



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH  
2018, tom 51, s. 99–117  
<https://doi.org/10.7163/SOW.51.6>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH  
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE  
[www.ptgeo.org.pl](http://www.ptgeo.org.pl)

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA  
POLSKA AKADEMIA NAUK  
[www.igipz.pan.pl](http://www.igipz.pan.pl)



## Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską

### Determinants of inhabitants' willingness to involve in co-governing rural commune

Małgorzata Marks-Krzyszowska • Agnieszka Michalska-Zyła

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-240 Łódź  
[malgorzata.marks@uni.lodz.pl](mailto:malgorzata.marks@uni.lodz.pl) • [agnieszka.michalska-zyla@uni.lodz.pl](mailto:agnieszka.michalska-zyla@uni.lodz.pl)

**Zarys treści:** Proces przechodzenia od sposobu zarządzania opartego na biurokratycznych zasadach do współzarządzania (*governance*) ograniczony jest licznymi barierami związanymi przede wszystkim z uzyskaniem odpowiedniego poziomu partycypacji obywatelskiej mieszkańców. Zwraca się uwagę na szereg przyczyn takiego stanu rzeczy, mało jednak uwagi poświęcając samej gotowości mieszkańców do zaangażowania się. Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o poziom gotowości mieszkańców do włączania się w proces decydowania o ważnych dla gminy sprawach oraz czynniki w największym stopniu ów poziom różnicujące. Przeprowadzone analizy prowadzą do wniosku o umiarkowanej gotowości mieszkańców wybranych gmin wiejskich województwa łódzkiego do angażowania się w proces zarządzania lokalnego, a czynnikiem mającym największe znaczenie w jego różnicowaniu okazał się odczuwany stopień poinformowania o działaniach władz lokalnych.

**Słowa kluczowe:** postawy wobec zarządzania, współzarządzanie, zaangażowanie mieszkańców wsi, gotowość mieszkańców wsi do partycypacji publicznej.

### Wstęp

Zarządzanie w sektorze publicznym, tradycyjnie przypisane państwu, realizowane było (i w dużej mierze wciąż jest) przy pomocy aparatu administracyjnego, dlatego też koncepcje teoretyczne tej problematyki wywodzą się z obszaru administracji publicznej. Ich ewolucja doprowadziła jednak do poszerzenia zainteresowania znacznie poza krąg urzędów i administracji, włączając w działania sektor prywatny i wolontarystyczny (społeczny). Znajomość transformacji myślenia o miejscu i roli państwa oraz przyczyn zmian mechanizmów kształtowania przez nie polityk pozwala lepiej zrozumieć idee najnowszej koncepcji zarządzania publicznego, tj. *governance* (współzarządzania). Przyjmuje się, że jednym z zasadniczych jej filarów jest uczestnictwo i zaangażowanie społeczne. Zwraca się jednak uwagę na liczne problemy związane nie tylko z poziomem owego zaangażowania czy jego formami, ale również z określeniem czynników je determinujących. Samo zainteresowanie lub zwracanie uwagi na sprawy publiczne (wyrażające się np. w poszukiwaniu wiadomości z gazet, mediów, prowadzeniu rozmów o polityce z przyjaciółmi i rodziną itp.) nie wydaje

się być wystarczającym wyznacznikiem uczestnictwa publicznego (Brady i in. 1995). Uważa się, iż istotnymi determinantami zaangażowania są czynniki statusowe (zamożność, wykształcenie, zawód), zasoby czasu, umiejętności i kompetencje obywatelskie (np. Verba i Nie 1972; Verba i in. 1978), a samą potrzebę zaangażowania w sprawy publiczne wynosi się zarówno z instytucji pierwotnych, np. domu rodzinnego, jak i z instytucji wtórnych, jak szkoła, praca, różnego typu organizacje. Na nabywanie umiejętności obywatelskich, które ułatwiają uczestnictwo, wpływ ma także edukacja (np. Zukin i in. 2006). Nie do przecenienia jest także doświadczenie związane z uczestnictwem obywateli w różnego typu inicjatywach, co samo w sobie staje się przesłanką dalszego zaangażowania i kształtowania poczucia wspólnoty. A. Michels (2017) dowiódł jednak, iż z upływem czasu liczba obywateli zaangażowanych w różnego typu aktywności zmniejsza się, co oznacza, że poczucie zaangażowania publicznego jest raczej warunkiem koniecznym partycypacji niż jej konsekwencją. Z badań P. Starosty (1995) wynika zaś, że czynniki środowiskowe (np. wielkość miejscowości, wyposażenie infrastrukturalne) bardziej różnicują poziom i formy partycypacji niż czynniki statusowe. Inne badania także potwierdzają, że psychologiczne zmienne, jak poczucie wspólnoty, przynależności do społeczności, wpływu, zaspokojenia potrzeb czy emocjonalne przywiązanie są silnie skorelowane z partycypacją polityczną (Davidson i Cotte 1989; Michels 2017). Badacze wielokrotnie dokumentowali, iż na zaangażowanie mieszkańców w lokalną sferę publiczną mają także wpływ posiadane zasoby kapitału społecznego, w tym przede wszystkim zaufanie do władz i potencjalnych lokalnych partnerów (Michels i de Graaf 2010; Klijn i in. 2010; Starosta i Frykowski 2008).

W obserwacjach empirycznych podejmowane zazwyczaj są problemy poziomu, form i zakresu partycypacji publicznej. Natomiast mało uwagi poświęca się samej dyspozycji mieszkańców do zaangażowania się w proces zarządzania (rozumianej jako gotowość do współzarządzania) oraz jej wyznacznikom. Starając się wypełnić ową lukę, celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie poziomu tej gotowości w odniesieniu do społeczności wiejskich oraz wskazanie czynników w największym stopniu go różnicujących.

## Modele zarządzania w sektorze publicznym

Tradycyjnie rządy krajowe były głównymi podmiotami publicznymi, które wpływały na gospodarkę i społeczeństwo. Zarządzanie sprawami publicznymi opierało się na *biurokratycznym modelu* (konstruowanym w oparciu o model weberowski), charakteryzującym się legalną, prawomocną władzą, hierarchicznym podporządkowaniem, kontrolą wynikającą z instrukcji i procedur zarządzania przez cele oraz koncentracją na wynikach działania. Zasada działania tego modelu sprowadza się do ścisłego określenia relacji (szczególnie władzy) między jednostką nadrzędną a podporządkowaną<sup>1</sup>. Biurokratyczne podejście do zarządzania podmiotami publicznymi okazało się szczególnie użyteczne dla praktyki państwa opiekuńczego. Po II wojnie światowej państwo zaczęło bowiem przejmować odpowiedzialność za różnego typu problemy społeczne, rozszerzając tym samym swoje dotychczasowe funkcje m.in. na kwestie ubezpieczeń społecznych, redystrybucję dochodu narodowego, subwencjonowanie służby zdrowia czy edukacji, a także subsydiowanie rolnictwa (por. Siwińska-Gorzela 2012, s. 31).

<sup>1</sup> Ta pierwsza (np. rząd, państwo) definiuje zakres odpowiedzialności i jurysdykcji pozostałych jednostek, wyposaża je w zasoby oraz nadzoruje działanie.

