

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

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Łódzki

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA – PRZYMUS CZY RZECZYWISTA POTRZEBA?

Streszczenie: Jednym z założeń demokratycznego systemu sprawowania władzy jest aktywne uczestnictwo obywateli w procesie rządzenia. Podstawowym przejawem aktywności obywatelskiej są przede wszystkim powszechne i bezpośrednie wybory. Zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze i ustrojowe zmieniają jednak optykę postrzegania przez obywateli państwa i jego administracji. Przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli co do funkcji, jaką w życiu publicznym pełnią, mogą lub chcieliby pełnić. Przemiany te wyznaczają nowy wymiar rządzenia, uwypuklający inne niż dotychczas stosowane standardy. Jednym z nich jest właśnie partycypacja społeczna. Celem rozważań podjętych w opracowaniu jest próba nakreślenia przejawów partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, władza publiczna, obywatele, partycypacja społeczna.

1. Wstęp

Jednym z założeń demokratycznego systemu sprawowania władzy publicznej jest aktywne uczestnictwo obywateli w rządzeniu. Podstawowym przejawem aktywności obywatelskiej są powszechne i bezpośrednie wybory, stwarzające możliwość wpływu obywateli na decyzje aparatu państwowego i samorządowego. Wydaje się jednak, iż tradycyjne mechanizmy demokratyczne są obecnie niewystarczające i wymagają stałego wzbogacania i uzupełnienia o inne, bardziej rozwinięte formy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i realizacji polityk publicznych. Wynika to chociażby ze zmian społeczno-gospodarczych czy ustrojowych, a co za tym idzie – zmian w postrzeganiu państwa i jego administracji. Przeobrażenia dokonujące się w tej płaszczyźnie dają podstawę do transpozycji orientacji w postrzeganiu obywatela. Coraz częściej bowiem odchodzi się od ujmowania obywatela w kategorii klienta, posiadającego określony wybór oferowanych usług publicznych, na rzecz partnera pełniącego funkcję kontrolną wobec państwa i władzy publicznej¹. Współczesne państwo to już nie tylko wymóg skutecznie działających instytucji publicznych

¹ J. Czaputowicz, *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego” 2010, nr 1-2, s. 20.

świadczących wysokiej jakości usługi, to przede wszystkim umiejętność szybkiego dostosowania się jego struktur do ewoluujących potrzeb, oczekiwań i preferencji obywateli. Z tego punktu widzenia różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje czy też mechanizmy rynkowe, a raczej negocjowane, uzgadniane i wypracowywane.

Przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli co do spodziewanej jakości życia publicznego oraz funkcji, jaką w nim pełnią, mogą lub chcieliby pełnić. Nasila się także sprzeciw wobec zbyt dużej roli oraz dalszemu umacnianiu się biurokracji oraz jej deformacji zjawiskami powszechnie nieakceptowanymi, jak korupcja, nadużywanie władzy czy defraudacje. Wzmacnia się zatem potrzeba kontroli nad działaniami władzy publicznej. Obywatele stają się coraz bardziej krytyczni wobec odgórnego systemu rządzenia, którego przejawem jest alienacja państwa w stosunku do społeczeństwa. Polemiczna postawa obywateli znacznie częściej uruchamia mechanizm artykulacji ich chęci i prawa do wpływu na decyzje publiczne. Dla polityków i urzędników oznacza to nowy wymiar rządzenia, uwypuklający inne niż dotychczas uznawane standardy.

Stworzenie odpowiednich mechanizmów, procesów i instytucji pozwalających obywatelom wypowiadać swoje interesy, egzekwować prawa, a także mediować w sprawach spornych jest jednym z elementów pożądanego sposobu sprawowania władzy publicznej we współczesnym państwie. Model oparty na fundamencie tego rodzaju idealnie wpisuje się w pojęcie dobrego rządzenia (*good governance*). Władza już z założenia jest otwarta na szerokie uczestnictwo obywateli w procesie rządzenia oraz gotowa do dalszego wzmacniania systemu demokratycznego². Koncepcja

² Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia *good governance* (dobre rządzenie) jest ściśle związane z pojęciem *governance* (rządzenie). Bank Światowy definiuje je jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju lub organizacji międzynarodowej. Wiele definicji tego terminu odnosi się do dwóch podstawowych wymiarów, a mianowicie: funkcjonowania administracji i władz politycznych oraz właśnie włączenia w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych. Eksperti Banku Światowego prezentują *governance* w następujących aspektach: jako proces wyboru, monitoringu i wymiany rządu, zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewnienia dobrej jakości usług publicznych oraz udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi. Program Narodów Zjednoczonych ds. rozwoju określa *governance* jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach, jak również mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych. Natomiast według Agencji Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego jest to zdolność rządu do efektywnego, wydajnego i rozliczanego procesu zarządzania politykami publicznymi, a rząd ten jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego. Również w Polsce podjęto próbę dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013 wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności oraz spójności. Bez względu na sposób definiowania kluczowe pozostaną takie elementy, jak: efektywność rządów, rozwój gospodarki i demokratyzacja. *Biała Księga European Governance* wyróżnia pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia: otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność i koherencję; zob. *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 5-8.

dobrego rządzenia wydaje się zatem rozwiązaniem oczekiwanym przez obywateli. Kładzie ona bowiem nacisk na wszystkie te elementy, które stają się coraz bardziej pożądane w życiu publicznym, a mianowicie: zdolność budowania instytucjonalnego systemu jawności, uczciwość i odpowiedzialność w rządzeniu, efektywność, ale także przywództwo, partnerstwo, zorientowanie na konsensus czy solidarność z obywatelem.

