

*dr Bożena Tuziak*¹

Instytut Socjologii
Uniwersytet Rzeszowski

Autorytet władz gminnych jako element kapitału społecznego a nierówności w rozwoju na poziomie lokalnym²

WSTĘP

Autorytet, a w szczególności autorytet lokalnych władz samorządowych, jest stosunkowo rzadko przedmiotem badań i analiz. Nie ulega wątpliwości, że wymaga głębszego rozpoznania, ponieważ współcześnie rośnie jego znaczenie jako istotnego elementu zespołu zjawisk i procesów tworzących kapitał społeczny, który określa użyteczność relacji cech społecznych i jednostkowych dla tempa i kierunku rozwoju społeczno-ekonomicznego. Rozwój opierający się na nowoczesnych technologiach i innowacjach wymaga otwartości i afirmatywnych postaw wobec zmian, a takim nastawieniem sprzyja autorytet osób i instytucji wprowadzających zmiany. Istotą autorytetu, w tym także autorytetu władzy lokalnej, jest kompetencja merytoryczna, czyli miarodajność w sprawach wiedzy i umiejętności. Z punktu widzenia społecznej efektywności procesów rozwojowych podstawowe znaczenie mają kompetencje decydenta – przedstawiciela władz różnych szczebli.

Autorytet jako zjawisko związane z kapitałem społecznym – szczególnie w wymiarze zaufania i solidarności społecznej – determinuje zakres i charakter współdziałania wyrażającego się w gotowości i skali aktywności na rzecz społeczności lokalnej [Bartkowski, 2007]. Autorytet władz samorządowych sprzyja uruchomieniu potencjału aktywności dostępnej dla społecznej mobilizacji, sprzyja integracji i inkluzji społecznej. Rozwijają poczucie podmiotowości, kształtują postawy otwartości wobec zmian i nowych rozwiązań w sferze społecznej,

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Al. Rejtana 16C, 35-959 Rzeszów, tel. +48 17 872 3034, e-mail: atuziak@tlen.pl

² W artykule wykorzystano fragmenty książki: [Tuziak, 2014].

gospodarczej i organizacyjnej. Odgrywa zatem istotną rolę w nowoczesnym rozwoju społeczeństwa, szczególnie na poziomie lokalnym.

Zasoby społeczne, a w szczególności kapitał społeczny to endogenne czynniki odgrywające coraz większą rolę w procesie przekształceń wiejskich społeczności lokalnych. W socjologicznych analizach wielokierunkowych procesów zmian na polskiej wsi podkreśla się rolę kapitału społecznego w jej rozwoju [Fedyszak-Radziejowska, 2010]. W budowaniu i efektywnym wykorzystaniu tego zasobu ważną rolę może odgrywać autorytet jako element ze sfery zjawisk społecznych opartych – podobnie jak kapitał społeczny – na zaufaniu. Analizy wyników badań kapitału ludzkiego i zasobów społecznych wsi prowadzą do wniosku, że kapitał społeczny wsi w postaci społecznych więzi, społecznego zaufania, zdolności do współpracy i samoorganizacji, deklarowanej i rzeczywistej aktywności w sferze publicznej, jest w stosunkowo dobrej kondycji [Fedyszak-Radziejowska, 2006, s. 118]. Podobną opinię na temat stanu kapitału społecznego wsi wyrażają także inni autorzy [Herbst, 2008]. Zasoby wsi wyrosłe ze wspólnotowych, chłopskich tradycji zdają się być niedostatecznie wykorzystywaną szansą jej mieszkańców, co jednak nie oznacza dezorganizacji kulturowej i społecznej samych wspólnot.

Badania własne autorytetu gminnych władz samorządowych w kontekście rozwoju społeczności lokalnych zostały zrealizowane w ramach grantu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN 116226736: *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*. Badania przeprowadzono w sześciu celowo dobranych gminach województwa podkarpackiego. Procedura typowania gmin do badania składała się z kilku etapów. Polegała na doborze celowym według skonstruowanych cech, ważnych dla analiz przyczynowych. Dostępne dane dotyczące gmin wiejskich województwa podkarpackiego poddano weryfikacji pod kątem przydatności do badania, następnie grupowaniu i standaryzacji, co pozwoliło uszeregować je na osi kontinuum odzwierciedlającego poziom rozwoju. W procedurze doboru gmin uwzględniono następujące czynniki główne: (a) zasoby ludzkie i rynek pracy, (b) usługi, (c) poziom urbanizacji, (d) aktywność gospodarczą, (e) finanse samorządów, (f) kapitał ludzki i społeczny, (g) jakość życia. Głównym kryterium doboru była pozycja gminy na sporządzonej liście rankingowej. Badaniami objęto trzy gminy o najwyższym syntetycznym wskaźniku poziomu rozwoju: Krasne, Trzebownisko, Solina oraz trzy gminy o wskaźniku najniższym: Stubno, Tyrawa Wołoska, Wielkie Oczy. W każdej z sześciu gmin zrealizowano badania, na które składały się następujące elementy: (a) sondaż ankietowy wśród 100 mieszkańców (łącznie 600 osób); (b) wywiady pogłębione z wójtami gmin (łącznie 6 wójtów); (c) wywiady pogłębione z radnymi (łącznie 90 radnych); (d) wywiady pogłębione z lokalnymi przedsiębiorcami (łącznie 60 przedsiębiorców). Liczebność próby ogółem w badanych gminach wiejskich wyniosła 756 osób.