Wraz z coraz powszechniejszą krytyką (lata 70. XX w.) realizacji polityki publicznej w dyskursie publicznym pojawiły się propozycje nowych rozwiązań prowadzących do poprawy gospodarności i efektywności sektora publicznego. Antidotum na nierozwiązane problemy miały stanowić zawierane na zasadach konkurencji kontrakty z podmiotami sektora biznesowego na świadczenie usług publicznych. Zaletami tego rozwiązania było dopuszczenie konkurencji i zmuszenie administracji do ujawniania informacji o kosztach, co pozwalało na ocenę efektywności kosztowej i wydajności (Stoker 1998). Zaproponowano, aby do publicznego dostarczania usług zastosować techniki wykorzystywane w sektorze prywatnym. Głównymi wyznacznikami tej koncepcji, zwanej *New Public Management*, były: 1) profesjonalne zarządzanie, wzmocnienie uprawnień zarządczych w sektorze publicznym; 2) precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności; 3) kontrola wyników; 4) podział instytucji / niezależność, autonomia finansowa; 5) promowanie konkurencyjności; 6) wykorzystanie koncepcji, technik zarządzania z sektora prywatnego; 7) racjonalizacja wydatków (Hood 1991). Model ten, zwany *rynkowym* lub *menadżerskim*, zakłada istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów (przedsiębiorstwa, samorządy terytorialne, agendy rządowe oraz osoby fizyczne), które prowadzą działalność na własny rachunek. Stosunki między nimi reguluje umowa (formalny kontrakt). Ten model zarządzania publicznego sprowadza się do koncentracji na obywatelu (postrzeganym jako klient usług publicznych<sup>2</sup>), koncentracji na kontroli wyników (a nie procedur), oddzielenia realizowanych funkcji strategicznych od operacyjnych, przekazania wykonania usług (poprzez zamówienia publiczne) konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji, wprowadzania mechanizmów kontroli społecznej. Omawiana koncepcja zakłada, że celem działania organizacji publicznych jest świadczenie usług na jak najwyższym poziomie, w sposób najbardziej efektywny. Wiele poglądów zwolenników tej koncepcji spotkało się z krytyką (Stoker 1998) m.in. z powodu nieuwzględniania w sposób wystarczający złożoności mechanizmów rządzenia oraz ról i interesów wszystkich uczestników polityk publicznych (Osborn 2010).

U progu XXI w. społeczeństwa stanęły przed kolejnym problemem, szczególnie ważnym z perspektywy zarządzania, tj. coraz powszechniejszym kwestionowaniem legitymizacji władzy. Poszukiwanie rozwiązań zaowocowało stopniowym uzupełnianiem demokracji przedstawicielskiej rozwiązaniami charakterystycznymi dla pewnych form demokracji bezpośredniej. Zaproponowano nowe mechanizmy demokratyczne, dzięki którym obywatele mogą mieć możliwość wpływania na politykę i usługi świadczone przez władze, zwłaszcza lokalne. Propozycją usprawnienia i unowocześnienia<sup>3</sup> zarządzania w sferze publicznej stało się (przeszło 20 lat temu) tzw. *governance*. Jego synonimami są: współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne. Jest ono przeciwstawiane terminowi *government*, utożsamianemu z formalnymi instytucjami państwowymi i monopolem w sprawowaniu władzy. Pojęcie to, choć z pewnością wielowymiarowe i wieloznaczne, odzwierciedla *zmianę w rozumieniu rządzenia, odnosząc się do nowego procesu lub zmiany reguł, lub nowej metody rządzenia społeczeństwem* (Rhodes 1996, s. 652–653). Współzarządzanie stało się jednym ze sposobów koordynacji

<sup>2</sup> Dla porównania w modelu biurokratycznym obywatel – bierny odbiorca usług publicznych – nie był przedmiotem zainteresowania ani teoretyków, ani praktyków. Podobnie otoczenie organizacji traktowano jako stałą zmienną, bez wpływu na administrację.

<sup>3</sup> Czynnikiem przyspieszającym rozwój kolejnej koncepcji zarządzania publicznego w praktyce stała się także globalizacja. Stworzyła ona bowiem nowe, specyficzne, warunki funkcjonowania społeczeństw, w których tradycyjne prowadzenie polityk krajowych stało się trudne lub niemożliwe (Merrien 1998).

aktywności społecznej, polegającym na wzmacnianiu zdolności koordynacji wewnątrz systemów, poprzez sieci, uczestnictwo interesariuszy czy partnerstwo.

W modelu współzarządzania podmioty sektora publicznego i państwo nie stają się bezsilne; raczej tracą zdolność bezpośredniej kontroli i zastępują ją zdolnością do wpływania (por. Peters i Pierre 1998). Zmienia się zatem rola władz publicznych, które muszą używać „nowych narzędzi i technik do kierowania i kierowania” (Stoker 1998, s. 18).

Współzarządzanie przynosi wprawdzie wiele korzyści, ale rodzi również nowe problemy. Wśród zalet wymienia się wzrost bardziej demokratycznego uczestnictwa obywateli (np. większe możliwości udziału w procesach decyzyjnych), rozszerzenie struktur decyzyjnych o szerszy zakres grup interesariuszy, zwiększenie jawności, uczciwości i odpowiedzialności w zarządzaniu, wzrost zaufania społecznego wobec instytucji i procesów politycznych, przejrzystość ról i powiązań instytucji w procesach legislacyjnych i wykonawczych, efektywność w realizowaniu celów itp. (Cheshire i in. 2006). Z perspektywy instytucji państwowych zaletą współzarządzania jest możliwość wykorzystania zasobów i energii społeczności do celów „centralnych”, zmniejszając w ten sposób obciążenia fiskalne nakładane na fundusze publiczne; natomiast dla społeczności możliwość zwiększonego dostępu do rządowych zasobów i wiedzy, większego udziału w procesie kształtowania polityki i lepsze zrozumienie tego procesu (Stoker 1998b, s. 41). Ponad 20-letnie doświadczenie w implementacji różnych elementów współzarządzania dowiodło jednak, że ta koncepcja w praktyce miewa niejednokrotnie fasadowy, a nawet utopijny charakter (Offe 2012). Krytyka odnosi się także do nieformalnych relacji między podmiotami, często niezgodnych z prawem i trudnych do udowodnienia. Problemem staje się niechęć do dzielenia się władzą, a także ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za kolektywnie podejmowane decyzje, będące często wypadkową wielu sprzecznych oczekiwań. Ponadto zaobserwowano, że współzarządzanie, wbrew ideałom inkluzywności, sprzyja pojawianiu się nowych form nierówności, a niekiedy wręcz wykluczaniu pewnych grup społecznych (Eversole i Martin 2005; Goodwin 1998; Herbert-Cheshire i Higgins 2004).

G. Stoker (1998) scharakteryzował i tym samym zapoczątkował dyskusję nad współczesnymi strukturami i procesami zarządzania (widzianymi z perspektywy koncepcji współzarządzania) w odniesieniu do pięciu zasadniczych perspektyw. Pierwsza odnosi się bezpośrednio do struktury, tj. skomplikowanego układu (sieci) instytucji i aktorów, którzy reprezentują już nie tylko jednostki sektora publicznego, ale także biznesowego i społecznego (woluntarystycznego). Druga kładzie nacisk na rozmywanie lub zacieranie granic i odpowiedzialności współdziałających podmiotów. Trzecia koncentruje się na zmieniających się stosunkach władzy między nimi (co wynika z wzajemnych zależności, konieczności wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów). Czwarta odnosi się do ich autonomiczności (mimo ich wzajemnych współzależności) i samozarządzania osiągnięciem swoich celów. Piąta odwołuje się do potencjalnych możliwości osiągnięcia celów tych podmiotów niezależnie od celów rządu (lub władz), jego siły i autorytetu.

Kontynuując rozważania G. Stokera (1998), M. Godwin (1998, s. 10) jako jeden z pierwszych badaczy dostrzegł, że na obszarach wiejskich preferowanymi mechanizmami formułowania polityki stają się także złożone sieci współzależności pomiędzy różnymi, w tym niepublicznymi podmiotami. Obserwację tę potwierdzały także oficjalne oświadczenia polityczne wskazujące na elementy *governance* jako na ważne mechanizmy zarządzania (Goodwin 1998). W praktyce zaś znajdowały one egzemplifikację w partnerstwach i sieciach wykraczających poza formalne struktury władzy (*government*). Partnerstwa zostały

wręcz uznane za kluczowy element tzw. *new rural governance* (Goodwin 1998; Murdoch i Abram 1998) i zyskały status ważnych narzędzi wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich. Z czasem stały się częścią zmian ram instytucjonalnych, w oparciu o które zarządzane są obszary wiejskie (Edwards i in. 2001).

