

Grochowski, Mirosław

Barometr Mazowsza - zaufanie do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym

Mazowsze. Studia Regionalne 8, 13-55

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Barometr Mazowska – zaufanie do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym

Mirosław Grochowski

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje wyniki badania przeprowadzonego w województwie mazowieckim na temat zaufania mieszkańców do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym. Do instytucji tych zaliczono: samorząd lokalny, szkoły, policję, kościół i organizacje społeczne. Rozwojowi województwa mazowieckiego sprzyja wiele atutów, m.in. lokalizacja w centrum kraju i obecność w regionie miasta metropolitalnego, jakim jest Warszawa. Jej funkcje administracyjne i polityczne, nagromadzenie instytucji otoczenia biznesowego, dobrze rozwinięta infrastruktura społeczna i dostępność wysoko wykwalifikowanej kadry to czynniki przyciągające kapitał i inwestorów. Chociaż w obszarze województwa znaleźć można coraz więcej pozytywnych przykładów przekształceń na obszarach typowo wiejskich, w dalszym ciągu rozwój województwa ma charakter spolaryzowany. Wśród wielu czynników mających wpływ na procesy rozwoju jest zaufanie społeczne, które sprzyja tworzeniu kapitału społecznego, zmniejsza koszty transakcyjne i pomaga wykorzystać endogeniczne czynniki rozwoju. Badanie poziomu zaufania społecznego przeprowadzono metodą CATI. Pozwoliło ono na stwierdzenie, jak postrzegane są instytucje życia publicznego na poziomie lokalnym przez mieszkańców województwa mazowieckiego, jak oceniają oni skuteczność ich funkcjonowania oraz jaką rolę pełnią te instytucje w życiu lokalnych społeczności. Wyniki badań wskazały na wyjątkowo niskie zaufanie do samorządu lokalnego i organizacji społecznych. Jest to zjawisko niepokojące, gdyż samorząd postrzegany jest jako podmiot mający działać na rzecz integracji społeczności lokalnych zaś organizacje społeczne są ważnym komponentem społeczeństwa obywatelskiego.

Wstęp

Skuteczność zarządzania rozwojem regionów zależy m.in. od dostępnych zasobów informacyjnych na temat tegoż rozwoju, ich zakresu i jakości oraz umiejętności ich interpretacji i wykorzystania w diagnozowaniu zastanej sytuacji. Obiektywna i pełna diagnoza jest podstawą formułowania planów na przyszłość i polityk rozwoju. Do pełnej diagnozy nie wystarczają dane ilościowe. W coraz większym stopniu niezbędne są dane jakościowe, pochodzące z badań prowadzonych metodami właściwymi socjologii i pozostające poza możliwościami gromadzenia ich w ramach statystyki publicznej. W artykule zaprezentowane zostały wyniki pierwszej edycji *Barometru Mazowska*, który poświęcony był zaufaniu mieszkańców województwa mazowieckiego do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym¹.

¹ Badanie zrealizowane zostało w ramach współpracy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, Urzędu Statystycznego w Warszawie oraz Departamentu Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie przez zespół w składzie: Mirosław Grochowski, Małgorzata Kucińska, Tomasz Sahański, Malwina Wysocka, Tomasz Zegar (MBPR), Agnieszka Ajdyn, Krzysztof Kowalski (US), Andrzej Porretta-Tomaszewski, Paweł Strzelecki (DGiK UMWM). Pracami zespołu kierował prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki.

Barometr Mazowsza jako narzędzie monitorowania procesów rozwoju

Kwestia wpływu tzw. czynników miękkich na rozwój regionów, w tym Mazowsza, jest stosunkowo słabo poznana. Czynniki te mają zróżnicowany charakter, są zmienne, a ich badania są kosztowne ze względu na konieczność dotarcia do pierwotnych źródeł informacji, co w tym wypadku oznacza konieczność prowadzenia badań w terenie lub docieranie w inny sposób do mieszkańców i pozostałych rozmówców (przedstawiciele różnych instytucji czy kręgów biznesu), którzy mogą udzielić odpowiedzi na stawiane przez badaczy pytania.

Wiedza na temat czynników miękkich, jak wspomniano, jest ograniczona. Jednocześnie, na podstawie literatury czy doświadczeń o charakterze empirycznym, wskazuje się na ich duże znaczenie dla rozwoju. W celu wypełnienia luki informacyjnej i pogłębienia wiedzy na ten temat w konkretnym przypadku Mazowsza, w ramach projektu *Trendy Rozwojowe Mazowsza*, stworzony został instrument badawczy – *Barometr Mazowsza* (BM). Celem *Barometru* jest badanie zagadnień „miękkich”, które w znaczący sposób wpływają lub mogą wpłynąć na rozwój społeczno-gospodarczy województwa mazowieckiego. Wyniki badań w ramach BM mają być nie tylko uzupełnieniem powszechnie dostępnych statystyk, ale mają również stanowić próbę wyjaśnienia występowania określonych zjawisk i procesów zachodzących na obszarze Mazowsza. *Barometr* stanie się źródłem informacji dla regionalnych i lokalnych władz samorządowych. Wyniki *Barometru* będą także dostępne dla mieszkańców. Obecnie *Barometr Mazowsza* jest realizowany w ramach projektu *Trendy Rozwojowe Mazowsza*, ale docelowo zostanie wpisany w zakres działalności Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie.

Zaufanie społeczne – tematyka pierwszych badań *Barometru Mazowsza*

Rozwojowi województwa mazowieckiego sprzyjają takie atuty, jak lokalizacja w centrum kraju i obecność w regionie miasta metropolitalnego, jakim jest Warszawa. Jej funkcje administracyjne i polityczne, nagromadzenie instytucji otoczenia biznesowego, dobrze rozwinięta infrastruktura społeczna i dostępność wysoko wykwalifikowanej kadry to czynniki przyciągające kapitał i inwestorów. W Obszarze Metropolitalnym Warszawy zachodzą zmiany sprzyjające rozwojowi gospodarcemu poza stolicą. Mimo istnienia na obszarze województwa obszarów problemowych, znaleźć w nim można także coraz więcej pozytywnych przykładów przekształceń, także na obszarach typowo wiejskich. W dalszym ciągu rozwój województwa ma jednak charakter spolaryzowany. Nierównomierne rozmieszczenie czynników sprzyjających rozwojowi jest faktem.

Jednakże to nie tylko infrastruktura i inne, wymienione wyżej czynniki stanowią o uwarunkowaniach rozwoju. Jak ujął to F. Fukuyama, *nie można oddzielić ekonomii od kultury*².

² F. Fukuyama, *Zaufanie – kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997, s. 24, porównaj F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, IMF Conference on second Generation Reforms, Washington 1999, www.imf.org/external/pubstf/seminar/1999/reforms/index/htm.) za: M. Frykowski, *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

Fukuyama zauważa też, że *sprawne funkcjonowanie (...) instytucji politycznych i gospodarczych musi się opierać na (...) dynamicznym społeczeństwie obywatelskim oraz jego pozarządowych strukturach*³, czyli w dużej mierze na kapitale społecznym, a *społeczeństwa dysponujące znacznym kapitałem społecznym są o wiele bardziej skłonne do adaptowania nowych form organizacji wymuszonych niejako przez ciągłe zmiany technologiczne i rynkowe niż te, w których występuje deficyt kapitału społecznego*⁴. Zatem, obok wielu istotnych warunków, właśnie kapitał ludzki uznaje się za niebagatelny czynnik rozwoju opartego na innowacjach. Podobnie wskazują inni autorzy. Według P. Paxton, zaufanie jest kluczowym elementem kapitału społecznego, obok uczestnictwa w grupach, stowarzyszeniach i organizacjach⁵. Zaś P. Sztompka wskazuje, że *zaufanie to (...) najcenniejsza odmiana kapitału społecznego*⁶.

Dlaczego to właśnie zaufanie jest tak ważnym elementem kapitału społecznego, niezmiernie istotnym dla rozwoju? F. Fukuyama wskazuje, że *społeczeństwo charakteryzujące się niskim poziomem zaufania może mieć poważne kłopoty z wykorzystaniem możliwości, które oferuje nowa technologia informatyczna*⁷. Podobnego zdania jest T. Volken, który uważa, że *niski poziom zaufania utrudnia wprowadzenie innowacji organizacyjnych i technologicznych, bowiem zmniejsza ilość kanałów kontaktu i spowalnia obieg informacji, a ponadto zwiększa poziom niepewności w krytycznej fazie „kreatywnej destrukcji” przestarzałych struktur*, zaś M. Frykowski pisze: *pojawienie się kultury zaufania prowadzi do otwartych, innowacyjnych i spontanicznych działań, podnosi poziom mobilizacji, aktywności i wolności społeczeństwa, wzmacnia więzi społeczne i zwiększa potencjał samo przekształcania się społeczeństwa, jego podmiotowość*⁸.

Zatem to właśnie zaufanie w dużej mierze przyczynia się do wytworzenia nowoczesnego społeczeństwa, gotowego do absorpcji pojawiających się innowacji, a tym samym zdolnego do ciągłego rozwoju. Jest to zdolność niezwykle istotna i pożądana, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę szybkość zmian zachodzących w dziedzinie nowych technologii i nauki, a także w przepływie informacji i wzroście konkurencji. Globalizacja wymusza szybkie dostosowanie się do zachodzących zmian, a to nie jest możliwe bez dobrze wykształconego kapitału społecznego, a w jego ramach – bez wzajemnego społecznego zaufania ułatwiającego współpracę.

Zaufanie jest uznawane przez wielu autorów, jak np. cytowanych wcześniej P. Sztompkę, P. Paxtona czy F. Fukuyamę, jako najważniejszy czynnik sprzyjający tworzeniu kapitału społecznego, definiowanego przez F. Fukuyamę jako *nieformalna norma, ułatwiająca współpracę między ludźmi*⁹. M. Frykowski¹⁰ przez kapitał społeczny rozumie *potencjał społecznego uczest-*

³ Tamże, s. 14.

⁴ Tamże, s. 43.

⁵ P. Paxton, *Is the Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment*, (w:) *American Journal of Sociology*, Vol. 105/1, July 1999, za: M. Frykowski, *Zaufanie społeczne...*, op.cit., s. 24.

⁶ P. Sztompka, *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 244.

⁷ F. Fukuyama, *Zaufanie...*, op.cit., s.38.

⁸ M. Frykowski, *Zaufanie społeczne...*, op.cit., s.18 i 22.

⁹ F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, IMF Conference on second Generation Reforms, Washington 1999, www.imf.org/external/pubstf/seminar/1999/reforms/index/htm), za: M. Frykowski, *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

¹⁰ M. Frykowski, *Zaufanie społeczne...*, op.cit., s. 23.

nictwa i współdziałania opierający się na podzielanych wartościach i normach oraz wzajemnym zaufaniu. Istnieje wiele różnorodnych definicji zaufania. Hardin ujmuje tę kwestię w następujący sposób: *Ufać komuś to znaczy wierzyć, że osobą tą kierują dobre intencje oraz, że jest zdolna do tego, czego od niej oczekujemy*¹¹. W literaturze można znaleźć inne rozumienie tego pojęcia, których część w swym opracowaniu przytoczył P. Sztompka¹²:

- *Okazać zaufanie to znaczy antycypować przyszłość. To znaczy zachowywać się tak, jakby przyszłość była pewna* (N. Luhmann, 1979),
- *zaufanie to strategia upraszczająca, która pozwala jednostkom zaadaptować się do złożonego środowiska społecznego i tym samym korzystać z szerszej puli możliwości* (T. C. Earle i G. T. Cvetkovich, 1995),
- *Ufać to znaczy wierzyć, że rezultaty czyichś zamierzonych działań będą właściwe z naszego punktu widzenia* (B. Misztal, 1996),
- *Zaufanie to oczekiwanie, które rodzi się w zbiorowości na temat regularnego, uczciwego i kooperującego zachowania innych członków wspólnoty, w oparciu o wspólnie uznane normy* (F. Fukuyama, 1995),
- *Zaufanie to przekonanie lub oczekiwanie, że partner weźmie pod uwagę interesy drugiego partnera w toku wymiany* (N. Lin, 2001).

Sam Sztompka porównuje zaufanie do zakładu *podejmowanego na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi*, twierdząc przy tym, że zaufanie tworzą 2 elementy, tj.: przekonania i ich wyrażenie w praktyce (czyli działanie).

Generalnie można stwierdzić, że pojęcie zaufania związane jest z oczekiwaniem odnośnie działań innych ludzi; wiąże się z wiarą, że efekty tych działań będą pozytywne dla innych; wynika z powszechnie uznawanych norm i reguł; odnosi się do przyszłości; pozwala szybciej zaadaptować się do zachodzących w rzeczywistym świecie zmian.

Zaufanie może mieć wielu adresatów¹³. Po pierwsze mogą to być inne, konkretne osoby, z którymi wchodzimy w bezpośredni kontakt i wytwarzamy wzajemne relacje. Tu Sztompka wskazuje, że inni autorzy uważają zaufanie interpersonalne (osobiste) jako podstawowe, zaś reszta – czyli „zaufanie społeczne” – jest jego pochodną. Ten drugi typ zaufania związany jest z zaangażowaniem anonimowym; Sztompka tłumaczy to tym, że w rzeczywistości zaufanie społeczne wynika ze stopniowo rozszerzających się koncentrycznych kręgów zaufania. Czyli zaufanie społeczne to kolejny poziom zaufania jako takiego. Po drugie zaufaniem można obdarzać role społeczne – rozumiane jako sposób działania typowy i wymagany dla danej pozycji społecznej (np.: lekarz, prawnik, profesor uniwersytecki, biznesmen, żołnierz). Trzecim adresatem zaufania jest grupa społeczna, czyli zbiór jednostek utrzymywanych razem przez więzi społeczne szczególnego rodzaju (np.: jako fan piłki nożnej mam zaufanie, że dana drużyna piłkarska zwycięży). Po czwarte, zaufaniem można również obdarzyć instytucje i organizacje, rozumiane jako zbiory reguł strukturalnych, w obrębie których zachodzą działania i interakcje. Takie zaufanie jest szczególną odmianą zaufania społecznego

¹¹ R. Hardin, *Zaufanie*, op.cit., s. 25.

¹² Definicje podane za P. Sztompka, *Zaufanie...*, op.cit. s. 69-70.

¹³ Tamże, s. 103-109.

i nazwane jest zaufaniem publicznym, którego skala i zakres zmienia się w czasie i zależy od danej społeczności. Na przykład w Polsce, ze względu na długi brak niepodległości, Kościół katolicki i armia były uznawane za krzewicieli polskości i narodowej tożsamości – stąd zawsze cieszyły się dużym zaufaniem społecznym. Jednak po roku 1989 zauważalny jest spadek zaufania do instytucji Kościoła, pojawiają się zaś nowe instytucje, które Polacy darzą zaufaniem, jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy Rzecznik Praw Obywatelskich. Po piąte, w obecnych czasach powszechnego rozwoju technicznego ludzie pokładają swoje zaufanie we wszechobecne systemy urządzeń technicznych czy też kompetencji zawodowych, dzięki którym możliwe jest funkcjonowanie dzisiejszego społeczeństwa. I wreszcie, ludzie ufają w ogólne właściwości systemu czy też porządku społecznego albo ustroju, np. spora część ludzkości obdarza zaufaniem ustrój demokratyczny.

Nieco inaczej przedstawia to M. Frykowski¹⁴. Po pierwsze wskazuje on na rozróżnienie między zaufaniem:

- i. Do osoby bliskiej, i dobrze znanej, tzw. *thick trust* – „solidne zaufanie”.
- ii. Do kogoś słabo lub w ogóle nieznanego, tzw. *thin trust* – „wątkie zaufanie”.

