
Konflikty społeczne na Mazowszu – identyfikacja oraz próba oceny ich wpływu na rozwój lokalny

Sylwia Dudek-Mańkowska
Marta Lackowska-Madurowicz

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia wyniki badania konfliktów społecznych na Mazowszu, przeprowadzonego w ramach projektu *Spoleczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju*. Celem pracy było zewidencjonowanie i analiza konfliktów występujących na Mazowszu oraz poszukiwanie związku konfliktów z rozwojem lokalnym. Założyliśmy przy tym, w myśl współczesnych podejść koncepcyjnych, że konflikt jest zjawiskiem naturalnym, które może mieć tak negatywne, jak i pozytywne skutki. Przeprowadzone badania objęły wszystkie trzy szczeble samorządu, ale głównym polem odniesienia pozostała gmina.

Okazało się, że „typowy” konflikt na Mazowszu toczy się o infrastrukturę techniczną lub społeczną i projekty miękkie, ewentualnie o kwestie związane z ochroną środowiska lub lokalizacją zakładów uciążliwych dla mieszkańców. Zwykle ma zasięg lokalny (nie wykracza poza granice gminy), a tylko niekiedy sięga wyższego szczebla administracyjnego. Najczęściej jako strony konfliktu występują mieszkańcy gmin, lokalne władze samorządowe oraz radni gminni. Co pozytywne, większość konfliktów trwa krótko (poniżej dwóch lat) i ma małe lub średnie natężenie. Szczególne nagromadzenie konfliktów intensywnych zidentyfikowano w gminach aglomeracyjnych, poddawanych silnej presji urbanistycznej. Większość zidentyfikowanych konfliktów została zakończona najczęściej poprzez zawarcie kompromisu lub zwycięstwo jednej ze stron. Rozwiązywaniu konfliktów niezmiernie rzadko towarzyszy profesjonalna pomoc w zarządzaniu sporem (mediacja, arbitraż), co, niestety, może poważnie ograniczać pozytywne ich efekty. Lokalne władze samorządowe oraz radni gminni zwykle postrzegają konflikty jako zło konieczne, upatrując w nich głównie negatywne konsekwencje, choć czasem przyznają, że może z nich wynikać coś pozytywnego. Zestawienie bazy konfliktów ze statystycznymi wskaźnikami rozwoju wskazuje, że gminy najlepiej się rozwijające nie są wolne od, ostrych nawet, konfliktów. Okazuje się zatem, że powszechne pejoratywne postrzeganie konfliktów nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Sformułowanie silniejszych tez o relacji konfliktów i rozwoju wymagałoby pogłębionych badań, jednak z pewnością warto zmienić nastawienie do konfliktów, a wręcz propagować ich moderowanie.

Wstęp

Problematyka dotycząca konfliktów społecznych znajduje się w obszarze zainteresowań wielu dziedzin wiedzy, szczególnie socjologii i psychologii społecznej, ale także ekonomii, politologii, antropologii, historii i geografii. Stale poszerza się liczba perspektyw, z jakich rozważane są konflikty. Takim, relatywnie nowym, ujęciem jest powiększające się zainteresowanie konfliktem społecznym wśród badaczy samorządów, dla których konflikt stanowi jedno z uwarunkowań rozwoju lokalnego czy regionalnego. Niebagatelną rolę odgrywa w tym ujęciu odniesienie do demokracji, jako do ścierania się różnych opinii i interesów. Konflikt, który miałby stanowić pozytywną siłę rozwojową danej wspólnoty terytorialnej, powinien podlegać moderacji. Stąd badania wpływu konfliktów na rozwój lokalny często odwołują się do technik zarządzania konfliktami, które stanowią dość nową gałąź teorii organizacji i zarządzania.

W artykule prezentujemy wybrane wyniki badania przeprowadzonego w 2011 roku w ramach projektu *Społeczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju*¹. Część dotycząca konfliktów miała na celu identyfikację najpoważniejszych i najpowszechniej występujących na Mazowszu konfliktów społecznych, analizę ich paramentów, a w dalszej kolejności – próbę oceny ich wpływu na rozwój lokalny. Zamierzenie podyktowane było zauważoną dyskrepancją między rozważaniami teoretycznymi a empirią. Okazuje się, że konflikt jako zjawisko społeczne jest fenomenem dobrze rozpoznany i rozważany w świetle wielu podejść badawczych, natomiast empiria dotycząca konfliktów, a szczególnie ich wpływu na rozwój lokalny i regionalny, jest znacznie mniej rozbudowana. Dostyc często przedmiotem badania są poważne konflikty na dużą skalę (zwłaszcza pomiędzy grupami rasowymi, etnicznymi, religijnymi czy klasowymi). Na gruncie polskim najlepiej rozpoznana wydaje się problematyka konfliktów przestrzennych [por. Stasiak 1997; Dołzbłasz 2000; Przewoźniak 2008; Raszka 2010; Solecki 2000; Woronecka 2001]. Trudniej znaleźć dzieła poświęcone mniej spektakularnym zatargom lub prace o uniwersalnym charakterze, dotyczące poziomu lokalnego czy regionalnego [do tych ostatnich należą m. in. opracowania: Żróbek i Zachaś 2003; Chmielewski 2002; Śliwa 2001; Skąlecka-Raszewska, Tabernacka 2010]. Spośród prac, dotyczących Mazowsza, warto wspomnieć o publikacji pod redakcją Śleszyńskiego i Solona [2010] *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Bańskiego [2003; analizuje konflikty w użytkowaniu ziemi na Mazowszu], Bistuty-Prószyńskiego [2003; omawia konflikty społeczne wokół wykorzystania turystycznego rezerwatów przyrody w Warszawie]. Relatywnie często podnoszona jest kwestia poważnych problemów w dialogu i współpracy między stolicą a okolicznymi gminami [np. Fuhrmann 2005, Lackowska 2009].

Okazuje się zatem, że mimo koncepcyjnego rozpoznania istotności konfliktów społecznych, nie przeprowadzono dotychczas kompleksowej ich diagnozy na Mazowszu. Luka w wiedzy w tym zakresie jest poważna, a niniejsze opracowanie stanowi próbę choć częściowego jej zmniejszenia.

Przegląd podstaw teoretycznych w badaniach konfliktów

Ze względu na zainteresowanie problematyką konfliktu społecznego przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, konflikt bywa różnie definiowany. Zdaniem Cosera [1956] konflikt społeczny to walka ludzi reprezentujących odmienne wartości lub walka o dostęp do statusu, władzy, ograniczonych dóbr. Walka ta może mieć różną postać – biernego oporu, agresji pośredniej lub bezpośredniej. Dahrendorf [1959] nadał szeroki zakres temu pojęciu, używał go do oznaczenia kontestacji, konkurencji, sporu, napięcia, otwartych starć. Jednak wielu badaczy stara się traktować konflikt społeczny w węższym ujęciu, rozróżniać konflikt i sprzeczność, rywalizację, konkurencję i napięcie.

¹ Projekt, realizowany przez zespół z WGiSR UW i IGiZP PAN na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, finansowany był w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, poddziałanie 8.1.4. i stanowił część szerszego projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”.

W licznych teoriach i modelach, jako przyczyny konfliktów wskazywane są bardzo różnorodne sytuacje, tkwiące w sferze psychologicznej, społecznej, kulturowej, ekonomicznej, politycznej czy prawnej. Zdaniem Moore'a [za: Hamer 2005] u podłoża konfliktów społecznych leżeć mogą:

- 1) wartości (filozofia życia, religia, tradycja, ideologia),
- 2) informacje (brak danych, niepełne, fałszywe, różne punkty widzenia),
- 3) relacje interpersonalne i emocje (stereotypy, uprzedzenia, manipulacje),
- 4) struktury (podział ról i obowiązków, zła kontrola zasobów),
- 5) interesy (rzeczowe – pieniądze, dobra, czas; psychologiczne – zaufanie, szacunek, sprawiedliwość, godność; proceduralne – regulaminy, sposoby działania).