M. Goodwin (1998) odniósł także problematykę zarządzania do społeczności Wiejskich. Podobnie uczynili to T. Marsden i J. Murdoch (1998), podkreślając znaczenie badania udziału społeczności w procesach zarządzania obszarami wiejskimi. Na założeniu, że obywatele rozwiną zdolności, by współzarządzać swoim najbliższym otoczeniem bazując na tzw. oddolne i partycypacyjne koncepcje rozwoju obszarów wiejskich. Współzarządzanie w gminie opiera się na uczestnictwie społeczności lokalnej, skoncentrowanej na relacjach władza–obywatel, w których ci pierwsi aktorzy stosunkowo bezproblemowo przekazują drugim władzę. Takie relacje mogą nieść za sobą wiele pułapek i w praktyce bywają bardziej złożone. Komplikacje wynikają np. z tego, że dystrybucja władzy odbywa się pomiędzy wieloma aktorami jednocześnie, a nie wszystkie podmioty mają jednakową pozycję w dostępie do władzy (*empowered*). Przykładowo, elity lokalne mogą kontrolować instytucje zgodnie z własnymi interesami (Woods i in. 2007), podmioty biznesowe inwestujące w lokalne projekty mogą mieć większy wpływ na społeczność niż inne (Burch i in. 2007), organizacje pozarządowe mogą wpływać na charakter uczestnictwa lokalnego. Zaangażowani aktorzy mogą chcieć przeforsowywać własne interesy, wykorzystując przewagę w dostępie do władzy, która daje im np. uczestnictwo w sieci czy partnerstwie. Co ważne także, nie wszyscy aktorzy chcą być zaangażowani lub nie wykazują takiej gotowości. Poszukiwanie czynników istotnie warunkujących proces angażowania się mieszkańców w różne formy zarządzania lokalnego wydaje się zatem szczególnie interesujące.

### **Założenia metodologiczne i charakterystyka badanych gmin**

Główny problem badawczy odnosi się do określenia poziomu gotowości do uczestnictwa w zarządzaniu i wskazania czynników go różnicujących. Rozwiązanie problemu wymaga podjęcia analizy zagadnień, takich jak wyobrażenia respondentów o pożądanym wzorcu decydowania, poziom gotowości mieszkańców do własnego zaangażowania w ten proces i wreszcie czynniki różnicujące tę gotowość. Uwaga skoncentrowana została na ustaleniu wpływu jedynie wybranych czynników, takich jak: zaufanie do władz lokalnych, zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą, zadowolenie z wpływu na ważne sprawy w gminie oraz ocena stopnia poinformowania o działalności władz. Pominięto natomiast analizę oddziaływania wielokrotnie testowanych w innych badaniach zmiennych społeczno-demograficznych i kapitału społecznego.

Próba rozwiązania tak nakreślonego problemu badawczego podjęta zostanie w oparciu o materiał badawczy zgromadzony w ramach projektu „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki<sup>4</sup>.

Dobór przypadków do badania miał charakter wielostopniowy. Punktem wyjścia była analiza porównawcza wszystkich województw w Polsce (dobór na poziomie województwa), ze względu na stopień społeczno-ekonomicznego rozwoju (na podstawie danych

<sup>4</sup> Przedsięwzięcie to, realizowane w latach 2015–2018 miało szerszy zakres, m.in. obejmowało takie zagadnienia jak: postawy władz, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych wobec współzarządzania, więzi terytorialne, kapitał społeczny, jakość życia, partycypację społeczną i polityczną itp.

GUS za 2015rok). Wychodząc z założenia, że jednostki pozbawione skrajnych wartości zmiennych (cech) najlepiej nadają się do wyprowadzania szerszych uogólnień, wybrane zostało jedno województwo, ze zbioru charakteryzujących się średnimi wartościami wskaźników rozwoju. Taki wybór zapewnił spełnienie warunku jednorodności wewnętrznej (Rosner 2010, s. 12). Wszystkie gminy funkcjonują bowiem w podobnym środowisku np. kreowanym przez tę samą politykę regionalną (władz wojewódzkich, marszałkowskich itp.). Stąd też pierwszy etap analiz służył wyłonieniu spośród wszystkich województw Polski takiego, które ze względu na wartość wskaźnika rozwoju społeczno-ekonomicznego będzie zajmowało pozycję możliwie najbardziej zbliżoną do średniej obliczonej dla całego zbioru. W tym celu zastosowano syntetyczny indeks, który umożliwia uwzględnienie wielu zmiennych<sup>5</sup>, konstrukcję rankingu oraz podział gmin na bardziej jednorodne grupy z perspektywy społeczno-gospodarczego rozwoju. Jako narzędzie pozwalające zobrazować poziom rozwoju wykorzystano taksonomiczny miernik rozwoju Hellwiga (Wierzbicka i Żółtaszek 2015; Olejniczak 2012)<sup>6</sup>. Wartości wskaźnika najbardziej zbliżone do średniej osiągnęły województwa łódzkie i podkarpackie. Zdecydowano się na wybór województwa położonego w centralnej części Polski<sup>7</sup>.

Kolejnym elementem doboru przypadków (na poziomie gminnym) było określenie poziomu rozwoju gmin wiejskich wybranego uprzednio województwa. W tym celu skonstruowano syntetyczne wskaźniki społeczno-ekonomicznego rozwoju (w oparciu o dane BDL GUS z 2015 r.), także posługując się taksonomiczną miarą Hellwiga. Pozwoliło to przyporządkować każdą z 133 gmin województwa do grupy: o niskim, średnim i wysokim poziomie rozwoju. Do dalszych pogłębionych badań wylosowano 6 gmin, po dwie o niskim poziomie rozwoju: Strzelce Wielkie (0,077) i Wielgomłyny (0,085), średnim: Widawa (0,088) i Godzianów (0,093) oraz wysokim: Zgierz (0,125), Nieborów (0,098). W gminach tych przeprowadzono na przełomie października i listopada 2015 r. badania sondażowe na łącznej próbie 700 mieszkańców. Zgodnie z założeniami realizowanego projektu badawczego, liczba badanych w każdej gminie nie mogła być mniejsza niż 100 osób, a różnice w wielkości prób dla poszczególnych gmin wynikały z liczby ich mieszkańców. Największa próba dobrana została dla gminy Zgierz, najmniejsza zaś dla gminy Godzianów. Próba w każdej gminie odzwierciedlała strukturę populacji dorosłych mieszkańców w wieku 18–70 lat i wyniosła odpowiednio: Strzelce Wielkie – 104 osoby, Nieborów – 131, Wielgomłyny – 104, Widawa – 113, Godzianów – 100, Zgierz – 148 osób<sup>8</sup>.

Wybrane do badania gminy różniły się pod wieloma względami, nawet w ramach grupy o podobnym poziomie rozwoju. Przykładowo, jednostki o wysokich wartościach zmiennych częściowych obrazujących aspekty ekonomiczne osiągały niższe parametry o charakterze społeczno-demograficznym i odwrotnie (tab. 1). Ponadto jednym z ważniej-

<sup>5</sup> Indeks uwzględnia zmienne dla województwa obrazujące: sytuację ekonomiczną ludności, aktywność gospodarczą i sytuację społeczno-demograficzną ludności oraz wykształcenie władz uchwalodawczych

<sup>6</sup> Przyjmuje on wartości z przedziału [0,1]. Im wyższa wartość, tym badany obiekt znajduje się bliżej wzorca i tym lepsza jest jego sytuacja. Wynik zbliżony do zera oznacza bardzo niekorzystną sytuację.

