

Ewa Migaczewska, Tomasz Masłyk

Partycypacja społeczna czynnikiem rozwoju powiatu? Analiza opinii urzędników wybranych samorządów powiatowych województwa świętokrzyskiego

Studia Humanistyczne AGH 11/4, 153-167

2012

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.

Ewa Migaczewska*, Tomasz Maslyk**

**PARTYCYPACJA SPOŁECZNA
CZYNNIKIEM ROZWOJU POWIATU?
ANALIZA OPINII URZĘDNIKÓW
WYBRANYCH SAMORZĄDÓW POWIATOWYCH
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**

Artykuł stanowi próbę podsumowania jednego z wątków eksplorowanych w ramach grantu badawczego zatytułowanego „Cywilizacyjny rozwój społeczności subnarodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce”. Głównym przedmiotem rozważań podejmowanych w niniejszym tekście jest kategoria podmiotowości obywatelskiej, opisywanej przez urzędników samorządowych dwóch powiatów województwa świętokrzyskiego: skarżyskiego i staszowskiego. Celem autorów jest pokazanie sposobu pojmowania przez przedstawicieli władz powiatowych istoty obywatelskiego uczestnictwa i jego znaczenia dla rozwoju regionu. Informacje pozyskane od samorządowców, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione, pozwoliły także odtworzyć dominujący wśród członków lokalnej społeczności wzór zachowań konstytuujących (nie)podmiotowość obywatelską. Wyznaczają ją postawy klientystyczne i roszczeniowe, zyskujące wyraźną przewagę nad postawami zaangażowania i partycypacji społecznej, wskutek czego ta ostatnia nie może być uznana za istotny czynnik stymulujący rozwój regionu.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, samorząd powiatowy, społeczność lokalna, rozwój regionalny

1. REFORMA ADMINISTRACYJNA A OBYWATELSKA PODMIOTOWOŚĆ

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku reformy administracyjnej w Polsce poprzedziły prace legislacyjne, które zaowocowały przyjęciem 24 lipca 1998 roku ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652). W miejsce dotychczasowych 49 województw utworzono 16 nowych, które z kolei podzielono na 208 powiatów ziemskich i 64 grodzkie. Istotne znaczenie dla funkcjonowania nowej struktury administracyjnej miały również cztery ustawy określające zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego. Były to: ustawa o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576), o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577), o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578) (z 5 czerwca 1998 roku)

* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; ewamig@agh.edu.pl

** AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; tomaslyk@wp.pl

oraz ustawa z 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 668) (tzw. ustawa kompetencyjna). Dla kształtu ustawy o samorządzie powiatowym istotne były ustalenia przyjęte w dniu 6 stycznia 1998 roku na posiedzeniu Komitetu Społecznego Rady Ministrów. Zdecydowano wówczas, iż konsekwencją wprowadzenia struktury powiatowej będzie „przekazanie społecznościom lokalnym kontroli nad wszystkimi zadaniami publicznymi o charakterze lokalnym, które dotąd pozostawały w gestii administracji rządowej”. Podkreślono również, że „utworzenie powiatów pozwoli określić podstawy własnościowe sektora usług publicznych, umożliwi zdynamizowanie rozwoju gospodarczego, usprawni działalność i zwiększy możliwość kontroli spraw państwa” (Komunikat po posiedzeniu KSRM).

Publiczne zadania powiatu o charakterze ponadgminnym (w liczbie 23) precyzował sam tekst ustawy o samorządzie powiatowym. Przyjęto, że powiat będzie odpowiedzialny między innymi za pomoc społeczną, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizację lokalnego rynku pracy (Dz.U. Nr 91, poz. 578). Wzmocnienie samorządności i wzmocnienie skuteczności działań w terenie, dzięki przekazaniu odpowiednich kompetencji samorządowi terytorialnemu, stanowiły istotne cele zaprojektowanych w reformie zmian. Niemniej ważnym było założenie, że dzięki reformie administracyjnej nastąpi „zbliżenie władzy do obywatela”, a przez to wzmocnienie rzeczywistego wpływu obywateli na rozwój regionu (zarówno bezpośredni, jak i wywierany pośrednio dzięki reprezentantom władzy). Właśnie owa kategoria podmiotowości i sprawczości obywateli stanowić będzie główny przedmiot rozważań podejmowanych w niniejszym tekście.

W ujęciach definicyjnych wskazuje się, że aktywność obywatelska:

(...) polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków. Szczególnie istotny w powyższej definicji jest (...) aspekt świadomości wspólnego działania (Gliński i Palska 1996: 365).

Współpraca na rzecz dobra wspólnego wymaga wykształcenia się wśród członków danej społeczności trojakiemu rodzajowi postaw, które są warunkiem koniecznym do zainicjowania działań o znamionach obywatelskich. Pierwszą z nich jest postawa tolerancji („respektowanie uczuć innych”), która nie tylko umożliwi wchodzenie w relacje z innymi obywatelami, ale również nie dopuszcza do tworzenia się zamkniętych wspólnot opartych na „serdecznych stosunkach” cechowanych szowinizmem i ksenofobią. Postawa druga odznacza się odwagą rozumianą jako zdolność, umiejętność i wola obrony własnych interesów i dochodzenia do nich poprzez konsensus, a nie rywalizację. Trzecia postawa charakteryzuje się umiejętnością kooperacji i prowadzenia negocjacji z reprezentantami sfery politycznej (państwem i jego instytucjami) – jest zatem postawą aktywnego, odpowiedzialnego, ale również krytycznego obywatela (Bokajło 2001: 65). W tym rozumieniu obywatelskość jest:

(...) pewną szczególną postawą jednostek wobec całej zbiorowości, jak i poszczególnych jej członków, a także przeświadczeniem o ważności pewnych wartości czy inaczej „cnót obywatelskich” (np. takich jak braterstwo, solidarność, akceptacja równości praw, zaufanie, respektowanie dobra wspólnego, kooperacja, przestrzeganie wspólnie ustalonych reguł, podmiotowe traktowanie współobywateli). Kulturowanie cnót obywatelskich z luźnej zbiorowości ludzi tworzy wspólnotę.

Poczucie obywatelskości jest z kolei warunkiem koniecznym pojawienia się zachowań obywatelskich, które w praktyce decydują o tym, jaki jest faktyczny poziom kultury cywilnej określonej wspólnoty (Wnuk-Lipiński 2005: 105).