Większość ujęć podkreśla postrzeganie konfliktu przez zaangażowane strony [por. Hausner 2008], co sprawia, że nieodzownym narzędziem badania konfliktów staje się ankieta i wywiad [por. Metodyka badania]. Konflikt, jako sprzeczność interesów dwóch lub większej liczby podmiotów, stanowi nieunikniony element życia społecznego. Wbrew obiegowym opiniom w wielu przypadkach nie jest zjawiskiem patologicznym, lecz naturalnym [Robbins 1998]. Może przynosić tak pozytywne, jak i negatywne efekty. Konstatacja ta jest szczególnie istotna, jeśli rozważamy wpływ konfliktów na rozwój lokalny. Obiegowe, pejoratywne rozumienie pojęcia „konflikt” sugeruje wpływ negatywny, podczas gdy, w świetle teorii działania demokracji lokalnej, ścieranie interesów różnych grup stanowi istotę demokracji oraz drogę do osiągnięcia lepszych (bo wspólnie wypracowanych) rozwiązań. To rozumienie wpisuje się zresztą we współczesne podejście do konfliktów, w którym akcentowane są pozytywne ich skutki. Jak podkreśla Hamer [2005], jest to podejście bardzo odmienne od tradycyjnego, w którym konflikt traktowano jako następstwo błędów jednostek, utrudniające efektywne współdziałanie. Należało ich zatem unikać, a jeśli już się pojawiają – jak najszybciej je eliminować.

Funkcjonują liczne typologie konfliktów, przede wszystkim uwzględniające takie ich charakterystyki, jak: zasięg, przedmiot, zaangażowane strony, czas trwania, przebieg i sposób jego rozwiązania. Boulding w typologii odniósł się do stron sporu i wydzielił konflikty między:

- 1) osobami,
- 2) grupami,
- 3) organizacjami,
- 4) osobami a grupami,
- 5) osobami a organizacjami,
- 6) grupami a organizacjami

[za: H. Białyszewski, 1983]. Podobny podział proponują J. Szumski i J. Wódz [1984]. Wielu autorów dokonuje podziału konfliktów społecznych, wykorzystując kryterium przedmiotowe. Najczęściej wyróżnia się konflikty: ekonomiczne, polityczne, ideologiczne, kulturalne, religijne. Często dokonuje się także podziału konfliktów społecznych, uwzględniając formę, w jakiej się przejawiają (racjonalne *versus* nieracjonalne; jawne *versus* ukryte lub częściowo ukryte).

Rozważając przebieg konfliktów społecznych, można wydzielić konflikty o przebiegu ostrym oraz łagodnym. W wydzieleniu tym bierze się pod uwagę zachowanie i taktykę zaangażowanych stron oraz formę konfliktu. Dość często typologie konfliktów uwzględniają czas trwania (krótkotrwałe oraz długookresowe) i formę walki (bojkot, sabotaż, szykana, agresja słowna lub fizyczna). Wskazuje się także różne sposoby rozwiązywania konfliktów społecznych: strony mogą negocjować ze sobą bezpośrednio, korzystać z pomocy trzeciej, neutralnej strony, udzielającej wskazówek i dążącej do usprawnienia procesu komunikacji między stronami konfliktu (mediacja) lub zdać się całkowicie na rozwiązanie zaproponowane przez stronę trzecią (arbitraż).

Na potrzeby naszego badania przyjęliśmy, że konflikt społeczny to każda sytuacja lub proces, w którym zaangażowane są różne jednostki lub grupy społeczne reprezentujące odmienne interesy i dążenia, występujące w ostatnich latach w mazowieckich gminach i mogące potencjalnie wpływać na rozwój.

Metodyka badania

Ze względu na specyfikę przedmiotu badania, w celu identyfikacji konfliktów na Mazowszu konieczne było korzystanie, niemal wyłącznie, ze źródeł pierwotnych. Dane zostały zebrane za pomocą kilku metod, co pozwoliło na uzyskanie relatywnie pełnego obrazu konfliktowych relacji w regionie. Podstawę stanowiła ankieta pocztowa skierowana do urzędów miast i gmin (odpowiedziało na nią 37% urzędów) oraz ankieta pocztowa radnych miast i gmin (N=175). Dodatkowy punkt widzenia wyłonił się z odpowiedzi na ankietę pocztową szczebla powiatowego (na rozesłaną ankietę odpowiedziało 38% starostw). W toku tych badań zidentyfikowano 148 konfliktów społecznych w województwie mazowieckim, toczące się w 84 gminach.

Konflikty stanowiły także jeden z wymiarów, objętych badaniami *studiów przypadków*, zrealizowanych w Warszawie, Radomiu, Płocku, Ciechanowie, Ostrołęce, Siedlcach, Lipowcu Kościelnym, Łysym, Izabelinie, Żelechowie, Lipsku, Węgrowie, Grójcu, Ostrowi Mazowieckiej i Pruszkowie. W każdej z tych gmin zrealizowano 8 *wywiadów pogłębionych* (w tym jeden z prezydentem, burmistrzem lub wójtem) oraz przeprowadzono *badanie opinii* od 100 do 250 losowo wybranych mieszkańców danej jednostki. Dla przeciwwagi perspektywy lokalnej przeprowadziliśmy również *wywiady pogłębione* z przedstawicielami instytucji szczebla wojewódzkiego (Wojewódzki Zarząd Dróg Mazowieckich, Urząd Marszałkowski) oraz *badanie ankietowe z radnymi sejmiku mazowieckiego*, co pozwoliło uzyskać regionalny punkt widzenia. Ze względu na ograniczoną długość artykułu nie analizujemy dokładnie informacji uzyskanych z każdego z tych źródeł, a przedstawiony obraz stanowi efekt syntezy zgromadzonego i przeanalizowanego materiału.

Operacjonalizując pytanie badawcze, dotyczące wpływu konfliktów na rozwój lokalny, postanowiliśmy zestawzić zidentyfikowane w pierwszym etapie badania konflikty zarówno z opiniami lokalnych elit, jak i ze statystycznymi miarami rozwoju. W toku projektu opracowano wskaźnik syntetyczny rozwoju społeczno-gospodarczego, który obejmuje dwa

mierniki: miernik rozwoju społecznego (wskaźnik syntetyczny)² oraz miernik zamożności³. Wskaźnik syntetyczny rozwoju społeczno-gospodarczego poddano analizie, uwzględniając dwa ujęcia: statyczne i dynamiczne. Wskaźniki syntetyczne liczone były dla grupy wszystkich gmin województwa mazowieckiego, bez podziału na kategorie gmin.

Trzeba też nadmienić, że wstępne wyniki badań poddano dyskusji w ramach korespondencyjnego panelu ekspertów⁴. Za ich uwagi, które często potwierdzały nasze wnioski, a niejednokrotnie też wskazywały nowe ścieżki interpretacyjne, jesteśmy bardzo wdzięczni.

Identyfikacja konfliktów na Mazowszu

Odnosząc się do wyróżnianych w literaturze atrybutów konfliktów, w omówieniu zewidencjonowanych sporów uwzględniliśmy cztery wymiary: przedmiotowy, przestrzenny, podmiotowy oraz jakościowy (czas i natężenie konfliktu).

