

Jacek Wódz

Rekonstrukcja gospodarki w regionie a tworzenie się specyficznej polityki: regionalnej i lokalnej : refleksja socjologa polityki

Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa 2, 151-163

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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Wódz

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Rekonstrukcja gospodarki w regionie a tworzenie się specyficznego polityki: regionalnej i lokalnej Refleksja socjologa polityki

Abstract: Once the restructuring of the Upper Silesia started several specific public policies on the regional and local level were launched. The aim of the paper is to analyze the impact of these specific policies on social capital building and civil society mobilization. Usually, the creation of this type of public policies influence the growth of new local and regional elites. It was not the case of Upper Silesia region because these policies were created in great majority “over the heads” of population by the teams of specialists of territorial planning and the professional managers.

Key words: restructuring of the regional economy, specific local and regional public policies, social capital, local and regional elites.

Kilka słów wstępu

Problem, który zamierzam poruszyć w tym krótkim tekście, omawiany jest zwykle z perspektywy politologii, ekonomii, nauki o administracji, rządziej z perspektywy socjologicznej. Idzie bowiem o tzw. specyficzną politykę terytorialną (B. Palier, 1998), a więc o tworzenie programów specyficznych działań publicznych, wywodzących się z decyzji władczych (czyli nie o same inicjatywy społeczne) i skierowanych do określonych terytoriów ze względu na ich szczególną sytuację. Taka specyficzna polityka publiczna może mieć bardzo różny charakter, decyduje bowiem istota problemów, jakie stoją przed władzą publiczną na określonym

terytorium. Może on polegać na programach rozwiązywania tych jednostkowych problemów, ale może być też swoistym podejściem porównawczym odnoszących konkretne działania do sytuacji w kraju, a nawet w ramach współpracy międzynarodowej. Zwykle jednak specyficzna polityka publiczna odnosi się do regionu (Ph. Mosse, E. Verdier, 2002) lub gminy. Taką specyficzną polityką nazywa się jednak nie konkretne działania, bo te zawsze mogą mieć charakter doraźny, lecz pewne programy działań tworzone na nieco dłuższy czas.

Refleksje przedstawiane dalej dotyczą obszaru umownie dziś w wielu analizach nazywanego Górnym Śląskiem, choć jest to obszar bardzo niejednorodny gospodarczo, społecznie, kulturowo. W polskich warunkach jest to jednak region szczególny, a jego odmienność od reszty kraju była już wielokrotnie analizowana (por. J. Wódz, 2010). Ponieważ refleksja nad polityką terytorialną nie może operować zupełnie dowolnie określanymi obszarami, odnosi się wszak do konkretnych terytoriów, zaznaczyć trzeba, że w okresie objętym omawianymi tu procesami restrukturyzacji gospodarki mieliśmy do czynienia i z dawnymi, sprzed reformy rządu Jerzego Buzka tzw. małymi województwami (katowickie, bielsko-bialskie i częstochowskie), i z obecnym, wynikającym z efektów tej reformy województwem śląskim. Te zmiany terytorialne nie dotyczyły (w zasadzie) granic gmin. Sądzę, że to wskazanie pozwoli sytuować przestrzennie obszar poniższych refleksji.

Zadajemy sobie pytanie o to, jak restrukturyzacja gospodarki (a nie tylko konkretnych dziedzin przemysłu!) wpłynęła na tym obszarze na wytworzenie się specyficznej polityki terytorialnej, jak ta polityka wpłynęła na stan społeczeństwa, czy wywołane zostały na skutek tej zróżnicowanej polityki jakieś nowe procesy zmiany społecznej, czy podniósł się kapitał społeczny w miastach regionu i w całym regionie? Tych pytań jest zresztą dużo więcej, przytaczam tu tylko najważniejsze, by zilustrować istotę podejścia socjologicznego. Restrukturyzacja trwa na tym obszarze już wiele lat (rozpoczęta została w początku lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia), w ciągu tych kilkunastu lat uruchomiono bądź starano się uruchomić na tym obszarze wiele różnych rodzajów specyficznej polityki terytorialnej, wobec czego zasadne wydaje się pytanie o ocenę ich konsekwencji społecznych. Nie wolno też zapominać, że właśnie w tym regionie specyficzna polityka terytorialna zderzała się z niemającymi związku z restrukturyzacją procesami kształtowania się rewindykacji tożsamościowych. Jak więc patrzeć dziś na społeczne efekty owej specyficznej polityki terytorialnej, polityki, która w nowoczesnych państwach i nowoczesnych sposobach zarządzania sferą publiczną uważana jest powszechnie za jeden z najefektywniejszych sposobów reagowania władzy publicznej na problemy pojawiające się w określonych obszarach kraju?