ENDOGENNE CZYNNIKI ROZWOJU LOKALNEGO

W najogólniejszym sensie rozwój danego obszaru polega na kreowaniu wartości zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Wartości materialne to między innymi, nowe rodzaje działalności, nowe firmy i instytucje, nowe miejsca pracy, nowe produkty, atrakcyjne lokalizacje i nieruchomości, wysoka jakość zabudowy mieszkaniowej, wysoka jakość wyposażenia społecznego i infrastrukturalnego. Wartości niematerialne decydujące o rozwoju to: nowa wiedza, nowe idee, informacje, nowe technologie, innowacje, wysokie kwalifikacje, nowe umiejętności, nowe metody zarządzania, przedsiębiorczość i zdolności przywódcze, nowe wzory zachowań i sposoby komunikowania się [Klasik, Kuźnik, 1998, s. 397]. Współcześnie coraz częściej o charakterze i tempie procesów rozwojowych rozstrzygają głównie wartości niematerialne, składające się na tak zwaną infrastrukturę intelektualną oraz zasoby kapitału ludzkiego i społecznego.

Rozwój jako proces pozytywnych zmian w skali lokalnej dokonuje się zawsze w konkretnych warunkach społecznych, gospodarczych, kulturowych i politycznych. Dynamiczny układ tych warunków i sytuacji bywa określany jako wyznaczniki albo determinanty rozwoju. Rozwój może być oparty na źródłach wewnętrznych (endogennych) bądź zewnętrznych (egzogennych) [Taylor, Stohr, 1981; Jałowicki, 1990; Korenik, 1998; Hryniewicz, 2000]. W pierwszym przypadku dokonuje się on miejscowymi (własnymi) siłami, w drugim, wykorzystywane są zewnętrzne czynniki rozwojowe pod kontrolą społeczności. Wewnętrzne (miejscowe) uwarunkowania rozwojowe obejmują to, co określa się mianem lokalnych możliwości i potrzeb rozwojowych, czyli zasoby (surowcowe, ludzkie, majątkowe). Ważny jest nie tylko ich rozmiar, jakość, dostępność i efektywność wykorzystania, ale także ich funkcjonalna użyteczność w odniesieniu do ogólnej strategii rozwoju. Możliwości rozwojowe to takie atuty gminy jak: specjalizacja, tradycje wytwórcze, skala i charakter wymiany z podmiotami zewnętrznymi, położenie. Natomiast zewnętrzne (pozamiejscowe) uwarunkowania rozwoju lokalnego dotyczą polityki gospodarczej i społecznej państwa, systemu zarządzania, rozwiązań prawnych, a także kontekstu międzynarodowego [Korenik, 1998, s. 363–364].

W rozumieniu rozwoju lokalnego w kategoriach oddolnego procesu zasadnicze znaczenie ma jego kompleksowe pojmowanie, uwzględniające poza aspektami ekonomicznymi także aspekty społeczne, kulturowe, polityczne i inne. Za najważniejsze czynniki decydujące o powodzeniu rozwoju lokalnego uznaje się: (a) istnienie skutecznego przywództwa, które inspiruje decydentów i mobilizuje członków lokalnej społeczności; (b) współuczestnictwo wszystkich kategorii mieszkańców w podejmowanych działaniach; (c) zdefiniowanie jasnych zasad kierunkowych oraz precyzyjną ocenę celów przed ich ostatecznym podjęciem; (d) zaufanie i konsensus, współpracę oraz partnerstwo publiczno-prywatne; (e) wy-

czulenie na tożsamość kulturową i strukturę społeczno-polityczną danego układu lokalnego; (f) uwzględnienie potrzeby ciągłego dostosowywania działań do zmieniającego się otoczenia i nowych przekształceń strukturalnych [Pietrzyk, 2000, s. 3].