Wymiar przedmiotowy

Badania wykazały, że tematem wywołującym najczęstsze konflikty w gminach mazowieckich jest infrastruktura: zarówno twarda (w szczególności drogowa – 77% wskazań wśród wójtów/burmistrzów i 64% wśród radnych), jak i społeczna, oraz projekty miękkie (odpowiednio 32% i 61% wskazań). Kolejne dziedziny (gospodarka finansami publicznymi, nieruchomościami komunalnymi czy budownictwo mieszkalne) wskazywane były znacznie rzadziej. Co ciekawe, radni wykazują zwykle bardziej wyostrzoną percepcję konfliktów niż wójtowie i burmistrzowie, szczególnie jeśli chodzi o właśnie wokół infrastruktury społecznej i projektów miękkich oraz obsady stanowisk publicznych, a zatem kwestii, z którymi mogą oni relatywnie najczęściej stykać się w pracy radnego. Respondenci powiatowi wskazywali podobne dziedziny problemowe, z tą różnicą, że znacznie częściej dostrzegają trudności związane ze współpracą międzysamorządową (dla respondentów ze szczebla lokalnego ten problem właściwie nie istniał). Silniejsza jest też percepcja sporów związanych z obiektami handlowymi, usługowymi i produkcyjnymi.

Interesujące (mimo bardzo niewielkiej niestety liczby) są odpowiedzi radnych sejmiku wojewódzkiego, wśród których najczęściej (100% odpowiedzi!) wskazywanym przedmiotem konfliktów o wydźwięku regionalnym była infrastruktura transportowa. Radni mazowieccy, znacznie częściej niż pozostałe grupy, dostrzegają też konflikty związane z granicami

² W jego konstrukcji wykorzystano metodę porządkowania liniowego obiektów w oparciu o 12 zmiennych diagnostycznych, m.in. uwzględniających wskaźnik preskolaryzacji, wyniki egzaminów na koniec szkół podstawowych; frekwencję wyborczą z wyborów lokalnych, parlamentarnych i prezydenckich; wskaźnik obciążenia demograficznego; wskaźnik starzenia się społeczeństwa; wskaźnik dostępności do obiektów kultury; liczba lekarzy pracujących na terenie gminy; liczba osób ćwiczących w klubach sportowych na terenie gminy; liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, mających siedzibę na terenie gminy; przestępczość.

³ Wartość dochodów własnych budżetu miast i gmin (razem z udziałami w podatkach centralnych) w przeliczeniu na mieszkańca (2010).

⁴ Jako eksperci wypowiedzieli się: prof. Piotr Eberhardt, prof. Andrzej Kowalczyk, dr hab. Marek Kozak, prof. Paweł Świaniewicz, prof. Jacek Szlachta oraz dr hab. Tomasz Zarycki.

administracyjnymi, a spory dotyczące obsady stanowisk publicznych – w równie wysokim stopniu, co radni gminni (niemal 40% wskazań w obu grupach, czyli o połowę więcej niż wśród innych respondentów).

Uzupełnieniem tej części badania było przyjrzenie się konkretnym konfliktom, opisywanym przez wójtów i burmistrzów. Każdy ze 148 zewidencjonowanych konfliktów porządkowaliśmy do jednej z 7, utworzonych *a posteriori*, kategorii⁵ (Tabela 1). Posługując się tą metodą, potwierdziliśmy, ale też uszczegółowiliśmy, obserwacje opisane powyżej. Najczęściej konflikty toczą się wokół infrastruktury technicznej (w szczególności drogowej) i społecznej (przede wszystkim wymieniano likwidację szkół i przedszkoli oraz niski poziom opieki zdrowotnej) – obie grupy łącznie stanowią 55% wszystkich konfliktów. Ważne okazują się również problemy dotyczące uciążliwości różnych zakładów dla mieszkańców (wskazując zachowania typu NIMBY) oraz konflikty czysto polityczne (spory w radzie gminy, konflikty o władzę, a nawet problemy związane z przebiegiem lokalnych granic administracyjnych).

Tabela 1. Typy przedmiotowe konfliktów

Typ przedmiotowy konfliktu	Procent konfliktów (N=148)
przestrzenny	8,1%
dotyczący infrastruktury technicznej	32,4%
dotyczący infrastruktury społecznej i projektów miękkich	23%
polityczny	11,5%
gospodarczy	6,1%
społeczny	2,7%
dotyczący środowiska przyrodniczego, uciążliwości	16,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego przedstawicieli gmin

Z kolei respondenci szczebla wojewódzkiego, jako konflikty ważne w skali całego Mazowsza, wymieniali: przekształcenie szpitali w spółki prawa handlowego, budowę dróg

⁵ Do konfliktów przestrzennych zaliczyliśmy: spory dotyczące m.in. planów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia gruntów czy lokalizacji inwestycji; konflikty dotyczące infrastruktury technicznej, tj. głównie problemy z drogami, obwodnicami, etc.; konflikty dotyczące infrastruktury społecznej – przede wszystkim zmiany sieci szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz przedszkoli, ale także spory o budowę obiektów rekreacyjno-sportowych (np. basenów); konflikty polityczne to różnego rodzaju spory o władzę w urzędzie miasta oraz problemy związane z lokalnymi granicami administracyjnymi; konflikty gospodarcze dotyczą kwestionowanych działań przedsiębiorców (np. lokalizacji masztów telefonii komórkowej); pod konfliktami społecznymi kryją się spory między mieszkańcami, mające charakter waśni sąsiedzkich czy międzygrupowych, a środowiskowe – dotyczą głównie problemów z lokalizacją zakładów uciążliwych dla mieszkańców (składowiska śmieci, oczyszczalnie wód, biogazownie, zakłady o wysokiej emisji hałasu) lub polityki wobec terenów zielonych.

wylotowych z Warszawy, „janosikowe”, przebieg dróg wojewódzkich oraz za małe, w stosunku do potrzeb, środki pomocowe w RPO 2007-2013. Dodatkowo ważnymi problemami, choć dotyczącymi bezpośrednio tylko obszaru wokół stolicy, według radnych sejmiku mazowieckiego są: określenie stref oddziaływania portu lotniczego oraz budowa obwodnicy. Mamy zatem do czynienia głównie z konfliktami na tle infrastruktury transportowej i zagospodarowania przestrzeni oraz związanymi z usługami zdrowotnymi i finansami samorządowymi.

O konflikty lokalne pytaliśmy także mieszkańców wybranych gmin, jednak okazali się oni grupą mało zainteresowaną tą tematyką. Po części można to tłumaczyć umiarkowanym zainteresowaniem sprawami lokalnymi, ale też niechęcią do zwierzeń (przed nieznanymi wszak ankieterami) ze spraw, traktowanych widać jako wewnętrzne problemy danej wspólnoty. W pozyskiwaniu informacji o konfliktach dużą rolę odgrywają lokalne media. Wiele konfliktów wymienionych przez mieszkańców dotyczy problemów społecznych: chuligaństwa, kłótni osiedlowych i bójek, a także kwestii związanych z postrzeganiem sporów o władzę w urzędzie gminy. Kolejną grupę stanowiły konflikty związane z sytuacjami bezpośrednio dotyczącymi mieszkańców (remonty dróg, problemy z infrastrukturą drogową, budowa chodnika czy deptaka, likwidacja szkoły lub zieleńca). Niestety, wskazuje to na słabość demokracji lokalnej: konflikt, który w teorii stanowi sposób osiągnięcia porozumienia i wypracowywania lepszych, dojrzalszych rozwiązań, nie jest przez mieszkańców traktowany jako narzędzie dialogu z władzami lokalnymi.