Umiejętność realizacji zasady dobrego rządzenia przyczynia się również do budowy zaufania społecznego dla działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, jest także kluczowa z punktu widzenia budowy potencjału państwa oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Niezwykle istotna staje się zatem, uwypuklana w jej definicjach, partycypacja społeczna, będąca gwarantem realnego urzeczywistnienia się przywołanej koncepcji. I chodzi tutaj o taką aktywność obywateli, która wykracza poza sam akt głosowania. Rozwiązywanie złożonych problemów społeczno-gospodarczych nierzadko bowiem wymaga wspólnych i skoncentrowanych wysiłków zarówno władzy publicznej czy partnerów społecznych, jak i samych obywateli.

W Polsce partycypacja społeczna praktycznie dopiero się rozwija. Może ona przybierać formy dobrowolnego bądź też obowiązkowego udziału obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. W Polsce, obok Konstytucji, ma ona swoje umocowanie w licznych ustawach oraz aktach prawnych niższego rzędu, zobowiązujących organy władzy publicznej do respektowania wyrażonej przez obywateli woli. Cele partycypacji społecznej znalazły się również w *Zasadach Dialogu Społecznego*, dokumencie programowym polskiego rządu przyjętym w 2002 r.

Partycypacja społeczna, jak by się pozornie mogło wydawać, nie jest zjawiskiem właściwym jedynie administracji rządowej. Szczególne jej formy są bowiem silnie rozwinięte na poziomie samorządu terytorialnego. Potrzeba uczestnictwa społeczności w działaniach samorządu wynika już choćby ze służebnego charakteru administracji samorządowej. Dlatego też opinia danej wspólnoty nie powinna pozostawać bez reakcji zarówno ze strony władzy szczebla lokalnego, jak i regionalnego. Kolejnym argumentem przemawiającym za partycypacją mieszkańców gmin, powiatów, a nawet województw jest coraz większa liczba różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, projektów, planów rozwoju itp.), których wymogiem jest formułowanie i konsultowanie ich zapisów ze środowiskiem lokalnym. Poddawanie pod ocenę społeczną propozycji działań, rozwiązań pojawiających się problemów stwarza realne możliwości ich weryfikacji, a co za tym idzie – eliminacji nietrafionych, które mogą „rodzić” dodatkowe, niepotrzebne koszty ponoszone przez daną społeczność.

Celem podjętych w artykule rozważań jest próba diagnozy zjawiska partycypacji w Polsce właśnie na szczeblu lokalnym, a więc tam, gdzie wydaje się ono jak najbardziej pożądane. Mimo że tak ważna w realizacji idei partycypacji społecznej jest postawa obywateli, dalsze przemyślenia odnosić się będą jedynie do jej oceny i postrzegania tylko przez władze lokalne. Ich opinie są bowiem efektem pilotażowego badania przeprowadzonego w ramach projektu *Władza lokalna między pań-*

stwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja³, realizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego w latach 2010-2013. Uzyskane wyniki zostały poddane analizie, na której podstawie sformułowano wnioski, ze względu jednak na pilotażowy charakter badania nie można ich ekstrapolować na całą populację – uogólniają one jedynie pewne tendencje⁴.

Prezentacja rezultatów badania zostanie poprzedzona omówieniem pojęcia partycypacji społecznej i form jej realizacji. Ze względu na ograniczenia wynikające z opracowania ma ono ostatecznie ramowy charakter.

2. Partycypacja społeczna i jej formy – identyfikacja pojęcia

Termin „partycypacja”, według *Słownika języka polskiego*, oznacza branie w czymś udziału, udział, uczestnictwo⁵. Partycypacja społeczna, ujmując ogólnie, jest zatem wyrazem uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. To proces społeczny, w wyniku którego obywatele lub określone grupy społeczne świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami⁶; uzyskują wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych, które oddziałują na ich (obywateli) interesy⁷. Partycypacja dotyczy aktywności mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację⁸. Aktywność ta obejmuje partycypację mieszkańców i ich organizacji (uczestnictwo pojedynczych obywateli i obecność w polityce organizacji społeczeństwa obywatelskiego), a także wpływowych liderów życia społecznego.

Biała Księga (European Governance) partycypację społeczną określa natomiast jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych, w trakcie programowania, implementacji oraz monitoringu⁹. W węższym rozmienieniu partycypacja społeczna może być ujmowana przez pryzmat partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁰.

³ Projekt badawczy własny Nr NN 114167138, finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Kierownik: prof. E. Wojciechowski; zespół badawczy: dr Jacek Chądzyński, dr Magdalena Kalisiak-Mędelska, dr Aldona Podgórnai-Krzykacz.