<sup>7</sup> Poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego wybranego województwa na tle wszystkich województw jest przeciętny (0,273), zaś wartość miernika Hellwiga dla woj. łódzkiego nieznacznie przewyższa wartość średnią dla Polski (0,244) i medianę (0,208).

<sup>8</sup> Charakterystyka badanej próby została pominięta, gdyż w analizach nie uwzględniono wpływu czynników społeczno-demograficznych (jak np. wiek, płeć, wykształcenie, sytuacja zawodowa i sytuacja pracy) na badane zjawisko, tj. gotowość do współzarządzania, koncentrując się na ocenie sposobu zarządzania gminą i możliwości własnego wpływu na nie, zaufaniu do władz i stopniu poinformowania o działalności władz.

Tabela 1. Wybrane charakterystyki badanych gmin

Cecha	Zgierz	Godzianów	Widawa	Nieborów	Strzelce Wlk.	Wielgomłynny
Powierzchnia w km <sup>2</sup>	199	44	179	104	78	123
Liczba ludności	13 593	2 595	7 502	9 448	4 685	4 720
Podmioty REGON na 10 tys.mieszk (2017)	1 142	506	632	654	475	574
Saldo migracji (za 2017)	247	8	-5	7	-7	-25
Infrastruktura społeczna*	38	9	23	29	14	12
Typ gminy**	Typ V	Typ III	Typ I	Typ III	Typ I:	Typ I
Poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju	wysoki	średni	średni	wysoki	niski	Niski

\*W tym instytucje edukacyjno-wychowawcze, kulturalne, sportowe, opieki zdrowotnej.

\*\*Typologia zaproponowana przez zespół IRWiR PAN, w ramach Monitoringu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2012–2018. Typ I charakteryzuje się dominacją funkcji rolniczej (sektora rolnego) i zestawem niekorzystnie kształtujących się wskaźników dostępności przestrzennej, demografii, warunków mieszkaniowych, a także słabo rozwiniętym sektorem pozarolniczym. Typ III, w porównaniu z typem I cechuje: większa dostępność przestrzenna, wyższy poziom rozwoju sektora pozarolniczego, wyższy stopień dezagrarnizacji (przeciętny dla kraju), korzystniejsza sytuacja na rynku pracy, lepsze warunki mieszkaniowe, mniejsze problemy demograficzne i związane z edukacją. W typie tym wciąż przeważa funkcja rolnicza. Typ V (wielofunkcyjny) cechuje zaawansowany (ponadprzeciętny) proces dezagrarnizacji, korzystna zasobność, spójność i aktywizacja społeczna, a także dobra sytuacja w zakresie gospodarowania finansami publicznymi, korzystna struktura demograficzna i zrównoważony rynek pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL (2015,2017) oraz MROW IRWiR PAN.

szych kryteriów różnicowania wydawało się położenie w ramach województwa i oddalenie od dużych miast, a zwłaszcza stolicy regionu.

Bezsprzecznie wśród wylosowanych jednostek samorządu terytorialnego najwyższym poziomem społeczno-ekonomicznego rozwoju charakteryzowała się podmiejska (położona w bezpośrednim sąsiedztwie stolicy regionu i niewielkiego miasta) gmina **Zgierz**. Jest to jednocześnie największa pod względem ludności jednostka analizowana w badaniu. Jej dominującymi funkcjami są rolnictwo i mieszkalnictwo. Ze względu na położenie w sąsiedztwie aglomeracji łódzkiej oraz atrakcyjne przyrodniczo tereny, gminę od wielu lat charakteryzuje dodatnie saldo migracji. Aktywność gospodarcza na tym terenie jest relatywnie duża. Kolejną wylosowaną gminą był **Nieborów**. Znalazła się ona w grupie jednostek o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, jednak nie charakteryzuje się tak wysokimi parametrami jak Zgierz. Nieborów, to relatywnie silnie zurbanizowana gmina wiejska. Mimo iż położona jest peryferyjnie w województwie, to czerpie korzyści z dobrej komunikacji i położenia w obrębie dobrze rozwiniętej przestrzeni między dwoma dużymi metropoliami Polski: Warszawą i Łodzią. Gminę charakteryzują wybitne walory krajobrazowe i kulturowe (np. unikatowy na skalę kraju, odrestaurowany pałac, pełniący funkcję muzeum). Atrakcyjność przyrodnicza i nieduża odległość od stolicy kraju są główną przyczyną od lat utrzymującego się dodatniego salda migracji. W Nieborowie dominują zatem funkcje rezydencjalna i rolnicza.

Drugą grupę stanowią jednostki cechujące się średnim poziomem społeczno-ekonomicznego rozwoju. **Godzianów** jest jedną z najmniejszych pod względem powierzchni i liczby ludności gminą w województwie, położoną peryferyjnie, o dominującej rolniczej funkcji. Gmina jednak od lat boryka się z problemem depopulacji. Stosunkowo duży bu-

dżet zasilany jest podatkiem od osób fizycznych często zatrudnionych w Warszawie, czemu sprzyja relatywnie nieduża odległość od stolicy. W przeciwieństwie do Godzianowa, **Widawa** jest największą gminą pod względem powierzchni wśród badanych. Wyróżnia ją bogata przeszłość historyczna. Niegdyś położenie na szlaku handlowym sprzyjało intensywnemu rozwojowi do tego stopnia, że w latach 1388–1870 pełniła ona funkcję miasta. Obecnie dominującą funkcją jest rolnictwo. Stosunkowo duża odległość od większych miast oraz ujemny przyrost naturalny powodują, że współcześnie gmina się wyludnia.

Ostatnią grupę stanowią gminy o najniższych parametrach rozwoju. Spośród tego zbioru wylosowano **Strzelce Wielkie i Wielgomłynny**. Obie jednostki położone są niedaleko od siebie, lecz peryferyjnie względem stolicy województwa i w znacznym oddaleniu od innych większych miast i charakteryzują się stosunkowo słabą dostępnością komunikacyjną. Odnaczają się za to walorami przyrodniczymi (do tej pory zupełnie niewykorzystywanymi) i dobrymi warunkami do rozwijania rolnictwa. Mimo iż dominuje funkcja rolnicza, bazuje ona jednak na niskodochodowych niewielkich gospodarstwach. W konsekwencji słabo rozwiniętego rynku pracy obie gminy borykają się z problemem depopulacji.

### Pożądany wzorzec zarządzania gminą i gotowość do własnego zaangażowania w opiniach badanych

Podchodząc do analizy postaw mieszkańców wobec zaangażowania w proces zarządzania lokalnego i własnego wpływu na istotne sprawy w gminie, rozpocząć należy – w naszym przekonaniu – od ustalenia, jaki wzorzec zarządzania jest w odczuciu badanych najbardziej pożądany. Taki, w którym władze powinny wieść prym w procesie decyzyjnym czy taki, który opiera się w głównej mierze na zaangażowaniu mieszkańców. Uzyskane wyniki skłaniają do wniosku, iż pożądany jest taki sposób decydowania, w którym uwzględnia się większą rolę władz (tab. 2).

Innymi słowy, badani mieszkańcy w większym stopniu opowiedzieli się za takim sposobem zarządzania w gminie, w którym proces decydowania powinien leżeć w gestii władz lokalnych, uwzględniając jednak zaangażowanie mieszkańców. Przewaga udziału władz w procesie decyzyjnym wynikać może z przekonania o przypisaniu im przez respondentów roli koordynatorów. Odnotowano przy tym niewielkie różnice w opiniach wśród badanych

**Tabela 2.** Średnie wartości opinii badanych wobec **pożądanych wzorców zarządzania** (gdzie 0 oznacza, że władze nie decydują, a decyzje podejmuje mieszkańcy, zaś 10 oznacza, że decydują władze, a mieszkańcy się zupełnie nie angażują)

Gmina	Średnia	N	Odchylenie standardowe
Wielgomłynny	6,58	104	1,07
Zgierz	6,52	148	2,12
Strzelce Wielkie	6,56	104	1,31
Nieborów	5,95	131	1,71
Widawa	6,62	113	1,54
Godzianów	6,29	100	1,47
Ogółem	6,41	700	1,63

Źródło: opracowanie własne, podobnie pozostałe tabele.



pochodzących z różnych gmin. Wydaje się zatem, iż obiektywne zróżnicowanie gmin pod względem ich społecznego i ekonomicznego rozwoju nie różnicuje postaw wobec oczekiwanego wzorca zarządzania gminą.