Wieloletnie badania prowadzone przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego (EUROREG) pozwoliły na zidentyfikowanie endogennych czynników sprzyjających sukcesowi lokalnemu [Gorzelał, Jałowiecki, Herbst, Roszkowski, 1999; Gorzelał, 2000; 2008; Jałowiecki, 2008]. Najważniejszym wewnętrznym czynnikiem sukcesu lokalnego jest obecność aktywnego, sprawnego lidera, który jest zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju danego społeczno-terytorialnego układu lokalnego. Ponadto potrafi skupić wokół siebie elitę lokalną, będącą w stanie konsekwentnie realizować wypracowaną strategiczną wizję rozwoju. Dobre przywództwo jest warunkiem sukcesu zwłaszcza tych układów lokalnych, które muszą przełamywać niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne (np. peryferyjne położenie). W takiej sytuacji rozwój lokalny zależy przede wszystkim od efektywności wykorzystania wewnętrznego potencjału gminy. Zaangażowany i kompetentny lider, posiadający strategiczną wizję rozwoju oraz umiejętności stworzenia odpowiedniego zespołu ludzkiego do realizacji założonych celów, jest także niezbędny dla optymalnego wykorzystania sprzyjających warunków zewnętrznych. Aktywność lidera, jak wynika z badań, jest ważniejszym czynnikiem rozwojowym niż szeroka partycypacja społeczna [Herbst, Piotrowska, 2008, s. 110].

Drugim czynnikiem warunkującym sukces lokalny jest istnienie elity lokalnej skupiającej najbardziej aktywnych aktorów. W skład elity wchodzi działacze samorządowi, osoby kierujące najważniejszymi instytucjami lokalnymi, miejscowi przedsiębiorcy, a także liderzy nieformalni – mieszkańcy o dużym autorytecie. Bardzo ważne jest, aby elita lokalna przejawiała nastawienie prorozwojowe sprzyjające realizacji przyjętych celów, a nie rewindykacyjne lub zorientowane jedynie na doraźne korzyści własne [Gorzelał, 2000, s. 102].

Kolejny czynnik niezbędny do osiągnięcia sukcesu to powstanie i sprawne funkcjonowanie instytucji lokalnych. Ich zadaniem jest stabilizowanie poczynań lidera i elity, utrzymywanie osiągniętej dynamiki i struktury rozwoju lokalnego, nawet po zmianie lidera lub po głębokich zmianach w składzie elity. Wśród instytucji lokalnych zasadnicze znaczenie mają instytucje wspierania przedsiębiorczości oraz instytucje wzbogacające tkankę społeczeństwa obywatelskiego [Gorzelał, 2000, s. 102]. W praktyce niemożliwe jest osiągnięcie sukcesu rozwojowego bez udziału miejscowych przedsiębiorców. Zintegrowana społeczność lokalnych przedsiębiorców, współpracująca z władzami samorządowymi i skłonna do świadczenia na rzecz gminy jest niezbędnym warunkiem rozwoju układu lokalnego [Gorzelał, 2000].

Ważnym endogennym czynnikiem rozwoju lokalnego jest także aktywna społeczność lokalna włączająca się w przedsięwzięcia inicjowane przez władze samorządowe i instytucje lokalne oraz przejawiająca inicjatywę na rzecz wspólnego do-

bra. Jednym z warunków aktywności społecznej jest stan konsensusu społecznego, którego przejawem jest między innymi niewystępowanie zasadniczych podziałów i konfliktów politycznych oraz terytorialnych. Taka sytuacja sprzyja rozwijaniu wzajemnego zaufania wewnątrz społeczności lokalnej [Gorzelał, 2000].

W rozwoju układów lokalnych znaczącą rolę odgrywa również skłonność samorządów do współpracy międzygminnej. Taka współpraca (np. tworzenie związków gmin) ułatwia rozwiązywanie problemów lokalnych i podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednej gminy. W sytuacji chronicznego niedoboru środków na realizację wielu zadań, współpraca między sąsiadującymi ze sobą gminami może być skutecznym sposobem radzenia sobie z barierami rozwojowymi [Gorzelał, 2000, s. 103].

Zespół badaczy EUROREG-u opierając się na wynikach prowadzonych przez siebie badań sformułował tezę, że na sukces polskiej transformacji składają się dwa czynniki: samorząd terytorialny i prywatna przedsiębiorczość [Gorzelał, 2008, s. 12]. Większość układów lokalnych uzyskuje wzrost gospodarczy albo w wyniku rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, albo w rezultacie pojawienia się inwestora zewnętrznego. Rozwój następuje dzięki wysiłkom samorządu terytorialnego zorientowanym na budowanie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, począwszy od dróg, wodociągów, kanalizacji, a na strefach przemysłowych skończywszy. Ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego są małe i średnie przedsiębiorstwa, działające w sferze wytwórczości, handlu i usług. Tego typu przedsiębiorstwa wzmacniają lokalną tkankę przedsiębiorczości, stwarzają także dobre warunki dla większych firm poszukujących kooperantów [Gorzelał, 2008, s. 12–14].