Analizy przestrzenne wskazują, że konflikty dotyczące infrastruktury społecznej i projektów miękkich pojawiają się znacznie częściej w gminach peryferyjnych⁶, co można wytłumaczyć faktem, że likwidacja (albo niedoinwestowanie) obiektów wymienianych w tej grupie (szkół podstawowych, przedszkoli, basenów) może budzić tam większe niezadowolenie (bo do dużego ośrodka miejskiego, oferującego podobne usługi, jest dalej niż w przypadku gmin aglomeracyjnych). Natomiast konflikty polityczne mają w gminach aglomeracyjnych znacznie większy udział niż w peryferyjnych, co wiązać można z silniejszymi powiązaniem międzysamorządowymi na tych terenach i z bliskością „większej” polityki, związanej z miastem centralnym. Z kolei, w gminach aglomeracyjnych brak konfliktów społecznych, pod którymi kryły się zwykle zatargi między grupami mieszkańców, co wskazywać może na nieco inny typ relacji społecznych, panujący na zurbanizowanym i powiązanim funkcjonalnie terenie.

Wymiar przestrzenny

Analizując zasięg przestrzenny zewidencjonowanych konfliktów, wyróżniliśmy konflikty: lokalne (wewnątrzgminne lub obejmujące aktorów z kilku samorządów lokalnych), ponadlokalne (w które zaangażowane są także podmioty wyższego szczebla) oraz złożone (czyli takie, w które zaangażowane są podmioty kilku szczebli ponadlokalnych lub kilku gmin i jednego szczebla ponadlokalnego).

⁶ Czyli położonych poza obszarami aglomeracyjnymi.

Na badanym obszarze zdecydowanie przeważają konflikty lokalne (wewnątrz- i międzygminne), które stanowią ponad 80% wszystkich zewidencjonowanych konfliktów (Tabela 2).

Tabela 2. Zasięg przestrzenny zewidencjonowanych konfliktów

	Konflikt wewnątrzgminny	Konflikt lokalny, zaangażowani aktorzy z kilku gmin	Konflikt ponadlokalny	Konflikt złożony
Procent konfliktów (N=148)	70,3	11,5	10,1	8,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przedstawicieli gmin

Porównując rozkład typów konfliktów, występujących w gminach aglomeracyjnych i peryferyjnych, zauważyliśmy większy udział konfliktów międzygminnych i złożonych w gminach aglomeracyjnych. Jednocześnie odsetek konfliktów wewnątrzgminnych jest tam niższy, co znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych, z przedstawicielami instytucji szczebla wojewódzkiego, wywiadach.

Rozmówcy podkreślali, że w konflikty toczące się na obszarach silnie zurbanizowanych często zaangażowane są instytucje regionalne. Zauważali dużą koncentrację konfliktów społecznych w gminach sąsiadujących z Warszawą (Pruszków, Wołomin, Zielonka, Kobyłka, Milanówek i Grodzisk Mazowiecki), szczególnie dotyczących realizowanych tam obecnie inwestycji infrastrukturalnych oraz konflikty pomiędzy mieszkańcami (zwłaszcza między mieszkańcami „nowych” i „starych” osiedli). Z kolei radni sejmiku wojewódzkiego wskazali przede wszystkim Radom i gminy z nim sąsiadujące, jako tereny, na których dochodzi do największej liczby konfliktów społecznych. .

Wymiar podmiotowy

Analizując wymiar podmiotowy, uwzględniliśmy liczbę stron biorących udział w konflikcie oraz ich charakterystykę, co pozwoliło określić też zasięg konfliktów. Jedynie część zaangażowanych w konflikt podmiotów pochodzi z tej samej jednostki terytorialnej; ważnymi podmiotami konfliktów są też różne instytucje zewnętrzne, które często realizują cele oraz interesy ponadlokalne.

W większość konfliktów, zidentyfikowanych przez wójtów i burmistrzów, zaangażowane były dwie (46%) lub trzy (29%) strony. Konflikty, w których brały udział więcej niż cztery strony występowały rzadziej (13%), a takie z udziałem więcej niż pięciu stron pojawiały się całkiem sporadycznie (6%). W spory najczęściej angażowali się mieszkańcy gmin, na terenie których dochodziło do konfliktu (92%), władze gmin (63%) oraz radni gmin (55%). W konflikty często angażują się także lokalne organizacje społeczne (21%), rzadziej lokalni przedsiębiorcy (16%), mieszkańcy gmin sąsiednich (11%), władze regionalne (8%) i centralne (8%),

Tabela 3. Typy podmiotowe konfliktów

Typy podmiotowe konfliktów	Konflikty	
	Liczba	%
konflikt pomiędzy społecznością lokalną a samorządem lokalnym	44	31,2
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym, społecznością lokalną a podmiotem zewnętrznym	35	24,8
konflikt w obrębie społeczności lokalnej	29	20,6
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym, społecznością lokalną a lokalnymi organizacjami	11	7,8
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym, społecznością lokalną a lokalnymi przedsiębiorcami	8	5,7
konflikt w obrębie samorządu lokalnego	3	2,1
konflikt pomiędzy społecznością lokalną a społecznością innej gminy	2	1,4
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym a społecznością innej gminy	1	0,7
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym a innym samorządem	1	0,7
konflikt pomiędzy społecznością innej gminy	1	0,7
konflikt pomiędzy lokalnymi organizacjami	1	0,7
konflikt pomiędzy lokalnymi przedsiębiorcami	1	0,7
konflikt pomiędzy społecznością lokalną a organizacjami społecznymi	1	0,7
konflikt pomiędzy samorządem lokalnym a lokalnymi przedsiębiorcami	1	0,7
konflikt pomiędzy lokalnymi organizacjami społecznymi a władzami regionalnymi	1	0,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do gmin (N=117)

jak również instytucje regionalne (7%) oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą poza gminą, w której toczy się konflikt (7%). Stronami, które sporadycznie biorą udział w konfliktach, są instytucje centralne, władze innych gmin oraz organizacje społeczne spoza gminy.

Interesujące, że radni częściej wskazywali na występowanie konfliktów politycznych w mazowieckich gminach, w które zaangażowani byli właśnie radni oraz burmistrz lub wójt. Większy własny udział w konfliktach postrzegali także ankietowani przedstawiciele władz powiatów. Przedstawiciele władz gmin i radni bardzo rzadko wskazywali na zaangażowanie tej strony w spór.

Badania wykazały, że w województwie mazowieckim najczęściej dochodzi do konfliktów pomiędzy społecznością lokalną a samorządem lokalnym (31%); w znaczną część tych kon-

fliktów zaangażowane są władze lokalne, radni gminni oraz mieszkańcy, często dochodzi do konfliktów na linii władze lokalne-mieszkańcy, znacznie rzadziej powstają spory między radnymi a mieszkańcami (Tabela 3). Konflikty te na ogół są krótkotrwałe i dotyczą głównie infrastruktury społecznej i projektów miękkich oraz technicznej. Drugi pod względem liczebności typ stanowią konflikty pomiędzy samorządem lokalnym, społecznością lokalną a podmiotem zewnętrznym (25%). Do tej grupy zaliczono konflikty, w których stronami są mieszkańcy, władze lokalne lub/i radni gminni oraz bardzo różne podmioty zewnętrzne (instytucje centralne, instytucje regionalne, mieszkańcy innych gmin, przedsiębiorcy i organizacje społeczne spoza gminy, władze regionalne i centralne). W konflikty zaliczone do tego typu zaangażowanych jest wiele stron: od trzech do aż dziewięciu. W typie tym najliczniejszą grupę stanowią konflikty pomiędzy samorządem lokalnym, społecznością lokalną a instytucją centralną. Bardzo zróżnicowany jest przedmiot konfliktów zachodzących z udziałem podmiotu zewnętrznego, właśnie ze względu na duże zróżnicowanie tej strony sporu. Najczęściej konflikt toczy się wokół infrastruktury technicznej i kwestii środowiskowych.