Podobne ustalenia odnośnie zaangażowania mieszkańców w procesie decyzyjnym odnajdujemy w opracowaniu Instytutu Spraw Publicznych (Olech 2014, s. 2, 14). Wyniki badania wskazują, iż Polacy nie uczestniczą aktywnie w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych w swoich gminach, chyba że rozstrzygane są sprawy wzbudzające kontrowersje, jak realizowane przez władze gminy inwestycje lub referendum odwoławcze. Źródłem takiej postawy może być przekonanie obywateli, że ich działania nie mają większego znaczenia oraz realnego wpływu na przebieg i rezultaty procesu decyzyjnego (niskie poczucie skuteczności politycznej), a ich wiedza jest zbyt ograniczona, aby pozwolić na efektywne uczestnictwo (Dahl i Stinebrickner 2007, s. 160–170). Postawy te określane są często mianem alienacji politycznej będące przeciwieństwem podmiotowości (Miszańska 1996).

Mimo iż badani w większym stopniu skłonni są przekazać odpowiedzialność za proces decyzyjny w ręce władz lokalnych, to w ich opinii członkowie lokalnej społeczności przejawiają jednak gotowość zaangażowania w proces zarządzania gminą. We wszystkich jednostkach przeświadczenie o tym, iż mieszkańcom zależy na tym, aby mieć wpływ na sprawy ważne dla całej gminy, wyrażane są postaci postaw, wprawdzie o umiarkowanym nasileniu, lecz jednak wyraźnie pozytywnie zabarwionych.

W tym jednak przypadku zauważalne jest zróżnicowanie poziomu owej postawy. Najbardziej przekonani o pozytywnym stosunku współmieszkańców wobec chęci własnego wpływu na funkcjonowanie gminy są badani z gminy Wielgomłyny, która zajmuje relatywnie najniższą pozycję w rankingu rozwoju społeczno-ekonomicznego pośród badanych gmin (tab. 3). Warto przy tym zwrócić uwagę na jej dystans wobec innych gmin szczególnie w aspekcie społeczno-demograficznym (Kretek-Kamińska i Żółtaszek 2017; Michalska-Żyła 2017). Gotowość do włączania się mieszkańców we współzarządzanie może zatem wynikać z chęci poprawy tej sytuacji.

Badani ze Zgierza wyrażali z kolei opinie, iż członkowie ich społeczności przejawiają najmniejszą skłonność do wpływania na ważne sprawy dla gminy. Przypomnieć należy, iż gmina wiejska Zgierz jest najlepiej wśród badanych rozwinięta pod względem społeczno-ekonomicznym. Ta podmiejska gmina zajmuje relatywnie najwyższą pozycję szczególnie w aspekcie rozwoju ekonomicznego. W ograniczonym zakresie można zatem uznać,

**Tabela 3.** Średnie wartości opinii badanych wobec zaangażowania miejscowej ludności w zarządzanie gminą (gdzie 0 oznacza, że ludność wcale nie zależy, a 10, że bardzo zależy na udziale w zarządzaniu)

Gmina	Średnia	N	Odchylenie standardowe
Wielgomłyny	6,64	104	1,09
Zgierz	5,55	148	2,02
Strzelce Wielkie	5,98	104	1,66
Nieborów	6,16	131	2,01
Widawa	6,25	113	1,70
Godzianów	5,86	100	1,34
Ogółem	6,05	700	1,74

iz kondycja gminy może mieć wpływ na gotowość partycypacyjną mieszkańców, jednak dotyczy to przede wszystkim struktur raczej słabiej rozwiniętych. Potwierdzenie tej zależności wymaga rzecz jasna podjęcia szerszej zakrojonych analiz koncentrujących się również na ocenach funkcjonowania władz.

### Indywidualna gotowość do decydowania w ważnych sprawach dla gminy

Badani zapytani zostali również o to, w jakim stopniu im samym zależy na decydowaniu o ważnych dla gminy sprawach. Tak rozumiana gotowość do własnego zaangażowania respondentów w zarządzaniu gminą jest na nieco wyższym poziomie niż oceniany poziom zaangażowania społeczności lokalnej i nieznacznie przekracza poziom średni.

Zauważyć należy, iż różnice między badanymi gminami są niewielkie, bowiem przekraczają zaledwie pół punktu na skali. Podobnie jak w przypadku oceny oczekiwań członków społeczności lokalnej wobec ich wpływu na decyzje podejmowane w gminie, tak i oceniając własną gotowość do partycypacji, mieszkańcy gminy Wielgomłyny wykazali najbardziej pozytywną postawę, a mieszkańcy gminy Zgierz uplasowali się na ostatniej pozycji. Indywidualna gotowość do zaangażowania się w proces zarządzania najwyższa jest w jednostce naj słabiej rozwiniętej, za to w tych o relatywnie najlepszej kondycji społeczno-ekonomicznej mieszkańcy wykazują najmniejszą skłonność do angażowania się w procesy decyzyjne (tab. 4).

**Tabela 4.** Średnie wartości opinii wobec **osobistego zaangażowania respondenta** w zarządzanie gminą (gdzie 0 oznacza, że respondentowi nie zależy, a 10 że bardzo zależy, aby decydować o ważnych sprawach gminy)

Gmina	Średnia	N	Odczylenie standardowe
Wielgomłyny	6,56	104	1,34
Zgierz	5,98	148	2,27
Strzelce Wielkie	6,25	104	1,46
Nieborów	6,08	131	2,22
Widawa	6,33	133	1,68
Godzianów	6,32	100	1,29
Ogółem	6,23	700	1,82

### Potencjalne wyznaczniki gotowości mieszkańców do zaangażowania

W artykule przyjęto, iż czynnikami, które mogą istotnie różnicować gotowość do angażowania się mieszkańców w proces zarządzania gminą, mogą być zaufanie do władz lokalnych, zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą, zadowolenie z wpływu na ważne sprawy w gminie oraz ocena stopnia poinformowania o działalności władz. Zanim przejdziemy do oceny wpływu tych zmiennych na poziom gotowości mieszkańców do włączania się w procesy decyzyjne w gminie zaprezentowane zostaną ich ogólne charakterystyki.

Rozpocznijmy od zaufania, które według wielu autorów (Putnam 1993; Sztompka 2007) jest podstawą funkcjonowania społeczeństwa opartego na obywatelskiej partycy-

pacji, istotną przesłanką osiągnięcia wzrostu gospodarczego (Fukuyama 1997), jak również wzmacniania stabilności systemu społecznego i legitymizacji władzy (Domański 2009). Nagromadzone w społeczności zasoby zaufania społecznego warunkują kształtowanie się społeczeństwa opartego na samoorganizacji obywateli prowadzącej do rozwoju ich społeczności. Jak zauważa Piotr Sztompka (2007, s. 45–46) „aby aktywnie i konstruktywnie zmierzyć się z przyszłością, musimy okazywać zaufanie: politycy muszą ufać w skuteczność proponowanych przez siebie strategii, [...] a zwyczajni ludzie muszą ufać tym wszystkim, którzy angażują się w działania reprezentacyjne, występując w obszarach władzy politycznej, gospodarki, techniki, nauki etc.”.