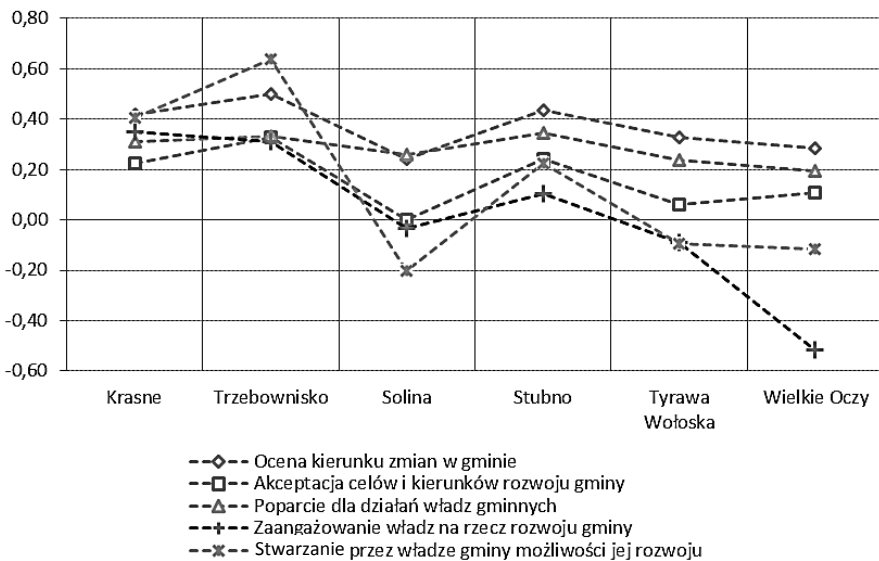
Jednym z najważniejszych warunków rozwoju lokalnego jest, jak już o tym była mowa, aktywność lokalnego lidera i grupy zaangażowanej w zmiany, przede wszystkim lokalnych przedsiębiorców i lokalnych stowarzyszeń. Zarówno lider, jak i skupiona wokół niego grupa powinni dysponować nie tylko odpowiednim potencjałem mobilizacyjnym, ale także niezbędnymi zasobami w postaci autorytetu, zaufania, potencjału intelektualnego, władzy oraz środków materialnych [Lewenstein, Tędziągolska, 2010, s. 228]. Lider, mający wizję rozwoju i potrafiący zaangażować do jej realizacji prorozwojowo zorientowane podmioty (lokalne elity) może – nawet bez szerokiej partycypacji mieszkańców – skutecznie uruchomić procesy rozwoju swojej gminy [Jałowicki 2005, s. 25–26].

AUTORYTET WŁADZ GMINNYCH W KONTEKŚCIE ZMIAN ROZWOJOWYCH

Władze lokalne kształtują kierunek i wpływają na tempo rozwoju danego układu społeczno-terytorialnego. Ich podstawowym zadaniem jest kształtowanie terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych obejmujących wszystkie procesy zachodzące na danym obszarze w ścisłym powiązaniu z przemianami środowiska przyrodniczego. Tego typu systemy tworzą układy zawierające

wszystkie rodzaje działalności ludzi i przedsiębiorstw na danym obszarze oraz procesy społeczne, gospodarcze i przemiany środowiska przyrodniczego [Regulski, Kocoń, Ptaszyńska-Wołockiewicz, 1986, s. 10, 128]. Celem władzy lokalnej jest zatem podejmowanie takich działań, które gwarantują wszechstronny i zorientowany na dobro ogólne rozwój społeczności lokalnej, polegający na tworzeniu warunków do coraz pełniejszego zaspokajania potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców danego terenu. Osiągnięcie takich celów wymaga podporządkowania interesów partykularnych interesowi publicznemu gminy. Jest to paradygmat działania władz lokalnych ważny w sytuacji, gdy o rozwoju lokalnym decyduje wzajemne oddziaływanie różnych podmiotów zarówno o partykularnych, jak i ogólnospołecznych interesach [Barański 2007, s. 25].

Realizacja celów i zadań władzy lokalnej w zakresie rozwoju gminy przebiega sprawniej i osiąga wyższy poziom skuteczności, gdy te władze uznawane są przez mieszkańców za autorytet. Analizę wpływu autorytetu władz samorządowych na rozwój gminy, odniesiony do jego subiektywnego postrzegania przez mieszkańców, oparto na kilku wskaźnikach empirycznych. Stanowiły je odpowiedzi badanych na pytania dotyczące: (1) oceny kierunku zmian w gminie; (2) akceptacji celów i kierunków rozwoju gminy; (3) stopnia poparcia dla działań władz gminnych; (4) oceny zaangażowania władz na rzecz rozwoju gminy oraz (5) stwarzania przez władze gminy możliwości jej rozwoju. Odpowiedzi respondentów ujęte w syntetycznej postaci ilustruje rys. 1.



