

**Małgorzata Marks-Krzyszkowska**

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: malmarks@o2.pl

---

**UCZESTNICTWO MIESZKAŃCÓW WSI  
WE WSPÓŁZARZĄDZANIU GMINĄ –  
W OPINIACH WÓJTÓW**

---

**PARTICIPATION OF RURAL RESIDENTS  
IN LOCAL GOVERNANCE –  
LOCAL AUTHORITIES OPINIONS**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.477.14

JEL Classification: H7, Z1, D7, R5

**Streszczenie:** Artykuł osadzony jest w problematyce zarządzania publicznego w wiejskich społecznościach lokalnych. Współczesne podejścia do zarządzania w polityce publicznej ewoluują w kierunku większego pluralizmu sprawowania władzy, a także zwiększonego zakresu partycypacji i wywierania wpływu na sprawy publiczne przez obywateli. Tekst zawiera opinie wójtów na współuczestnictwo mieszkańców w procesie zarządzania gminą. Materiał empiryczny zgromadzony został w 2016 r. w wyniku jakościowych badań terenowych w 6 gminach wiejskich województwa łódzkiego. Wyniki dowodzą, iż wójtowie nie dostrzegają w obywatelach w pełni aktywnego partnera w zarządzaniu sprawami publicznymi, dopuszczają możliwość współdziałania mieszkańców w życiu publicznym gminy przede wszystkim w sprawach społeczno-kulturalnych. Rola mieszkańców sprowadza się głównie do zgłaszania potrzeb i wniosków oraz monitorowania efektów prowadzonych przez władze działań. Decydowanie o ważnych dla gminy sprawach nadal pozostaje wyłącznie domeną władz.

**Słowa kluczowe:** partycypacja publiczna, gminy wiejskie, współzarządzanie.

**Summary:** The article discusses the issues of public management in rural communities. Modern management approach in public policies evolves towards greater pluralism, governance, and also the increased scope of participation and influence on public affairs by residents. The text presents the opinions of heads of municipalities to the participation of residents in the management of municipality. The empirical material was collected in 2016, as a result of qualitative field research conducted among 6 rural communes of Lodz region. The presented results show that mayors do not see the citizens as fully active partners in the management of public affairs, they enable the possibility of participation of residents in the public life of the community, above all in socio-cultural matters. The role of the inhabitants mostly comes down to reporting the needs and requests and monitor the effects of actions carried out by the authorities. Deciding on important issues for the municipality remains the exclusive domain of government.

**Keywords:** public participation, rural communities, co-management.

## 1. Wstęp

Przedmiotem zainteresowania badaczy, zarówno w kraju, jak i za granicą, np. [Olech (red.) 2011; Starosta 1995; Lowndes i in. 2006; Häikiö 2012] są różne aspekty uczestnictwa obywateli w procesach społeczno-politycznych. Dyskusje w tym obszarze przebiegają dwutorowo [Lewenstein i in. (red.) 2010, s. 7-8]: jeden nurt dotyczy procesów demokratycznych oraz znaczenia włączania się różnych grup społecznych i instytucji obywatelskich w decydowanie, czyli współzrządzenie; drugi zaś odnosi się do roli partycypacji z perspektywy korzyści ekonomicznych, tj. zwiększania efektywności układów lokalnych poprzez włączanie obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. Biorąc pod uwagę kryterium płaszczyzny uczestnictwa, rozróżnia się dwie jego formy [Kaźmierczak 2011, s. 83-84], tj.: społeczną i publiczną. Pierwsza z nich, zwana także horyzontalną lub wspólnotową, dotyczy udziału jednostek w działaniach zbiorowych w społecznościach, jak np. powstawanie i funkcjonowanie lokalnych grup obywatelskich, organizacji pozarządowych. Druga zaś, zwana obywatelską lub wertykalną, dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie podległych organizacji sektora publicznego.