Frykowski, wskazuje za Putnamem¹⁵, że to „wątkie zaufanie” ma większe znaczenie niż to „solidne”, bo właśnie to pojęcie można określić jako zaufanie społeczne. Kolejno ten sam autor wyróżnia zaufanie do władzy i instytucji, które określa mianem zaufania pionowego, przy czym dzieli je na 2 rodzaje: instytucjonalne i systemowe. Zaufanie systemowe odnosi się do powszechnie uznawanej opinii dotyczącej systemu społeczno-gospodarczego, natomiast instytucjonalne, jak wynika z nazwy, do szeroko rozumianych instytucji. Dalej, za Inglehartem¹⁶, Frykowski pisze, że zaufanie pionowe może zmieniać się szybko ze względu na nowe doświadczenia i w dający się przewidzieć sposób. Zauważa przy tym, iż zaufanie społeczne jest znacznie trudniejsze do uzyskania, a tym samym mniej podatne na zmiany. Czyni przy tym istotną w przypadku Polski uwagę, tj. twierdzi, iż społeczeństwa będące w stadium transformacji systemowej, powinny najpierw osiągnąć wzrost pionowego zaufania, bowiem przemiany kulturowe przebiegają wolniej, często nawet w ciągu jednego pokolenia. Jednakże autor zauważa przy tym, że często zaufanie jako orientacja kulturowa nie zawsze działa właściwie, bo jego funkcjonalność zależy od rzeczywistych realiów społeczeństwa. Zatem *realizacja (...) postulatów, aby w krajach postkomunistycznych w pierwszym rządzie stwarzać warunki dla wzrostu zaufania pionowego okazuje się niezwykle trudna, gdyż system instytucjonalny wykazuje znaczną odporność na zmiany, mogące zwiększać poziom zaufania pionowego.*

Kolejnym typem zaufania, według Frykowskiego, jest zaufanie pozycyjne, uznawane jako pośrednie pomiędzy pionowym i społecznym. Jest ono związane z określonymi rolami społecznymi, zawodami, urzędami i stanowiskami. Role te mają charakter instytucjonalny, ale odnoszą się także do osób, które *postępują zgodnie ze standardami obowiązującymi w danej profesji lub przyjętymi normami zachowania.*

¹⁴ M. Frykowski, *Zaufanie społeczne...*, op. cit., s. 13-14.

¹⁵ R. D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Survival of American Community*, Touchstone, New York 2000.

¹⁶ Inglehart R., 1999, *Trust, Well-being and Democracy*, (w:) *Democracy and Trust*, ed. M. Warren, New York and Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Pochodzenie zaufania można rozpatrywać w trzech różnych aspektach¹⁷. Może ono bowiem mieć źródło w relacjach z innymi osobami, gdzie zaufanie wynika z oceny wiarygodności. Jak zauważa Hardin, *zufanie może mieć wtedy sens tylko wówczas, gdy osoby, z którymi mamy do czynienia, zasługują na nasze zaufanie*. Jeśli widzimy, że ktoś jest godny naszego zaufania, to chcemy również dowiedzieć swojej wiarygodności – a to ułatwia nam współpracę z innymi osobami¹⁸. Zaufanie to także skłonność psychologiczna. Ludzie są bardziej lub mniej ufni w stosunku do innych współobywateli. Wynika to z wcześniejszych doświadczeń danej osoby, związanych z zaufaniem. Innymi słowy, ufność jest cechą osobowości, ale impuls zaufania wynika z doświadczeń. Zaufanie może też wynikać z powszechnej w danym kraju reguły kulturowej, kiedy to zauważalny jest swego rodzaju nacisk kultury, przez co ludzie ufają lub nie ufają, bez względu na ocenę wiarygodności innej osoby lub osobistych skłonności.

Istnieje również pogląd¹⁹, niejako podsumowujący wcześniejsze rozważania, że popularyzacja pojęcia „zufanie” jest zgodna, a właściwie wynika z idei kulturalizmu²⁰. Prowadzi to do kilku konstatacji, częściowo wcześniej zasygnalizowanych. Po pierwsze, zaufanie jest ważnym terminem dla kultury politycznej, a co za tym idzie – zaufanie do polityków odbierane jest jako swoisty miernik poziomu zaufania panującego w konkretnym społeczeństwie. Po drugie, uważa się, że warunkiem koniecznym istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest tzw. zaufanie poziome, jakim obdarzają się wzajemnie członkowie społeczeństwa, a także zaufanie pionowe, czyli pokładane w instytucje publiczne. Oczywistym jest także, że zaufanie jest ściśle związane z pojęciem kapitału społecznego. Wiąże się z tym również wzrost zaufania w społeczeństwach postmaterialistycznych, w których osiągnięto już wysoką jakość życia, co wyraża się poprzez zainteresowanie wspólnotą, solidarnością i harmonią w stosunkach międzyludzkich. I wreszcie zaufanie jest „składnikiem kompetencji cywilizacyjnej” i ułatwia korzystanie z nowych technologii, warunkuje partycypację społeczną i polityczną oraz sprzyja rozwijaniu postaw przedsiębiorczości.

Zaufanie to także sposób na radzenie sobie z niepewnością i ryzykiem. Jak pisze Sztompka, jest ono *szczególnym ludzkim pomostem do niepewnego, przyszłego świata, w którym centralną rolę odgrywają inni ludzie*²¹. Pomimo że ci inni ludzie mogą być niepewni w swoich zachowaniach i reakcjach, są każdemu potrzebni. Innymi słowy, każdy człowiek szuka kogoś, kto zdaje się być godny zaufania, lojalny, przyjacielski, uczciwy, użyteczny czy pomocny bądź zdaje się posiadać inne pożądane cechy. Dopiero po pewnym czasie można zweryfikować, czy zaufanie, dane właściwie na kredyt, nie zostało zawiedzione.

¹⁷ P. Sztompka, *Zufanie...*, op.cit., s. 151-153.

¹⁸ R. Hardin, *Zufanie*, op.cit., s. 34.

¹⁹ P. Sztompka, *Zufanie...*, op. cit., s. 49-51. Należy zauważyć, że elementy tego poglądu w mniejszym lub większym stopniu można również dostrzec w innych cytowanych tu opracowaniach. Właściwie na tym założeniu oparł swoje przemyślenia F. Fukuyama, zawarte w przywoływanej tu wielokrotnie pozycji *Zufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997.

²⁰ Kulturalizm – pogląd na świat, zbudowany na podstawie założeń związanych z refleksją nad zjawiskami kultury. Twórcą tej idei był polski filozof i socjolog – Florian Znaniecki. Znaniecki głosił, że kultura odgrywa ogromną rolę w ludzkim życiu, a przez to ma istotny wpływ na poglądy oraz sposób postrzegania świata czy też hierarchię wartości, jaką wyznają ludzie. Por. M. Sierko, *Zrozumieć kulturę. System filozoficzny Floriana Znanieckiego*, Zielona Góra 2004.

²¹ P. Sztompka, *Zufanie...*, op.cit., s. 72.

Znaczenie zaufania dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki

W wielu badaniach empirycznych zaufanie jest uważane za wskaźnik kapitału społecznego. Jak wskazuje P. Sztompka, tezę tę uwiarygodnił R. Putnam, kiedy to podczas prowadzenia badań porównawczych w czternastu amerykańskich stanach, skonstruował indeks kapitału społecznego, zbudowany z następujących składowych: dobrowolna przynależność do stowarzyszeń i uczęszczanie na ich zebrania, uczestnictwo w spotkaniach publicznych, wiecach itp., podejmowanie dobrowolnych działań na rzecz wspólnoty, organizowanie przyjęć dla znajomych i uczęszczanie na takie przyjęcia, udział w wyborach i uogólnione zaufanie. Jednym z wyników było stwierdzenie, że najsilniejsza korelacja występuje pomiędzy akceptacją respondentów tezy: „Można zaufać większości ludzi”, a pozostałymi składowymi indeksu²². Jak dalej tłumaczy to Sztompka, *wśród różnych typów stosunków społecznych, te, które przeniknięte są zaufaniem, mają największy potencjał jako środki pomagające w uzyskiwaniu celów, są więc zasobem najcenniejszym*.

Powyższe wskazuje, że zaufanie jest niezwykle znaczącym czynnikiem, warunkującym pożądane zachowania społeczne. Jest to jednak pojęcie, które stosunkowo od niedawna zostało wzięte pod uwagę. Co zatem sprawiło, że zaufanie nabrało tak znaczącej rangi? Otóż, według Sztompki²³, coraz więcej ludzi aktywnie odnosi się do przyszłości i *dostrzega swoją podmiotowość (...) w ramach procedur wyborczych, uczestnictwa w ruchach społecznych, partiach politycznych i dobrowolnych stowarzyszeniach*. I dalej, *aby aktywnie i konstruktywnie zmierzyć się z przyszłością, należy okazywać zaufanie*. Ponadto na skutek zachodzącej powszechnie globalizacji wiele społeczeństw zostało włączonych w *sieci coraz ciaśniejszych wzajemnych zależności – politycznych, militarnych, gospodarczych, finansowych, kulturowych*. Z tego względu ludzie zostali niejako zmuszeni do polegania na współpracy z innymi. Kolejnym powodem wzrostu znaczenia zaufania jest rosnąca złożoność społeczeństwa i techniki – nikt nie jest sam w stanie tego kontrolować, zatem niezbędnym się tu staje zwiększenie zasobów zaufania.

W świetle powyższych rozważań można więc stwierdzić, że zaufanie ułatwia funkcjonowanie w dzisiejszym skomplikowanym świecie. Jak zauważył F. Fukuyama, *większość ludzi jest po prostu przyzwyczajona do stosowania pewnego minimum uczciwości*. Co więcej, *gromadzenie potrzebnych informacji i rozważanie dostępnych opcji zabiera czas, wolimy zatem zdać się na rozwiązania zwyczajowe*²⁴, których podstawą jest właśnie wzajemne zaufanie. Ten sam autor głosi również pogląd, że społeczności, jako takie, oparte są głównie na wzajemnym zaufaniu, a co więcej – *bez niego nie są w stanie wykształcić się spontanicznie*. Jednocześnie zauważa, jakoby zaufanie jest zdeterminowane kulturowo i stąd wysnuwa wniosek, że *spontaniczne formy organizacji społecznej będą w różnym stopniu realizowane w różnych kulturach*. Prowadzi to do kolejnej konstatacji, którą podzielają również inni autorzy²⁵. Mowa tu o problemach, jakie może mieć społeczność o niskim poziomie zaufania, związanych z wykorzystaniem możliwości, które oferuje nie tylko nowa technologia informatyczna, ale wszelkie innowacyjne

²² Tamże, s. 245.

²³ Tamże, s. 45-46.

²⁴ F. Fukuyama, *Zaufanie...*, op.cit., s. 50.

²⁵ Porównaj: cyt. wcześniej T. Volken i M. Frykowski.

rozwiązania. Jak pisze Fukuyama²⁶, wzajemne zaufanie wynikające, z tego samego kodeksu etycznego, ułatwia oraz zmniejsza koszt prowadzenia interesów. Ludzie ufający sobie nawzajem są bardziej skłonni do innowacji organizacyjnych, gdyż wysoki poziom zaufania sprzyja rozwijaniu wielorakich rozwiązań. Społeczeństwa, w których panuje nieufność lub zaufanie jest małe, tak naprawdę nie mają zbyt dużych szans w globalnej konkurencji, nie są one bowiem w stanie zaabsorbować nowoczesnych metod działania. Odnosi się to również do procesów gospodarczych i zaawansowanych sposobów zarządzania. Innymi słowami, *znaczący brak zaufania w społeczeństwie narzuca swoisty podatek na wszystkie formy działalności gospodarczej – podatek, którego nie muszą płacić społeczeństwa o wysokim stopniu zaufania*. Dzieje się tak chociażby dlatego, że społeczeństwo o wysokim stopniu zaufania reaguje bardziej elastycznie, przenosząc przy tym część odpowiedzialności na niższe poziomy danej organizacji. Wynika z tego, że zaufanie można traktować jako wartość czysto pragmatyczną. Dla Ingleharta jest ono *nieformalną normą, która znacznie zmniejsza ekonomiczne koszty transakcji i egzekwowania formalnych porozumień*²⁷. Pozwala to na zmniejszenie konfliktów wewnątrz systemu społecznego, zaś możliwość polegania na słowie partnera w interesach pozwala zaoszczędzić wiele problemów. Potwierdzeniem tego są wyniki badań przeprowadzonych przez P.J. Zacka i S. Knacka, które wykazały, że wzrost zaufania o 10 pkt. proc. zwiększyłby roczną stopę wzrostu dochodu na osobę z 1,9 do 2,4%.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że zaufanie generuje i pobudza kreatywne i innowacyjne działania wobec innych ludzi, pozwala na przyswajanie nowoczesnych metod działania, zmniejsza koszty transakcyjne w społeczeństwie oraz zmniejsza koszty koordynacji wewnątrz organizacji, oddziałuje na osobowość człowieka, dzięki czemu rozwija inne cenne postawy (optymizm życiowy, poczucie, że od nas wszystko zależy)²⁸, pobudza towarzyskość, skłania do wspólnego uczestnictwa w różnych stowarzyszeniach²⁹. Uogólniając, zaufanie ułatwia ludziom funkcjonowanie w dzisiejszej skomplikowanej rzeczywistości. Jednak, jak wskazuje P. Sztompka, aby atmosfera wzajemnego zaufania wzrastała, niezwykle istotnym jest, by zbudować przejrzysty, spójny, niesprzeczny i prosty system prawny; zwiększyć przejrzystość organizacji społecznej – działania władz powinny mieć jak najbardziej otwarty charakter; dbać o swojskość i bliskość otoczenia, szczególnie poprzez odpowiedni sposób zachowania tych, którzy reprezentują instytucje w codziennych kontaktach z obywatelami; wzmacniać instytucje demokratyczne³⁰.

Niekiedy zauważa się, że kapitał społeczny wpływa na rozwój gospodarczy i poprawę jakości życia w skali regionalnej i lokalnej, choć trudno to jednoznacznie, empirycznie udowodnić. Warto tu jednak przywołać za J. Czapińskim³¹ wyniki badań, w których za odpowiednik putnamowskiego dobrego kapitału społecznego, tzw. pomostowego, uznano ko-

²⁶ Tamże, s. 37-44.

²⁷ R. Inglehart, *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton 1997, za: M. Frykowski, *Zaufanie społeczne...*, op.cit. s. 19.

²⁸ P. Sztompka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 305-306.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże, s. 295.

³¹ Patrz: J. Czapiński, *Kapitał społeczny jako motor rozwoju rozwiniętych*, (w:) *Małopolskie Studia Regionalne*, Kraków 2010, s. 29-38.

lektywizm instytucjonalny mierzony tzw. indeksem etyki korporacyjnej³², a za odpowiednik złego kapitału społecznego, tzw. wiążącego – familizm oznaczający *wysoki poziom integracji wewnątrz pewnej zamkniętej grupy przy jednoczesnym zamknięciu tej grupy na szerszą wspólnotę. Taką zamkniętą grupą może być rodzina, klan czy struktura mafijna, której członkowie w pełni sobie ufają i są wobec siebie solidarni*³³. W badaniach tych, jak pisze J. Czapiński, stwierdzono: *negatywny związek między familizmem i instytucjonalnym kolektywizmem, (...) instytucjonalny kolektywizm istotnie pozwala przewidywać tempo wzrostu gospodarczego, (...) istnieje negatywny związek familizmu z poziomem rozwoju gospodarczego, (...) oraz że kapitał społeczny nie odgrywa żadnej roli w rozwoju gospodarczym w krajach ubogich, natomiast w krajach bogatych ma znaczenie decydujące*³⁴. Ponadto w badaniach międzynarodowych stwierdzono bardzo silną korelację między poziomem kapitału społecznego a nakładami na badania i rozwój³⁵, co można interpretować, że środki wydawane na ten cel mogą być zagospodarowywane nieefektywnie, jeśli nie współwystępuje to z wysokim poziomem kapitału społecznego, lub nawet będą marnotrawione.

Z całą pewnością wysoka jakość kapitału społecznego wpływa na zmniejszenie skali zachowań korupcyjnych, ułatwia negocjacje, a tym samym skraca proces inwestycyjny (zmniejsza do minimum prawdopodobieństwo zaskarżania decyzji władz administracyjnych), zwiększa wrażliwość na dobro wspólne, sprzyja działaniom długofalowym (zarówno inwestycyjnym, jak i tzw. miękkim), zwiększa solidarność pomiędzy grupami, a także aktorami procesu rozwoju, zaś sam rozwój tzw. trzeciego sektora zwiększa możliwość społecznej kontroli działania władz.