⁴ Projekt zakłada w kolejnym etapie realizację badań ankietowych odnoszących się m.in. do zagadnień partycypacji społecznej we wszystkich gminach w Polsce.

⁵ *Słownik języka polskiego*, <http://www.sjp.pl/partycypacja>, dostęp: 27.06.2011.

⁶ *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, praca zbiorowa, Warszawa 2007, s. 16.

⁷ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 11.

⁸ *Za: Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym, Aglomeracja Kalisko-Ostrowska na rzecz zmian gospodarczych. Strategia. Partnerstwo. Współpraca*, www.aglomeracja.holidikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225, dostęp: 1.07.2011.

⁹ *Koncepcja Good Governance...*, s. 8.

¹⁰ J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999, s. 41.

Partycypację społeczną można również rozpatrywać w kontekście różnych wymiarów. D. Długosz i J.J. Wygnański wskazują na występowanie czterech: kolektywistycznego, indywidualistycznego, holistycznego oraz partykularnego¹¹. Pierwsze dwa odnoszą się do zakresu partycypacji. I tak wymiar kolektywistyczny (zbiorowy) zakłada, że każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji władz publicznych, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego. Natomiast indywidualistyczny dowodzi zdolności obywateli jako jednostek do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług publicznych, z których chcą skorzystać. Wymiar holistyczny (całościowy), podobnie jak partykularny, odwołuje się do sposobu, w jaki decyzje są podejmowane: holistyczny zachęca do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego, a partykularny – w kategoriach interesów jednostkowych.

Bez względu na sposób definiowania partycypacja społeczna umożliwia wczesną identyfikację i niwelację konfliktów. Daje rzeczywisty obraz społecznego odbioru zamierzeń władzy publicznej, zapewnia transparentność podejmowanych działań oraz przyczynia się do zwiększenia akceptacji społecznej dla podejmowanych przez władze przedsięwzięć. Efektywność partycypacji zależy w dużej mierze nie tyle od chęci, lecz od jakości dwustronnego przepływu informacji. Nie tylko władza publiczna (rząd, samorząd) powinna informować o swoich zamierzeniach, ale i obywatelom należy stworzyć realne szanse prezentacji własnego zdania. Wymaga to łatwego i szerokiego dostępu do rzetelnych informacji na temat potencjalnych korzyści skonfrontowanych z ewentualnymi kosztami, co pozwoli obywatelom rozważyć wady i zalety konkretnych zamierzeń, jakie mają być podjęte przez władze publiczne¹². Partycypacja nie może być także jednorazowym aktem, musi być trwale wpisana w system sprawowania władzy i podejmowania decyzji publicznych.

Siłą partycypacji społecznej jest generowanie świadomych i aktywnych obywateli oraz kreowanie struktur obywatelskich. Należy jednak mieć świadomość, że partycypacja społeczna jest procesem niełatwym oraz nierzadko kosztownym w dosłownym, i nie tylko, tego słowa znaczeniu. Wiele postaw, przekonań i sytuacji utrudnia bowiem uruchomienie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji ważnych dla państwa czy samorządu. Sam proces podejmowania decyzji w świetle partycypacji staje się trudniejszy, a włączenie w jego przebieg trzeciej strony wymaga odpowiedniego przygotowania zarówno władz publicznych, jak i obywateli. Biorąc pod uwagę fakt, iż partycypacja społeczna nie jest jeszcze dość wykształcona, w polskich realiach funkcjonowania struktur publicznych brak jest właściwych doświadczeń własnych w takich działaniach u przedstawicieli władz publicznych. Odczuwalny jest również niedosyt kompetentnych moderatorów, zdolnych do przeprowadzenia efektywnej dyskusji. Po stronie obywateli zaś są to: słabo rozwinięte, organizacyjnie i instytucjonalnie, reprezentacje poszczególnych środowisk i grup interesów; mało skuteczne są również formy współpracy dużych środowisk lo-

¹¹ D. Długosz, J.J. Wygnański, wyd. cyt., s. 13.

¹² *O partycypacji społecznej...*, s. 18.

kalnych. Wpływa to niestety na poziom wzajemnego zrozumienia i znacznie osłabia skuteczność komunikacji społecznej, która jest przecież warunkiem koniecznym do zaistnienia partycypacji.

Paradoksalnie, partycypacja społeczna nierzadko tworzy także sytuacje konfliktowe, ujawniają się bowiem różne interesy, oczekiwania, obawy, niejednokrotnie też nasiliła się niezadowolenie społeczne. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się choćby w obawie władz, że udział obywateli będzie późniejszym zobowiązaniem do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków, potrzeb i postulatów. To także brak gotowości władz do organizacyjnego i finansowego zabezpieczenia działań związanych z szeroką partycypacją społeczną. Wymaga ona również dopełnienia warunku koniecznego w postaci jawności, która może być niekorzystna dla interesów władzy, co w konsekwencji może wywołać działania „stopujące” poszerzenie się partycypacji¹³. Nierzadko istotnymi przeszkodami są sprzeczne z interesem społecznym grupowe i osobiste cele osób sprawujących władzę, nadmiar uwikłań i powiązań politycznych oraz lęk przed utratą władzy, krytyką i zarzutami lub ujawnieniem niekompetencji.