Rys. 1. Subiektywne postrzeganie rozwoju gminy przez badanych

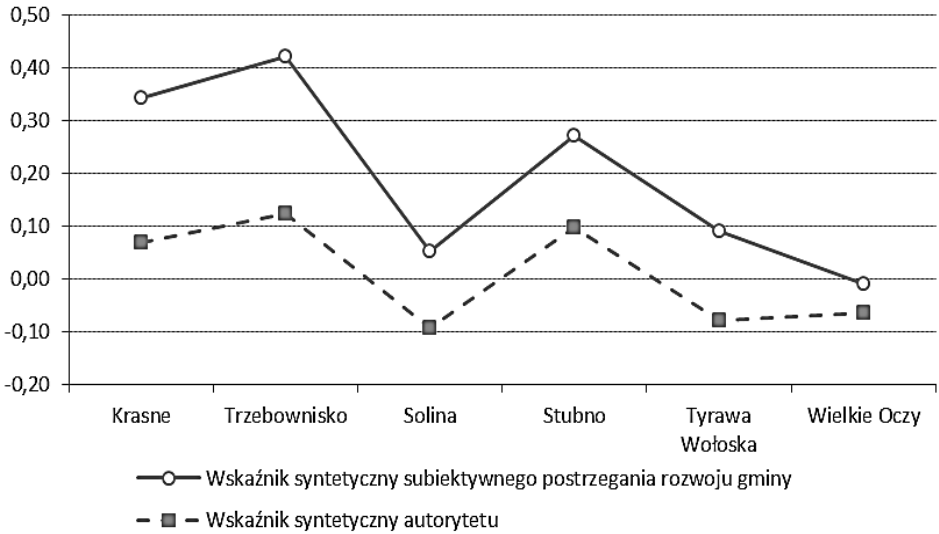
Źródło: opracowanie własne.

Ocena kierunków zmian w badanych gminach województwa podkarpackiego dokonana przez mieszkańców była zróżnicowana, przy czym uwidoczniło się jej wyraźne powiązanie z poziomem autorytetu władz samorządowych. W gminach, w których mieszkańcy uznawali swoje władze za autorytet częściej wskazywano, że zmiany w nich zmierzają w dobrym kierunku. Niższemu poziomowi autorytetu władz towarzyszyło negatywne postrzeganie kierunku zmian. Postrzeganie przez respondentów ogólnego kierunku zmian w gminie stanowiło szerszy kontekst do rozpoznania stopnia akceptacji celów i kierunków rozwoju gminy wyznaczanych i realizowanych przez władze. Poziom autorytetu władz był powiązany ze stopniem akceptacji przez mieszkańców celów i kierunków rozwoju gminy. Zidentyfikowana prawidłowość polegała na tym, że wyższy poziom autorytetu władz sprzyjał większej akceptacji wizji i kierunków rozwoju gminy przyjętych i realizowanych przez władze.

Z punktu widzenia rozwoju gminy istotne jest, czy i na ile mieszkańcy popierają działania władz gminnych. Stopień poparcia dla poczynań władz zależy od wielu czynników. Wśród nich ważną rolę odgrywa autorytet władz budowany na bazie społecznego zaufania. Zaufanie jako komponent zarówno autorytetu, jak i kapitału społecznego sprzyja intensyfikacji procesów rozwojowych [Fukuyama, 1997]. Wyniki badań w podkarpackich gminach stanowią empiryczne potwierdzenie pozytywnego wpływu autorytetu władz gminnych na stopień poparcia ich działań. Obdarzanie przez mieszkańców gminnych władz autorytetem, a tym samym zaufaniem sprzyjało akceptacji ich działań. Tam, gdzie mieszkańcy odmawiali swoim władzom lokalnym miana autorytetu, odnotowano niższe wskaźniki poparcia dla poczynań władz.

Za rozwój na poziomie lokalnym odpowiedzialne są przede wszystkim władze samorządowe. W opinii mieszkańców badanych gmin władze w różnym stopniu wywiązują się z realizacji tego zadania. Pozytywne postrzeganie zaangażowania władz oraz ich aktywności w stwarzaniu możliwości rozwoju cechowało mieszkańców gmin o wysokim poziomie autorytetu władz samorządowych: Trzebownisko, Krasne i Stubno. Z kolei w im mniejszym stopniu mieszkańcy uznawali swoje władze za autorytet tym większy był ich krytycyzm w ocenie prorozwojowej aktywności władz. Taka sytuacja była w gminach Wielkie Oczy, Tyrawa Wołoska i Solina.