Przywołany rodzaj zaufania do władzy politycznej i instytucji, określane mianem pionowego, należy do najbardziej deficytowych w społeczeństwie polskim. Jednak, co potwierdzają wyniki badań CBOS (2018 a), spośród wszystkich instytucji to władze samorządowe cieszą się największym zaufaniem, ufa im 65% badanych Polaków.

Badani mieszkańcy gmin wiejskich województwa łódzkiego żywią raczej ambiwalentne postawy wobec władz lokalnych<sup>9</sup>. Średnia wartość skali zaufania oscyluje bowiem wokół środka skali. Można jednak dostrzec pewne odchylenia od średniej występujące w poszczególnych gminach. I tak najwyższy poziom zaufania odnotowano w gminie Strzelce Wielkie, Widawa i Wielgomłyny, a najniższy w gminie Godzianów i Zgierz. Również w tym przypadku zauważalna jest dysproporcja w postawach badanych mieszkańców gmin o różnym poziomie społecznego i ekonomicznego rozwoju (tab. 5).

Dwie kolejne zmienne, zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą i z możliwości wpływu na ważne dla gminy sprawy, należą do szerszej kategorii ocen funkcjonowania gminy, będących aspektem jakości życia w danym układzie lokalnym (Michalska-Żyła i Marks-Krzyszkowska 2018). Jakość życia w zbiorowości terytorialnej sprowadza się w dużej mierze do korzyści i satysfakcji z efektywnego układu instytucjonalnego. Ocena jakości życia w układzie lokalnym obok poziomu osobistego (indywidualna jakość życia) obejmuje także ewaluację komponentów środowiska zamieszkania z punktu widzenia ich roli w kształtowaniu poczucia zadowolenia wśród mieszkańców (Raphael i in. 1998).

Uzyskane wyniki skłaniają do wniosku, iż mieszkańcy nieco lepiej oceniają sposób zarządzania gminą niż stwarzane im możliwości do wywierania na niego wpływu. Zadowolenie mieszkańców ze sposobu zarządzania gminą kształtuje się na stosunkowo wysokim poziomie i zdecydowanie przekracza wartość środka skali. Najmniej zadowoleni ze sposobu zarządzania gminą są mieszkańcy gminy Zgierz, najwyższy poziom satysfakcji odnotowano natomiast w gminach Strzelce Wielkie, Nieborów i Wielgomłyny. W pozostałych układach lokalnych poziom zadowolenia kształtował się na podobnym poziomie.

Satysfakcja z postrzeganej możliwości wpływu na ważne dla gminy sprawy również największa jest w gminie Strzelce Wielkie i stosunkowo wysoka w Nieborowie i Wielgomłynach, a najmniejsza w gminach Widawa, Zgierz i Godzianów. Wydaje się zatem, iż w ocenie badanych najlepsze warunki dla zaangażowania się mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie stwarzane są w jednostkach słabiej rozwiniętych.

Kolejnym czynnikiem potencjalnie różnicującym gotowość do zaangażowania mieszkańców w proces zarządzania gminą jest stopień ich poinformowania o działalności lo-

<sup>9</sup> Prezentowana skala zaufania obejmuje trzy zmienne pierwotne obrazujące poziom zaufania do wójta, rady gminy i urzędników gminnych. Ich ujęcie w jednej skali związane jest z trudnościami badanych w dostrzeganiu wyraźnej odrębności wskazanych podmiotów. Dla większości badanych władze lokalne utożsamiane są bowiem z tymi trzema instytucjami.

**Tabela 5.** Średnie wartości wyznaczników gotowości do współzarządzania gminą

Gmina	Cecha	Zaufanie do władz i urzędników gminy (skala 0–30)	Zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą (skala 0–10)	Zadowolenie z możliwości wpływu na ważne sprawy w gminie (skala 0–10)	Ocena stopnia poinformowania o działalności władz (skala 0–10)
Wielgomłyny	Średnia	16,33	6,45	6,15	6,12
	N	104	80	73	104
	Odchylenie standard.	3,87	1,68	1,90	1,74
Zgierz	Średnia	15,49	5,77	5,49	4,59
	N	148	94	65	148
	Odchylenie standard.	4,32	1,92	2,07	2,22
Strzelce Wielkie	Średnia	17,16	7,0	6,82	6,23
	N	104	96	80	104
	Odchylenie standard.	4,13	1,81	2,20	1,50
Nieborów	Średnia	16,04	6,75	6,14	6,10
	N	131	88	76	131
	Odchylenie standard.	4,79	2,23	2,68	2,07
Widawa	Średnia	16,39	6,31	5,29	5,82
	N	113	93	77	113
	Odchylenie standard.	3,82	2,02	2,44	1,95
Godzianów	Średnia	14,92	6,23	5,54	5,33
	N	100	75	54	100
	Odchylenie standard.	4,30	1,78	2,10	1,96
Ogółem	Średnia	16,03	6,42	5,94	5,65
	N	700	526	425	700
	Odchylenie standard.	4,28	1,95	2,31	2,04

kalnych władz. Będzie on, z jednej strony, konsekwencją działalności władz lokalnych w zakresie informowania mieszkańców, co wynika z ich obowiązku wynikającego z ustrojowej zasady jawności działania władz publicznych oraz zasady dostępu do informacji publicznej. Oznacza to, że władze zobligowane są do udostępniania określonych informacji z wykorzystaniem dostępnych współcześnie kanałów komunikacyjnych takich jak: BIP, tablice ogłoszeń w urzędach gminy, strona internetowa oraz media lokalne (Peter-Bombik i Szczudlińska-Kanoś 2015). Oprócz treści koniecznych do przekazania władze lokalne mogą także poszerzyć zakres informacji o inne ważne dla mieszkańców kwestie związane z procesem zarządzania gminą. Jak wskazują wyniki reprezentatywnych badań, Polacy w większości (54%) czują się wystarczająco dobrze poinformowani na temat działań podejmowanych przez władze gminy, jednak aż 40% badanych wyraża opinie przeciwne (CBOS 2018). Stopień poinformowania mieszkańców będzie, z drugiej więc strony, konsekwencją zainteresowania informacjami dotyczącymi funkcjonowania gminy i działań jej organów.

Istnieje przekonanie o wzajemnych związkach między komunikacją w społeczności lokalnej a partycypacją społeczną jej mieszkańców. Oprócz realizacji funkcji przekazywania informacji może być ona bowiem źródłem motywowania mieszkańców do podejmowania działania (Wódz 2004). Zaangażowanie w publiczną dyskusję poprzedza bowiem rozwój aktywności społecznej, a jej brak prowadzi do ograniczenia aktywności społecznej. Komunikacja pomiędzy społecznością lokalną i władzami uważana jest zatem za podstawę udziału mieszkańców w życiu publicznym (Warowicki 2001, s. 96–97).

Uzyskane wyniki pokazują, iż najwyższym stopniem poinformowania o działaniach władz lokalnych legitymują się mieszkańcy trzech gmin: Strzelce Wielkie, Wielgomłyny i Nieborów. Warto zwrócić uwagę, iż mieszkańcy dwóch pierwszych gmin charakteryzowali się również relatywnie wysokim stopniem zaufania do władz oraz satysfakcją ze sposobu zarządzania gminą i możliwości wpływania na ważne sprawy w gminie. Zdecydowanie najniższe oceny poziomu własnego poinformowania o działaniach władz lokalnych wystawili natomiast mieszkańcy gminy Zgierz. W przypadku tej gminy da się również zauważyć pewną prawidłowość związaną z relatywnie niższym zadowoleniem mieszkańców ze sposobu zarządzania gminą i zaufaniem społecznym do władz i urzędników w gminie.

## **Wyznaczniki gotowości do zaangażowania**

Znaczenie poszczególnych zmiennych w różnicowaniu stopnia gotowości mieszkańców badanych gmin do zaangażowania się w proces decydowania o ważnych dla gminy sprawach zostało określone poprzez wykorzystanie współczynnika korelacji R Pearsona (tab. 6). Przeprowadzone analizy wskazują na wyraźne zróżnicowanie oddziaływania poszczególnych predyktorów na zmienną wyjaśnianą (por. tab. 5).