Tak zwana specyficzna polityka terytorialna, regionalna i lokalna a ład społeczny

Region, w którym przeprowadzana jest nadal, od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku restrukturyzacja gospodarki, ma tę swoistą cechę społeczną (to też jeden z elementów jego odrębności od innych regionów w kraju), że od dłuższego czasu funkcjonuje tu (choć z dużymi zmianami) w obszarach terytorialnych dość łatwych do zdefiniowania tradycyjnie rozumiany ład społeczny (por. J. Wódz, 1986). Mówiąc w największym skrócie, restrukturyzacja gospodarki była od jej początku i jest nadal istotnym czynnikiem głębokich modyfikacji poszczególnych elementów owego ładu społecznego. Lecz o ile jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku ów ład był w pewnym sensie zamknięty w ramach przestrzeni społecznej tradycyjnie związanej z jakimś zakładem (głównie kopalnią, ale często hutą czy innym dużym zakładem przemysłowym), i to praca przemysłowa stanowiła *spiritus movens* wszelkich zmian w konstrukcji owego ładu, bo ład był funkcjonalny wobec istoty i celu owej pracy przemysłowej, o tyle restrukturyzacja, poczynając od lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia dotycząc właśnie owych zakładów przemysłowych rozbiła tę konstrukcję tradycyjnego ładu, powodując wiele konsekwencji społecznych niezwykle bolesnych dla świata wartości i norm, z których zbudowany był ten ład. To spowodowało proces szybkiego poszukiwania nowych źródeł ładu, bo sam ład jest niezbędny dla stabilnego życia społecznego (J. Wódz, 2010a).

Warto więc postawić pytanie: Do jakiego stopnia specyficzna polityka terytorialna, uruchomiona w skali regionu czy w skali o wiele mniejszej: miast, gmin, nawet osiedli robotniczych, mogła stać się podstawą tworzenia nowego ładu społecznego?

Przed podjęciem próby odpowiedzi na tak postawione pytanie trzeba zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, refleksja nad transformacją starego regionu przemysłowego zaczęła się już z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku (por. przykładowo K. Wódz, 1994) i dziś jest dostępna bogata literatura socjologiczna na ten temat. Nie warto więc wracać do spraw już omówionych. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że zbiorowością, która w niejako modelowy sposób nadaje się do wskazania przemian ładu społeczno-normatywnego w skali terytorialnej, gdyż podlega zmianom kierowanym związanym z transformacją, jest zbiorowość górnicza (K. Faliszek, K. Łęcki, K. Wódz, 2001). I tego wątku nie będziemy tu zatem dokładniej omawiać. Nasza refleksja, czyniona z pewnej perspektywy czasowej, pozwala na pewne uogólnienia, i to na nich warto się skupić.

Rekonstrukcja gospodarki na omawianym obszarze, nazwanym w tytule regionem, ale dziś obejmującym województwo śląskie, jeśli patrzeć na nią właśnie z pewnej perspektywy czasowej, była procesem skomplikowanym, gdyż opierała się na zastosowaniu kilku rodzajów podejść. Były to podejścia branżowe (znakomitym przykładem jest restrukturyzacja górnictwa), podejścia regionalne (tu podmiotem

było województwo), ale były też wcale nie tak rzadkie podejścia gminne, czasem dotyczące tylko określonych części gmin (np. programy rewitalizacyjne). W niektórych wypadkach można mówić o podejściach mieszanych, gdy podejście branżowe łączyło się z jakimś konkretnym podejściem terytorialnym (np. niektóre strategie polityki odnoszące się do zagrożeń ekologicznych). Wytwarzając pewne programy działania, a więc tworząc jakieś szczegółowe, czasem właśnie bardzo specyficzne odmiany polityki publicznej, opierano się na zbiorze danych, pozwalających najpierw na zdefiniowanie problemu społecznego, bo to do tak zdefiniowanych problemów odnosiła się owa polityka. Trzeba zatem spojrzeć na to, jak definiowano owe problemy, czy odnoszono się do elementów ładu społecznego, czy uwzględniano inne (poza tymi, w które chciano ingerować, wprowadzając specyficzną politykę publiczną) czynniki wpływające na ład społeczny (np. silne od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku tendencje w niektórych częściach regionu do formułowania rewindykacji tożsamościowych i związane z tym metody mobilizacji społecznej)? Tych i im podobnych pytań jest dziś wiele, a perspektywa czasowa pozwala socjologowi na refleksję, może i na postawienie kilku dodatkowych pytań, zaryzykowania pewnych hipotez wyjaśniających dzisiejsze konsekwencje stosowania wówczas polityki publicznej.