Prezentowany tekst wpisuje się w nurt rozważań nad problematyką obywatelskiej partycypacji publicznej w procesie zarządzania gminą wiejską. W tym przypadku ważnym pojęciem staje się zarządzanie publiczne. Nie wchodząc w rozważania na temat niejednoznaczności tego terminu, przyjęto jego klasyczne definiowanie, por. [Marks-Krzyszowska 2016b] jako działalność ukierunkowaną na osiąganie określonych celów publicznych (np. zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców), związaną z grupami ludzi (rozumianymi jako podmioty zarządzania), w której występuje organ kierowniczy mający wpływ na tę działalność i dysponujący uprawnieniami do wykorzystywania zasobów. Istotą współczesnych przemian w polityce publicznej jest tzw. przechodzenie od zarządzania do współzarządzania, co w praktyce oznacza decentralizację uprawnień decyzyjnych poprzez (bezpośrednie) włączenie w ten mechanizm obywateli. Udział tych podmiotów staje się jednym z nowych praw, tym samym wzmacniając w społeczeństwie ideę demokracji, na której się opiera. Jednocześnie warto podkreślić, że proces współzarządzania staje się bardziej skomplikowany i trudniejszy od tradycyjnego zarządzania. Interesujące wydaje się jednak pytanie o wzajemne postrzeganie ról dotychczasowych (władze) i nowych (np. obywatele) uczestników tego procesu. Badania nad tą problematyką wskazują na rozmiijające się wzajemne oczekiwania stron i negatywne oceny motywów i zakresu zaangażowania. Rzadko jednak dotyczą relacji zachodzących w środowiskach wiejskich, bardziej konserwatywnych, przywiązanych do tradycji i własnego miejsca zamieszkania, o dużej zdolności do samoorganizacji, jednocześnie charakteryzujących się niskim stopniem uczestnictwa w sprawach publicznych. Celem niniejszego artykułu jest zatem prezentacja opinii wójtów na temat uczestnictwa

mieszkańców w procesie zarządzania gminą. Tekst został przygotowany w oparciu o wybrane wyniki badań terenowych realizowanych w ramach projektu badawczego NCN<sup>1</sup> poświęconego rekonstrukcji modeli zarządzania w gminach wiejskich<sup>2</sup>.

## 2. Partycypacja obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi – główne dylematy

Próba włączania obywateli w zarządzanie na różne sposoby wpływa na kształt relacji między stałymi/tradycyjnie ukonstytuowanymi a „nowymi aktorami” sceny publicznej. W dyskusjach podnoszone są argumenty zarówno przemawiające za potrzebą wzmacniania partycypacji publicznej mieszkańców, jak i nasycone krytyką, np. [Dahl 2012; Sartori 1994; Lowndes i in. 2006].

Przykładowo, w zakresie zarządzania sprawami lokalnymi można wyróżnić cztery typy układów/relacji między władzami a obywatelami. Pierwszy z nich charakteryzuje się tym, że obywatele współpracują ze sobą i ostatecznie wypracowują konsensus, mają bowiem dobrze rozpoznane własne potrzeby i potrafią zdefiniować priorytety rozwojowe. Władze pełnią wówczas rolę organizatorów i zapewniają niezbędne informacje odnośnie do ograniczeń czy obowiązujących przepisów. Istotą drugiego typu jest współuczestnictwo obywateli w procesie zarządzania ograniczające się do wypowiedzi „tak” lub „nie” na różne propozycje przedstawiane przez władze. Potencjalnie mieszkańcy mogą także wносить własne pomysły, choć wkład ten nie odgrywa znaczącej roli w procesie zarządzania. W typie trzecim obywatele nie interesują się zarządzaniem gminą, nie mają dobrze rozpoznanych potrzeb społeczności, władze natomiast nieustannie analizują, badają i interpretują wypowiedzi mieszkańców, aby podejmować właściwe decyzje. Ostatni typ cechuje brak obywatelskiego zainteresowania sprawami publicznymi, potrzeby społeczności nie są rozpoznane, a władza, której przywilejem jest zarządzanie, sama ustala priorytety spraw i kierunki działań.

Zakres uczestnictwa obywateli w zarządzaniu jest wypadkową wielu czynników. Zależy zarówno od formalnych zasad obowiązujących w danym kraju, np. od ustroju społeczno-politycznego, ale również od definiowanej w tym procesie roli (własnej i innych podmiotów) obywatela czy przedstawiciela władz. Postawa każdego uczestnika zarządzania wpływa na jego zdolność udziału (również zdolność udziału innych) w tym procesie. Przykładowo, jeśli partycypacja w zarządzaniu jest bez znaczenia dla sytuacji danej osoby, jej gotowość do uczestnictwa będzie maleć i odwrotnie.

<sup>1</sup> Pt. „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich”, UMO-2014/14/E/HS6/00398.