Trzeci typ stanowią konflikty w obrębie społeczności lokalnej (21%), zaangażowani są w nie wyłącznie mieszkańcy jednej gminy. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem badania były wyłącznie konflikty zbiorowe oraz konflikty między grupami. Zdiagnozowane, między mieszkańcami gminy, konflikty angażują nie pojedyncze osoby, a grupy mieszkańców i nie dotyczą prywatnych spraw mieszkańca czy gospodarstwa domowego. Mieszkańcy spierają się między sobą, podobnie jak z władzami lokalnymi i radnymi gminnymi, przede wszystkim o kwestie dotyczące infrastruktury społecznej i projektów miękkich oraz infrastruktury technicznej.

Pozostałe typy konfliktów stanowią łącznie 23,4% ogółu zdiagnozowanych konfliktów, zaangażowane są w nie dwie lub trzy strony. Co ciekawe, zaobserwowano niewielki udział konfliktów rozgrywających się wyłącznie w obrębie samorządu lokalnego; w konflikty polityczne często włączają się inne podmioty, zwłaszcza mieszkańcy gminy.

Wymiar jakościowy

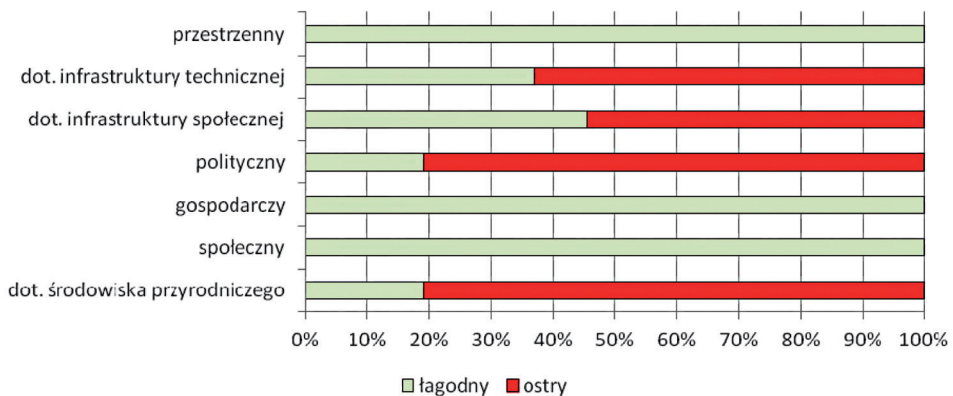
Zdecydowana większość zdiagnozowanych konfliktów została zakończona (65%), analizom poddano także spory trwające nadal (35%). Zewidencjonowane konflikty zostały *a posteriori* podzielone ze względu na czas trwania – na konflikty krótkotrwałe oraz długookresowe. Do konfliktów krótkotrwałych zaliczono te, które trwały nie więcej niż dwa lata. Stanowiły one zdecydowaną większość badanych sporów (71%). Konflikty najczęściej trwały rok (30%), bądź nawet krócej (22%). Zdiagnozowano jednak występowanie wielu konfliktów długookresowych (29%). Najdłuższy zakończony konflikt trwał 12 lat, a warto wyraźnie podkreślić, że w regionie nadal toczy się kilka sporów trwających już ponad 10 lat. Konflikt trwający 12 lat dotyczył likwidacji szkół w gminie wiejskiej i angażował cztery grupy: władze lokalne, radnych gminnych, mieszkańców oraz organizacje społeczne działające na terenie gminy. Inne, zakończone już, ale trwające ponad 10 lat konflikty, związane były z funkcjonowaniem

oczyszczalni ścieków, sprzedażą działek należących do gminy oraz wyborem lokalizacji pod inwestycje gminne. Konflikty te toczyły się w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, pomiędzy samorządem lokalnym a mieszkańcami. Przedmiotem konfliktów trwających od ponad 10 lat są kwestie związane z ochroną środowiska i likwidacją zakładów uciążliwych dla mieszkańców oraz budową lub rozbudową dróg gminnych. Zdecydowana większość konfliktów długookresowych toczyła się między władzami lokalnymi a mieszkańcami gminy.

W województwie mazowieckim najczęściej dochodzi do konfliktów o małym natężeniu (54%), duży udział stanowią także spory o natężeniu średnim (35%). Rzadziej zaobserwowano konflikty o natężeniu dużym (11%)⁷. Przeważają ponadto konflikty o przebiegu ostrym (79%), co oznacza, że w znacznej większości przypadków konflikty te miały łagodny przebieg na początku i przy końcu ich trwania, najbardziej gwałtowny przebieg odnotowywano w środkowej fazie trwania konfliktu. Z badań wynika, że w gminach miejskich zdecydowanie częściej dochodzi do konfliktów o ostrym przebiegu, aniżeli w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich; w gminach miejsko-wiejskich najczęściej obserwowano konflikty o przebiegu łagodnym.

Zauważono ponadto związek między przebiegiem konfliktu a jego przedmiotem: wszystkie zidentyfikowane konflikty przestrzenne, gospodarcze i społeczne w regionie miały przebieg ostry, natomiast największy udział konfliktów o przebiegu łagodnym jest wśród konfliktów dotyczących infrastruktury technicznej oraz społecznej i projektów miękkich (Wykres 1).

Wykres 1. Przebieg konfliktu w zależności od typu przedmiotowego konfliktu



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do gmin (N=117)

⁷ Respondenci zostali poproszeni o narysowanie linii przebiegu konfliktów oraz określenie natężenia w poszczególnych fazach ich trwania. Na tej podstawie określono natężenie konfliktów oraz ich przebieg. Ocena natężenia konfliktu została wyliczona na podstawie ocen jego natężenia w poszczególnych fazach, natomiast oceniając przebieg konfliktu sugerowano się kształtem wykresu i zmiennością przyznanych ocen w poszczególnych fazach.

Łącząc zmienne przebiegu konfliktu oraz czasu jego trwania, opracowaliśmy wskaźnik intensywności. Większość zdiagnozowanych konfliktów cechuje się średnią intensywnością (57%), konfliktów o dużej intensywności było mniej (29%), najmniej liczna była grupa konfliktów o małej intensywności (14%). Zestawienie stopnia intensywności konfliktu z typem administracyjnym gminy wykazało istnienie konfliktów o małej intensywności tylko w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich; w gminach miejskich częściej toczą się konflikty o średniej i dużej intensywności.

Ważnym etapem badań było określenie przebiegu procesu rozwiązywania konfliktów. Jak już zauważono, większość analizowanych konfliktów została rozwiązana; znaczna część konfliktów została zakończona kompromisem (31%) oraz poprzez zwycięstwo jednej ze stron konfliktu (24%), bardzo rzadko rozwiązanie przyszło spoza grup zaangażowanych w konflikt (4%). W rozwiązaniu konfliktów najczęściej brały udział strony skonfliktowane (54%). Stosunkowo rzadko konflikty osiągały swój finał na sali sądowej (4%), jak również, rzadko korzystano z pomocy mediatora (3%). Do rozwiązania konfliktów przyczyniała się czasem aktywność innych podmiotów, niezaangażowanych w spory (16%), najczęściej były to władze lokalne, mieszkańcy gminy, radni gminni oraz władze regionalne i centralne (województwa, premier, Ministerstwo Edukacji Narodowej). Znaczna część konfliktów występujących na Mazowszu nadal trwa (35%), część konfliktów wygasła sama (8%). Większym udziałem stron pozostających w konflikcie wyróżniają się zwłaszcza gminy miejskie. Udział konfliktów, które same wygasły, jest podobny we wszystkich typach administracyjnych gmin.

