

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

241

Przestrzeń a rozwój



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Dybała



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Florian Kuźnik, Janusz Słodczyk, Zygmunt Szymła,
Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Publikacja została sfinansowana przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-272-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów, regionów i obszarów metropolitalnych

Patrycja Brańka: Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych).....	15
Adam Dąbrowski: Kierunki europejskiej polityki regionalnej – wybrane problemy	30
Piotr Hajduga: Dolnośląskie specjalne strefy ekonomiczne jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w świetle ocen przedsiębiorców – wyniki badania empirycznego	41
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Struktury klastrowe w gospodarce przestrzennej – wybrane korzyści i problemy rozwoju w skali lokalnej i regionalnej	56
Petr Hlaváček: The classification of analytical and management qualitative frameworks for municipal and regional development	65
Stanisław Korenik: Nowe zjawiska występujące w rozwoju aktywizujących się regionów.....	76
Anna Mempel-Śnieżyk: Uwarunkowania funkcjonowania powiązań sieciowych w województwie dolnośląskim	85
Katarzyna Miszczak: Partnerstwo publiczno-prywatne w regionach przygranicznych Polski, Czech i Niemiec – szanse i zagrożenia	105
Monika Musiał-Malago: Polaryzacja strukturalna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.....	120
Małgorzata Rogowska: Znaczenie miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej.....	133
Dorota Rynio: Rozwój społeczno-gospodarczy ośrodka wzrostu w okresie kryzysu gospodarki światowej.....	140
Miloslav Šašek: Development of population in the Czech Republic after 1989	150
Piotr Serafin: Stan i zmiany zagospodarowania przestrzeni wsi w strefie podmiejskiej województwa małopolskiego na przykładzie gmin Niepołomice i Wieliczka	162
Kazimiera Wilk: Sytuacja demograficzna w Federacji Rosyjskiej w latach 1990-2009	180

Arkadiusz Przybyłka: Narodowy Fundusz Zdrowia jako główny organizator usług zdrowotnych w Polsce	190
Justyna Anders: Rola władz publicznych w stymulowaniu partycypacji obywateli w procesach <i>governance</i> – doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski	200
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Możliwości rozwoju obszarów metropolitalnych w nowych uwarunkowaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego	212
Andrzej Rączaszek: Procesy rozwojowe największych polskich miast w okresie transformacji.....	224

Część 2. Społeczne, gospodarcze i środowiskowe problemy rozwoju lokalnego

Jacek Chądzyński: Władza lokalna a rynek – pomiędzy współpracą a konkurencją.....	241
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Uwarunkowania środowiska przyrodniczego w przestrzeni uzdrowiska na przykładzie Czerniawy-Zdroju.....	252
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?.....	262
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Zadowolenie z miejsca zamieszkania – ocena mieszkańców i władz lokalnych na przykładzie Głowna	277
Andrzej Łuczyszyn: Lokalna przestrzeń publiczna w gospodarce kreatywnej	290
Magdalena Pięta-Kanurska: Związki kultury i ekonomii oraz ich wpływ na rozwój miasta.....	301
Joost Platje: Local governance's capacity to direct its own path of sustainable development.....	310
Andrzej Raszkowski: Nowe trendy w marketingu miejsc.....	319
Anna Batko: Administracja publiczna jako stymulator zmian w turystyce miasta – na przykładzie Krakowa w latach 1989-2006	328
Piotr Ruczkowski: Ewidencja ludności – nowe zasady meldunkowe	340

Część 3. Innowacyjność i przedsiębiorczość a rozwój

Niki Derlukiewicz: Unia innowacji jako sposób na zwiększenie innowacyjności gospodarki europejskiej.....	355
Dariusz Głuszcuk: Finansowanie działalności innowacyjnej – źródła i bariery w przekroju regionów Polski (NTS-2).....	366

Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polsko-czeska współpraca transgraniczna małych i średnich przedsiębiorstw	377
Anna Korombel: Najczęściej popełniane błędy podczas wdrażania zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ERM) w polskich przedsiębiorstwach	388
Kamil Wiśniewski: Systemowe zarządzanie wiedzą w ujęciu teoretycznym i praktycznym	396
Paweł Dziekański, Jan Puchala: Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie powiatu limanowskiego	405
Jerzy Wąchol: Rola państwa i jego interesariuszy we władztwie korporacyjnym w okresie wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego i kryzysu	417
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Wybrane problemy inwestowania w rzeczowe aktywa trwałe (na przykładzie uczelni publicznych w Polsce).....	427
Agnieszka Izabela Baruk: Specyfika działań motywujących stosowanych wobec polskich pracowników.....	437
Monika Stelmaszczyk: Właściciel małego przedsiębiorstwa menedżerem zorientowanym na kulturę – wyzwania i perspektywy	447
Barbara Batko: Wpływ jakości informacji publicznej na minimalizację ryzyka podejmowania decyzji na rynku pracy	455

Część 4. Wybrane problemy planowania przestrzennego

Oğuz Özbek: Central planning of development through etatism in Turkey: the state planning organisation	467
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny jako nowy podmiot polityki przestrzennej	474
Aleksandra Koźlak: Modelowe ujęcie transportu w planowaniu przestrzennym	489
Anna Kamińska: Rola ewaluacji w zarządzaniu procesem rewitalizacji przestrzeni miejskiej	502

