

CENTRUM EKSPERTYZY LOKALNEJ FRDL

Barometr Lokalnego Kapitału Obywatelskiego

Stan lokalnego kapitału obywatelskiego w polskim społeczeństwie i jego uwarunkowania.

Raport z I edycji badania 2026



Opracowanie: Cezary Trutkowski

Autor: dr Cezary Trutkowski

Redakcja: dr Jakub Dorosz-Kruczyński,

Korekta Elżbieta Wołoszyńska-Wiśniewska

Opracowanie graficzne: Marcin Bójko

Wydawca Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego,
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

ISBN 978-83-64748-27-1

<https://frdl.org.pl>

© Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)

Spis treści

Streszczenie – najważniejsze wnioski	4
CZĘŚĆ I. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE	8
1. Kapitał obywatelski jako brakujące ogniwo lokalnej samorządności	9
1.1. Punkt wyjścia: co mówią dotychczasowe badania FRDL	9
1.2. Tradycje teoretyczne: skąd pochodzi pojęcie kapitału obywatelskiego	11
1.3. Definicja kapitału obywatelskiego przyjęta w projekcie LOKUS	14
1.4. Źródła kapitału obywatelskiego: skąd się bierze i dlaczego zanika	15
1.5. Dlaczego kapitał obywatelski mierzyć? Cel i zakres badania LOKUS	17
1.6. Inwestycja w kapitał obywatelski: perspektywa zmian	18
CZĘŚĆ II. OD TEORII DO POMIARU	20
2. Architektura badania LOKUS	w21
CZĘŚĆ III. STAN – PIĘĆ WYMIARÓW KAPITAŁU	24
3. LOKUS 47,6 – średnia, która ukrywa zróżnicowanie	25
4. Zakorzenie i normy: indeksy tożsamości lokalnej (ITO - 64) i norm obywatelskich (INO - 66)	26
5. Wiedza o samorządzie: indeks wiedzy o samorządzie (IWS - 42)	30
6. Aktywność: indeks zaangażowania (IZA - 27)	31
7. Sprawczość: indeks sprawczości (ISP – 51)	34
8. Klimat instytucjonalny: indeks IKI (55) i premia lokalna	36
CZĘŚĆ IV. Zróżnicowanie terytorialne i demograficzne	43
9. Cztery typy obywateli	44
10. Demografia i geografia	48
CZĘŚĆ V. Uwarunkowania poziomu kapitału obywatelskiego i ich konsekwencje	51
11. Model dwuetapowy: od klimatu przez zasoby do działania	52
12. Synteza: elementy, których brakuje	55
13. Trzy priorytety	58
CZĘŚĆ VI. Bibliografia i załączniki	61
Bibliografia	62
Załącznik A. Kwestionariusz wraz z odsetkami odpowiedzi na wszystkie pytania.	63
Załącznik B – Informacja metodologiczna	71

Streszczenie – najważniejsze wnioski

Raport przedstawia wyniki pierwszej edycji Barometru Lokalnego Kapitału Obywatelskiego (LOKUS) — pierwszego w Polsce narzędzia zaprojektowanego do całościowego, cyklicznego pomiaru kapitału obywatelskiego wspólnot lokalnych. Podstawą opracowania jest sondaż „Polki i Polacy o samorządności”, zrealizowany techniką CATI w kwietniu 2025 roku na reprezentatywnej próbie 1 010 dorosłych mieszkańców Polski. Raport składa się z pięciu części: część I przedstawia założenia teoretyczne, część II — architekturę pomiaru, części III i IV — stan i zróżnicowanie kapitału obywatelskiego, część V — jego uwarunkowania oraz wynikające z nich priorytety dla praktyki samorządowej.

Kapitał obywatelski rozumiemy jako zdolność lokalnej społeczności do uzgadniania i realizacji wspólnych celów oraz radzenia sobie z wyzwaniami. Budują ją normy współpracy, wiedza o regułach życia publicznego i doświadczenia uczestnictwa, z których wyrasta przekonanie, że zbiorowe zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego ma sens. Diagnozę porządkuje dziewięć ustaleń a zamykają ją trzy priorytety dla polityki publicznej.

Polacy czują się obywatelami swoich gmin znacznie bardziej, niż nimi bywają. Barometr mierzy pięć wymiarów kapitału obywatelskiego — przywiązanie do miejsca zamieszkania, normy obywatelskie, wiedzę o samorządzie, rzeczywistą aktywność i poczucie sprawczości — każdy w ramach indeksu o skali od 0 do 100 punktów. Ich wypadkowa, syntetyczny wskaźnik LOKUS, wyniosła 47,6 punktu. W kolejnych edycjach wartość ta posłuży za punkt odniesienia przy ocenie kierunku zmian. Już pierwszy pomiar mówi jednak wiele o strukturze wyniku. Najwyżej sytuują się przekonania i więzi: normy obywatelskie (66 punktów) i przywiązanie do miejsca (64) — 86% badanych uznaje sprawy gminy za własne, 78% deklaruje silny związek ze swoją miejscowością, 66% ufa współmieszkańcom. Najniżej wypada to, co sprawdzalne: wiedza o regułach lokalnej demokracji (42 punkty) i rzeczywista aktywność (27 punktów). Ten wzór, w którym mocnym przekonaniom towarzyszy słaba praktyka, powraca w raporcie w postaci trzech rozdzwiegów: między obrazem własnym a obrazem innych, między deklaracjami a działaniem oraz między satysfakcją z lokalnej demokracji a jej substancją.

1. Normy, które deklaruje większość, u współmieszkańców dostrzega mniejszość. Ze wszystkimi trzema stwierdzeniami opisującymi powinności obywatelskie — że sprawy gminy są także moimi sprawami, że trzeba reagować, gdy dzieje się coś złego, że warto się angażować w sprawy publiczne — zgadza się łącznie 69% badanych. Ocena otoczenia wypada inaczej: zapytani, co na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie ich gminy, Polacy częściej wskazują nieufność, ostrożność i interes prywatny (51%) niż poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne (40%). Oba sądy są przy tym niemal niezależne ($r = 0,12$): nawet wśród osób deklarujących komplet postaw obywatelskich solidarność otoczenia dostrzega mniejszość (44%). To rozdzwieg pierwszy, między JA a INNYMI, znany w literaturze jako pluralistyczna ignorancja. Może on działać jak samopodtrzymująca się bariera: kto zakłada, że na zebranie i tak mało kto przyjdzie, sam zostaje w domu, a norma podzielana przez większość pozostaje społecznie niewidoczna.

2. Większość badanych nie zna podstawowych reguł lokalnej demokracji, a niewiedzę maskuje złudzenie kompetencji. Czterech na dziesięciu Polaków nie potrafi wymienić nazwiska żadnego radnego swojej gminy. 68% nie wie, kto uchwała gminny budżet, a 55% nie zna sposobu odwołania wójta przed końcem kadencji. Zarazem wśród osób przekonanych, że dobrze rozumieją działanie samorządu, niemal połowa (48%) nie wymienia rady gminy jako organu uchwalającego budżet.

3. Powszechne przekonania nie przekładają się na zaangażowanie. Ponieważ wszystkie wymiary mierzone są na tej samej stupunktowej skali, można je wprost zestawić: normom obywatelskim na poziomie 66 punktów odpowiada aktywność (zaangażowanie w sprawy publiczne) na poziomie 27 – najniższy wynik całego pomiaru, o 39 punktów niższy od deklarowanych przekonań. Za tą różnicą stoją proste fakty: np. 81% badanych nie działa w żadnej organizacji obecnej na terenie ich gminy, a niemal połowa (49%) nigdy nie sprawdzała informacji, które gmina publikuje. Ujawniona luka nie ma charakteru motywacyjnego, bo gotowość do lokalnego działania deklaruje większość badanych. Na tym polega rozdźwięk drugi, między deklaracjami a działaniem. Czego w tej luce brakuje, pokazują kolejne ustalenia: wiedzy o regułach lokalnej demokracji oraz sensu zaangażowania potwierdzonego własnym doświadczeniem.

4. W mechanizmy lokalnej demokracji Polacy wierzą bardziej niż we własny wpływ na sprawy gminy. Poczucie sprawczości — przekonanie, że w sprawach gminy można coś zmienić — okazało się problematyczne. 82% badanych uważa, że głos w wyborach samorządowych ma znaczenie, natomiast realny wpływ na to, co dzieje się w gminie, przypisuje sobie już tylko 40%. Wynik ten dopuszcza dwie interpretacje: zaufanie do procedur, które działają nawet bez mojego udziału, albo rezygnację, w której wiara w instytucje zastępuje doświadczenie własnej skuteczności.

5. Zadowolenie z gminnej demokracji jest oceną porównawczą, nie świadectwem jakości. Demokrację we własnej gminie dobrze ocenia 60% badanych, demokrację w Polsce – 42%. Ta „premia lokalna”, najwyższa w małych miejscowościach, jest realnym zasobem: 92% oceniających oba poziomy stawia gminę co najmniej na równi z krajem. Pod ogólną satysfakcją kryją się jednak sądy krytyczne — tylko 38% badanych uważa, że władze samorządowe kierują się przy podejmowaniu decyzji dobrem ogółu mieszkańców. Częściej wymieniane są interesy grup wpływu, partii politycznych lub samych rządzących. Mieszkańcy doceniają wykonanie zadań, wątpią w intencje. Deklarowane zadowolenie mówi więc przede wszystkim „u nas jest lepiej niż w kraju”, a nie „u nas jest dobrze”. To trzeci rozdźwięk diagnozy: satysfakcja wyprzedza substancję.

6. Największa grupa obywateli wie, jak działa samorząd, ale nie wierzy, że warto działać. Statystyczna analiza profili pozwoliła podzielić badanych na cztery typy (udziały liczone w grupie badanych). Zaangażowani (21%) przewyższają średnie krajowe we wszystkich wymiarach: znają radnych, chodzą na konsultacje, organizują inicjatywy. Intuicyjni (25%) chcieliby uczestniczyć, lecz nie wiedzą jak: normy mają wysokie, wiedzę śladową.

DEKLARACJE A DZIAŁANIE

INO: 66 pkt | IZA: 27 pkt

Różnica: 39 punktów na skali 0–100.

IZO Indeks norm obywatelskich

IZA Indeks aktywności lokalnych

tylko 38%

badanych uważa, że władze samorządowe kierują się przy podejmowaniu decyzji dobrem ogółu mieszkańców

Poinformowani Sceptycy (32%) – grupa największa – to ich lustrzane odbicie: znają mechanizmy samorządu, a mimo to wątpią, czy ich udział w sprawach gminy cokolwiek zmieni. Wycofani (21%) pozostają niemal całkiem poza sferą publiczną. Wśród najmłodszych (18–34 lata) dominują Intuicyjni (37%), a cała ta grupa wieku sytuuje się poniżej średnich ogólnopolskich we wszystkich wymiarach z wyjątkiem poczucia sprawczości.

18%

badanych spełnia łącznie cztery kryteria: normy, wiedzę, doświadczenie i przekonanie o sensie wspólnego działania.

7. Pełny kapitał obywatelski jest udziałem mniej niż co piątego dorosłego

Polaka. O skali zjawiska mówi bilans przeprowadzony nie na średnich, lecz na poziomie pojedynczych osób: dla każdego elementu przyjętej definicji – norm, wiedzy, doświadczenia uczestnictwa i przekonania o sensie wspólnego działania – ustalono proste kryterium i sprawdzono, u ilu badanych spełnione są łącznie. Komplet norm deklaruje 69%, po dodaniu elementarnej wiedzy o samorządzie zostaje 35%, z doświadczeniem uczestnictwa – 30%. Wszystkie cztery elementy, wraz z przekonaniem, że mieszkańcy działający razem mogą skutecznie wpłynąć na decyzje władz, łączy 18%. Najwięcej badanych ubywa na progu wiedzy, drugi poważny ubytek następuje na końcu: spośród osób z normami, wiedzą i doświadczeniem czterech na dziesięciu nie wierzy w skuteczność wspólnego działania. Wynik zbiega się z typologią uzyskaną zupełnie inną drogą – 18% z kompletem kryteriów wobec 21% Zaangażowanych w stworzonej przez nas typologii. **Którąkolwiek metodą liczyć, w pełni ukształtowany kapitał obywatelski pozostaje zasobem około jednej piątej dorosłych Polaków.**

8. Z aktywnością najsilniej łączy się wiedza o samorządzie — wyższa tam, gdzie łatwo o informację, niższa tam, gdzie zaufanie skupia się na osobie lidera.

Na pytanie co sprzyja zaangażowaniu mieszkańców w życie gminy odpowiadają modele statystyczne wykorzystane w części V raportu. Ze wszystkich mierzonych zasobów z rzeczywistą aktywnością najsilniej wiąże się wiedza o tym, jak działa samorząd – silniej niż poczucie sprawczości i wyraźnie silniej niż deklarowane normy. Oceny lokalnych instytucji łączą się z samą wiedzą dwoma przeciwbieżnymi kanałami. Im łatwiej, zdaniem badanych, dowiedzieć się, co dzieje się w gminie, tym więcej wiedzą o samorządzie. Im lepiej natomiast oceniają wójta, burmistrza i radę, tym wiedzą mniej – a pośrednio są też mniej aktywni. Dane nie rozstrzygają, czy zadowolenie z lidera osłabia potrzebę własnej orientacji, czy raczej słabiej zorientowani oceniają władze łagodniej. W obu przypadkach przestroga jest ta sama: **wspólnota, której życie publiczne skupia się wokół jednej osoby, gromadzi mniej rozproszonej kompetencji obywatelskiej, niż wymaga trwała samorządność.**

Na podstawie zaprezentowanych tu wniosków formułujemy trzy priorytety dla polityki publicznej.

Transparentność jako fundament. To najkrótsza ścieżka, jaką wskazują dane: dostępowi do informacji towarzyszy wyższa wiedza, a wiedzy — aktywność. Nie chodzi jednak jedynie o formalną dostępność, lecz o informację zaprojektowaną pod realne użycie: biuletyny pisane językiem mieszkańca, otwarte dane lokalne, pełną jawność prac organów gminy, wsparcie dla niezależnych źródeł informacji lokalnej. Miarą powodzenia tego typu działań powinno być to, czy mieszkańcy potrafią z informacji skorzystać, a nie sam fakt jej udostępnienia.

Depersonalizacja przywództwa. Skoro zaufaniu skupionemu na osobie lidera towarzyszą uboższe zasoby wiedzy mieszkańców, inwestycją może być przesuwanie ciężaru z osoby na instytucje: kolegalność ważnych decyzji, komunikacja prowadzona w imieniu urzędu, a nie lidera, dopuszczanie do głosu radnych, sołtysów i urzędników merytorycznych. **Silny lider może być dla gminy błogosławieństwem w niektórych przypadkach, fundamentem trwałego samorządu jest jednak silna wspólnota.**

Dowody sensu zaangażowania. Przekonanie, że wspólne działanie ma sens, idzie w parze przede wszystkim z własnym doświadczeniem: podziela je 46% badanych, którzy w ostatnim roku nie podjęli żadnej z form aktywności wymagających bezpośredniego kontaktu z innymi, i 70% tych, którzy podjęli wszystkie trzy wskazane w ankiecie. Pierwszym adresatem działań powinni być Poinformowani Sceptycy — tej grupy mieszkańców nie uruchomi ani dostęp do informacji, ani apel do norm, a jedynie sprawdzalny efekt: konsultacje z publicznym rozliczeniem, co uwzględniono i dlaczego, ciała doradcze o realnych kompetencjach, budżety obywatelskie z odczuwalną pulą środków i widocznymi rezultatami. Osobną kwestią jest polityka wobec młodych: praktyczna edukacja obywatelska powinna tu wyprzedzać kampanie mobilizacyjne, bo mobilizacja bez kompetencji trafia w próżnię.

Na pytanie postawione w tytule raportu — o stan lokalnego kapitału obywatelskiego i jego uwarunkowania — odpowiedź brzmi: **jest to zasób zamrożony, obecny w postawach, nieobecny w praktyce.** Z elementów przyjętej definicji wyraźnie obecne są normy współpracy, wsparte silnym przywiązaniem do miejsca zamieszkania. Wiedza o regułach samorządności pozostaje deficytowa, a doświadczenia uczestnictwa, z których miałyby wyrastać przekonanie o sensie zbiorowego działania — rzadkie. **To właśnie brak potwierdzonego sensu, a nie brak dobrej woli, najlepiej tłumaczy dystans między postawami, które Polacy deklarują, a tym, co w sprawach swoich gmin rzeczywiście robią.**

„Zasób zamrożony — obecny w postawach, nieobecny w praktyce”



ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE



ROZDZIAŁY

1. Kapitał obywatelski jako brakujące ogniwo lokalnej samorządności
 - 1.1. Punkt wyjścia: co mówią dotychczasowe badania FRDL
 - 1.2. Tradycje teoretyczne: skąd pochodzi pojęcie kapitału obywatelskiego
 - 1.3. Definicja kapitału obywatelskiego przyjęta w projekcie LOKUS
 - 1.4. Źródła kapitału obywatelskiego: skąd się bierze i dlaczego zanika
 - 1.5. Dlaczego kapitał obywatelski mierzyć? Cel i zakres badania LOKUS
 - 1.6. Inwestycja w kapitał obywatelski: perspektywa zmian

1. Kapitał obywatelski jako brakujące ogniwo lokalnej samorządności

Cykliczne badania opinii publicznej potwierdzają, że zadowolenie Polaków z zamieszkiwanej miejscowości i oceny pracy władz lokalnych utrzymują się konsekwentnie na wysokim poziomie. Deklarowane w badaniach CBOS zaufanie do władz samorządowych systematycznie przewyższa oceny instytucji szczebla centralnego.¹ Zarazem jednak coraz wyraźniej ujawnia się strukturalna granica tego modelu: nadchodzące dekady przyniosą wyzwania demograficzne, polityczne, klimatyczne i ekonomiczne, których skala przekracza możliwości odpowiedzi wyłącznie administracyjno-inwestycyjnej. Zdolność wspólnot lokalnych do skutecznego stawiania im czoła zależy od zasobów, których dotychczasowe systemy wskaźnikowe i polityki samorządowe w znacznej mierze nie uwzględniają: od norm kooperacji, obywatelskiej wiedzy o mechanizmach życia publicznego i – przede wszystkim – od zakorzenionego przekonania, że zbiorowe zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego ma sens. Tym zasobom nadajemy w projekcie LOKUS zbiorczą nazwę kapitału obywatelskiego. Nazwa projektu i wskaźnika LOKUS nawiązuje do retorycznej kategorii *locus communis* – „miejsca wspólnego”, które w tradycji sięgającej Arystotelesa, a odnowionej przez Chaïma Perelmana i Lucie Olbrechts-Tyteca² oraz Michaela Billiga³, oznacza zasób podzielanych przekonań i oczywistości, od których zaczyna się każde porozumienie. W tym sensie LOKUS mierzy właśnie to, co lokalna wspólnota ma ze sobą wspólnego, zanim jeszcze zacznie działać razem, oraz śledzi przemiany, jakim ten wspólnie podzielany zasób podlega.

Projekt LOKUS – Barometr Lokalnego Kapitału Obywatelskiego – jest bezpośrednią kontynuacją badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, opublikowanych w pracy zbiorowej *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych* pod redakcją Cezarego Trutkowskiego⁴. Tamte badania – ilościowe i jakościowe, prowadzone w kilkudziesięciu polskich gminach, pozwoliły na szczegółową diagnozę mechanizmów aktywizacji społecznej, stanu lokalnego uczestnictwa publicznego i strukturalnych barier dla demokratycznego współzrzedzenia. Niniejszy rozdział wprowadza w perspektywę teoretyczną projektu LOKUS: wyjaśnia, czym jest kapitał obywatelski, dlaczego stanowi brakujące ogniwo analiz stanu polskiej samorządności i jak jego systematyczny pomiar może służyć zarówno celom naukowym, jak i praktyce lokalnego rozwoju.

1.1. Punkt wyjścia: co mówią dotychczasowe badania FRDL

Twórcy polskiej reformy samorządowej nie ograniczali swojego projektu do reorganizacji administracji publicznej. Jerzy Reguński i jego współpracownicy projektowali reformę jako akt uwolnienia energii społecznej – odpowiedź na kryzys późnego PRL-u, ale również wyraz głębokiego przekonania, że sprawami lokalnymi nikt nie zarządzi lepiej niż sama społeczność. Już w 1981 roku dokument grupy roboczej Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” formułował tę myśl z niezwykłą bezpośredniością: „społeczeństw lokalnych nikt nie wychowa oprócz nich samych”⁵. Samorządność miała być zatem nie tylko nową struk-

1 Np. Feliksiak, M. (2023). *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań CBOS 39/2023*. Warszawa: CBOS; Kawalec, I. (2026). *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych w czerwcu. Komunikat z badań CBOS 67/2026*. Warszawa: CBOS.

2 Perelman, Ch., Olbrechts-Tyteca, L. (1969). *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

3 Billig, M. (1987). *Arguing and Thinking: A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.

4 Trutkowski, C. (red.) (2024). *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar i FRDL. Perspektywę kapitału obywatelskiego jako brakującego ogniwa rozwija w tym tomie rozdział: Trutkowski, C. (2024a). *Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego*.

5 Reguński, J., Bury, P., Jewtuchowicz, A., Markowski, T. (1981). *Samorządowe władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL*. Przedruk w: Reguński, J. (2000a). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Warszawa: FRDL, s. 38.

DEFINICJA

Lokalny prezydencjalizm

Model władzy lokalnej, w którym decyzje skupiają się w rękach wójta, rada pozostaje słaba, a wpływ mieszkańców ograniczony.

turą instytucjonalną, lecz szkołą aktywnego obywatelstwa – praktykowanego, a nie jedynie deklarowanego.

Trajektoria niemal czterech dekad okazała się jednak inna. Samorząd odniósł imponujący sukces modernizacyjny, ale mechanizmy, które miały czynić obywateli współtwórcami lokalnej rzeczywistości, nie rozwinęły się w spodziewanym stopniu. Jak trafnie zauważył Piotr Frączak, w pierwszych kadencjach perspektywa oczyszczalni, drogi i kanalizacji przestaniała wszystko inne⁶. W warunkach głębokiej deprywacji materialnej było to w pełni zrozumiałe: społeczności angażowały się tam, gdzie czuły bezpośrednią potrzebę, a samorząd oceniały przede wszystkim przez pryzmat skuteczności w realizacji tych potrzeb. Samorząd stał się sprawnym organizatorem modernizacji – lecz obywatele pozostali w dużej mierze jego klientami, a nie partnerami.

Badania zebrane w *Kapitale obywatelskim społeczności lokalnych* ujawniły, że ten stan rzeczy utrzymuje się mimo upływu lat i pomimo osiągniętego sukcesu infrastrukturalnego. Aktywność obywatelska w polskich gminach ma charakter w dużej mierze reaktywny: mobilizuje się w odpowiedzi na konkretne braki i zagrożenia, ale słabnie, gdy bezpośredni bodziec ustaje. Jeden z uczestników badań jakościowych FRDL opisał tę dynamikę z rozbijającą bezpośredniością: „każda władza miała kłopot, bo ludzie czegoś chcieli. Była kanalizacja, telefonizacja, inwestycje drogowe (...). To ludzi łączyło wokół wspólnych zadań. Teraz mniej więcej to zostało zrobione... Atomizacja nastąpiła ogromna w ostatnich, powiedzmy sobie, 15 latach”⁷.

Silne, spersonalizowane przywództwo lokalne – wzmocnione przez bezpośrednie wybory organu wykonawczego wprowadzone ustawą z 2002 roku – doprowadziło do koncentracji decyzji w rękach wójta lub burmistrza i do systematycznego osłabienia pozycji rad gmin. Klientelizm, festynizacja aktywności społecznej i pozorność konsultacji stały się trwałymi cechami wielu lokalnych systemów władzy. Zjawisko to wpisuje się w szerzej opisywany w literaturze model „lokalnego prezydencjalizmu”, w którym koncentracja władzy ogranicza rzeczywisty pluralizm lokalnej sfery publicznej⁸. Badania sondażowe FRDL pokazały skutki tego modelu w liczbach: niemal dwie trzecie badanych deklaroowało brak realnego wpływu na sprawy swojej gminy⁹ – wynik zbieżny z obserwowanym w kolejnych edycjach Europejskiego Sondażu Społecznego niskim poziomem poczucia sprawczości politycznej wśród polskich respondentów na tle krajów Europy Zachodniej¹⁰.

6 Frączak, P. (2010). *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym*. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

7 Cytat pochodzi z wywiadów jakościowych zrealizowanych w ramach badań FRDL; zob. Trutkowski, C. (2024b). *Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizją samorządności lokalnej*. W: Trutkowski, C. (red.), op. cit.

8 Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 112–135.

9 Dane z sondażu CAWI zrealizowanego przez FRDL w ramach projektu Kapitał obywatelski społeczności lokalnych; zob. Trutkowski, C. (red.) (2024), op. cit.

10 European Social Survey (2020). ESS Round 9 Data (2018). Data file edition 3.2. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway. Zmienne diagnostyczne: ctpppola (przekonanie o własnej

W takiej sytuacji obywatele nie rezygnują z działania, lecz uciekają się do prywatnych kontaktów i indywidualnych zabiegów, porzucając zbiorowe formy uczestnictwa. To właśnie czyni ich aktywizm „zgorzkniałym”: pragmatycznym, ale pozbawionym wiary, że wspólne działanie na rzecz dobra ogółu może zmienić rzeczywistość. Obraz ten nie jest jednak jednoznacznie pesymistyczny. Te same badania FRDL pokazują, że potencjał obywatelski polskiego społeczeństwa jest realny: ponad 88% respondentów uważa swoją gminę za dobre miejsce do życia, a niemal 45% spełnia kryteria społecznika, czyli osoby dobrowolnie i nieodpłatnie działającej na rzecz swojej społeczności¹¹. Trzy czwarte Polaków sprzeciwia się wzmocnieniu centralnego nadzoru nad samorządami. Problem nie tkwi zatem w braku społecznej energii czy braku wiary w samorządność, lecz w tym, że istniejące struktury i wzorce działania nie potrafią jej odpowiednio zagospodarować. Właśnie ten wniosek wyznacza punkt wyjścia dla projektu LOKUS: skoro potencjał istnieje, ale pozostaje niewykorzystany, konieczne jest systematyczne zbadanie czynników, które go wyzwalają lub blokują. Kluczem do zrozumienia tych czynników jest kapitał obywatelski.

WCZEŚNIEJSZE BADANIA
FRDL

45%

Okolo 45% spełniało przyjęte kryteria społecznika. To wynik innych badań, nie bieżącego pomiaru LOKUS.

1.2. Tradycje teoretyczne: skąd pochodzi pojęcie kapitału obywatelskiego

Pojęcie kapitału obywatelskiego pojawia się w literaturze naukowej od kilkudziesięciu lat, choć znacznie rzadziej niż jego bliski krewny – kapitał społeczny. Swe intelektualne korzenie ma w kilku niezależnych tradycjach, które – choć różnią się językiem i punktem ciężkości – zbiegają się w jednym: wskazują na zasadniczą rolę wspólnotowych zasobów normatywnych, wiedzy i doświadczeń jako warunków zdolności społeczności do zbiorowego działania. Aby właściwie ulokować przyjętą w projekcie LOKUS definicję, warto prześledzić tę wielonurtową genealogię.