<sup>2</sup> Zaprezentowane dane empiryczne pochodzą z wywiadów swobodnych przeprowadzonych w 2016 roku z 6 wójtami wylosowanych gmin wiejskich województwa łódzkiego. Nazwy i charakterystyka gmin zostały utajnione, aby zachować anonimowość respondentów. Schemat realizacji badania oraz doboru próby szczegółowo opisano w tekście M. Marks-Krzyszowskiej [2016a].

Spośród wielu argumentów podnoszących korzyści płynące z uczestnictwa najczęściej wskazuje się na: wzmocnioną kontrolę społeczną, lepszą artykulację potrzeb mieszkańców, umożliwienie wymiany argumentów opozycyjnych stron, wspólne ustalanie priorytetów, rozwój przywództwa i poczucia odpowiedzialności za działania i decyzje publiczne. Zaangażowanie w politykę publiczną różnych grup społecznych zwiększa zakres kontroli społecznej i równowagi przeciwko nazbyt idealistycznym lub technokratycznym działaniom podmiotów, które do tej pory miały niejako monopol na sprawowanie władzy. Udział obywateli wymusza zaprzestanie izolacji elit władzy i otwarcie na dialog z innymi podmiotami, wprowadza nowe metody i standardy współistnienia. Ponadto uczestnictwo prowadzi do wymiany idei, myśli, poglądów i określenia priorytetów, które każdy uczestnik wnosi ze sobą. Udział stwarza możliwość konfrontacji postulatów grup reprezentujących różne stanowiska i zrozumienia argumentów adwersarzy, zrozumienia potrzeby ustalenia priorytetów, spojrzenia na problem w sposób wykraczający poza partykularne interesy. Dzięki zaangażowaniu w sprawy publiczne obywatele zyskują nowe rozumienie powiązań społecznych, współzależności i zawiłości problemów. Ponadto uczestnictwo mieszkańców nie tylko przynosi korzyści im samym, ale także zwraca uwagę opinii publicznej na dotychczas pomijane kwestie, czasem niepopularne wśród elit władzy, przekazuje do otoczenia informacje o zmianie postaw społeczności.

Drugi nurt dyskusji na temat uczestnictwa obywateli koncentruje się na argumentach krytycznych. W tym przypadku najczęściej podnoszony jest problem czasochłonności i kosztowności procesu dochodzenia do kompromisu, nieefektywności i nieracjonalności podejmowania decyzji, a także rozczarowania i nadmiernego rozbudzania oczekiwań obywateli. Biurokratyczny/administracyjny model zarządzania zakładał uczestnictwo ograniczonej liczby osób tak zorganizowanych, by decyzje zapadały możliwie jak najszybciej. Zaangażowanie obywateli wydłuża proces zarządzania, opóźnia działania związane z poszczególnymi jego etapami. Wymaga także czasu i wysiłku, zarówno ze strony władz, jak i obywateli (np. angażowanie wolnego czasu, nakłady finansowe). Włączenie wielu nowych podmiotów w ten proces sprawia zatem, że staje się on przeciwieństwem sprawności administracyjnej. Wielość grup i różnorodność ich interesów wprowadza chaos, z drugiej strony, dominacja kilku lub jednej z nich może prowadzić do tzw. „tyranii grup interesu”. Skutki decyzji będących końcowym produktem nacisku, presji, tarć między grupami mogą być trudne do oszacowania. Problematyczne staje się dojście do rozstrzygnięcia, czy decyzja ma służyć wszystkim obywatelom, uznając ich sprzeczne poglądy, czy też należy przyjąć jeden punkt widzenia – ten, który przetrwał międzygrupową walkę. Ponadto lokalni liderzy mogą się zmieniać, mieć własny, indywidualny program, który nie powstał w oparciu o interesy wszystkich mieszkańców. Pojawia się zatem problem reprezentacji niereprezentowanych. Choćby niewielki zakres udziału w procesach zarządzania rozbudza oczekiwania zaangażowanych obywateli. Mają oni nadzieję na szybsze zidentyfikowanie problemu, znalezienie rozwiązania i wdrożenie opracowanego programu, podczas gdy w efekcie długotrwałej deliberacji, wyni-

kającej np. ze skomplikowania problemów, a także konfrontacji z brakiem odpowiednich zasobów, następuje rozczarowanie, frustracja, poczucie braku wpływu wśród zainteresowanych.