Coraz częściej badacze podkreślają, że w niedalekiej przyszłości kluczową rolę w rozwoju regionalnym będą odgrywały czynniki umożliwiające przystosowywanie się do nowych wyzwań globalizacyjnych. Wśród tych czynników wiodącą rolę odgrywają tzw. czynniki nowoczesne, czyli kapitał społeczny i ludzki, stanowiące o atrakcyjności i konkurencyjności regionów. R. Domański stwierdza wprost, że w XXI wieku to właśnie kapitał społeczny będzie decydował o poziomie rozwoju gospodarczego³⁶. Kapitał ludzki, intelektualny i społeczny to czynniki, które będą decydowały o rozwoju i odniesieniu sukcesu w przyszłości. Gospodarka oparta na wiedzy będzie wymagała większej liczby osób wykształconych, ale i gotowych do ciągłego uczenia się i współpracy. Regiony, które wytworzą kapitał społeczny o wysokich parametrach zyskają z pewnością w rankingach jakości życia, a tym samym staną się bardziej konkurencyjne.

³² Indeks ten oznacza procent dużych firm, których menedżerowie pozytywnie oceniają etykę korporacyjną (firmy nie finansują legalnie lub nielegalnie polityków, nie przerzucają kosztów działania na państwo, nie dają łapówek, nie kumpują oraz nie oszukują banków i administracji. Badania są prowadzone przez Bank Światowy w stu kilkudziesięciu krajach co 2 lata. Tamże, s. 32.

³³ Inne ujęcie operacyjne kapitału pomostowego i wiążącego przyjęto w badaniach międzynarodowych menedżerów przeprowadzonych z kolei w programie GLOBE – *Culture, Leadership and Organizations*. W tym przypadku za miarę familizmu uznano skrajnie pozytywną odpowiedź na 2 pytania: (1) *czy dzieci są dumne z indywidualnych osiągnięć rodziców* i (2) *czy rodzice są dumni z indywidualnych dokonań dzieci*, a za miarę kolektywizmu instytucjonalnego z kolei uznano także skrajnie pozytywną odpowiedź na kolejne 2 pytania: (1) *czy przywódcy wzmacniają spójność wspólnoty* i (2) *czy system ekonomiczny sprzyja maksymalizowaniu dobra wspólnego?* Tamże, s. 30.

³⁴ Tamże, s. 32.

³⁵ Tamże, s. 34.

³⁶ R. Domański, *Gospodarka przestrzena. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 83.

Realizacja badania *Barometr Mazowsza*

Badanie poziomu zaufania społecznego przeprowadzono metodą CATI (*Computer Assisted Telephone Interview* – wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo). Odpowiedzi na zadane pytania miały pozwolić na stwierdzenie:

- jak postrzegane są instytucje życia publicznego na poziomie lokalnym przez mieszkańców województwa mazowieckiego,
- jak mieszkańcy oceniają skuteczność ich funkcjonowania,
- jaką rolę pełnią te instytucje w życiu lokalnych społeczności?

W ramach wywiadu zadano 20 pytań o charakterze zamkniętym (bez pytań z metryczki) z możliwością wyboru jednej odpowiedzi z listy. Przeprowadzono 28 tys. wywiadów z mieszkańcami województwa mazowieckiego. Dobór próby respondentów był losowo-kwotowy, przy czym założono, że w każdej gminie przeprowadzony będzie wywiad z liczbą mieszkańców stanowiącą 1% wszystkich mieszkańców w wieku +18. W przypadku miast powyżej 100 tys. mieszkańców (tj. w Warszawie, Radomiu, Płocku i Siedlcach) zdecydowano, że wywiad zostanie przeprowadzony z tysiącem osób. Dodatkowo, liczba wywiadów w Warszawie podzielona została proporcjonalnie między dzielnice (w zależności od liczby mieszkańców).

Wyniki badania *Barometru Mazowsza*

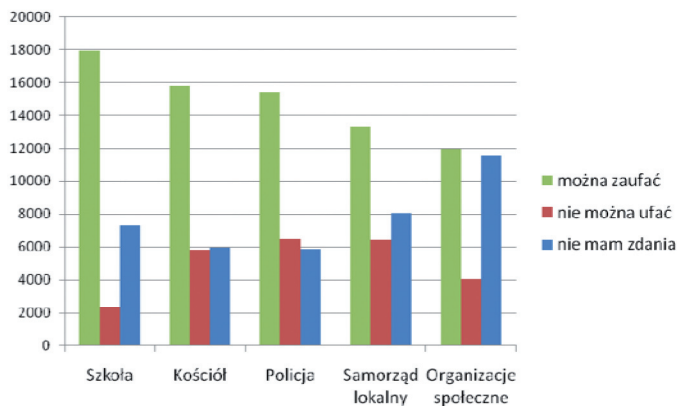
Do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym zaliczono: samorząd lokalny, szkoły, policję, kościół i organizacje społeczne. Uznano, że instytucje te mają mieć duże znaczenie dla funkcjonowania społeczności na poziomie lokalnym. Oczywiście kompetencje, zadania oraz rola tych instytucji w życiu publicznym różnią się zasadniczo. Zróżnicowany jest także rodowód i znaczenie tych instytucji w perspektywie historycznej. Samorząd terytorialny jest od 1990 roku gospodarzem odpowiedzialnym za rozwój społeczny i gospodarczy w gminach. Organizacje społeczne – efekt demokratyzacji i czynnik istotny z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego – są ważnym, stosunkowo nowym aktorem na scenie życia publicznego i potencjalnym partnerem władz samorządowych. Kościół od dziesięcioleci odgrywał i w dalszym ciągu odgrywa dużą rolę w życiu społecznym w Polsce, mimo widocznej laicyzacji społeczeństwa. Z kolei poziom zaufania do policji można traktować jako wskaźnik przełamania schematu myślenia o policji jako instytucji represyjnej, służącej przede wszystkim władzy politycznej, a nie obywatelom. Policja, dbając o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ma wpływ na poczucie bezpieczeństwa. Pośrednio wpływa to na akceptację i utożsamianie się z miejscem zamieszkania. Szkoła, szczególnie na obszarach wiejskich, słabo wyposażonych w instytucje kultury, pełni nie tylko funkcje edukacyjne. Jako centrum życia społecznego może oddziaływać na zachowania zbiorowe i zachowania jednostek poprzez kształtowanie postaw obywatelskich i stymulowanie aktywności społecznej.

Znaczenie wymienionych wyżej instytucji dla funkcjonowania społeczności lokalnych uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Charakter gminy (miejska/wiejska), charakterystyki społeczno-demograficzne mieszkańców, poziom urbanizacji, wielkość miasta, położenie gminy w stosunku do dużych ośrodków miejskich, sytuacja gospodarcza gminy/miasta – to tylko część listy uwarunkowań, które mogą mieć wpływ tak na znaczenie tych instytucji dla mieszkańców, jak i na formułowane przez nich opinie dotyczące zaufania do tych instytucji i ich roli w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Każda gmina jest specyficzną wspólnotą lokalną o unikalnych charakterystykach. Dla pełnego zbadania konkretnej, zdiagnozowanej sytuacji potrzebne są dogłębne studia, które dostarczą wielowymiarowego obrazu uwarunkowań i sposobów funkcjonowania gminy w różnych wymiarach: politycznym, społecznym i gospodarczym. Celem badania przeprowadzonego w ramach projektu *Trendy rozwojowe Mazowsza* była identyfikacja ogólnych prawidłowości dotyczących poziomu zaufania do wybranych instytucji. W pytaniach proszono respondentów o opinie dotyczące konkretnych instytucji w najbliższym otoczeniu. W pytaniach nie precyzowano rodzaju czy poziomu szkoły, czy też charakteru organizacji społecznej. W pytaniach dotyczących kościoła pominięto kwestię wyznania respondentów, a tym samym rodzaju kościoła. W prezentowanym opracowaniu przedstawiono najważniejsze wyniki badań. Dla celów prezentacji kartograficznej dokonano agregacji wyników na poziomie powiatów. Pozwoliło to na uzyskanie bardziej klarownego obrazu rozkładu odpowiedzi w ujęciu przestrzennym.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że instytucją, która cieszy się największym zaufaniem respondentów jest szkoła. Jako instytucję godną zaufania wskazało ją 65% ankietowanych. W dalszej kolejności wskazywano: kościół (57%), policję (55%), samorząd lokalny (48%) oraz organizacje społeczne (43%) – *Wykres 1*.

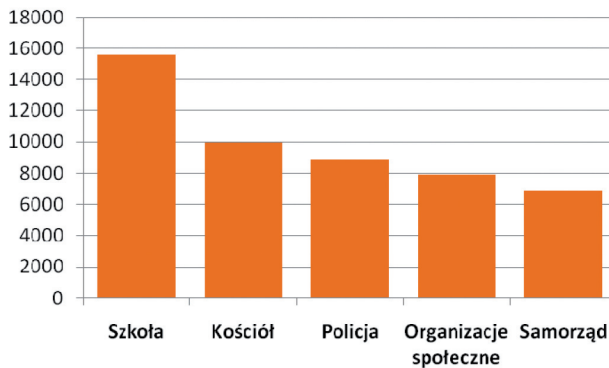
Wykres 1. Której z wymienionych instytucji można ufać?



Źródło: opracowanie własne

Poziom zaufania do instytucji można przedstawić przy pomocy salda zaufania. Jest to różnica między odpowiedziami „można ufać” i „nie można ufać”. Saldo zaufania pozwala określić ilościową przewagę osób ufających danej instytucji w badanej populacji (odnosi się bowiem nie tylko do odpowiedzi pozytywnych, ale również tych negatywnych). Analiza salda zaufania nie zmienia zasadniczo uzyskanego wcześniej obrazu poziomu zaufania. Zmieniła się jedynie kolejność instytucji darzonych najniższym poziomem zaufania. Na ostatnim miejscu znalazł się samorząd lokalny. Zgodnie z konstrukcją miernika salda zaufania, świadczy to o najbardziej zbliżonej liczbie osób ufających i nieufających samorządowi lokalnemu (*Wykres 2*).

Wykres 2. Saldo poziomu zaufania



Źródło: opracowanie własne

Na uwagę zasługuje wysokie zaufanie do szkoły. Jest to o tyle ciekawe, że system oświaty w Polsce podlega ciągłym zmianom od 1990 roku. Pomimo słów krytyki dotyczących zasadności prowadzonych reform i ich skutków okazuje się, że zmiany nie obniżyły rangi szkoły w życiu lokalnych społeczności. Powodem wysokiej pozycji szkoły, jako instytucji darzonej największym zaufaniem, może być jej funkcjonowanie nie tylko jako instytucji edukacyjnej, ale także kulturalnej oraz to, że w życie szkół włączają się mieszkańcy (nie tylko rodzice uczących się w tych placówkach dzieci) w ramach różnych prac społecznych. Częste w ostatnich kilkunastu miesiącach protesty mieszkańców przeciwko likwidacji szkół w różnych regionach Polski mają różne powody. Można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa twierdzić, że część tych protestów to protesty przeciwko likwidacji nie tylko placówki oświatowej, ale ważnej instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym. Szkoła to niekiedy jedyna instytucja z komputerem, biblioteką i miejscem odbywania się imprez sportowych i kulturalnych. Aktywność szkoły w tym zakresie jest pochodną przedsiębiorczości i aktywności dyrektora szkoły i samorządu. Jak wynika z badań, 46% respondentów postrzega szkołę jako centrum życia społecznego i kulturalnego (*Wykres 3*). Odsetek ten jest niższy od odsetka respondentów obdarzających szkołę zaufaniem.

Wykres 3. Szkoła jako centrum życia społecznego i kulturalnego



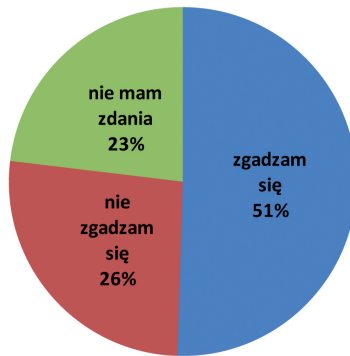
Źródło: opracowanie własne

Instytucją darzoną w dużym stopniu zaufaniem jest kościół. Siegając do historii można powiedzieć, że w tradycyjnych społecznościach lokalnych (szczególnie wiejskich i małomiasteczkowych) najważniejszą rolę opiniotwórczą odgrywali – a tym samym osobami o największym zaufaniu byli – miejscowy ksiądz, nauczyciel, lekarz i urzędnik. Ten ostatni ma współcześnie stosunkowo najgorszy wizerunek, co przekłada się na niski poziom zaufania do samorządu. Materia działalności kościoła jest złożona. Dotyka spraw moralności, kwestii światopoglądowych, a także *stricte* politycznych. W ostatnich kilkunastu latach kościół, jako instytucja publiczna działająca na poziomie kraju, angażował się mniej lub bardziej bezpośrednio (poprzez działania swych przedstawicieli) w życie polityczne kraju. Ocena tego zaangażowania mogła mieć wpływ na opinie formułowane przez respondentów i w rezultacie na stosunkowo duży odsetek wskazań mówiących o braku zaufania.

Zdecydowanie niepokojącym jest niskie saldo poziomu zaufania do samorządu lokalnego. Biorąc pod uwagę różnicę w liczbie osób ufających i nieufających, samorząd lokalny plasuje się na ostatnim miejscu wśród pięciu instytucji, które podlegały ocenie respondentów. Niski poziom zaufania może być interpretowany jako generalnie niska ocena sposobu funkcjonowania samorządów (relacje z mieszkańcami, przejrzystość działań, skuteczność polityk rozwoju, realizacja wyborczych obietnic). Badania prowadzone były w okresie wyborów do samorządów, co też mogło mieć wpływ na odpowiedzi respondentów (poziom krytycyzmu). Brak zaufania wyrażali przede wszystkim mieszkańcy gmin, które nie były zarządzane skutecznie i w przejrzysty sposób. Z badań wynika, że samorząd terytorialny postrzegany jest jako dobry gospodarz, dbający o interesy mieszkańców, jedynie przez 51% respondentów (Wykres 4).

26% pytanym negatywnie oceniło skuteczność samorządu lokalnego. Zdecydowaną większość z nich stanowili respondenci, którzy stwierdzili, że nie ufają tej instytucji. Miarą poziomu zaufania i oceny transparentności działania samorządu może być zgoda mieszkańców na dodatkowy podatek, który byłby źródłem środków finansowych będących w wyłącznej dyspozycji samorządu. Zapytano więc respondentów, czy zgodziliby się zapła-

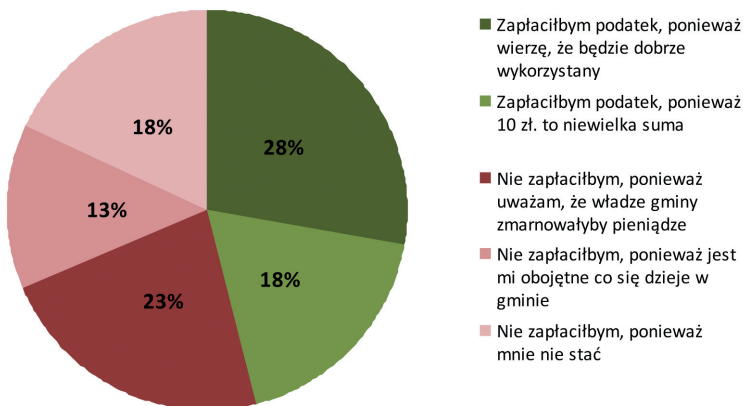
Wykres 4. Samorząd lokalny jako dobry gospodarz



Źródło: opracowanie własne

cić dodatkowy podatek (10 zł rocznie), z którego wpływy władze lokalne przeznaczyłyby na rozwój miejscowości/gminy/dzielnicy. 46% ankietowanych zapłaciłoby podatek, chociaż tylko 60% z nich wierzy, że dodatkowe pieniądze zostaną należycie wykorzystane. W całej badanej populacji chęć zapłacenia podatku i wiarę, że pozyskane z podatku pieniądze będą dobrze wykorzystane deklaruje jedynie 28% (Wykres 5). Na tej podstawie można wnioskować o niskiej skuteczności samorządu lokalnego jako dysponenta środków publicznych. Możliwe jest też inne wyjaśnienie rozkładu odpowiedzi: brak znajomości przez respondentów realiów rozwojowych gminy (potrzeby inwestycyjne, struktura budżetu), negatywna ocena realizowanej przez gminę polityki rozwoju bądź oczekiwanie szybkich rezultatów podejmowanych przedsięwzięć prorozwojowych (szczególnie inwestycji infrastrukturalnych), które ze względu na swój charakter są kapitałochłonne, a których rezultaty widoczne są po pewnym czasie. Trudno stwierdzić bez dokładniejszych badań, z czego wynika niska skłonność

Wykres 5. Czy zgodziłby się Pan/Pani zapłacić nowy podatek?