Podstaw analitycznego rozumienia kapitału jako zasobu relacyjnego dostarcza James S. Coleman. W *Foundations of Social Theory* zdefiniował on kapitał społeczny przez pryzmat funkcji, jaką spełnia: są to cechy struktury społecznej, które ułatwiają działania aktorów wewnątrz tej struktury¹². Kluczowym mechanizmem generowania kapitału społecznego jest według Colemana „closure” – zamknięcie sieci: gdy sieć relacji jest gęsta i wzajemna, możliwe staje się egzekwowanie norm, nakładanie sankcji i budowanie stabilnych oczekiwań dotyczących zachowania innych. W tym sensie kapitał społeczny jest produktem ubocznym struktury relacji, a nie cechą indywidualną. Ujęcie to dostarcza projektowi LOKUS ważnego narzędzia analitycznego – rozróżnienia między zasobami indywidualnymi a zasobami relacyjnymi i strukturalnymi. Ma jednak dwie istotne cechy, które sprawiają,

zdolności do udziału w polityce), psppipla (system pozwala obywatelom mieć wpływ). Polska uzyskuje w obu wskaźnikach wyniki systematycznie niższe niż kraje Europy Zachodniej.

¹¹ Dane z badań sondażowych FRDL zrealizowanych w ramach projektu Kapitał obywatelski społeczności lokalnych; zob. Trutkowski, C. (red.) (2024), op. cit.

¹² Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, s. 302.

GĘSTA SIEĆ TO NIE WSZYSTKO

Bliskie relacje ułatwiają współpracę, ale nie przesądzają, że służy ona dobru wspólnemu.

że projekt LOKUS wykracza poza jego ramy. Po pierwsze, Coleman traktuje kapitał społeczny jako aksjonormatywnie neutralny: sieć generuje kapitał niezależnie od celów, którym służy – działa więc zarówno w sieci sąsiedzkiej wzajemnej pomocy, jak i w hierarchii przestępczej. Po drugie, Colemanowska perspektywa skupia się na mechanizmach mikrospołecznych, pomijając wymiar instytucjonalny i demokratyczny, który jest centralny dla badań nad samorządnością.

Te ograniczenia pokonuje tradycja Roberta Putnama. Badając różnice w sprawności instytucji samorządowych między regionami Włoch, Putnam doszedł do wniosku, że decydującą rolę odgrywa nie bogactwo materialne ani historia administracyjna, lecz gęstość sieci stowarzyszeń obywatelskich, normy wzajemności i poziom zaufania społecznego¹³. Kluczowe odkrycie Putnama polega jednak na czymś innym: różnice te mają historyczne zakorzenienie sięgające doświadczeń sprzed pięciuset lat. Kapitał obywatelski akumuluje się przez pokolenia i nie można go wprowadzić jednorazową reformą instytucjonalną – można go jedynie stopniowo budować lub niszczyć. W późniejszej pracy *Bowling Alone* Putnam uzupełnił ten obraz o analitycznie ważne rozróżnienie między kapitałem pomostowym (bridging), łączącym osoby z różnych środowisk, a kapitałem wiążącym (bonding), opartym na wewnętrznej lojalności grup¹⁴. Rozróżnienie to jest istotne dla interpretacji polskich danych: cykliczne badania wzdłużne wskazują, że polskie społeczeństwo dysponuje stosunkowo wysokim zasobem kapitału wiążącego – wzajemnego zaufania wewnątrz rodziny i kręgu znajomych – przy jednoczesnym niskim poziomie zaufania uogólnionego (do obcych i instytucji publicznych)¹⁵. Innymi słowy, prywatne sieci wzajemności nie przekładają się automatycznie na gotowość do zbiorowego działania na rzecz dobra ogółu – i właśnie ta nierównowaga jest jednym z kluczowych kontekstów interpretacyjnych dla wyników LOKUS.

Ekonomiczną precyzję do tej dyskusji wnieśli Luigi Guiso, Paola Sapienza i Luigi Zingales – i właśnie tu warto się zatrzymać, bo autorzy ci celowo odchodzą od szeroko używanego pojęcia kapitału społecznego na rzecz kapitału obywatelskiego¹⁶. Różnica jest zasadnicza. Kapitał społeczny – w klasycznym ujęciu Colemana i Putnama – to zasób, jak już wspomniano, aksjonormatywnie neutralny: obejmuje wszelkie sieci relacji, normy wzajemności i zaufania ułatwiające koordynację, niezależnie od tego, komu i jakim celom służą. W tym sensie kapitał społeczny ma również mafia, gang

¹³ Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 173.

¹⁴ Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, s. 22–24. Wydanie polskie: *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

¹⁵ Czapiński, J. (2015). *Kapitał społeczny*. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, s. 339–354. Zob. też: Uslaner, E.M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, rozdz. 3.

¹⁶ Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2011). Civic Capital as the Missing Link. W: J. Benhabib, A. Bisin, M. Jackson (red.), *Handbook of Social Economics*. Amsterdam: North-Holland, s. 419.

uliczny czy sieć klientelistycznych powiązań – każda z tych formacji dysponuje gęstymi sieciami zaufania i normami wewnętrznej lojalności. Kapitał obywatelski jest z definicji wąskim podzbiorem kapitału społecznego: obejmuje wyłącznie te „społecznie podzielane, trwałe przekonania i wartości, które pomagają grupie przezwyciężyć problem gapowicza w dążeniu do realizacji społecznie wartościowych działań”¹⁷. Odwołanie do problemu gapowicza nie jest przypadkowe – nawiązuje wprost do klasycznej analizy Mancura Olsona, który wykazał, że racjonalność indywidualna prowadzi do systematycznej podprodukcji dóbr publicznych i zaniżenia zbiorowego zaangażowania¹⁸. Kapitał obywatelski, w ujęciu Guiso i współpracowników, jest zasobem pozwalającym społecznościom na przełamanie tej pułapki. Kluczowe są dwa określenia w przywołanej definicji: *wartościowych* – co znaczy, że chodzi o działania służące dobru wspólnemu, a nie wąskim interesom grupy oraz *społecznie podzielanych*, co sytuuje ten kapitał na poziomie zbiorowym, nie indywidualnym. Upraszczając: kapitał społeczny określa, czy i jak ludzie ze sobą współpracują, natomiast kapitał obywatelski wskazuje, czy współpracują na rzecz dobra ogółu i czy robią to w ramach demokratycznych reguł gry.

W kontekście tej debaty warto odnotować, że równoległe do tradycji Colemana i Putnama funkcjonuje w naukach społecznych ujęcie Pierre’a Bourdieu, który traktował kapitał społeczny jako zasób służący utrzymaniu i reprodukcji pozycji klasowej¹⁹. W ujęciu Bourdieu kapitał społeczny jest z natury stratyfikujący i partykularny, co oznacza, że nie może stanowić ramy dla analizy zasobów demokratycznego uczestnictwa, które z definicji mają charakter inkluzywny.

Trzecia tradycja sięga myśli Alexisa de Tocqueville’a, który w gminach Nowej Anglii dostrzegał szkołę wolności: „w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw (...) [instytucje gminne] sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią”²⁰. Z tej perspektywy kapitał obywatelski nie jest jedynie właściwością jednostek lub grup – jest także produktem instytucji. Samorząd, który stwarza przestrzeń współdecydowania i traktuje obywateli jako partnerów, ten kapitał wytwarza. Samorząd paternalistyczny i klientelistyczny ten kapitał systematycznie konsumuje. Tradycja ta dostarcza projektowi LOKUS elementu, którego brakuje u Colemana i Guiso: dynamicznej teorii akumulacji i erozji kapitału przez instytucje. Nie wystarczy badać, ile kapitału dana wspólnota posiada – trzeba rozumieć, jakie instytucje go produkują lub niszczą.

Zarysowane tradycje zachodnie wymagają uzupełnienia o perspektywę polskiej myśli socjologicznej, która w bezpośredni sposób odnosi się do warunków kształtowania się obywatelstwa po transformacji systemowej. Jacek Raciborski, analizując składniki tożsamości obywatelskiej, wyodrębnia jej cztery wymiary: przynależność państwową, prawa i obowiązki, uczestnictwo w zrzeszeniach obywatelskich oraz tożsamość zbiorową²¹. Lista ta jest wyczerpująca w swym zakresie, ale – w świetle badań FRDL – niekompletna pod jednym istotnym względem: brakuje w niej wymiaru sprawczości. W badaniach nad uczestnictwem politycznym wymiar ten jest znany od dekad pod pojęciem poczucia skuteczności politycznej (*political efficacy*) – przekonania jednostki, że jej działanie polityczne ma realny wpływ na decyzje władz²². Badania nad skutecznością polityczną od lat pięćdziesiątych XX wieku konsekwentnie wykazują, że poczucie sprawczości – zarówno wewnętrzne (przekonanie o własnych kompetencjach do działania) jak i zewnętrzne (przekonanie

17 Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2011). op. cit., s. 419.

18 Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, s. 2.

19 Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital*. W: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press, s. 241–258.

20 De Tocqueville, A. (2005). *O demokracji w Ameryce* (przekł. B. Janicka, M. Król). Warszawa: Fundacja Aletheia, s. 57.

21 Raciborski, J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 46.

22 Campbell, A., Gurin, G., Miller, W.E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston, IL: Row, Peterson & Company, s. 187–199. Zob. też: Craig, S.C., Niemi, R.G., Silver, G.E. (1990). *Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items*. *Political Behavior*, 12(3), 289–314.

o podatności systemu na wpływ obywatela) – jest silniejszym predyktorem uczestnictwa politycznego niż sama wiedza o prawach czy formalna przynależność do stowarzyszeń²³. Wprowadzenie wymiaru sprawczości do definicji kapitału obywatelskiego nie jest zatem innowacją bezwzględną – jest przetransponowaniem ugruntowanego dorobku badań nad sprawczością na poziom zbiorowy i lokalny. Dodatkowy element, który wyróżnia ujęcie LOKUS, to mechanizm akumulacji sprawczości przez konkretne doświadczenia uczestnictwa: przekonanie, że zbiorowe działanie ma sens, nie jest cechą daną, lecz buduje się lub eroduje przez epizody zaangażowania. Ten mechanizm – szczególnie istotny w społeczeństwach o krótkich tradycjach demokratycznych – jest kluczową treścią przyjętej definicji.

1.3. Definicja kapitału obywatelskiego przyjęta w projekcie LOKUS

Syntetyzując zarysowane tradycje teoretyczne z wynikami badań empirycznych FRDL, przyjmujemy w projekcie LOKUS następującą definicję roboczą:

Kapitał obywatelski to zdolność lokalnej społeczności do uzgadniania i realizacji wspólnych celów i radzenia sobie z wyzwaniami – zbudowana na normach współpracy, wiedzy o regułach życia publicznego i doświadczeniach uczestnictwa, które wytwarzają przekonanie, że zbiorowe zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego ma sens.²⁴

DEFINICJA

Kapitał obywatelski

Zdolność lokalnej społeczności do uzgadniania i realizacji wspólnych celów oraz radzenia sobie z wyzwaniami.

Trzy składniki tej definicji – normy, wiedza, doświadczenia – mają wyraźne zakotwiczenie w zarysowanym wyżej dorobku. Normy współpracy i zaufania czerpią z tradycji Putnama i Guiso et al.: są to społecznie podzielane przekonania o tym, że warto angażować się na rzecz dobra wspólnego i że inni postąpią podobnie – czyli zasób, który pozwala przełamać Olsonowską pułapkę gapowicza. Wiedza o regułach życia publicznego operacjonalizuje wskazywany przez Raciborskiego komponent praw i obowiązków, nadając mu wymiar proceduralny: chodzi nie tylko o deklaratywną znajomość uprawnień, lecz o wiedzę praktyczną – wyphywającą z doświadczenia znajomości mechanizmów działania samorządu, procedur uczestnictwa i zasad dostępu do informacji publicznej, warunkującą skuteczność zaangażowania. Doświadczenia uczestnictwa nawiązują do Tocqueville'owskiej idei samorządu jako szkoły wolności: historia zbiorowych działań nawarstwiająca się

²³ Bandura, A. (1997). Self-Efficacy: *The Exercise of Control*. New York: W.H. Freeman & Company, s. 477–493. Zob. też: Verba, S., Scholzman, K.L., Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, s. 304–332.

²⁴ Amerykańska National Civic League definiuje kapitał obywatelski w sposób następujący: „Kapitał obywatelski: formalne i nieformalne relacje, sieci powiązań i zdolności, które wspólnoty wykorzystują, by podejmować decyzje i rozwiązywać problemy.” Definicji towarzyszy siedem komponentów kapitału obywatelskiego wyodrębnionych w Indeksie stosowanym przez NCL: Zaangażowani mieszkańcy (Engaged Residents), Inkluzywne przywództwo we wspólnocie (Inclusive Community Leadership), Współpracujące instytucje (Collaborative Institutions), Otwartość na różnorodność i równe traktowanie (Embracing Diversity & Equity), Autentyczna komunikacja (Authentic Communication), Kultura zaangażowania (Culture of Engagement) oraz Wspólna wizja i wartości (Shared Vision & Values). Zob. National Civic League (2019). *Civic Index: Measuring Your Community's Civic Capital*, wyd. 4. Denver: National Civic League.

w czasie kształtuje zarówno kompetencje, jak i postawy. Doświadczenia pozytywne wzmacniają kapitał, doświadczenia bezsilności go uszczuplają.

Wszystkie trzy składniki prowadzą do czwartego elementu definicji: przekonania, że zbiorowe zaangażowanie ma sens. To, jak wyjaśniono wyżej, prętkonowanie zbiorowego wymiaru skuteczności politycznej (*political efficacy*) do poziomu lokalnego: nie chodzi tu bowiem o poczucie indywidualnej skuteczności politycznej, lecz o podzielane przez wspólnotę przekonanie, że zbiorowe działanie, ponad działaniem jednostki, ma szansę zmienić lokalną rzeczywistość.

Mówimy zatem o zdolności, a nie o zbiorze postaw czy wartości. Termin ten jest celowy: łączy dwa znaczenia obecne w literaturze: ujęcie zasobowe (zakumulowany zasób norm, wiedzy i doświadczeń) oraz proceduralne (kompetencja do działania). Tak rozumiana zdolność jest mierzalna: można pytać zarówno o jej składniki, jak i o jej efekty. Przymiotnik obywatelski pełni w tej definicji rolę normatywnego strażnika, precyzyjnie w duchu Guiso i współpracowników²⁵: wyklucza formy współdziałania sprzeczne z zasadami demokratycznymi oraz te, które służą realizacji interesów partykularnych (czy politycznych) kosztem dobra wspólnoty. Warto też zwrócić uwagę na artykuł 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który definiuje samorząd terytorialny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”²⁶. Słowo *zdolność*, powtarzające się w obu definicjach, nie jest przypadkową zbieżnością: stanowi klucz do zrozumienia, co projekt LOKUS próbuje zmierzyć.

1.4. Źródła kapitału obywatelskiego: skąd się bierze i dlaczego zanika

Kapitał obywatelski nie powstaje samoistnie. Jest produktem długich procesów socjalizacji, instytucjonalizacji i zbiorowego doświadczenia, a jego erozja może przebiegać szybciej, niż się go buduje. Zrozumienie źródeł tego kapitału ma zatem nie tylko wartość poznawczą, lecz również praktyczną: wskazuje, gdzie interwencje wzmacniające przyniosą efekt, a gdzie mogą okazać się bezskuteczne.

Pierwszą agendą formacyjną jest rodzina. Guiso, Sapienza i Zingales wskazują, że modelowa inwestycja w kapitał obywatelski to zasoby przeznaczane przez rodziców na przekazanie dzieciom kooperatywnych wartości²⁷. Wartości te są jednak pochodną własnych doświadczeń rodziców: nikt nie przekazuje tego, czego sam nie doznał. W społeczeństwach pozbawionych długiej tradycji demokratycznego uczestnictwa – takich jak polskie, ukształ-

²⁵ Guiso, L. et al. (2011), op. cit., s. 423.

²⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), art. 3 ust. 1.

²⁷ Guiso, L. et al. (2011), op. cit., s. 423.

towane przez rozbiory, dwie okupacje i pół wieku komunizmu – ta międzypokoleniowa transmisja jest z natury utrudniona. Zwracał na to uwagę Stefan Nowak, pisząc o „próżni socjologicznej” – przestrzeni pozbawionej społecznej aktywności i uczestnictwa²⁸. Perspektywy tej nie warto jednak traktować jako wyroku – to raczej punkt wyjścia, który trzeba brać pod uwagę przy interpretacji wyników.

Drugą agendę formacyjną stanowi szkoła. Styl edukacji – partycypacyjny lub hierarchiczny, oparty na współpracy lub rywalizacji, nakierowany na kompetencje obywatelskie lub wyłącznie dydaktyczne – ma istotny wpływ na skłonność do aktywności publicznej w dorosłym życiu. Polskie badania wskazują, że w systemie edukacji potencjał społeczny szkoły bywa bagatelizowany, a współpraca jako naturalny obszar rozwoju dzieci i młodzieży rzadko staje się przedmiotem świadomej pracy pedagogicznej²⁹. Szkoła może być kuźnią demokracji. Niestety, w polskich realiach tę szansę wciąż w dużej mierze pomijamy.

DEFINICJA

PRÓŻNIA SOCJOLOGICZNA

W tym rozdziale: luka w społecznej aktywności i uczestnictwie. Kontekst diagnozy, nie wyrok dla wspólnoty.

Trzecia i bodaj najważniejsza agenda to lokalne instytucje demokratyczne i styl sprawowania władzy. De Tocqueville miał rację: gmina jest szkołą wolności. Samorząd, który stwarza autentyczne przestrzenie współdecydowania, honoruje wyniki konsultacji i traktuje aktywnych mieszkańców jako zasób, a nie zagrożenie, buduje kapitał obywatelski swoich wspólnot. Samorząd, który partycypację redukuje do ceremonii, a obywateli do klientów, ten kapitał niszczy. Badania FRDL wyraźnie wskazują na dominację modelu, który Gąciarz i Bartkowski opisują jako „lokalny prezydencjalizm”³⁰: przywództwo skoncentrowane na jednej osobie, słabe rady, ograniczone możliwości realnego wpływu obywateli.

Czwartym wymiarem są uwarunkowania kulturowe i historyczne. Putnam wykazał, że różnice w kapitale obywatelskim między regionami Włoch wynikają z doświadczeń sprzed pięciuset lat³¹. W Polsce każda mapa wyników wyborczych w rozkładzie gminnym ciągle wyraźnie odzwierciedla granice dawnych zaborów – ślad długiej historii różnych kultur politycznych i różnych doświadczeń z państwem i władzą. To historyczne zróżnicowanie kapitału obywatelskiego jest istotnym kontekstem interpretacyjnym dla wyników badania LOKUS i będzie uwzględniane w analizach porównawczych według typów gmin i regionów historycznych.

²⁸ Nowak, S. (1979). *System wartości społeczeństwa polskiego*. Studia Socjologiczne, 4(75), 155–173.

²⁹ Trutkowski, C. (2014). *Szkoła Współpracy: Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły. Raport zbiorczy z badania jakościowego*. Warszawa: FRDL (dostępne: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/szkola-wspolpracy-uczniowie-i-rodzice-kapitałem-społecznym-nowoczesnej-szkoly-raport-zbiorczy-z-badania-jakosciowego>); Zob. też: Federowicz, M., Sitek, M. (red.) (2013). *Raport o stanie edukacji 2012. Liczą się efekty*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

³⁰ Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012), op. cit., s. 112–135.

³¹ Putnam, R.D. (1995), op. cit., s. 173–176.

1.5. Dlaczego kapitał obywatelski mierzyć? Cel i zakres badania LOKUS

Polska samorządność od początku dysponowała rozbudowanym systemem pomiaru tego, co mierzalne: długość wybudowanych dróg, liczba przedszkoli, wskaźnik skanalizowania. Porównywalnej, systematycznej wiedzy o zasobach kapitału obywatelskiego dotąd nie ma, a ten brak ma konkretne konsekwencje: nie można świadomie wzmacniać zasobów, których się nie mierzy i których nie potrafi się opisać.

Istniejące narzędzia pomiarowe pozwalają uchwycić wybrane aspekty tej problematyki, ale żadne z nich nie mierzy kapitału obywatelskiego w sposób syntetyczny i zorientowany na poziom samorządu lokalnego. Diagnoza Społeczna – największe cykliczne badanie warunków i jakości życia Polaków – obejmowała moduły dotyczące zaufania społecznego i aktywności obywatelskiej, lecz jej głównym poziomem analizy były gospodarstwa domowe i regiony, nie gminy³². Europejski Sondaż Społeczny (ESS) zawiera standaryzowane moduły o zaufaniu, normach społecznych i uczestnictwie politycznym, lecz jest narzędziem porównań międzynarodowych, a nie diagnozowania wewnętrznych zróżnicowań na poziomie lokalnym³³. Cykliczne badania CBOS dotyczące aktywności w organizacjach obywatelskich, partycypacji wyborczej i postaw wobec samorządu dostarczają cennych przekrojowych danych, lecz nie integrują tych wymiarów w ramach spójnej konstrukcji teoretycznej³⁴. Projekt LOKUS uzupełnia tę lukę, proponując pierwsze polskie narzędzie pomiarowe zaprojektowane specjalnie do całościowego pomiaru kapitału obywatelskiego w oparciu o spójną ramę analityczną.

Barometr Lokalnego Kapitału Obywatelskiego opiera się na reprezentatywnym badaniu sondażowym dorosłych Polaków (N=1010), realizowanym metodą CATI. Barometr obejmuje pięć wymiarów składowych (indeksów): tożsamość i zakorzenienie we wspólnocie lokalnej (ITO), normy i wartości obywatelskie (INO), wiedzę o samorządzie (IWS), zachowania i aktywność lokalną (IZA) oraz sprawczość – indywidualną i zbiorową (ISP). Kontekstowym dopełnieniem tych indeksów jest mierzony odrębnie klimat instytucjonalny (IKI). Na podstawie pięciu wymiarów skonstruowany został syntetyczny indeks kapitału obywatelskiego. Szczegółowy opis konstrukcji wskaźników – procedury ważenia poszczególnych składowych i testy trafności konstruktu – zawiera rozdział 2 niniejszego raportu oraz informacja metodologiczna stanowiąca załącznik B. Pełny kwestionariusz, wraz z odsetkami odpowiedzi na poszczególne pytania, zamieszczono w załączniku A.

PIĘĆ WYMIARÓW

ITO	tożsamość i zakorzenienie
INO	normy obywatelskie
IWS	wiedza o samorządzie
IZA	zachowania i aktywność
ISP	sprawczość
IKI	klimat instytucjonalny, miara kontekstowa

³² Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.

³³ European Social Survey (2020). *ESS Round 9 Data (2018). Data file edition 3.2*. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway. Dostęp: www.europeansocialsurvey.org.

³⁴ Feliksiak, M. (2022). *Aktywność w organizacjach obywatelskich*. Komunikat z badań CBOS 41/2022. Warszawa: CBOS. Zob. też: Cybulska, A. (2023). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*. Komunikat z badań CBOS 149/2023. Warszawa: CBOS.

3

kluczowe
pytania
badawcze

Wyniki badania – realizowanego, co warto podkreślić, z perspektywy ogólnopolskiej – opisują stan lokalnego kapitału obywatelskiego polskiego społeczeństwa, z możliwością analiz porównawczych według typów gmin (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie), klas wielkościowych miejscowości oraz regionów. Przy przyjętym planie próby badanie nie umożliwia wniosków na poziomie poszczególnych gmin – może natomiast stanowić metodologiczny wzorzec dla samorządów, które zechcą przeprowadzić analogiczne pomiary na własnym terenie. Wiedza o stanie kapitału obywatelskiego jest warunkiem świadomej polityki jego wzmacniania: samorząd, który chce inwestować w aktywność swoich mieszkańców, potrzebuje zarówno opisu stanu wyjściowego, jak i punktów odniesienia.

Projekt LOKUS jest podporządkowany następującym pytaniom badawczym. Po pierwsze: jaki jest aktualny stan kapitału obywatelskiego polskiego społeczeństwa w każdym z wyróżnionych wymiarów składowych? Po drugie: jakie wzorce terytorialnego i społeczno-demograficznego zróżnicowania kapitału obywatelskiego są obserwowalne w Polsce? Po trzecie: które z wymiarów składowych wykazują najgłębsze deficyty i mogą stanowić priority dla interwencji wzmacniających?

Badanie wpisuje się również w szerszy kontekst europejskich dyskusji o stanie lokalnej demokracji. Artykuł 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego posługuje się dokładnie tymi samymi słowami, które znalazły się w przyjętej definicji: „prawo i zdolność” społeczności do zarządzania sprawami publicznymi „na własną odpowiedzialność”³⁵. W sytuacji, w której eksperci Rady Europy alarmowali o niepokojących tendencjach w funkcjonowaniu polskiej samorządności³⁶, systematyczny pomiar tych zasobów nabiera szczególnego znaczenia – nie tylko poznawczego, lecz również diagnostyczno-politycznego.

1.6. Inwestycja w kapitał obywatelski: perspektywa zmian

„Najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”
– Jerzy Regulski

Jerzy Regulski – ojciec polskiej samorządności – napisał kiedyś, że najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki³⁷. Kapitał obywatelski leży dokładnie w tym najtrudniejszym wymiarze. Nie da się go zadekretować ani zaimportować. Buduje się latami przez doświadczenia uczestnictwa, przez instytucje wychowujące do demokracji, przez przywództwo rozumiane nie jako dominacja, lecz jako służba wspólnocie.

Wynika z tego, że nie każda interwencja prowadzona w imię partycypacji obywatelskiej skutkuje wzmocnieniem kapitału obywatelskiego. Dobrze zapro-

³⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), art. 3 ust. 1.

³⁶ Council of Europe (2019). *Local and Regional Democracy in Poland. Monitoring Report*. CG36(2019)13final. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy; przyjęty 2 kwietnia 2019 r. wraz z Rekomendacją 431 (2019).

³⁷ Regulski, J. (2000b). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 388.

jektowane programy partycypacyjne mogą go wzmacniać – tworzą bowiem nawyki zaangażowania, generują pozytywne doświadczenia współdziałania i zasilają zbiorowe poczucie sprawczości. Problem pojawia się wówczas, gdy partycypacja zostaje narzucona odgórnie jako obowiązek proceduralny, bez zakorzenienia w kulturze demokratycznej danej społeczności. Obligatoryjne budżety obywatelskie, wprowadzone ustawą z 2018 roku we wszystkich miastach na prawach powiatu, przyjęły w wielu miejscach formę fasadowego plebiscytu – bez deliberacji, bez uczenia się reguł debaty publicznej, bez budowania trwałych relacji między władzą a mieszkańcami³⁸. Podobną ambiwalencję budzą ustawowe obowiązki transmisji obrad rad gmin: formalnie poszerzają dostęp do informacji, lecz brakuje danych wskazujących, by transmisje te były masowo oglądane lub by realnie wpływały na kulturę lokalnej debaty. Narzucone z zewnątrz formy uczestnictwa, które nie rezonują z lokalną kulturą obywatelską, mogą paradoksalnie pogłębiać cynizm zamiast go przełamywać.

Badania Gąciarz i Bartkowskiego przekonująco wykazały, że autentyczna aktywność społeczna przekształca się w umocnienie lokalnych potencjałów rozwojowych: wyzwala energię przekładającą się na nowe inicjatywy gospodarcze, działania obywatelskie i przejmowanie współodpowiedzialności za sprawy wspólnoty³⁹. Silna wspólnota obywatelska jest zatem warunkiem efektywnego i odpornego rozwoju w czasach, gdy zewnętrzne źródła finansowania będą się kurczyć, a wyzwania demograficzne, polityczne, klimatyczne i gospodarcze będą narastać. Mierząc kapitał obywatelski, mierzymy zasoby, od których zależy zdolność adaptacyjna polskich gmin w nadchodzącej dekadzie.