Zachowania te mogą przejawiać się w czterech formach aktywności: werbalnej, potencjalnej, enklawowej i empirycznej (sondażowej). Aktywność werbalna to wypowiedzianie się na temat ważkich spraw społecznych w formie opinii, skarg, jak również poprzez doradztwo, komentowanie, ale przede wszystkim formułowanie różnych recept i porad. Obecna jest w niej „gotowość obywatelska”: chęć rozumienia zjawisk społecznych oraz określenie swego w nich miejsca (Gliński i Palska 1996: 368). Świadomość problemów społecznych, które mogą zostać rozwiązane w wyniku działań wspólnotowych, warunkuje formowanie się aktywności potencjalnej – przejawiającej się akcentowaniem potrzeby powoływania instytucji wspierających interesy obywatelskie i gotowością partycypacji w nich. Aktywność enklawowa realizuje się:

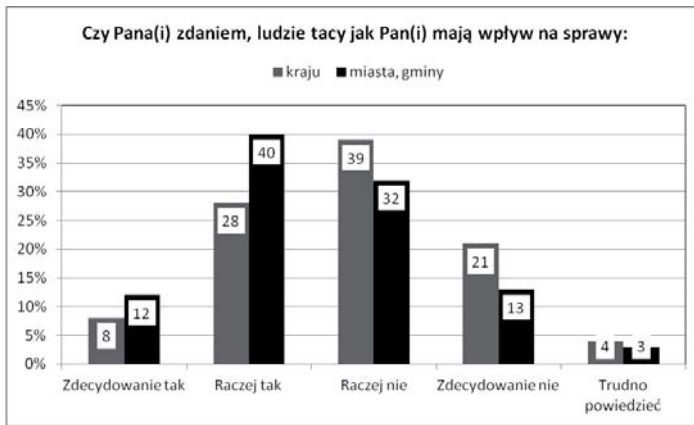
(...) przede wszystkim poprzez uczestnictwo społeczne w różnego rodzaju ruchach, inicjatywach i organizacjach społecznych o charakterze obywatelskim. Chodzi tutaj przede wszystkim o „organizacje pozarządowe” zapelniające tak zwany „trzeci sektor” (Gliński i Palska 1996: 371–372).

Czwartym wymiarem obywatelskiej aktywności jest aktywność empiryczna (sondażowa), której wskaźnikiem jest deklarowany udział w inicjatywach obywatelskich, znajdujący odzwierciedlenie w reprezentatywnych sondażach opinii publicznej.

Jeśli przyjąć, że aktywność sondażowa jest miarą rzeczywistego poziomu zaangażowania obywatelskiego, to w przypadku Polski skala tego uczestnictwa jest relatywnie niewielka¹. W raporcie CBOS z roku 2006 wskazywano, że w latach 1996–2006 nie zmieniał się odsetek Polaków poświęcających swój czas na pracę w organizacjach obywatelskich – działał w nich co czwarty dorosły Polak (Raport CBOS 2006: 17–18). Pewnym optymizmem mogą napawać kolejne raporty z badań, które wskazują na zwiększający się udział aktywnie zorientowanych obywateli: do 28% w roku 2010 (raport CBOS 2010a: 4) i do 32% w roku 2012 (raport CBOS 2012: 4) zarówno pod względem zasięgu (odsetka osób aktywnych obywatelsko), jak i zakresu (liczby dziedzin, w których ta aktywność jest podejmowana).

Wraz z rosnącym poziomem uczestnictwa obywatelskiego zwiększa się również wśród Polaków poczucie podmiotowości, chociaż trudno przesądzać, czy są to czynniki wzajemnie się warunkujące. Należy jednak zaznaczyć, że dziesięć lat po wprowadzeniu reformy administracyjnej mieszkańców naszego kraju charakteryzuje silniejsze poczucie wpływu na sprawy regionu (tutaj gminy i miasta) niż na sprawy kraju (rys. 1).

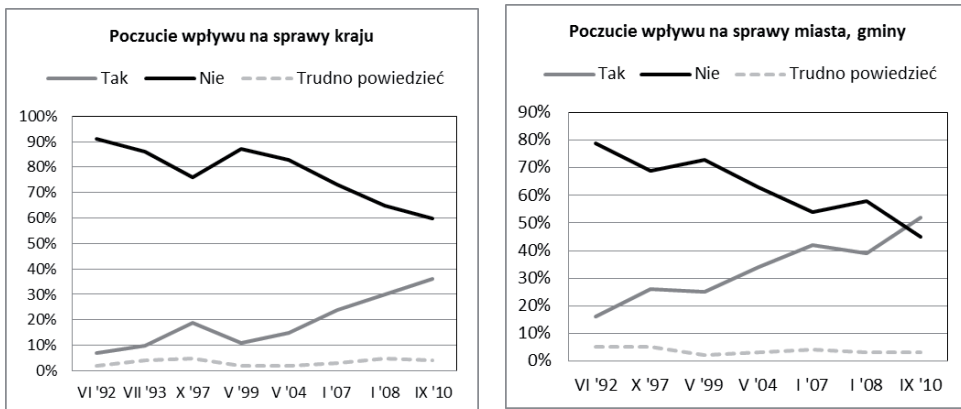
¹ Na względnie niski stopień zaangażowania obywatelskiego w Polsce, w porównaniu z innymi krajami europejskimi, wskazują dane pochodzące z badań zrealizowanych w ramach Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS 2010). W badaniach tych odsetek Polaków deklarujących uczestnictwo w organizacjach lub stowarzyszeniach, podejmujących działalność społeczną wyniósł 7,1%. W krajach skandynawskich, w których rejestruje się najwyższy poziom obywatelskiego uczestnictwa w Europie, wartość ta była równa: 38,8% w Finlandii, 29,1% w Norwegii i 28,3% w Szwecji. W innych ogólnopolskich badaniach sondażowych (Diagnoza Społeczna 2011) na członkostwo w organizacji, stowarzyszeniu, partii, komitecie, radzie, grupie religijnej, związku lub kole wskazało 14,6% respondentów, a do nieodpłatnej pracy na rzecz osób spoza rodziny lub organizacji społecznej przyznało się 18,8% badanych.



Rys. 1. Porównanie poczucia wpływu obywateli na sprawy kraju i regionu zamieszkania.

Źródło: CBOS 2010b

To przekonanie o własnej podmiotowości zmieniało się na przestrzeni ostatniej dekady, ale odzwierciedlało na ogół tendencję wzrostową, zarówno w przypadku „kraj”, jak i „miasta, gminy”. Warto podkreślić, że to właśnie w roku 1999, a więc po wprowadzeniu reformy administracyjnej, nastąpiła zmiana trendu, kiedy to stopniowo zaczęło wzmacniać się wśród obywateli poczucie wpływu na sprawy kraju i regionu (rys. 2). Od początku ubiegłej dekady przekonanie o możliwości wywierania wpływu na sprawy kraju wzrosło ponad czterokrotnie (z 7% w roku 1992 do 30% w roku 2008), natomiast poczucie wpływu na sprawy lokalne zwiększyło się z 16% do 39%) (raport CBOS 2008: 1–4).