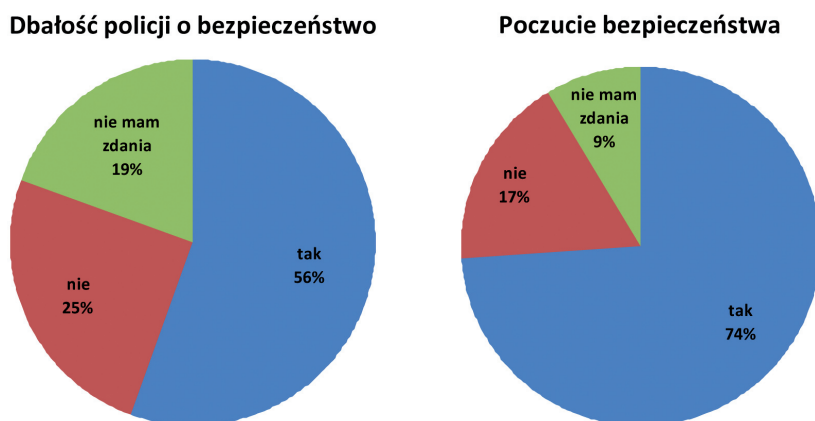
Źródło: opracowanie własne

do samoopodatkowania (przy kwocie tak symbolicznej jak 10 zł na rok). Przyjęcie drugiego wyjaśnienia rozkładu odpowiedzi nie powinno zmieniać niskiej oceny działań samorządu. Niedoinformowanie mieszkańców na temat założeń i sposobów realizacji polityki rozwoju prowadzi do spadku ich zainteresowania sprawami lokalnymi, demobilizacji społecznej czy konfliktów, także na linii: obywatele – samorząd.

Wskazania respondentów na odpowiedzi świadczące o braku możliwości przekazania 10 zł w skali roku na cel związany z rozwojem gminy, ukazują skalę ubóstwa w województwie mazowieckim. Na podstawie wyników ankiety można stwierdzić, że ubóstwo dotknęło 18% ankietowanych. Największą grupę tworzą osoby bierne zawodowo, czyli uczące się, emeryci, renciści, rentierzy, gospodynie domowe, osoby na długotrwałym zwolnieniu chorobowym oraz niezamierzające podjąć pracy.

W ramach badania poproszono także respondentów o ocenę działalności policji (czy policja dba odpowiednio o bezpieczeństwo mieszkańców) i czy respondenci czują się bezpiecznie w miejscu swego zamieszkania. 74% respondentów czuje się bezpiecznie w gminie, w której mieszka (*Wykres 6*). Jest to o 18 pkt. proc. więcej niż liczba respondentów uważających, że policja dba o bezpieczeństwo. 17% ankietowanych, którzy nie czują się bezpiecznie w zdecydowanej większości nie ufa policji. Poczucie bezpieczeństwa jest subiektywnym odczuciem, zależnym od posiadanej wiedzy oraz doświadczenia. Niekiedy informacje o przestępstwach i wypadkach kształtują wyobraźnię oraz przekonanie, że dany obszar lub miejsce jest niebezpieczne. Obiektywne dane dotyczące przestępczości nie zmieniają poczucia zagrożenia.

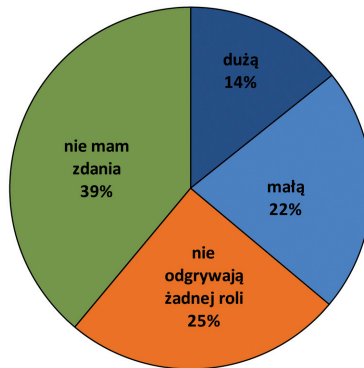
Wykres 6.



Źródło: opracowanie własne

Ocena dbałości policji o bezpieczeństwo została porównana z poziomem zaufania do policji oraz subiektywnym poczuciem bezpieczeństwa. Interesujący jest odsetek (8%) równoczesnych wskazań na brak zaufania do policji i pozytywną oceną skuteczności jej działa-

Wykres 7. Rola organizacji społecznych w życiu społeczności lokalnych



Źródło: opracowanie własne

nia, jak również 8% równoczesnych wskazań na zaufanie do policji oraz negatywną ocenę skuteczności jej działania. Ponad 13% respondentów czuje się bezpiecznie w gminie, w której mieszka i jednocześnie uważa, że policja nie dba należyście o bezpieczeństwo. Oznacza to poczucie bezpieczeństwa bez względu na aktywność instytucji, które powinny działać na rzecz zapobiegania zagrożeniom. Może to wynikać z faktu, że respondenci mieszkają w społecznościach sąsiedzkich, które sprawują kontrolę nad zamieszkiwanym obszarem. Inną przyczyną może być wyposażenie mieszkańców w dodatkowe zabezpieczenia przed ewentualnymi zagrożeniami, takie jak: firmy ochroniarskie, alarmy, monitoring, środki ochrony osobistej.

Ostatnią z instytucji ocenianą z punktu widzenia zaufania, jakim darzą ją respondenci, były organizacje społeczne. Organizacje te uważane są za wskaźnik rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Respondentów zapytano, czy znają organizacje społeczne działające na terenie ich gminy? Wśród ankietowanych 54% stwierdziło, że zna co najmniej jedną organizację społeczną. Jednocześnie tylko 7% z nich zadeklarowało, że są członkami takiej organizacji³⁷. Respondentów zapytano także o rolę, jaką pełnią organizacje społeczne w życiu gminy. 26% respondentów wskazało, że organizacje te pełnią rolę w życiu społecznym gminy, w tym 14%, że rola ta jest duża. Interesujący jest aż 40-procentowy udział ankietowanych, którzy nie potrafili w jednoznaczny sposób odpowiedzieć na to pytanie (Wykres 7). Z badań wynika, że najważniejszym problemem organizacji społecznych jest mało skuteczna komunikacja z mieszkańcami.

Prawdopodobnie jest to najważniejsza przyczyna bardzo małej liczby osób posiadających zaufanie do tych instytucji. Duża część z nich (34%) nie wiedziała, jaką rolę pełnią organizacje społeczne w miejscu zamieszkania. Podobnie spośród osób, które zadeklarowały, że znają co najmniej jedną organizację społeczną działającą w danej miejscowości, aż 42% nie wiedziało, jaką rolę pełnią, a aż 21% z nich odpowiedziało, że organizacje te nie pełnią żadnej roli.

³⁷ W skali kraju na początku 2010 roku 28% Polaków działało w organizacjach społecznych; źródło: Komunikat z badań, nr BS/16/2010, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998-2010*, CBOS, Warszawa, luty 2010.

Ankieta zamykało pytanie dotyczące tego, która z pięciu instytucji działa najskuteczniej na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Liczba wskazań poszczególnych instytucji różni się od wskazań dotyczących poziomu zaufania, jakim darzyli je respondenci, jednak na pierwszym miejscu ponownie pojawiła się szkoła (wskazało ją prawie 35% respondentów). W drugiej kolejności wskazywano samorząd lokalny (niespełna 30% wskazań). Na ostatnich miejscach, z liczbą wskazań poniżej 10%, są organizacje społeczne i policja. W tym kontekście uwagę zwraca relatywnie duża liczba wskazań dotyczących kościoła.

Biorąc pod uwagę powyższe charakterystyki respondentów, warto zwrócić uwagę, że wyraźniej najmniejszym zaufaniem darzą władze samorządowe respondenci o wykształceniu średnim i policealnym w wieku 45-59 lat. Na poziom zaufania duży wpływ ma czas zamieszkiwania w danej miejscowości: im dłuższy ten czas, tym większe zaufanie. Z analiz wynika też, że podobne zaufanie do samorządu deklarują pracujący i bierni zawodowo. Wysoki odsetek respondentów nieufających samorządowi występuje wśród tych, którzy brali udział w wyborach samorządowych.

Trudno przecenić rolę samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz aktywizacji społeczności lokalnych. Samorząd jest instytucją kluczową i dlatego tak istotna jest kwestia zaufania, jakim darzą go mieszkańcy. Na zaufanie do różnych instytucji, w tym do samorządu, ma wpływ, jak wspomniano wyżej, wiele czynników. W przypadku samorządu można jednak doszukiwać się dodatkowych powodów związanych z szeroko rozumianą jakością funkcjonowania gminy. Jakość ta przejawia się w warunkach życia i pracy mieszkańców oraz działaniach na rzecz rozwoju gminy podejmowanych przez władze samorządowe. Założono, że wysoka jakość funkcjonowania gminy przekłada się na rosnący poziom zaufania społecznego. Na podstawie przeprowadzonych badań skonstruowano więc wskaźnik zaufania do samorządu lokalnego (iloraz różnicy osób ufających i nieufających samorządowi lokalnemu oraz ogólnej liczby udzielonych odpowiedzi na pytanie o zaufanie do samorządu).

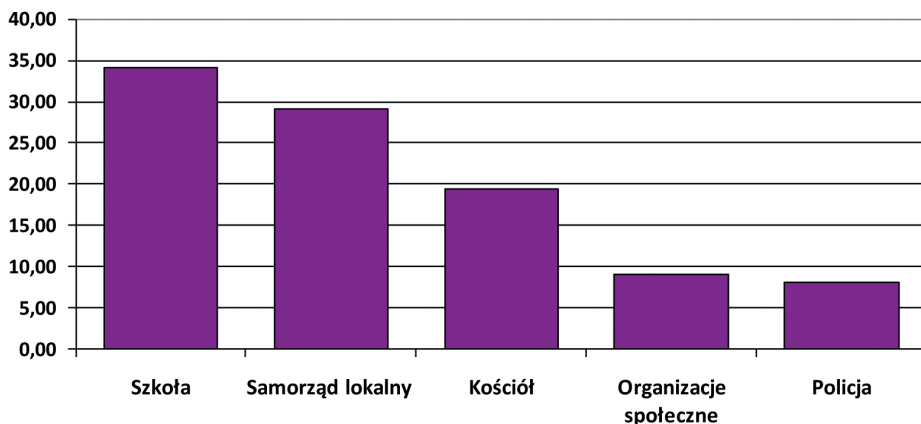
$$\frac{\text{Liczba osób ufających samorządowi lokalnemu} - \text{Liczba osób nieufających samorządowi lokalnemu}}{\text{Liczba odpowiedzi na pytanie o zaufanie samorządu}}$$

Następnie podjęto próbę wyjaśnienia wielkości wskaźnika wybranymi cechami społeczno-gospodarczymi badanych gmin. Cechami zastosowanymi do analizy były:

Saldo migracji wewnętrznej – wskaźnik informujący o atrakcyjności osiedleńczej danej gminy. Wskaźnik ten nie informuje, jakie czynniki decydują o tej atrakcyjności. Są one jednak wystarczająco silne, by przyciągnąć nowych mieszkańców. Przyjęto, że występowanie tych czynników to m.in. efekt działań samorządu i założono, że dodatnim saldem migracji będą charakteryzować się gminy o wysokim poziomie zaufania do samorządu.

Dochody własne per capita – wskaźnik informujący o zamożności gminy i mieszkańców oraz aktywności gospodarczej samorządu. W skład dochodów własnych wchodzi wpływ z podatków i opłat lokalnych, udziału w podatkach PIT i CIT, majątku, opłat za usługi komunalne, z innych źródeł finansowania, np. Unii Europejskiej. Przyjęto, iż zamożność gminy zależy m.in. od działań samorządu gminy i założono, że w gminach o wysokim dochodzie własnym poziom zaufania do samorządu będzie również wysoki.

Wykres 8. Instytucje lokalne działające najskuteczniej a rzecz społeczeństwa obywatelskiego



Źródło: opracowanie własne

Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska per capita – autorzy badania uznali, że jeśli władze samorządowe inwestują w usługi dla mieszkańców oraz poprawę jakości środowiska przyrodniczego, mieszkańcy powinni obdarzać je wyższym zaufaniem.

Wydatki na administrację publiczną per capita – wysokie wydatki na administrację publiczną mogą z jednej strony oznaczać inwestowanie w profesjonalną kadre urzędniczą i zarządczą, podnoszenie jej kwalifikacji i umiejętności. Z drugiej strony wysokie wydatki oznaczają wysokie koszty stałe, niewspółmierne z przynoszonym efektem. Niski współczynnik korelacji ze wskaźnikiem zaufania oznacza brak związku między zjawiskami. Dodatni współczynnik korelacji może oznaczać, że w gminie występuje podejście menadżerskie do zarządzania; ujemny współczynnik oznacza występowanie podejścia etatystycznego.

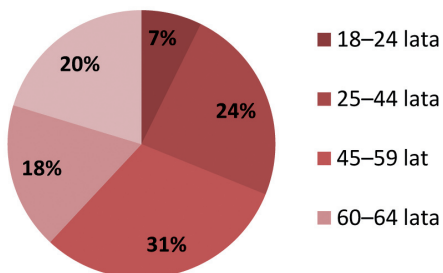
Wydatki inwestycyjne per capita – wydatki inwestycyjne ogółem, podobnie jak w przypadku wydatków na gospodarkę komunalną i administrację publiczną – odzwierciedlają podejście władz samorządowych do rozwoju i prowadzenia polityki. Założono, że większym zaufaniem odznaczać się będą gminy nastawione proinwestycyjnie.

Udział radnych z wyższym wykształceniem – wyższe wykształcenie radnych to teoretycznie większe kompetencje i wiedza ogólna, przydatne do efektywnego sprawowania obowiązków w radzie gminy. Powinno to wpływać na jakość podejmowanych decyzji. Wybór radnych z wyższym wykształceniem może oznaczać również większą świadomość wyborców. Wykształcenie nie jest jedynym czynnikiem decydującym o racjonalności i skuteczności działania radnych, ale można go uznać za czynnik istotny. Przyjęto, że większa liczba radnych z wyższym wykształceniem powiązana będzie z wyższym poziomem zaufania do samorządu.

Stopa bezrobocia – jest wskaźnikiem opisującym m.in. kondycję lokalnej gospodarki. W długim horyzoncie czasowym może być traktowana jako miara skuteczności władz lokalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych. Założono, iż gminy z wysoką stopą bezrobocia będą odznaczały się niskim poziomem zaufania.

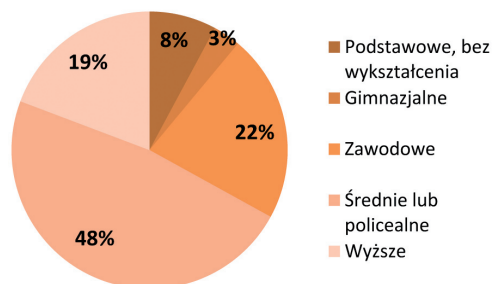
Charakterystyka respondentów biorących udział w badaniu

Wykres 9. Charakterystyka respondentów: wiek



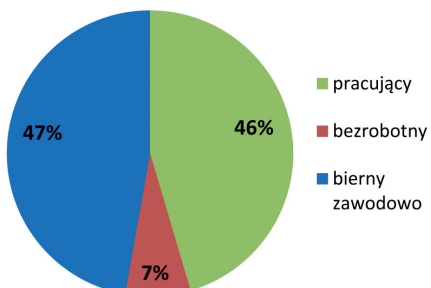
Źródło: opracowanie własne

Wykres 10. Charakterystyka respondentów: wykształcenie



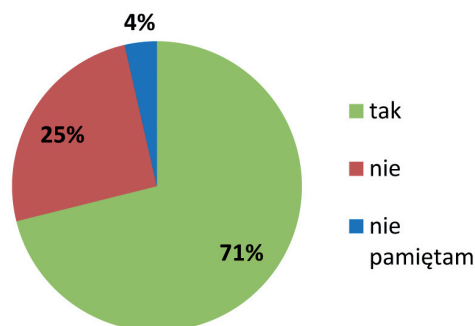
Źródło: opracowanie własne

Wykres 11. Charakterystyka respondentów: aktywność zawodowa



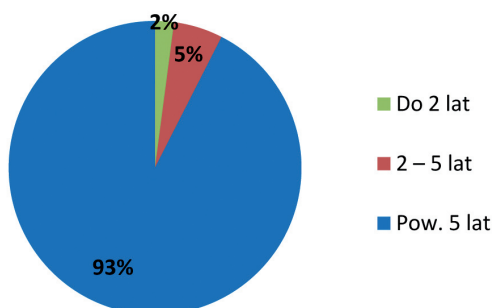
Źródło: opracowanie własne

Wykres 12. Charakterystyka respondentów: udział w wyborach samorządowych



Źródło: opracowanie własne

Wykres 13. Charakterystyka respondentów: okres zamieszkania



Źródło: opracowanie własne

Jednostki nowo zarejestrowane na 1000 mieszkańców – wskaźnik ten określa przedsiębiorczość mieszkańców, ich aktywność ekonomiczną oraz atrakcyjność inwestycyjną danej gminy. Przyjęto, że bardziej skłonni do zaufania władzom lokalnym będą mieszkańcy gmin o wysokiej liczbie nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych.