Restrukturyzacja widziana przez pryzmat percepcji problemów społecznych

Jeśli chcemy rozpatrywać dziś skutki wprowadzenia poszczególnych rodzajów specyficznej polityki publicznej, to trzeba rozpocząć od zadania sobie pytania o to, jak na poziomie lokalnym, ponadlokalnym (można powiedzieć subregionalnym) i regionalnym definiowane były różnego typu problemy społeczne wiążące się bezpośrednio bądź pośrednio z przeprowadzaną szybką i kontrolowaną zmianą społeczną, jaką była restrukturyzacja. By zrozumieć ten sposób podejścia do analizowanego zagadnienia, wcześniej wspomnieliśmy o dość szczególnej roli, jaką w regionie odgrywał specyficzny kształt ładu społecznego w wyraźny sposób funkcjonalnego w stosunku do przemysłowej funkcji przestrzeni lokalnej. Jest to zagadnienie ważne, bo polityka publiczna, oprócz tego, że realizuje jakiś założony i aprobowany przez władzę publiczną cel, musi też odpowiadać odczuciu społecznemu, świadomości, że dotyka odczuwalnego społecznie problemu społecznego. Z kolei owo wyczucie problemu społecznego nie może się opierać na zewnętrznych definicjach czy wzorach, musi uwzględniać to, co zostało wytworzone w ramach dotychczasowego ładu społecznego. To jest cecha polityki publicznej w warunkach społeczeństw demokratycznych, uznających podmiotowość poszczególnych zbiorowości terytorialnych (J. Wódz, 1990). Praktyka wskazuje, że lekceważenie tego aspektu polityki publicznej jest typowe dla systemów politycznych niedemokratycznych. Zwykle mocno utrudnia to osiągnięcie sukcesu takiej polityki publicznej.

Analizowana przez nas zmiana społeczna dokonała się w warunkach, w których standardy demokratyczne były przestrzegane przez agendy publiczne, ale zbiorowości terytorialne nie były w pełni świadome swej podmiotowości. Dziś łatwo można stwierdzić, że owo „uczenie się demokracji” na poziomie świadomości społecznej zajęło więcej czasu niżli samo wprowadzenie standardów demokratycznych w działaniach władzy publicznej.

Przejdźmy jednak do zagadnienia problemów społecznych. Gwoli przypomnienia nawiązać trzeba najpierw do dorobku socjologicznego tzw. szkoły chicagowskiej, a później do pochodzącej z początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku pracy zbiorowej pod redakcją R.K. Mertona i R.A. Nisbeta *Contemporary Social Problems* (R.K. Merton, R.A. Nisbet, 1966). W pracy tej oprócz wielu ciekawych analiz konkretnych problemów społecznych znajdujemy tekst Roberta K. Mertona, podejmującego próbę odniesienia zagadnień nazywanych wspólnie problemami społecznymi do perspektywy rozważań teoretycznych (R.K. Merton, 1966). W kwestii zagadnień świadomości społecznej autor ten zauważa, że problemy społeczne muszą odnosić się do stanów społecznych, odczuwanych społecznie jako swoiste dolegliwości. A więc nie uznamy za problemy społeczne (w tej perspektywie badawczej, rzecz jasna) zjawisk, które np. w opinii ekspertów stanowią jakieś zagrożenia, ale owe zagrożenia bądź w ogóle nie będą percypowane społecznie, bądź też ich percepcja nie będzie się wiązać z żadnym poczuciem dolegliwości. Oczywiście, oceny poszczególnych dolegliwości są sprawą względną, często inaczej wyglądają w różnych grupach społecznych, często też zmieniają się w czasie. Jednak jeśli założyć, że w społeczeństwach demokratycznych efektywność różnych wariantów specyficznej polityki publicznej zależna jest od stopnia mobilizacji społecznej towarzyszącej działaniom wynikającym z tej polityki, to fakt, że jakieś zjawisko, którego dotyczy owa specyficzna polityka publiczna, jest w pełni zdefiniowanym problemem społecznym, pozwala wzmocnić szanse na trwałą sukces takiej polityki. Odwrotnie, jeśli jakaś polityka publiczna dotyczy zjawisk tylko częściowo postrzeganych jako problemy społeczne, to szanse na trwałą sukces takiej polityki wyraźnie maleją, trudno bowiem do jej realizacji pozyskać jakąś trwałą mobilizację społeczną. To spostrzeżenie okaże się, jak spróbujemy wskazać nieco dalej, elementem wyjaśnienia pewnej ogólnej konstatacji, że nie zawsze specyficzna polityka publiczna stosowana w regionie w trakcie restrukturyzacji wywoływała trwałe zmiany zamierzone przez jej twórców.

Fakt, że w regionie będącym przedmiotem naszej refleksji mieliśmy do czynienia z nakładaniem się pewnych wariantów polityki o logice branżowej, w dodatku często budowanych według centralistycznego widzenia danej branży gospodarki na tle całości gospodarki narodowej i polityki wyraźnie specyficznej bazującej na myśleniu o rozwiązywaniu problemów lokalnych, powoduje, że w inny sposób należy analizować ową relację: konkretna polityka publiczna i jej efekty a występowanie diagnoz problemów społecznych.