Rys. 2. Zmiany poczucia wpływu obywateli na sprawy kraju oraz regionu na przestrzeni ostatniej dekady.

Źródło: CBOS 2010b

Zmiany postaw i nastrojów społecznych, zachodzące w czasie transformacji ustrojowej, miały różne źródła, które wnikliwie analizowano i szeroko dyskutowano (Marody 1991; Jakóbiak 1994; Szacki 1997; Wojciszke i Jarymowicz 1999; Wnuk-Lipiński i Ziółkowski 2001; Grabowska i Szawiel 2003). Nie sposób ich wszystkich wymienić, a tym bardziej opisać ich charakteru, niemniej jednak, odwołując się do syntetycznego ujęcia Piotra Sztompki, można wskazać, że radzenie sobie ze zmianami społecznymi okresu transformacji wymagało pokonania trojakiego rodzaju barier. „Wyzwania transformacji” tworzyły układ czynników związanych ze zmianą systemową – stary i w pewien sposób oswojony porządek społeczny ustępował nowemu, z właściwymi mu i jakościowo nowymi instytucjami wypełniającymi sferę polityczną, ekonomiczną czy społeczną – dla wielu niezrozumiałą i nieakceptowaną. „Ciężar historii” wytwarzał bariery świadomościowe – postawy charakteryzujące się brakiem zaufania, nikłym poczuciem sprawstwa, a co za tym idzie, biernością i postawą klientystyczną (roszczeniową).

Z kolei „syndrom porewolucyjny” pojawiał się wraz z ustaniem początkowej euforii wywołanej zmianą, kiedy mobilizację, aktywność i nadzieję zastępowało rozczarowanie i apatia (Sztompka 1992: 119). Chociaż zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy wymaga różnych form kapitału: finansowego (niezbędnego dla kształtowania się nowych form gospodarowania), społecznego (warunkującego współdziałanie wspólnot i lokalnych społeczności) czy symbolicznego (koniecznego dla zrozumienia i akceptacji zachodzących procesów), to jednak, jak podkreśla Robert Putnam, to kapitał społeczny odgrywa w tej triadzie decydującą rolę. Konstytuujące go elementy składowe takie jak zaufanie indywidualne i instytucjonalne, obywatelska aktywność, podzielane normy i wartości, tworzą fundament „zdrowego społeczeństwa”, które dzięki tym własnościom zyskuje szanse dochodzenia do dobrobytu (zob. Putnam 1995). Próżno doszukiwać się go w „socjologicznej próżni”, którym to określeniem Stefan Nowak opisywał spuściznę PRL-u, charakteryzującą się brakiem instytucji pośredniczących pomiędzy państwem i obywatelem (Nowak 1979 za Szawiel 2003: 155).

Bez możliwości społecznego i obywatelskiego współdziałania wzmocnieniu ulegały „postawy klientyzmu”, właściwe dla osób i grup o niepewnym statusie społecznym i uzależnionych od państwa, które wyrażały się selektywną akceptacją zmian przy jednoczesnej, wybiórczej akceptacji elementów starego porządku (Adamski i Rychard 1998: 369–370). Tym samym zachodzące procesy społeczne tworzyły błędne koło, w którym nastawienie klientystyczne dominowało nad postawami obywatelskiego zaangażowania i sprzyjało przyjmowaniu postawy biernego lub kontestującego obserwatora „mogącego co najwyżej zachowywać się reaktywnie, czyli reagować na decyzje, na których kształt nie ma się wpływu” (Skarżyńska 1999: 41–42). W tym względzie symptomatyczne są opinie wyrażane przez Polaków trzydzieści lat po zmianie ustrojowej, wśród których wielu jest zdania, że ani oni sami, ani ich rodziny nic nie zyskały w procesie transformacji (49%), a jedna szósta zalicza się do tych, którzy na przemianach stracili (16%). Towarzyszy temu przeświadczenie, że Polacy nie wykorzystali szans, jakie dał im upadek komunizmu – tego zdania jest co trzeci z nich (32%) (komunikat CBOS 2010c).

2. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W POWIECIE – FAKTY I WYOBRAŻENIA SAMORZĄDOWCÓW

Zarysowane wyżej uniwersalne tendencje dotyczące poczucia podmiotowości obywateli w skali kraju skonfrontowane zostały z rzeczywistością konkretnych powiatów województwa świętokrzyskiego. Źródłem analiz były opinie liderów samorządów powiatowych w Staszowie oraz Skarżysku-Kamiennej². W opinii urzędników samorządowych reprezentujących badane powiaty ten nieobywatelski wzór zachowań wciąż odtwarza się w postawach i strategiach życiowych członków wspólnoty, którą reprezentują. Z wyrażanych przez nich opinii wylania się portret mieszkańców, zdecydowanie bliższy kategorii klienta niż obywatela, choć sami respondenci nie odmawiają mieszkańcom swoich powiatów podmiotowości obywatelskiej. Dostrzegają ją na ogół w podobnych obszarach lokalnej przestrzeni publicznej, choć istnieją również i takie formy aktywności obywatelskiej, w których ocenie reprezentanci powiatów staszowskiego i skarżyskiego wyraźnie się różnią.

2.1. POWIATY SKARŻYSKI I STASZOWSKI – PODOBIENSTWA

Samorządowi urzędnicy obu powiatów, pytani o przejawy i formy społecznej partycypacji mieszkańców, zgodnie wskazują przede wszystkim na czynną realizację prawa wyborczego. Dodają jednak, że aktywność obywatelska mieszkańców nie kończy się na podjęciu decyzji i udzieleniu poparcia konkretnemu kandydatowi, ale przejawia się także w przyjęciu przez członków lokalnej społeczności postawy bierno-roszczeniowej wobec wybranych reprezentantów. W opiniach urzędników zarówno powiatu skarżyskiego, jak i staszowskiego dominuje