Wydaje się jednak, że tym, co najbardziej przeszkadza rozwojowi partycypacji społecznej w Polsce, jest opór samych obywateli przed aktywniejszym zaangażowaniem się w życie publiczne. Potrafią oni raczej wyrazić sprzeciw, bunt niż aktywnie włączyć się w rozwiązywanie sytuacji konfliktowych. Ujawnia się bowiem ogólna nieufność wobec władzy publicznej, obawa przed manipulacją, a także niski poziom utożsamiania się obywateli z miejscem, w którym żyją (krajem, regionem, gminą), mała gotowość do współdziałania i wspólnego rozwiązywania problemów, zaangażowanie się w konflikty. Ponadto, o czym nie należy zapominać, bardzo ważny jest stosunek obywateli do państwa jako instytucji. Jest on reakcją złożoną – może być pozytywny lub negatywny, co wynika z faktu, czy państwo spełnia oczekiwania obywateli czy nie. Może być ono traktowane jako „parasol” ochronny lub jako struktura budująca niechęć, lęk. Relacje te wyrastają z postaw będących wypadkową ogólnego nastawienia emocjonalnego, stosunku do ustroju, poczucia podmiotowości lub też jego braku¹⁴.

Stopień zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy publicznej jest bardzo zróżnicowany, zgodnie z drabiną partycypacji waha się od stanu zerowego do władzy obywatelskiej. Przejawem pierwszego jest całkowity brak partycypacji – władze publiczne decydują jednostronnie i samodzielnie, nie informując opinii publicznej. Drugi natomiast jest wyrazem dużego wpływu obywateli na ostateczne decyzje lub też decyzje te od nich bezpośrednio zależą¹⁵. Zgodnie jednak z obserwowaną praktyką partycypacja urzeczywistnia się w trzech zasadniczych formach, takich jak:

¹³ J. Czaputowicz, wyd. cyt., s. 20.

¹⁴ E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2, s. 12.

¹⁵ W. Sartorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009, s. 5.

informowanie, konsultowanie i współdecydowanie (uczestnictwo). Najprostszą z nich, będącą pierwszym krokiem w partycypację, jest informowanie, angażuje ono bowiem obywateli w najmniejszym stopniu, sprowadzając ich jedynie do roli biernych odbiorców. Informowanie jest komunikatem jednostronnym – władza publiczna decyduje jednostronnie i przekazuje informacje o podjętych decyzjach lub procedurach, które dotyczą obywateli. Uzasadnienie podjętych decyzji jest tylko próbą nakłonienia społeczeństwa do ich akceptacji. Nie ma tutaj miejsca na jakikolwiek przejaw aktywnego wpływu obywateli. Technikami powszechnie stosowanymi w procesie informowania są m.in.: obwieszczenia, ogłoszenia w mediach i na tablicach ogłoszeń, ulotki, foldery, gazetki informacyjne, strony internetowe, konferencje prasowe, spotkania z lokalnymi liderami oraz innymi przedstawicielami środowisk opiniotwórczych, fora czy punkty informacyjne.

Drugim etapem dialogu z obywatelami jest konsultowanie. Ma już ono, w odróżnieniu do informowania, charakter dwustronny. Poza informacją, obywatel uzyskuje również prawo wyrażenia własnej opinii w konkretnej sprawie. Może ona zostać uwzględniona – w mniejszym lub większym stopniu albo w ogóle – przy podejmowaniu ostatecznej decyzji (tab. 1). Konsultacje przejawiają się najczęściej w formie wysłuchań publicznych, konferencji, sondaży, badań opinii publicznej, spotkań z ekspertami z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych, spotkań konsultacyjnych, prezentacyjnych, warsztatów diagnostyczno-projektowych itp.

Tabela 1. Możliwe zachowania władzy publicznej w ramach konsultacji

Konsultacje	Możliwe zachowania
	Władze publiczne przed podjęciem decyzji informują o swoich planach i przyjmują do wiadomości pojawiające się opinie społeczne, wykorzystując je – w mniejszym lub większym stopniu – do zmiany treści decyzji
	Władze publiczne przed podjęciem decyzji zasięgają aktywnie opinii poszczególnych obywateli (np. ekspertów) albo korzystają z różnych form komunikacji
	Władze publiczne przed podjęciem decyzji aktywnie zasięgają opinii, prowadząc konsultacje społeczne z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami na podstawie wymogów prawa lub politycznej woli
	Władze publiczne przed podjęciem decyzji zasięgają opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniotwórczych, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy

Źródło: *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym* (zespół autorski: M. Andrzejewska, M. Baranowski, K. Fidziukiewicz, A. Kowalska, J.M. Matuszkiewicz, M. Rusztecka, E. Roo-Zielińska, J. Solon), Warszawa 2007.