Badanie LOKUS jest pierwszym krokiem na drodze do systematycznej wiedzy o tych zasobach. Zebrane dane opisują rzeczywisty stan kapitału obywatelskiego polskiego społeczeństwa, wskazują wielkość i charakter deficytów w jego poszczególnych wymiarach oraz pozwalają określić, gdzie działania wzmacniające mogą przynosić największe efekty. To wiedza, której polska samorządność – wkraczająca w nową, trudniejszą fazę swojego rozwoju – pilnie potrzebuje.

AKTYWNOŚĆ JAKO ZASÓB ROZWOJU

Przywołane badania łączą współdziałanie mieszkańców z rozwojem lokalnych potencjałów.

³⁸ Trutkowski, C. (2024b). *Zgorzkniały aktywizm*, op. cit. Zob. też: Drygała, P. (2023). *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0*. W: *Generatory energii społecznej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

³⁹ Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012), op. cit., s. 89–95.

CZĘŚĆ



OD TEORII DO POMIARU



ROZDZIAŁY

2. Architektura badania LOKUS

2. Architektura badania LOKUS

Przyjęta definicja kapitału obywatelskiego wyznaczyła strukturę jego pomiaru. Trzy składniki kapitału obywatelskiego – normy współpracy, wiedza o regułach życia publicznego i doświadczenia uczestnictwa – oraz ich zwieńczenie, przekonanie o sensie zbiorowego zaangażowania, zostały przełożone na pięć indeksów składowych. Dwa z nich operacjonalizują warstwę normatywno-tożsamościową (ITO, INO), jeden – warstwę kompetencyjną (IWS), jeden – warstwę behawioralną (IZA), a jeden – warstwę ewaluatywną (ISP). Ich średnia ważona tworzy syntetyczny wskaźnik LOKUS. Podane w tabeli numery pytań odnoszą się do kwestionariusza zamieszczonego w załączniku A.

Indeks	Co mierzy	Pytania źródłowe	Waga w LOKUS
ITO – tożsamość i zakorzenienie	zainteresowanie sprawami gminy, poczucie związku z miejscowością, zaufanie do współmieszkańców	P1, P2, P17	0,10
INO – normy obywatelskie	postawy obywatelskie, rozumienie demokracji lokalnej, motywacja zaangażowania, postrzeganie relacji w gminie	P7, P8, P9, P16	0,25
IWS – wiedza o samorządzie	samoocena rozumienia samorządu (z obniżoną wagą) oraz trzy pytania sprawdzające: znajomość radnych, tryb uchwalania budżetu, tryb odwołania organu wykonawczego	P3, P4, P5, P6	0,25
IZA – zachowania i aktywność	jedenaste form aktywności w sprawach gminy w ostatnim roku oraz działanie w organizacjach społecznych	P10, P11	0,25
ISP – sprawczość	poczucie własnego wpływu, gotowość do działania i ocena jego skuteczności, sprawczość zbiorowa	P12a, P13, P14, P15	0,15

Wszystkie pozycje kwestionariusza były kodowane na skali 0–100, gdzie 0 zawsze odpowiadało odpowiedziom wskazującym najniższy, a 100 – najwyższy poziom kapitału obywatelskiego. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” traktowane były co do zasady jako braki danych. Wartości indeksów stanowią średnie ważone w populacji. Największe wagi w konstrukcji LOKUS (po 0,25) otrzymały normy, wiedza i aktywność – trzy filary definicji. Tożsamość, jako warstwa najbardziej zastana, oraz sprawczość, jako warstwa najbardziej podatna na wahania koniunkturalne, waży odpowiednio 0,10 i 0,15.

Obok pięciu indeksów kapitału badanie mierzy Indeks Klimatu Instytucjonalnego (IKI) – sześć składowych opisujących, jak mieszkańcy oceniają swoje władze lokalne i mechanizmy gminnej demokracji (P18–P23). IKI jest modułem kontekstowym: nie wchodzi do LOKUS, ponieważ mierzy ocenę otoczenia instytucjonalnego, a nie zasób samej społeczności. Rozdzielenie tych dwóch porządków – kapitału wspólnoty i klimatu instytucji – jest jedną z ważniejszych decyzji konstrukcyjnych badania i pozwala w części V analizować ich wzajemne związki bez definicyjnego błędu koła. Do IKI wchodzi wyłącznie ocena demokracji we własnej gminie; analogiczna ocena demokracji w Polsce jest raportowana osobno, jako punkt odniesienia dla premii lokalnej.

Podstawą empiryczną opracowania jest sondaż „Polki i Polacy o samorządności”, zrealizowany na zlecenie FRDL przez instytut ARC Rynek i Opinia techniką wywiadów telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI) w kwietniu 2025 roku, na ogólnopolskiej próbie N = 1 010 osób, reprezentatywnej dla dorosłej populacji Polski. Kwestionariusz objął 24 pytania merytoryczne – łącznie 92 pozycje odpowiedzi – w sześciu sekcjach oraz metryczkę⁴⁰.

⁴⁰ Pełen kwestionariusz stanowi załącznik A do raportu.

Czym jest Barometr Lokalnego Kapitału Obywatelskiego?

Pierwsza edycja kompleksowego pomiaru kapitału obywatelskiego w Polsce.

PRÓBA

N = 1010

reprezentatywna dla
dorosłej populacji Polski

METODA

CATI

wywiady telefoniczne
wspomagane komputerowo

TERMIN

**kwiecień
2025**

realizacja terenowa I edycji

ZAKRES

92 pytania

w sześciu sekcjach

PIĘĆ OBSZARÓW POMIARU

I	Tożsamość lokalna (ITO)	0,10
II	Postawy obywatelskie (INO)	0,25
III	Wiedza o samorządzie (IWS)	0,25
IV	Aktywne zaangażowanie (IZA)	0,25
V	Sprawczość (ISP)	0,15

+ Moduł klimatu instytucjonalnego (IKI) — jak Polacy oceniają swoje władze lokalne?

Badanie na zlecenie FRDL zrealizował instytut ARC Rynek i Opinia.

Rysunek 1. Parametry realizacyjne pierwszej edycji.

Wszystkie odsetki w raporcie obliczono na danych ważonych, na stałej podstawie pełnej próby. Jedyny wyjątek – udziały czterech typów obywateli, liczone wśród respondentów sklasyfikowanych – oznaczono przy tabeli typologicznej w rozdziale 9. Modele regresyjne w części V oszacowano na podzbiorach obserwacji z kompletnymi danymi w zmiennych danego modelu (od 826 do 969). Jedno pytanie (P12, ocena wpływu na sprawy sąsiedztwa, gminy i powiatu) zostało – z powodu błędu wykonawcy badania w programowaniu kafeterii – objęte erratą i wyłączone z indeksu sprawczości, jego wyniki raportujemy wyłącznie opisowo (rozdział 7). Drugim modułem analitycznym jest typologia obywateli, opracowana metodą analizy profili ukrytych (LPA) na pięciu wymiarach kapitału. Wyjściowe rozwiązanie sześcioprofilowe zredukowano do czterech typów, odrzucając profile różniące jedynie ogólny poziom wskaźników, a nie kształt profilu. O przynależności do typu decydował zatem wzorzec pięciowymiarowego profilu, a nie sam poziom LOKUS – dwie osoby o identycznej wartości wskaźnika mogą bowiem reprezentować zupełnie różne konfiguracje zasobów. Zwięzłe omówienie realizacji badania oraz konstrukcji wskaźników i typologii zawiera informacja metodologiczna stanowiąca załącznik B do raportu. Analizy statystyczne prowadzono z wykorzystaniem

modeli Claude Opus i Claude Fable firmy Anthropic, a ich wyniki weryfikowano w programie IBM SPSS Statistics.

Rzetelność nakazuje także wskazać wprost ograniczenia prezentowanego badania, tak aby Czytelniczki i Czytelnicy byli ich świadomi w trakcie interpretacji przedstawionych wyników i wniosków.

Pierwsze ograniczenie jest fundamentalne: badanie ma charakter przekrojowy. Wszystkie raportowane zależności są współwystępowaniem: tam, gdzie interpretacja dopuszczała dwa kierunki – jak przy mechanizmie substytucyjnym – wskazywaliśmy oba. Rozstrzygnięcie umożliwiłby dopiero komponent podłużny: powrót w kolejnej edycji do części respondentów pierwszego pomiaru pozwoliłby obserwować zmianę na poziomie jednostek, nie tylko populacji.

Drugie ograniczenie to deklaratywność pomiaru. Wywiad telefoniczny rejestruje relacje o zachowaniach, nie- zachowania; dotyczy to zwłaszcza indeksu aktywności, w którym część deklaracji może być zawyżona presją aprobaty społecznej. Skala zjawiska jest w badaniach sondażowych dobrze rozpoznana i nie podważa porównań między grupami, nakazuje jednak ostrożność wobec wartości bezwzględnych. Rozmiar tej rozbieżności najlepiej pokazuje jedna para liczb: udział w wyborach samorządowych 2024 roku zadeklarowało w naszym badaniu 81,3% badanych, podczas gdy frekwencja według PKW wyniosła 51,9% – różnica 29,4 punktu procentowego.

Trzecie ograniczenie dotyczy precyzji przekrojów. Próba N = 1 010 zapewnia solidne wnioskowanie dla populacji ogólnopolskiej, lecz dla sześciu regionów i typów gmin daje przedziały ufności na tyle szerokie, że profile regionalne z rozdziału 10 należy traktować jako hipotezy dobrze uzasadnione, nie jako ustalenia domknięte. Docelową ambicją projektu – zapisaną już w jego założeniach – jest pomiar na poziomie regionów lub niższym. Droga do niej wiedzie przez zwiększanie próby w kolejnych edycjach.

Ograniczenia te nie zmieniają statusu pomiaru: pierwsza edycja ustanowiła punkt zerowy. Wartość indeksu LOKUS 47,6 stanie się jednak w pełni informacyjna wtedy, gdy obok niej stanie druga, oddzielona czasem wartość, a pytanie o stan lokalnego kapitału obywatelskiego będzie można uzupełnić pytaniem o kierunek zachodzących zmian. Zaplanowane kotwice metodologiczne – zamknięta specyfikacja kodowań, wag i parametrów typologii – pozwalają wierzyć, że to porównanie będzie miarodajne.



STAN – PIĘĆ WYMIARÓW KAPITAŁU



ROZDZIAŁY

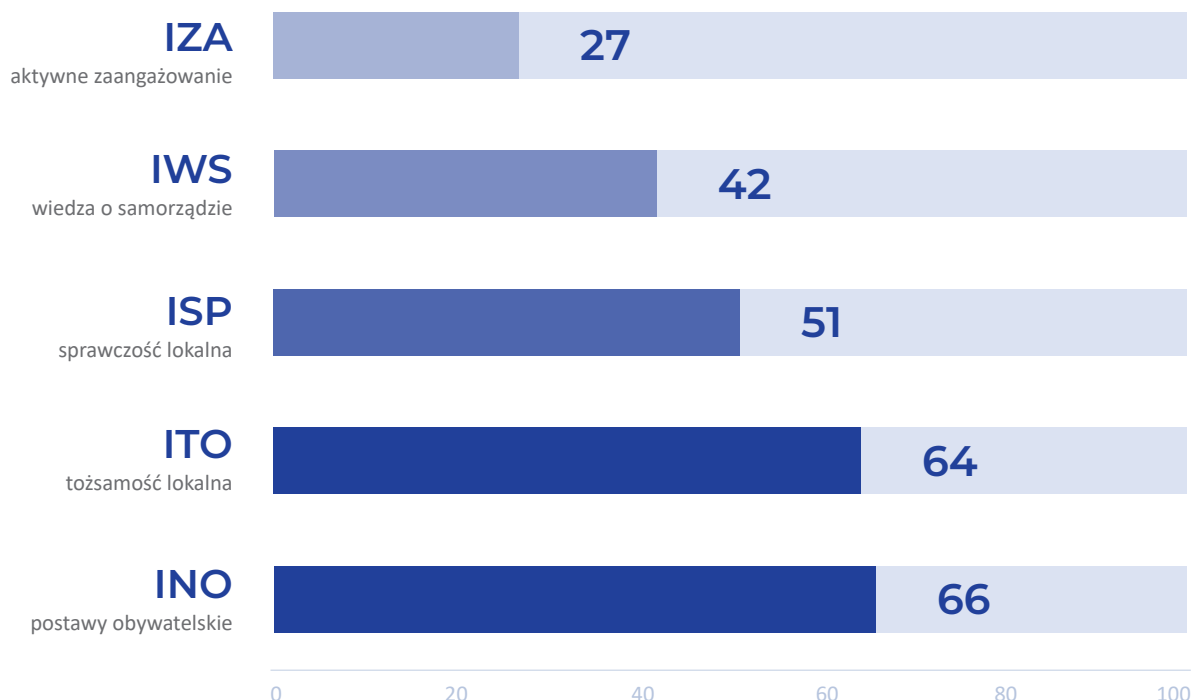
3. LOKUS 47,6 – średnia, która ukrywa zróżnicowanie
4. Zakorzenie i normy: indeksy tożsamości lokalnej (ITO - 64) i norm obywatelskich (INO - 66)
5. Wiedza o samorządzie: indeks wiedzy o samorządzie (IWS - 42)
6. Aktywność: indeks zaangażowania (IZA - 27)
7. Sprawczość: indeks sprawczości (ISP – 51)
8. Klimat instytucjonalny: indeks IKI (55) i premia lokalna

3. LOKUS 47,6 – średnia, która ukrywa zróżnicowanie

Syntetyczny wskaźnik lokalnego kapitału obywatelskiego wyniósł w pierwszej edycji badania 47,6 punktu na stupunktowej skali. Wartość tę należy czytać ostrożnie: wskaźnik nie ma zewnętrznego układu odniesienia – nie istnieje analogiczny pomiar dla innych krajów ani dla wcześniejszych okresów, a w pełni użyteczny stanie się dopiero w serii czasowej, gdy kolejne edycje pozwolą śledzić kierunek i tempo zmiany. Już pierwszy pomiar mówi jednak sporo o strukturze wskaźnika, a ta jest ważniejsza niż sam poziom.

WYMIAR	INDEKS	WARTOŚĆ (0-100)
Normy obywatelskie	INO	66
Tożsamość i zakorzenienie	ITO	64
Sprawczość	ISP	51
Wiedza o samorządzie	IWS	42
Zachowania i aktywność	IZA	27
Wskaźnik syntetyczny	LOKUS	47,6

Hierarchia pięciu wymiarów układa się w czytelny wzór. Najwyższe wartości osiągają wymiary deklaratywne i tożsamościowe: przywiązanie do miejsca zamieszkania oraz przekonania o powinnościach obywatelskich. Najniższe – wymiary faktograficzne i behawioralne: sprawdzalna wiedza o regułach lokalnej demokracji i deklaracje działania. Między szczytem a dnem tej hierarchii rozciąga się 39 punktów. Kapitał obywatelski polskich wspólnot ma zatem mocne korzenie i słabą praktykę: Polacy czują się obywatelami swoich gmin znacznie bardziej, niż nimi praktycznie bywają.



Rysunek 2. Hierarchia pięciu indeksów.

Ten wzór będzie powracał w całym raporcie w postaci trzech rozdziałów. Pierwszy oddziela obraz własnej osoby od obrazu innych: wysokim deklaracjom własnych postaw towarzyszy nieufność wobec współmieszkańców. Drugi przebiega między deklaracjami a działaniem: normy nie znajdują przełożenia na uczestnictwo. Trzeci, między satysfakcją a substancją, ujawnia się w tym, że zadowoleniu z lokalnej demokracji towarzyszą krytyczne oceny jej konkretnych mechanizmów. Kolejne rozdziały części III dokumentują te rozdziały wymiar po wymiarze. W części V pokażemy, co je łączy.

4. Zakorzenie i normy: indeksy tożsamości lokalnej (ITO - 64) i norm obywatelskich (INO - 66)

86% badanych zgadza się, że sprawy gminy są także ich sprawami

85% badanych uważa, że mieszkańcy mają obowiązek reagować, gdy dzieje się coś złego

81% badanych uważa, że warto się angażować.

Silna tożsamość lokalna jest w Polsce zasobem powszechnym. Sprawami swojej gminy interesuje się 68% badanych (w tym 20,7% zdecydowanie, a przeciwny biegun – 5,4% zdecydowanie niezainteresowanych – jest marginalny). Silny związek z miejscowością zamieszkania deklaruje 78% (35,9% bardzo silny, zaledwie 3,6% bardzo słaby), a 66% ufa swoim współmieszkańcom, przy czym rozkład tej oceny jest wyraźnie środkowy: skrajne deklaracje zaufania (6,8%) i nieufności (6,5%) niemal się równoważą.

Tożsamość różnicują przede wszystkim czynniki biograficzne i bytowe – najsilniej staż zamieszkania i status materialny: indeks rośnie od 57 wśród osób mieszkających w danej miejscowości nie dłużej niż dwadzieścia lat do 66 wśród mieszkających od urodzenia oraz od 57 przy złej samoocenie sytuacji materialnej do 65 przy bardzo dobrej (rozrzuty po 8,5 punktu). Wykształcenie różnicuje umiarkowanie (4,2 punktu), a wielkość miejscowości – minimalnie (2,9 punktu): wieś i wielkie miasto niemal się pod tym względem nie różnią. Zakorzenie idzie więc w parze z czasem i poczuciem bezpieczeństwa, nie z geografią.

Normy obywatelskie sytuują się jeszcze wyżej i są jeszcze bardziej jednorodne. Bateria postaw obywatelskich osiąga 75 punktów: 86% badanych zgadza się, że sprawy gminy są także ich sprawami, 85% – że mieszkańcy mają obowiązek reagować, gdy dzieje się coś złego, 81% – że warto się angażować. Rozumienie demokracji lokalnej (74 punkty) jest wyraźnie partycypacyjne: 78% wybiera model, w którym mieszkańcy na co dzień współdecydują o sprawach gminy, a tylko 18% model, w którym władze rządzą, a mieszkańcy rozliczają je przy wyborach. Motywacja zaangażowania (71 punktów) jest deklaratywne wspólnotowa: 73% uważa, że warto działać nawet bez osobistego interesu. Norm nie różnicuje przy tym niemal nic – rozrzuty względem wieku, wykształcenia, statusu i wielkości miejscowości mieszczą się w przedziale 2,3–4,6 punktu. Przekonania o powinnościach obywatelskich są w Polsce wartością ogólnonarodową, nie cechą wybranych środowisk.

Poczucie tożsamości lokalnej

Trzy pytania składowe.

ITO — TOŻSAMOŚĆ LOKALNA

64 / 100

średnia z trzech pytań — silne
poczucie tożsamości lokalnej Polaków

PYT. 1

P1

68%

Interesuje się
sprawami
gminy

20,7% zdecyd. tak ·
5,4% zdecyd. nie

PYT. 2

P2

78%

Silnie związany
z
miejscowością

35,9% b. silnie · 3,6%
b. słabo

PYT. 17

P17

66%

Ufa
współmieszkańcom
gminy

6,8% zdecyd. ufa · 6,5%
zdecyd. nie ufa

CO RÓŻNICUJE TOŻSAMOŚĆ LOKALNĄ?

ITO w przekroju demograficznym (skala 0–100)

Wielkość miejscowości

rozrzut: 2,9 pkt — efekt minimalny

do 5k		64,7
5–20k		62,5
20–100k		64,8
100–500k		61,9
> 500k		62,1

Wykształcenie

rozrzut: 4,2 pkt — efekt umiarkowany

podst./zawod.		62,0
średnie		63,3
wyższe		66,2

Status materialny

rozrzut: 8,5 pkt — efekt silny

b. źle		56,8
raczej źle		60,2
średnio		63,6
raczej dobrze		64,2
b. dobrze		65,3

Staż zamieszkania w gminie

rozrzut: 8,5 pkt — efekt silny

przyj. < 20 lat		57,4
przyj. ≥ 20 lat		64,6
od urodzenia		65,9

Tożsamość lokalna to zakorzenienie: buduje ją czas w miejscu, zaufanie i dobrostan.

Rysunek 3. Tożsamość i zakorzenienie (ITO): składowe i zróżnicowanie.

Na tym jednolitym tle ostro odcina się czwarta składowa indeksu: postrzegany stan relacji między ludźmi we własnej gminie. Jej wynik – 46 punktów na stupunktowej skali, na której wyrażane są wszystkie składowe – wyraźnie odstaje od wartości opisujących przekonania własne badanych. O ile trzy pierwsze składowe dotyczą bowiem przekonań samego respondenta, o tyle tutaj pytanie zmienia perspektywę. Respondentów zapytano, co na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie ich gminy: nieufność, ostrożność i interes prywatny czy poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne. Oceniając nie siebie, lecz współmieszkańców, badani odpowiadają inaczej, niż sugerowałyby ich własne deklaracje: jedynie 40% dostrzega przewagę solidarności i dbałości o dobro wspólne, a 51% – nieufności i interesu prywatnego. Zestawienie obu porządków ujawnia wzór znany w litera-

turze jako pluralistyczna ignorancja: rozbieżność między tym, co ludzie sami deklarują, a tym, co przypisują otoczeniu. Z wszystkimi trzema stwierdzeniami opisującymi powinności obywatelskie zgadza się 69% badanych, ale przewagę solidarności w swojej gminie dostrzega już tylko 40% – a związek

Normy obywatelskie w wymiarze lokalnym

Cztery składowe: odpowiedzialność za sprawy gminy (P7), poglądy na demokrację (P8), motywacja działania (P9), ocena społeczności (P16).

INO — POSTAWY
NORMATYWNE

66 /100

Najwyższy z pięciu indeksów

CO REALNIE MÓWI TA WARTOŚĆ?

80% Polaków ma
INO ≥ 50

czterech na pięciu Polaków
deklaruje postawy powyżej połowy
skali.

7% Polaków ma
INO ≤ 40

postawy poniżej INO=40 to wąska
mniejszość – siedmiu na stu
Polaków.

CZTERY SYNTETYCZNE WARTOŚCI SKŁADOWE INO

skala 0–100

PYT. 7

75 /100

Postawy obywatelskie (bateria 3 stwierdzeń)

MY O SOBIE

- 86% — sprawy gminy są również moją sprawą
- 85% — mam obowiązek reagowania na problemy okolicy
- 81% — warto angażować się, nawet bez szybkich efektów

PYT. 8

74 /100

Demokracja: współdecydowanie czy
rozliczanie?

MY O
DEMOKRACJI

- 78% — mieszkańcy współdecydują, nie tylko głosują
- 18% — władze decydują, mieszkańcy rozliczają w wyborach

PYT. 9

71 /100

Motywacja: wspólnotowa czy instrumentalna?

MY O
MOTYWACJI

- 73% — warto angażować się bez osobistego powodu
- 23% — bez własnego powodu motywacja słabnie

PYT. 16

46 /100

Postrzeganie relacji w gminie

MY O INNYCH

- 40% widzi solidarność i dbałość o dobro wspólne
- 51% widzi nieufność, ostrożność i interes prywatny

Średnie ważone (w populacji Polski) indywidualnych odpowiedzi standaryzowanych na skali 0–100.

Ja vs inni: Polacy mają silne normy obywatelskie (75–78% deklaracji), ale mają dość krytyczny obraz swojej społeczności.

Rysunek 4. Normy obywatelskie (INO): cztery składowe.

Postawy własne a ocena społeczności

Deklaracja własnych postaw i ocena solidarności u innych są ze sobą bardzo słabo związane ($r = 0,12$).

INO W PRZEKROJU DEMOGRAFICZNYM

skala 0–100

Słaby gradient we wszystkich wymiarach — normy obywatelskie są wartością ogólnopolską.

Wielkość miejscowości

rozrzut: 4,6 pkt — efekt słaby

do 5k		67,0
5–20k		67,5
20–100k		66,4
100–500k		62,9
> 500k		64,4

Wykształcenie

rozrzut: 4,3 pkt — efekt słaby

podst./zawod.		64,0
średnie		66,3
wyższe		68,3

Status materialny

rozrzut: 4,6 pkt — efekt słaby

b. źle		62,3
raczej źle		65,0
średnio		65,3
raczej dobrze		66,9
b. dobrze		66,3

Wiek

rozrzut: 2,3 pkt — efekt minimalny

18–34		65,0
35–54		67,3
55+		65,6

PLURALISTYCZNA IGNORANCJA

Postawy własne i ocena innych — bardzo słaby związek ($r = 0,12$).

JA — POSTAWY WŁASNE

69%

deklaruje komplet postaw obywatelskich

≠

$R = 0,12$

INNI — OCENA SPOŁECZNOŚCI

44%

badanych deklarujących komplet postaw obywatelskich dostrzega solidarność i dbałość o dobro wspólne u innych.

Nawet wśród osób deklarujących komplet postaw obywatelskich mniej niż połowa dostrzega solidarność i dbałość o dobro wspólne u współmieszkańców.

Rysunek 5. Rozdźwięk JA–INNI: postawy własne a ocena współmieszkańców.

między oboma sędami jest bardzo słaby ($r = 0,12$; $p < 0,001$). Wśród osób deklarujących komplet postaw obywatelskich solidarność otoczenia widzi 44%, wśród pozostałych — 32%. Nawet tam, gdzie deklaracje są najwyższe, dostrzegający solidarność pozostają wyraźną mniejszością: niemal każdy uważa się za wyjątek od reguły, którą przypisuje ogółowi.

Konsekwencja behawioralna tego rozdzwiewku może być bezpośrednia: mieszkaniowiec przekonany, że wokół przeważają nieufność i interes prywatny, ma podstawy oczekiwać, że na konsultacjach czy zebraniu w sprawie wspólnej pojawi się niewielu innych i... sam zostaje w domu. Obraz ten koresponduje z ustaleniami wcześniejszych badań jakościowych FRDL (rozdział 1.1), w których uczestnictwo publiczne opisywano jako motywowane głównie interesem prywatnym. Rozdzwiewek pierwszy, między JA a INNYMI, ma więc konsekwencje praktyczne: może działać jak samopodtrzymująca się bariera mobilizacji, przez którą norma podzielana przez ogromną większość pozostaje społecznie niewidoczna.

5. Wiedza o samorządzie: indeks wiedzy o samorządzie (IWS - 42)

Wiedza jest pierwszym wymiarem, w którym nasz pomiar schodzi z poziomu deklaracji na poziom sprawdzalnych faktów – i pierwszym, w którym wynik spada poniżej środka skali. Indeks IWS – w którym decydującą wagę mają trzy pytania sprawdzające, a samoocena rozumienia wchodzi z wagą obniżoną – wyniósł 42 punkty.