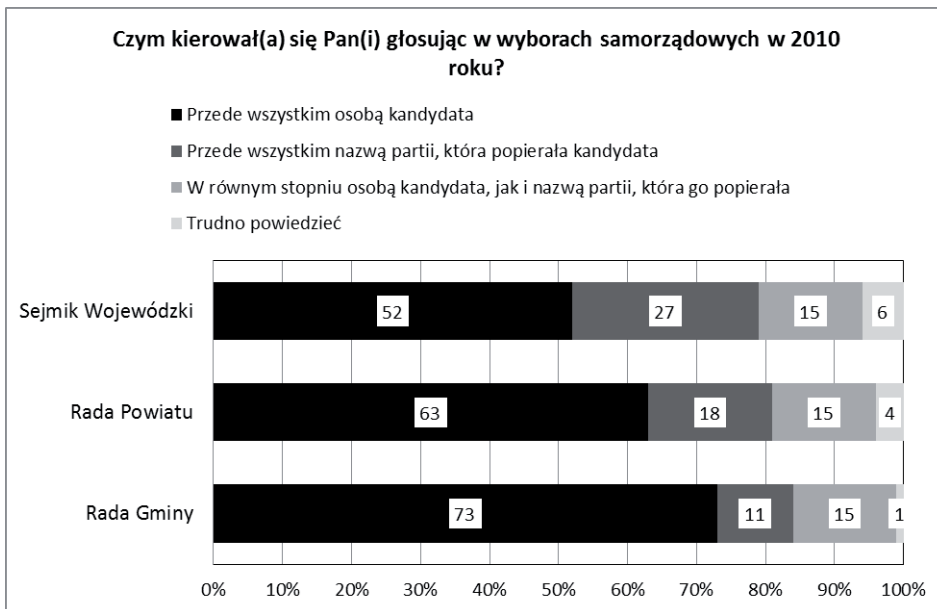
² Materiał empiryczny do niniejszego opracowania pozyskany został w toku badań prowadzonych w ramach grantu badawczego zatytułowanego „Cywilizacyjny rozwój społeczności subnarodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce” (finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki) pod kierownictwem dr hab. Barbary Gąciarz, prof. AGH. Wyniki prezentowane w niniejszym artykule pochodzą z części projektu zrealizowanej na przełomie maja i czerwca 2011 roku w dwóch powiatach województwa świętokrzyskiego (takie same badania wykonano również w województwie małopolskim i łódzkim). Badania przeprowadzone zostały za pomocą wywiadu pogłębionego wśród pracowników urzędów powiatowych w Staszowie oraz w Skarżysku-Kamiennej. W pierwszym z nich w wywiadach uczestniczyło sześciu respondentów: starosta i wicestarosta powiatu staszowskiego, przewodniczący rady powiatu staszowskiego, naczelnik Wydziału Promocji i Współpracy z Zagranicą w Starostwie Powiatowym w Staszowie, naczelnik Wydziału Organizacji i Nadzoru w Starostwie Powiatowym w Staszowie, a także dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Staszowie. Dodatkowy wywiad, służący zespołowi badawczemu jako uzupełniające źródło informacji, zrealizowany został z osobą piastującą funkcję prezesa zarządu fundacji FARMA – jednej z najbardziej prężnych organizacji pozarządowych, działających na terenie powiatu staszowskiego.

W skarżyskim starostwie powiatowym wywiady przeprowadzono z sześcioma respondentami: starostą i sekretarzem powiatu skarżyskiego, przewodniczącym Rady Powiatu Skarżyskiego, inspektorem ds. promocji, podinspektorem ds. kontaktów z mediami, a także nieetatowym członkiem zarządu powiatu (równocześnie aktywnie zaangażowanym w działalność jednej z organizacji pozarządowych istniejących w powiecie – Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju „Mostek”).

Każdy z wywiadów wykonany został osobiście przez autorów niniejszego artykułu według tych samych dyspozycji. Czas trwania jednego wywiadu wynosił 2–3 godziny. Wszystkie wypowiedzi uzyskane podczas zrealizowanych wywiadów zostały poddane transkrypcji.

pogląd, iż aktywność mieszkańców wyraża się głównie poprzez formułowanie pod adresem wybranych władz żądań dotyczących realizacji konkretnych zadań bądź wdrożenia rozwiązań określonych problemów. Zdaniem respondentów takie nastawienie w wielu wypadkach przynosi spodziewane przez lokalną społeczność efekty. Jak twierdzą, zrealizowane w ich powiatach działania, takie jak: modernizacja sieci dróg, wyższy standard i szerszy dostęp do opieki zdrowotnej, wyposażenie szkół, odnowienie budynków użyteczności publicznej z ich termodynamizacją, budowa ośrodków sportowo-rekreacyjnych czy wiejskich strażnic – stanowiły odpowiedź na głośno artykułowane potrzeby mieszkańców zgłaszane radnym. Samorządowi liderzy zwracają uwagę, że apetyt mieszkańców rośnie z roku na rok w miarę realizacji przez gminy i powiat kolejnych przedsięwzięć, ich postawa wobec władz staje się coraz bardziej roszczeniowa, a oczekiwania coraz większe. Te tendencje znajdują potwierdzenie w wypowiedziach respondentów: „Ludzie są tacy, że jak się zrobi drogę, to chcą chodnik, jak się zrobi chodnik, to chcą ścieżkę rowerową itd.” (starosta Staszowa); „Ociepimy budynki jednego z osiedli, natychmiast wpływają skargi od mieszkańców sąsiedniego, którzy czują się pokrzywdzeni” (sekretarz powiatu skarżyskiego). Sporadyczna i absolutnie epizodyczna obecność mieszkańców na sesjach rady powiatu, jeśli w ogóle ma miejsce, wiąże się właśnie z doraźnymi problemami, których rozwiązania się domagają albo z żądaniem zmiany rozwiązań już poczynionych: „Jeśli mieszkańcy przychodzą na sesję rady powiatu, to wtedy, kiedy jakieś wprowadzone rozwiązania były nie po ich myśli” (przewodniczący Rady Powiatu w Staszowie), „Udział mieszkańców w posiedzeniach rady powiatu to sytuacja rzadka, wyjątkowa” (starosta powiatu skarżyskiego).

Przedstawiciele obu powiatów zgodnie podkreślają nastawienie mieszkańców na „zapośredniczoną, przedstawicielską pseudosamorządowość”. Jest ona szczególnie widoczna w wyborczych decyzjach – ewidentna jest bowiem tendencja, by w wyborach samorządowych, zwłaszcza na poziomie rady gminy i rady powiatu, głosować nie na kandydata określonego ugrupowania politycznego, ale na konkretnego człowieka, którego będzie można później rozliczać i od którego będzie można oczekiwać takich lub innych działań. Skłonność do kierowania się w wyborach samorządowych osobą kandydata, a nie jego przynależnością partyjną jest widoczna nie tylko w analizowanych powiatach, ale w całym kraju (por. rys. 3). Wyraźnie zróżnicowany, niemożliwy do utworzenia na poziomie władz centralnych czy nawet wojewódzkich, skład koalicji samorządowych w starostwach powiatowych (np. w Staszowie: PSL, Lista Wyborcza PiS, Regionalne Forum Wyborcze, PO, a w Skarżysku Kamiennej: PiS, PO i SLD) doskonale ilustruje tę tendencję. Warto dodać, że poddani badaniom samorządowi decydenci deklarują, że mimo zróżnicowanych afiliacji partyjnych, na co dzień współpraca między nimi układa się bezproblemowo. Cechuje ją partnerskie traktowanie wszystkich liderów samorządowych, bez względu na ich przynależność partyjną lub jej brak oraz koncyliacyjny sposób rozwiązywania ewentualnych, jak podkreślają, sporadycznie występujących sporów. Wszelkie decyzje podejmowane są w drodze konsensusu, przy wykorzystaniu wiedzy samorządowców w jak najlepszy sposób oraz zasobów, jakie posiada lub zdobywa powiat, zawsze w celu znalezienia możliwie najkorzystniejszych dla lokalnej społeczności rozwiązań. Ten koncyliacyjny charakter relacji panujących w starostwach był wielokrotnie podkreślany przez liderów obu samorządów powiatowych.