Za pomocą korelacji metodą Pearsona dokonano analizy współzależności między wymienionymi cechami a wskaźnikiem zaufania do samorządu lokalnego. Na podstawie wyników analizy można stwierdzić, że pomiędzy cechami a wskaźnikiem zaufania nie występują współzależności. W żadnym z przypadków wskaźnik korelacji nie jest większy od +/-0,8. Brak współzależności oznacza, że przyczyn różnego poziomu zaufania do władz samorządowych szukać trzeba w zjawiskach i procesach, których nie opisują dostępne statystyki. Większość wyliczonych wskaźników ma założony znak korelacji (+/-). Zdziwienie budzić może fakt, że w przypadku wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska korelacja ma wartość ujemną, co oznaczałoby w przypadku stwierdzenia istotnej współzależności, że gminy wydające więcej środków na wspomnianą działalność charakteryzują się niższym wskaźnikiem zaufania mieszkańców do samorządu.

Tabela 1

Saldo migracji	Korelacja Pearsona	0,068
	Istotność (dwustronna)	0,231
Dochody własne per capita	Korelacja Pearsona	0,117*
	Istotność (dwustronna)	0,038
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska per capita	Korelacja Pearsona	-0,038
	Istotność (dwustronna)	0,501
Wydatki na administrację publiczną per capita	Korelacja Pearsona	0,047
	Istotność (dwustronna)	0,406
Wydatki inwestycyjne per capita	Korelacja Pearsona	0,048
	Istotność (dwustronna)	0,394
Udział osób z wyższym wykształceniem w radzie gminy lub miasta	Korelacja Pearsona	0,075
	Istotność (dwustronna)	0,186
Stopa bezrobocia	Korelacja Pearsona	-0,030
	Istotność (dwustronna)	0,596
Jednostki nowo zarejestrowane na 1000 mieszkańców	Korelacja Pearsona	0,150**
	Istotność (dwustronna)	0,008
* Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).		
** Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).		

Analizy statystyczne uzupełnione zostały analizami kartograficznymi, przeprowadzonymi osobno dla obszarów miejskich i wiejskich regionu Mazowsza. Jak wspomniano wcześniej, dla celów prezentacji kartograficznej dokonano agregacji wyników na poziomie powiatów. Z analiz tych wyłania się interesujący obraz zróżnicowania przestrzennego poziomu zaufania do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym.

Generalnie najniższy poziom zaufania wykazuje społeczność powiatu lipskiego (19% do policji, 20% do samorządu terytorialnego i 23% do szkoły – najniższe wskaźniki w województwie), m. Płocka (30% do samorządu terytorialnego, 31% do organizacji społecznych oraz 36% do policji) oraz powiatu szydłowieckiego (27% do organizacji społecznych i po 41% do samorządu terytorialnego i policji). Z kolei najwyższym poziomem zaufania badane instytucje cieszą się w powiatach: sokołowskim (od 57% – samorząd terytorialny do 75% – szkoła), mławskim (od 55% – organizacje społeczne do 71% – szkoła), przasnyskim (od 47% – organizacje społeczne do 79% – szkoła), gostynińskim (od 51% – organizacje społeczne do 67% – policja).

W przypadku instytucji, jaką jest szkoła charakterystyczna jest podobna wielkość wskaźnika zaufania na obszarach miejskich województwa (*Mapa 1*). Dodatkowo wskaźnik ten jest zdecydowanie mniejszy niż na obszarach wiejskich (*Mapa 2*). W przypadku obu kategorii obszarów najniższy wskaźnik zaufania występuje w południowej części województwa, szczególnie w powiatach grójeckim, białobrzeskim i przysuskim. W przypadku obszarów wiejskich uwagę zwraca wyższy poziom zaufania w powiecie radomskim. Bardzo charakterystyczny jest rozkład odpowiedzi dotyczących postrzegania szkoły jako centrum życia społecznego (mapy 3 i 4). W przypadku obszarów miejskich szkoły pełnią taką funkcję według respondentów ze wschodniej części województwa. W przypadku obszarów wiejskich odpowiedzi takie rejestrowano w części północno-zachodniej województwa.

Generalnie powiaty, w których ponad połowa mieszkańców uznała szkołę za centrum życia społecznego są położone na północ od Warszawy (w podregionach ciechanowsko-płockim, ostrołęcko-siedleckim i warszawskim wschodnim) i stanowią 1/3 w województwie (pułtowski, siedlecki, sokołowski, przasnyski, wyszkowski, łosicki, wołomiński, miński, miasto Ostrołęka, makowski, legionowski, płocki i płoński), przy czym 70% z nich to powiaty o gęstości zaludnienia poniżej 100 osób/km², w których liczba uczniów przypadających na 1 szkołę (szczególnie w szkołach podstawowych) nie przekracza 150 osób. W szkołach tych łatwiejszy jest też dostęp do komputera, liczba uczniów przypadająca na 1 komputer nie przekracza 10 osób. Pozostałe 30%, odstające od zaobserwowanej prawidłowości, to miasto Ostrołęka oraz powiaty położone w Obszarze Metropolitalnym Warszawy (legionowski, miński, wołomiński).

Z kolei w sposób wyraźny szkoła nie została uznana za centrum życia społecznego jedynie w m.st. Warszawie (67% mieszkańców nie poparło tej tezy), w szczególności w dzielnicach: Ursus (89%), Mokotów (83%), Białołęka i Wilanów (po 82%).

Na prezentowane opinie nie miał wpływu poziom nauczania wyrażany m.in. wynikami osiąganymi na egzaminach przez uczniów szkół z danego obszaru terytorialnego. Zgodnie z danymi Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie, w przypadku szkół warszawskich średnie wyniki zarówno sprawdzianu dla uczniów klas szóstych szkoły podstawowej, jak i egzaminu gimnazjalnego z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej oraz języka angielskiego były zdecydowanie lepsze niż osiągnięte w pozostałych powiatach na Mazowszu i wynosiły odpowiednio 29,03 pkt. (szkoła podstawowa), 34,43 pkt., 28,41 pkt. i 36,35 pkt. (gimnazjum), przy średniej w województwie kształtującej się na poziomie

25,58 pkt. (szkoła podstawowa) i 31,63 pkt., 24,96 pkt. oraz 30,52 pkt. (gimnazjum). Z powiatów, w których ponad połowa mieszkańców opowiedziała się za szkołą jako centrum życia społecznego, pod względem wyników osiągniętych na egzaminach, jedynie powiat legionowski i miński odnajdują się na pozycjach odpowiednio 2-6 i 9-11 w rankingu powiatów, w zależności od rodzaju egzaminu.

Uznanie znaczącej roli szkoły w życiu społeczności lokalnych w trzynastu powiatach na Mazowszu i jednocześnie odwrotna opinia w przypadku m.st. Warszawy wynika z różnych możliwości spędzania czasu wolnego w tych regionach. Z badania Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej przeprowadzonego w 2007 roku (zbadano 8 form wypoczynku) wśród młodzieży szkolnej (szkoły gimnazjalne i ponadgimnazjalne) wynika, że najpopularniejszym sposobem spędzania czasu wolnego jest aktywne uprawianie sportu (92-96% w zależności od wieku i płci), wychodzenie z przyjaciółmi wieczorem oraz chodzenie ze znajomymi do centrum handlowego (90-98% w zależności od wieku i płci), używanie Internetu dla przyjemności (87-92% uczniów), przy czym ponad połowa robi to prawie codziennie. Analizując z kolei dane statystyczne z ostatnich dziesięciu lat, zauważamy, że najbardziej popularną formą uczestnictwa w kulturze jest chodzenie do kina (liczba widzów w kinach na Mazowszu w przeliczeniu na 1000 ludności wzrosła w tym okresie o ponad połowę, z 1078 do 1666). Stolica jest głównym ośrodkiem życia gospodarczego, kulturalnego i naukowego, zapewniając tym samym najszerze możliwości spędzania czasu wolnego jej mieszkańcom. Wydaje się, że z tego też powodu inicjatywy i działania lokalne podejmowane przez placówki oświatowe w poszczególnych dzielnicach, w tym również organizowane pod patronatem czy na wniosek Mazowieckiego Kuratora Oświaty (w tym ostatnim przypadku podejmowane na terenie całego województwa), są mniej widoczne dla społeczności lokalnych niż w powiatach ziemskich. Organizowane w szkołach w mniejszych miejscowościach czy na obszarach wiejskich zajęcia pozalekcyjne i nadobowiązkowe nie tylko pozwalają na rozwój zainteresowań, pogłębianie wiedzy z poszczególnych dziedzin lub doskonalenie umiejętności w dziedzinie sportu, ale często są jedyną formą spędzania wolnego czasu. Dostęp do edukacji i kultury, obok szkół, zapewniają domy i ośrodki kultury oraz kluby i świetlice, które prowadzą zajęcia hobbystyczne i artystyczne skierowane nie tylko do dzieci i młodzieży, ale również do osób dorosłych. Poprzez te działania placówki oświatowe skupiają wokół siebie społeczności lokalne, co znalazło odzwierciedlenie w ocenie ich roli na tych obszarach.

W przypadku poziomu zaufania do organizacji społecznych wyraźna jest różnica wskaźnika zaufania na terenach miejskich i wiejskich (mapy 5 i 6). Zdecydowanie większe zaufanie notowane jest na obszarach miejskich, co może wynikać już z samej obecności i różnorodności działań organizacji społecznych. Na terenie województwa mazowieckiego aktywnie działa 10 tys. fundacji, stowarzyszeń oraz świeckich organizacji społecznych (14% wszystkich organizacji działających w kraju), z czego blisko połowa w Warszawie. Oznacza to, że na 10 tys. mieszkańców przypada 19 tego typu organizacji. Najbardziej popularne z nich to: terytorialne stowarzyszenia kultury fizycznej (w tym uczniowskie kluby sportowe) i związki sportowe, ochotnicze straże pożarne, organizacje zajmujące się pomocą społeczną i socjalną, kulturą i sztuką, edukacją i wychowaniem. Najniższy poziom zaufania do orga-

nizacji społecznych na terenach miejskich notowany jest w powiatach białobrzeskim, przysuskim i szydłowieckim. W przypadku obszarów wiejskich takimi powiatami są: legionowski, kozienicki, żuromiński, gostyniński, wyszkowski, węgrowski, siedlecki i przasnyski. Znaczny procent mieszkańców Mazowsza zadeklarowała znajomość przynajmniej jednej organizacji społecznej działającej na ich terytorium (od 45% w powiecie szydłowieckim do 68% w przasnyskim). Najniższy odsetek odpowiedzi twierdzących – nieprzekraczający 50% – zanotowano w powiatach: szydłowieckim, wołomińskim, ciechanowskim i otwockim, najwyższy – powyżej 65% – oprócz powiatu przasnyskiego, również w przysuskim.

Poziom zaufania do samorządu lokalnego również wykazuje znaczne przestrzenne zróżnicowanie. Najniższy poziom na terenach miejskich notowany jest w części południowej regionu w powiatach przysuskim, białobrzeskim, radomskim i lipskim (mapy 7 i 8). Powiat lipski może służyć za swoiste studium przypadku ze względu na swój charakter. Obejmuje on 6 gmin o łącznej powierzchni 740 km² (2,1% powierzchni województwa). Sieć osiedleńczą tworzy 1 miasto (Lipisko) i 200 miejscowości wiejskich. Liczba mieszkańców wynosi 36 tys., tj. 0,7% ludności województwa; przy czym w mieście mieszka około 16% osób, a na obszarach wiejskich – 84%. Powiat ma charakter rolniczy, gdzie blisko 96% powierzchni stanowią użytki rolne i grunty leśne, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze pracujących. Stopa bezrobocia na koniec 2010 roku wynosiła tam 12% i była wyższa o 3 pkt. proc. niż w województwie ogółem. Ponadto stopień rozwoju infrastruktury komunalnej w powiecie jest znacznie zróżnicowany. Udział mieszkańców korzystających z wodociągu wynosi od 38% (gmina Solec nad Wisłą) do 73% (gmina Chotcza), a korzystających z kanalizacji – od niespełna 3% (gmina Solec nad Wisłą) do 43% (gmina Lipisko); gm. Chotcza nie jest skanalizowana. W żadnej gminie powiatu nie było sieci gazowej. Dochody budżetowe gmin i miast, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynoszą 2 438,29 zł, plasują powiat na trzydziestym trzecim miejscu w rankingu. Również wykorzystanie funduszy unijnych w przeliczeniu na mieszkańca umiejscawia powiat w drugiej połowie rankingu. Analizując wydatki budżetowe gmin i miast powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca, należy zwrócić uwagę na bardzo niskie w skali województwa wydatki ponoszone na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (87,74 zł/osobę, co daje 39 pozycję w rankingu), na inwestycje (463,94 zł/osobę – 38 w rankingu) oraz ochronę zdrowia (13,12 zł/osobę – 35 w rankingu). Powiat lipski jest również powiatem, w którym kwota świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 1 osobę, której świadczenia zostały przyznane w drodze decyzji, jest najniższa w województwie i wynosi 310,83 zł/miesiąc. Ogólna sytuacja powiatu mogła wpłynąć na ocenę samorządów terytorialnych na tym obszarze, na którym mieszkańcy zaledwie w około 20% zgadzają się z opinią, że samorzady lokalne działające na tym obszarze są dobrymi gospodarzami i dbają o ich interesy. Pozostałe osoby nie potrafiły dokonać oceny lub nie zgodziły się z tą opinią. Zdecydowany brak zaufania wykazali mieszkańcy gmin: Lipisko – zamieszkujący obszar wiejski (41% nie zgodziło się z opinią), Chotcza (ok. 29%), Ciepeliów (24%) i Solec nad Wisłą (21%).

Najbardziej pozytywne opinie uzyskały samorzady lokalne działające na terenie powiatu gostynińskiego i przasnyskiego, gdzie 64% mieszkańców poparło tezę, że są one dobrymi gospodarzami i dbają o interesy społeczeństwa. O ile w przypadku powiatu przasnys-

skiego opinię tę można powiązać z wyższymi dochodami budżetowymi w przeliczeniu na mieszkańca (2657,01 zł/osobę) oraz wysoką pozycją w województwie (3-4 miejsce) w zakresie wykorzystania środków unijnych w ramach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* oraz *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006* (wg danych z MRR odpowiednio 1120,89 zł/osobę i 1182,41 zł/osobę), o tyle dane nie są tak dobre dla powiatu gostyńskiego.

Deklarowany poziom zaufania dla samorządu terytorialnego oraz pozytywna ocena władz lokalnych jako dobrego gospodarza dbającego o interesy mieszkańców przekłada się również na ich gotowość do zapłacenia nowego lokalnego podatku, z którego środki zostałyby przeznaczone na rozwój lokalny danego obszaru (mapy 9 i 10). W powiecie lipskim i mieście Płocku taką gotowość deklarowało zaledwie 23-24% mieszkańców, przy czym odpowiednio blisko 38% i ponad 52% z tej grupy wierzy, że środki te zostaną dobrze wykorzystane. Z kolei osoby, które nie były zdecydowane na zapłacenie nowego lokalnego podatku najczęściej w obydwu powiatach jako przyczynę wskazywały własną trudną sytuację materialną. Z kolei społeczeństwo powiatu sokołowskiego i gostyńskiego, gdzie zaufanie do władz lokalnych i ich ocena kształtowały się na znacznie wyższym poziomie, deklarowały odpowiednio w 63% i 60% gotowość ponoszenia dodatkowych kosztów na rzecz rozwoju swojego regionu, wierząc, że będą one dobrze wykorzystane.

Z badań wynika, że respondenci tak z obszarów miejskich, jak i wiejskich w podobny sposób oceniają samorząd jako gospodarza dbającego o interesy mieszkańców (mapy 11 i 12). W przypadku obszarów wiejskich samorządy gminne są tak postrzegane głównie we wschodniej części województwa.