Scharakteryzowane powyżej postrzeganie przez badanych różnych aspektów rozwoju na poziomie gminy prowadzi do wniosku, że jest ono powiązane z autorytetem władz gminnych (rys. 2). Ogólna prawidłowość dotycząca subiektywnej percepcji rozwoju w kontekście autorytetu przypisywanego przez mieszkańców władzom gminy polega na tym, że im wyższy jest jego poziom tym wyraźniejsza tendencja do akceptacji kierunku zmian i rozwoju oraz do poparcia działań władz, a także do bardziej pozytywnego oceniania zaangażowania liderów samorządowych w stwarzanie możliwości rozwoju gminy.



Rys. 2. Autorytet władz gminnych a subiektywne postrzeżenie przez badanych rozwoju gminy

Źródło: opracowanie własne.

AUTORYTET GMINNYCH WŁADZ SAMORZĄDOWYCH A STOSUNEK DO INNOWACJI

W badaniu przyjęto, że autorytet gminnych władz samorządowych i związane z nim zaufanie społeczne to czynniki ułatwiające wprowadzanie nowych (innowacyjnych) rozwiązań. Tego typu rozwiązania i działania – jak wskazuje praktyka – odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju, także na poziomie lokalnym. Ponadto autorytet osób i instytucji wprowadzających innowacyjne zmiany w znacznym stopniu redukuje obawy i lęki związane z możliwym naruszeniem przez te zmiany *status quo* [Jarmoszko 2010, s. 225]. Postawy mieszkańców badanych gmin województwa podkarpackiego wobec wprowadzania zmian i nowoczesnych rozwiązań odzwierciedla wskaźnik będący odpowiedzią na pytanie o stopień poparcia nowoczesnych działań i rozwiązań w zakresie rozwoju gminy (np. nowych sposobów gospodarowania, produkcji, hodowli, uprawy itp.), gdyby zostały one zainicjowane przez wójta i radnych. W ten sposób próbowano ustalić jak kształtuje się poparcie dla innowacyjnych rozwiązań w kontekście autorytetu władz gminnych. Wpływ autorytetu władz gminnych na stopień poparcia przez badanych dla innowacyjnych rozwiązań prorozwojowych ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Poparcie badanych dla nowoczesnych rozwiązań a autorytet władz gminnych (dane w %)

Czy poparłby Pan/i nowoczesne działania i rozwiązania w zakresie rozwoju gminy (np. nowe sposoby gospodarowania, produkcji, hodowli, uprawy itp.) gdyby je inicjował wójt wraz z radnymi?	Gminy o wysokim poziomie autorytetu władz gminnych			Gminy o niskim poziomie autorytetu władz gminnych		
	Trzebownik	Krasne	Stubno	Solina	Wielkie Oczy	Tyrawa Wołoska
Zdecydowanie tak	20,4	18,8	26,2	31,0	24,3	20,0
Raczej tak	52,2	56,4	51,5	39,0	48,5	58,0
Raczej nie	4,3	4,0	1,0	4,0	5,8	6,0
Zdecydowanie nie	1,0	2,0	3,9	9,0	8,0	5,0
Trudno powiedzieć	21,2	18,0	17,5	15,0	19,4	10,0

Źródło: badania własne, odpowiedzi nie sumują się do 100, ponieważ pominięto braki odpowiedzi.

W badanych gminach, bez względu na poziom ich rozwoju oraz poziom autorytetu władz zdecydowana większość respondentów (ponad trzy czwarte) była pozytywnie nastawiona do innowacyjnych prorozwojowych działań i rozwiązań inicjowanych przez władze samorządowe. Tego typu działania i rozwiązania mogą stanowić dla badanych wartość nadrzędną i zasługiwać na poparcie, niezależnie od ich stosunku do osób i instytucji je wdrażających, w tym przypadku do władz gminnych. Wydaje się, że rozwój własnej gminy ma dla badanych charakter wartości autotelicznej. Są oni zatem skłonni poprzeć wszelkie inicjatywy i nowe rozwiązania (bez względu na to, kto je inicjuje), przyczyniające się do rozwoju gminy, a tym samym do wzrostu jakości i poziomu życia mieszkańców. Analiza danych wskazuje, że autorytet władz gminnych nie różnicuje stopnia poparcia przez badanych dla nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju gminy. Nie stwierdzono, aby autorytet wójta wpływał na wzrost poparcia mieszkańców dla tego typu działań. Okazało się jednak, że zaufanie do wójta przekładało się na ich afirmatywny stosunek do proponowanych i podejmowanych z jego inicjatywy innowacyjnych działań. Można przypuszczać, że źródło tej rozbieżności tkwi w rozumieniu autorytetu i zaufania. Wydaje się, że w świadomości badanych autorytet jawi się jako element wyidealizowanego świata znaczeń dość odległych od społecznej rzeczywistości, a zaufanie (lub jego brak) jako nieodłączny element ludzkich relacji jest łatwiej identyfikowane w sferze codziennych doświadczeń i kontaktów społecznych. Uwzględniając złożony kontekst badanych zjawisk oraz wielorakie i silne związki łączące autorytet z zaufaniem, można stwierdzić, że autorytet, a ściślej zaufanie będące jego składnikiem, pozytywnie wpływa na akceptację innowacyjnych rozwiązań. Większość badanych (ponad trzy piąte) wyraziła przekonanie, że mieszkańcy chętniej przejawiają własną przedsiębiorczość i inicjatywę oraz przyjmują różne nowości, mniej obawiając się związanego z nim ryzyka, jeśli darzą swoje władze zaufaniem i szacunkiem.