Rys. 3. Stopień personalizacji wyborów podczas głosowania na przedstawicieli organów administracji samorządowej.

Źródło: CBOS 2010d

Wracając do wątku społecznej partycypacji, należy stwierdzić, że urzędnicy obu powiatów dostrzegają ją w sferze doraźnego wolontariatu, u którego podstaw leży najczęściej, w ich przekonaniu, zwykła ludzka solidarność i współczucie: „Jeśli komuś dzieje się źle, np. trzeba pomóc choremu koledze, to natychmiast ludzie się organizują, żeby np. zebrać pieniądze na leczenie” (starosta powiatu skarżyskiego). Potrzebę niesienia pomocy widać wyraźnie wśród mieszkańców powiatu także przy okazji szerszych ogólnopolskich akcji, takich jak choćby Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy: „Nie brakuje wówczas wolontariuszy chętnych do pracy” (przewodniczący Rady Powiatu w Staszowie). Rekrutują się oni przede wszystkim z młodzieży, ale także ze starszego, emerytowanego pokolenia i nazywani są przez niektórych respondentów „społecznikami na emeryturach” (naczelnik Wydziału Organizacji i Nadzoru Starostwa Powiatowego w Staszowie). Niestety tego rodzaju aktywność mieszkańców ma charakter jedynie okazjonalny i nie jest związana z ich działalnością w organizacjach pozarządowych funkcjonujących w powiatach. Ich uczestnictwo społeczne w różnego rodzaju ruchach, inicjatywach i organizacjach o charakterze obywatelskim urzędnicy obu powiatów oceniają jako niewielkie.

Mieszkańcy, bez względu na wiek, licznie i chętnie uczestniczą za to w lokalnych imprezach integracyjnych – dożynkach, festynach, piknikach, uroczystościach z okazji narodowych świąt czy dni otwartych, co zdaniem badanych samorządowców jest dowodem na

znaczące zaangażowanie obywatelskie i wysoki poziom lokalnego patriotyzmu. Szkoda, że tej rekreacyjno-piknikowej formie aktywności obywateli, bez wątpienia przyczyniającej się do wzmocnienia więzi społecznych i integracji społecznej, nie towarzyszy więcej inicjatyw obywatelskich, które mogłyby być wskaźnikiem rzeczywistego współzrządzenia reprezentantów i reprezentowanych.

Podsumowując, warto zauważyć, że aktywność obywatelska występująca w kilku wymiarach: podejmowania i realizowania decyzji wyborczych, a w ich następstwie w sferze artykułowania roszczeń i oczekiwań, uczestnictwa w okolicznościowych imprezach powiatowych i wreszcie doraźnego wolontariatu (w miejsce stałego i aktywnego członkostwa w NGO) charakteryzowana jest przez urzędników obu powiatów w ten sam sposób, wskazujący, że zachowania mieszkańców opisywać należy bardziej w kategoriach klientyzmu niż obywatelskości.

2.2. POWIATY SKARŻYSKI I STASZOWSKI – RÓŻNICE

Wyrazem społecznej partycypacji obywateli jest bez wątpienia ich działalność w organizacjach pozarządowych. Przedstawiciele obu powiatów oceniają ją jako niewielką, podkreślając, że nie jest ona częsta wśród mieszkańców, którzy nie są postrzegani jako obywatele aktywni, zainteresowani podejmowaniem inicjatyw obywatelskich w powiecie. Porównanie liczby organizacji pozarządowych, działających w obu powiatach pokazuje jednak, że jest ich zdecydowanie więcej na terenie powiatu skarżyskiego niż w powiecie staszowskim, mimo porównywalnej liczby mieszkańców³. W pierwszym z nich w 2011 roku działały 132 stowarzyszenia, trzy fundacje, dziewięć stowarzyszeń kultury fizycznej i 24 uczniowskie kluby sportowe, podczas gdy w drugim zaledwie 44 organizacje, stowarzyszenia, towarzystwa i fundacje, 12 stowarzyszeń kultury fizycznej, 16 uczniowskich klubów sportowych⁴. W powiatach zdecydowanie różna jest nie tylko liczba organizacji pozarządowych, ale także nastawienie, jakie wobec NGOs prezentują władze powiatowe. I tak respondenci w staszowskim starostwie powiatowym przyznają, że ich relacje z organizacjami pozarządowymi ograniczają się do okazjonalnego wsparcia finansowego przy okazji organizacji rozmaitych imprez. W żaden inny sposób, powiat nie ingeruje w działalność NGOs-ów, podkreślając, że i one nie są na co dzień zainteresowane utrzymywaniem bliskich stosunków z powiatem, z wyłączeniem sytuacji, w których potrzebują powiatowych dotacji: „Te organizacje, jak pszczoły do miodu, nie lecą do powiatu” (naczelnik Wydziału Promocji i Współpracy z Zagranicą Starostwa Powiatowego w Staszowie). W podobny sposób postrzega wzajemne relacje przedstawicielka NGO, z którą przeprowadzono jeden z wywiadów. Deklaruje, że władze powiatowe nie odmawiały nigdy pomocy finansowej niezbędnej do przeprowadzenia wybranych inicjatyw, zwłaszcza tych, które przyczyniały się do promocji powiatu w województwie, ale dodaje, że od władz powiatowych nie zawsze oczekuje się środków finansowych – zdarzają się sytuacje, w których

³ Powiat staszowski zajmuje blisko 2,5-krotnie większą powierzchnię od powiatu skarżyskiego, chociaż w obu żyje porównywalna liczba mieszkańców: 77,8 tys. w powiecie skarżyskim i 73,1 tys. w powiecie staszowskim (*Powiat staszowski 2011; Powiat skarżyski 2011*).

⁴ W obu powiatach działają także ochotnicze straże pożarne.

potrzebny jest zupełnie inny wymiar pomocy. Brakuje innych form wsparcia, np. w postaci wsparcia moralnego, wsparcia konkretnej inicjatywy autorytetem powiatu czy też w formie specjalistycznej pomocy w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych lub w postaci stworzenia forum wymiany doświadczeń między organizacjami i stowarzyszeniami. Podobny brak zaangażowania prezentują władze powiatu staszowskiego w odniesieniu do środowiska miejscowych przedsiębiorców. Powiat nie prowadzi z nimi żadnej regularnej formy współpracy. Jej namiastkę stanowi fakt zasiadania przedstawicieli przedsiębiorców w powiatowej radzie zatrudnienia (co zresztą wynika z ustawy), której rola, jak sami przyznają, jest znikoma. Relacje z organizacjami przedsiębiorców działającymi na terenie powiatu mają charakter kurtuazyjny, sprowadzając się do obecności na różnego rodzaju uroczystościach.