Konsultacje nie oznaczają jednak współdecydowania (uczestnictwa), które traktowane jest jako najwyższy stopień partycypacji społecznej. Zachodzi tutaj pełne partnerstwo między władzą a obywatelami. Następuje przekazanie obywatelom części kompetencji, ale także odpowiedzialności w zakresie inicjowanych działań i decyzji. Projektowanie rozwiązań i ich konsultowanie następuje jednocześnie. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu, strony bowiem wspólnie definiują problemy

i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich¹⁶ (tab. 2). Odzwierciedleniem współdecydowania są najczęściej referenda, negocjacje, decentralizacja uprawnień (np. jednostki pomocnicze gminy), bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, osiąganie konsensusu czy też lokalne rady obywatelskie.

Tabela 2. Możliwe zachowania władzy publicznej w ramach współdecydowania

Współdecydowanie	Możliwe zachowania
	Władze publiczne przed podjęciem decyzji współpracują z partnerami społecznymi i wspólnie z nimi podejmują kompromisową decyzję, np. w formie porozumienia lub programu
	Władze publiczne przekazują możliwość podejmowania decyzji grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność, poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym prawem

Źródło: *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym* (zespół autorski: M. Andrzejewska, M. Baranowski, K. Fidziukiewicz, A. Kowalska, J.M. Matuszkiewicz, M. Rusztecka, E. Roo-Zielińska, J. Solon), Warszawa 2007.

Bardziej zaawansowaną formą partycypacji społecznej, mało jednak znaną, jest konsultatywa¹⁷. Zasadniczą cechą odróżniającą konsultatywę od konsultacji jest odpowiedzialność, która w przypadku tej pierwszej rozkłada się na wszystkie strony procesu decyzyjnego (przy konsultacjach odpowiedzialność spoczywa na podmiocie prowadzącym konsultacje). Podstawową cechą konsultatywy jest uznanie partnerstwa jako podstawowej zasady wzajemnych relacji pomiędzy władzą publiczną a obywatelami. Przedstawiciele społeczeństwa są równouprawnionymi uczestnikami, mogącymi się nie tylko wypowiedzieć w sprawie planowanych działań, ale także brać czynny udział w wypracowaniu wspólnych, opartych na konsensusie postanowień, na podstawie których każda ze stron dialogu uzyskuje oczekiwane wartości (tzw. sytuacja win-win)¹⁸.

Przedstawiony powyżej podział form partycypacji jest najczęściej spotykanym w literaturze. Warto jednak przyrzeć się innym podziałom, odwołującym się nie tyle do form, co do sposobu podejmowania decyzji. Może być on agregujący (*agregative*) lub deliberujący (*deliberative*)¹⁹. Sposób agregujący, oparty na woli większości, odwołuje się do klasycznej zasady demokratycznej, mówiącej, że ludzie są moralnie zobowiązani do przestrzegania decyzji większości, nawet jeśli decyzje te są sprzeczne z ich interesami. Ten model uczestnictwa obywateli wykorzystuje jako narzędzia

¹⁶ Tamże, s. 6

¹⁷ Tamże, s. 7.

¹⁸ Zasada win-win jest jedną z reguł negocjacji. Nie chodzi tutaj o ostateczny wynik negocjacji, a przede wszystkim o poziom satysfakcji i zadowolenia stron z przeprowadzonych rozmów, negocjacji. Celem win-win jest pozostawienie każdej ze stron w poczuciu osiągniętego sukcesu, nawet jeśli któraś z nich nie osiągnęła tego, na czym jej zależało.

¹⁹ *Jak organizować partycypację społeczną*, Instytut Badania i Rozwoju Aktywności Społecznej, <http://ibras.org/partycypacja-spoeczna3/jak-organizowac-partycypacje>, dostęp: 28.06.2011.

petycje, lobbying, demonstracje, referenda czy udział w wyborach. Drugi sposób, poszukujący konsensusu poprzez szeroką debatę, podkreśla rolę instytucji demokratycznych w stworzeniu odpowiednich warunków do takiej debaty. Zakłada on m.in. takie ramy aktywności obywatelskiej, jak udział w debatach publicznych czy wyrażanie opinii w mass mediach (tab. 3).

Tabela 3. Przykładowe formy partycypacji w agregującym i deliberującym modelu procesu decyzyjnego

Wyszczególnienie	Model procesu decyzyjnego	
	Agregujący	Deliberujący
Opracowanie polityk	Lobbying, petycje, demonstracje	Udział w spotkaniach organizowanych przez władze publiczne (np. lokalne)
Podejmowanie decyzji	Referenda	Decyzje podejmowane w horyzontalnych koalicjach skupiających publicznych i prywatnych partnerów
Realizacja		Udział organizacji pozarządowych w realizacji polityk

Źródło: P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, www.cpsdialog.pl/files/polityka%2520lokalna_PSwianiewicz_po%2520autor.doc+partnerska+polityka+publiczna+na+poziomie+lokalnym.