Aby nie komplikować zbytnio tej analizy, wszak idzie tu o uogólnioną refleksję socjologiczną, a nie o dokładną analizę każdej konkretnej polityki publicznej, spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, na jakiej podstawie tworzone były definicje

celów do osiągnięcia w różnych wariantach polityki publicznej. Nie można bowiem zakładać, że żaden z tych wariantów nie miał zdefiniowanego celu dalekosiężnego. Jednak jeśli przyjąć za bardzo prawdopodobne, że wielkie branżowe odmiany polityki restrukturyzacyjnej (głównie te, które odnosiły się do górnictwa, hutnictwa, przemysłów ciężkich, w tym także przemysłu zbrojeniowego, odgrywającego w regionie niemałą rolę) ów cel dalekosiężny znajdowały w przyszłym kształcie gospodarki kraju (mimo że w zdecydowanej większości zlokalizowane były w regionie), to niektóre warianty polityki terytorialnej (np. rewitalizacja określonych terenów, określonych dzielnic czy osiedli) ów cel dalekosiężny miały zlokalizowany w konkretnej gminie, mieście, subregionie. Racjonalność przewidzianych działań była więc bardzo zróżnicowana. Wydaje się oczywiste, że polityka typu terytorialnego mogła łatwiej odnosić się do odczuwanych społecznie dolegliwości, co pozwalało analizować je w perspektywie badań problemów społecznych. Natomiast wielka polityka branżowa, mając cel dalekosiężny zdefiniowany na poziomie gospodarki narodowej, ewentualne problemy definiowała też w makroskali, ale nie była w stanie definiować ich w perspektywie badania problemów społecznych w tym sensie, w którym pojęcia tego używał Robert Merton. Owa branżowa polityka w konsekwencji wytwarzała tylko niejako *ex post* problemy społeczne w sensie mertonowskim, powodując potrzebę kolejnych wariantów polityki publicznej w każdej zbiorowości, w której konsekwencje polityki branżowej wywoływały skutki w postaci *hic et nunc* odczuwanych społecznie dolegliwości. Ale w tym momencie sama definicja nowo powstałych problemów spadała już na inny podmiot publiczny (najczęściej na władzę samorządową), który musiał podejmować działania, polegające na definiowaniu problemu i szukaniu środków mobilizacji społecznej do realizacji tworzonej następnie specyficznej polityki publicznej.

Wracając do pierwotnego wątku tego punktu naszych rozważań, powiemy, że po latach, gdy patrzymy na uwarunkowania powodzenia stosowanej w trakcie intensywnej restrukturyzacji regionu polityki publicznej, musimy odnieść się też do stanu debaty publicznej z lat dziewięćdziesiątych XX wieku i późniejszych. Ten stan debaty w pewnym sensie warunkował przemiany świadomości społecznej, która pozwalała wówczas definiować pewne dolegliwości społeczne i organizować mobilizację społeczną do budowania na poziomie regionalnym i lokalnym specyficznej polityki publicznej. Trzeba przy tym pamiętać, że samorządność polska odbudowana marcowymi ustawami z 1990 roku podlegała później poważnym przemianom, czyniąc najpierw z samorządów gminnych, a później także samorządu wojewódzkiego coraz ważniejszego aktora polityki na tych szczeblach. Ale ta samorządność wzmacniała też poczucie podmiotowości zbiorowości lokalnych i zbiorowości regionalnej, a więc stała się elementem dynamizującym apele o specyficzną politykę publiczną, odnoszącą się do problemów odczuwanych w skali regionu i w skali poszczególnych zbiorowości lokalnych.

Kilka słów na temat debaty publicznej w regionie w okresie restrukturyzacji

Podkreślaliśmy już wcześniej, że region, o którym piszemy, jest regionem dość szczególnym. Nagromadzenie problemów, jakie przyszło władzy publicznej rozwiązywać w tym właśnie regionie, było niespotykane w skali kraju. Tu bowiem nałożyły się na siebie dwa bardzo ważne i trudne do kierowania przez władzę publiczną procesy: restrukturyzacja gospodarki wraz z jej konsekwencjami na poziomie zbiorowości regionalnej, subregionalnych i lokalnych i — jak się okazało — czasem bardzo nawet konfliktowe procesy odzyskiwania i budzenia często bardzo mocnych i głębokich pokładów tożsamości regionalnych. Te dwa procesy zaistniały niemal jednocześnie, stawiając przed wszystkimi uczestnikami życia społecznego regionu niezwykle trudne zadania.