Część 5. Zagadnienia różne

Hubert Kaczmarczyk: Właściwe zadania państwa w ujęciu F.A. von Hayeka	513
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Transfery fiskalne a przeciwdziałanie szokom asymetrycznym w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej w Europie ..	522
Adam Peszko: Krytyka liberalnej doktryny lat 90. i nowe nurty w ekonomii pierwszej dekady XXI wieku.....	532
Andrzej Adamczyk: Incydentalna kontrola rozporządzeń przez sądy.....	543

Summaries

Patrycja Brańka: Investment attractiveness of Małopolska voivodeship in opinion of foreign capital enterprises (in the light of survey results).....	29
Adam Dąbrowski: Directions of European Regional Policy – selected problems.....	40
Piotr Hajduga: Special economic zones in Lower Silesia as a business place in the light of assessments of entrepreneurs – results of empirical research	55
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Cluster structures in spatial economy – chosen benefits and problems of development on the local and regional scale	64
Petr Hlaváček: Klasyfikacja analitycznych i zarządczych ram kwalifikacyjnych w rozwoju gmin i regionów	75
Stanisław Korenik: New phenomena occurring in the development of activating regions	84
Anna Mempel-Śnieżyk: Conditions of functioning of the network relations in Lower Silesia Voivodeship	104
Katarzyna Miszczak: Public-Private Partnership in the border regions of Poland, the Czech Republic and Germany – opportunities and threats.....	119
Monika Musiał-Malago: Structural polarization of Cracow Metropolitan Area.....	132
Małgorzata Rogowska: The importance of cities in the European Union's regional policy	139
Dorota Rynio: Social-economic development of growth center in the time of worldwide economy crisis	149
Miloslav Šašek: Rozwój populacji w Czechach po roku 1989	161
Piotr Serafin: Spatial planning of rural areas in the suburbs of Małopolska: state and changes – the case of Wieliczka and Niepołomice.....	179
Kazimiera Wilk: The demographic situation in the Russian Federation in the years 1990-2009.....	189
Arkadiusz Przybyłka: The National Health Fund as the main organizer of health services in Poland	199
Justyna Anders: The role of public authorities in promoting civic participation in processes of <i>governance</i> – application of international practices in the Polish context.....	211
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Development opportunities of metropolitan areas in the new financial circumstances of local government units	223
Andrzej Rączaszek: Development processes in the biggest Polish cities in the transformation period.....	237

Jacek Chądryński: Local government and market – between cooperation and competition	251
Eleonora Gonda-Soroczyńska: The condition of the natural environment in the development of a spa town – the case of Czerniawa-Zdrój	261
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Social participation – obligation or real need?	276
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Satisfaction with the place of residence – evaluation of place and local authorities as on the example of Głowno.....	289
Andrzej Łuczyszyn: Local public space in creative economy.....	300
Magdalena Pięta-Kanurska: The relationship between culture and economics and their impact on urban development	309
Joost Platje: Zdolność samorządu terytorialnego do kierowania własną ścieżką rozwoju zrównoważonego	318
Andrzej Raszkowski: New trends in place marketing	327
Anna Batko: Public administration as a stimulator of changes in city tourism – based on Cracow between the years 1989 and 2006	339
Piotr Ruczkowski: Population registration – the new residence regulations..	351
Niki Derlukiewicz: Innovation Union as a way to increase the innovation in European economy	365
Dariusz Głuszczyk: Financing innovation activities – sources and barriers with regard to regions in Poland (NTS-2)	376
Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polish-Czech border cooperation of small and medium-sized enterprises	387
Anna Korombel: The most common errors during the implementation of Enterprise Risk Management (ERM) in Polish enterprises	395
Kamil Wiśniewski: System knowledge management from theoretical and practical perspective	404
Paweł Dziekański, Jan Puchała: Support of the enterprise by the territorial council on the example of Limanowski administrative district.....	416
Jerzy Wąchol: The role of the state and its stakeholders in corporate governance while getting out of the economic downturn and crisis.....	426
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Selected problems of investing in tangible fixed assets (as exemplified by public institutions of higher education)	435
Agnieszka Izabela Baruk: Essence of motivation activities used towards Polish employees	446
Monika Stelmaszczyk: Owner of small company as a culture-oriented manager – challenges and prospects	454
Barbara Batko: The impact of public information quality to minimize the decision making risk on the labour market.....	464

Oğuz Özbek: Centralne planowanie rozwoju przez etatyzm w Turcji: Państwowy Urząd Planowania	473
Kinga Wasilewska: Local self-government as a new subject of spatial policy.	488
Aleksandra Koźlak: Land-use/transport models in spatial planning.....	501
Anna Kamińska: The role of evaluation in the management of urban space revitalization process	510
Hubert Kaczmarczyk: Appropriate tasks of the state in terms of F.A. von Hayek.....	521
Malgorzata Gajda-Kantorowska: Fiscal transfers as asymmetric shocks absorption mechanisms in the European Monetary Union.....	531
Adam Peszko: Criticism of neoclassic doctrine of the 90s and new currents of economics in the first decade of the XXI century.....	542
Andrzej Adamczyk: The right of courts to refuse incidentally to apply regulations.....	557

Justyna Anders

Uniwersytet Łódzki

ROLA WŁADZ PUBLICZNYCH W STYMULOWANIU PARTYCYPACJI OBYWATELI W PROCESACH *GOVERNANCE* – DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE I WNIOSKI DLA POLSKI

Streszczenie: Celem referatu jest ukazanie uwarunkowań uczestnictwa obywateli w procesach *governance* na szczeblu lokalnym oraz metod, jakie mogą być stosowane przez władze samorządowe w celu stymulowania partycypacji mieszkańców. W referacie zostaną ukazane rozwiązania światowe w tym zakresie na tle czynników, które legły u podstaw ich powodzenia lub małej skuteczności. Autorka zakłada, że kluczowymi zmiennymi przemawiającymi za partycypacją są kapitał społeczny, przynależność do grupy o określonym statusie oraz czynniki organizacyjne. Katalog ten obejmuje więc elementy dotyczące jednostki, która może zaangażować się w proces *governance*, jak również składowe, za które odpowiadają bezpośrednio władze lokalne.