Środowisko lokalne, w którym rozwijają się oddolne inicjatywy obywatelskie, samorzutnie powstają organizacje i stowarzyszenia, jest miejscem alokacji nowych zasobów kapitału społecznego. W społecznościach lokalnych kapitał społeczny jest często wynikiem instytucjonalizacji „dobrych praktyk”, mających innowacyjny charakter, niekiedy generowanych w kontekście braku tradycji wspólnych działań. Łączą one władze, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe oraz nieformalne sieci obywateli. W niektórych sytuacjach ów kapitał może jednak mieć charakter negatywny, może na przykład raczej konserwować sztywną strukturę społeczną, niż pozwalać na generowanie nowych typów więzi i na inicjowanie działań o charakterze innowacyjnym [Trutkowski, Mandes, 2005, s. 254–257].

Mieszkańcy badanych gmin postrzegali władze lokalne, a w szczególności wójta, jako główną siłę sprawczą rozwoju w wymiarze lokalnym. Takie postrzeganie roli wójta potwierdza rosnące, w warunkach decentralizacji i samorządności, znaczenie liderów (oraz lokalnych elit) w stymulowaniu procesów rozwoju na szczeblu lokalnym [por. m.in. Jałowiecki, 1989; Bartkowski, 2006; Kurczewska, 2000; Tuziak, 2003; Weryński, 2008; Rychlewska, 2009].

ZAKOŃCZENIE

Wyniki przeprowadzonych badań upoważniają do ogólnego wniosku, że dążenie do sprostania wymogom nowoczesnego rozwoju implikuje konieczność nowego zdefiniowania roli, zakresu i form aktywności przedstawicieli władz samorządowych. Zasadniczego znaczenia nabierają ich wysokie kompetencje, fachowa wiedza, a także autorytet, który podnosząc poziom zaufania oraz sprzyjając społecznej integracji i kooperacji łączy się ze sferą prorozwojowych oddziaływań kapitału społecznego. Autorytet i kapitał społeczny stanowią endogenne zasoby społeczności lokalnej i czynniki jej rozwoju. Ważna jest także zdolność władz lokalnych do współpracy, umiejętność skutecznego zarządzania, tworzenia sieciowych powiązań między lokalnymi aktorami oraz sprawność w wykorzystywaniu zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych zasobów rozwojowych. Przedstawiciele władz samorządowych jako lokalni liderzy, zdolni – m.in. dzięki swojemu autorytetowi – skupić wokół siebie prorozwojowo nastawione lokalne elity, są najważniejszym elementem dynamicznego układu endogennych czynników rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Barański M., 2007, *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna* [w:] *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa.

- Bartkowski J., 2006, *Trudne dziedzictwo przeszłości. Relacje władza lokalna – mieszkańcy na poziomie lokalnym* [w:] *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu*, red. J. Kurczewska, IFiS PAN, Warszawa.
- Bartkowski J., 2007, *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym* [w:] *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, red. M. Herbst, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B., 2006, *Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi*, red. K. Szafraniec, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B., 2010, *Spoleczności wiejskie pięć lat po akcesji do UE – sukces spóźnionej transformacji* [w:] *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., Herbst M., Roszkowski W., 1999, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzelał G., 2000, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(3), s. 99–120.
- Gorzelał G., (red.), 2008, *Polska lokalna 2007*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herbst J., 2008, *Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze ekonomicznej* [w:] *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, red. P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herbst M., Piotrowska P., 2008, *Gminy odnoszące sukces* [w:] *Polska lokalna 2007*, red. G. Gorzelał, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2000, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju lokalnego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2, s. 53–77.
- Jałowiecki B., 1989, *Rozwój lokalny*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Jałowiecki B., 1990, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Jałowiecki B., 2005, *Obywatele i instytucje wobec prywatyzacji uspołecznienia* [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Jałowiecki B., 2008, *Polska lokalna od restrukturyzacji do modernizacji* [w:] *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, red. J. Kurczewska, IFiS PAN, Warszawa.
- Jarmoszko S., 2010, *Autorytet. Kontrowersje i aksjomaty*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