Okazało się, że po roku 1989 w nowych warunkach wolności wypowiedzi, wobec braku lęków o konsekwencje głoszenia poglądów sprzecznych z tzw. poglądami oficjalnymi doszło w regionie do swoistej erupcji różnego rodzaju inicjatyw tożsamościowych, w pierwszej fazie skupionych głównie na Górnym Śląsku, ale potem podjętych także, choć z wyraźnie mniejszą intensywnością, w innych częściach (subregionach) województwa.

Przypomnijmy, że od 1990 roku, od tzw. ustaw samorządowych, a później od pierwszej kadencji nowo wybranych samorządów to właśnie samorządy (najpierw gminne, w warunkach regionu zwykle miejskie, potem dopiero samorząd wojewódzki) stały się głównymi organizatorami życia społecznego. W omawianym przez nas regionie te młode, bez doświadczenia, samorządy musiały zmierzyć się z zadaniami, którym trudno było sprostać. Budowanie polityki publicznej jest bowiem zadaniem władzy publicznej, ale władza ta w tamtej sytuacji zdana była często tylko na współuczestniczenie w debacie publicznej, której aktorzy pojawiali się bardzo licznie i byli zorganizowani w zróżnicowany sposób. Trudno więc zakładać, że zawsze byli partnerami tej władzy publicznej.

Ponieważ przedmiotem naszej refleksji jest właśnie polityka publiczna, zwłaszcza tzw. specyficzna polityka terytorialna, niezwykle ważne wydaje się wskazanie na pewne elementy debaty publicznej, wpływała ona bowiem na zdolność władzy do definiowania problemów społecznych i konstruowania takiej polityki.

W debacie tej można wyróżnić, z grubsza biorąc, kilka faz. Z całą pewnością w początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku swoisty ruch społeczny, wewnętrznie zróżnicowany, ale w zasadzie zgodny co do istoty podejmowanego problemu, odwołujący się do tożsamości śląskiej powstał na terenach Górnego Śląska. Miał on doprowadzić później do ciekawej strukturyzacji sposobu wyrażania tych rewindykacji tożsamościowych, łącznie z wprowadzeniem do debaty publicznej problemu narodowości śląskiej (L. Nijakowski, 2004). Od dość spontanicznie czasem wyrażanych rewindykacji tożsamościowych ruch ten ewoluował do wewnętrznej organizacji, uczestniczącej w debacie publicznej jako ważny podmiot kształtujący wizję rozwoju społecznego na terenach gmin, gdzie ludność

podkreślająca swą kulturową tożsamość śląską miała znaczny udział, ale także na poziomie województwa (wówczas jeszcze tzw. małego województwa katowickiego), czego dowodem mogą być duże społeczne, ale i polityczne wpływy Związku Górnośląskiego. W okresie tym debata publiczna w regionie powoli rozszerzana była na obszary poza czystymi rewindykacjami tożsamościowymi, wystąpiły bowiem poważne problemy gospodarcze (K. Wódz, J. Wódz, 2006).

Istotnym elementem tej fazy debaty publicznej, jeszcze sprzed reformy samorządowej wprowadzającej dzisiejsze duże województwo śląskie, było pojawienie się innych, nie tylko górnośląskich rewindykacji tożsamościowych. Mamy tu na myśli rodzenie się refleksji nad specyfiką tożsamości zagłębiowskiej (por. M. Barański, 2001), ale także kierowane w szerszym zakresie apele o zachowanie odrębności tzw. Podbeskidzia. Wiązało się to z działaniem ruchu na rzecz utrzymania osobnego województwa bielsko-bialskiego. Nie wolno przy tym zapominać o mniej nagłaśnianym, ale istotnym społecznie i utrwalonym w świadomości miejscowej zjawisku odrębności ziemi cieszyńskiej.

Takie debaty trochę straciły na aktualności w momencie, gdy powstało dzisiejsze, duże województwo śląskie. Ale nie znaczy to, że ich potencjał nadal się nie rozwija. Po stronie górnośląskiej istotnymi etapami dalszego rozwoju ruchu rewindykacyjnego były najpierw procedury niedoszłej do skutku rejestracji Stowarzyszenia Ludności Narodowości Śląskiej i związane z tym debaty, a później rozwój i wejście w sferę polityki regionalnej (rezultaty wyborów do Sejmiku Wojewódzkiego w 2010 roku) Ruchu Autonomii Śląska.