Czynnikiem, który okazał się mieć najbardziej powszechny wpływ na stopień gotowości mieszkańców do zaangażowania się w proces decydowania w gminie, jest poczucie poinformowania o działaniach lokalnych władz. We wszystkich przypadkach mamy do czynienia z korelacją dodatnią, co oznacza, iż wraz ze wzrostem poczucia poinformowania wzrasta gotowość mieszkańców do wywierania wpływu na proces decydowania w gminie. W pięciu badanych gminach potwierdzono jego istotne oddziaływanie, choć z różnym nasileniem. Ocena stopnia poinformowania nie różnicowała jedynie postaw mieszkańców Godzianowa. Należy jednak zwrócić uwagę na różne jego znaczenie dla gotowości miesz-

**Tabela 6.** Współczynnik korelacji R Pearsona dla zmiennych poziom gotowości do decydowania o ważnych sprawach dla gminy i zmiennych wyjaśniających

Gmina	Cecha	Zaufanie do władz i urzędników gminy	Zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą	Zadowolenie z możliwości wpływu na ważne sprawy w gminie	Ocena stopnia poinformowania o działalności władz
Wielgomłyny	Korelacja Pearsona	0,230	0,248		0,279
	Istotność statystyczna	0,019	0,026	nieistotne	0,004
	N	104	80	-	104
Zgierz	Korelacja Pearsona	0,215	0,228	0,373	0,456
	Istotność statystyczna	0,009	0,027	0,002	0,000
	N	148	94	65	148
Strzelce Wielkie	Korelacja Pearsona				0,248
	Istotność statystyczna	nieistotne	nieistotne	nieistotne	0,011
	N				104
Nieborów	Korelacja Pearsona				0,173
	Istotność statystyczna	nieistotne	nieistotne	nieistotne	0,048
	N				131
Widawa	Korelacja Pearsona	0,342	0,260	0,361	0,302
	Istotność statystyczna	0,000	0,012	0,001	0,001
	N	113	93	77	113
Godzianów	Korelacja Pearsona	0,380	0,350	0,345	
	Istotność statystyczna	0,000	0,002	0,010	nieistotne
	N	100	75	54	
Ogółem	Korelacja Pearsona	0,180	0,188	0,164	0,297
	Istotność statystyczna	0,000	0,000	0,001	0,000
	N	700	526	425	700

kańców poszczególnych gmin do współdecydowania. Największe znaczenie tej zmiennej ( $R$  Pearsona=0,456) odnotowano w gminie Zgierz, której to mieszkańcy legitymowali się zdecydowanie najniższym poziomem poczucia poinformowania o działaniach lokalnych władz. Wydaje się zatem, iż istniejące deficyty w posiadanych informacjach stanowią istotną przyczynę mniejszej gotowości do własnego zaangażowania się i odwrotnie większy stopień wiedzy sprzyja zwiększaniu potencjału partycypacyjnego mieszkańców.

W przypadku gminy Zgierz wszystkie analizowane zmienne okazały się mieć istotne znaczenie dla zróżnicowania poziomu gotowości mieszkańców do zaangażowania w procesy decyzyjne w gminie. Wyższy poziom zaufania do władz, lepsze oceny sposobu zarządzania przez nie gminą oraz wzrost oceny możliwości zaangażowania sprzyjają gotowości mieszkańców do partycypowania w zarządzaniu gminą. Podobny zakres oddziaływania wyróżnionych zmiennych odnotowano również w przypadku gminy Widawa. Tam również wszystkie zmienne okazały się mieć istotny pozytywny wpływ na potencjał partycypacyjny mieszkańców.

Wśród badanych gmin na uwagę zasługują gminy Nieborów i Strzelce Wielkie, co ciekawe gminy należące do jednostek o odmiennym stopniu rozwoju społeczno-ekonomicznego. W obu gminach znaczenie dla gotowości mieszkańców do zaangażowania miał jedynie stopień poinformowania o działaniach władz lokalnych. Przypomnijmy, iż były to gminy, których mieszkańcy odznaczeni byli relatywnie najwyższym stopniem poinformowania. W tym przypadku wiedza o działaniach władz lokalnych jest najistotniejszą przesłanką chęci włączania się w procesy decyzyjne. Odwołując się do założenia zaprezentowanego przez J. Wodza (2004) informacja, oprócz poszerzania wiedzy o funkcjonowaniu układu lokalnego, może pełnić także funkcję motywowania do zaangażowania. Weryfikacja tej hipotezy wymaga oczywiście przeprowadzenia pogłębionych badań nad stanem i uwarunkowaniami systemu komunikowania w wybranych gminach z perspektywy zarówno mieszkańców, jak i władz lokalnych.

Zadowolenie z możliwości wpływu na ważne dla gminy sprawy różnicowało poziom gotowości mieszkańców trzech gmin: Zgierza, Widawy i Godzianowa. Odnotowaną zależność należy uznać za względnie silną, co zdecydowanie świadczy o związku obu zmiennych. Czynnikiem łączącym te trzy gminy jest wysoka pozycja w rankingu sytuacji społeczno-demograficznej. Znajdują się one w czołówce województwa z zakresu takich aspektów jak: frekwencja w wyborach, korzystna sytuacja socjalna mieszkańców, odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym, odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym czy saldo migracji wewnętrznych, jeśli wymienić tylko niektóre (zob. Michalska-Żyła 2017).

Oddziaływanie pozostałych czynników w poszczególnych gminach, znajdujących się na różnym poziomie w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego, skłania do poszukiwania innych cech łączących gminy. Z całą pewnością należy także poszerzyć zakres wyjaśniania w charakterystykach jakościowych.

## Zakończenie

Istotną cechą współczesnego zarządzania publicznego jest odchodzenie od hierarchicznych struktur tworzonych przez aparat administracyjny, który posiada wyłączność w decydowaniu i realizowaniu określonej przez siebie polityki, ku takim wzorcom sprawowania władzy i zarządzania, których istotnym atutem jest partycypacja różnych podmiotów lokalnego środowiska. Aby jednak nowe modele zarządzania, w warstwie teoretycznej

związane z koncepcjami *governance*, mogły być w pełni zastosowane, niezbędny jest określony poziom i zakres obywatelskiego uczestnictwa. Powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu poszczególni mieszkańcy i całe społeczności wykazują skłonność do włączania się w procesy lokalnego zarządzania, a zatem pośrednio, jaki model zarządzania jest przez nich rzeczywiście preferowany.

Założenie o pełnej gotowości obywateli do zaangażowania w sprawy publiczne, a zwłaszcza zarządzania, tym samym wzięcie na siebie współodpowiedzialności za podejmowane decyzje, wydaje się być dalekie od współczesnych realiów Polski lokalnej. Potwierdzenie tej tezy odnajdujemy w analizowanych w niniejszym tekście wynikach badań empirycznych przeprowadzonych wśród mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego.

Po pierwsze, respondenci skłonni są uznawać za pożądany taki wzorzec zarządzania gminą, w którym większą rolę nadal będą odgrywać władze lokalne. Po drugie, w ich odczuciu, członkowie lokalnej społeczności, a także oni osobiście, wykazują umiarkowaną gotowość (średni poziom) wpływania na podejmowanie ważnych decyzji dla gminy. W tym jednak przypadku można zaobserwować nieznaczne zróżnicowanie w poszczególnych gminach. Analiza danych pozwala na wyciągnięcie ostrożnych wniosków dotyczących wyższego poziomu gotowości do współzarządzania w gminach o nieco słabszym poziomie rozwoju. Chęć poprawy tej sytuacji skłania zatem mieszkańców do angażowania się w procesy decydowania o ważnych dla gminy sprawach.