TYLKO 32%

Polaków wie, kto decyduje
o przyjęciu budżetu gminy

Cztery osoby na dziesięć (39%) nie potrafią wymienić nazwiska ani jednego radnego swojej gminy. Nazwisko trzech lub więcej radnych zna jedynie 34% badanych. O tym, że budżet gminy uchwała rada, wie 32% respondentów. Najczęstszą błędną odpowiedzią było wskazanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (23%); kolejne 40% badanych wprost przyznało, że nie wie, kto o tym decyduje. Łącznie zatem 68% badanych nie zna odpowiedzi na pytanie o podstawowy akt lokalnej polityki. Niewiele lepiej wypadło pytanie o sposób odwołania wójta w trakcie kadencji: 43% badanych przyznało, że nie wie, jak można tego dokonać, a 12% wybrało odpowiedź błędną. Referendum lokalne – jedyny dostępny mieszkańcom tryb – wskazało natomiast 45% badanych. Warto zestawić te wyniki z odpowiedziami na pytanie, w którym badani sami oceniali, jak dobrze rozumieją funkcjonowanie samorządu gminnego. Ta samoocena sytuuje się na poziomie 65 punktów indeksu – o 23 punkty wyżej niż średnia pytań sprawdzających faktyczną wiedzę (wynosząca 42; zbieżność tej liczby z wartością całego indeksu IWS, obejmującego również samoocenę, jest przypadkowa). Rozbieżność ta przybiera najostrzejszą postać w złudzeniu kompetencji: 30% badanych wybiera w tym pytaniu najwyższą kategorię – deklaruje, że dobrze rozumie, jak działa samorząd gminny – a wśród nich niemal połowa (48%) nie wskazuje rady jako organu uchwalającego budżet.

Wiedza jest przy tym jedynym wymiarem kapitału, który różnicuje się terytorialnie w sposób znaczący. Nazwiska żadnego radnego nie zna 23% mieszkańców gmin wiejskich i aż 56% mieszkańców miast powyżej 100 tysięcy. Im większa jednostka, tym słabsza personalna znajomość przedstawicieli: ze skalą rośnie dystans reprezentacji, którego nie kompensują ani wyższe wykształcenie, ani

Co Polacy wiedzą o samorządzie?

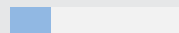
Trzy proste pytania kontrolne. Czterech na dziesięciu nie zna nazwiska nawet jednego radnego.

39%

nie zna nazwiska żadnego radnego swojej gminy

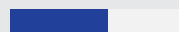
ŹRÓDŁO: PYT. 4

Gminy wiejskie



22,8

Miasta pow. 100 tys.



55,6

67,8%

nie wie kto ostatecznie przyjmuje budżet gminy

ŹRÓDŁO: PYT. 5

tylko 32% wie, że to Rada gminy

55,1%

nie wie, jak odwołać wójta przed końcem kadencji

ŹRÓDŁO: PYT. 6

45% wie, że to referendum lokalne

Indeks Wiedzy o Samorządzie (IWS) = 42 / 100

agregat z trzech pytań kontrolnych

Rysunek 6. Wiedza o samorządzie (IWS): trzy pytania sprawdzające.

lepszy dostęp do mediów.

Znaczenie tego deficytu nie ogranicza się do kwestii edukacyjnych. Wiedza o regułach jest w przyjętej definicji kapitału warunkiem świadomego uczestnictwa – trudno korzystać z mechanizmów, o których istnieniu się nie wie, i kontrolować organ, którego kompetencji się nie zna. Część V pokaże, że spośród wszystkich mierzonych zasobów to właśnie wiedza najsilniej współwystępuje z deklarowaną aktywnością obywatelską.

6. Aktywność: indeks zaangażowania (IZA - 27)

Indeks zachowań i aktywności osiąga najniższy wynik całego pomiaru – 27 punktów na 100. Jest to zarazem wymiar rozstrzygający: kapitał obywatelski jako taki istnieje ostatecznie w działaniach, nie w przekonaniach. Za tą niską średnią kryje się jednak spore zróżnicowanie. Jedenaście badanych form aktywności układa się w trzy klastry o zupełnie różnym stopniu rozpowszechnienia.

Pozyskiwanie jakichś informacji o sprawach gminy jest niemal powszechne: 87% badanych praktykowało którąś z tych form kilkakrotnie, a tylko 9% – nigdy żadnej. Formy indywidualne, wymagające pojedynczego aktu (pod-

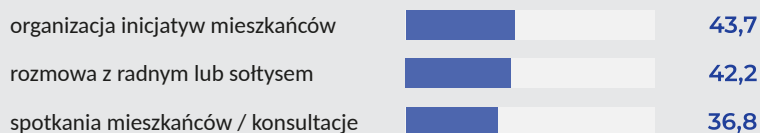
Mapa zaangażowania — 11 form aktywności

W ciągu ostatniego roku — co Polacy realnie robili w sprawach swojej gminy?

INFORMACYJNE (BIP, MEDIA, PRASA, DYSKUSJA, ZNAJOMI, TRANSMISJE)



INTERAKCYJNE (SPOTKANIA, RADNY, ORGANIZACJA)



INDYWIDUALNE (BO, PETYCJA)



AKTYWNOŚĆ ZWIĄZANA Z WIELKOŚCIĄ OŚRODKA

Indeks P10 — średnia ważona z 11 form



Gradient: im mniejszy ośrodek, tym większa aktywność

NAJWIĘKSZE RÓŻNICE WIEŚ VS MIASTO

rozmowa z radnym

54% vs 22%

spotkania mieszkańców

44% vs 26%

budżet obywatelski

35% vs 52%

Dwa modele aktywności: wieś — interpersonalny (kontakt z radnym, spotkania); miasto — proceduralny (BO, kanały cyfrowe).

Rysunek 7. Mapa zaangażowania: jedenaście form aktywności.

81%

respondentów nie angażuje się w jakąkolwiek aktywność organizacji społecznych w gminie

pis, głos), podejmowało kilkakrotnie 27% badanych, a 46% nie zetknęło się z nimi wcale. Formy interakcyjne — wymagające wyjścia z domu i kontaktu z innymi — polaryzują najmocniej: 46% praktykowało je w ciągu ostatniego roku kilkakrotnie, 38% nigdy. Do tego dochodzi zaangażowanie organizacyjne: 81% badanych nie działa w żadnej organizacji aktywnej na terenie gminy (13% działa w jednej, 5% w kilku).

Terytorialnie aktywność układa się w dwa odmienne modele, i to w dość przewidywalny sposób. Na wsi i w miastach do 20 tysięcy mieszkańców dominują formy oparte na bezpośrednim kontakcie: z radnym lub sołtysem rozmawiało tam 54% badanych, w spotkaniach i konsultacjach uczestniczyło 44%. W miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców te same formy wybiera odpowiednio 22% i 26% badanych, górę bierze natomiast udział zapośred-

Co oznacza zaangażowanie?

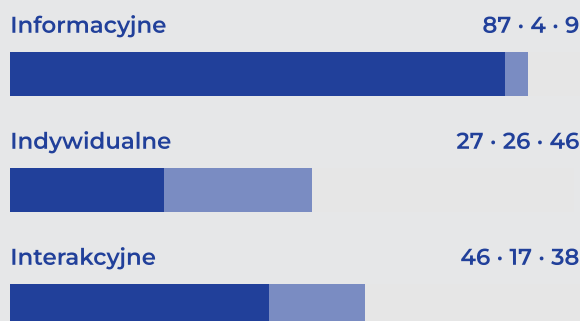
Ośmiu na dziesięciu Polaków nie działa w żadnej organizacji podejmującej działania na terenie gminy. Niemal połowa nigdy nie sprawdza informacji o swojej gminie.

81%

Polaków nie działa w żadnej organizacji społecznej aktywnej w gminie

CZĘSTOTLIWOŚĆ DZIAŁAŃ — 3 TYPY AKTYWNOŚCI

% Polaków deklarujących najwyższą intensywność w klastrze



ROZDZWIĘK NORM I DZIAŁAŃ

INO

66 / 100

co deklarujemy



IZA

27 / 100

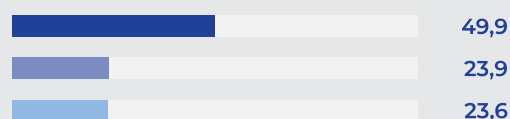
co realnie robimy

LUKA POSTAWY — DZIAŁANIA

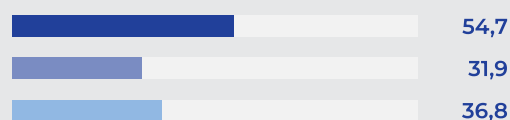
IZA × WIEK

IZA (0–100), trzy serie z pliku źródłowego

18–34 lat



35–54 lat



55+ lat



Średni wiek (35–54) najbardziej aktywny.

Status materialny różnicuje IZA mocniej niż wiek (rozrzut 16 vs 11 pp).

Rysunek 8. Intensywność praktykowania form w trzech klastrach.

niczony przez procedurę: w budżecie obywatelskim głosowało tam 52% wobec 35% w ośrodkach do 20 tysięcy mieszkańców. Różni się też ogólna intensywność działania: łączny wskaźnik jedenastu badanych form aktywności spada z 40 punktów w miejscowościach do 5 tysięcy mieszkańców do 32 w miastach największych. Płyne z tych obserwacji prosty wniosek praktyczny: polityki wspierania partycypacji wymagają różnych narzędzi. Tam, gdzie nośnikiem aktywności jest osobista relacja, cyfrowe platformy jej nie zastąpią, tam, gdzie nośnikiem jest procedura, o powodzeniu rozstrzyga jej wiarygodność.

Demograficznie najaktywniejsza jest grupa 35–54 lata. Formy interakcyjne narastają z wiekiem: co najmniej jedną z nich podejmowało kilkakrotnie 31% najmłodszych, 48% osób w wieku średnim i 53% najstarszych. Formy

informacyjne są natomiast powszechne niezależnie od wieku (86–88% w każdej grupie). Status materialny różnicuje aktywność w sposób szczególny: wyraźnie obniżona jest ona jedynie w nielicznej grupie osób oceniających swoją sytuację jako bardzo złą (2% próby) – indeks jedenastu form wynosi tam 26 punktów wobec 33–39 w pozostałych kategoriach, a jakąkolwiek formę praktykuje kilkakrotnie 74% badanych wobec 94% wśród oceniających sytuację bardzo dobrze. Poza tym biegunem zamożność słabo porządkuje aktywność. Do wątku tego wracamy w rozdziale 10.

Zestawienie z rozdziałem poprzednim wyznacza drugi, centralny rozdzwięk diagnozy: normom na poziomie 66 punktów odpowiada aktywność na poziomie 27 – luka 39 punktów. O luce motywacyjnej trudno tu mówić: deklaracje gotowości są wysokie i powszechne. Jest to raczej luka strukturalna – między przekonaniem a działaniem brakuje ogniw pośrednich, które część V zidentyfikuje jako wiedzę o regułach funkcjonowania samorządności i potwierdzony doświadczeniem sens angażowania się w sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej.

7. Sprawczość: indeks sprawczości (ISP – 51)

Indeks sprawczości osiągnął w naszym badaniu niemal dokładnie środek skali (wartość 51 punktów) i jest wypadkową dwóch perspektyw, które warto rozdzielić.

Perspektywa systemowa wypada zdecydowanie pozytywnie: 82% badanych uważa, że głos w wyborach samorządowych ma znaczenie, a 53% — że mieszkańcy, działając razem, są w stanie realnie wpłynąć na decyzje wójta czy burmistrza. Perspektywa indywidualna jest natomiast wyraźnie słabsza: realny wpływ na to, co dzieje się w gminie, przypisuje sobie 40% badanych, zaś 53% mu zaprzecza. W scenariuszu ewentualnej szkodliwej dla mieszkańców decyzji władz tylko 45% ocenia, że podjęcie działania dałoby jakąkolwiek szansę na zmianę sytuacji. **Polacy wierzą zatem w mechanizmy lokalnej demokracji bardziej niż we własną zdolność ich użycia.** Rozbieżność tę można interpretować dwojako: jako zaufanie proceduralne (przekonanie, że system działa, nawet jeśli ja z niego nie korzystam) albo rezygnację, w której wiara w instytucje zastępuje doświadczenie własnej skuteczności. Dane przekrojowe między nimi nie rozstrzygają. Struktura typologiczna przedstawiona w części IV raportu sugeruje jednak, że oba odnoszą się do realnie istniejących, choć bardzo różnych grup mieszkańców.

KLASTER – FORMY:	FORMA AKTYWNOŚCI (CO NAJMNIEJ RAZ W OSTATNIM ROKU)	% BADANYCH
Informacyjne	rozmowy o sprawach gminy ze znajomymi	80,0
	śledzenie lokalnych portali informacyjnych lub prasy	77,1
	śledzenie profili władz gminy lub radnych w mediach społecznościowych	51,6
	sprawdzanie informacji urzędowych (np. BIP)	50,7
	udział w dyskusjach o gminie w internecie	30,3
	oglądanie transmisji obrad rady	27,9
Interakcyjne	organizowanie lub pomoc w organizacji lokalnych inicjatyw	43,7
	rozmowa z radnym lub sołtysem o sprawach gminy	42,2
	udział w spotkaniach mieszkańców lub konsultacjach	36,8
Indywidualne	głosowanie w budżecie obywatelskim / funduszu sołeckim	40,9
	podpisanie petycji w sprawie lokalnej	31,7

Sprawczość obywatelska

Dwie perspektywy na sprawczość obywatelską: ocena własnych możliwości w systemie i ocena samych mechanizmów lokalnej demokracji.

PERSPEKTYWA INDYWIDUALNA

53%

uważa, że nie ma realnego wpływu na to, co dzieje się w gminie

(40% uważa, że ma wpływ)

45%

wierzy, że ich konkretne działanie w hipotetycznej sytuacji kryzysowej cokolwiek by zmieniło

PERSPEKTYWA SYSTEMOWA

82%

wierzy, że ich głos w wyborach samorządowych ma znaczenie

53%

wierzy, że mieszkańcy są w stanie skutecznie wpłynąć na decyzję wójta (b/p)

WIARA W MECHANIZMY > WIARA W SWOJĄ MOC

ISP = 51 / 100 — środek skali, agregat obu perspektyw

Rysunek 9. Sprawczość (ISP): perspektywa indywidualna i systemowa.

Osobnego omówienia wymaga percepcja wpływu na trzech poziomach terytorialnych. Duży wpływ na sprawy najbliższego sąsiedztwa przypisuje sobie 21% badanych, na sprawy gminy – 19%, na sprawy powiatu – już tylko 10%. Rozkład dla powiatu jest szczególnie wymowny: 48% deklaruje wpływ bardzo mały, a co dziesiąty badany nie potrafi udzielić żadnej odpowiedzi. Powiat jawi się zatem jako szczebel percepcyjnie najodleglejszy – poziom samorządu, z którym mieszkańcy nie wiążą żadnej osobistej sprawczości. Wyniki te raportujemy jednak poza indeksem ze względu na wadliwe zaskodowanie kategorii odpowiedzi przez wykonawcę podczas realizacji sondażu, co zaniża wartości bezwzględne. Jednak sam wzór spadku poczucia wpływu wraz z poszerzaniem terytorium pozostaje jednak jakościowo odporny na tę wadę.

DWA WYMIARY SPRAWCZOŚCI

82%: mój głos ma znaczenie.

40%: mam realny wpływ na sprawy gminy.

Im dalej od domu, tym mniej wpływu

Ocena wpływu na trzech poziomach: sąsiedztwo, gmina, powiat. Gradient jest jednoznaczny.

DUŻY WPŁYW (RACZEJ + BARDZO)

Wpływ ludzi takich jak Pan/Pani na sprawy...

SĄSIEDZTWO

21,3%

najbliższy krąg — najwyższe
poczucie wpływu

GMINA / MIASTO

18,8%

niemal tyle samo co sąsiedztwo:
-2,5 pp

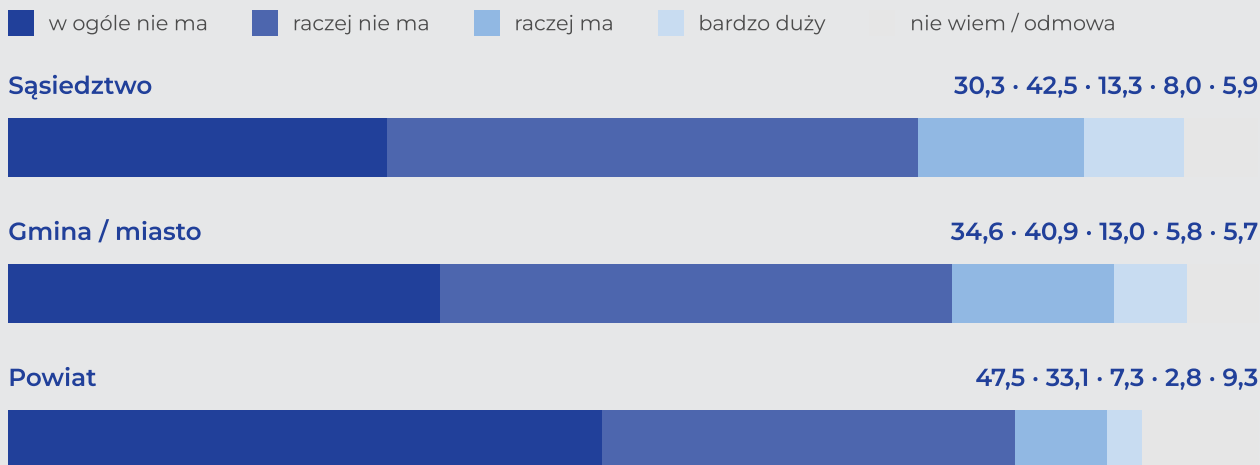
POWIAT

10,1%

spadek o połowę względem gminy:
-8,7 pp

PEŁEN ROZKŁAD ODPOWIEDZI

Udział odpowiedzi w %; suma wiersza = 100.



Gradient jest stabilny: im dalej od codzienności, tym mniejsze poczucie wpływu.

Rysunek 10. Gradient postrzeganego wpływu: sąsiedztwo, gmina, powiat.

8. Klimat instytucjonalny: indeks IKI (55) i premia lokalna

Klimat instytucjonalny – oceny władz i mechanizmów gminnej demokracji – mierzymy poza wskaźnikiem kapitału obywatelskiego, jako jego kontekst. Sześć składowych indeksu układa się tu w wyraźną hierarchię.

SKŁADOWA	TREŚĆ	WARTOŚĆ (0-100)
P23	dostępność informacji o sprawach gminy	61
P21	wspieranie inicjatyw mieszkańców przez władze	60
P18	ocena pracy wójta/burmistrza i rady	59
P19	zadowolenie z demokracji we własnej gminie	57
P20	responsywność władz na głosy mieszkańców	57
P22	postrzegane motywacje władz przy decyzjach	42
IKI	średnia ważona składowych	55

Klimat instytucjonalny

Sześć składowych mierzących, jak Polacy oceniają lokalne władze i mechanizmy demokracji w gminie.

IKI — KLIMAT
INSTYTUCJONALNY

55 / 100

Umiarkowanie pozytywny

obraz lokalnych władz — środek skali z lekkim przechyleniem ku ocenie pozytywnej

MODUŁ KONTEKSTOWY — NIE WCHODZI DO LOKUS

SZEŚĆ SKŁADOWYCH IKI

skala 0-100

Hierarchia wartości — od najmocniejszej do najślabszej.



Średnie ważone (w populacji Polski) indywidualnych odpowiedzi standaryzowanych na skali 0-100. Dla P23 waga 1,0.

Ocena pracy vs motywacje: Polacy doceniają konkretną robotę — nie ufają motywacjom.

Rysunek 11. Klimat instytucjonalny (IKI): sześć składowych.

38%

uważa, że władze gminy kierują się przy decyzjach dobrem ogółu mieszkańców

Pięć pierwszych składowych sytuuje się w wąskim przedziale 57–61 punktów: dostęp do informacji ocenia pozytywnie 60% badanych, przychylność władz wobec inicjatyw mieszkańców – 63%, pracę wójta lub burmistrza dobrze ocenia 67%. Szósta składowa odstaje o kilkanaście punktów: **zapytani, czym władze kierują się przy podejmowaniu ważnych decyzji, stosunkowo rzadko wskazują dobro ogółu mieszkańców** (tylko 38% badanych). Większość wskazuje inne motywacje: 24% wybiera interesy lokalnych grup wpływu powiązanych z władzami, 16% – interes partyjny, 13% – własny interes osobisty władz (10% nie ma zdania). Mieszkańcy doceniają zatem realizację zadań (głównie inwestycyjnych), wątpią natomiast w intencje związane ze sprawowaniem władzy. Wskazania na interes partyjny narastają przy tym z wielkością miejscowości – w największych ośrodkach mieszkańcy najczęściej patrzą na lokalną politykę przez pryzmat sporu ogólnokrajowego.

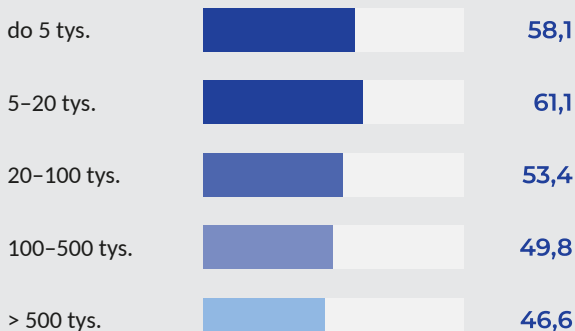
Klimat instytucjonalny różnicuje się terytorialnie mocniej niż którykolwiek z wymiarów kapitału obywatelskiego. IKI spada z 58–60 punktów w miejscowościach do 20 tysięcy mieszkańców do 46 w miastach powyżej pół miliona (rozzrzt 14 punktów). Analogiczny gradient związany jest z typem gminy – od wartości 59 w gminach wiejskich, przez 56 w miejsko-wiejskich, do 53 w miejskich. Mniejszej skali administracji towarzyszą systematycznie lepsze oceny instytucji – tam, gdzie urząd jest blisko, a droga od mieszkańca do decydenta krótka, klimat instytucjonalny jest wyraźnie cieplejszy.

IKI — co różnicuje ocenę instytucji?

Im mniejsza miejscowość i im bardziej wiejski charakter gminy, tym lepszy klimat instytucjonalny. Bliskość fizyczna i mniejsza skala administracji budują zaufanie.

IKI WG WIELKOŚCI MIEJSCOWOŚCI

Średnia ważona IKI w grupie (skala 0–100). Rozrzut 14,5 pkt.
Wieś > metropolia.



IKI WG RODZAJU GMINY

Średnia ważona IKI w grupie (skala 0–100). Wieś wyżej od miasta o 6,5 pkt.



Skala administracji wpływa na klimat: im mniejsza gmina, tym wyższy IKI. Bezpośredni kontakt i mniejsza skala sprzyjają budowie pozytywnego klimatu instytucjonalnego.

Rysunek 12. Zróżnicowanie IKI według wielkości miejscowości i rodzaju gminy.

Na tym tle rysuje się jeden z najbardziej wyrazistych wyników badania: premia lokalna. Z funkcjonowania demokracji we własnej gminie zadowolonych jest 60% badanych (8% bardzo, 52% raczej), z demokracji w Polsce – 42% (6% bardzo, 37% raczej). Różnica wynosi 18 punktów procentowych, a w punktach skali (różnica średnich ocen) – 11,4. W dalszej części raportu każdorazowo wskazujemy, w której z tych dwóch jednostek wyrażona jest premia. Wśród badanych, którzy ocenili oba poziomy, zaledwie 9% ocenia demokrację krajową wyżej niż gminną, a 92% ocenia pod tym względem gminę na równi z krajem lub lepiej. Premia występuje we wszystkich klasach wielkości, ale nie jest jednorodna: najwyższa jest w miejscowościach 5–20 tysięcy mieszkańców (+29 punktów procentowych) i tych najmniejszych, do 5 tysięcy (+21), najniższa – w miastach największych i średnich (+10–15). Tam, gdzie polityka lokalna silniej wpisuje się w spór ogólnokrajowy, oceny gminy zbliżają się do ocen kraju.

PREMIA LOKALNA

60% zadowolonych z demokracji w gminie

42% zadowolonych z demokracji w Polsce

Różnica: 18 pkt proc.

Ocena demokracji – premia lokalna

Demokracja w gminie zadowala 60% Polaków, w Polsce — 42%.

ZADOWOLENIE Z FUNKCJONOWANIA DEMOKRACJI

pełen rozkład odpowiedzi (pyt. 19 — Polska i gmina)

■ b. niezadowolony ■ raczej niezadowolony ■ raczej zadowolony ■ b. zadowolony

nie wiem / odmowa

w Polsce

zadowolonych: 42%



w gminie / mieście

zadowolonych: 60%



P19_PL (demokracja w Polsce) nie wchodzi do IKI — raportowana osobno jako część premii lokalnej.

63%

uważa, że władze sprzyjają
inicjatywom mieszkańców

ŹRÓDŁO: PYT. 21

38%

widzi władze jako kierujące się
dobrem ogółu53% widzi je inaczej: partie, grupy
wpływu, własny interes

ŹRÓDŁO: PYT. 22

60%

łatwo dotrzeć do informacji o
decyzjach gminy

ŹRÓDŁO: PYT. 23

Premia lokalna = +18 pp / +11,4 pkt · IKI — umiarkowanie pozytywny obraz lokalnych władz.

Rysunek 13. Zadowolenie z demokracji w Polsce i we własnej gminie: pełne rozkłady.

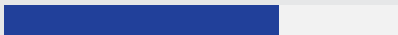
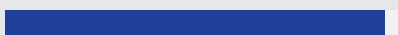
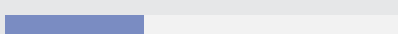
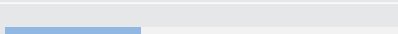
Gmina lepsza niż Polska — premia lokalna

„92% badanych, którzy ocenili oba poziomy, ocenia demokrację w swojej gminie tak samo lub lepiej niż demokrację w Polsce.”

PREMIA LOKALNA A WIELKOŚĆ MIEJSCOWOŚCI

gmina – Polska, pp

Różnica odsetków zadowolonych z demokracji (gmina – Polska, pp) — najsilniejsza w małych miastach.

WIELKOŚĆ	W POLSCE	W GMINIE	PREMIA LOKALNA	PP
do 5 tys.	39,9%	60,7%		+20,8
5–20 tys.	34,8%	63,6%		+28,8
20–100 tys.	47,8%	58,3%		+10,5
100–500 tys.	44,6%	59,5%		+14,9
powyżej 500 tys.	47,3%	57,6%		+10,3

Małe jednostki – najwyższa premia

+21 pp (do 5k) • +29 pp (5–20k)

Duże miasta – premia spada i się stabilizuje

+10 do +15 pp • skala administracji osłabia efekt

Rysunek 14. Premia lokalna według wielkości miejscowości.

DEFINICJA

Premia lokalna

Liczona dla każdego respondenta różnica między oceną demokracji we własnej gminie a oceną demokracji w kraju.

Warto w tym miejscu postawić pytanie: czy 60% zadowolonych z gminnej demokracji to dużo? Zestawienie z pozostałymi wynikami każe czytać tę liczbę ostrożnie. Pod ogólną satysfakcją kryją się cztery rozbieżności: dobro ogółu jako motywację władz wskazuje 38% badanych (22 punkty poniżej poziomu zadowolenia), realny wpływ na sprawy gminy przypisuje sobie 40% badanych (–20 punktów), solidarność u współmieszkańców dostrzega 40% (–20 punktów), a w skuteczność podjętego przez siebie działania wierzy 45% (–15 punktów). Stosunek do lokalnej demokracji jest zatem pozytywny, jednak oceny jej konkretnej substancji – umiarkowanie negatywne.