Słowa kluczowe: *good governance*, partycypacja obywateli, zaufanie publiczne, studia porównawcze.

1. Wstęp

W ostatnich latach wzrasta świadomość władz publicznych w Polsce co do znaczenia jakości rządów dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jest to widoczne zarówno w warstwie dyskursu politycznego, jak i w działaniach podejmowanych na szczeblu lokalnym i centralnym. Coraz częściej pojawiają się wypowiedzi polityków i praktyków samorządowych w sprawie potrzeby modernizacji praktyk rządzenia¹. Polska scena polityczna i administracja publiczna przechodzą więc przez proces, który w krajach Europy Zachodniej miał miejsce w latach 80. i 90. ubiegłego wieku². Katalizatory tych przemian w świadomości władz są podobne jak w przypadku pionierów zmian w sferze publicznej. Po stronie władz krajowych to poszuki-

¹ Por. np. D. Hübner, *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku. Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia i partycypację obywatelską*, Wolność i Solidarność 29, V Kongres Obywatelski, IBnGR, Gdańsk 2010.

² L.E. Lynn Jr., *Public Management. A Concise History of the Field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2005.

wanie oszczędności w świadczeniu usług publicznych (ekonomizacja sektora publicznego). Obywateli charakteryzuje coraz większa świadomość ich praw w relacjach z władzą, a łatwiejszy dostęp do informacji o standardzie usług publicznych w innych krajach – dzięki rozwojowi mass mediów, mediów elektronicznych i osobistym doświadczeniom związanym z ruchami migracyjnymi – umożliwia dokonywanie porównań, często niekorzystnych dla polskich instytucji. Członkostwo w Unii Europejskiej, otwierając możliwość korzystania z funduszy europejskich, równocześnie zobowiązuje do stosowania określonych standardów i procedur postępowania w relacjach między władzą a obywatelem. Częste kontakty, zwłaszcza urzędników zajmujących się polityką spójności, rozwojem obszarów wiejskich czy przedsiębiorczością, skutkują dyfuzją norm i wartości określanych jako pożądane w administracji na poziomie wspólnotowym na poziom krajowy³.

2. Partycypacja jako składowa *good governance*

Zakres pojęcia *good governance*⁴ różni się w zależności od kontekstu, w którym ma być realizowane. W warunkach charakteryzujących kraje rozwijające się, korzystające z pomocy organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ czy Bank Światowy, większy nacisk kładzie się na spełnienie kryteriów dotyczących demokracji i rządów prawa. Stąd wśród wyznaczników pojęcia Bank Światowy wymienia następujące elementy: prawo głosu i rozliczalność, stabilność polityczną i wolność od przemocy, efektywność rządu, jakość regulacji oraz rządy prawa. Kwestie partycypacji obywatelskiej są tu uwzględniane w ramach prawa głosu i rozumiane raczej poprzez klasyczne narzędzia partycypacji, o których jeszcze będzie mowa. ONZ wprost wskazuje partycypację jako jeden z elementów *good governance*, pośród takich wyznaczników jak: konsensualność, rozliczalność, transparentność, responsywność, równość i inkluzja, efektywność i skuteczność, rządy prawa oraz kontrola korupcji. W krajach UE, które z założenia spełniają kryteria dotyczące demokracji, rządów prawa oraz równego traktowania, istotniejsze dla jakości rządów są elementy związane z poszczególnymi falami reform zarządzania publicznego, od klasycznego modelu administracji, poprzez nowe zarządzanie publiczne, aż po koncepcję *governance*. Stąd Biała Księga o Europejskim Rządzeniu⁵ wśród wyznaczników *good governance*

³ J. Anders, *Wdrażanie funduszy strukturalnych UE dla przedsiębiorstw jako impuls dla europeizacji instytucji publicznych w kierunku good governance*, [w:] *Dialog Europejski Zachód–Wschód. Dwie dekady transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej 1989-2009*, red. A. Stępień-Kuczyńska, M. Potz, M. Słowikowski, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2010, s. 170.

⁴ Termin (*public*) *governance* w literaturze polskojęzycznej tłumaczony jest jako współzrządzenie (zob. B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 36). Inne propozycje obejmują rządzenie publiczne (J. Hausner), zarządzanie sprawami publicznymi (J. Górniak), wreszcie rządzenie (W. Mikułowski); por. W. Mikułowski, *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski, *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 45-46.

⁵ *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final.

wymienia: otwartość rozumianą jako dostęp obywateli do wiedzy o działaniach administracji, partycypację, rozliczalność, efektywność i koherencję pojmowaną jako koordynacja i spójność wdrażanych programów, strategii i polityk. W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło próbę zdefiniowania pojęcia *good governance* na potrzeby polskiej administracji poprzez odniesienie do kryteriów ujętych w Białej Księdze o Europejskim Rządzeniu, rozszerzając element efektywności o skuteczność oraz zastępując termin „koherencja” pojęciem „spójność”⁶. Element partycypacji jest więc ściśle związany z nurtem *governance*, który często prezentuje się w opozycji do nowego zarządzania publicznego jako w większym stopniu upodmiotowiający obywateli i umożliwiający im współtworzenie założeń dla usług publicznych⁷.