Wspominane procesy trwają, nawet jeśli można już dokonać analizy ich skutków, to trudno orzekać, jak będą się dalej rozwijać. Nie o tym jednak chcemy tu mówić, chcemy jedynie zwrócić uwagę, że procesy te od dwu dziesięcioleci w istotny sposób kształtują debatę publiczną, czasem czyniąc ją konfliktową, czasem przenosząc ją na forum ogólnopolskie, w wyniku czego kształtują pewien wizerunek regionu w odbiorze reszty kraju. Natomiast problemy społeczne wywoływane restrukturyzacją, jeśli w jej początkach wywoływały szersze zainteresowanie i debaty, to później zeszyły jak gdyby na plan dalszy. Doszło do tego, że logika restrukturyzacji branżowej przeniosła się na obraz kształtowania problemów społecznych, bez umiejscawiania tych problemów w konkretnym społecznym. Przypomina się o skutkach restrukturyzacji, gdy delegacja górniczych związków zawodowych wywołała gwałtowną demonstrację w Warszawie, ale taki przekaz związany jest właśnie z logiką branżową, a nie terytorialną. Ten element debaty, choć istotny w całym zestawie debaty nad skutkami restrukturyzacji, nie odnosi się jednak do realnych problemów społecznych umiejscowionych w konkretnych miastach, dzielnicach, ogólnie w gminach. To samorządy gminne stały się głównym aktorem specyficznej polityki terytorialnej, bo to w realnej rzeczywistości gminy (najczęściej gminy miejskie) powstawały — jako skutek restrukturyzacji — specyficzne problemy społeczne, tu odczuwana była ich dolegliwość i to tutaj trzeba było budować zręby konkretnych programów działań publicznych.

Strukturyzacja władzy lokalnej, rozwój kapitału społecznego, tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego

Samorządność lokalna w momencie, gdy przyszło jej stać się jednym z głównych aktorów animowania pomysłów, a potem często i realizacji specyficznej polityki terytorialnej, była jeszcze samorządnością słabo rozwiniętą. Często ludzie szczerze zaangażowani w realizację jakiejś idei działania społecznego nie znali technicznych aspektów działania takiej specyficznej polityki. Nie mówiąc już o aspekcie finansowych komplikacji, ale o tym wspomnimy pokrótce nieco dalej, gdyż na samym początku procesów restrukturyzacji możliwości finansowania takiej polityki były nieco inne, później ten aspekt działań uległ zmianie. Niewątpliwie przełomem był proces wchodzenia Polski do struktur Unii Europejskiej (najpierw tzw. fundusze przedakcesyjne, później już wykorzystanie elementów polityki unijnej).

Ale i sama strukturyzacja władzy samorządowej była wyraźnie inna od tej, którą znamy po dwu dekadach jej działania. Wiele wskazuje na to, że do rzadkości należały samorządy lokalne, które już w pierwszej kadencji, w początku lat dziewięćdziesiątych potrafiły myśleć w kategoriach domagania się tworzenia specyficznej polityki terytorialnej związanej z występującymi na ich terenie problemami społecznymi. Takie przykłady można znaleźć (przykładem takiego myślenia, zresztą kontynuowanego do dziś, był Rybnik) i zwykle związane były jakąś ścisłą współpracą międzynarodową z miastami na Zachodzie Europy, gdzie samorządy znały i stosowały takie narzędzie prowadzenia polityki rozwoju. Ale i w takim wypadku na to, by taka właśnie aktywność przerodziła się w konkretny projekt specyficznej polityki publicznej, trzeba było wsparcia miejscowych elit skupionych wokół takiego konkretnego projektu. Ten rodzaj rozwoju lokalnej polityki publicznej, wspartej na działalności elit lokalnych, jest zresztą znany także z innych krajów Europy Zachodniej (por. A.-P. Frogner, 1993). Jak już wspomniano, w Polsce samorządy lokalne, które potrafiły korzystać z takiej polityki publicznej już w pierwszej ich kadencji, należały jednak do rzadkości. Stosunkowo szybko sytuacja zaczęła się zmieniać, gdyż od początku restrukturyzacji gospodarki występowały specyficzne problemy lokalne, a poza tym bardzo ważną rolę odgrywała różnorodna pomoc kształceniowa dla naszych samorządów lokalnych, płynąca zarówno z zachodu Europy, jak i z USA. Kolejnym etapem stała się dostępność funduszy przedakcesyjnych, pełniąca funkcję nie tylko pomocową, ale przede wszystkim kształceniową. Jednak i wówczas ścierały się dwie logiki działania publicznego, pierwsza, zdecydowanie silniejsza i dysponująca łatwiej dostępnymi środkami finansowymi, była logiką branżową. Druga, słabsza, o trudniejszym dostępie do środków finansowych, była logiką opartą na współdziałaniu samorządów lokalnych i różnego rodzaju podmiotów publicznych bądź to skupionych na rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych, bądź też wspierających rozwój demokracji lokalnej. Ta ostatnia rodziła też nadzieję na roz-

budzenie inicjatyw obywatelskich i na dojście w praktyce do partnerstwa władzy publicznej i podmiotów o charakterze obywatelskim. Ten rodzaj działań spotykał się i z wsparciem mediów, i z wsparciem struktur stowarzyszeniowych, zwłaszcza tych, które łączyły różnego szczebla samorządy lokalne w województwie.