Co właściwie mierzy wskaźnik zadowolenia z lokalnej demokracji, pomagają zrozumieć trzy testy stabilności – przekroje pokazujące, jak wynik różni się między grupami badanych. Pierwszy to podział regionalny: w sześciu regio-

Cztery rozdziewięki pod warstwą satysfakcji

60% zadowolonych z demokracji w gminie — ale tylko 38-45% potwierdza jej fundamenty. Co tak naprawdę oznacza ta satysfakcja?

POWIERZCHNIA

Demokracja w gminie

60%

zadowolonych

z funkcjonowania demokracji w swojej gminie

ŹRÓDŁO: PYT. 19 — GMINA

PATRZYMY GŁĘBIEJ — I OKAZUJE SIĘ ŻE...

38%

-22 pp

MOTYWACJE WŁADZ

PYT. 22

widzi władze jako kierujące się dobrem ogółu. Pozostali (62%) wskazują interes partyjny, grupy wpływu, interes osobisty

40%

-20 pp

MOTYWACJA ZBIOROWA

PYT. 16

widzi w gminie solidarność i dbałość o dobro wspólne – 51% widzi nieufność, ostrożność i interes prywatny

40%

-20 pp

SPRAWCZOŚĆ INDYWIDUALNA

PYT. 12A

uważa, że ma realny wpływ na to, co dzieje się w gminie – 53% nie zgadza się z tym stwierdzeniem

45%

-15 pp

SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ

PYT. 14

wierzy, że własne działanie wobec szkodliwej decyzji władz mogłoby cokolwiek zmienić

Stosunek do demokracji – pozytywny; ocena substancjalna – umiarkowanie negatywna.

Rysunek 15. Cztery rozdziewięki pod deklarowaną satysfakcją.

nach kraju zadowolenie mieści się między 57 a 64%, a to rozpiętość zaskakująco mała jak na realne zróżnicowanie polskich samorządów – gdyby wskaźnik odzwierciedlał przede wszystkim jakość lokalnych instytucji, należałoby oczekiwać większych różnic. Drugi test brał pod uwagę wykształcenie badanych: zadowolenie deklaruje 59% respondentów z wykształceniem

„U nas jest lepiej niż w kraju” – a nie „u nas jest dobrze”

podstawowym lub zasadniczym zawodowym, 57% ze średnim i 67% z wyższym. Jedyny wyraźny wzrost następuje więc dopiero między wykształceniem średnim a wyższym – choć to właśnie osoby najlepiej wykształcone mają największe kompetencje, by oceniać rzeczywistość krytycznie. Trzeci test dotyczył wiedzy o samorządzie. Badanych podzielono według jej poziomu na trzy równoliczne części: w grupie o wiedzy najmniejszej zadowolonych jest 57%, w grupie o wiedzy największej – 64%. Poinformowani są zatem bardziej, a nie mniej zadowoleni. Wszystkie trzy wyniki przemawiają za tą samą interpretacją: deklarowane zadowolenie z gminnej demokracji jest w znacznej mierze sądem porównawczym („u nas jest lepiej niż w kraju”), a nie bezwzględną oceną jakości lokalnych mechanizmów. Premia lokalna jest zatem realna i bez wątpienia stanowi zasób, choć trudno ją traktować jako lokalny certyfikat jakości. Na tym polega trzeci z opisywanych w raporcie rozdzwiązków, między satysfakcją a substancją.

60% zadowolonych z demokracji w gminie — co to znaczy?

Czy ocena zależy od regionu, wykształcenia, wiedzy o samorządzie? Trzy testy stabilności wskaźnika.

Region

rozrzut: 7 pp · efekt słaby

Geograficzne podziały (kulturowe, historyczne, ekonomiczne) mało różnicują oceny — wszystkie regiony w przedziale 57–64%.

Wykształcenie

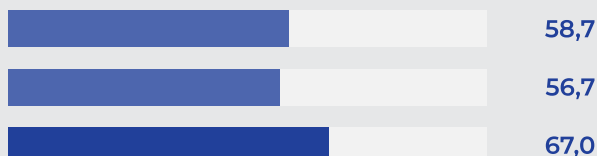
rozrzut: 10 pp · efekt nieintuicyjny

Wyżej wykształceni bardziej zadowoleni z demokracji w gminie.

podst./zawod.

średnie

wyższe



Wiedza o samorządzie (IWS)

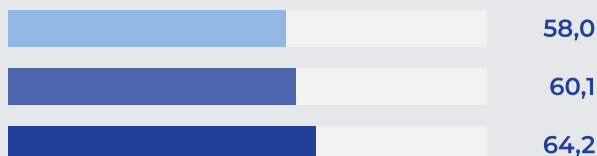
rozrzut: 6 pp · efekt nieintuicyjny

Poinformowani też bardziej zadowoleni – wiedza nie generuje krytycyzmu.

niski (0–33)

średni (33–67)

wysoki (67–100)



60% może być punktem odniesienia, a nie wyłącznie oceną substancjalną: wspólnym punktem porównania jest demokracja w Polsce (42%), nie jakiś standard absolutny — stąd jednorodność oceny.

Rysunek 16. Trzy testy stabilności wskaźnika zadowolenia.

CZĘŚĆ

IV

ZRÓŻNICOWANIE TERYTORYIALNE I DEMOGRAFICZNE



ROZDZIAŁY

- 9. Cztery typy obywateli
- 10. Demografia i geografia

9. Cztery typy obywateli

Średnie krajowe opisują obywatela przeciętnego (uśrednionego), a taki obywatel nie istnieje. Aby zobaczyć realne konfiguracje kapitału obywatelskiego, zastosowaliśmy analizę profili ukrytych (LPA) na pięciu wymiarach jednocześnie. Procedura pozwoliła wyodrębnić cztery typy obywateli. O przynależności do konkretnego typu decydował kształt całego profilu, nie poziom wskaźnika – dwie osoby o identycznej wartości wskaźnika LOKUS mogą reprezentować zupełnie różne wzory zasobów i wymagać innych polityk.

Typ	Udział*	ITO	INO	IWS	IZA	ISP	LOKUS
Zaangażowani	21,2%	80	80	74	55	67	70
Intuicyjni	25,4%	64	68	11	26	56	41
Poinformowani Sceptycy	32,4%	64	64	64	24	51	52
Wycofani	21,1%	46	52	19	5	31	28

*Udziały liczone wśród respondentów sklasyfikowanych do typów; około 4% badanych nie przypisano do żadnego typu. Suma udziałów różni się od 100% z powodu zaokrągleń. W przekrojach demograficznych w dalszej części rozdziału odsetki typów odnoszą się – zgodnie z konwencją raportu – do pełnej podstawy każdej grupy.

Cztery typy obywateli – wzorce zachowań lokalnych

Każdy z czterech typów ma inny profil, inne potrzeby, inne narzędzia i sposoby funkcjonowania w społeczności.

21,2%

ZAANGAŻOWANI OBYWATELE

PROFIL

To oni chodzą na konsultacje, znają radnego, działają w lokalnych organizacjach. Wiedzą jak funkcjonuje samorząd i widzą sens, żeby się tym zajmować – w skali kraju mniejszość, choć dość obecna.

LOKUS 70

25,4%

INTUICYJNI DEMOKRACI

PROFIL

Czują, że sprawy gminy dotyczą ich bezpośrednio, lecz nie wiedzą, jak się zabrać za działanie. Brakuje im podstawowych informacji: kto się czym zajmuje, jak zgłosić sprawę, gdzie szukać. Rezerwa do uruchomienia przy pewnym wysiłku edukacyjnym.

LOKUS 41

32,4%

POINFORMOWANI SCEPTYCY

PROFIL

Znają zasady, orientują się w wyborach, wiedzą kto za co odpowiada. Tylko w to, że ich działanie ma jakieś znaczenie – nie wierzą. Informacja im nie pomoże, bo ją mają. Mogą się ruszyć dopiero wtedy, gdy zobaczą efekt zaangażowania kogoś innego.

LOKUS 52

21,1%

WYCOFANI

PROFIL

Demokracja lokalna ich nie dotyczy – tak to wygląda z badania. Wszystko nisko: wiedza, normy, sprawczość, deklaracje aktywności. Nie chodzi o jeden brakujący element – tu po prostu brakuje więzi ze sferą publiczną.

LOKUS 28

Rysunek 17. Cztery typy obywateli: profile pięciowymiarowe.

- **Zaangażowani** (21,2%) to jedyny typ, który we wszystkich pięciu indeksach wyraźnie przewyższa średnie ogólnopolskie. Znają radnych, rozumieją procedury, chodzą na konsultacje, organizują inicjatywy – ich aktywność (IZA 55) przewyższa średnią krajową dwukrotnie. Stanowią mniejszość, ale mniejszość wyraźną: co piąty dorosły mieszkaniec polskiej gminy jest obywatelem w pełnym, praktykowanym sensie tego słowa.
- **Intuicyjni** (25,4%) czują, że sprawy gminy ich dotyczą – normy mają na poziomie zbliżonym do Zaangażowanych (INO 68), sprawczość względnie wysoką (56) – ale nie dysponują niemal żadną wiedzą o regulacjach (IWS 11, wartość śladowa). Chcieliby uczestniczyć, lecz nie wiedzą jak: nie znają mechanizmów, procedur ani swoich reprezentantów. To rezerwa dla lokalnego kapitału obywatelskiego możliwa do uruchomienia narzędziami edukacyjnymi i informacyjnymi.
- **Poinformowani Sceptycy (32,4%)** – grupa największa – to lustrzane odbicie Intuicyjnych: tam wysokim normom towarzyszy śladowa wiedza, tu z rozległą wiedzą współgra znikoma aktywność. Indeks wiedzy sięga u nich 64 punktów (wynik drugi po Zaangażowanych, o 22 punkty powyżej średniej ogólnopolskiej), normy i poczucie sprawczości pozostają przeciętne (INO 64, ISP 51), aktywność zaś wynosi zaledwie 24 punkty. Ich sceptycyzm nie bierze się z niewiedzy: znają mechanizmy samorządu, a mimo to wątpią, czy ich udział cokolwiek zmieni. Wobec tej grupy klasyczne polityki informacyjne są bezradne: informacja im nie pomoże, bo już ją mają. Uruchomić ich aktywność może tylko doświadczenie: widoczny i sprawdzalny efekt zaangażowania.
- **Wycofani** (21,1%) mają profil niski we wszystkich indeksach (LOKUS 28), z aktywnością bliską zera (IZA 5). W ich przypadku trudno mówić o pojedynczym deficycie – w tej grupie osłabieniu uległa więź ze sferą publiczną jako taka. To grupa, do której najtrudniej dotrzeć, wymagająca działań długofalowych, zaczynających się od odbudowy elementarnego zakorzenienia.

„Poinformowani Sceptycy znają mechanizmy samorządu, a mimo to wątpią, czy ich udział cokolwiek zmieni”

O tym, że powyższa typologia opisuje realne grupy społeczne, a nie jest jedynie artefaktem statystycznym, świadczą systematyczne gradienty demograficzne: regularność, z jaką udziały czterech typów zmieniają się wraz z wykształceniem, wiekiem i wielkością miejscowości. Z wykształceniem rośnie udział Zaangażowanych (z 18% wśród osób z wykształceniem podstawowym lub zasadniczym zawodowym do 28% wśród osób z wyższym) i Sceptyków (z 26% do 38%), maleje zaś udział Wycofanych (z 27% do 12%). Wykształcenie idzie więc w parze z wiedzą o samorządzie, lecz nie przesądza, czy będzie jej towarzyszyć zaangażowanie, czy sceptycyzm. Typologię wyraźnie różnicuje także wiek respondentów, a każde pokolenie ma swój typ charakterystyczny: wśród najmłodszych (18–34) dominują Intu-

icyjni (37%), w wieku średnim (35–54) swój największy udział osiągają Zaangażowani (28%), a wśród najstarszych (55+) najliczniejsi są Sceptycy (35%). Wyraźny jest wreszcie podział terytorialny: w najmniejszych miejscowościach (do 5 tysięcy mieszkańców) Zaangażowanych jest 23%, a Wycofanych — 16%; w miastach powyżej 100 tysięcy Wycofani sięgają już 28%. Prawidłowości te są zbieżne z jakościowymi portretami uczestnictwa z wcześniejszych badań FRDL (zob. rozdział 1.1).

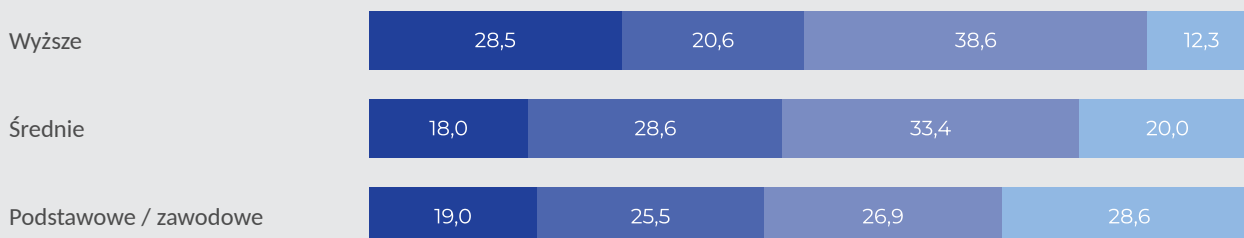
Analitycznie najciekawsza jest grupa największa. Istnienie 32-procentowego segmentu obywateli poinform-

Cztery typy mają cztery różne portrety demograficzne

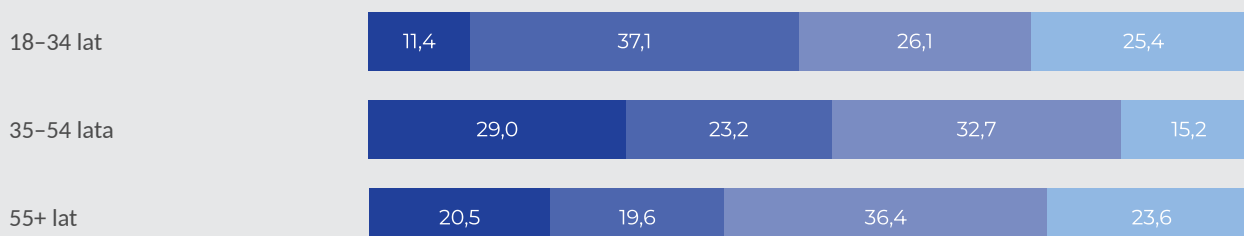
Dystrybucja typologii zmienia się systematycznie wraz z wykształceniem, wiekiem i wielkością miejscowości.

■ Zaangażowani ■ Intuicyjni ■ Sceptycy ■ Wycofani

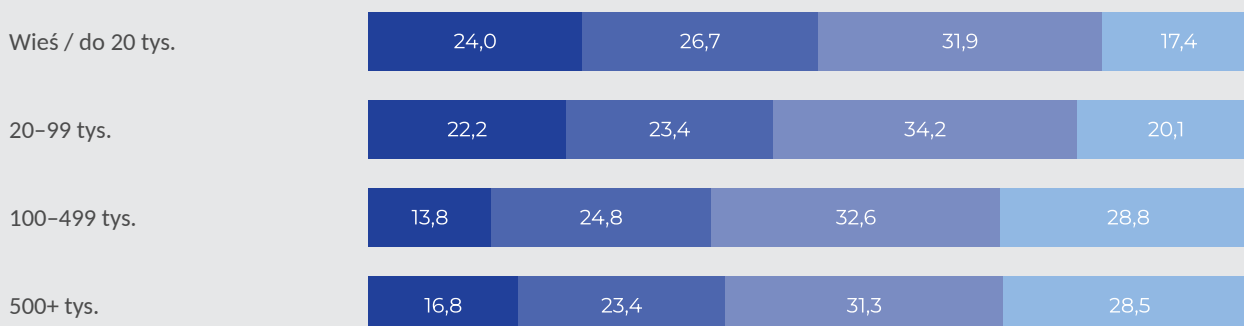
WYKSZTAŁCENIE



WIEK



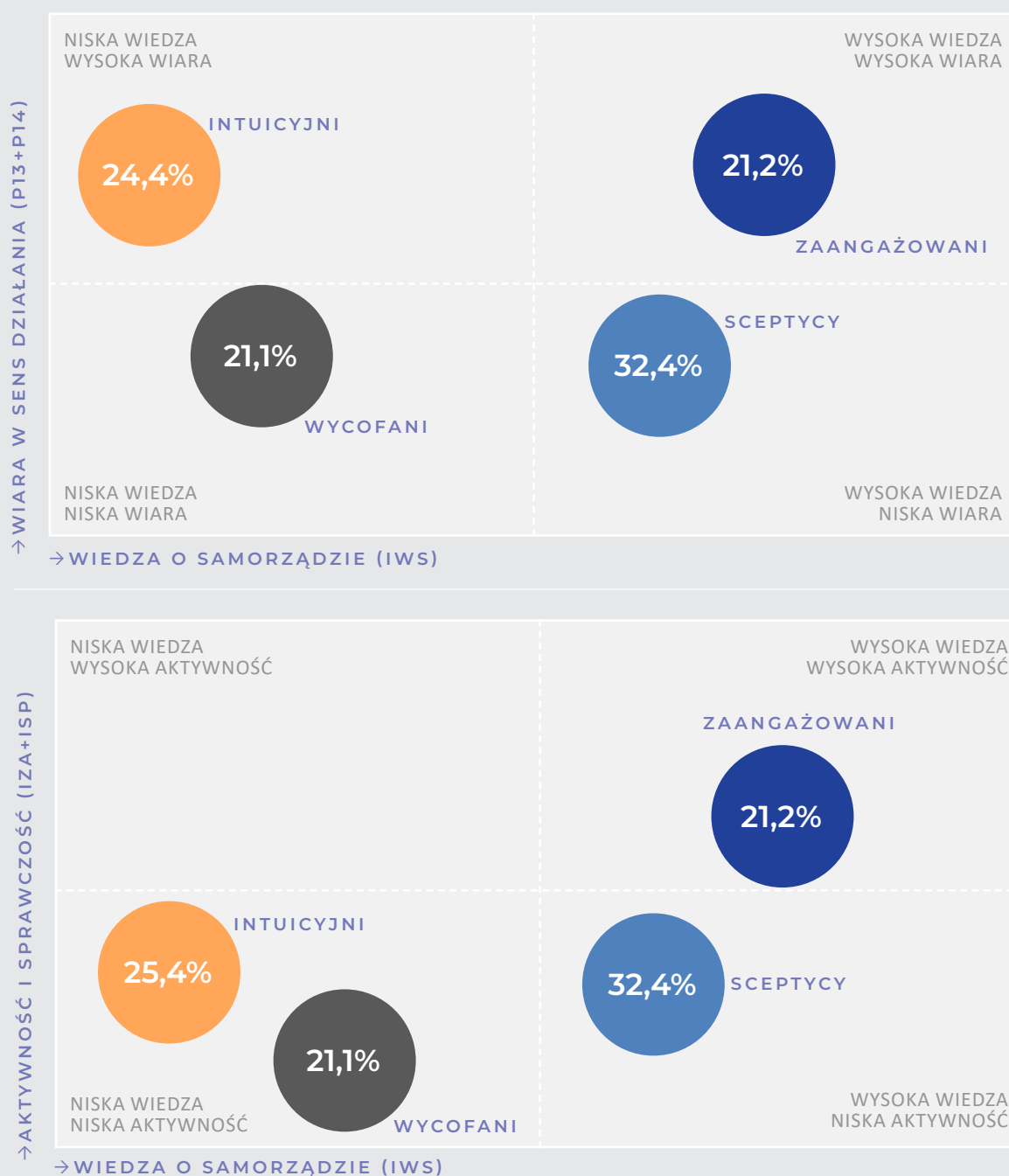
WIELKOŚĆ MIEJSCOWOŚCI



Walidacja: wyróżnione typy odpowiadają demograficznie zróżnicowanym grupom społecznym.

Rysunek 18. Typy obywateli w przekrojach: wykształcenie, wiek, wielkość miejscowości.

Dwie perspektywy typologii



Postawy kontra działanie – Sceptycy mają wiedzę i deklarują normy, brakuje im wiary w sens działania co skutkuje biernością.

Rysunek 19. Dwie perspektywy typologii: wiedza vs. aktywność oraz wiedza vs. wiara w sens zaangażowania

mowanych, lecz biernych, podważa najprostszą, potoczną teorię zmiany: „dajmy ludziom wiedzę, a zaczną działać”. Dla jednej trzeciej dorosłych Polaków bariera leży gdzie indziej niż w dostępie do informacji: w deficycie potwierdzonego sensu zaangażowania w sprawy publiczne. Ten wynik zapowiada hierarchię uwarunkowań z części V i wprost wyznacza priorytety przedstawione w rozdziale 13.

10. Demografia i geografia

Podział według wieku to najbardziej pouczający z przekrojów demograficznych, a jego sedno stanowi wyraźna asymetria zasobów: w swych przekonaniach młodzi nie odbiegają od ogółu badanych, natomiast w zakresie wiedzy o samorządzie odstają od niego najgłębiej ze wszystkich grup wieku. Normy obywatelskie deklarują na poziomie starszych pokoleń (INO 65 wobec 66–67), a poczucie sprawczości jest jedynym wymiarem, w którym nie ustępują średniej ogólnopolskiej (ISP 54 wobec 51). Zarazem w indeksie wiedzy osiągnęli 30 punktów wobec 46 w grupie 35–54 lata i 47 wśród najstarszych. W praktyce oznacza to, że co drugi badany przed trzydziestym piątym rokiem życia nie potrafi wymienić ani jednego radnego swojej gminy (50% wobec 39% ogółem), o tym, że budżet uchwała rada, wie 15% (wobec 32%), a referendum jako sposób odwołania wójta wskazuje jedynie co trzeci (34% wobec 45%). Ten sam wzór w postaci skrajnej ujawnia struktura typologiczna pokolenia. Największą grupą wśród najmłodszych są Intuicyjni (37%), podwyższony jest też udział Wycofanych (25% wobec 21% w całej próbie). Młodzi Intuicyjni (n = 81) deklarują wysokie normy (70) i ponadprzeciętną wiarę w skuteczność wspólnego działania (60), lecz ich wiedza samorządowa jest śladowa (11 punktów): w tym segmencie nikt nie wskazał rady jako organu uchwalającego budżet ani referendum jako drogi odwołania wójta, a ponad połowa nie zna nazwiska żadnego radnego. Formuła „przekonania bez

Młodzi — rezerwa, nie wycofani

Wbrew potocznemu wyobrażeniu, młodzi Polacy nie są wycofani z systemu — mają wysokie postawy, brakuje im wiedzy.

18–34 LATA

Dominujący typ w pokoleniu młodych:

37,1%

to intuicyjni obywatele

25,1% to wycofani (udział nieznacznie wyższy niż średnia w populacji – 21%) – to nie jest „pokolenie nieobywatelskie”, to pokolenie bez kompetencji.

ŹRÓDŁO: Q7 (WIEK) × TYP (TYPOLOGIA LPA)

PROFIL MŁODEGO INTUICYJNEGO OBYWATELA

Wysokie postawy — niska wiedza:



Kierunek: dla młodych potrzebujemy edukacji obywatelskiej, nie kolejnych akcji mobilizacyjnych.

Rysunek 20. Młodzi Intuicyjni (18–34, n = 81): profil pięciowymiarowy.

narzędzi” opisuje zatem stan potwierdzony pomiarem: przekonaniu, że angażować się warto i że wspólne działanie może przynieść skutek, towarzyszy nieznajomość instytucji, reprezentantów i mechanizmów lokalnej demokracji. Trudno korzystać z reguł, których się nie zna — stąd wniosek praktyczny: wobec młodych edukacja obywatelska powinna wyprzedzać akcje mobilizacyjne.

Na przeciwnym biegunie struktury wieku sytuują się dwie różne dojrzałości. Grupa 35–54 lata jest behavioralnie najaktywniejsza i ma największy udział Zaangażowanych — to okres życia, w którym sprawy gminy (szkoła, infrastruktura, podatki lokalne) najsilniej krzyżują się ze sprawami własnymi. Wśród najstarszych narasta natomiast udział Sceptyków (35%): wiedza wsparta doświadczeniem i wiara w sens działania nadwątlona tym samym doświadczeniem.

W wymiarze socjoekonomicznym najsilniejszym pojedynczym korelatem kapitału obywatelskiego okazuje się samoocena sytuacji materialnej: różnicuje tożsamość o 8,5 punktu, a indeks jedenastu form aktywności o 12 punktów (26 wobec 38 między skrajnymi ocenami własnej sytuacji) — silniej niż wiek (9 punktów) i niż wykształcenie (8 punktów). Zastrzec trzeba, że porównanie opiera się na kategoriach skrajnych — najniższą („żyjemy bardzo biednie”) tworzy zaledwie 23 badanych — a gradient między kategoriami pośrednimi nie jest monotoniczny, siłę tej zależności traktujemy więc orientacyjnie. Zaangażowanie publiczne może zależeć od progu bezpieczeństwa bytowego. Polityki partycypacyjne, które o tym zapominają, rekrutują uczestników z góry struktury społecznej i pogłębiają nierówność głosu.

Terytorialnie diagnoza przynosi wynik na pierwszy rzut oka paradoksalny: syntetyczny LOKUS jest między sześcioma makroregionami⁴¹ niemal wyrównany (rozrzut 2,6 punktu) — ale pod tą płaską powierzchnią kryją się głęboko różne konfiguracje: sama wiedza o samorządzie różni się między regionami o 13 punktów. Makroregiony różnią się więc przede wszystkim kompozycją składowych kapitału, w znacznie mniejszym stopniu jego poziomem. Przy liczebnościach regionalnych rzędu 100–240 obserwacji przekroje te traktujemy jednak jako poglądowe: dobrze udokumentowane hipotezy, które wymagają potwierdzenia na większych próbach.

REGION	DOMINANTA PROFILU	WARTOŚCI CHARAKTERYSTYCZNE
Północno-Zachodni	normy bez kompetencji	INO 68 i ocena relacji między mieszkańcami 51 pkt (najwyższe w kraju) przy IWS 36 (najniższe)
Północny	działanie mimo sceptycyzmu	IZA 28 (obok Południowo-Zachodniego najwyższe), IWS 47, przy ISP 48 (najniższe)
Wschodni	kompetencje i przywiązanie	LOKUS 49,1 i IWS 49 (najwyższe), premia lokalna +15,4 pkt skali (najwyższa), Sceptycy 38%
Południowo-Zachodni	tożsamość i działanie	ITO 68 (najwyższe) i IZA 28, przy najniższej premii lokalnej (+6,2 pkt skali)
Południowy	polaryzacja	Zaangażowani 24% i Wycofani 26% jednocześnie; IKI 51 (najniższe)
Centralny (z Mazowszem)	sprawczość bez działania	ISP 51 przy IZA 25 (luka 27 pkt, największa), LOKUS najniższy (46,5)

Różnice i wskazania „najwyższe/najniższe” w tabeli ustalono na wartościach przed zaokrągleniem.

Z każdego z tych profili wynika inny wniosek praktyczny. W regionie Wschodnim najwyższej w kraju wiedzy (IWS 49) i rekordowej premii lokalnej (+15 punktów procentowych) towarzyszy największy udział Poinformowanych Sceptyków (38%) — tam najbardziej potrzebne są więc dowody sensu zaangażowania. W Północno-Zachodnim proporcje są odwrotne: najsilniejsze w kraju normy (INO 68) współwystępują z najniższą

⁴¹ Makroregiony wyodrębniono z szesnastu województw według sześciopolewego układu stosowanego w statystyce publicznej: Centralny — łódzkie i mazowieckie; Południowy — małopolskie i śląskie; Wschodni — lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie; Północno-Zachodni — lubuskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie; Południowo-Zachodni — dolnośląskie i opolskie; Północny — kujawsko-pomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie. Wszystkie wartości regionalne w tym rozdziale przeliczono jednolicie w tym podziale.