### **3. Opinie wójtów na temat uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu gminą**

W niniejszym podrozdziale omówione zostaną opinie wójtów 6 badanych gmin na temat zakresu i form uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu. Rozważania empiryczne będą odnosić się do następujących etapów zarządzania: 1) gromadzenia i analizowania informacji w celu rozpoznawania potrzeb, problemów i preferencji mieszkańców; 2) planowania; 3) decydowania o wyborze jednego wariantu sposobu osiągnięcia celu; 4) realizacji/wdrażania przyjętego założenia; 5) monitoringu/obserwacji i porównania stanu rzeczywistego z planem.

Gromadzenie i analizowanie informacji stanowi pierwszy etap procesu zarządzania. Badani wójtowie wskazywali na zebrania jako główną okazję artykulacji potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Respondenci podawali przykłady spotkań zarówno o charakterze cyklicznym (choć ich częstotliwość była różna), jak i okazjonalnym. W przypadku tych pierwszych potwierdzono niski poziom zainteresowania mieszkańców. Uczestnictwo dotyczyło z reguły tego samego grona osób. Spotkania organizowane spontanicznie często dotyczyły jednego, lecz ważnego dla mieszkańców, problemu – wówczas brało w nich udział więcej osób. Tam też zwykle padały głosy sprzeciwu wobec działań władz lub ich planów: „przez te zebrania [mieszkańcy – M.M.-K.] są w stanie przekazać swoją niechęć”; „Protestują, jak widzą coś inaczej”. Wójtowie zwracali także uwagę na motyw chęci zaistnienia lokalnych liderów na lokalnym forum. Drugim sposobem pozyskania informacji o potrzebach były rozmowy inicjowane z reguły przez radnych lub sołtysów. Na uwagę zasługuje wyraźne rozróżnienie postrzegania roli radnego i sołtysa: sołtys ma bliższy kontakt z mieszkańcami i zna ich problemy, natomiast radnemu przypisywana jest rola administracyjnego decydenta: „Sołtys ma wszystko na głowie. Więcej on zrobi niż radny. Radny jest od budżetu, od uchwalenia, kontrolowania wydatków”. Specyfiką małych gmin jest ograniczona liczba aktorów sceny publicznej. Zdarza się, iż występują oni w kilku rolach jednocześnie. Z wypowiedzi respondentów wynika, iż wówczas opinia jednej osoby traktowana jest jako zdanie wszystkich podmiotów, w których się udziela, np. opinia radnego traktowana jest także jako opinia organizacji, której jest członkiem: „Z każdej organizacji ktoś jest w radzie gminy. Strażaków na 15 jest chyba 8 radnych. Tak samo z KGW są dwie panie. Ze sportu to co drugi. Oni poprzez swoich przedstawicieli przynoszą potrzeby”.

Okazjonalny charakter mają także nieformalne rozmowy ze zwykłymi obywatelami, o nich jednak rozmówcy niechętnie opowiadali. Większą uwagę skupiali na formalnych prośbach i petycjach (mieszkańców lub organizacji) dotyczących pomo-

cy w załatwieniu sprawy osobistej lub wioskowej: „przychodzą do urzędu z roszczeniami pomocy”; „[...] to takie bardziej interesowne, dotyka danej fundacji, dotyka danej grupy pozarządowej i dotyka danej społeczności”. W wywiadach często podnoszono problem reprezentacji osób, w imieniu których mieszkańcy zgłaszają postulaty. Chodzi przede wszystkim o brak postrzegania własnej potrzeby czy priorytetu w kontekście funkcjonowania całej gminy: „oni mają swoje oczekiwania, nie umieją spojrzeć szerzej, tylko patrzą na to swoje własne podwórko”. Dla przykładu, mieszkańcy kilku sołectw wystąpili z prośbami o wybudowanie basenów w ich miejscowościach, mimo iż już jeden, o dobrym standardzie, w gminie istniał. Mimo wielu krytycznych uwag na temat roszczeniowości i partykularyzmu wioskowego mieszkańców, respondenci nie lekceważyli artykułowanych postulatów, wydaje się jednak, że robili to także we własnym (niekoniecznie gminnym) interesie: „Niewysłuchanie się w potrzeby mieszkańców grozi utratą kolejnej kadencji”.