3. Uwarunkowania partycypacji obywatelskiej

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące czynniki wpływające na partycypację obywatelską: wykształcenie, poziom dochodu⁸ oraz zaufanie społeczne, przy czym zauważalne jest współwystępowanie wyższego poziomu zaufania społecznego wraz ze wzrostem wykształcenia oraz poziomu dochodów. Zaufanie społeczne stanowi też istotny komponent kapitału społecznego, którego rolę w rozwoju gospodarczym coraz bardziej się podkreśla. O kapitale społecznym i zaufaniu w kontekście jakości instytucji pisali m.in. F. Fukuyama, R. Putnam, D. Gambetta i J. Coleman, a na gruncie polskim W. Kieżun⁹ oraz P. Sztompka. W badaniach nad wpływem zaufania na duże organizacje La Porty i innych uzyskano wyniki świadczące o tym, że wzrost zaufania przekłada się na poprawę jakości biurokracji¹⁰. Są to wyniki spójne z wnioskami z innych badań, w których próbowano określić kierunek zależności między rozwojem gospodarczym a jakością instytucji i uzyskano rezultaty świadczące o tym, iż kapitał społeczny oraz bogacenie się społeczeństw tworzą warunki dla powstania efektywnych instytucji. B.G. Peters w zmianach poziomu zaufania instytucjonalnego i interpersonalnego upatruje czynnika decydującego o zakresie władzy administracji w danym kraju i jej prestiżu. Niskie zaufanie instytucjonalne i interpersonalne przyczynia się do zwiększenia zakresu władzy administracji publicznej¹¹.

⁶ *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, s. 5 i n.

⁷ K. Callahan, *Elements of Effective Governance, Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, 2007, s. 179 i n.

⁸ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 29.

⁹ W. Kieżun, *Kapitał społeczny a sprawność sfery publicznej*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), wyd. cyt., s. 11.

¹⁰ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny, *Trust in large organizations*, “American Economic Review Papers and Proceedings” May 1997, s. 335.

¹¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 99.

Zaufanie jako kategoria badawcza jest konstruktem złożonym. Typologie literaturowe biorą pod uwagę co najmniej trzy kryteria różnicujące: wielkość i charakterystykę grupy, do której członków odnosi się poziom zaufania, oraz rodzaj bodźców, które narzucają normy zachowań generujące zaufanie. Na podstawie tych kryteriów można wyróżnić:

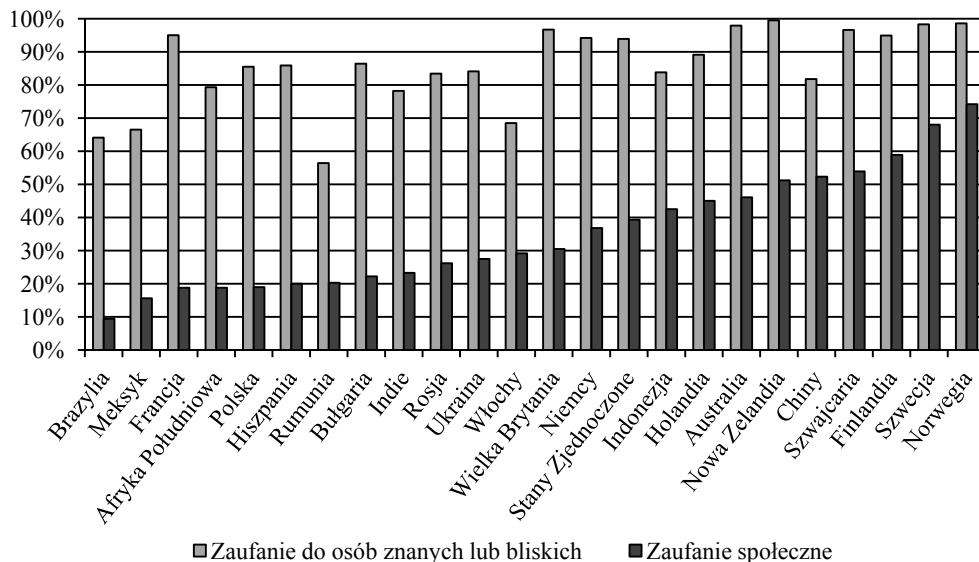
1) zaufanie charakteryzujące małe społeczności, gdzie często dochodzi do interakcji (*thick/personal trust*) i prawdopodobieństwo sankcji za pogwałcenie norm jest wysokie;

2) zaufanie charakteryzujące duże skupiska ludzkie, gdzie prawdopodobieństwo powtórzenia interakcji jest niskie, podobnie jak wynikające z tego zagrożenie sankcją, a jednak uznaje się ten rodzaj zaufania za siłę napędową współczesnych społeczeństw (*thin/impersonal trust*);

3) zaufanie instrumentalne charakteryzujące relacje natury ekonomicznej, oparte na analizie kosztów i korzyści¹²;

4) zaufanie zgeneralizowane/interpersonalne, dotyczące nastawienia do obcych i rodzaju przypisywanych im intencji;

5) zaufanie partykularne, dotyczące nastawienia do członków rodziny i znajomych.

