na władze nie

powinna specjalnie dziwić. Ów brak poczucia odpowiedzialności za losy własnej społeczności, będący z jednej strony skutkiem wykształconej w poprzednim systemie wyuczonej bezradności, z drugiej zaś deficytu podmiotowości, prowadzi do tego, że mieszkańcy skłonni są akceptować istnienie różnego rodzaju nieformalnych grup, których działania przynoszą korzyści ich członkom, ale też całej zbiorowości [Trutkowski, Mandes 2005]. Potwierdzają to badania J. Kurczewskiego [2007]; wyłaniają się z nich trzy schematy funkcjonowania społeczności lokalnych: klientelistyczny – władza skupiona jest w ręku jednostki, wymagającej posłuszeństwa i lojalności, stanowiących kryteria nagradzania najbardziej „zasłużonych”; klikowy – władza należy do grupy, której członkowie są wobec siebie równi i solidarni, a relacje między nimi opierają się na zasadzie wzajemności; oraz biurokratyczny – władzę sprawują nastawieni na służebność wobec społeczności kompetentni urzędnicy na podstawie jasno określonych przepisów. Zdaniem autora, stosunkowo częstym i w dużej mierze skutecznym mechanizmem funkcjonowania wspólnot lokalnych w Polsce jest właśnie klika, zarówno w wersji egalitarnej (którą można odnieść do modelu „układu zamkniętego”), jak i w wersji z dominującą postacią lidera (odpowiadającej niejako modelowi współpracy pod przewodnictwem lidera) [Kurczewski 2007, s. 580-585].

BILANS 25 LAT SAMORZĄDU

Zarysowany pokrótce powyżej obraz 25 lat polskiego samorządu terytorialnego jest złożony. Z jednej strony bowiem sam fakt jego powstania, ewolucji i wzmacniania jego znaczenia w systemie władz publicznych trudno przecenić. Jest on skutkiem, ale też i swego rodzaju gwarantem decentralizacji. Władze samorządowe są najlepiej – poza głową państwa – ocenianymi instytucjami publicznymi [CBOS 2010a; 2013b]. Poczucie zadowolenia z nich, z tego jak wypełniają swe funkcje, systematycznie się zwiększa. Deklarowanej satysfakcji z działalności samorządów towarzyszy wzrost świadomości, że to przede wszystkim od nich właśnie zależy sytuacja, w jakiej znajdują się gminy i miejscowości, co przyczynia się do „nakładania” przez mieszkańców nowych obowiązków na władze samorządowe. Z badań przeprowadzonych po ostatnich wyborach wynika, że za

największy „grzech” samorządów uznawane są: brak miejsc pracy, zły stan dróg i sytuacja w służbie zdrowia [CBOS 2010a]. Równocześnie jednak, co budzić może pewien optymizm, podnosi się poziom zaufania do władz lokalnych, które w rankingach zaufania do instytucji publicznych wypadają zdecydowanie korzystniej niż władze i szereg instytucji publicznych na poziomie centralnym – w ostatniej dekadzie deklaracje ufności wobec samorządów przekraczają znacznie poziom 50% [CBOS 2012]. W tym kontekście może dziwić niższa niż w przypadku innych wyborów frekwencja. O jednej z przyczyn takiego stanu rzeczy była już mowa (mniejsza medialność), drugą może być dość wysoki jednak stopień skomplikowania samych wyborów. O ile rywalizacja o fotel wójta/burmistrza czy prezydenta jest w miarę czytelna, to już wybór do rad gminy, powiatu czy sejmiku wojewódzkiego wydaje się zdecydowanie mniej przejrzysty, a i nierzadko w większym stopniu „skażony” polityką, zwłaszcza partyjnością, co, jak wspomniano, na szczeblu lokalnym jest swego rodzaju obciążeniem. Mimo wszystkich tych zastrzeżeń, to właśnie szczebel lokalny jest jedynym, w odniesieniu do którego widoczny jest wzrost poczucia wpływu na sprawy publiczne [CBOS 2013c]. Być może jest to związane z praktykowaniem w coraz większym, choć nadal niewystarczającym, stopniu instrumentów demokracji bezpośredniej, zwłaszcza referendum odwoławczego, inicjatywy uchwałodawczej i konsultacji społecznych. Odwoływanie się do nich wskazuje, że powoli zmienia się postrzeganie roli zarówno samych mieszkańców, jak i władz lokalnych. Ci pierwsi zaczynają zdawać sobie sprawę, że obok udziału w wyborach dysponują też innymi możliwościami wywierania wpływu na władze, te z kolei uświadamiają sobie, że nawet w sytuacji braku wyraźnych przejawów obywatelskiej aktywności muszą się liczyć z mieszkańcami, którzy przerywają co prawda odpowiedzialność za całokształt spraw lokalnych na rządzących społecznością, ale w sytuacji braku zadowalających ich efektów są w stanie zmobilizować się i wykorzystać przewidziane prawem środki, by wymusić pożądane zmiany, a w ostateczności odsunąć od władzy tych, którzy, w ich opinii, zawodzą. Instrumenty demokracji bezpośredniej, zwłaszcza zaś referendum, niezależnie od tego, jak często stosowane, przez sam fakt istnienia zawierają w sobie, jak określa to Hans-Georg Wehling, „potencjał konkurencji” dla urzędujących władz, które „muszą włożyć więcej wysiłku w to,