3. Obraz partycypacji społecznej na przykładzie wybranych gmin – prezentacja wyników badań

Celem przywołanego wcześniej projektu badawczego *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja* jest dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w relacji z państwem jako strukturą administracyjno-gospodarczą, społeczeństwem jako klientem, obywatelem oraz rynkiem. Cel ten wynikał z faktu, że pod wpływem szerokich zmian społecznych, gospodarczych i politycznych przeobrażeniu muszą ulec dotychczasowe postawy, zachowania, priorytety władzy publicznej, a w szczególności władzy lokalnej jako ponoszącej odpowiedzialność za poziom i jakość życia mieszkańców. Badanie w ramach projektu obejmowało trzy płaszczyzny obserwacji: polityczną, rozumianą jako państwo, mechanizmy sprawowania władzy; ekonomiczną – gospodarka, konkurencja; społeczną – partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, partycypacja społeczna. Ze względu na przedmiot podjętych w artykule rozważań omówione zostaną jedynie wyniki badania odnoszące się do sfery społecznej w obszarze partycypacji.

W zakresie partycypacji społecznej identyfikacji poddano kierunki i formy współpracy władz lokalnych z mieszkańcami. Szczególną uwagę zwrócono na:

- ocenę poziomu świadomości obywatelskiej w badanych gminach,
- rolę przypisywaną przez władze lokalne społeczności w procesie sprawowania władzy publicznej,

- formy współpracy władzy lokalnej ze społecznością,
- narzędzia informowania i komunikowania się z mieszkańcami,
- obszary i sposoby konsultacji społecznych,
- formy i obszary, w jakich mieszkańcy zaangażowani byli w procesy współdecydowania.

Prezentowane wyniki badań ilościowych są efektem pilotażowych prac badawczych przewidzianych w pierwszym etapie realizacji projektu. Badanie przeprowadzono przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety zawierającej pytania zamknięte odnoszące się do poruszanych kwestii. Ankieta skierowana została drogą pocztową do osób pełniących funkcję organu wykonawczego w wybranych do badania gminach. W nielicznych przypadkach respondentami byli sekretarze, jako osoby wskazane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Próba badawcza obejmowała łącznie 96 jednostek szczebla gminnego. Wybrano po 6 gmin z każdego województwa, przy czym ich dobór był losowy z grupy gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejskich, w tym miast na prawach powiatu (po 2 gminy z każdej grupy). Ostatecznie uzyskano odpowiedzi z 28 gmin, co stanowiło zwrot na poziomie 29,2%.

Jak wspomniano, badanie miało charakter pilotażowy, niemniej jednak pozwoliło wyodrębnić pewne kwestie odnoszące się do jego przedmiotu. Pierwszą z nich była ocena poziomu świadomości obywatelskiej w badanych gminach. Wyniki dowiodły, że jej odbiór przez respondentów jest stosunkowo niski. Jest to tym bardziej niepokojące, że na ile obywatele są świadomi swojej roli i znaczenia w życiu publicznym, na tyle ma szanse urzeczywistnić się idea partycypacji społecznej w najwyższym jej wymiarze, a mianowicie współdecydowania. Niestety, jedynie w 3 gminach jej poziom wśród mieszkańców został wysoko oceniony, w pozostałych raczej jako zadowalający (17 wskazań) lub wręcz niski (7 wskazań).

Analiza wyników badania nie wykazała jednak zasadniczych różnic pomiędzy gminami, o różnych poziomach świadomości obywatelskiej, pod względem stosowanych form i narzędzi partycypacji. We wszystkich bowiem wykorzystuje się te same dostępne techniki partycypacji: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie. Nie widać również rozbieżności w ocenie ich skuteczności. W przypadku gmin o wysokim poziomie świadomości obywatelskiej mieszkańców proces infor-

Tabela 4. Formy partycypacji i ich skuteczność w ocenie respondentów

Forma partycypacji	Ocena skuteczności			
	nieskuteczna	słabo	średnio	skuteczna
Informowanie	0*	2	7	19
Konsultacje	2	2	15	8
Współdziałanie	2	7	9	7

* liczba wskazań

Źródło: opracowanie własne.

mowania uważany jest za skuteczną formę kontaktu z mieszkańcami, proces konsultacji za formę o średniej skuteczności (jedna spośród tych 3 gmin oceniła ją jednak jako skuteczną), podobnie jak współdecydowanie. W odniesieniu do innych badanych gmin rozkład odpowiedzi jest taki sam (tab. 4). Tylko jednostkowe gminy odniosły się negatywnie do zasadności stosowania jakiegokolwiek formy partycypacji.

Wyniki badania nie zaskoczyły również w kwestii technik realizacji poszczególnych form partycypacji. Jeśli chodzi o tzw. bierną formę partycypacji, inwencja gmin ograniczała się praktycznie do pięciu podstawowych sposobów przekazywania informacji, poprzez:

- stronę internetową oraz BIP (27 wskazań),
- tablice ogłoszeń w instytucjach publicznych (26 wskazań),
- plakaty, ulotki, foldery, gazetki informacyjne (25 wskazań),
- ogłoszenia o sesjach rady wraz podaniem porządku obrad (25 wskazań),
- lokalne media (21 wskazań).