Kolejny wyróżniony w badaniu etap zarządzania odnosił się do planowania. Obecny kształt tego etapu jest, prawdopodobnie, konsekwencją niskiego poziomu zainteresowania sprawami publicznymi wśród mieszkańców i tradycyjnie postrzeganej roli wójta. Z treści wywiadów jednoznacznie wynika, że na tym etapie bardzo dużą rolę odgrywa właśnie wójt. Zachęcał on do udziału w planowaniu, podsuwaniu pomysłów, ale jednocześnie miał własną wizję i wybierał te potencjalne rozwiązania, które były z nią zgodne: „Ja staram się, aby od nich coś wypływało”, „starają się, abym ja coś narzucił”; „Ktoś zgłasza problem i wtedy wójt decyduje, czy to się kwalifikuje pod zebranie”, „Jeśli to są dobre pomysły z korzyścią dla społeczeństwa i da się je zrealizować finansowo, to da się to uwzględnić (w planach)”, „cały stos jest wniosków. Jest segregacja. Jedne out, jedno do przeczekania na następny rok”. Problemem zatem, prócz niewielkiego zainteresowania mieszkańców, jest słaba znajomość przepisów i zasad funkcjonowania gminy, co w opiniach respondentów, czyniło składane propozycje nieracjonalnymi i bezużytecznymi. Ponadto badani podkreślali, że na etapie planowania często pojawiały się pomysły, które odzwierciedlały sprzeczne interesy: „Społeczeństwo bije się o to, aby czegoś nie było, a władza widzi inny interes”.

W procedurach planowania przestrzennego zasady uczestnictwa są bardzo precyzyjnie regulowane prawem. Problem jednak zgłaszany przez rozmówców stanowiło małe zainteresowanie obywateli tymi procedurami lub zbyt późne (nieproceduralne) ich zaangażowanie: „Sporadycznie ludzie przychodzą na takie spotkania, a potem mają pretensje, że coś powstało, a oni nie wiedzą. [...] nie czują, że ta demokracja daje im takie szanse”. Ważny wątek dotyczył także formalnego uczestnictwa wyrażającego sprzeciw wobec zaproponowanych przez władze planów, bo to utrudnia pracę: „plan do tej pory jest nieskończony, bo ciągle mieszkańcy wnoszą jakieś veto”.

W planowaniu budżetu gminy często udział brały tzw. zasłużone organizacje, tj. wspomagające realizację zadań gminy, czyli przede wszystkim ochotnicze straże pożarne (OSP). Pozostałe organizacje nie uczestniczyły w konstrukcji planów gmin-

nych. Co ciekawe, obligatoryjne i zwykle rokrocznie ustalane plany współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi były mało lub wcale nie znane respondentom.

Można zatem przypuszczać, że wyłącznie usankcjonowane prawem przepisy dopuszczające uczestnictwo mieszkańców w procedurach administracyjnych zapewnią swobodny dostęp do udziału na tym etapie zarządzania. Pozostałe formy partycypacji są z reguły kontrolowane przez lokalne elity.

Etap decydowania, na którym zapadają rozstrzygnięcia o wyborze jednego rozwiązania, wydaje się nie do przecenienia w całym procesie zarządzania. Z analizy treści wywiadów można wnioskować, iż wśród rozmówców dominowało przekonanie o formalnych i nieformalnych uprawnieniach wójta do podejmowania decyzji. Z prawnego punktu widzenia w ważnych sprawach decydują radni, ale jak sugerują rozmówcy, czasem trzeba ich do pewnych decyzji przekonać. Może tego dokonać zarówno wójt, jak i sami mieszkańcy: „o wyniku decyduje matematyka”, „dobre relacje z radnymi trzeba sobie wypracować”. Badani wójtowie zdają sobie także sprawę ze słabości rad: „Tam, gdzie wójt jest słaby, to taka rada jest potrzebna, bo to taki motor”, „większość osób (radnych), które tutaj przychodzą, to przeszkadzają tylko”, „radni [...] nie są tu na co dzień, nie ze wszystkim mają do czynienia, więc trzeba im ten horyzont poszerzyć”. Ponadto w gminach, w których wójtowie startowali z list partyjnych komitetów wyborczych, na kształt bieżących decyzji mają często wpływ sugestie i argumenty tych właśnie struktur politycznych.