Polska zróżnicowana regionalnie — sześć profili

Średni LOKUS niemal identyczny we wszystkich regionach (rozrzut 1,9 pkt), ale składy typologiczne różnią się znacząco.

WSCHODNI

Silne wspólnoty

+15,5 pkt premia lokalna

Najwyższa premia lokalna – silna identyfikacja z gminą.
Najwyższy klimat instytucjonalny (IKI=60).

PÓŁNOCNO-ZACHODNI

kapitał społeczny bez kompetencji

39 IWS (najniższy)

Wysokie normy współpracy (INO=68) i zaufanie społeczne (50%). Ale najniższa wiedza.

POŁUDNIOWY

polaryzacja

24% Zaangażowani + 26% Wycofani

Najwięcej Zaangażowanych i Wycofanych jednocześnie.

PÓŁNOCNY

region zbalansowany

48,7 LOKUS (najwyższy)

Najwyższe IWS (47), najmniej Wycofanych (17%). Stabilny profil obywatelski.

CENTRALNY + MAZOWSZE

sprawczość bez działania

28 pp luka sprawczość → aktywność

Najwyższa deklarowana sprawczość (ISP=53) i najniższa aktywność (IZA=25). LOKUS najniższy w kraju.

POŁUDNIOWO-ZACHODNI

tożsamość przekuta w działanie

68 tożsamość lokalna (najwyższa)

Najsilniejsza tożsamość z gminą (ITO=68) przekłada się w działanie — IZA=30 (najwyższa). Region działający.

Zmiany mogą wymagać regionalnego adresowania – np. Wschód: dobry klimat oczekuje narzędzi działania; Pn-Zach: mocne podstawy potrzebują kompetencji.

Rysunek 21. Sześć profili regionalnych kapitału obywatelskiego.

wiedzą o samorządzie (IWS 36) – dźwignią powinna być tu edukacja. W Centralnym deklaracjom najdalej do praktyki: różnica między poczuciem sprawczości (51) a aktywnością (25), luka „mogę, ale nie działam”, jest tam największa w kraju. Polityka krajowa projektowana pod jedną, uśrednioną diagnozę chybiłaby więc celu w każdym z regionów – za każdym razem z innego powodu. Skoro profile różnią się tak wyraźnie przy niemal jednakowym poziomie ogólnym (rozpiętość LOKUS między regionami nie przekracza trzech punktów), interwencje warto różnicować regionalnie i lokalnie, a docelowo — prowadzić pomiar na poziomie pojedynczych wspólnot.

CZĘŚĆ

V

UWARUNKOWANIA POZIOMU KAPITAŁU OBYWATELSKIEGO I ICH KONSEKWENCJE

ROZDZIAŁY

- 11. Model dwuetapowy: od klimatu przez zasoby do działania
 - 12. Synteza: elementy, których brakuje
 - 13. Trzy priorytety
- Bibliografia

11. Model dwuetapowy: od klimatu przez zasoby do działania

Stan lokalnego kapitału obywatelskiego i jego zróżnicowanie opisaliśmy w częściach III i IV. W tej części pytamy, jakie oceny i zasoby towarzyszą poczuciu sprawczości, a jakie – rzeczywistej aktywności. Odpowiedzi na tak postawione pytanie szukaliśmy w dwóch etapach: najpierw sprawdzając, jakie oceny otoczenia łączą się z poczuciem sprawczości, następnie – jakie zasoby z rzeczywistą aktywnością.

Zanim przejdziemy do wyników, konieczne jest jednak jedno zastrzeżenie i jedna informacja pomocna w ich odczytywaniu. Zastrzeżenie jest zasadnicze i było już wskazywane na początku raportu: badanie ma charakter przekrojowy, wszystkie opisywane zależności są więc współwystępowaniem, nie dowodem przyczynowości, a kierunki strzałek na schematach porządkują prezentację, niczego nie orzekając o kierunku oddziaływania. Informacja zaś dotyczy notacji: siłę związków wyrażamy standaryzowanym współczynnikiem β , w którym 0 oznacza brak związku, a 1 – pełną współzmiennność; w badaniach społecznych wartości rzędu 0,20–0,40 uznaje się za zależności wyraźne. Gwiazdki przy współczynnikach informują o statystycznej pewności wyniku – im ich więcej, tym większa istotność zależności ($p < 0,05$; $p < 0,01$; $p < 0,001$). Szczegóły techniczne modeli – metodę estymacji, zmienne kontrolne i liczebności – zbiera przypis⁴², a ich pełną specyfikację załącznik B.

W pierwszym etapie analiz sprawdzaliśmy związki pomiędzy postrzeganiem otoczenia instytucjonalnego a indywidualnym poczuciem sprawczości deklarowanym przez badanych. Przekonaniu, że działanie w sprawach gminy ma sens, najsilniej towarzyszy dobra ocena klimatu instytucjonalnego ($\beta = +0,33$): tam, gdzie mieszkańcy dobrze oceniają pracę władz, ich otwartość i dostępność informacji, częściej też wierzą we własny wpływ. Drugim, słabszym korelatem sprawczości są poglądy dotyczące współmieszkańców ($\beta = +0,12$): poczuciu wpływu sprzyja przekonanie, że ludzie wokół dbają o dobro wspólne. Oba wątki są ze sobą splecione – dobra ocena instytucji i dobra opinia o współmieszkańcach wyraźnie idą w parze ($\beta = +0,38$), a część związku klimatu ze sprawczością jest zapośredniczona właśnie przez tę opinię⁴³. Obraz jest spójny: poczuciu, że działanie ma sens, sprzyja jednocześnie przyjazne otoczenie instytucjonalne i wiara w motywacje i postawy rozpowszechnione w społeczności gminnej.

"Tam, gdzie mieszkańcy dobrze oceniają pracę władz, ich otwartość i dostępność informacji, częściej wierzą we własny wpływ na sprawy publiczne"

⁴² Modele oszacowano metodą najmniejszych kwadratów na danych ważonych, z kontrolą wieku, wykształcenia i wielkości miejscowości. Do każdego modelu wchodzi obserwacje z kompletnymi danymi w jego zmiennych – od 826 do 969; metryczka jest kompletna, a liczebność ograniczają odpowiedzi „trudno powiedzieć” w zmiennych merytorycznych. Przywoływane w tekście wartości zmienności wyjaśnianej „samodzielnie” przez pojedynczy predyktor to współczynniki determinacji z modeli jednozmiennowych. Ponieważ predyktory są ze sobą skorelowane, wartości te nie sumują się do wyniku łącznego.

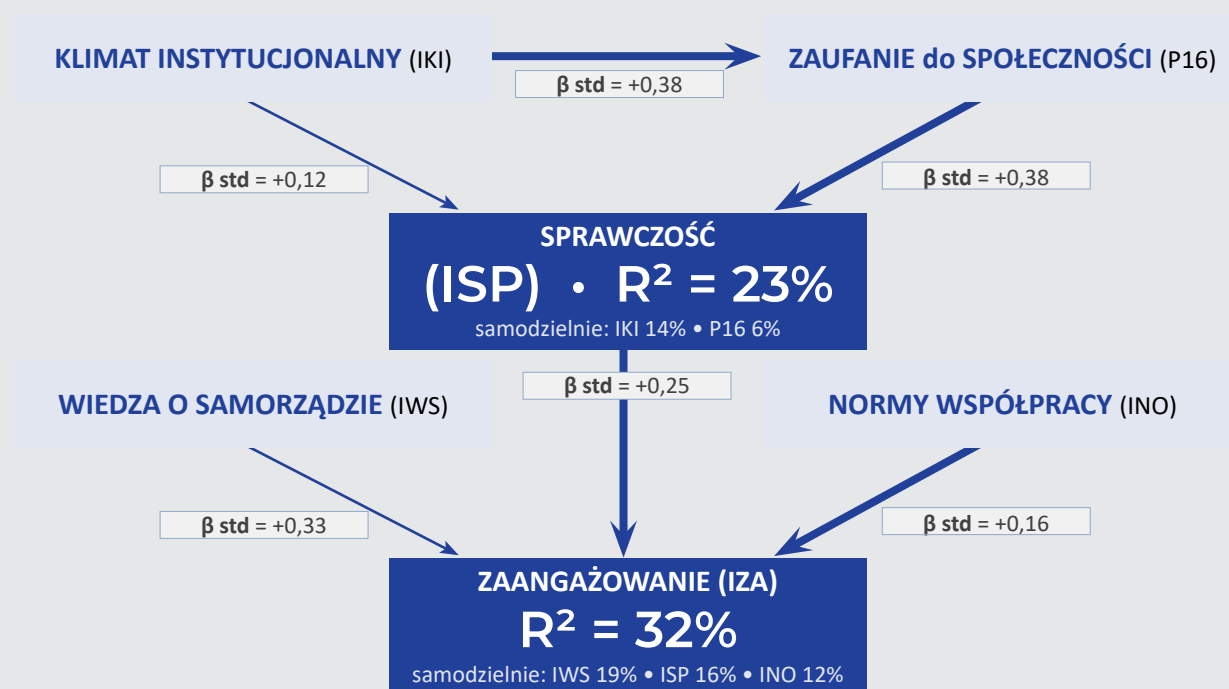
⁴³ Łącznie oba predyktory wyjaśniają 23% zmienności ISP (klimat samodzielnie 14%, ocena współmieszkańców 6%). Udział pośredni oceny współmieszkańców w związku klimatu ze sprawczością wynosi 12% (test Sobela: $z = 3,51$; $p < 0,001$).

W etapie drugim analizowaliśmy zasoby i aktywność. Rzeczywiste zachowania współwystępują z trzema zasobami w wyraźnej hierarchii: na czele stoi wiedza o samorządzie ($\beta = +0,33$), za nią poczucie sprawczości ($\beta = +0,25$), na końcu – normy obywatelskie ($\beta = +0,16$). Mówiąc najprościej: o tym, czy ktoś rzeczywiście uczestniczy w życiu swojej gminy, więcej mówi jego wiedza o funkcjonowaniu samorządu niż deklarowane normy. Łącznie trzy zasoby wyjaśniają niemal jedną trzecią zróżnicowania aktywności⁴⁴.

ZALEŻNOŚĆ	β STD	ISTOTNOŚĆ
klimat instytucjonalny (IKI) $\leftrightarrow$ sprawczość (ISP)	+0,33	***
klimat (IKI) $\leftrightarrow$ ocena współmieszkańców (P16)	+0,38	***
ocena współmieszkańców (P16) $\leftrightarrow$ sprawczość (ISP)	+0,12	***
wiedza (IWS) $\leftrightarrow$ aktywność (IZA)	+0,33	***
sprawczość (ISP) $\leftrightarrow$ aktywność (IZA)	+0,25	***
normy (INO) $\leftrightarrow$ aktywność (IZA)	+0,16	***

Jak rodzi się kapitał obywatelski — pełen łańcuch przyczynowy

Klimat instytucjonalny i zaufanie społeczne sprzyjają poczuciu sprawczości.
Sprawczość – razem z normami i wiedzą – budują zaangażowanie.



KAPITAŁ OBYWATELSKI KSZTAŁTUJE SIĘ W DWÓCH WYMIARACH.

Ocena klimatu instytucjonalnego i relacji między mieszkańcami wiąże się z poczuciem sprawczości. Sprawczość, normy i wiedza o samorządzie współwystępują z aktywnością. Spośród tych zasobów najsilniejszy związek z aktywnością ma wiedza.

Rysunek 22. Model dwuetapowy uwarunkowań aktywności (schemat z prezentacji wyników).

⁴⁴ Model zasobowy wyjaśnia 32% zmienności IZA; samodzielnie wiedza wyjaśnia 19%, sprawczość 16%, normy 12%.

"Tym, czego w polskim kapitale obywatelskim brakuje najbardziej, jest wiedza o regułach funkcjonowania samorządu."

Hierarchia z etapu drugiego jest najważniejszym pojedynczym ustaleniem analitycznym raportu. **Ze wszystkich mierzonych zasobów to wiedza – wymiar w populacji najbardziej deficytowy po aktywności – najsilniej współwystępuje z rzeczywistym zaangażowaniem.** Normy, wymiar najpowszechniejszy, współwystępują z nim słabiej, choć nadal są istotne. Innymi słowy: tym, czego w polskim kapitale obywatelskim brakuje najbardziej, jest wiedza o regułach funkcjonowania samorządu, a w drugiej kolejności poczucie sprawczości – przekonanie o sensie uczestnictwa w sprawach wspólnoty. Deklarowane, uogólnione normy demokratyczne, pozbawione wiedzy o regułach i potwierdzonego doświadczeniem sensu zaangażowania, pozostają jedynie deklaracją. Wynik ten domyka też interpretacyjnie lukę z rozdziału 6: 39-punktowy dystans między postawami a zachowaniem przestaje dziwić: przy słabym ogniwie kompetencyjnym takiego wyniku należało oczekiwać. Należy przy tym zwrócić uwagę, że choć w badaniu, ze względu na ograniczone możliwości, pytaliśmy o faktyczny wycinek wiedzy samorządowej, to można domniemywać, że nie mamy do czynienia z wyizolowanymi informacjami i świadomość rzeczywistości poinformowanych obywateli rozciąga się na wiele aspektów funkcjonowania lokalnej administracji.

Skoro wiedza jest najsilniejszym korelatem aktywności, naturalne staje się pytanie, co współwystępuje z samą wiedzą. Tu analiza przynosi wynik z pozoru rozczarowujący: klimat instytucjonalny jako całość nie różnicuje wiedzy niemal wcale ($\beta = +0,02$, zależność nieistotna). Dopiero rozłożenie klimatu na składowe pokazuje, że pod tym pozornym zerem kryją się dwie zależności przeciwbieżne, które w łącznym rachunku niemal dokładnie się znoszą. Jedna wiąże się z dostępem do informacji, druga – z oceną osób sprawujących władzę⁴⁵.

"Wspólnota, w której wiedza o regułach jest szeroko rozproszona, dysponuje fundamentem trwalszym niż jakość bieżącego przywództwa"

Impuls aktywizacyjny biegnie przez dostęp do informacji. Im łatwiej, w ocenie badanych, dowiedzieć się, co dzieje się w gminie, tym wyższa ich wiedza o samorządzie ($\beta = +0,22$) – a wyższej wiedzy towarzyszy, jak pokazaliśmy, wyższa aktywność. Bezpośredni związek dostępu do informacji z aktywnością jest przy tym niewielki ($\beta = +0,10$): około połowy łącznej zależności biegnie okężnie, właśnie przez wiedzę⁴⁶. Postrzegana przejrzystość samorządu jest jedyną składową klimatu o takim profilu – idzie w parze i z kompetencją mieszkańców, i, za jej pośrednictwem, z ich uczestnictwem.

Kanał substytucyjny biegnie przez ocenę pracy władz i ma znak przeciwny. Im lepiej badani oceniają wójta, burmistrza i radę, tym niższa ich własna wiedza o samorządzie ($\beta = -0,18$). Łączny związek oceny władz z aktywnością jest ujemny ($\beta = -0,10$) i biegnie w całości pośrednio, przez wiedzę – bezpośredniego związku z aktywnością ocena władz nie wykazuje wcale (β

⁴⁵ Współczynniki obu kanałów pochodzą z równań, do których dwie składowe klimatu – ocena pracy władz i dostępność informacji – wchodzi łącznie, obok standardowych zmiennych kontrolnych.

⁴⁶ W równaniu mediacyjnym związek wiedzy z aktywnością wynosi $\beta = +0,41$ – więcej niż $+0,33$ w modelu zasobowym z rozdziału 11, ponieważ równanie mediacyjne nie zawiera pozostałych zasobów (sprawczości i norm), które tam przejmują część wspólnej zmienności wiedzy. Istotność ścieżki pośredniej potwierdza test Sobela ($p < 0,001$).

= 0,00, zależność nieistotna)⁴⁷. Wynik ten wymaga odczytania ostrożnego, bo dane przekrojowe dopuszczają dwie interpretacje o przeciwnych kierunkach. Pierwsza – substytucyjna: zadowolenie z lidera osłabia potrzebę własnej orientacji w sprawach gminy („skoro wszystko działa, nie muszę wiedzieć, jak”). Druga – selekcyjna: osoby słabiej zorientowane oceniają władze łagodniej, bo brak im podstaw do ocen krytycznych. Rozstrzygnięcie wymaga danych podłużnych; samo współwystępowanie jest jednak wyraźne, systematyczne i w obu odczytaniach niesie tę samą przestrozę ustrojową: **model lokalnej demokracji oparty na zaufaniu do pojedynczego lidera współistnieje z niższymi, nie wyższymi, zasobami rozproszonej kompetencji obywatelskiej**. Ujmując rzecz od strony pozytywnej: **wspólnota, w której wiedza o regułach jest szeroko rozproszona, dysponuje fundamentem trwalszym niż jakość bieżącego przywództwa**.

Dwa kanały – dodatni informacyjny i ujemny personalny – znoszą się w agregacie niemal dokładnie; stąd pozorna obojętność klimatu instytucjonalnego wobec wiedzy posiadanej przez obywateli. Dla praktyki samorządowej wniosek jest precyzyjny: zasoby, na których wspiera się aktywność, różnicuje przede wszystkim inwestycja w przejrzystość i otwartość. Ogólna „poprawa klimatu instytucjonalnego” takiego związku nie wykazuje.

12. Synteza: elementy, których brakuje

W części I postawiono tezę, że kapitał obywatelski jest brakującym ogniwem analiz polskiej samorządności. Wyniki pierwszej edycji badania pozwalają tę tezę doprecyzować i wskazać brakujące elementy samego kapitału.

Po pierwsze, można je zestawić ze strukturą przyjętej definicji: trzema składnikami i wyrastającym z nich zwieńczeniem. Normy obywatelskie są w polskim społeczeństwie silnie obecne – to wymiar o najwyższym wyniku pomiaru (INO 66), powszechny i społecznie niezróżnicowany. Silne jest też lokalne zakorzenienie tożsamościowe (ITO 64), w operacjonalizacji traktowane jako wymiar dopełniający. Wiedza o działalności samorządu lokalnego jest natomiast deficytowa (IWS 42): większość badanych nie zna podstawowych mechanizmów lokalnej demokracji, a niewiedzę tę maskuje złudzenie kompetencji. Doświadczenia uczestnictwa należą do rzadkości (IZA 27; 81% poza organizacjami). W tych warunkach trudno o to, co w definicji kapitału obywatelskiego jest elementem wieńczącym: ugruntowane przekonanie, że zbiorowe zaangażowanie ma sens. Przekonanie tego rodzaju wymaga bowiem potwierdzenia we własnym doświadczeniu, a przy tak rzadkiej obserwowanej praktyce może być co najwyżej deklarowane, nie ugruntowane. Widać to w każdym z trzech opisywanych w raporcie rozdzwiąków. Skoro brakuje doświadczeń wspólnego działania, to inni pozostają nieznani – i podejrzani (rozdźwiąk JA-INNI). Bez wiedzy o regułach działania i potwierdzeń jego skuteczności normy nie przekładają się na aktywność (rozdźwiąk deklaracje–działanie). A tam, gdzie brakuje pozytywnych doświadczeń praktyki lokalnej demokracji, satysfakcja z niej pozostaje sądem porównawczym (rozdźwiąk satysfakcja–substancja).

Ten sam bilans można przeprowadzić nie na poziomie średnich, lecz na poziomie pojedynczych badanych – pytając, u ilu z nich zasoby tworzące kapitał obywatelski występują łącznie. Przyjęto cztery proste kryteria, po jednym na każdy element definicji: komplet norm (zgoda ze wszystkimi trzema stwierdzeniami o powinnościach obywatelskich z rozdziału 4), elementarną wiedzę o samorządzie (poprawna odpowiedź na co najmniej dwa z trzech pytań sprawdzających z rozdziału 5), doświadczenie uczestnictwa (co najmniej jedna forma aktywności wymagająca kontaktu z innymi w ciągu ostatniego roku) oraz przekonanie o sen-

⁴⁷ Oszacowany jako iloczyn ścieżek efekt pośredni wynosi $-0,18 \times 0,41 \approx -0,07$ (test Sobela: $p < 0,001$). Efekt całkowity i ścieżki pochodzą z odrębnych równań – efekt całkowity z równania bez mediatora – więc składowe nie muszą domykać się dokładnie do jego wartości.

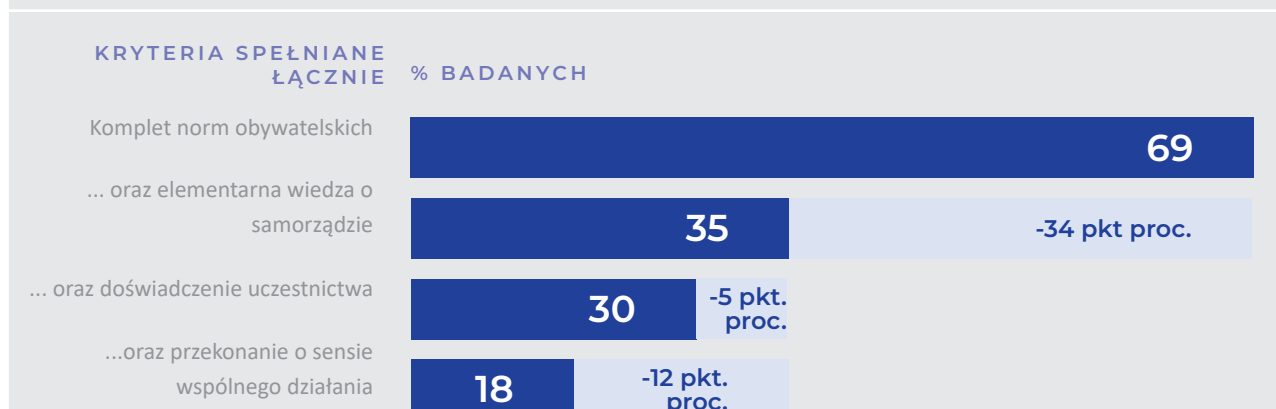
się wspólnego działania (opinia, że mieszkańcy, działając razem, są w stanie skutecznie wpłynąć na decyzje władz)⁴⁸. Wyniki układają się w sekwencję kolejnych ubytków.

KRYTERIA SPEŁNIANE ŁĄCZNIE	% BADANYCH
komplet norm obywatelskich	69
... oraz elementarna wiedza o samorządzie	35
... oraz doświadczenie uczestnictwa	30
... oraz przekonanie o sensie wspólnego działania	18

Sekwencja pokazuje, gdzie potencjał do budowy kapitału obywatelskiego słabnie. Punkt wyjścia jest wysoki: komplet norm deklaruje 69% badanych. Największy ubytek następuje na progu wiedzy – elementarnej orientacji w regułach samorządu brakuje niemal połowie osób z kompletem norm, co redukuje populację do 35%. Próg doświadczenia uczestnictwa zmniejsza grupę nieznacznie (spadek do 30%): kto ma normy i wiedzę, ten na ogół zetknął się już z jakąś formą zaangażowania. Drugi poważny ubytek nastę-

Gdzie kapitał obywatelski „wycieka”

Cztery kryteria, po jednym na każdy element definicji. Każdy wiersz: odsetek badanych spełniających wszystkie kryteria łącznie do tego miejsca (N=1010).



Sekwencja kolejnych ubytków: największy na progu wiedzy; na końcu 4 na 10 dysponujących trzema składnikami nie wierzy w skuteczność wspólnego działania. Komplet łączy 18% dorosłych: mniej niż co piąty.

Rysunek 23. Kaskada kryteriów: od kompletu norm (69%) po zestaw zasobów tworzących kapitał obywatelski (18% badanych).

⁴⁸ Kryteria w porządku definicji: normy – odpowiedź „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” na wszystkie trzy stwierdzenia pytania 7 (sprawy gminy są również moją sprawą; mam obowiązek reagowania; warto się angażować); wiedza – co najmniej dwa z trzech: znajomość nazwiska przynajmniej jednego radnego, wskazanie rady jako organu uchwalającego budżet, wskazanie referendum jako trybu odwołania wójta; doświadczenie – co najmniej jedna z trzech form interakcyjnych z rozdziału 6 (udział w spotkaniu mieszkańców lub konsultacjach, rozmowa z radnym lub sołtysem, zaangażowanie w organizację inicjatywy) co najmniej raz w ostatnim roku; sens – odpowiedź „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” w pytaniu o zdolność mieszkańców do skutecznego wpłynięcia na decyzję wójta (burmistrza, prezydenta). Odsetki ważone, podstawa N = 1 010; odpowiedzi „trudno powiedzieć” traktowane są jako niespełnienie kryterium. Wynik końcowy zależy w umiarkowanym stopniu od progów: przy ostrzejszym kryterium wiedzy (trzy poprawne odpowiedzi) komplet spełnia 9% badanych, przy łagodniejszym (co najmniej jedna) – 27%; zastąpienie kryterium sensu oceną szans powodzenia własnego działania (pytanie 14) daje 17%.

puje na samym końcu: spośród badanych dysponujących wszystkimi trzema składnikami czterech na dziesięciu nie wierzy, by wspólne działanie mieszkańców mogło skutecznie wpłynąć na decyzje władz. Komplet – normy, wiedzę, doświadczenie i przekonanie o sensie – łączy ostatecznie 18% dorosłych: mniej niż co piąty.

Wyniki zbiegają się tu z typologią z rozdziału 9, uzyskaną zupełnie inną drogą – statystyczną analizą profili, a nie definicyjną listą warunków. Obie wyodrębniają mniejszość podobnego rzędu: 18% spełniających komplet kryteriów wobec 21% Zaangażowanych. Zbieżność nie oznacza identyczności – komplet kryteriów spełnia nieco ponad połowa Zaangażowanych i niemal co czwarty Poinformowany Sceptyk – wymowne są jednak jej granice: wśród badanych z kompletem kryteriów nie ma ani jednego Intuicyjnego, ani Wycofanego. **Którąkolwiek drogą liczyć, pełny zestaw zasobów tworzących kapitał obywatelski – od norm po potwierdzony sens – pozostaje udziałem około jednej piątej dorosłych Polaków. Na przeciwnym biegunie co dziesiąty badany nie spełnia żadnego z czterech kryteriów.**

Definicja przyjęta w części I zawiera jeszcze jedno twierdzenie, które można skonfrontować z danymi: przekonanie o sensie zbiorowego zaangażowania ma wyrastać z doświadczeń uczestnictwa. Badanie przekrojowe nie rozstrzyga, co jest pierwsze: doświadczenie czy przekonanie – rozumiane jako gotowość do podejmowania prób. W modelu z rozdziału 11 ujęliśmy ten związek od strony zasobów – jako współzmiennność sprawczości i aktywności ($\beta = +0,25$), tu przyglądamy mu się na poziomie pojedynczych doświadczeń i przekonań. Samo współwystępowanie okazuje się jednak wyraźne i uporządkowane. W kwestionariuszu wymieniono jedenaście form uczestnictwa w życiu wspólnoty, a trzy z nich – interakcyjne – wymagają bezpośredniego kontaktu z innymi. W sens wspólnego działania wierzy 46% badanych, którzy w ciągu ostatniego roku nie podjęli żadnej z tych trzech form, wśród praktykujących jedną odsetek ten wynosi 47%, dwie – 57%, wszystkie trzy – 70%. Pojedynczy kontakt z praktyką nie wiąże się zatem z innymi przekonaniem niż zupełny brak doświadczeń (47% wobec 46%), różnica pojawia się dopiero przy praktyce powtarzalnej. Badanie mierzy także wiarę w skuteczność własnego działania: ocenę szans, że gdyby badany sam podjął działanie, wpłynęłoby ono na decyzję władz gminy. Rośnie ona wraz z liczbą praktykowanych form interakcyjnych – jeszcze wyraźniej niż wiara w sens wspólnego działania: od 35% wśród badanych, którzy nie podjęli żadnej z nich, do 64% wśród praktykujących wszystkie trzy.