Oczywiste jest, że właśnie przez budowanie projektów takich specyficznych wariantów publicznej polityki lokalnej można było przyspieszać wzrost kapitału społecznego w poszczególnych miastach i umacniać budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Można odnieść wrażenie, że w okresie przedakcesyjnym obserwowaliśmy w różnych miastach regionu prowadzone z różną intensywnością działania zmierzające w tym właśnie kierunku.

Z całą pewnością okres po wstąpieniu Polski do Unii to okres nowej strukturyzacji działalności samorządowej w dziedzinie specyficznej polityki publicznej. Złożyły się na to dwa czynniki: po pierwsze, władze miejskie zaczęły faktycznie zdawać sobie sprawę z możliwości prowadzenia takiej polityki, po drugie, coraz powszechniejsza stawała się opinia, że skorzystanie z tych dużych środków wymaga specyficznej obsługi (pisanie samych projektów według wymaganych wzorów, konieczność zabezpieczenia finansowania własnego, specyficzne formy zarządu środkami, kontrola poszczególnych etapów działania itd.). Wymusiło to ustanowienie specyficznych zespołów, mających umiejętności menedżerskie. To fachowość działania tych zespołów decydowała najczęściej o powodzeniu konkretnego projektu. Nic więc dziwnego, że samorządy, które według założenia winny promować inicjatywy społeczne, coraz mocniej uzależniały się nie od tych inicjatyw, lecz od fachowości zespołów menedżerskich zajmujących się tzw. obsługą projektów unijnych.

Patrząc w ten sposób na procesy trwające już blisko dwie dekady, zauważamy, że umyka nam powoli sama restrukturyzacja. To jest oczywiście pozór, gdyż wiele problemów społecznych, których rozwiązanie wymagało czy wymaga nadal konstruowania projektów należących do specyficznej polityki publicznej, to zjawiska będące bezpośrednim czy pośrednim skutkiem restrukturyzacji (np. biednienie starych dzielnic robotniczych wymagających dziś rewitalizacji, zagospodarowanie obszarów poprzemysłowych, przejęcie całej sfery kultury czy rozrywki kiedyś finansowanych przez zakłady pracy — w regionie często przez kopalnie, jak rozwiązanie problemów zanieczyszczeń poprzemysłowych, nowe ukształtowanie sieci dróg w obszarach poprzemysłowych), jednak socjolog nie może nie zauważyć takiego oto zjawiska. W świadomości społecznej mieszkańców regionu coraz częściej występuje skojarzenie — konkretna inwestycja, konkretny projekt realizowany w mieście to wynik polityki unijnej. Wszędzie, gdzie realizowane są takie elementy polityki publicznej, mamy tablice informujące o związkach z polityką unijną. W związku z tym w świadomości społecznej pomału odrywa się obraz takich projektów od widzenia tych spraw w kategoriach realizacji restrukturyzacji całej gospodarki w regionie.

Kilka słów konkluzji

Zadając pytanie o to, czy powstałe w okresie restrukturyzacji gospodarki w regionie warianty tzw. specyficznej terytorialnej polityki publicznej miały i mają wpływ na wzbogacanie kapitału społecznego i budowanie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, chcieliśmy postawić hipotezę, że ten instrument polityki może się stać, właśnie w okresie trudnych zmian społecznych i gospodarczych, sposobem nie tylko na załatwienie konkretnej sprawy, rozwiązanie konkretnego problemu społecznego, ale także na nowoczesną demokratyzację w regionie. Z tego, co napisano wyżej, można wnioskować, że nie ma takiego prostego związku, przynajmniej trudno go stwierdzić, analizując to, co w okresie restrukturyzacji działo się w analizowanym regionie. To oczywiście nie znaczy, że konkretna polityka, ta specyficzna, zastosowana w konkretnych warunkach, nie miała sukcesów. Takie sukcesy można wskazać, ale zawsze są to oceny działań, które w jakimś stopniu służyły rozwiązaniu problemów społecznych, występujących w danej przestrzeni społecznej. Trudno natomiast mówić o wpływie konkretnych rezultatów na kapitał społeczny, na sposób sprawowania władzy, na budowanie modelu demokracji deliberatywnej, w której partnerstwo społeczne rozwijałoby się na poziomie polityki lokalnej czy regionalnej. W kwestii rozwiązywania problemów społecznych dominuje w regionie sposób myślenia ekspercko-gabinetowy, wyłączający partnerstwo społeczne. Debata publiczna, jeśli w ogóle się toczy na poziomie miast czy regionu, dotyczy zwykle wydarzeń czy zjawisk, które trudno łączyć ze stylem, w jaki władza buduje projekty specyficznej polityki publicznej. Bo tak naprawdę efekt związany z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego osiąga się nie przez sam fakt budowania takiej polityki, lecz przez pewną metodę jej budowania. Metoda taka może się opierać wyłącznie na procedurach eksperckich, a może zakładać identyfikację problemu społecznego opartą na uzyskiwaniu ocen społecznej dolegliwości danych zjawisk i pobudzania aktywności obywatelskiej. Drugi sposób zakłada uruchomienie powtarzającego się schematu konsultacji społecznych. Tego elementu było w regionie mało, stąd też realizacja specyficznej polityki oparta została w wielu wypadkach na systemie ekspercko-gabinetowym, a więc na modelu rozwiązywania problemów społecznych „dla ludzi”, a nie „wraz z ludźmi”. Można z tego wnosić, że taki wybór prowadzenia przez władze specyficznej polityki publicznej sankcjonuje stan stosunkowo niskiego poziomu kapitału społecznego w miastach regionu (ekstremalnym przykładem może być frekwencja wyborcza w drugiej turze wyborów samorządowych w Sosnowcu w 2010 roku — wyniosła ona niewiele ponad 20%, a zwycięzca, który dostał niewiele ponad 50%, został wybrany przez 12—13% uprawnionych do głosowania mieszkańców Sosnowca).