Na temat wyborów samorządowych rozmówcy niewiele mieli do powiedzenia – wysoka frekwencja i duża liczba kandydatów, ich zdaniem, świadczą o znacznym zaangażowaniu politycznym mieszkańców. Natomiast referenda lokalne – drugą formę bezpośredniego decydowania, cechuje niska frekwencja i nieprzewidywalny wynik. Sprzeczne opinie prezentują natomiast wójtowie odnośnie do funduszu sołectkiego. Część badanych wyrażała pozytywny stosunek, odwołując się do wzrostu satysfakcji mieszkańców i korzyści ze zrealizowanych działań (np. budowa świetlicy wiejskiej). Ponadto zebrania dotyczące funduszu sołectkiego stanowiły źródło informacji o potrzebach mieszkańców. Druga grupa badanych przejawiała stosunek negatywny, głównie ze względu na aspekt finansowy: „nie stać nas na to, żeby w ramach funduszu mieszkańcy uczyli się tzw. demokracji: jeżdżenia na wycieczki, kupowania blaszaków na jakiejś działce, gdzie się raz w roku spotkają”; „jesteśmy za słabą ekonomicznie na to gminą, aby wyprowadzać 1/5 [budżetu – M.M.-K.] na małe rzeczy, które powodują jeszcze konflikty”.

Rozstrzygnięcia, których dokonano podczas etapu decydowania, przechodzą do fazy realizacji. Na tym etapie udział mieszkańców ma ograniczony charakter i dotyczy dwójakiego rodzaju inicjatyw. Po pierwsze, działań opierających się na przepisach i procedurach administracyjnych i wymagających np. formalnych umów czy przetargów; po drugie, inicjatyw o małej skali, nieformalnych i tradycyjnie przypisywanych mieszkańcom, jak np. organizacja lokalnych świąt i spotkań kulturalnych. Działania związane z procedurami administracyjnymi, przetargowymi zarezerwo-

wane były wyłącznie dla wytypowanych wykonawców. Wójtowie wskazywali na brak możliwości zaangażowania mieszkańców w przypadku projektów zleczanych firmom zewnętrznym (procedury): „Ze szpadłem nikt nie chodził, bo nie miał prawa nawet”. W przypadku działań drugiego typu najczęściej to wójtowie angażowali różne podmioty we współpracę, prosząc o wsparcie finansowe (głównie przedsiębiorców) i organizacyjne (KGW i OSP), aktywizując lokalne inicjatywy. Następnie delegowali zadania. Zaangażowani mieszkańcy w ten sposób organizowali lokalne święta (ubieranie sceny, przygotowanie potraw, występy artystyczne), uczestniczyli w lokalnych imprezach i okolicznościowych spotkaniach. Na temat aktywności kulturalnej mieszkańców wójtowie wypowiadali się bardzo chętnie, podając wiele przykładów (znanych z literatury i programów telewizyjnych), opisując zaangażowanie różnych grup wiekowych. O inicjatywach tych mówiono z reguły z perspektywy działalności grupowej, a nie indywidualnej (z wyjątkiem jednego ekologów, który z własnej inicjatywy sadził w gminie drzewa). Tylko w jednym przypadku wójt podzielił się historią, która dotyczyła czynu społecznego mieszkańców, przeprowadzonego bez jego inicjatywy.

Zatem mimo bogatej tradycji samoorganizacji społeczności wiejskich, potencjał ten jest mało wykorzystywany i ogranicza się głównie do działań w sferze społeczno-kulturowej. Wykonywanie prac najczęściej zlecane jest innym podmiotom w oparciu o przepisy przetargowe lub podzlecane na zasadzie outsourcingu. Zdarza się, że nawet członkinie kół gospodyń wiejskich nie przygotowują własnoręcznie posiłków, lecz zamawiają catering.