Typologia syntetyczna

Mając w pamięci typologie wykorzystywane w literaturze przedmiotu, w naszej typologii syntetycznej⁸ (Tabela 4) zdecydowaliśmy się uwzględnić atrybuty konfliktów, które świadczą o jego skali i natężeniu: zasięg przestrzenny oraz intensywność (czas trwania i na-

Tabela 4. Konstrukcja typologii konfliktów (w nawiasach podano liczbę konfliktów i udział procentowy w całej próbie)

Intensywność	Zasięg		
	Lokalny (jedna lub kilka gmin)	Ponadlokalny (zaangażowani aktorzy wyższego szczebla)	Złożony (zaangażowani aktorzy kilku szczebli)
niska	I (14 / 13,3%)	IV (0)	VII (1 / 0,95%)
średnia	II (50 / 47,65%)	V (7 / 6,7%)	VIII (3 / 2,9%)
wysoka	III (21 / 20%)	VI (6 / 5,7%)	IX (3 / 2,9%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do przedstawicieli gmin

⁸ Por. wielowymiarowe typologie konfliktów Deutscha 1973.

tężenie). W ten sposób wyróżniliśmy 10 typów idealnych, o zróżnicowanej wadze konfliktu. Okazuje się, że na Mazowszu najliczniej występują konflikty lokalne o umiarkowanej intensywności (typy II i III stanowią łącznie blisko 70% próby). Zwraca uwagę fakt, że konfliktów o szerszym zasięgu przestrzennym i niskiej intensywności prawie nie wymieniano, a zatem nasza baza zawiera (zgodnie z zamierzeniem) głównie konflikty uznawane za relatywnie poważne.

Gdy przechodzimy z podstawowej jednostki analizy, jaką do tej pory był dla nas konflikt, ku jednostkom administracyjnym (Tabela 5), okazuje się, że większość gmin cechuje pewna konsekwencja – zwykle w gminie pojawia się tylko jeden typ konfliktu (gmin o mieszanym profilu konfliktowym jest 18%). W niemal połowie gmin dominują konflikty lokalne o średniej intensywności (typ II). Jednocześnie w bazie empirycznej nie pojawiają się w ogóle gminy o czterech typach konfliktów (IV, VII, VIII i IX), czyli w większości konfliktów złożonych.

Tabela 5. Rozkład konfliktów w gminach

Typ konfliktów	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Liczba gmin (procent gmin)	6 (9,8%)	29 (47,5%)	11 (18%)	0	2 (3,3%)	2 (3,3%)	0	0	0	11 (18%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do przedstawicieli gmin (N=61*)

* Po wyeliminowaniu braków danych

Przeprowadzone badania nie wykazały istotnego związku między typem konfliktów dominujących w gminach a cechami gmin (m.in. rodzajem gminy, typem funkcjonalnym gminy, położeniem gminy). Zaobserwowaliśmy natomiast, że w gminach peryferyjnych, zdecydowanie częściej niż w pozostałych, występują konflikty lokalne o niskim natężeniu (typ I i II) oraz mieszane, podczas gdy w aglomeracyjnych – znacznie częściej mają miejsce intensywne konflikty lokalne (typ III).

Wpływ konfliktów na rozwój lokalny

We współczesnym zarządzaniu publicznym konflikty stanowią permanentny element dyskursu, który może wywierać na zarządzanie lokalne zarówno wpływ konstruktywny, jak i destruktywny. W badaniu podjęliśmy próbę oceny wpływu konfliktów na rozwój lokalny, choć trzeba zdawać sobie sprawę, że badania konfliktów, ze względu na silną kontekstualność, niechętnie poddają się studiom nomotetycznym. Rozstrzygnięcie o przyczynach sporów, w szczególności o kierunku zależności przyczynowo-skutkowej, zwykle wymaga pogłębionych badań idiograficznych. Podejmując wyzwanie, dokonaliśmy analizy opinii reprezentantów samorządów mazowieckich na temat znaczenia konfliktów dla rozwoju

Tabela 6. Rozkład typów konfliktów przeważających w gminach o najwyższych wartościach wskaźników rozwoju

Przeważający w gminie typ konfliktu	Procentowy udział danego typu w całej próbie	Procentowy udział konfliktów danego typu w grupie gmin o najwyższych wartościach			
		wskaźnika rozwoju statycznego		wskaźnika rozwoju dynamicznego	
		społecznego	społeczno-gospodarczego	społecznego	społeczno-gospodarczego
II	47,5%	40%	40%	66,7%	50%
III	18%	33,3%	33,3%	16,7%	21,4%
V	3,3%	6,7%	6,7%	8,3%	7,2%
VI	3,3%	6,7%	6,7%	0%	0%
X	18%	13,3%	13,3%	8,3%	21,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów opracowanych na potrzeby projektu

lokalnego oraz próby wskazania związków między zaistnieniem konfliktu o określonych parametrach a obiektywnymi wskaźnikami rozwoju.

Zdaniem większości badanych przedstawicieli władz samorządowych wpływ konfliktu społecznego na rozwój jednostki zależy przede wszystkim od charakteru sporu; można wskazać zarówno konflikty stymulujące i destymulujące rozwój lokalny. Zwraca jednak uwagę, wśród wszystkich badanych grup (wójtowie i burmistrzowie, radni gminni, przedstawiciele starostw oraz radni sejmiku wojewódzkiego), przewaga opinii o negatywnym oddziaływaniu. Ponadto, więcej negatywnych odpowiedzi odnosiło się do rozwoju społecznego niż gospodarczego. Większość ankietowanych radnych gminnych oraz znaczna część wójtów/burmistrzów uważa unikanie konfliktów za działanie wysoce pozytywne dla gminy. Część respondentów dostrzega jednak pozytywne rezultaty konfrontacji; są to zdecydowanie częściej władze gmin miejskich niż wiejskich i miejsko-wiejskich.

Zestawienie informacji o konfliktach, uzyskane drogą ankietową, ze wskaźnikami tempa zmian rozwoju społecznego oraz społeczno-ekonomicznego w latach 2002-2010 pozwala stwierdzić, że gminy, w których występują konflikty o zasięgu lokalnym, cechują się niższymi wskaźnikami rozwoju społecznego oraz społeczno-gospodarczego niż gminy, w których toczą się konflikty ponadlokalne i złożone. Wyższe wskaźniki rozwoju społecznego i społeczno-ekonomicznego osiągają także gminy, w których toczą się przede wszystkim konflikty o wysokiej intensywności, co stoi w sprzeczności z percepcją władz lokalnych. Różnice te jednak nie są istotne statystycznie, toteż powinny raczej prowokować do dalszych dociekań, niż stanowić podstawę zdecydowanych twierdzeń.

Tabela 7. Procentowy udział różnych typów przedmiotowych konfliktów w gminach o najlepszych wartościach wskaźników rozwoju

Rodzaj konfliktu	Procentowy udział konfliktów danego typu w całej próbie	Procentowy udział konfliktów danego typu w grupie gmin o najwyższych wartościach			
		wskaźnika rozwoju statycznego		wskaźnika rozwoju dynamicznego	
		społecznego	społeczno-gospodarczego	społecznego	społeczno-gospodarczego
przestrzenny	8,1%	5,6%	11,1%	8,1%	10,8%
dotyczący infrastruktury technicznej	32,4%	36,1%	38,9%	24,3%	35,1%
dotyczący infrastruktury społecznej i projektów miękkich	23%	16,7%	13,9%	24,3%	13,5%
polityczny	11,5%	16,7%	11,1%	18,9%	18,9%
gospodarczy	6,1%	8,3%	8,3%	5,4%	5,4%
społeczny	2,7%	0,0%	0,0%	2,7%	0,0%
dotyczący środowiska przyrodniczego, uciążliwości	16,2%	16,7%	16,7%	16,2%	16,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do gmin (N=117)

Przyjrzyjmy się jeszcze gminom o najlepszych dynamicznych wskaźnikach rozwoju (Tabela 6). Znacznie częściej, niż w całej próbie, pojawiają się tu gminy o przewadze konfliktów typu II (lokalne, umiarkowanie silne) – wśród gmin o najwyższym tempie rozwoju społecznego stanowią aż 67%. Z kolei najlepsze wskaźniki statyczne wyjątkowo często osiągają gminy związane z typem III (silnych konfliktów lokalnych). Warto dodać, że ani konflikty społeczne, ani dotyczące infrastruktury społecznej i projektów miękkich nie są w tej grupie szczególnie liczne.