by nie budzić uśpionej woli obywateli i nie zmuszać ich do użycia instrumentu jakim jest referendum” [Wehling 2007, s. 188].

Przy wszystkich zastrzeżeniach i słabościach, które są również udziałem samorządu terytorialnego⁸, nie sposób zaprzeczyć, że odgrywa on w Polsce niezwykle istotną rolę nie tylko w zakresie realizowania funkcji władzy publicznej, efektywnego wydatkowania środków finansowych (w tym zwłaszcza funduszy unijnych), ale też w sferze demokratycznej edukacji, socjalizacji i zwiększania podmiotowości społecznej.

BIBLIOGRAFIA

- ARC, 1994, Agencja Badań Marketingowych i Społecznych, *Raport zbiorczy z projektu, „Wspólnoty lokalne”*, Warszawa.
- Aspen Instytut, 1996, *Measures for Community Capacity: A Workbook-in-progress. For Rural Communities, Washington D.C.*, Aspen Institute Rural Economic Development Policy Program.
- Bäcker, R., 2002, *Społeczeństwo obywatelskie w procesie stawania się. Casus społeczności Torunia lat 1989-1999*, w: Mokrzycki, E., Rychard, A., Zybortowicz, A., (red.), *Utracona dynamika. O niedojrzałości polskiej demokracji*, IFiS PAN, Warszawa, s. 217-231.
- Barański, M., 2008, *Modernizacja ustroju samorządowego w Europie Środkowej i Wschodniej*, w: Barański, M., (red.), *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów, „Śląsk”*, Katowice, s. 341-363.
- Bartkowski, J., 2005, *Więź społeczna i aktywność stowarzyszeniowa*, w: Gawkowska, A., Gliński, P., Kościański, A., (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, IFiS PAN, Warszawa, s. 129-146.
- Bowles, S., Gintis, H., 2002, *Social Capital and Community Governance*, „The Economic Journal” vol. 112, no. 483, s. 419-436.
- Buzek, J., 1997, *Exposé z dnia 10 listopada 1997*, Centrum Informacyjne Rządu, cyt. za: <<http://sztuki.awardspace.info/serwis/exjbp.html>> (data dostępu: 26.03.2014).

⁸ Nie wspomniano w tekście o zjawiskach takich jak korupcja, nepotyzm, które odnoszą się też poziomowi samorządu, co wynika zarówno z ograniczeń dotyczących objętości artykułu, jak i z faktu, że w odbiorze społecznym (nie wnikając w to, czy opinia ta jest w pełni uzasadniona) samorząd lokalny jest dotknięty tymi problemami w znacznie mniejszym stopniu niż administracja centralna [CBOS 2013d].