Mniej popularnymi sposobami komunikowania się z mieszkańcami były: dyżury radnych (18 wskazań), dyżury organu wykonawczego (18 wskazań), spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych (17 wskazań), roczne sprawozdania z działalności władz gminy (17 wskazań), cykliczny biuletyn informacyjny (16 wskazań), spotkania z przedsiębiorcami (14 wskazań), wywiady (13 wskazań) i konferencje prasowe (12 wskazań). Niestety, pomimo szeroko propagowanej idei administracji „blisko” obywatela i nacisku na jak największą jej dostępność, techniki komunikacji oparte na technologiach teleinformatycznych, czyli: infolinie, fora internetowe, mailling, newsletter, system powiadamiania sms – INFOSMS, wykorzystywane były przez jednostkowe gminy.

Ułomność procesu informowania bynajmniej nie wynikała z ograniczania się przez władze do standardowych kanałów komunikacji. Respondenci jako główną barierę tego procesu podawali brak zainteresowania samych mieszkańców przedsięwzięciami podejmowanymi przez władze lokalne. Bariera ta pojawia się we wszystkich przejawach partycypacji. Analiza wyników badania pozwoliła wyodrębnić jeszcze jedną istotną przeszkodę w rozwijaniu partycypacji właśnie w postaci niewykształcenia się spodziewanej świadomości obywatelskiej. Bariera ta została silnie zaakcentowana zwłaszcza przy współdecydowaniu (15 wskazań) wraz ze słabą reprezentacją i aktywnością organizacji pozarządowych (13 wskazań). Należy tutaj podkreślić, iż w przypadku gmin o wysokiej ocenie świadomości obywatelskiej ankietowani nie dostrzegają poważniejszych przeszkód we współdecydowaniu mieszkańców w sprawowaniu władzy. Można domniemywać, że nakładają się tutaj takie czynniki, jak: wola władz, zainteresowanie mieszkańców oraz poczucie ich współodpowiedzialności za sprawy publiczne właściwe dla gminy.

Współdecydowanie jako bardziej zaawansowana forma partycypacji jest też najslabiej rozwinięte. Przejawiało się ono głównie poprzez wypracowanie konsensusu (17 wskazań) i negocjacje (10 wskazań). Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców zaistniała jedynie w 4 przypadkach, a lokalne rady osiedlowe w 3.

Respondenci traktowali również dobrze funkcjonujący samorząd pomocniczy gminy jako możliwość włączenia się mieszkańców w zarządzanie jednostką i jej sprawami. Obszary, w których współdecydowanie było widoczne, pokrywają się z obszarami, w których władze obligowane są stosownymi przepisami do zapoznania się ze zdaniem mieszkańców. Były to: zagospodarowanie przestrzeni (19 wskazań), inwestycje infrastrukturalne (11 wskazań) i budżet gminy (10 wskazań). W wymienionych obszarach mieszkańcy systematycznie są włączani w proces decyzyjny. Nie stanowi to jednak reguły, gdyż działania tego typu w wielu badanych gminach były podejmowane sporadycznie. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych (13 wskazań) i budżetu (8 wskazań). Wśród innych obszarów, w ramach których od czasu do czasu podejmowane są próby realizacji partycypacji poprzez współdecydowanie, można wymienić:

- usługi publiczne (10 wskazań), przy czym większość gmin nie podejmuje jej w ogóle;
- bezpieczeństwo publiczne (11 wskazań);
- opieka społeczna (11 wskazań);
- edukacja (11 wskazań).

Podobnie jak w przypadku usług publicznych, również w innych wymienionych wyżej obszarach gminy wielokrotnie nie odczuwały potrzeby decydowania wraz z mieszkańcami o sprawach istotnych głównie z punktu widzenia tych ostatnich. W zestawieniu z postawami władz zaskakujące są ich deklaracje odnośnie do korzyści płynących z partycypacji. Ankietowani upatrują ich głównie w identyfikacji problemów gminy (24 wskazania), aktywizacji społeczności lokalnej (20 wskazań), wypracowaniu społecznie akceptowanych decyzji (15 wskazań) czy ograniczeniu konfliktów (15 wskazań). Na pytanie, jakie, w opinii respondentów, są korzyści ze współdecydowania mieszkańców, w 12 gminach wskazano lepsze dostosowanie usług publicznych do potrzeb mieszkańców, przy czym tylko w jednej z nich mieszkańcy systematycznie uczestniczą w podejmowaniu decyzji związanych z usługami publicznymi; w 5 – sporadycznie, w 4 – w ogóle (2 gminy nie udzieliły odpowiedzi).

Ostatnim wątkiem partycypacji, jaki został poddany analizie, są konsultacje. Mogą być one obligatoryjne (np. konsultacje w sprawie zmian w statutach jednostek pomocniczych gminy) lub niewymuszone przez prawo, będące wynikiem dojrzałości, wiedzy i zrozumienia władz lokalnych. Zaprezentowane przez mieszkańców stanowisko nie musi być jednak wiążące dla władz albo zostanie wzięte pod uwagę w ograniczonym zakresie. Dobrze rozwinięty system konsultacji może być traktowany jako symptom menadżerskiego stylu zarządzania jednostką. Wszystkie badane gminy realizowały konsultacje poprzez organizację spotkań z mieszkańcami (26 wskazań), z organizacjami pozarządowymi (23) i określonymi grupami docelowymi, np. osobami starszymi, nauczycielami, przedsiębiorcami (20). Można domniemywać, że urzeczywistniały się konsultacje o charakterze obowiązkowym. Potwierdzają to odpowiedzi wskazujące na konsultacje w zakresie zagospodarowania przestrzeni (25 wskazań) czy inwestycji infrastrukturalnych (21). Wśród innych odpowiedzi należy również wymienić: ochronę środowiska (14 wskazań), edukację (12),