Warto jeszcze zatrzymać się nad jednym zagadnieniem. Otóż uważa się, że realizacja specyficznej polityki społecznej prowadzić może do rozwoju elit lokalnych czy regionalnych. Rzut oka na przebieg realizacji specyficznej polityki w regionie pozwala stwierdzić, że wypadki takie należą do rzadkości. Rozwijana w trakcie

restrukturyzacji regionu specyficzna terytorialna polityka społeczna przyczyniła się być może do rozwoju elit czysto technicystycznych, elit, które się wyspecjalizowały w projektowaniu i kierowaniu realizacją takiej specyficznej polityki, ale nie miało to większego wpływu na szerzej pojęty rozwój elit społecznych, które zyskiwałyby uznanie społeczne, a nie tylko uznanie władzy. Być może taka okazja została zaprzepaszczone ze względu na stosunkowo słabo funkcjonujący system komunikacji społecznej w regionie.

Jeśli więc można uznać, że specyficzna polityka społeczna odegrała niebanalną rolę w procesie restrukturyzacji gospodarki, to z pewnością nie odegrała takiej roli w restrukturyzacji społeczeństwa.

Literatura

- Barański M., red., 2001: *Zagłębie Dąbrowskie. W poszukiwaniu tożsamości regionalnej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Faliszek K., Łęcki K., Wódz K., 2001: *Górnicy. Zbiorowość górnicza u progu zmian*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Frognier A.-P., 1993: *Le rôle des élites politiques et de la population dans la transition vers le fédéralisme en Belgique*. In: J. Wódz, éd.: *Réorganiser l'espace public*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”, s. 127—138.
- Merton R.K., 1966: *Social Problems and Sociological Theory*. In: R.K. Merton, R.A. Nisbet, eds.: *Contemporary Social Problems*. New York, Chicago, Burlingame: Ed. Harcourt, Brace and World, Inc., s. 775—824.
- Merton R.K., Nisbet R.A., eds., 1966: *Contemporary Social Problems*. New York, Chicago, Burlingame: Ed. Harcourt, Brace and World Inc.
- Mosse Ph., Verdier E., 2002: *Quelques déclinaisons régionales pour l'action public? Analyse comparé de la formation des jeuns et de la politique hospitalière*. «Politiques et Management Public», Vol. 20, No 4, dec., s. 67—94.
- Nijakowski L., red., 2004: *Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?* Warszawa: „Scholar”.
- Palier B., 1998: *La référence au teritoire dans les nouvelles politiques sociales*. «Politiques et Management Public», Vol. 16, No 3, sept., s. 13—42.
- Wódz J., red., 1986: *Ład społeczny w starej dzielnicy mieszkaniowej. Zagadnienia organizacji i dezorganizacji społecznej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wódz J., 1990: *Problemy realizacji podmiotowości zbiorowości lokalnych w świetle empirycznych badań nad ładem społecznym i normami społecznymi*. Katowice: SIN.
- Wódz J., 2010a: *Województwo śląskie — przypadek szczególnie widziany z perspektywy zróżnicowań społecznych*. W: P. Żuk, red.: *Podziały klasowe i nierówności społeczne*. Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 181—197.
- Wódz J., 2010b: *Ład socjonormatywny. Kilka socjologicznych refleksji nad ewolucją pojęcia*. W: J. Baniak, red.: *W poszukiwaniu sensu. O religii, moralności i społeczeństwie*. Kraków: Nomos, s. 205—219.

Wódcz K., red., 1994: *Transformation of Old Industrial Region as a Sociological Problem*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.

Wódcz K., Wódcz J., 2006: *Dimensions of Silesian Identity*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.