Na zakończenie przeanalizowaliśmy rozkład typów przedmiotowych konfliktów wśród gmin najprężniej się rozwijających (czyli element nieuwzględniony w typologii syntetycznej; Tabela 7). Okazuje się, że wśród gmin o najlepszych wskaźnikach rozwoju, konflikty społeczne i dotyczące infrastruktury społecznej i projektów miękkich występują rzadziej niż w całej próbie. Wyjątkiem w obu przypadkach jest grupa gmin o najlepszym dynamicznym wskaź-

niku rozwoju społecznego, co stanowi przesłankę popierającą tezę o pozytywnym wpływie określonych konfliktów na specyficzne wymiary rozwoju. Okazuje się też, że występowanie konfliktów o wykorzystanie przestrzeni czy dotyczących infrastruktury technicznej, również nie przesądza o hamowaniu rozwoju. Także konflikty na tle politycznym pojawiają się wśród najlepiej rozwijających się gmin częściej niż w całej próbie. W świetle przeprowadzonych wywiadów (tak w ramach studiów przypadku, jak i na szczeblu regionalnym) są to obserwacje szalenie istotne. Rozmówcy, bowiem, wskazywali konflikty dotyczące infrastruktury drogowej oraz kwestii planistycznych jako szczególnie poważne. *Primo*, zwracano uwagę na problemy związane z niejasnym podziałem kompetencji (np. między miasto i powiat), które utrudniają zarządzanie spornymi obiektami. *Secundo*, wskazywano, że spory dotyczące własności i przeznaczenia gruntów toczą się bardzo długo, hamując możliwości rozwoju, a ich rozstrzygnięcie często pozostaje poza mocą samorządu. *Tertio*, podkreślano syndrom NIMBY, wiążący się z inwestycjami drogowymi (ale nie tylko) – są one wszystkim potrzebne, panuje ogólna zgoda co do ich realizacji, ale nikt nie chce, aby przechodziły koło jego domu. „Twarde dane” pokazują natomiast, że problemy te wcale nie muszą przekładać się na słaby rozwój lokalny.

Z badań terenowych można wynieść wrażenie, że bardzo „niedocenianym” problemem, o silnym ładunku konfliktogennym, jest brak aktywności społecznej. Zarówno samo zjawisko, jak i jego negatywny wydźwięk, wydają się szeroko rozpoznane przez lokalne elity samorządowe, jednak niską aktywność rzadko wskazuje się jako główny hamulec rozwoju. Prawdopodobnie dzieje się tak dlatego, że jego oddziaływanie na rozwój jest bardzo długofalowe, pośrednie i subtelne. Drugim takim zagadnieniem jest zróżnicowanie społeczne, w szczególności różne typy wykluczenia, które mogą prowadzić do eskalacji konfliktów, a których respondenci nie wymieniali jako przyczyn sporów czy hamulców rozwoju.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania ankietowe, wraz z badaniami pogłębionymi w wybranych gminach, pozwoliły dokładniej przyrzeć się specyfice różnych typów konfliktów oraz sformułować tezy dotyczące ich wpływu na rozwój lokalny.

Okazało się, że konflikty społeczne na Mazowszu toczą się głównie o twardą infrastrukturę, podczas gdy miękkie projekty nie budzą takich emocji. Można więc się zastanawiać, czy zakończenie wielu dużych inwestycji w województwie zaowocuje zmniejszeniem liczby konfliktów, czy raczej zmianie priorytetów społeczności lokalnych będzie też towarzyszyła zmiana pól konfliktogennych.

Zaobserwowaliśmy, że rodzaj wskazywanego konfliktu zależy od grupy, do której należą respondenci: radni częściej wskazują konflikty polityczne w urzędzie, mieszkańcy spory w społeczeństwie oraz problemy dotyczące ważnej dla nich infrastruktury. Fakt, że mieszkańcy często wskazują spory o władzę toczące się w urzędzie gminy, może świadczyć o niepokojącej tendencji do negatywnego postrzegania polityki, nawet na szczeblu lokalnym.

Większość konfliktów ma zasięg lokalny, tylko co dziesiąty obejmuje aktorów wyższych szczebli. Wydawać by się zatem mogło, że powiązania między poziomami organizacyjnymi na Mazowszu mają dość neutralny charakter. Jednak pogłębione badania terenowe często wskazują na strukturalny wymiar konfliktów – związany albo z niejasnym rozgraniczeniem kompetencji poszczególnych szczebli, albo z brakiem możliwości rozwiązania konfliktu w obrębie dotyczącego go poziomu (konieczność odwoływania się do „wyższych instancji” przedłuża trwanie problemu).

Ważną obserwacją jest mała zmienność zasięgu konfliktu oraz liczby stron zaangażowanych w konflikt w różnych fazach jego trwania. Pozytywnym wynikiem badań jest krótkotrwałość większości zdiagnozowanych konfliktów, a także dominacja konfliktów o małym i średnim natężeniu. Jednocześnie jednak badanie wykazało znaczną przewagę konfliktów o przebiegu ostrym, do których zdecydowanie najczęściej dochodzi w gminach miejskich. Szczególnie nagromadzenie konfliktów intensywnych zanotowaliśmy w gminach aglomeracyjnych, poddawanych silnej presji urbanistycznej. Dochodzi tam do licznych konfliktów przestrzennych, jak również konfliktów związanych z budową lub rozbudową infrastruktury społecznej i technicznej. Często obserwowane są także spory pomiędzy „nowymi” i „starymi” mieszkańcami gmin, mającymi odmienne potrzeby i oczekiwania względem polityki władz lokalnych.

Okazało się, że najczęstszym sposobem zakończenia waśni jest zawarcie kompromisu lub zwycięstwo jednej ze stron, bardzo rzadko rozwiązanie przyszło spoza grup zaangażowanych w konflikt. Niestety, wydaje się to świadczyć o częstym pozostawianiu konfliktu samemu sobie i o niskiej świadomości wagi zarządzania konfliktami. Tezę tę potwierdzają często rejestrowane opinie władz lokalnych o negatywnym wpływie konfliktów na rozwój gminy. Wobec braku zarządzania konfliktami, trudno oczekiwać dobrych efektów, a złe doświadczenia umacniają tylko obiegową negatywną percepcję sporów. Zauważyliśmy jednak, że o ile ogólny wpływ konfliktu na rozwój zwykle oceniany był negatywnie, to mając do wyboru stwierdzenie dopuszczające pozytywne efekty konfliktu, respondenci często je wybierali, przyznając, że „może z niego wyniknąć coś dobrego”.