Ocena działań i zaufanie do policji, jak w wyżej opisanych przypadkach, są również zróżnicowane przestrzennie (mapy 13 i 14). Warto jednak zwrócić uwagę na pewne prawidłowości sygnalizowane już wcześniej przy omawianiu wyników analiz statystycznych. Pomimo iż statystyki wykazują najniższy poziom wskaźnika wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych na terenie m.st. Warszawy (48%, a w przypadku przestępstw kryminalnych ok. 39%), jej mieszkańcy, oceniając poziom bezpieczeństwa na zamieszkiwanym obszarze, uznali stolicę za bezpieczną (82% ankietowanych). Takie stanowisko prezentowała zdecydowana większość ankietowanych w dzielnicach Białołęka, Ochota, Śródmieście (98%, 94% i odpowiednio 92%), chociaż z danych Komendy Stołecznej Policji wynika, że liczba przestępstw stwierdzonych jest najwyższa właśnie na terenie dzielnicy Śródmieście (16% wszystkich w Warszawie), co w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców daje 756 przestępstw. Z kolei za najmniej bezpieczne mieszkańcy uznali Wolę (39%), Ursus (29%) i Pragę Południe (27%). O ile, według statystyk policyjnych, Praga Południe i Wola to obszary o 2. i 3. w kolejności liczbie przestępstw stwierdzonych (odpowiednio 11% i 10% wszystkich w stolicy), o tyle Ursus zalicza się do dzielnic, w których liczba przestępstw stwierdzonych jest jedną z najniższych (niespełna 2% wszystkich w Warszawie).

W województwie za najmniej bezpieczny powiat uznali mieszkańcy gmin sztydlowieckich (37%), chociaż statystyki Komendy Głównej Policji na to nie wskazują. Również, dokonując oceny pracy służb policji, 45% osób zamieszkujących w powiecie uznało, że policja nie dba o ich bezpieczeństwo. Jednak, analizując dane policji, można uznać powiat za

bezpieczny na Mazowszu. Tylko 3 powiaty mają wyraźnie niższy wskaźnik przestępstw stwierdzonych na 10 tys. ludności od powiatu szydłowieckiego (179, przy 141 w powiecie żuromińskim, 151 w przysuskim i 152 w lipskim). Również pod względem wykrywalności sprawców tych przestępstw wskaźnik kształtował się na poziomie 70% (o 8 pkt. proc. wyższym niż w województwie ogółem). Niskie poczucie bezpieczeństwa może jednak wynikać z wysokiej liczby pożarów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców powiatu, która wynosi 131 i jest najwyższą w województwie (ponad 3-krotnie wyższą niż w województwie ogółem). Niski poziom zaufania do policji jako instytucji, deklarowany przez mieszkańców powiatu lipskiego, nie znajduje odzwierciedlenia w ocenie jej działań. Co drugi z nich nie potrafił ocenić, czy policja dobrze dba o bezpieczeństwo mieszkańców, chociaż liczba przestępstw stwierdzonych w powiecie jest jedną z najniższych, a wskaźnik wykrywalności sprawców tych przestępstw kształtujący się na poziomie 88% jest jednym z najwyższych w województwie (wyższy jedynie w powiecie sierpeckim 91%) i o 26 pkt. proc. wyższy niż ogółem na Mazowszu. Z pozostałej grupy 37% w sposób jednoznaczny uznało, że policja dobrze dba o bezpieczeństwo mieszkańców powiatu.

Do powiatów, w których największa liczba mieszkańców uznała, że policja dobrze dba o ich bezpieczeństwo należy zaliczyć powiat gostyński i sokołowski (odpowiednio 71% i 68% mieszkańców wyraziło taką opinię). Liczba przestępstw stwierdzonych w powiecie sokołowskim w przeliczeniu na 10 tys. ludności kształtuje się na poziomie powiatu szydłowieckiego, przy jednocześnie relatywnie wyższym wskaźniku wykrywalności sprawców – 85%. Z kolei w powiecie gostyńskim liczba przestępstw stwierdzonych w przeliczeniu na 10 tys. ludności wynosi 197 (12. pozycja w województwie), jednak pod względem wykrywalności sprawców powiat zajmuje drugą pozycję w województwie ex aequo z powiatem lipskim.

W przypadku instytucji, jaką jest kościół, uwagę zwracają wysokie wartości wskaźnika zaufania na obszarach miejskich (mapy 15 i 16). Charakterystyczne jest też w miarę równomierne rozmieszczenie wskaźników zaufania w przestrzeni. Najmniejsze zaufanie do kościoła notowane jest w Warszawie oraz powiatach nowodworskim, sokołowskim i przysuskim. Z kolei, biorąc pod uwagę obszary wiejskie, najniższe zaufanie notowane jest w powiatach: ostrowskim, szydłowieckim, grójeckim i garwolińskim oraz powiatach otaczających Warszawę od północy: wołomińskim, legionowskim, a także warszawskim zachodnim.

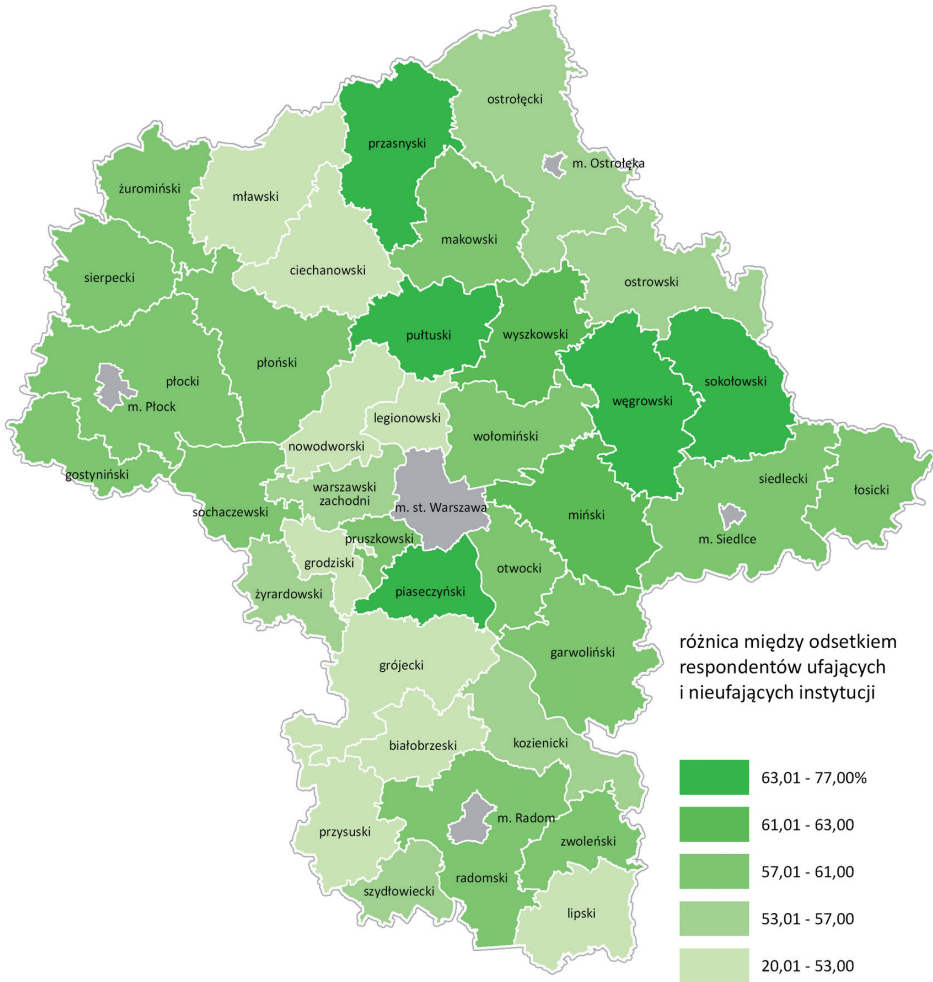
Podsumowanie

Jak wynika z omówienia wybranych wyników analiz statystycznych i kartograficznych, zaufanie do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym wykazuje zróżnicowanie przestrzenne, choć trudno wyjaśnić poziom zróżnicowania między gminami przy wykorzystaniu wyżej wspomnianych wskaźników statystycznych. Z przeprowadzonych analiz wynika jednak jasno, że te same instytucje są inaczej postrzegane w miastach i na obszarach wiejskich. Miejski styl życia i dostęp do dóbr urbanistycznych w znaczeniu różnego rodzaju usług wpływają na stopień postrzegania roli szkoły jako centrum życia publicznego i znaczenia działalności różnych instytucji dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego.

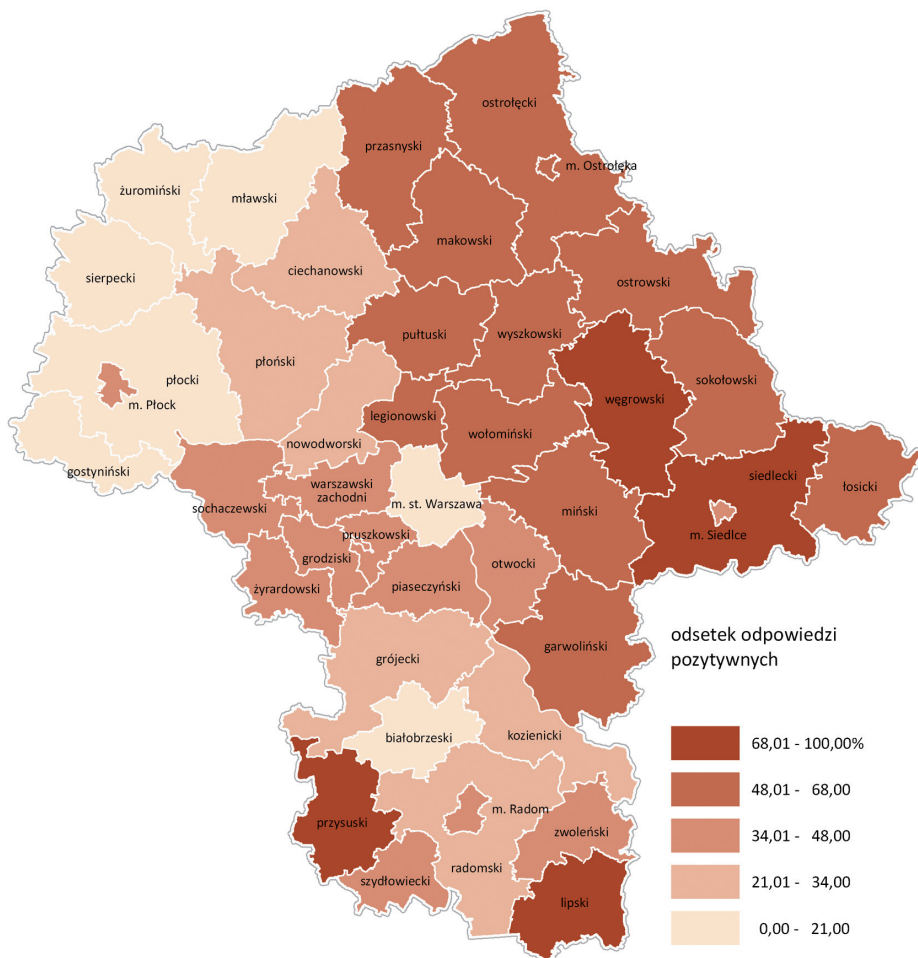
Można też przypuszczać, że poziom zaufania do instytucji zależy od częstotliwości kontaktów, a tym samym od wiedzy na temat jej funkcjonowania. Stąd też tak istotna jest aktywna postawa samorządów, przejawiająca się różnymi inicjatywami dającymi możliwości partycypowania mieszkańcom w życiu publicznym.

Województwo mazowieckie jest regionem kontrastów. W układzie subregionalnym stały wzrost liczby ludności występuje jedynie w Warszawie i subregionach warszawskim zachodnim i wschodnim. Odwrotne tendencje są widoczne w subregionach ciechanowsko-płockim, ostrołęcko-siedleckim i radomskim. Zmianom w liczbie ludności towarzyszą zmiany w strukturze społeczno-demograficznej. Tym samym transformacji podlega potencjał ludnościowy i gospodarczy poszczególnych obszarów regionu. Wewnętrzne zróżnicowania poziomu rozwoju województwa mazowieckiego stały się przesłanką określania odmiennych polityk władz samorządowych regionu w poszczególnych jego częściach. Wyniki przeprowadzonego w ramach *Barometru Mazowsza* badania pokazują, że jednym z elementów takich polityk, nie tylko na obszarach problemowych, powinny być działania nakierowane na tworzenie kapitału społecznego. Pierwszym krokiem, który warunkuje skuteczność takich działań jest zwiększenie zaufania do instytucji życia publicznego na poziomie lokalnym, w tym w szczególności do samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Okazuje się bowiem, że zaufanie to jest na niskim poziomie. Utrzymywanie się takiej sytuacji może mieć długoterminowe, negatywne skutki, będące większym zagrożeniem dla rozwoju niż zaniedbania w innych dziedzinach, postrzeganych częściej jako priorytetowe, jak np. rozwój infrastruktury technicznej. Władze samorządowe powinny wypracować mechanizmy i instrumenty, które pozwolą w specyficznych warunkach konkretnych gmin budować zaufanie społeczne, bez którego, jak wspomniano we wstępnych częściach tego artykułu, działaniom prorozwojowym grozić będzie niepowodzenie.

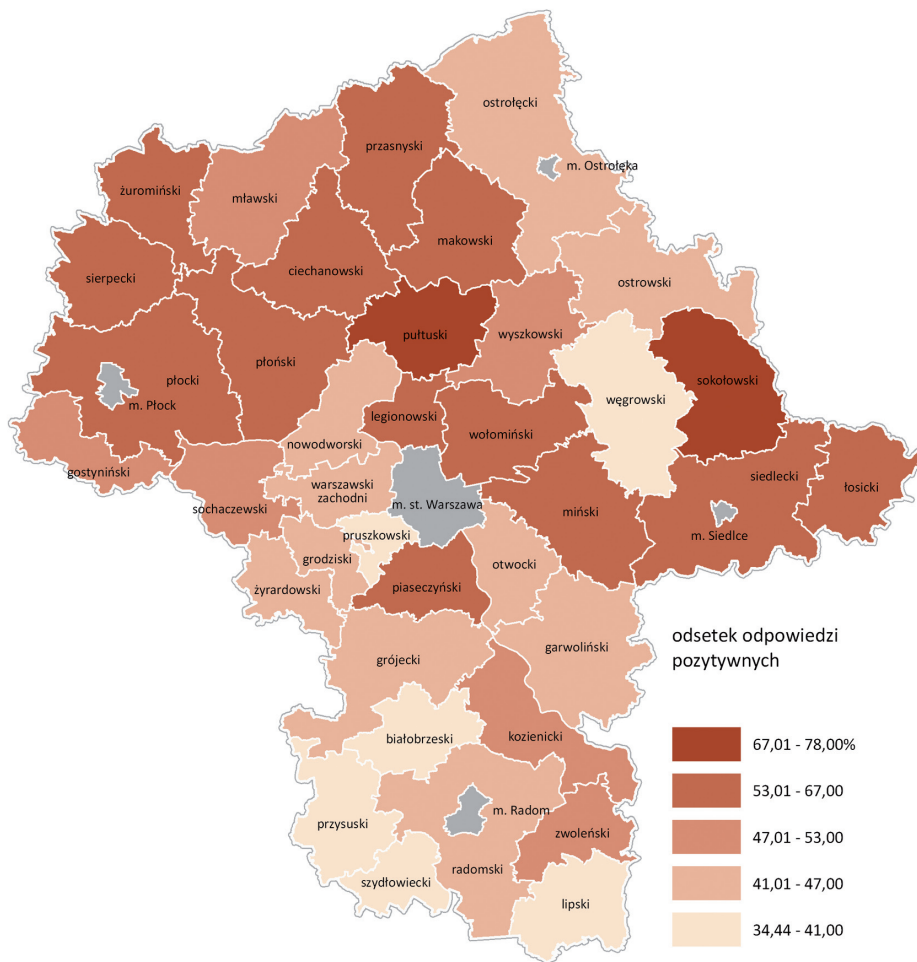
Mapa 2. Zaufanie do szkoły na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