Wiedza – mierzona liczbą poprawnych odpowiedzi na trzy pytania sprawdzające – różnicuje wiarę w sens wspólnego działania znacznie słabiej niż doświadczenie: w skrajnych grupach wyróżnionych ze względu na poprawność odpowiedzi odsetki wynoszą 45% i 57% (różnica 12 punktów procentowych), w skrajnych grupach doświadczenia – 46% i 70% (różnica 24 punktów). Wiara w sens idzie więc w parze przede wszystkim z praktyką, nie z samą orientacją w regułach. Ustalenie to dopełnia hierarchię z rozdziału 11: tam zasoby zestawialiśmy względem rzeczywistej aktywności

DOŚWIADCZENIE I SENS

Wiara w sens wspólnego działania:

46%	bez form interakcyjnych;
70%	przy wszystkich trzech.

„Dobrej woli badanym
nie brakuje”

i na czele stała wiedza, tu punktem odniesienia jest przekonanie o sensie – i pierwszeństwo przypada praktyce. Wzór nie sprowadza się przy tym do różnic między typami obywateli – utrzymuje się także wewnątrz największej z wyróżnionych grup: w sens wspólnego działania wierzy 44% Poinformowanych Sceptyków, którzy podjęli co najwyżej jedną z trzech form, oraz 57% tych, którzy podjęli dwie lub trzy.

Hierarchia korelatów z rozdziału 11, kaskada kryteriów i gradient doświadczeń prowadzą do podobnego wniosku. Brakującym ogniwem polskiego kapitału obywatelskiego okazuje się kompetencja, która pozwala sens zaangażowania sprawdzić, oraz sam ten sens, doświadczony i potwierdzony – dobrej woli badanym nie brakuje. Najdobitniej ilustruje to największa grupa obywateli, Poinformowani Sceptycy, którym do działania nie brakuje ani norm, ani wiedzy; brakuje dowodów, że optaca się ono wspólnocie. **Na postawione w tytule raportu pytanie o stan i uwarunkowania lokalnego kapitału obywatelskiego odpowiedź brzmi więc: to stan zasobu zamrożonego – obecnego w postawach, nieobecnego w praktyce – a warunkują go przede wszystkim rozproszona wiedza o regułach i doświadczenia skuteczności, których lokalnym wspólnotom systematycznie brakuje.** Co z tej diagnozy wynika dla praktyki, przedstawiono poniżej.

13. Trzy priorytety

Diagnozę z rozdziałów 11 i 12 domykają trzy wnioski. Pierwszy: najgłębszym deficytem po stronie zasobów jest wiedza o regułach funkcjonowania samorządu – ze wszystkich czynników najsilniej współwystępuje ona z aktywnością, a w zaprezentowanej kaskadzie kryteriów warunkujących kształtowanie kapitału obywatelskiego to na jej progu ubywa najwięcej badanych. Drugi: dobremu klimatowi instytucjonalnemu towarzyszą bogatsze zasoby wiedzy, zaufaniu skupionemu na osobie lidera – uboższe. Trzeci: przekonanie o sensie wspólnego działania idzie w parze przede wszystkim z własnym, pozytywnym doświadczeniem, a to wypracowało mniejszość badanych.

Przełożenie tych ustaleń na konkretne zalecenia podporządkowujemy prześrodku z rozdziału 1.6: nie każda interwencja prowadzona w imię partycypacji wzmacnia kapitał obywatelski – formy narzucone, pozbawione zakorzenienia w lokalnej kulturze demokratycznej, potrafią pogłębiać cynizm zamiast go przełamywać. Rekomendujemy zatem wyłącznie kierunki mające oparcie w udokumentowanych współzależnościach. Dla każdego z trzech zaprezentowanych wniosków sformułowaliśmy jeden priorytet dla polityki publicznej.

Priorytet pierwszy: transparentność jako fundament. To najkrótsza ścieżka, jaką wskazują dane: dostępowi do informacji towarzyszy wyższa wiedza ($\beta = +0,22$), a wiedza jest najsilniejszym korelatem aktywności ($\beta = +0,33$). **Przejrzystość jest przy tym jedyną składową klimatu instytucjonalnego o jed-**

TRZY PRIORYTETY

- 1 transparentność jako fundament
- 2 depersonalizacja przywództwa
- 3 dowody sensu zaangażowania

noznacznie aktywizacyjnym profilu. Tak zarysowany priorytet oznacza tu trzy rzeczy: dostęp do informacji zaprojektowany pod realne użycie, a nie formalne istnienie (biuletyny informacji publicznej pisane dla mieszkańca, otwarte dane lokalne w formatach nadających się do przetwarzania); pełną jawność prac organów gminy, od porządku obrad po imienne wyniki głosowań; wreszcie wspieranie niezależnej informacji lokalnej, bo tam, gdzie jedynym nadawcą jest urząd, przejrzystość pozostaje wyłącznie deklaracją nadawcy. Kryterium oceny każdego z tych działań ma naturę behawioralną: nie jest nią odpowiedź na pytanie „czy informacja jest dostępna”, lecz „czy mieszkańcy potrafią z niej skorzystać”.

Priorytet drugi: depersonalizacja przywództwa. Dane pokazują systematyczny wzór: wyższym ocenom lokalnego lidera towarzyszy niższa wiedza obywatelska ($\beta = -0,18$) i – pośrednio – niższa aktywność ($\beta = -0,10$). Niezależnie od tego, który kierunek tej zależności przeważa, wniosek ustrojowy jest ten sam: **wspólnota, której życie publiczne ogniskuje się wokół jednej osoby, gromadzi mniej rozproszonej kompetencji, niż wymaga trwała samorządność.** Inwestycja polega tu na przesuwaniu ciężaru z osoby na instytucję. W praktyce oznacza to: kolegalność ważnych decyzji zamiast ich personalizacji (kierunek zbieżny z duchem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która prawo wspólnot do kierowania sprawami publicznymi wiąże z radami i zgromadzeniami), komunikację urzędu prowadzoną w imieniu instytucji, nie lidera, rotację ekspozycji publicznej – dopuszczanie do głosu radnych, sołtysów, urzędników merytorycznych, oraz systematyczne wzmacnianie kompetencji samego urzędu, tak by jakość obsługi mieszkańców nie zależała od jednego nazwiska. **Prawdą jest, że silny lider bywa dla gminy błogosławieństwem. Fundamentem trwałego samorządu jest jednak silna wspólnota.**

"Trzy kierunki inwestycji w kapitał obywatelski: przejrzystość, depersonalizacja przywództwa, dowody sensu zaangażowania."

Priorytet trzeci: dowody sensu zaangażowania. Głównym adresatem działań w ramach tego priorytetu powinna być największa grupa obywateli – Poinformowani Sceptycy (32,4%), których nie uruchomi ani informacja (mają ją), ani apel do norm (podzielają je). W naszych danych grupa ta pozostaje bierna niezależnie od oceny klimatu instytucjonalnego – zaktywizować może ją wyłącznie doświadczenie skuteczności. Inwestycja oznacza tu przebudowę mechanizmów partycypacyjnych pod kątem sprawdzalności efektu: konsultacje z wiążącym raportowaniem oddziaływania – publicznym zestawieniem „co zgłoszono, co uwzględniono, dlaczego odrzucono”, ciała doradcze z realnymi kompetencjami zamiast fasadowych funkcji reprezentacyjnych⁴⁹, budżety obywatelskie z odczuwalną pulą środków i elementem deliberacji, nie plebiscytu, wreszcie domknięcie każdego z tych mechanizmów na etapie wykonania – mieszkańcy muszą zobaczyć, co z przyjętych rozstrzygnięć faktycznie zrealizowano i co się w ich otoczeniu zmieniło, bo efekt niezakomunikowany nie buduje przekonania

⁴⁹ Wyniki badania przeprowadzonego przez FRDL wśród Sekretarzy JST w 2026 roku wskazują, że np. Młodzieżowe Rady Gminy istnieją w 23,2% JST szczebla gminnego i powiatowego, przy czym jedynie w 7,2% funkcjonują one aktywnie i mają rzeczywisty wpływ na decyzje. Podobnie jest z lokalnymi Radami Seniorów – funkcjonują w 26,3% JST a realne znaczenie konsultacyjne mają w 10,6% jednostek. Więcej informacji: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne>

o sensie. Osobnym adresatem jest najmłodsze pokolenie, w którym największy segment stanowią Intuicyjni (37%) – osoby o wysokich normach i śladowej wiedzy (IWS 11). **Edukacja obywatelska, rozumiana jako praktyczna nauka mechanizmów demokracji lokalnej, powinna tu wyprzedzać kampanie mobilizacyjne** – dotyczy to zresztą nie tylko młodzieży, bo deficyt kompetencji przecina wszystkie grupy wieku.

Te trzy priorytety spina jeden mechanizm, ten sam, który organizuje całą diagnozę: transparentność buduje rozproszoną wiedzę, depersonalizacja chroni jej rozproszenie przed zawłaszczeniem przestrzeni lokalnej, a dowody skuteczności wpływu przekuwają wiedzę i normy w przekonanie, że zaangażowanie ma sens – a bez tego przekonania zaangażowanie nie powstaje. **Samorząd to wspólnota, jej fundamentem jest rozproszony kapitał obywatelski.**

Trzy priorytety reform — wynikające z diagnozy

Każdy priorytet ma twarde uzasadnienie empiryczne i konkretny plan wdrożenia. Nie życzenia — konsekwencje danych.

1. Transparentność jako fundament

Z BADANIA

dostęp do inf. → IWS: β std = +0,22 ***
IWS → IZA: β std = +0,33 ***

Dostęp do informacji to jedyna składowa klimatu, która buduje kompetencje. A wiedza najsilniej buduje aktywność.

DZIAŁANIA

- dostęp do informacji (np. otwarte dane lokalne, standard BIP)
- pełna transparentność działania organów
- niezależna prasa lokalna

2. Depersonalizacja przywództwa

Z BADANIA

wysoka ocena lidera ↔ niższa wiedza: β std = -0,18 ***
wysoka ocena lidera ↔ niższa aktywność: β std = -0,10 *

Silny lider może erodować zaangażowanie. Obywatele cedują odpowiedzialność zamiast budować własną. Sprawczość koncentruje się w jednej osobie, nie w rozproszonej wspólnocie.

DZIAŁANIA

- kolegialność decyzji
- mniej „ja-lider” w komunikacji, rotacja ekspozycji medialnej
- wzmacnianie kompetencji urzędu

3. Dowody sensu zaangażowania

Z BADANIA

Sceptycy 32% — największa grupa Polaków
wiedza wysoka (64%),
aktywność IZA = 24

Sceptycy wiedzą jak działa samorząd. Brakuje im wiary, że ich zaangażowanie ma sens. Klimat niewiele tu zmienia.

DZIAŁANIA

- skuteczne, transparentne i włączające mechanizmy konsultacji
- realne ciała doradcze
- edukacja obywatelska – nie tylko młodzieży

SAMORZĄD TO WSPÓLNOTA – JEJ FUNDAMENTEM JEST KAPITAŁ OBYWATELSKI.

Trzy priorytety, jeden mechanizm. Transparentność BUDUJE wiedzę, depersonalizacja chroni ZAANGAŻOWANIE, doświadczenie buduje SPRAWCZOŚĆ – pokażemy mieszkańcom, że ich zaangażowanie ma sens.

Rysunek 24. Trzy priorytety wynikające z diagnozy.

CZĘŚĆ

VI

BIBLIOGRAFIA I ZAŁĄCZNIKI

ROZDZIAŁY

Bibliografia

Załączniki

Załącznik A. Kwestionariusz wraz z odsetkami odpowiedzi na wszystkie pytania.

Załącznik B – Informacja metodologiczna

Bibliografia

- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. New York: W.H. Freeman & Company.
- Billig, M. (1987). *Arguing and Thinking: A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital*. W: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Campbell, A., Gurin, G., Miller, W.E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston, IL: Row, Peterson & Company.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Council of Europe (2019). *Local and Regional Democracy in Poland. Monitoring Report. CG36(2019)13final*. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.
- Craig, S.C., Niemi, R.G., Silver, G.E. (1990). *Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items*. *Political Behavior*, 12(3), 289–314.
- Cybulska, A. (2023). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań CBOS 149/2023*. Warszawa: CBOS.
- Czapiński, J. (2015). *Kapitał społeczny*. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Drygała, P. (2023). *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0. W: Generatory energii społecznej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- European Social Survey (2020). *ESS Round 9 Data (2018). Data file edition 3.2*. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway. www.europeansocialsurvey.org.
- Federowicz, M., Sitek, M. (red.) (2013). *Raport o stanie edukacji 2012. Liczą się efekty*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Feliksiak, M. (2022). *Aktywność w organizacjach obywatelskich. Komunikat z badań CBOS 41/2022*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak, M. (2023). *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań CBOS 39/2023*. Warszawa: CBOS.
- Frączak, P. (2010). *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym*. W: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2011). *Civic Capital as the Missing Link*. W: J. Benhabib, A. Bisin, M. Jackson (red.), *Handbook of Social Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Kawalec, I. (2026). *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych w czerwcu. Komunikat z badań CBOS 67/2026*. Warszawa: CBOS.
- National Civic League (2019). *Civic Index: Measuring Your Community's Civic Capital*, wyd. 4. Denver: National Civic League.
- Nowak, S. (1979). *System wartości społeczeństwa polskiego*. *Studia Socjologiczne*, 4(75), 155–173.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perelman, Ch., Olbrechts-Tyteca, L. (1969). *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (przekł. J. Szacki). Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raciborski, J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski, J. (2000a). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Warszawa: FRDL.
- Regulski, J. (2000b). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski, J., Bury, P., Jewtuchowicz, A., Markowski, T. (1981). *Samorządowe władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL* (przedruk w: Regulski, J. (2000a). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Warszawa: FRDL).
- Tocqueville, A. de (2005). *O demokracji w Ameryce* (przekł. B. Janicka, M. Król). Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Trutkowski, C. (2014). *Szkoła Współpracy: Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły. Raport zbiorczy z badania jakościowego*. Warszawa: FRDL.
- Trutkowski, C. (2024a). *Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego*. W: C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, FRDL.
- Trutkowski, C. (2024b). *Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizję samorządności lokalnej*. W: C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, FRDL.
- Trutkowski, C. (red.) (2024). *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, FRDL.
- Uslaner, E.M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S., Schlozman, K.L., Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Załączniki

Załącznik A. Kwestionariusz wraz z odsetkami odpowiedzi na wszystkie pytania.

Uwagi o prezentacji danych

Odsetki obliczono na danych ważonych; waga analityczna odtwarza strukturę populacji dorosłych mieszkańców Polski (suma wag równa liczebności próby, $N = 1010$). Jeżeli nie zaznaczono inaczej, podstawą procentowania jest pełna próba. Wartości zaokrąglono do pełnych procentów, dlatego sumy w obrębie pytań mogą wynosić od 99% do 101%; zapis „0” oznacza odsetek niższy niż 0,5%. W pytaniach, w których można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź (pyt. 10a i 13), odsetki nie sumują się do 100%. Kategorie odpowiedzi przytoczono w brzmieniu zastosowanym w skrypcie wywiadu; skale odczytywane respondentom prezentowane są w nagłówkach i wierszach tabel, bez powtarzania ich w treści pytań. Kursywą oznaczono instrukcje dla ankierów.

1. Na wstępie proszę powiedzieć, czy ogólnie rzecz biorąc interesuje się Pan/Pani tym, co dzieje się w Pana/Pani gminie / mieście?

	%
zdecydowanie się nie interesuję	5
raczej się nie interesuję	24
raczej się interesuję	47
zdecydowanie się interesuję	21
trudno powiedzieć	3

2. Na ile czuje się Pan/Pani związany/a z miejscowością, w której mieszka?

	%
bardzo słabo	4
dość słabo	14
dość silnie	42
bardzo silnie	36
trudno powiedzieć	4

3. Na ile dobrze rozumie Pan/Pani, jak funkcjonuje samorząd gminny?

	%
Nie rozumiem – to dla mnie niejasne	8
Rozumiem słabo – wiem niewiele na ten temat	19
Rozumiem ogólnie – mam pewne pojęcie, ale nie znam szczegółów	43
Rozumiem dobrze – orientuję się, jak to działa	30

4. Wiele osób nie zna nazwisk radnych swojej gminy. Ile nazwisk radnych jest Pan/Pani w stanie wymienić? Przypominam, że wójt (burmistrz, prezydent) nie jest radnym.

	%
nie znam nazwiska żadnego radnego	39
jednego lub dwóch	27
trzech lub więcej	34

5. Czy orientuje się Pan/i, kto zgodnie z prawem ostatecznie decyduje o przyjęciu budżetu gminy?

Ankieter: nie odczytywać kategorii — poczekać na odpowiedź respondenta i zaznaczyć jedną wskazaną przez respondenta kategorię.

	%
Wójt / burmistrz / prezydent miasta	23
Rada gminy / rada miasta	32
rząd	0
inna odpowiedź	4
nie wiem	40

6. A czy wie Pan/i, w jaki sposób mieszkańcy mogą odwołać wójta lub burmistrza / prezydenta przed końcem kadencji?

Ankieter: nie odczytywać kategorii — poczekać na odpowiedź respondenta i zaznaczyć jedną wskazaną przez respondenta kategorię.

	%
Referendum lokalne	45
Uchwała rady gminy	3
Decyzja wojewody	0
Wniosek do sądu	1
Inna odpowiedź	8
Nie wiem	43

7. Przeczytam teraz Panu/i kilka stwierdzeń. Przy każdym z nich proszę powiedzieć, czy się Pan/i z tym zdaniem zgadza, czy też nie zgadza?

	ZDECYDO- WANIE NIE	RACZEJ NIE	RACZEJ TAK	ZDECYDO- WANIE TAK	TRUDNO POWIEDZIEĆ
Uważam, że sprawy mojej gminy są również moją sprawą — nawet jeśli nie dotyczą mnie bezpośrednio	3	8	45	41	3
Uważam, że mam obowiązek reagowania na problemy pojawiające się w mojej okolicy	2	10	43	42	3
Uważam, że warto aktywnie angażować się w sprawy lokalne, nawet jeśli efekty działań nie przychodzą szybko	3	12	47	33	5

8. Przeczytam Panu/i kolejne dwa stwierdzenia dotyczące sposobu działania władz lokalnych. Proszę wybrać z nich to, które jest bliższe Pana/Pani przekonaniom:

- A. Gmina działa dobrze, gdy władze podejmują decyzje we własnym zakresie – rolą mieszkańców jest rozliczanie ich w wyborach
- B. Gmina działa dobrze, gdy mieszkańcy współdecydują o jej sprawach – udział obywateli nie może kończyć się na wyborach

	%
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem A	9
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem A	9
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem B	32
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem B	46
Trudno powiedzieć / nie mam zdania	5

9. A teraz przeczytam jeszcze dwa inne stwierdzenia. Proszę wybrać to, które jest bliższe Pana/Pani przekonaniom:

- A. W sprawy gminy / miasta warto angażować się wtedy, gdy mamy ku temu własny powód — bez tego motywacja szybko słabnie
- B. W sprawy gminy / miasta warto angażować się nawet bez osobistego powodu — tak działa wspólnota lokalna

	%
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem A	8
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem A	15
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem B	31
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem B	42
Trudno powiedzieć / nie mam zdania	4

10. Wymienię teraz kilka różnych możliwości zaangażowania w życie swojej gminy / miasta. Proszę powiedzieć, czy W CIĄGU OSTATNIEGO ROKU zdarzyło się Pani/Panu:

Uwaga: rotacja odpowiedzi.

	NIE	TAK, RAZ	TAK, KILKA RAZY	TRUDNO POWIEDZIEĆ
sprawdzać jakieś informacje w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) urzędu gminy / miasta	47	10	40	2
śledzić profile władz gminy lub radnych w mediach społecznościowych	46	6	45	2
śledzić lokalne portale informacyjne lub czytać lokalną prasę	22	5	72	1
dyskutować o sprawach swojej gminy / miasta w internecie — np. w mediach społecznościowych lub lokalnych grupach	69	5	25	1
rozmawiać o sprawach swojej gminy / miasta ze znajomymi	18	5	75	2
oglądać transmisję z obrad rady gminy w internecie	71	9	19	1
głosować w budżecie obywatelskim lub decydować o funduszu sołectkim	57	22	19	2
uczestniczyć w spotkaniu mieszkańców lub konsultacjach z władzami gminy	62	15	22	1
rozmawiać z radnym lub sołtysem o sprawie dotyczącej gminy	57	11	31	1
podpisać lub zbierać podpisy pod petycją / wnioskiem w sprawie dotyczącej gminy	67	17	15	1

	NIE	TAK, RAZ	TAK, KILKA RAZY	TRUDNO POWIEDZIEĆ
angażować się w organizację inicjatywy mieszkańców — np. wspólnej akcji na rzecz gminy lub wydarzenia dla społeczności	55	15	29	1

10a. Z jakich powodów nie angażuje się Pan/Pani w tego rodzaju działania? Proszę wskazać wszystkie, które pasują do Pana/Pani sytuacji.

Ankieter: nie sugerować odpowiedzi, odczytywać kolejno i zaznaczać wszystkie wskazane (tak / nie).

Podstawa procentowania: osoby, które w pyt. 10 przy wszystkich działaniach wybrały odpowiedź „nie” (n = 31). Każdy z powodów oceniano w formule tak / nie; podano odsetek odpowiedzi „tak”. Ze względu na niewielką liczebność podstawy wyniki mają charakter orientacyjny.

	% „TAK”
Brak czasu	61
Nie wierzę, że coś by to zmieniło	35
Nie wiem, jak i gdzie można się angażować	50
Sprawy gminy mnie nie dotyczą bezpośrednio	36
Nie interesuję się polityką na żadnym poziomie	68
Inny powód	20

11. Czy działa Pan/Pani aktywnie w jakiejś organizacji społecznej działającej na terenie Pana/i gminy? Nie chodzi wyłącznie o przynależność, ale o aktywne zaangażowanie w działania organizacji.

	%
Nie, nie działam w żadnej organizacji	81
Tak, w jednej	13
Tak, w kilku	5
Trudno powiedzieć	0

12. Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy:

	MAJĄ BARDZO MAŁY WPŁYW	UMIARKOWANY WPŁYW	RACZEJ DUŻY WPŁYW	MAJĄ BARDZO DUŻY WPŁYW	TRUDNO POWIEDZIEĆ
swojego najbliższego sąsiedztwa	30	42	13	8	6
swojego miasta / gminy	35	41	13	6	6
swojego powiatu	48	33	7	3	9

12a. A jak to wygląda w Pana/Pani osobistym przypadku? Proszę powiedzieć, czy zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami:

	ZDECYDOWANIE SIĘ NIE ZGADZAM	RACZEJ SIĘ NIE ZGADZAM	RACZEJ SIĘ ZGADZAM	ZDECYDOWANIE SIĘ ZGADZAM	TRUDNO POWIEDZIEĆ
Mam realny wpływ na to, co dzieje się w mojej gminie	19	35	32	8	6
Mój głos w wyborach samorządowych ma znaczenie	5	8	37	46	5

13. Proszę sobie wyobrazić, że władze gminy zamierzają podjąć decyzję, którą Pan/Pani uważa za bardzo niesprawiedliwą lub szkodliwą dla mieszkańców. Co mógłby/mogłaby Pan/Pani w takiej sytuacji zrobić?

Ankieter: proszę zaznaczyć wszystkie odpowiedzi wskazane przez respondenta.

Odsetki wskazań na pełnej próbie (N = 1010); można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

	% WSKAZAŃ
Nic – uważam, że i tak nie mam na to wpływu	21
Skontaktowałbym/skontaktowałabym się z radnym/radną lub sołtysem	35
Zawiadomił(a)bym prasę lokalną	14
Podpisałbym/podpisałabym petycję lub złożył/złożyłabym skargę do urzędu	42
Postarałbym/postarałabym się zorganizować innych mieszkańców do wspólnego działania	36

14. A gdyby faktycznie podjął/podjęła Pan/Pani któreś z tych działań – to jak ocenia Pan/Pani szanse, że wpłynęłoby to na decyzję władz gminy?

Podstawa procentowania: osoby, które w pyt. 13 wskazały przynajmniej jedno działanie (n = 796).

	%
Zdecydowanie nic by to nie zmieniło	5
Raczej nic by to nie zmieniło	30
Raczej by to coś zmieniło	48
Zdecydowanie by to coś zmieniło	9
Trudno powiedzieć	8

15. Czy Pana(i) zdaniem, w miejscowości, w której Pan(i) mieszka, mieszkańcy są w stanie:

Uwaga: rotacja odpowiedzi.

	ZDECYDOWANIE NIE	RACZEJ NIE	RACZEJ TAK	ZDECYDOWANIE TAK	TRUDNO POWIEDZIEĆ
zorganizować spotkanie w ważnej sprawie publicznej (lokalnej)	5	14	53	22	6
zjednoczyć się i podjąć wspólne działania wokół wspólnego problemu	6	15	51	22	6
skutecznie wpłynąć na decyzję wójta (burmistrza / prezydenta)	10	27	42	12	10
skutecznie zrealizować swoje pomysły na działania społeczne	7	22	48	14	9

16. Co, Pana/Pani zdaniem, na ogół przeważa w RELACJACH POMIĘDZY LUDŹMI na terenie Pana / Pani gminy / miasta: nieufność, ostrożność i INTERES PRYWATNY, czy też poczucie solidarności i DBAŁOŚĆ O DOBRO WSPÓLNE?

	%
zdecydowanie przeważa nieufność, ostrożność i interes prywatny	17
raczej przeważa nieufność, ostrożność i interes prywatny	34
raczej przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne	28
zdecydowanie przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne	13
trudno powiedzieć	9

17. Na ile generalnie ufa Pan/Pani ludziom mieszkającym w Pana/Pani gminie / mieście?

	%
zdecydowanie nie ufam	6
raczej nie ufam	22
raczej ufam	59
zdecydowanie ufam	7
trudno powiedzieć	6

18. A jak ogólnie ocenia Pan/Pani pracę następujących władz w swojej gminie?

	BARDZO ŹŁE	RACZEJ ŹŁE	RACZEJ DOBRE	BARDZO DOBRE	TRUDNO POWIE- DZIEĆ
wójta / burmistrza / prezydenta miasta	8	17	51	17	7
radę gminy / radę miasta	6	19	54	8	13

19. Chciałbym teraz zapytać Pana/Panią o zadowolenie ze sposobu funkcjonowania demokracji. Użyję skali: bardzo niezadowolony/a – raczej niezadowolony/a – raczej zadowolony/a – bardzo zadowolony/a – lub trudno powiedzieć.