- Korenik S., 1998, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Kurczewska J., 2000, *Spoleczności lokalne i inteligenci: „patroni” i „partnerzy”* [w:] *Jak żyją Polacy?*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Lewenstein B., Tędziągolska M., 2010, *Budowanie kapitału społecznego jako strategia rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych. Przypadek Biłgoraja* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Regulski J., Kocoń W., Ptaszyńska-Wołockiewicz M., 1986, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, PWE, Warszawa.
- Rychlewska P., 2009, *Kim są urzędnicy polskich gmin wybierani na kolejną kadencję? Cechy osobowe i sposób zarządzania gminą*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” nr 2(36), s. 88–104.
- Taylor D., Stohr R.T., Walter B., 1981, *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley&Sons, New York.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Tuziak B., 2014, *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Tuziak B., 2003, *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Weryński P., 2008, *Typologia uczestnictwa obywatelskiego polskich liderów lokalnych* [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Streszczenie

W artykule przedstawiono zagadnienie oddziaływania autorytetu gminnych władz samorządowych na rozwój społeczno-ekonomiczny społeczności lokalnych. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o kierunek i zakres wpływu autorytetu władz gminnych na kształtowanie nierówności rozwojowych lokalnych układów społeczno-terytorialnych. Podstawą zawartych w artykule analiz i charakterystyk są wyniki badań własnych przeprowadzonych w 2012 roku w gminach województwa podkarpackiego, zajmujących skrajne pozycje na skali poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Badania zorientowane na rozpoznanie relacji między poziomem autorytetu władz gminnych a poziomem rozwoju społeczności lokalnych ukazały m.in. znaczenie roli przedstawicieli władz samorządowych jako lokalnych liderów, których pożądaną cechą jest umiejętność sieciowej współpracy, tworzenia koalicji, mobilizowania głównie wewnętrznych zasobów dla przyspieszenia rozwoju i przez to ograniczania nierówności i dysproporcji na poziomie lokalnym. Analiza uzyskanych wyników potwier-

dziła tezę, że autorytet jako ważny społeczny zasób i źródło uprawomocnienia działań gminnych władz samorządowych sprzyja prorozwojowej aktywności społeczności lokalnych.

W szerszej perspektywie rozpoznanie roli autorytetu gminnych władz samorządowych w rozwoju wiejskich społeczności lokalnych może przyczynić się do utrwalania nowej perspektywy postrzegania samorządu lokalnego, w której najważniejsze jest, oparte na autorytecie i wysokich kompetencjach, skuteczne przywództwo niezbędne dla efektywnego i dynamicznego rozwoju społeczności lokalnych.

W kontekście przemian systemowych, jakim podlega od ponad dwóch dekad polska wieś, zasadnicze znaczenie ma istnienie i rozwijanie zasobów społecznych, które zwiększałyby zdolność absorpcji nowych rozwiązań i impulsów rozwojowych oraz mogły stanowić podstawę społecznej integracji, kooperacji i partycypacji. Obdarzone autorytetem, szacunkiem i zaufaniem, sprawne i kompetentne gminne władze samorządowe oraz aktywna społeczność lokalna w najznaczniejszym stopniu przyczyniają się do zwiększania potencjału rozwojowego wsi.

Słowa kluczowe: autorytet, władze gminne, kapitał społeczny, rozwój, nierówności

The Authority of the Municipal Authorities as Component of Social Capital in Context of Inequalities in Development at the Local Level

Summary

The paper presents the issue of the impact of authority of the municipal local government on socio-economic development of local communities. It attempts to answer the question about the direction and magnitude of the impact of the authority of the municipal government on shaping development disparities in local socio-territorial systems. The empirical basis for analyzes and characteristics included in article are the results of research conducted in 2012 in the municipalities of Podkarpackie voivodeship that were placed on extreme positions on the scale of the socio-economic development.

The study focused on recognizing the relationship between the level of authority of municipalities and the level of development of local communities revealed among other things, the importance of the role of local government representatives as local leaders whose important feature is the ability to network cooperation, create coalitions, mobilize internal resources mainly for development acceleration, thereby reducing inequalities and disparities at the local level. Analysis of the results confirmed the thesis that authority as an important social resource and a source of legitimacy of actions of municipal authorities, favors pro-development activities of local communities.

In a broader perspective recognition of the role of local government's authority in the development of rural communities can contribute to consolidation of a new perspective on local government, which will be based on the authority and effective leadership required for effective and dynamic development of local communities.

In the context of systemic changes that are occurring for over two decades in the Polish countryside essential is the existence and development of social resources that increase the absorption capacity of new solutions and development impulses and may be the basis for social integration, cooperation and participation. Endowed with authority, respect and trust, efficient and competent municipal local authorities and active local community decisively help to increase the growth potential of the countryside.

Keywords: authority, municipal authorities, social capital, development, inequalities