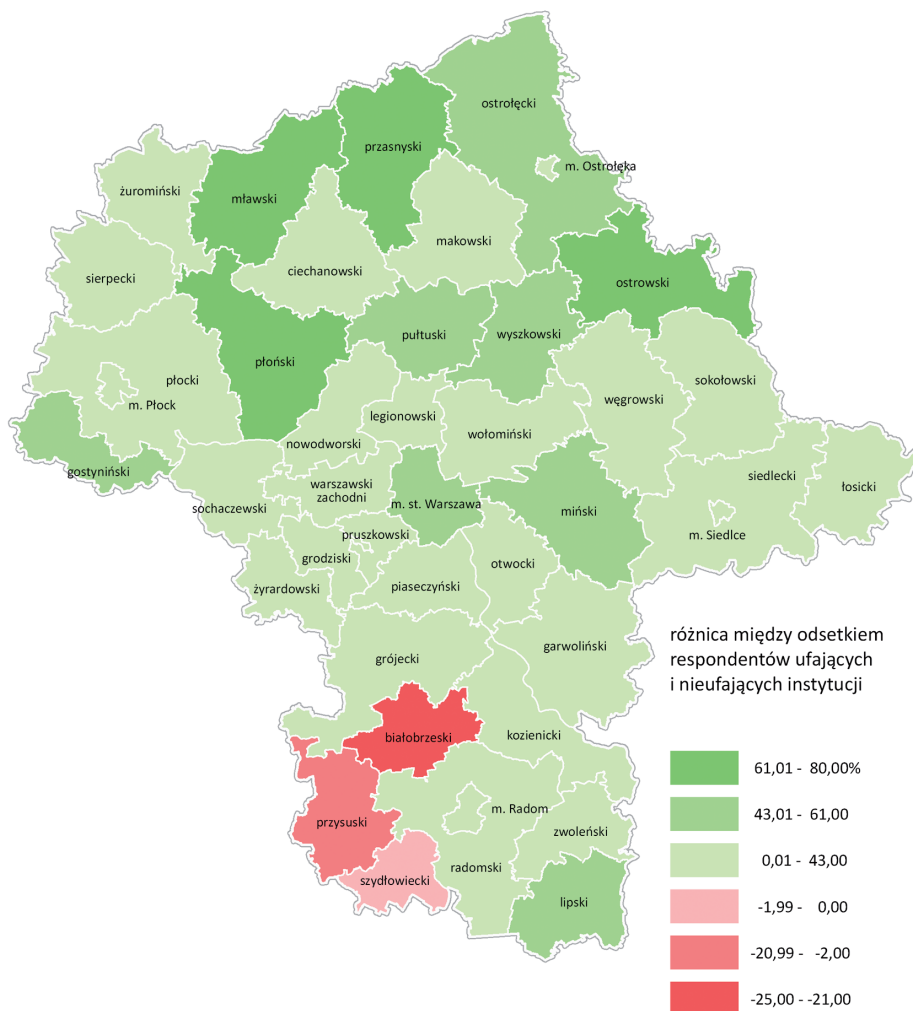
Mapa 3. Szkoła jako centrum życia społecznego w miastach województwa mazowieckiego



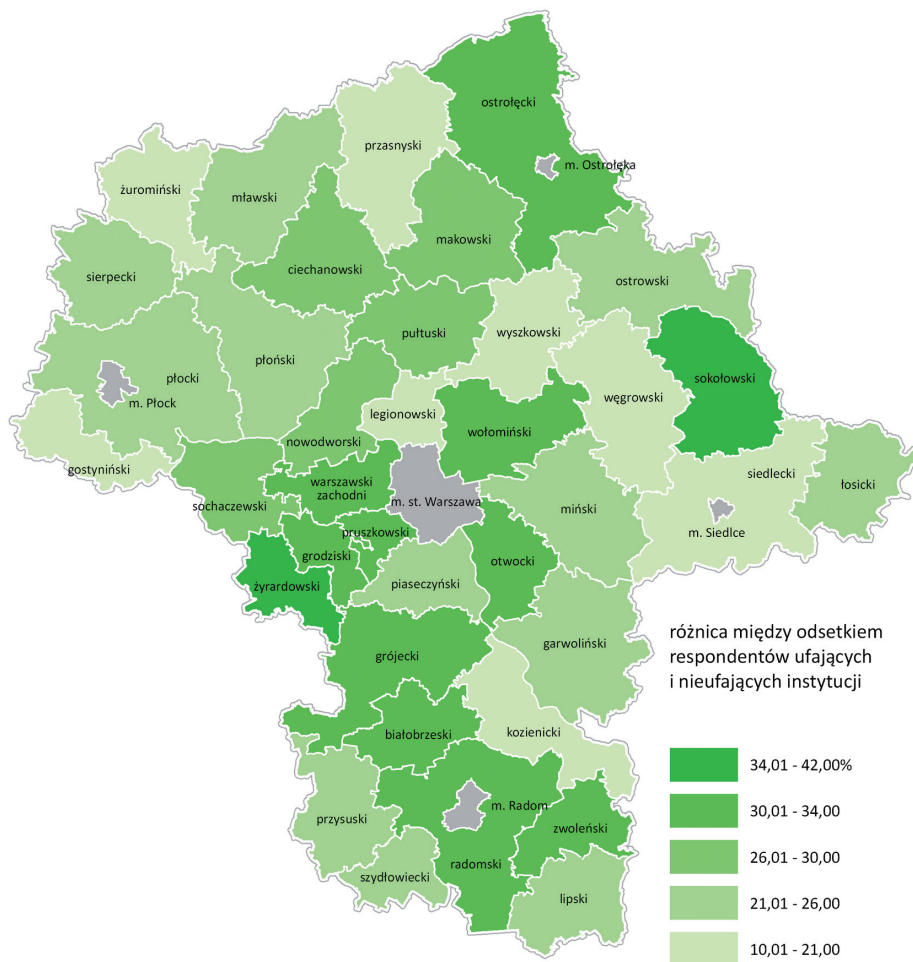
Mapa 4. Szkoła jako centrum życia społecznego na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



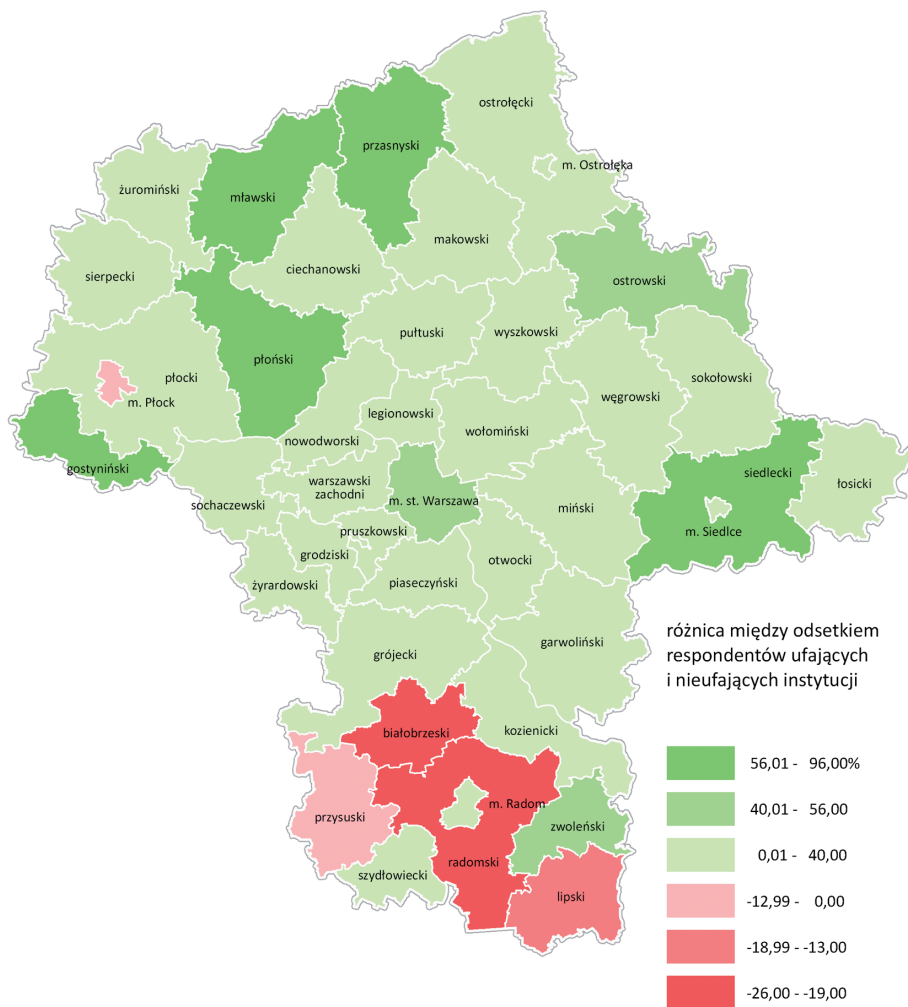
Mapa 5. Zaufanie do organizacji społecznych w miastach województwa mazowieckiego



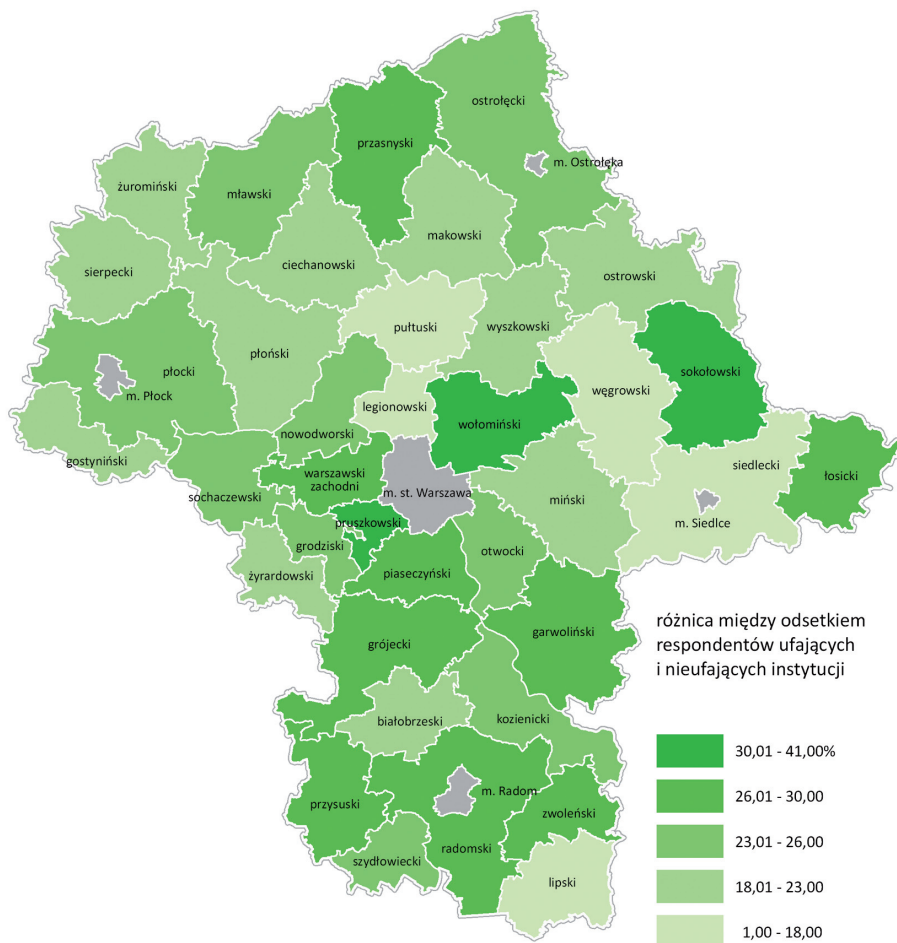
Mapa 6. Zaufanie do organizacji społecznych na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



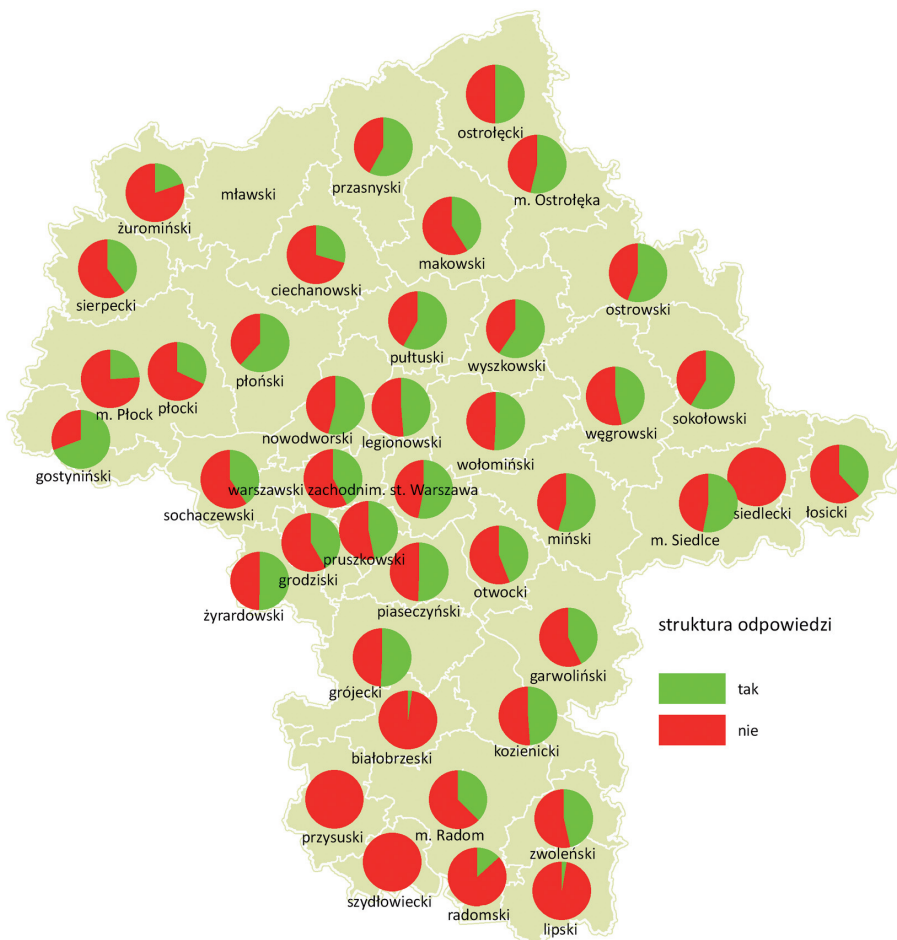
Mapa 7. Zaufanie do samorządu lokalnego w miastach województwa mazowieckiego



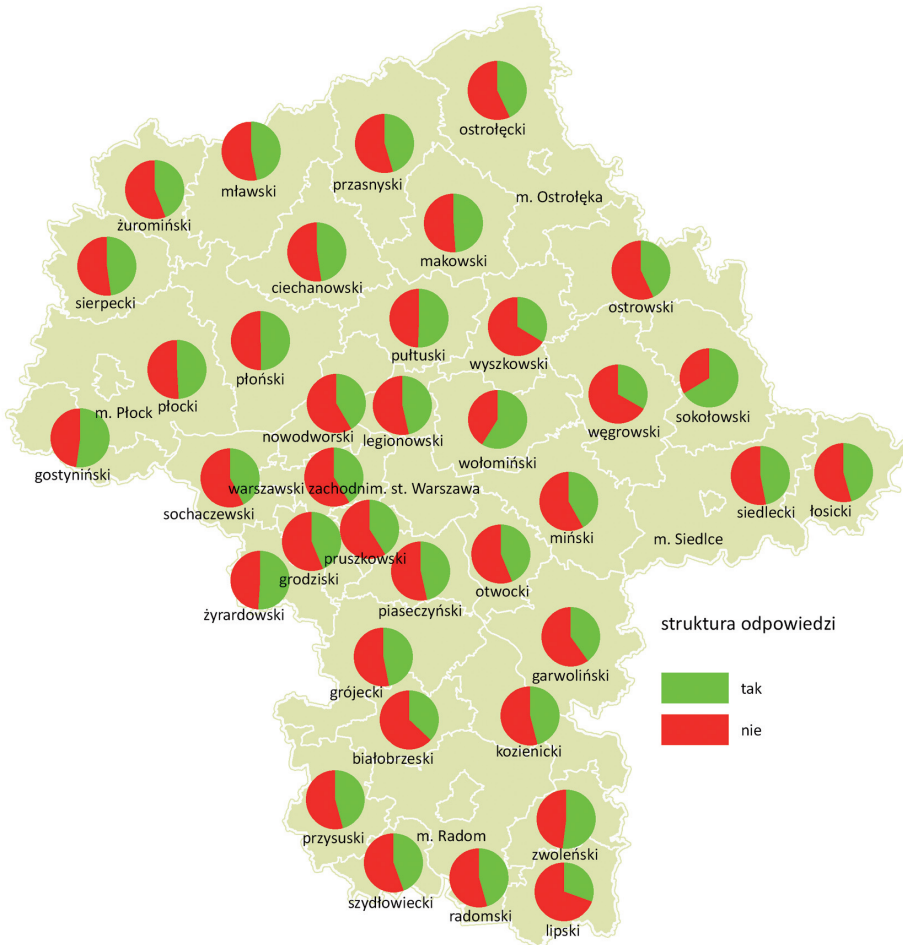
Mapa 8. Zaufanie do samorządu lokalnego na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