Na ile jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu, w jaki funkcjonuje demokracja w Polsce ogólnie?	16	28	37	6	14
A na ile jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu, w jaki funkcjonuje demokracja w Pana/Pani gminie / mieście?	5	21	52	8	13

20. Władze gminy / miasta mogą mieć różny stosunek do opinii i udziału mieszkańców w życiu lokalnym. Proszę powiedzieć, na ile zgadza się Pan/Pani z każdym z dwóch stwierdzeń:

	ZDECYDO- WANIE NIE	RACZEJ NIE	RACZEJ TAK	ZDECYDO- WANIE TAK	TRUDNO POWIE- DZIEĆ
Władze mojej gminy rzeczywiście interesują się tym, co myślą mieszkańcy – nie tylko formalnie, ale w praktyce	11	22	49	13	6
W mojej gminie mieszkańcy mają realną możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem ważnych decyzji, np. o inwestycjach lub budżecie	8	22	48	12	10

21. Władze gminy / miasta mogą mieć też różny stosunek do inicjatyw i zaangażowania mieszkańców. Proszę powiedzieć, które z dwóch stwierdzeń jest bliższe Pana/Pani odczuciom:

- A. Władze mojej gminy / miasta sprzyjają aktywności mieszkańców i wspierają ich inicjatywy
- B. Władze mojej gminy / miasta nie wykazują zainteresowania inicjatywami i pomysłami mieszkańców

	%
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem A	23
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem A	40
Raczej zgadzam się ze stwierdzeniem B	19
Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem B	11
Trudno powiedzieć / nie mam zdania	7

22. Jak Pan/Pani sądzi — czym PRZED WSZYSTKIM kierują się władze Pana/Pani gminy / miasta, kiedy podejmują ważne decyzje? Proszę wybrać jedną odpowiedź.

Ankieter: czyta kolejno, respondent wybiera jedną odpowiedź.

dobrem ogółu mieszkańców	38
własnym interesem osobistym	13
interesami lokalnych grup wpływu powiązanych z władzami	24
interesami swojej partii politycznej	16
trudno powiedzieć / nie mam zdania	10

23. Wyobraźmy sobie, że potrzebuje Pan/i informacji na temat działań swojej gminy / miasta. Na ile łatwo byłoby Panu/Pani dowiedzieć się, jakie decyzje podejmuje gmina / miasto i dlaczego – np. na co wydawane są pieniądze, jakie inwestycje są planowane?

Bardzo trudno – praktycznie nie można się dowiedzieć	6
Raczej trudno – informacje są niekompletne lub niezrozumiałe	19
Raczej łatwo – można je znaleźć, ale trzeba się trochę postarać	42
Bardzo łatwo – informacje są w pełni dostępne i zrozumiałe	18
Nie szukałem/am takich informacji / trudno powiedzieć	15

24. W Polsce obowiązuje obecnie zasada, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może sprawować swoją funkcję najwyżej przez dwie kadencje z rzędu. Jak Pan/Pani sądzi – czy zasada ta powinna:

Pozostać bez zmian – dwie kadencje to właściwe ograniczenie	48
Zostać zaostrzona – powinna obowiązywać tylko jedna kadencja	12
Zostać złagodzona – dopuszczalne powinny być więcej niż dwie kadencje	15
Zostać całkowicie zniesiona – nie powinno być żadnych ograniczeń kadencyjności	18
Trudno powiedzieć / nie mam zdania	7

Metryczka

M1. Płeć respondenta

	%
Kobieta	53
Mężczyzna	47

M2. Ile ma Pan/i lat?

	%
18–34 lata	25
35–54 lata	36
55 lat i więcej	39

Wiek rejestrowano w latach; w zestawieniu podano rozkład w grupach przyjętych w analizach. Średnia wieku w próbie: 49,7 roku.

M3. Jakie ma Pan/i wykształcenie? Chodzi o ukończoną przez Pana/Panią szkołę najwyższego szczebla.

	%
Podstawowe / gimnazjalne	9
Zasadnicze zawodowe	28
Średnie	37
Niepełne wyższe (licencjat / inżynier)	4
Wyższe	21
Podyplomowe	1

M4. Jak ocenia Pan(i) sytuację materialną swojego gospodarstwa domowego?

	%
bardzo źle – żyjemy bardzo biednie	2
raczej źle – wystarcza nam jedynie na podstawowe potrzeby	6
średnio – wystarcza nam „od pierwszego do pierwszego”	35
raczej dobrze – żyjemy dość dostatnio	41
bardzo dobrze – niczego nam nie brakuje	14
trudno powiedzieć	3

M5. Od którego roku mieszka Pan/i w tej gminie / mieście?

Ankieter zapisuje rok; jeśli respondent odpowiada „całe życie” lub „od urodzenia”, zaznacza kategorię „Mieszkam tu od urodzenia”.

	%
Mieszkam tu od urodzenia	45
Wskazanie roku zamieszkania w gminie	55

Wśród osób wskazujących rok mediana stażu zamieszkiwania w gminie wynosi 26 lat.

M6. Obecnie wielu ludzi z różnych przyczyn nie bierze udziału w wyborach. Czy brał/-a Pan/i udział w ostatnich wyborach samorządowych w kwietniu 2024 roku?

	%
Tak	79
Nie	16
Nie byłem/am uprawniony/a	3
Odmowa odpowiedzi / nie pamiętam	2

M7. Czy głosował(a) Pan/i na obecnie urzędującego wójta, burmistrza, prezydenta miasta?

Podstawa procentowania: pełna próba — pytanie zadano wszystkim badanym (N = 1010).

	%
Tak	54
Nie	38
Nie pamiętam / trudno powiedzieć	5
Odmowa odpowiedzi	4

M8. Wielkość miejscowości zamieszkania

do 5 tysięcy mieszkańców	36
pow. 5 do 20 tys. mieszkańców	17
pow. 20 do 100 tys. mieszkańców	19
pow. 100 do 500 tys. mieszkańców	16
powyżej 500 tys. mieszkańców	12

M9. Rodzaj gminy zamieszkania

	%
Gmina wiejska	25
Gmina miejsko-wiejska	21
Gmina miejska	54

M10. Nazwa gminy

Pytanie otwarte — rejestracja nazwy gminy zamieszkania.

M11. Województwo zamieszkania

	%
dolnośląskie	8
kujawsko-pomorskie	5
lubelskie	5
lubuskie	3
łódzkie	6
małopolskie	9
mazowieckie	14
opolskie	3
podkarpackie	6
podlaskie	3
pomorskie	6
śląskie	12
świętokrzyskie	3
warmińsko-mazurskie	4
wielkopolskie	9
zachodniopomorskie	4

Załącznik B – Informacja metodologiczna

Niniejszy załącznik opisuje sposób realizacji badania oraz konstrukcję narzędzi analitycznych, na których opierają się wyniki raportu: pięciu indeksów składowych, syntetycznego wskaźnika LOKUS, kontekstowego Indeksu Klimatu Instytucjonalnego (IKI) i typologii obywateli.

1. Realizacja badania

Badanie „Polki i Polacy o samorządności”, stanowiące pierwszą edycję Barometru Lokalnego Kapitału Obywatelskiego, zostało zrealizowane techniką wspomaganych komputerowo wywiadów telefonicznych (CATI) przez Instytut Badawczy ARC Rynek i Opinia, posiadający certyfikat PKJPA w zakresie badań telefonicznych. Wywiady prowadzono od 23 marca do 23 kwietnia 2026 r. Realizację poprzedził pilotaż obejmujący 34 wywiady, który potwierdził poprawność filtrów kwestionariusza, zrozumiałość pytań i kompletność kafeterii odpowiedzi. Średni czas wywiadu wyniósł 20 minut i 34 sekundy. Wywiady prowadził zespół 33 przeszkolonych ankierów; kontrolą terenową (podstęp rozmów za zgodą respondenta, podgląd pracy ankiera w czasie rzeczywistym, analiza nagrań) objęto 15,5% wywiadów, a wszystkie wywiady przeszły kontrolę logiczną.

Zastosowano kwotowy dobór próby odzwierciedlający strukturę dorosłej populacji Polski według Narodowego Spisu Powszechnego 2021: kwoty wyznaczono dla łącznego rozkładu płci, wykształcenia i wielkości miejscowości zamieszkania oraz dla rozkładów brzegowych wieku i regionu. Operat miał charakter mieszany – 666 wywiadów zrealizowano na numerach generowanych losowo metodą RDD (*random digit dialing*) z zakresów Tablic Zagospodarowania Numeracji UKE, 202 wywiady wśród osób, które we wcześniejszych badaniach wyraziły zgodę na ponowny kontakt, 137 wśród uczestników panelu telefonicznego wykonawcy, a 5 na podstawie zewnętrznej bazy teled adresowej. W trakcie realizacji nawiązano 12 874 skuteczne połączenia telefoniczne; wskaźnik współpracy (*cooperation rate*) wyniósł 8,2%. Zrealizowano 1048 pełnych wywiadów; po optymalizacji składu próby pod kątem efektywności ważenia usunięto 38 z nich, a podstawę wszystkich analiz stanowi N = 1010 wywiadów.

Dane poddano ważeniu iteracyjnemu (*rim weighting*) do rozkładów Narodowego Spisu Powszechnego 2021. W analizach zastosowano wersję wagi obejmującą łączny rozkład płci, wykształcenia i wielkości miejscowości oraz rozkłady brzegowe wieku, regionu i województwa; wartości wag mieszczą się w przedziale 0,44–1,85, a struktura próby ważonej jest zgodna ze strukturą populacji w zakresie zmiennych kwotowych. Wszystkie odsetki, wartości indeksów i zależności prezentowane w raporcie obliczono na danych ważonych, przy stałej podstawie procentowania N = 1010.

2. Zakres wnioskowania i ograniczenia pomiaru

Dobór kwotowy nie jest dobozem losowym, nie istnieje więc formalna podstawa do wyznaczenia statystycznego błędu losowego. Przy hipotetycznym założeniu, że próba o tej liczebności została by dobrana losowo, maksymalny błąd oszacowania wynosiłby $\pm 3,1$ punktu procentowego przy poziomie ufności 95%. Próba jest reprezentatywna dla ogółu dorosłych mieszkańców Polski – wyniki opisują lokalny kapitał obywatelski Polaków jako zbiorowości, nie poszczególnych gmin. Porównania między podgrupami (typami gmin, regionami, kategoriami społeczno-demograficznymi) prowadzono wyłącznie dla warstw liczących co najmniej 50 respondentów. Testom statystycznym towarzyszy w raporcie oznaczenie poziomu istotności.

Odrębnym ograniczeniem pomiaru deklaratywnego jest skłonność badanych do zawyżania zachowań postrzeganych jako społecznie pożądane. Jej skalę pokazuje porównanie z danymi urzędowymi: deklarowany udział w wyborach samorządowych 2024 r. wyniósł w próbie 81,3% (wśród uprawnionych), podczas gdy frekwencja

według PKW – 51,9%; różnica sięga 29,4 punktu procentowego. Mechanizm ten dotyczy najprawdopodobniej całej rodziny pytań o aktywności obywatelskie, dlatego poziom Indeksu Zachowań i Aktywności (IZA) należy traktować jako oszacowanie górne. Wnioski raportu opierają się przede wszystkim na różnicowaniach między grupami i na zależnościach między wskaźnikami, które są na ten mechanizm mniej wrażliwe – przy zastrzeżeniu, że skłonność do zawyżania deklaracji jest w porównywanych grupach zbliżona.

3. Od definicji do wskaźników

Punktem wyjścia operacjonalizacji jest przyjęta w projekcie definicja robocza:

Kapitał obywatelski to zdolność lokalnej wspólnoty do ustalania i realizacji wspólnych celów i radzenia sobie z wyzwaniami – zbudowana na normach współpracy, wiedzy o regułach życia publicznego i doświadczeniach uczestnictwa, które wytwarzają przekonanie, że zbiorowe zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego ma sens.

Definicja wyróżnia trzy komponenty – normy, wiedzę i doświadczenia uczestnictwa – oraz ich wypadkową: przekonanie o sensowności zbiorowego działania. Architektura pomiaru odwzorowuje ten układ w pięciu indeksach obliczanych dla każdego respondenta. Wszystkie pozycje kwestionariusza przekształcono uprzednio na wspólną skalę 0–100, na której 0 odpowiada najniższemu, a 100 – najwyższemu poziomowi danego zasobu: czterostopniowa skala zgody lub oceny przyjmuje wartości 0, 33,3, 66,7 i 100, w pytaniach wiedzy odpowiedź poprawna otrzymuje 100 punktów, a błędna – 0. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” traktowano co do zasady jako brak danych, nie jako punkt środkowy skali.

INDEKS	ZAKRES POMIARU	PYTANIA	WAGA W LOKUS
ITO – Tożsamość i zakorzenienie	zainteresowanie sprawami gminy, poczucie związku z miejscowością, zaufanie do sąsiadów	P1, P2, P17	0,10
INO – Normy obywatelskie	przekonania o powinnościach obywatelskich, o roli mieszkańców wobec władz, o motywach angażowania się oraz o klimacie relacji między mieszkańcami	P7 (3 pozycje), P8, P9, P16	0,25
IWS – Wiedza o samorządzie	samoocena rozumienia samorządu oraz wiedzy faktograficznej o kompetencjach i procedurach gminnych	P3, P4, P5, P6	0,25
IZA – Zachowania i aktywność	jedenaste form aktywności lokalnej podejmowanych w ciągu ostatniego roku oraz działanie w organizacjach społecznych	P10 (11 pozycji), P11	0,25
ISP – Sprawczość	poczucie wpływu na sprawy gminy, gotowość reakcji na złą decyzję władz, ocena szans powodzenia działania, sprawczość zbiorowa	P12a, P13, P14, P15 (4 pozycje)	0,15

Konstrukcja poszczególnych indeksów przedstawia się następująco:

- ITO – Tożsamość i zakorzenienie. Trzy pytania: o zainteresowanie tym, co dzieje się w gminie, o siłę związku z miejscowością zamieszkania oraz o zaufanie do współmieszkańców. Indeks jest prostą średnią trzech pozycji.
- INO – Normy obywatelskie. Bateria trzech twierdzeń o powinnościach obywatelskich (sprawy gminy jako własna sprawa, obowiązek reagowania na problemy okolicy, wartość angażowania się mimo odległych efektów) oraz trzy pytania, w których respondent wybiera bliższe sobie stanowisko: czy o sprawach gminy powinny rozstrzygać władze rozliczane w wyborach, czy współdecydujący mieszkańcy; czy w sprawy lokalne warto angażować się tylko z własnego powodu, czy także bez niego; wreszcie – czy w relacjach między mieszkańcami przeważa solidarność i dbałość o dobro wspólne, czy nieufność i interes prywatny. Indeks jest średnią ważoną czterech komponentów (wagi 2,0 / 1,5 / 1,5 / 2,0).
- IWS – Wiedza o samorządzie. Samoocena rozumienia samorządu oraz trzy pytania faktograficzne: kto uchwala budżet gminy (pytanie otwarte, bez odczytywania odpowiedzi), ile nazwisk radnych własnej gminy respondent potrafi wymienić oraz jak mieszkańcy mogą odwołać wójta (odpowiedź poprawna: referendum lokalne). W pytaniach wiedzy „nie wiem” liczy się jako odpowiedź błędna, nie jako brak danych. Samoocena wchodzi do indeksu z obniżoną wagą (0,5 wobec 2,0 dla pytań wiedzy) – subiektywne poczucie kompetencji tylko umiarkowanie pokrywa się z wiedzą rzeczywistą.
- IZA – Zachowania i aktywność. Jedenaście form aktywności lokalnej w ciągu ostatniego roku – od śledzenia prasy lokalnej i profili władz w mediach społecznościowych, przez sprawdzanie informacji w BIP, rozmowy o sprawach gminy, głosowanie w budżecie obywatelskim i podpisanie petycji, po udział w spotkaniu mieszkańców lub konsultacjach, rozmowę z radnym lub sołtysem i współorganizowanie inicjatywy mieszkańców. Odpowiedź „tak, kilka razy” daje 2 punkty, „tak, raz” – 1 punkt, „nie” – 0; punkty są mnożone przez wagę formy aktywności (sekcja 4) i sumowane, a suma odnoszona do maksimum. Drugim komponentem jest aktywne działanie w organizacjach społecznych na terenie gminy. Oba komponenty łączy proporcja wag 3 : 2.
- ISP – Sprawczość. Cztery komponenty: dwie pozycje o przekonaniu o własnym wpływie na sprawy gminy i o znaczeniu pojedynczego głosu; scenariusz reakcji na szkodliwą decyzję władz, w którym respondent wskazuje dowolną liczbę działań – od kontaktu z radnym lub sołtysem,

przez zawiadomienie prasy i petycję, po organizowanie mieszkańców (wynik łączy najdalej idącą wskazaną reakcję z liczbą wskazań); ocena szans, że takie działanie wpłynęłoby na decyzję władz; oraz bateria czterech twierdzeń o sprawczości zbiorowej – o tym, czy mieszkańcy są w stanie wspólnie działać i skutecznie wpływać na decyzje. Wagi komponentów (1,0 / 1,5 / 1,0 / 2,0) ustalono na podstawie analizy walidacyjnej: najrzetelniejsza bateria sprawczości zbiorowej jest ważona podwójnie, a psychometrycznie najslabsza para pytań o sprawczość osobistą – pojedynczo.

Wskaźnik syntetyczny LOKUS jest średnią ważoną pięciu indeksów:

$$\text{LOKUS} = 0,10 \times \text{ITO} + 0,25 \times \text{INO} + 0,25 \times \text{IWS} + 0,25 \times \text{IZA} + 0,15 \times \text{ISP}$$

Układ wag odzwierciedla strukturę definicji: trzy filary kapitału – normy (INO), wiedza (IWS) i doświadczenia uczestnictwa (IZA) – otrzymały równe wagi po 0,25; tożsamość lokalna (ITO), traktowana jako warunek tła, wagę 0,10; sprawczość (ISP), rozumiana jako wypadkowa pozostałych zasobów, wagę 0,15. Zasadność takiej agregacji zweryfikowano empirycznie (sekcja 5).

Odrębnie od LOKUS raport posługuje się Indekssem Klimatu Instytucjonalnego (IKI), zbudowanym z sześciu pytań o ocenę pracy wójta (burmistrza/prezydenta miasta) i rady gminy, zadowolenie z funkcjonowania demokracji w gminie, responsywność władz, wspieranie inicjatyw mieszkańców, postrzegane motywacje decyzji władz oraz dostępność informacji o działaniach gminy (P18–P23). Pozycje opisujące relację władz z mieszkańcami – responsywność, wspieranie inicjatyw i motywacje decyzji – ważne są podwójnie względem ocen funkcjonalnych. IKI celowo nie wchodzi do LOKUS: zasoby obywatelskie wspólnoty i ocena jej instytucji to odrębne konstrukty, a ich rozdzielenie umożliwia analizę wzajemnych zależności. Na pytaniu o zadowolenie z demokracji, zadawanym równolegle w odniesieniu do gminy i kraju, oparto miarę „premii lokalnej” – obliczaną dla każdego respondenta różnicę obu ocen.

4. Kluczowe decyzje konstrukcyjne

Cztery rozwiązania konstrukcyjne mają bezpośrednie znaczenie dla interpretacji wyników:

- Ważenie form aktywności w IZA. Jedenaście pozycji baterii aktywności podzielono na trzy jakościowe typy: informacyjne (waga $\times 1$), indywidualne akty formalne ($\times 2$) i interakcyjne, wymagające bezpośredniego kontaktu z innymi mieszkańcami lub przedstawicielami władz ($\times 3$). Podział potwierdza struktura czynnikowa baterii (eksploracyjna analiza czynnikowa, KMO = 0,855), a rosnące wagi odzwierciedlają rosnący koszt zaangażowania.
- Rekalibracja kontekstowa dwóch pozycji relacyjnych. Znajomość nazwisk radnych oraz rozmowa z radnym lub sołtysem wykazują silny gradient

wzdłuż wielkości miejscowości (odpowiednio od 44% w najmniejszych gminach do 18% w największych miastach oraz od 59% do 21%). Ta sama deklaracja oznacza inny zasób w różnych kontekstach: w małej gminie znajomość radnego jest w znacznej mierze faktem społecznym, w wielkim mieście – świadomą kompetencją obywatelską. Wagi obu pozycji uzależniono zatem od wielkości miejscowości zamieszkania (odpowiednio $\times 1,0/\times 1,5/\times 2,0$ oraz $\times 1/\times 2/\times 3$), tak aby indeksy IWS i IZA mierzyły porównywalny zasób niezależnie od miejsca zamieszkania.

- Kodowanie pytania o motywacje władz (w IKI). Pytanie ma charakter nominalny: „dobro ogółu mieszkańców” jest jakościowo odmienną kategorią motywacji niż trzy formy partycyparyzmu (interesy grup wpływu, partii lub własne), które nie tworzą skali porządkowej. Zastosowano kodowanie binarne (100/0) zamiast stopniowanego.
- Wykluczenie pytania P12 z ISP. W skrypcie CATI jednego z pytań o poczucie wpływu pominięto jedną kategorię odpowiedzi, co naruszyło symetrię skali i obciążało wyniki ku górze. Pytanie wykluczono z indeksu (formułę odpowiednio renormalizowano), a jego wyniki wykorzystywano wyłącznie opisowo; korekta skryptu została przewidziana w kolejnej edycji.

Braki danych obsługiwano według jednolitej reguły: indeks obliczano, jeżeli dostępne pozycje pokrywały co najmniej 60% jego łącznej wagi, a LOKUS – przy dostępnych co najmniej czterech z pięciu składowych (sytuacja ta dotyczyła mniej niż 1% respondentów).

5. Rzetelność i struktura wewnętrzna

Współczynniki rzetelności baterii pomiarowych (α Cronbacha, ω McDonalda, dla baterii dwupozycyjnych – współczynnik Spearmana–Browna) mieszczą się w przedziale 0,56–0,88. Większość baterii osiąga poziom akceptowalny lub dobry (0,71–0,84; ω do 0,88); dwie krótkie, dwupozycyjne baterie – sprawczości osobistej (0,56) i responsywności władz (0,68) – odnotowano jako słabsze, z planem rozbudowy w kolejnych edycjach. Rzetelność sześciopozycyjnego IKI wynosi $\alpha = 0,83$.

Korelacje między pięcioma indeksami składowymi są dodatnie i umiarkowane ($r = 0,22$ – $0,45$; najsilniej z aktywnością koreluje wiedza o samorządzie, $r = 0,45$) – składowe łączą się więc we wspólny syndrom, nie dublując się wzajemnie. Eksploracyjna analiza czynnikowa pięciu indeksów wskazuje na jeden czynnik przekraczający kryterium Kaisera (wartość własna 2,47), który wyjaśnia 49,4% wariancji; ładunki wszystkich pięciu składowych mieszczą się w przedziale 0,62–0,77. Wynik ten uzasadnia posługiwanie się LOKUS jako pojedynczą miarą poziomu kapitału obywatelskiego. Zarazem około połowa wariancji pozostaje poza wspólnym czynnikiem – odpowiada za nią zróżnicowanie kształtu indywi-

dualnych profili, które opisuje typologia.

6. Typologia obywateli: sposób wyodrębnienia typów

Dwie osoby o identycznej wartości LOKUS mogą reprezentować zupełnie różne konfiguracje zasobów – na przykład silne normy przy braku wiedzy albo odwrotnie. Typologia odpowiada na to ograniczenie: zamiast dzielić badanych według poziomu wskaźnika, analiza profili ukrytych (Latent Profile Analysis, w implementacji modelu mieszanin gaussowskich) wyszukuje w danych grupy osób o podobnym kształcie całego profilu pięciu indeksów. Przed analizą indeksy standaryzowano – wyrażono jako odchylenia od średniej w jednostkach odchylenia standardowego – aby żaden nie zdominował wyniku ze względu na większe rozproszenie. Do analizy weszło 969 z 1010 respondentów, dla których dostępny był komplet pięciu indeksów.

Liczby typów nie przyjęto z góry. Porównano rozwiązania od dwóch do siedmiu klas według czterech kryteriów: dopasowania do danych (kryteria informacyjne BIC i AIC), stabilności (200 uruchomień algorytmu z różnych punktów startowych), interpretowalności profili oraz zbalansowania klas. Formalnie najlepsze dopasowanie osiągają modele o większej liczbie klas, wyodrębniają one jednak grupy obejmujące poniżej 11–13% badanych – zbyt małe, by wiarygodnie opisywać ich charakterystyki i śledzić je między edycjami. Rozwiązanie czteroklasowe jest najlepsze spośród modeli, w których każda klasa obejmuje co najmniej 20% badanych; jakość rozdzielenia klas opisuje entropia 0,736 (w skali 0–1). Spośród statystycznie równoważnych rozwiązań wybrano układ o topologii dominującej, powtarzającej się w 90% uruchomień algorytmu. Każdego respondenta przypisano następnie do tej klasy, do której jego profil pasuje z najwyższym prawdopodobieństwem. Profile czterech typów przedstawia tabela (średnie wartości indeksów w grupach):

TYP	UDZIAŁ	ITO	INO	IWS	IZA	ISP	LOKUS
Zaangażowani obywatele	21,2%	80	80	74	55	67	70,2
Intuicyjni obywatele	25,4%	64	68	11	26	56	41,2
Poinformowani sceptycy	32,4%	64	64	64	24	52	52,1
Wycofani obywatele	21,1%	46	52	19	5	31	28,2

Udziały odnoszą się do respondentów sklasyfikowanych ($n = 969$); około 4% badanych nie przypisano do typu z powodu braku kompletu indeksów. W przekrojach demograficznych raport stosuje udziały liczone na pełnej podstawie próby: odpowiednio 20,4%, 24,4%, 31,2% i 20,3%.

Tabela pokazuje, że typologia różnicuje kształt profili, nie tylko ich poziom: Intuicyjni obywatele i Poinformowani sceptycy mają zbliżone normy i tożsamość, lecz biegunowo różną wiedzę o samorządzie (11 wobec 64 punktów) – różnicę, o której sama wartość LOKUS (41 wobec 52) nic nie mówi. Typologię potwierdza kryterium zewnętrzne, niewykorzystywane przy estymacji modelu: wśród

osób, które nie głosowały w wyborach samorządowych 2024 r., Wycofani obywatele stanowią 47,6% wobec 20,3% w całej próbie. Parametry modelu zostały zamrożone – w kolejnych edycjach badania nowi respondenci będą przypisywani do tych samych czterech typów, co zapewni porównywalność udziałów w czasie.

7. Zasady analizy zależności

Wszystkie zależności prezentowane w raporcie obliczono na danych ważonych. Siłę związków między wskaźnikami mierzono ważonymi współczynnikami korelacji Pearsona, a w analizach wielozmiennowych – ważonymi modelami regresji liniowej (WLS) na zmiennych standaryzowanych. Raport podaje współczynniki standaryzowane (β std), informujące, o jaką część odchylenia standardowego zmienia się zmienna objaśniana przy zmianie zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe; poziomy istotności oznaczono symbolami $p < 0,05$, $p < 0,01$, $p < 0,001$. Badanie ma charakter przekrojowy – opiera się na jednorazowym pomiarze – dlatego wszystkie zależności opisują współwystępowanie zjawisk, nie związki przyczynowe, i tak też są w raporcie formułowane.

Progi interpretacyjne LOKUS oparto na kwartylach rozkładu empirycznego pierwszej edycji (35,5, 46,9 i 58,7 punktu) zamiast na granicach arbitralnych. W kolejnych edycjach pozwoli to raportować zmiany udziału ludności w poszczególnych ćwiartkach względem tego samego punktu odniesienia.