Zdecydowanie lepiej wygląda (a jeszcze lepiej zapowiada się w najbliższej przyszłości) sytuacja w powiecie skarżyskim. Z deklaracji sformułowanych przez jego władze wynika, że samorządowi liderzy dostrzegają konieczność współpracy zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i ze środowiskiem. Obecnie pomiędzy władzami powiatu a organizacjami wypracowywane są nowe standardy, których brakowało w minionych latach. Powiat nie dysponuje środkami pozwalającymi udzielić wsparcia tym organizacjom, ale realizuje inne ważne zadania – jest czynnikiem wiążącym je ze sobą. Z inicjatywy starosty organizowane są comiesięczne spotkania z organizacjami pozarządowymi, mające na celu pobudzenie ich aktywności i włączenie w proces decydowania o sprawach ważnych dla regionu. Dyskutuje się o tym, co jest istotne dla mieszkańców powiatu, wymienia się poglądy, doświadczenia, między innymi na temat tego, jak wykorzystać środki pozabudżetowe. Celem jest poprawa jakości życia mieszkańców. Tutaj powiat pełni rolę koordynatora wśród przedstawicieli różnych środowisk. Reprezentanci organizacji pozarządowych zapraszani są również na posiedzenia rady powiatu, chociaż z tej możliwości korzystają rzadko. Aby organizacje pozarządowe mogły współpracować z powiatem, muszą złożyć deklarację o współpracy do odpowiednich instytucji powiatowych. Jeśli to zrobią, są zapraszane na cykliczne spotkania. W starostwie zatrudniona jest osoba wyszukująca i pomagająca przygotować wnioski, których celem jest pozyskanie środków również dotyczących NGOs-ów. Reprezentantom tych organizacji pomocy udziela także osoba zajmująca się zamówieniami publicznymi oraz prawnik (jednym z problemów NGOs-ów była niezajomość prawa i wizjonerskie, a nie realistyczne podejście do problemów). Podczas spotkań dochodzi do zacieśniania współpracy realizowanej na trzech etapach:

- dobrych praktyk – polegających na wymianie doświadczeń,
- rozwiązywaniu problemów prawnych,
- inicjowaniu działań we wspólnych przedsięwzięciach.

Spotkania te i współpraca zaowocowały projektem uchwały dotyczącej powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego. Wspólne doświadczenia pomagają przezwyciężyć problemy organizacyjne – na ogół w organizacjach prężnie działają 2–3 osoby, tymczasem współpraca pozwala stworzyć szerszy zespół aktywistów, któremu łatwiej jest zrealizować określony cel. Jeśli chodzi o współpracę z przedsiębiorcami, ta jest dopiero inicjowana. Istnieje jednak plan comiesięcznych spotkań z przedsiębiorcami (na wzór spotkań z przedstawicielami NGOs-ów). Niemniej jednak i tutaj respondenci podkreślali fakt, że przedsiębiorcy – jeśli w ogóle – zainteresowani są bardziej współpracą z gminami niż z powiatem, bo właśnie

w nich mogą liczyć na konkretne decyzje dotyczące bezpośrednio ich działalności (podatki, miejsca pod inwestycje itp.), podczas gdy władze powiatowe takich kompetencji nie mają (przewodniczący Rady Powiatu Skarżyskiego). Działa jednak na terenie powiatu organizacja reprezentująca przedsiębiorców (Przedsiębiorcy Skarżyska), która podejmuje współpracę z powiatem – często jedynie sygnalizując problemy istotne dla działalności przedsiębiorców, wśród których najważniejszym są wysokie koszty pracy.

Na podstawie przytoczonych wypowiedzi przedstawicieli samorządów można skonstatować, iż między powiatem staszowskim a skarżyskim występują wyraźne różnice w relacjach między organizacjami pozarządowymi a władzami powiatowymi. Stosunki między nimi w przypadku powiatu staszowskiego można opisać w kategoriach wzajemnej obserwacji tych podmiotów, z których każdy oczekuje, że z inicjatywą współpracy i działania na rzecz lokalnej społeczności wyjdzie druga strona. Działające organizacje, nawet jeśli nie brakuje im pożytecznych (przy uwzględnieniu interesów wspólnoty gminnej czy powiatowej) pomysłów na własną aktywność, nie są zdolne do samodzielnego pozyskiwania wystarczających funduszy na swoją działalność, a brak autonomii ekonomicznej i uzależnienie od finansowania przez instytucje publiczne (wśród nich przede wszystkim władze powiatowe i gminne) podaje w wątpliwość ideę samorządności, która jest ich podstawą. Z kolei powiatowi liderzy, z którymi przeprowadzono wywiady, na ogół nie dostrzegają znaczenia (albo dostrzegają je w niewielkim stopniu), jakie dla zrównoważonego rozwoju ich regionu mógłby nieść potencjał tkwiący w kapitale społecznym zakumulowanym w lokalnych stowarzyszeniach i organizacjach. Tymczasem powiat skarżyski wyraźnie wychodzi naprzeciw organizacjom pozarządowym, z którymi współpraca układa się harmonijnie. Przedstawiciele starostwa wydają się dostrzegać i rozumieć, jak istotne znaczenie dla budowania społeczeństwa obywatelskiego w regionie i rozwoju tego ostatniego może mieć prężnie działający trzeci sektor (niestety owej świadomości społecznej brakuje większości mieszkańców, tak powiatu skarżyskiego, jak i staszowskiego, o czym była już mowa).