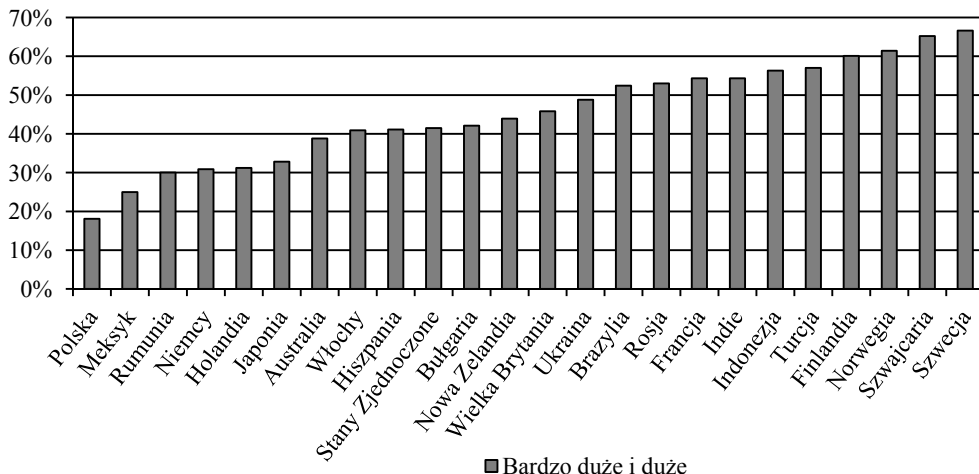


Rys. 1. Zaufanie do osób znajomych i zaufanie społeczne (w %)

Źródło: World Value Survey 2005-2008.

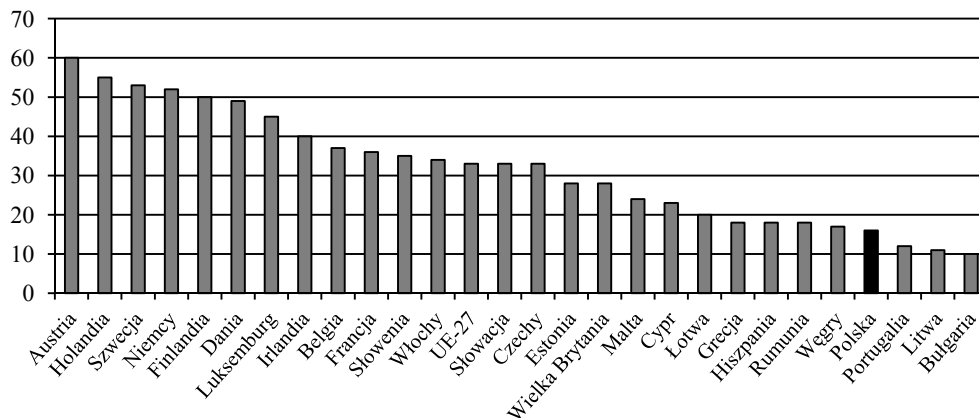
¹² J. Delhey, K. Newton, *Social trust: global pattern or nordic exception?*, "WBZ Discussion Paper", June 2004, s. 5-9.

W przypadku Polski można mówić o niskim poziomie zaufania interpersonalnego przy jednoczesnym wysokim poziomie zaufania do osób, które znamy. Charakterystyczne jest też niskie zaufanie do urzędów, co może tłumaczyć niski poziom zaangażowania w działalność społeczną i obywatelską (rys. 1-3).



Rys. 2. Zaufanie do służby cywilnej w wybranych krajach (w %)

Źródło: jak w rys. 1.



Rys. 3. Zaangażowanie w pracę nieodpłatną na rzecz organizacji pozarządowej/społecznej (w %)

Źródło: TNS Opinion for the European Commission – Eurobarometer 66.3.

Słaba jakość otoczenia prawno-administracyjnego dla aktywności przedsiębiorczej i pozarządowej Polaków zniechęca też do zaangażowania się w sprawy publiczne, również ze względu na ograniczoną wiarę w możliwości wpływania na kształt reali-



Rys. 4. Działania korygujące negatywne efekty niskiej jakości rządów w odniesieniu do zaangażowania obywateli w sprawy publiczne

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: H.J. Bryce, *Trust in Government: A By-Product of NGO Intervention in Public Policy*, IJPA, 2009.

zowanych polityk. Wyobcowanie ze współzrządzenia przebiega więc zgodnie z procesem od niezadowolenia, poprzez rozczarowanie, brak zaufania do rządzących, spadek zaangażowania po wiarę, że jedynie istotna zmiana na szczytach władzy doprowadzi do poprawy sytuacji (dążenie do demontażu sceny politycznej)¹³. O ile w fazie niezadowolenia i rozczarowania władze mogą korygować nastroje społeczne poprzez podjęcie skutecznych działań naprawczych, to – począwszy od fazy braku zaufania – konieczna jest silna promocja mechanizmów partycypacji, aby obywatele poczuli się współautorami i współwłaścicielami ulepszonych programów politycznych i praktyk administracyjnych. Podejmując próby promocji partycypacji obywatelskiej, należy jednak mieć świadomość, że skuteczność tradycyjnych narzędzi partycypacji w mobilizowaniu obywateli ostatnio spada¹⁴.

4. Innowacje w partycypacji obywatelskiej

Zazwyczaj mówiąc o partycypacji na szczeblu lokalnym, wymienia się trzy narzędzia: bezpośrednie wybory burmistrzów, możliwość organizacji lokalnego referendum oraz możliwość uczestnictwa w procedurach tworzenia budżetu lokalnego. Przykładem przytaczanym szczególnie często jest kształtowanie budżetu lokalnego zastosowane w Porto Allegre w Brazylii. Możliwość delegowania przedstawicieli osiedli, proponowania pozycji inwestycyjnych najbardziej przydatnych mieszkańcom, w połączeniu z widocznymi efektami procesu w postaci zrealizowanych inwe-

¹³ H.J. Bryce, *Trust in government: a by-product of NGO intervention in public policy*, "International Journal of Public Administration" 2009, no. 32, s. 955.