- CBOS, 2009, *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2009.php> (data dostępu: 20.03.2014).
- CBOS, 2010a, *Samorządność – władze lokalne – wybory lokalne. Opinie i Diagnozy nr 18*, red. M. Grabowska, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- CBOS, 2010b, *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2010.php> (data dostępu: 20.03.2014).
- CBOS, 2012, *Zaufanie społeczne*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2012.php> (data dostępu: 21.03.2014).
- CBOS, 2013a, *Polacy o demokracji*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2013.php> (data dostępu: 21.03.2014).
- CBOS, 2013b, *Oceny instytucji publicznych*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2013.php> (data dostępu: 21.03.2014).
- CBOS, 2013c, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2013.php> (data dostępu: 21.03.2014).
- CBOS, 2013d, *Opinie o korupcji w Polsce*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, <www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2013.php> (data dostępu: 29.03.2014).
- Czapiński, J. i in., 2013, *Główne wyniki i wnioski. Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport. [Special issue]*, „Contemporary Economics”, 7, 16-29. DOI: 10.5709/ce.1897-9254.95, cyt. za: <www.diagnoza.com> (data dostępu: 15.03.2014).
- Czyż, A., 2009, *Modernizacja samorządu terytorialnego w Polsce*, w: Barański, M., (red.), *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*, „Śląsk”, Katowice, s. 454-462.
- Dahl, R., 2000, *O demokracji*, tłum. M. Król, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa.
- Dziesięszewska-Naroska, K., 2004, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Trio, Warszawa.
- Dzwończyk, J., 2009, *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Gliński, P., 2002, *Wprowadzenie*, w: Gliński, P., Lewenstein, B., Siciński, A., (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, IFiS PAN, Warszawa, s. 5-11.

- Heying, Ch.H., 1995, *Civic Elites, Civic Institutions, and the Urban Growth Dynamic*, UNC Chapel Hill.
- Kulesza, M., 2004, *Samorząd*, w: Szlachta, B., (red.), *Słownik społeczny*, Wydawnictwo WAM, Kraków, s. 1153-1175.
- Kurczewska, J., 2006, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, w: Jałowiecki, B., Łukowski, W., (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Scholar, Academica, Warszawa, s. 11-39.
- Kurczewski, J., 2003, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, w: Kurczewski, J., (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, ISNS UW, Warszawa, s. 259-274.
- Kurczewski, J., 2007, *Lokalne wzory kultury politycznej. Podsumowanie*, w: Kurczewski, J., (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej. Szkice ogólne i opracowania monograficzne*, Trio, Warszawa, s. 572-587.
- Lewenstein, B., 2004, *Zasoby lokalne: zarys koncepcji* w: Gliński, P., Lewenstein, B., Siciński, A., (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa, s. 281-301.
- Lewenstein, B., Theiss, M., 2008, *Dylematy obywatelskiej aktywizacji społeczności lokalnych w Polsce*, w: Kurczewska, J., (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, IFiS PAN Warszawa, s. 295-318.
- Michałowski, S., 2012, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym w Polsce – idea i praktyka*, w: Marczevska-Rytko, M., Michałowski, S., (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 253-273.
- NSZZ „Solidarność”, 1981, *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w dniu 7 X 1981 r.* (dokument powielony, brak danych edytorskich).
- Sadowski, I., 2011, *Społeczna konstrukcja demokracji lokalnej. Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Schmitter, Ph.C., Karl, T.L., 1991, *What Democracy Is...and Is Not*, „Journal of Democracy”, vol. 2, no. 3, Summer 1991, s. 75-88.
- Stewart, J., Greenwood, R., 1995, *The Purpose and Character of Local Government*, The Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham, Birmingham.
- Swianiewicz P., 2009, *Decentralizacja państwa i samorzady lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce*, w: Kolarska-Bobińska, L., Kucharczyk, J., (red.), *Demokracja w Polsce 2007-2009*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 203-231.
- Tocqueville de, A., 1996a, *O demokracji w Ameryce*, t. I, tłum. B. Janicka, M. Król, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa.

- Tocqueville de, A., 1996b, *O demokracji w Ameryce*, t. II, tłum. B. Janicka, M. Król, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa.
- Trutkowski, C., Mandes, S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa.
- Wehling, H.-G., 2007, *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego*, w: Łukowski, W., Meyer, G., Sulowski S., (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa, s. 180-196.
- Węglarz, B., 2013, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Wojnicki J., 2003, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk.
- Wódz J., 2004, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, w: Gliński, P., Lewenstein, B., Siciński, A., (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa, s. 222-238.
- Wódz, J., 2005, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: Gawkowska, A., Gliński, P., Kościański A., (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, IFiS PAN, Warszawa, s. 231-244.