Być może diametralnie różny w dwóch analizowanych powiatach sposób postrzegania znaczenia działalności organizacji pozarządowych dla perspektyw rozwojowych tych jednostek administracyjnych wiązać należy z odmienną sytuacją społeczno-gospodarczą, z jaką mamy w nich do czynienia. Jest ona zdecydowanie korzystniejsza w powiecie staszowskim w niemal wszystkich wymiarach. Po pierwsze w wymiarze przyrostu naturalnego, który w powiecie staszowskim w 2010 roku był dodatni (wskaźnik równy 7), natomiast w powiecie skarżyskim był ujemny i wyniósł aż -166 . Po drugie powiat staszowski wypada lepiej, jeśli chodzi o saldo migracji wewnętrznych, które co prawda w obu powiatach jest ujemne, ale dla powiatu staszowskiego wyniosło $-2,1$ a dla skarżyskiego $-4,5$. W „rankingu migracyjnym” powiat staszowski zajmuje miejsce szóste, natomiast powiat skarżyski miejsce trzyaste (skala migracji w tym powiecie jest najwyższa wśród wszystkich powiatów województwa). Najbardziej istotna różnica na korzyść powiatu staszowskiego dotyczy rynku pracy. W powiecie skarżyskim bezrobocie sięga $14,7\%$ (i jest najwyższe w całym województwie), natomiast w staszowskim $8,2\%$ (mniejsze bezrobocie jest tylko w czterech innych powiatach województwa: buskim, pińczowskim, ostrowieckim i kazimierskim). W powiecie skarżyskim jest prawie dwukrotnie więcej osób długotrwale pozostających bez pracy ($29,4\%$) niż w powiecie staszowskim ($16,9\%$). Choć obydwa powiaty są regionami rolniczymi, to jednak w powiecie

skarżyskim jedynie 25,3% powierzchni stanowią użytki rolne, przy 62,3% w powiecie staszowskim. Lepiej wygląda także sytuacja powiatu staszowskiego w obszarze pozyskiwania środków na realizację projektów inwestycyjnych i społecznych. Wielkość środków uzyskanych z budżetu Unii Europejskiej (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) pozwoliła w rankingu wojewódzkim zająć powiatowi staszowskiemu drugie miejsce, a powiatowi skarżyskiemu miejsce szóste (*Powiat staszowski 2011; Powiat skarżyski 2011*).

Wydaje się, że zdecydowanie korzystniejsza sytuacja społeczno-ekonomiczna powiatu staszowskiego może pośrednio rzutować na mniejsze zaangażowanie władz tego powiatu na rzecz rozwijania współpracy z organizacjami pozarządowymi. Systematyczny wzrost dochodów powiatu staszowskiego od chwili jego powstania (od około 20 mln złotych w roku 1999 do blisko 80 mln złotych w 2010 roku) może napawać urzędników powiatowych optymizmem, jeśli chodzi o ocenę obecnego stanu i perspektyw rozwoju powiatu. Takie poczucie z kolei może sprawiać, że nie dostrzegają oni konieczności wspierania i mobilizowania do działania organizacji reprezentujących trzeci sektor, skoro dotąd powiat radził sobie dobrze, mimo nikłej ich aktywności. Tymczasem władze powiatu skarżyskiego, znajdującego się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wydają się podejmować wszelkie wysiłki na rzecz jej poprawy, starając się w tym celu wykorzystać wszystkie dostępne możliwości, wśród nich także potencjał tkwiący w organizacjach pozarządowych. Takie nastawienie znajduje wyraz w polityce prowadzonej przez władze powiatu staszowskiego, w której współpraca z NGO-ami i dopingowanie ich działań zajmuje się coraz ważniejsze miejsce.

3. KONKLUZJE

W świetle zaprezentowanych danych odpowiedź na postawione w tytule niniejszego artykułu pytanie wydaje się dość jednoznaczna: partycypacja społeczna nie stanowi czynnika rozwoju ani w powiecie staszowskim, ani skarżyskim. W opinii badanych urzędników mieszkańcy ich powiatów nie są obywatelami aktywnymi, zainteresowanymi podejmowaniem inicjatyw i działań obywatelskich. Jeśli nawet podejmują jakąś aktywność, to u jej podłoża leżą zazwyczaj roszczenia, których realizacją powinny zająć się w ich mniemaniu władze różnego szczebla. Jednocześnie odznaczają się małą świadomością własnych obowiązków, jak np. w kwestiach ekologii czy poszukiwania możliwości zatrudnienia. Według badanych wielu mieszkańców nie podejmuje żadnych prób znalezienia dla siebie miejsca na rynku pracy, w konfrontacji z wysokim poziomem bezrobocia wykazując się jedynie wycofaniem i pasywnością. Można domniemywać, że przyczyną takich postaw jest wciąż obecne przekonanie o onnipotencji państwa (reprezentowanego w skali regionu przez wybrane w demokratycznym głosowaniu władze gminne, powiatowe, a następnie wojewódzkie), które powinno zapewnić pracę i troszczyć się o swoich obywateli w różnych sferach ich aktywności⁵. O roszczeniowo-

⁵ Na marginesie warto zaznaczyć, że poza postawami bierno-roszczeniowymi, wśród mieszkańców powiatów w województwie świętokrzyskim są oczywiście obecne także osoby aktywne. Najwięcej jest w tej grupie ludzi młodych, którzy jednak coraz bardziej masowo opuszczają dotychczasowe miejsce zamieszkania, migrując w poszukiwaniu wykształcenia i pracy albo do dużych ośrodków miejskich (Kraków, Warszawa, Kielce, a nawet Wrocław czy Gdańsk) albo za granicę.

-biernym nastawieniu mieszkańców świadczy także fakt, iż właściwie nie uczestniczą oni w sesjach rady powiatu – są to znikome przypadki. Ich zainteresowanie dotyczy zazwyczaj jedynie konkretnych wydarzeń i imprez okolicznościowych, w których chętnie biorą udział i które są sposobnością do nawiązywania kontaktów nie tylko pomiędzy samymi mieszkańcami, ale również pomiędzy mieszkańcami i władzami powiatowymi czy gminnymi.

Jak pokazują wyniki zrealizowanych badań, niestety w kwestii aktywizowania mieszkańców do podejmowania różnego rodzaju inicjatyw reprezentanci powiatowych władz, z którymi przeprowadzono wywiady, nie mają wiele do powiedzenia. Urzędnikom brakuje pomysłów na zachęcenie lokalnej społeczności do działania. Ograniczają swoją rolę w tym zakresie do informowania obywateli o działaniach realizowanych na terenie powiatu. Mieszkańcy mogą czerpać informacje z na ogół prężnie działającej i na bieżąco aktualizowanej strony internetowej poszczególnych powiatów lub też dzięki kontaktom z radnymi oraz podczas nieformalnych rozmów z przedstawicielami władz gminnych i powiatowych przy okazji różnego rodzaju imprez organizowanych w powiatach.

Obok funkcji komunikacji społecznej⁶ oraz bardziej (w przypadku powiatu skarżyskiego) lub mniej (w przypadku powiatu staszowskiego) skutecznej współpracy z organizacjami pozarządowymi, wśród nich z organizacjami przedsiębiorców, trudno doszukać się innych form mobilizowania lokalnej społeczności do podejmowania działań na jej rzecz. Większość rozmówców wydaje się nie doceniać roli partycypacji społecznej mieszkańców, nie przyjmując na siebie zadania przezwycięzania dominujących wśród nich postaw klientyzmu, będących w dużej mierze spuścizną poprzedniego ustroju i związanych prawdopodobnie z niskim stopniem zaufania do instytucji władzy i ludzi ją sprawujących.