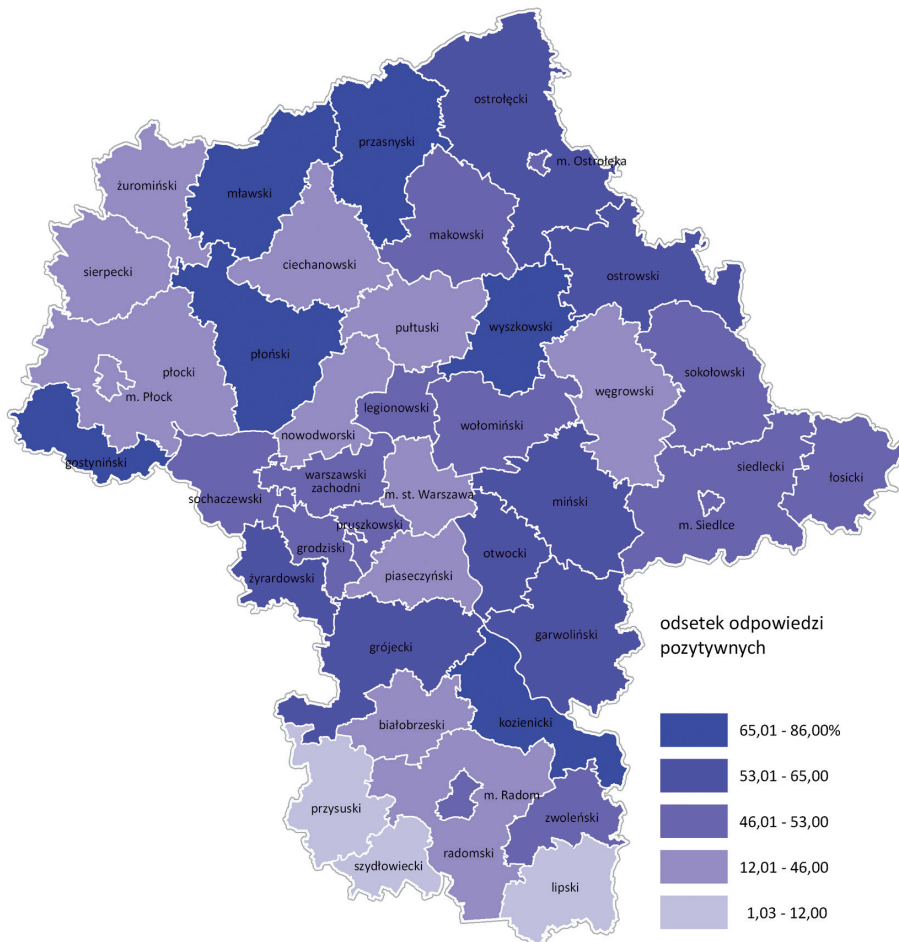
Mapa 9. Skłonność do samoopodatkowania mieszkańców miast województwa mazowieckiego



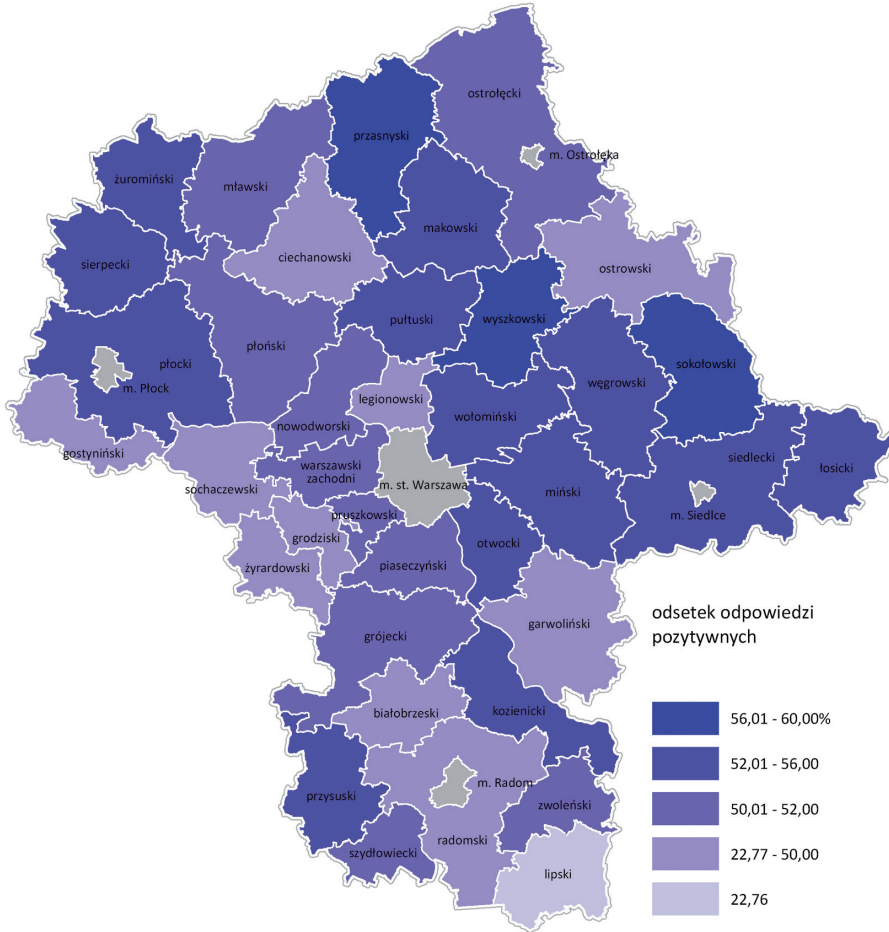
Mapa 10. Skłonność do samoopodatkowania mieszkańców obszarów wiejskich województwa mazowieckiego



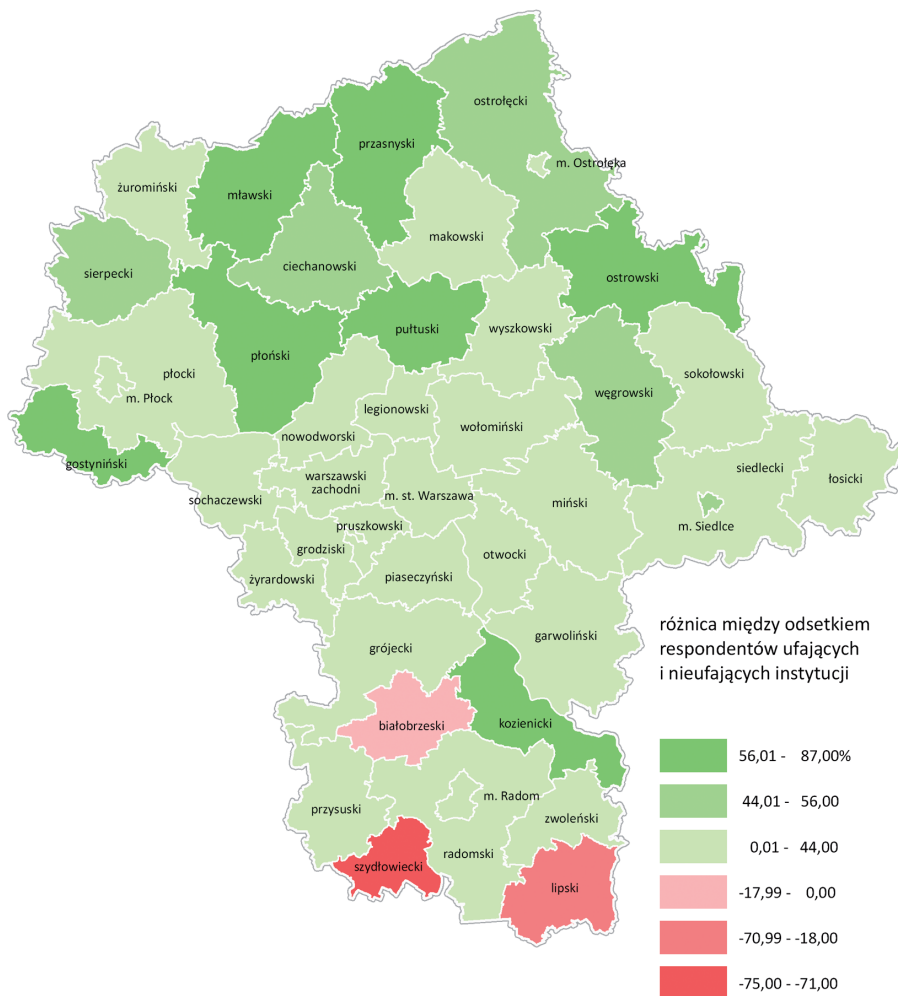
Mapa 11. Samorząd lokalny postrzegany jako dobry gospodarz w miastach województwa mazowieckiego



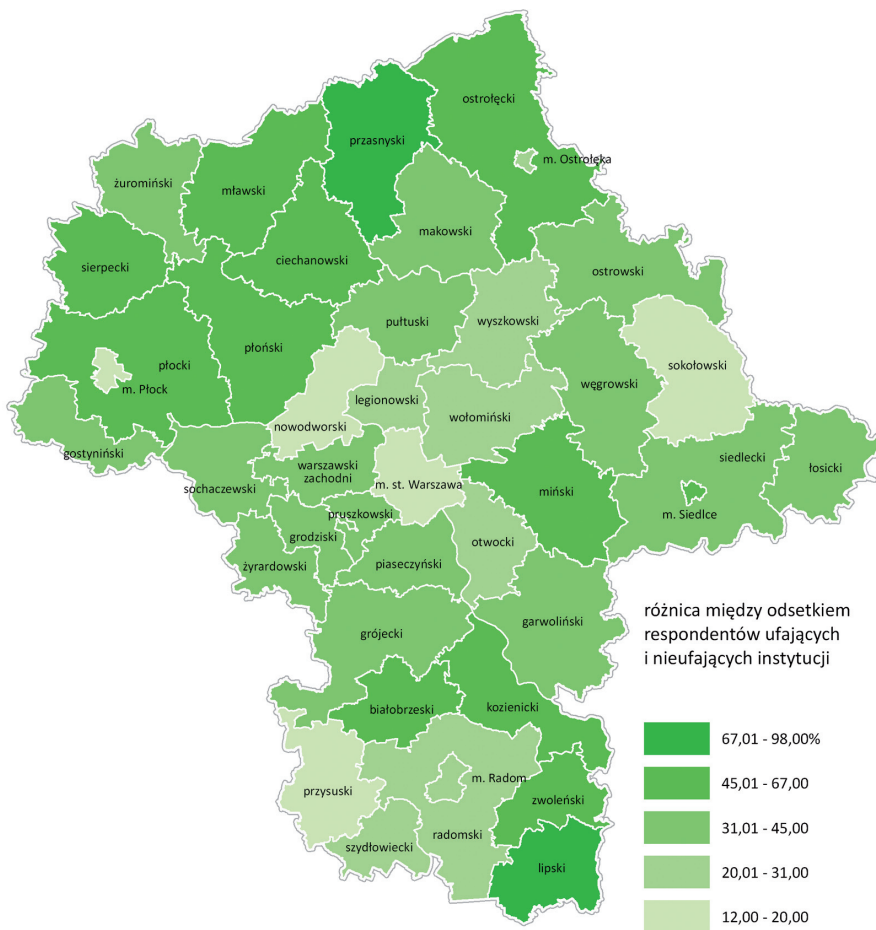
Mapa 12. Samorząd lokalny postrzegany jako dobry gospodarz na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



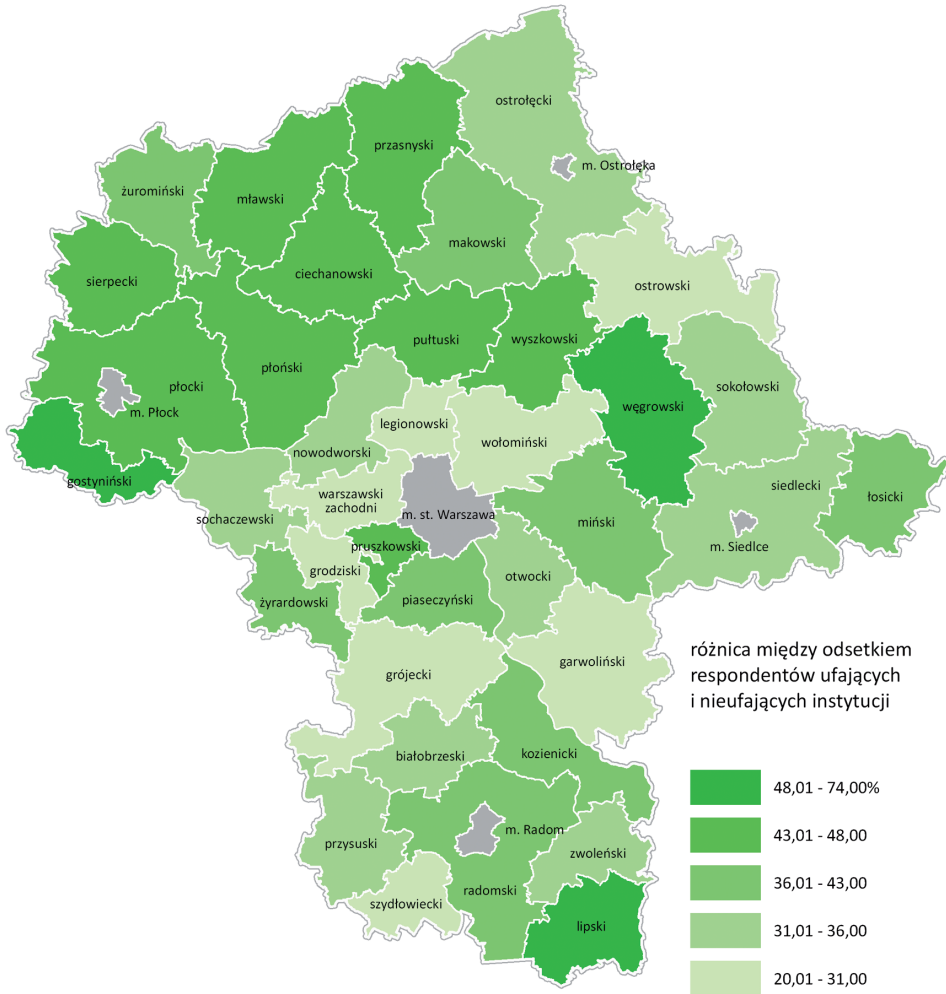
Mapa 13. Zaufanie do policji w miastach powiatów województwa mazowieckiego



Mapa 15. Zaufanie do kościoła w miastach województwa mazowieckiego



Mapa 16. Zaufanie do kościoła na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego



ABSTRACT

This article presents results of a study on social trust to institutions of public life at the local level. The study was conducted by a team from the Mazovian Office for Regional Planning in cooperation with Warsaw Statistical Office and Department of Geodesy and Cartography of Mazovian Voivodship. Perception of public life institutions by inhabitants from the region is presented and evaluation of effectiveness of their functioning is discussed. Analysis of their role in local communities life is also performed and assessed from the perspective of stimulation of development processes. Results of analysis prove, that there are significant differences between the level of social trust to public life institutions in rural and urban areas. Level of economic performance of municipalities has also impact on answers received from respondents. Generally, the level of social trust to local governments is low compared to institutions like schools, police, church or NGOs. At the same time local governments are perceived as those who have the most important impact on establishment of civil society. It is striking that trust to NGOs, as well as engagement in their activities, is on a very low level.