Ostatni etap procesu zarządzania polega na zbadaniu, czy i w jakim stopniu wyznaczone cele zostały osiągnięte, a także na zidentyfikowaniu problemów, które uniemożliwiły przebieg działań zgodnie z planem. Obywatele, choć nieformalnie, przyglądali się pracy wójta, o czym świadczą następujące cytaty: „Mam swoją wizję i wiem, co należałoby zrobić, ale jest też czynnik społeczny, który mnie kontroluje”. „Tutaj człowiek cały czas jest obserwowany, jakieś grupy dobijają się, więc ja się muszę motywować”, „założyli sobie bloga, gdzie opisywali moje działania i wszystkie negowali”. Aktywnie także włączali się w kontrolowanie działań i efektów prac realizowanych na terenie gminy. Najczęściej były to osoby, które na co dzień interesują się sprawami gminy: „[...] patrzą na ręce od wbicia szpadła. Czasami przeszkadzają tacy ludzie, są upierdliwi”; „Ci ludzie monitorują i pytają, dlaczego tak robimy, a nie inaczej”. Sama świadomość, że mieszkańcy mogą dostrzec jakąś nieprawidłowość, zmusza wykonawców do większej dbałości i troski o jakość swojej pracy: „Czasami schowamy coś i mamy potem problemy, bo przyjedzie kontrola i spotka się z takim [...]”. Mieszkańcy również zwracali uwagę na ogólny ład w swoim otoczeniu, a w razie konieczności zgłaszali uwagi do urzędu: „Ludzie bardzo często jak coś zauważają, to dzwonią w poniedziałek i zwracają uwagę, że to złe samochody parkują, to śmieci są wywalane”. Zakres kontroli społecznej w środowiskach wiejskich zawsze był znaczący. Ze względu na np. przemiany obyczajowe na



wsí została ona w pewnym stopniu ograniczona w prywatnych relacjach, pozostała jednak w sferze działań publicznych: „Społeczność pilnuje. Jak coś widzą, to dzwonią. Reagują”.

#### 4. Zakończenie

W cytowanych wypowiedziach respondentów zarysowuje się wyraźny podział na dwie grupy podmiotów uczestniczących w zarządzaniu: wójta i/lub administrację – tzw. my – oraz pozostałe podmioty, np. mieszkańców – tzw. oni: „Bo oni chcą i potrzebują. Nieraz im się to należy, ale aby to przygotować, to wszystko idzie na barki gminy”, co nie stwarza dobrego klimatu do równego, partnerskiego współuczestnictwa.

W relacjach respondentów dominowały dwa główne obszary zaangażowania mieszkańców: mile widziane społeczno-kulturalne oraz administracyjno-polityczne postrzegane w kategoriach podważania decyzji i zagrożenia *status quo* wójta. Współwplywanie na zarządzanie ma częściej przyzwolenie, gdy cele współuczestniczącego podmiotu są zbieżne z celami wójta. Rozbieżności wynikają z konfliktu interesów, braku wiedzy na temat procedowania w samorządzie i administracji oraz partykularyzmu wioskowego.

Rola mieszkańców we współzarządzaniu sprowadzała się głównie do zgłaszania potrzeb i wniosków, natomiast decyzje o sposobie ich zaspokojenia i realizacji podejmował z reguły wójt („Wysłuchałem, ale nie posłuchałem”). Ważny, jak się wydaje, wniosek sprowadza się jednak do konstatacji, że potrzeby osób nieudzielających się na forum gminy nie są rozpoznane.

Niniejszy tekst miał za zadanie przedstawić opinie wójtów na temat uczestnictwa mieszkańców. Z zaprezentowanego opisu wyłania się obraz nieuczestniczącej lub marginalizowanej roli społeczności przy znaczącej dominacji wójta. Wiele przykładów wprost nawiązywało do argumentów podnoszonych przez krytyków demokracji, co potwierdza potrzebę dyskusji na temat wypracowania nowych, odpowiadających współczesnym przemianom, głównie polityczno-społecznym, mechanizmów demokratycznych. Otwarte także pozostaje pytanie o rolę wójta i zakres, w jakim powinien narzucać własną wizję funkcjonowania/rozwoju gminy czy też bezrefleksyjnie realizować postulaty nielicznych aktywnych mieszkańców.

#### Literatura

- Dahl A.R., 2012, *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.
- Häikiö L., 2012, *From innovation to convention: Legitimate citizen participation in local governance*, Local Government Studies, no. 38/4.
- Każmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa, s. 83-84.

- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.), 2010, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., 2006, *Local political participation: the impact of rules-in-use*, Public Administration, no. 84/3.
- Marks-Krzyszowska 2016a, *Rekonstrukcja modelu zarządzania w gminach wiejskich*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 6.
- Marks-Krzyszowska 2016b, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, *Folia Sociologica*, nr 56.
- Olech A. (red.) 2011, *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa.
- Sartori G., 1994, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa.
- Starosta P., 1995, *Poza metropolia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.