Wyraźnie widoczna jest asymetria w relacjach między władzą a mieszkańcami, która nie służy budowaniu obywatelskiej podmiotowości i nie pozostawia wątpliwości, że kategoria partycypacji społecznej pozostaje wciąż (przynajmniej w odniesieniu do rzeczywistości badanych powiatów) bardziej postulatem niż codzienną praktyką. W obecnej formie najbliższej jej do kategorii aktywności werbalnej, choć ograniczonej najczęściej do wyrażania skarg, opinii i oczekiwań, sporadycznie przyjmującej postać propozycji, sugestii i porad, jak rozwiązywać problemy lokalnej społeczności. Mieszkańcom brakuje gotowości obywatelskiej do podjęcia działań wspólnotowych nie tylko o charakterze doraźnym. Pozostałe, wymieniane w literaturze, formy aktywności: potencjalna, enklawowa i empiryczna wydają się na razie jedynie dyrektywą, odległą od faktycznego stanu rzeczy. Tymczasem pozytywne konsekwencje decentralizacji, również na szczeblu powiatowym, wiązano właśnie i przede wszystkim z przejściem odpowiedzialności mieszkańców za region, w którym żyją (zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym „mieszkańcy powiatu tworzą lokalną wspólnotę samorządową”). Miało to skutkować „wzrostem świadomości społecznej i kreatywności poprzez włączenie obywateli w działania samorządu”, a co za tym idzie „wytworzeniem w świadomości mieszkańców przekonania o poszerzeniu zakresu wolności”, „wzmocnieniem więzi społecznych i integracji społecznej mieszkańców”, a także ograniczeniem dysfunkcji biurokracji poprzez

⁶ Funkcja ta najczęściej, choć nie jedynie, realizowana jest w powiatach w formie biernej, zdecydowanie rzadziej w formie czynnej, takiej jak spotkania konsultacyjne, zebrania gminne i powiatowe, forum społeczności lokalnej, debaty publiczne, ankiety, fora internetowe.

„zmniejszenie stopnia hierarchicznego podporządkowania” i „wzrost kultury administracyjnej” (Wytrątek 2003: 11–12). Przejęcie odpowiedzialności przez mieszkańców za rozwój własnego regionu miało doprowadzić do powstania nie tylko efektywniejszych mechanizmów zarządzania powiatem, ale i kształtowania się postaw cechowanych świadomością obywatelską, która jest istotnym komponentem ogólnie rozumianej kultury politycznej. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, których wyniki zaprezentowano w niniejszym artykule, założony scenariusz w badanych powiatach nie został niestety zrealizowany.

BIBLIOGRAFIA

- Adamski, Władysław i Andrzej Rychard. 1998. *Zakończenie, czyli głównie o dynamice kontestacji i partycypacji społecznej w procesie zmiany ustrojowej*, w: Władysław Adamski i Andrzej Rychard (red.), *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, Warszawa: IFiS PAN.
- Bokajło, Wiesław. 2001. *Spółczesność obywatelska: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, w: Wiesław Bokajło i Kazimierz Dziubka (red.), *Spółczesność obywatelska*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- CBOS. Styczeń 2006. *Stan społeczeństwa obywatelskiego w latach 1998–2006. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Styczeń 2008. *Czy obywatele mają wpływ na sprawy publiczne? Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Luty 2010a. *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998–2010. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Luty 2010b. *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Luty 2010c. *Postawy wobec transformacji ustrojowej i oceny jej skutków. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Grudzień 2010d. *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS. Luty 2012. *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich. Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- European Social Survey Round 5 Data. 2010. Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.
- Gliński, Piotr i Hanna Palska. 1996. *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, w: Henryk Domański i Andrzej Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa: IFiS PAN.
- Grabowska, Mirosława i Tadeusz Szawiel (red.). 2003. *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jakóbiak, Witold (red.). 1994. *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, Warszawa: ISP PAN.
- Komunikat KSRM. 6.01.1998. Warszawa, dostęp online: http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937_3173.htm [24.09.2012].
- Kolarska-Bobińska, Lena i Radosław Markowski (red.). 1997. *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, Warszawa: ISP PAN.

- Marody, Mirosława (red.). 1991. *Co nam zostało z tych lat? Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Londyn: Aneks.
- Powiat staszowski. 2011. *Statystyczne vademecum samorządowca*, dostęp online: http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/powiat_staszowski.pdf [24.09.2012].
- Powiat skarżyski. 2011. *Statystyczne vademecum samorządowca*, dostęp online: http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/powiat_skarzyski.pdf [24.09.2012].
- Putnam, Robert D. 1995. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków – Warszawa: Wydawnictwo Znak, Fundacja im. S. Batorego.
- Rada Monitoringu Społecznego. 2011. *Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych*, dostęp online: www.diagnoza.com.
- Skarżyńska, Krystyna. 1999. *Aktywność i bierność polityczna*, w: Krystyna Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Poznań: Zysk i S-ka.
- Jerzy, Szacki (red.). 1997. *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Szawiel, Tadeusz. 2003. *Społeczeństwo obywatelskie*, w: Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel (red.), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka, Piotr. 1992. *Dylematy wielkiej transformacji a szanse socjotechniki*, Warszawa: „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 1, s. 115–127.
- Sztompka, Piotr. 1994. *Teorie zmian społecznych a doświadczenia polskiej transformacji*, „Studia Socjologiczne”, nr 1, s. 9–17.
- Wnuk-Lipiński, Edmund i Marek Ziółkowski (red.). 2001. *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, Warszawa: ISP PAN.
- Wnuk-Lipiński, Edmund. 2005. *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wojciszke, Bogdan i Maria Jarymowicz (red.). 1999. *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wytrąček, Wojciech. 2003. *Decentralizacja administracji publicznej*, dostęp online: <http://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf> [24.09.2012].

SOCIAL PARTICIPATION AS A FACTOR OF THE DEVELOPMENT OF THE LOCAL DISTRICT?
ANALYSIS OF THE OPINIONS OF THE LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS
IN SELECTED DISTRICTS OF ŚWIĘTOKRZYSKIE VOIVODESHIP

The article attempts to summarize one of the topics explored in the research grant entitled “Civilizational development of sub-national communities and local government processes and the institutionalization of social and economic participation in Poland”. The main subject of discussion undertaken in this article is the category of civic participation described by local government officials of two districts: skarżyski and staszowski in Świętokrzyskie voivodeship. Our aim is to present how the local government officials understand the essence of civic participation and its importance for the development of the region. Information received from local government officials, who were interviewed, also help to reconstruct pattern of behavior of (non)subjectivity of the citizens. This pattern is formed by client attitudes which dominated over attitudes of commitment and social participation. In result social participation can not be regarded as an important factor in stimulating the development of the region.

Key words: social participation, local government, local community, development of the region