¹⁴ Por. G. Candler, G. Dumont, *The price of citizenship: civic responsibility as a missing dimension of public administration theory*, "Public Administration Quarterly", Summer 2010, s. 180.

stycji, doprowadziła do zaangażowania w proces blisko jednej piątej populacji miasta oraz umożliwiła przezwyciężenie typowych ograniczeń procesów partycypacyjnych w postaci dominacji klasy średniej i osób lepiej wykształconych. W Porto Alegre również osoby z klas niższych uczestniczyły we współtworzeniu projektów budżetu lokalnego¹⁵. Mechanizmy partycypacji obywatelskiej są jednak bogatsze i obejmują narzędzia presji politycznej i wyborczej, bezpośredni i pośredni kontakt z wybranymi przedstawicielami oraz organizowane i finansowane przez samorząd, zyskujące coraz bardziej na znaczeniu w obliczu spadającej popularności poprzednio wymienionych mechanizmów partycypacji (tab. 1). Można więc mówić o przyjęciu proaktywnej postawy w relacjach samorządu zainteresowanego partycypacją z obywatelami. To od władz wychodzi inicjatywa tworzenia warunków i projektowania narzędzi zwiększania zaangażowania mieszkańców w procesy współdecydowania o terytorium, na którym żyją.

Tabela 1. Metody partycypacji obywatelskiej

Presja polityczna	Presja wyborcza	Kontakt bezpośredni	Kontakt pośredni (wpływ na samorząd poprzez innych aktorów politycznych)	Mechanizmy tworzone i finansowane przez samorząd
<ul style="list-style-type: none"> – stworzenie grupy nacisku – petycja – dystrybucja ulotek – zorganizowana kampania pisania listów do przedstawicieli – kontakt z mediami – uczestniczenie w zgromadzeniu/ demonstracji – akcje zakłócające obrady – okupacja budynków publicznych – delegacja przedstawicieli obywateli w siedzibie partii rządzącej/ na obradach rady 	<ul style="list-style-type: none"> – bierne prawo wyborcze – członkostwo w rządzącej lub opozycyjnej partii politycznej – głosowanie przeciwko partii rządzącej – wystawienie kandydatów – referendum 	<ul style="list-style-type: none"> – kontakt z przedstawicielem w radzie – kontakt z liderem partii rządzącej – kontakt z burmistrzem lub prezydentem – korzystanie z nieformalnych sieci społecznych w celu uzyskania kontaktu z przedstawicielem 	<ul style="list-style-type: none"> – kontakt z rzecznikiem praw obywatelskich – kontakt z posłem na sejm lub senatorem z danego okręgu – kontakt z przedstawicielem RIO – kontakt z ministerstwem – pozew sądowy 	<ul style="list-style-type: none"> – konsultacje społeczne – ławy obywatelskie – grupy fokusowe – panele obywatelskie – panele deliberatywne – badania sondażowe – fora mieszkańców – komitety sąsiedzkie

Źródło: C. Copus, *Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity*, Working Paper no. 3.22, CINEFOGO 2009.

¹⁵ E. Saravia, R.C. Gomez, *Public management in South America. What happened in the last ten years?*, "Public Management Review" 2008, vol. 10, no. 4, s. 500.

Spośród nowych metod warto wymienić m.in. używane w tworzeniu strategii rozwoju: komórki planistyczne (Niemcy), scenariusze (Dania, foresight regionalny w Wielkiej Brytanii), organizowane w planowaniu przestrzennym elektroniczne wiece publiczne (odbudowa strefy WTC w Nowym Jorku), stosowane w podejmowaniu decyzji na kontrowersyjne tematy panele deliberatywne czy ławy obywatelskie (przystąpienie do strefy euro w Danii, pojednanie z Aborygenami w Australii). W praktyce organizacji międzynarodowych i agend państwowych krajów świadczących pomoc rozwojową wykorzystuje się też ewaluację partycypacyjną w celu badania opinii beneficjentów na temat przydatności programów pomocowych. Metodą, która pozwala na jednoczesne zaangażowanie nawet 1500 osób przy niewielkich nakładach, są tzw. World Cafe, polegające na aranżacji przestrzeni w formie kawiarni, gdzie przy stolikach 5-7-osobowe grupy wymieniają się opiniami w danej kwestii, następnie dyskutują na ten sam temat z grupą przy kolejnym stoliku¹⁶. Wzrost znaczenia sieci internetowej i mediów społecznościowych w ostatnich latach przekłada się również na powstanie nowych możliwości angażowania obywateli w kwestie publiczne. W Wielkiej Brytanii organizacja pozarządowa MySociety umożliwia obywatelom zgłaszanie problemów dotyczących ich najbliższego otoczenia za pośrednictwem serwisu FixMyStreet, ułatwia też korzystanie z klasycznych narzędzi partycypacji, takich jak list do radnego, petycja, dostęp do informacji o działaniach radnych, premiera i parlamentarzystów poprzez serwisy WriteToThem, number10.gov.uk, HearFromYourPM, TheyWorkForYou. W Stanach Zjednoczonych obywatele mogli profilować kandydatów pod kątem zgodności ich poglądów z własnymi przekonaniami politycznymi za pomocą ankiet internetowych w przedsięwzięciu Smart Voting. Strategia rozwoju Melbourne była konsultowana przez Internet dzięki konkursowi na oprogramowanie open source, umożliwiające obywatelom dostęp do informacji o kluczowych kwestiach w obrębie strategii oraz przysyłanie własnych opinii. Obywatele Dystryktu Columbia dzięki inicjatywie *Apps for Democracy* mają dostęp do uaktualnianych w czasie rzeczywistym danych dotyczących ich najbliższego sąsiedztwa, np. poziomu przestępczości, oferty edukacyjnej, medycznej, wydarzeń kulturalnych¹⁷.