Nie dostrzeżono natomiast wyraźnego związku między oceną wpływu konfliktu na rozwój lokalny a wskaźnikami rozwoju. Zaobserwowano jednak pewien związek pomiędzy oceną wpływu konfliktu na rozwój a typami konfliktów, toczących się w gminach. Wśród gmin, których władze pozytywnie oceniły wpływ konfliktów na rozwój, dominowały jednostki z przewagą konfliktów o średniej intensywności, natomiast w grupie gmin, których wójtowie lub burmistrzowie ocenili ten wpływ negatywnie, jednostki o przewadze konfliktów o wysokiej intensywności. Nie zauważono statystycznie istotnego związku między przeważającym typem konfliktu w gminie a jej rozwojem, mierzonym za pomocą przyjętych w badaniu wskaźników, choć trzeba podkreślić, że wśród gmin o najlepszych wskaźnikach rozwoju znalazły się i takie, w których miały miejsce konflikty zarówno umiarkowane, jak i bardzo intensywne. Stąd, naszym głównym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest stwierdzenie, że **konflikt nie musi stanowić destymulanty rozwoju**. Mimo małej wiedzy z dziedziny zarządzania konfliktami wśród elit lokalnych i obiegowego pejoratywnego wy-

dźwięku słowa konflikt, respondenci potrafili przyznać, że może on prowadzić do dobrych rezultatów, co potwierdzają dane statystyczne. **Wydaje się, że odmitologizowanie sporów i propagowanie profesjonalnych sposobów ich rozwiązywania może znacznie przyczynić się do osiągnięcia sytuacji opisywanej w literaturze teoretycznej, gdzie mądrze zarządzany konflikt, jako wyraz różnicy interesów, prowadzi do oczyszczenia atmosfery, wypracowania najlepszego dla zwaśnionej społeczności rozwiązania i zapobiega niezdrowej kumulacji wzajemnych pretensji. Tylko w takim społeczeństwie może kwitnąć współpraca, wzmacniająca jego kapitał społeczny i potencjał gospodarczy.**

Literatura

Bański, J., 1997, *Wybrane konflikty w użytkowaniu ziemi na terenie Mazowsza*, (w:) *Przyrodnicze i społeczne walory Mazowsza w dobie restrukturyzacji*. 46 Zjazd Polskiego Towarzystwa Geograficznego, PTG, Rynia-Warszawa, s. 243-246.

Białyszewski, H., 1983, *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa.

Dahrendorf, R., 1972 (1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London.

Biszuła-Prószyński, G., 2003, *Turystyka w rezerwach miasta stołecznego Warszawy – zagrożenia, sposoby eliminacji niekontrolowanego ruchu turystycznego, konflikty społeczne* (w:) *Jaka turystyka w rezerwach przyrody. Materiały z V Konferencji „Ochrona przyrody a turystyka”*, Rzeszów, s. 63-72.

Chmielewski, J. M., 2002., *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 1 (8), s. 115-121.

Deutsch, M., 1973, *The resolution of conflicts*, New Haven and London.

Dołzbłasz, S. 2000. *Konflikty przestrzenne w zagospodarowaniu strefy podmiejskiej Wrocławia* (w:) S., Ciok, D. Ilnicki (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, 5, Wrocław, s. 91-101.

Hamer, H., 2005, *Psychologia społeczna teoria i praktyka*, Warszawa.

Hausner, J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.

Fuhrmann, M., Grochowski, M., Pieniążek, M., Wilk, W., Zegar, T., 2005, *Warszawa – obszar metropolitalny Warszawy – Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy obojętność? „Samorząd Terytorialny” nr 7/8*, s. 17-35.

Lackowska, M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa.

Mucha, J., 1978, *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Warszawa.

Przewoźniak, M., 2008, *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym bałtyckiego obszaru przybrzeżnego w Polsce* (w:) K. Furmańczyk (red.), *Zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi w Polsce – stan obecny i perspektywy. Część 3: Morze – ląd. Wzajemne relacje*, Szczecin, s. 29-43.

Raszka, B., 2010, *Identyfikacja konfliktów przestrzennych w parku krajobrazowym Puszcza Zielonka pod Poznaniem*, Południowo-Wschodni Oddział Polskiego Towarzystwa Inżynierii Ekologicznej z siedzibą w Rzeszowie Polskie Towarzystwo Gleboznawcze, Oddział w Rzeszowie, *Zeszyty Naukowe*, 12.

Robbins, S. P., 1998, *Organizational Behavior. Concepts, Controversies, Applications*, Englewood Cliffs, NJ.

Skalecka-Raszewska, R., Tabernacka, M., 2010, *Przyczyny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa.

Solecki, S., 2000, *Konflikty społeczno-przestrzenne jako element procesów transformacji miejskiej na przykładzie Rzeszowa*, (w:) Malikowski M., Serega Z. (red.), *Konflikty społeczne w Polsce w okresie przemian systemowych*. *Studia, komunikaty, eseje*, Rzeszów, t. 2. s. 93-103.

Stasiak, A. (red.), 1997, *Konflikty wokół przebiegu autostrad w Polsce. Przypadek aglomeracji warszawskiej*, „Biuletyn KPZK PAN”, 179, Warszawa.

Szumski, J., Wódz, J., 1984, *Z problematyki konfliktów społecznych i dezintegracji społecznej na przykładzie badań empirycznych w Polsce Południowej*, Wrocław.

Śleszyński, P. i Solon, J. (red.), *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „Studia KPZK”, CXXX, Warszawa.

Śliwa, P., 2001, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, (w:) P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań, s. 25-44.

Woronecka, G., 2001, *Wspólnoty mieszkaniowe: strony i ich strategie w sytuacjach konfliktu. Studium przypadku*, (w:) P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań, s. 95-112.

Żróbek, S., Zachaś, M., 2003, *Identyfikacja konfliktów przestrzennych na poziomie lokalnym w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum”, 2 (1-2), s. 5-19.

SUMMARY

The article presents the results of a study on social conflicts in Mazowsze region, which was carried out within the project Social, political and economic stimuli and destimuli of development. The aim is twofold: first we identify and analyze occurring conflicts, then we endeavour to detect the relation between them and local development. Against the contemporary attitude towards social conflicts, we have assumed that they are natural phenomena, which may turn out to have both positive and negative effects. The research involved all three tiers, but the main field of reference is a municipal level.

According to our study a "typical" conflict in Mazowsze is over technical or social infrastructure or over issues of environment protection and location of facilities burdensome for habitants. Usually it remains local (does not cross municipal boundaries), only sometimes reaches higher tiers. The groups which come into conflicts most frequently are citizens and local authorities (mayors and councilors). A positive finding was that most of the disagreements do not last long (are shorter than two years) and have low or moderate intensity. Most of the municipalities, which described more than one conflict, pointed out similar problems what indicates a sort of inclination towards certain disagreements in specific localities. We notice a difference between peripheral and metropolitan municipalities: in the first group the conflicts are mainly of low intensity, whereas in the latter one they tend to be more severe, indicating problematic character of these areas of dynamic development and strong suburbanization pressure. 65% of all 148 identified disagreements were finished at the time of the study; resolution comes most often by the means of compromise or victory of one of the sides. Only rarely the conflicts are professionally managed (by mediation or arbitration), what can severely limit their positive effects. Local elites usually see the conflicts as necessary evil, although some respondents admitted that they might also turn out beneficial. Yet, the consciousness of the importance of conflict management is in general very low. Comparing the conflict data base with the statistical indicators of development we did not find any significant relations. However, it turns out that municipalities of the highest development rates are not free from conflicts, even the severe ones. It seems then that a common negative perception of conflicts finds little support in reality. Formulation of strong hypothesis on that point would require further in-depth investigation, nevertheless it is definitely worth to change the attitude towards disagreements. Conflict avoidance is not necessarily the best tactic, on the contrary it can lead to escalation of hidden grudges and prevent wiser solutions from being invented in the course of open discussions. Local elites should rather acknowledge the role of professional conflict management and incorporate it into the every-day governance routines.

dr Sylwia Dudek-Mańkowska, adiunkt w Zakładzie Geografii Miast i Organizacji Przestrzennej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego; zajmuje się marketingiem terytorialnym, różnicowaniem społecznym, rewitalizacją oraz sektorem kreatywnym.

dr Marta Lackowska-Madurowicz, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego; zajmuje się rozwojem lokalnym i regionalnym, polityką miejską, zarządzaniem metropolitalnym, europeizacją samorządów polskich, identyfikacją terytorialną oraz kapitałem społecznym.