Po trzecie, gotowość do zaangażowania się w decydowanie charakteryzowała się statystycznie istotnym związkiem z takimi zmiennymi, jak: zaufanie do władz lokalnych, zadowolenie ze sposobu zarządzania gminą, zadowolenie z wpływu na ważne sprawy w gminie oraz ocena stopnia poinformowania o działalności władz. Należy jednak podkreślić, iż różna była siła ich oddziaływania. Czynnikiem o najsilniejszym wpływie okazało się poczucie poinformowania o działaniach lokalnych władz.

Na ogół badani mieszkańcy posiadający wyższy poziom zaufania do władz lokalnych, lepiej oceniający ich sposób zarządzania gminą i stwarzane możliwości wpływania obywateli na procesy decyzyjne i wreszcie, posiadający poczucie bycia poinformowanym o działaniach władz odznaczają się wyższą gotowością do włączania się w proces lokalnego zarządzania. Innymi słowy, istniejące deficyty w posiadanych informacjach, spadek zaufania pionowego oraz ocen działalności władzy lokalnej i stwarzanych możliwości współdecydowania stanowią istotną barierę gotowości do własnego zaangażowania.

---

*Artykuł powstał w ramach projektu „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2014/14/E/HS6/00398).*

## Bibliografia

- Brady H.**, 1999, *Political Participation*, [w:] J.P. Robinson, P.R. Shaver, L.S. Wrightsman (red.), *Measures of Political Attitudes*, Academic Press, San Diego, s. 737–801.
- Burch D., Rickson R.E., Hoppe P.**, 2006, *Governing rural landscapes and environments: The strategic role of local community and global corporate partnership*, [w:] L. Cheshire, V. Higgins, G. Lawrence (red.), *Rural Governance: International perspectives*, Routledge, s. 86–100.
- CBOS 2018, *O zaufaniu i nieufności*, Komunikat z badań, Nr 35/2018.



- CBOS 2018a, *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Komunikat z badań Nr 74/2018.
- Cheshire L., Higgins V., Lawrence G.** (red.), 2006, *Rural Governance: international perspectives*, Routledge, London.
- Dahl R.A., Stinebrickner B.**, 2007, *Współczesna analiza polityczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Davidson W.B., Cotte P.R.**, 1989, *Sense of community and political participation*, *Journal of Community Psychology*, 17 (2), s. 119–125.
- Domański H.**, 2009, *Społeczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Edwards B., Goodwin M., Pemberton S., Woods M.**, 2001, *Partnership, power and scale in rural governance*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19 (2), s. 289–310.
- Eversole R., Martin J.** (red.), 2005, *Participation and Governance in Regional Development. Global trends in an Australian context*. Ashgate, Aldershot.
- Fukuyama F.**, 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Wrocław.
- Goodwin M.**, 1998, *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*, *Journal of Rural Studies*, 14 (1), s. 5–12.
- Herbert-Cheshire L., Higgins V.**, 2004, *From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development*, *Journal of Rural Studies*, 20 (3), s. 289–302.
- Hood Ch.**, 1991, *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, 69 (1), s.3–19.
- Klijn E., Edelenbos J., Stein B.**, 2010, *Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*, *Administration & Society*, 42/2, s. 210–211.
- Kretek-Kamińska A., Żółtaszek A.**, 2017, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 18, cz. 1, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, s. 203–217.
- Marsden T., Murdoch J.**, 1998, *Editorial: The Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation*, *Journal of Rural Studies*, 14 (1), s. 1–4.
- Merrien F.**, 1998, *Governance and modern welfare states*, *International Social Science Journal*, 50 (155), s. 57–67.
- Michalska-Żyła A.**, 2017, *Zróżnicowanie jakości życia w gminach wiejskich województwa łódzkiego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 477, s. 172–181.
- Michalska-Żyła A., Marks-Krzyszowska M.**, 2018, *Quality of Life and Quality of Living in Rural Communes in Poland*, *European Countryside*, 10 (2), s. 280–299.
- Michels A.**, 2017, *Participation in citizens' summits and public engagement*, *International Review of Administrative Sciences*, 0 (0), s. 1–17.
- Michels A., de Graaf L.**, 2010, *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, *Local Government Studies*, 36 (4), s. 477–491
- Miszalska A.**, 1996, *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Offe C.**, 2012, *Governance – „puste pojecie” czy naukowy problem badawczy?* *Zarządzanie Publiczne*, 3 (21), s. 81–107.
- Olech A.**, 2014, *Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce*, *Analizy i Opinie*, nr specjalny 7: *Decydujemy razem*, Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/834940208.pdf>; accessed: 16.04.2016.
- Olejniczak J.**, 2012, *The Development Level of Rural Municipalities in Lower Silesian Voivodeship in View of Their Income Structure*, [w:] V. Klímová, V. Žitek (red.), *15th International Colloquium on Regional Sciences Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, s. 100–111.

- Osborn St.**, 2010, *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London.
- Peter-Bombik K., Szczudlińska-Kanoś A.**, 2015, *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 391, s. 83–91.
- Peters B.G., Pierre J.**, 1998, *Governance without government? Rethinking public administration*. Journal of public administration research and theory, 8 (2), s. 223–243.
- Putnam R.**, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.
- Raphael D., Steinberg B., Renwick R.**, 1998, *People, Places, and Priorities of Riverdale: Finding from the Community Quality of Life Project*, Centre for Health Promotion, Toronto.
- Rhodes R.**, 1996, *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, 44, s. 652–653.
- Rosner A.**, 2010, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian*, [w:] M. Stanny (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich a dynamika przemian*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 11–27.
- Siwińska-Gorzelał J.**, 2012, *Sektor publiczny w gospodarce*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 31–34.
- Starosta P.**, *Poza metropolią*, 1995, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Stoker G.**, 1998, *Governance as Theory: Five Propositions*, International Social Science Journal, 50/155, s. 17–28.
- Stoker G.**, 1998b, *Public-private partnerships and urban governance*, [w:] J. Pierre (red.) *Partnerships in Urban Governance*, Macmillan, Basingstoke, s. 34–51.
- Sztompka P.**, 2007, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Verba S., Nie N.H., Kim J.-O.**, 1978, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Chicago University Press, Chicago.
- Verba S., Nie N.H.**, 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York.
- Warowicki M.**, 2001, *Od komunikacji do współpracy*, [w:] M. Warowiecki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej: od komunikacji do współpracy: praca zbiorowa*, Municipium, Warszawa, s. 98.
- Wierzbicka A., Żółtaszek A.**, 2015, *Analiza bezpieczeństwa publicznego w krajach europejskich*, Wiadomości Statystyczne, 8, s. 66–80.
- Wódz J.**, 2004, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym* [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa, s. 222–238.
- Woods M. Edwards B. Anderson J.**, 2006, *Leadership in place: elites, institutions and agency in British rural community governance*, [w:] L. Cheshire, V. Higgins, G. Lawrence (red.), *Rural Governance. International Perspectives*, Routledge, London, s. 231–246.
- Zukin C., Keeter S., Andolina M., Jenkins K., Carpini M.X.D.**, 2006, *A new engagement?: Political participation, civic life, and the changing American citizen*, Oxford University Press, Oxford.

## Summary

The process of shifting from management method based on bureaucratic principles to governance is limited by diverse barriers primarily related to obtaining adequate level of public participation. Numerous reasons for this state of affairs have been widely recognized, however little attention is paid to the inhabitants' willingness to such commitment. The aim of this article is to answer the questions: what is the level of inhabitants' willingness to participate in local governance and what factors diversify this level to the greatest extent. Thorough analysis has led to conclusion that inhabitants' willingness in selected rural communes of the Łódzkie Voivodeship is on mediocre level and the factor of the greatest importance in its diversification is the perceptible (sufficient) degree of being informed about actions undertaken by local authorities.

**Key words:** attitudes towards governance, co-governing, involvement of rural inhabitants, willingness of rural residents to public participation.