Koncepcja otwartego rządu w erze Web 2.0 oznacza, że w powszechnym użyciu instytucji publicznych są blogi, sekcje Wikipedii, serwisy networkingowe na potrzeby rekrutacji, serwisy multimedialne udostępniające filmy, fotografie, prezentacje, zintegrowane bazy danych (np. mapy Google z naniesionymi danymi rządowymi), RSS, interaktywne widety powiadamiające o zjawiskach, wydarzeniach, strony

¹⁶ S. Steyeart, H. Lisoir (red.), *Participatory Methods Toolkit. Practicioners Manual*, King Baudoin Foundaton and Flemish Institute for Science and Technology Assessment, Brussels 2005; o wymienionych metodach pisze też szczegółowo M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008, s. 120-127.

¹⁷ W.D. Eggers, S. Kumar Singh, *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research, Harvard Kennedy School of Government, Winnipeg 2009, s. 89 i n.

Tabela 2. Nowe metody partycypacji inicjowane przez samorządy

Metoda	Cele	Tematyka				Uczestnicy	Koszt dla samorządu	Czas	
		Wiedza	Dojrzałość	Złożoność	Poziom kontrowersyj			Wydarzenie	Przygotowanie
21st Town Century Meeting	Zgromadzenie dużej liczby obywateli w celu konsultacji dotyczących złożonych kwestii polityki lokalnej	+	+/-	+/-	+	Każdy zainteresowany	++++	1-3 dni	rok
Ławy obywatelskie (<i>citizens jury</i>)	Podjęcie decyzji reprezentatywnych dla poglądów dobrze poinformowanego przeciętnego obywatela	+/-	+/-	+/-	+	12-24 losowo wybranych obywateli we współpracy z politykami, ekspertami i interesariuszami	++++	3 dni	4-5 miesięcy
Konferencja konsensualna	Osiągnięcie konsensusu i podjęcie decyzji w kontrowersyjnej kwestii	+	+/-	+	+	10-30 losowo wybranych obywateli we współpracy z pozostałymi obywatelami	++++	3 weekendy	7-12 miesięcy
Panele deliberatywne	Uzyskanie informacji o opiniach obywateli w istotnych kwestiach publicznych – charakter opinii podobny do efektów ławy obywatelskiej	-	+/-	-	+/-	Losowa próba reprezentatywna mieszkańców	++++	1 dzień	8 miesięcy
Ewaluacja partycypacyjna	Ocena realizowanych polityk i wyciągnięcie wniosków w odniesieniu do przyszłych działań	+/-	+/-	+/-	+/-	Interesariusze danej polityki	Zmienny	Zróżnicowane	Zróżnicowane
Komórka planistyczna (<i>Planungszelle</i>)	Możliwość zaangażowania obywateli w tworzenie planów działania i wybór między różnymi opcjami	+/-	-	+	-	25 reprezentatywnych obywateli. Eksperti i politycy prezentują swój punkt widzenia	++++	5 dni	5 miesięcy
Budowanie scenariuszy	Tworzenie wizji rozwoju	-	-	+	+/-	Każdy zainteresowany	Od + do +++	2-5 dni	6 miesięcy
World Café	Generowanie pomysłów i wymiana opinii	+/-	-	-	+/-	Każdy zainteresowany	+	4 godziny-1 dzień	1 miesiąc

Źródło: S. Steycart, H. Lisoir (red.), *Participatory Methods Toolkit. Practitioners Manual*, King Baudoin Foundation and Flemish Institute for Science and Technology Assessment, wrzesień 2005, s. 27.

+/- narzędzie jest elastyczne niezależnie od cech poruszanej tematyki

Przydatność narzędzia a charakter tematu będącego przedmiotem konsultacji

Wiedza: wiedza o temacie/problemie ma charakter powszechny (+) Brak powszechnej wiedzy i informacji o temacie/problemie (-)

Dojrzałość: większość ma już sformułowany punkt widzenia (+) Temat jest nowy, mieszkańcy jeszcze formułują swoje opinie (-)

Złożoność: wysoka lub problem o charakterze technicznym (+) Temat o małej złożoności, nie występują złożone kwestie techniczne (-)

Poziom kontrowersyj: wysoki (+) Temat nie jest kontrowersyjny

z zawartością szkoleniowo-edukacyjną¹⁸. W przypadku Polski poziom gotowości do wdrożenia mechanizmów *e-governance* jest jednak dużo niższy niż w krajach już stosujących powszechnie te metody – w 2010 r. indeks przygotowania do *e-governance* dla Polski wynosił 0,5582 w porównaniu z 0,8510 dla Stanów Zjednoczonych¹⁹.

Nowe narzędzia i mechanizmy różnią się pod względem kosztów ich wdrożenia, poziomu wiedzy wymaganego od uczestników oraz czasu realizacji. Czynniki te wpływają na możliwość transferu praktyk zagranicznych na rynki krajów, które doświadczają kryzysu partycypacji, a równocześnie dysponują ograniczonymi zasobami na wdrażanie innowacji organizacyjnych. Nie wyklucza to jednak elastyczności nowych narzędzi w zakresie możliwości ich dostosowania do warunków polskich. Tabela 2. przedstawia porównanie wybranych metod partycypacji organizowanych i finansowanych przez władze lokalne w innych krajach.

5. Wnioski i rekomendacje

Wśród barier dla promocji partycypacji w procesach rządzenia na szczeblu lokalnym w Polsce można wymienić następujące elementy: niski poziom kompetencji obywatelskich Polaków warunkowany kosztem dostępu do edukacji, w tym edukacji obywatelskiej, niski poziom zaufania społecznego i przekonanie o ograniczonym wpływie obywateli na działania władz, a także wysokie koszty wdrażania zaawansowanych narzędzi partycypacji.

W celu upowszechnienia postaw zaangażowania obywateli w sprawy lokalne konieczne jest: tworzenie w urzędach i organach władzy kultury sprzyjającej partycypacji obywatelskiej i traktowanie jej jako użytecznego narzędzia, a nie obowiązku prawnego; poszerzanie bazy ekspertów, którzy na zlecenie urzędów mogliby przygotowywać zaawansowane procesy partycypacji; wypracowanie u urzędników umiejętności zarządzania projektami i tworzenia scenariuszy; szerszy dostęp urzędników do wiedzy o metodach i technikach badań społecznych; przyjęcie pozytywnej postawy w stosunku do organizacji pozarządowych współpracujących z samorządem, jako ciała przedstawicielskich dla grup interesów wśród lokalnej społeczności; zaakceptowanie długiego horyzontu czasowego dla wprowadzenia zmian w poziomie zaangażowania obywateli. Działania podejmowane na rzecz wzrostu jakości rządzenia w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską umożliwiają stworzenie bazy infrastrukturalnej i procesowej dla partycypacji (działania na rzecz upowszechnienia e-urzędu, wzrostu jakości usług publicznych oraz promocji współpracy z trzecim sektorem). Jednak zmiany w postawach obywateli w sto-

¹⁸ Soon Ae Chun i in., *Government 2.0: Making connections between citizens, data and government*, "Information Polity" 2010, no. 15, s. 4.

¹⁹ *United Nations E-Government Survey 2010*, April 2010, http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm, dostęp: 31.05.2011.

sunku do procesów politycznych i procesów zarządzania na szczeblu lokalnym wymagają czasu, są bowiem związane z uwarunkowaniami kulturowymi zarówno po stronie samorządów, jak i mieszkańców.

Literatura

- Anders J., *Wdrażanie funduszy strukturalnych UE dla przedsiębiorstw jako impuls dla europeizacji instytucji publicznych w kierunku good governance*, [w:] *Dialog Europejski Zachód–Wschód. Dwie dekady transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej 1989-2009*, red. A. Stępień-Kuczynska, M. Potz, M. Słowikowski, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2010.
- Byrce H.J., *Trust in government: a by-product of NGO intervention in public policy*, “International Journal of Public Administration” 2009, no. 32.
- Callahan K., *Elements of Effective Governance, Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, Boca Raton 2007.
- Candler G., Dumont G., *The price of citizenship: civic responsibility as a missing dimension of public administration theory*, “Public Administration Quarterly”, Summer 2010.
- Copus C., *Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political Elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity*, Working Paper no. 3.22, CINEFOGO 2009.
- Czapiński T., Panek J., *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.
- Delhey J., Newton K., *Social trust: global pattern or nordic exception?*, “WBZ Discussion Paper”, June 2004.
- Eggers W.D., Kumar Singh S., *The Public Innovator’s Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research, Harvard Kennedy School of Government, Winnipeg 2009.
- European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Hübner D., *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku. Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia i partycypację obywatelską*, Wolność i Solidarność 29, V Kongres Obywatelski, IBnGR, Gdańsk 2010.
- Kieżun W., *Kapitał społeczny a sprawność sfery publicznej*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2008.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- La Porta R. i in., *Trust in large organizations*, “American Economic Review Papers and Proceedings” May 1997.
- Lynn L.E. Jr., *Public Management. A Concise History of the Field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Mikułowski W., *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski, *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Saravia E., Gomez R.C., *Public management in South America. What happened in the last ten years?*, “Public Management Review” 2008, vol. 10, no. 4.
- Soon Ae Chun i in., *Government 2.0: Making connections between citizens, data and government*, “Information Polity” 2010, no. 5.
- Steyeaert S., Lisoir H. (ed.), *Participatory Methods Toolkit. Practicioners Manual*, King Baudoin Foundation and Flemish Institute for Science and Technology Assessment, Brussels 2005.

Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008.
United Nations E-Government Survey 2010, April 2010, http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm, dostęp: 31.05.2011.
World Value Survey Database 2004-2005, dostęp: 31.05.2011.

THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN PROMOTING CIVIC PARTICIPATION IN PROCESSES OF GOVERNANCE – APPLICATION OF INTERNATIONAL PRACTICES IN THE POLISH CONTEXT

Summary: The scope of the paper is to analyse methods of public participation in local governance that foster civic engagement based on a review of international practices. Key factors influencing public participation such as social capital, social status and organizational considerations (cost, expertise and e-government readiness) are crucial for understanding the decline in civic engagement. International comparative studies reveal that these factors might have an impact on the quality of life and socio-economic development of Polish local governments. As a result both parties of interaction: citizens and local authorities are responsible for the outcomes of governance processes.

Keywords: good governance, civic participation, generalized trust, comparative studies.