projekty uchwał (11), problemy społeczne oraz sport i rekreację (odpowiednio 7 i 6). Żadna jednak z gmin nie konsultuje z mieszkańcami sposobu świadczenia usług publicznych. Ich kształt, a co za tym idzie – jakość są zatem wypadkową różnego rodzaju działań oraz subiektywnych odczuć świadczeniodawców (władz lokalnych, podmiotów i jednostek organizacyjnych dostarczających mieszkańcom usługi publiczne).

4. Zakończenie

Zaprezentowane w opracowaniu badanie nie wyczerpało całości problematyki związanej z partycypacją społeczną, nie pozwala również, co podkreślono wcześniej, rozciągać wniosków na wszystkie gminy. Pozwoliło jednak po pierwsze, na wychwycenie pewnych ułomności narzędzia badawczego i zmodyfikowanie go przed kolejnym ogólnopolskim już badaniem, po drugie, na zarysowanie obrazu partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Niewątpliwie partycypacja społeczna jest obecna w życiu jednostek terytorialnych szczebla gminnego, pomimo dość poważnych przeszkód przy jej realizacji. Przejawia się ona głównie przez informowanie oraz konsultacje, w mniejszym stopniu rozwinęła się potrzeba władz zmierzająca do szerszego i pełniejszego włączenia mieszkańców w proces podejmowania decyzji publicznych. Nie zaobserwowano również większej kreatywności władz w zakresie stosowanych technik partycypacyjnych. Wykorzystywane są przede wszystkim te standardowe, i to, jak można domniemywać, raczej w sposób intuicyjny niż przemyślany czy oparty na wiedzy, badaniach lub doświadczeniu.

Sposób podejmowania decyzji w badanych gminach jest raczej agregujący niż poszukujący konsensusu przez debatę. Mieszkańcy często zobowiązani są do zaakceptowania decyzji władz, niejednokrotnie bez możliwości wyrażenia własnych opinii. W mniejszym stopniu dotyczy to obszarów, gdzie mieszkańcy mają prawem zagwarantowaną możliwość ustosunkowania się do decyzji i działań władz.

Należy mieć jednak świadomość, co w pewnym zakresie pokazało omawiane badanie, że partycypacja społeczna nie jest łatwym wzywaniem, wymaga bowiem świadomego i dobrze rozwiniętego pod względem obywatelskim społeczeństwa. Społeczeństwa, które w pełni rozumie, co oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i we własnym interesie. Takiego poziomu rozwoju społeczeństwa nie osiąga się w krótkim czasie. Świadomość obywatelska nie jest także warunkiem jedynym do wypełnienia istoty partycypacji. To także postawa władz, ich wiarygodność, będąca przecież rdzeniem wzajemnego zaufania, a także jasne i otwarte prezentowanie intencji władz wobec mieszkańców. Partycypacja nie może być także jednorazowym zrywem, modą, kaprysem. Jej kształt i organizacja muszą być od początku dobrze przemyślane i zaplanowane, dostosowane do lokalnych warunków. Uspołecznienie procesu decyzyjnego obliuguje więc do precyzyjnego określenia zakresu i ról wszystkich jego uczestników. Działania nie mogą kończyć się na

planowaniu, lecz muszą być realizowane i monitorowane również przy współdziałaniu przedstawicieli danej społeczności.

Partycypacja pozwala szerokiej grupie przedstawicieli społeczności lokalnej współtworzyć plany rozwojowe służące wszystkim mieszkańcom. Przełamuje opór mieszkańców i stwarza warunki do czynnego włączenia się we współtworzenie i realizację wypracowanych rozwiązań i decyzji.

Nie bez znaczenia jest również to, że dobrze zaplanowany i efektywnie wykorzystany udział mieszkańców skraca proces decyzyjny oraz zmniejsza koszty finansowe i społeczne przy planowaniu i wdrażaniu przedsięwzięć. Ewentualne obawy mieszkańców są szybciej identyfikowane, co ułatwia uzyskanie porozumienia i kompromisu. Łatwiej również o akceptację i utożsamienie się mieszkańców z działaniami podjętymi przez władze.

Partycypacja społeczna jest potrzebna nawet w wersji minimum, ograniczająca się do informowania i obowiązkowych konsultacji. Usprawnia już choćby przepływ informacji pomiędzy decydentami a społeczeństwem, wspólnotą lokalną. Władza przestaje być anonimowa i choćby tylko biernie, ale sygnalizuje gotowość do szerszej współpracy.

Partycypacja rodzi także określone niebezpieczeństwo, które w szumie haseł propagujących jej wagę niejednokrotnie pozostaje niezauważone. Paradoksalnie bowiem rozszerzenie demokracji poprzez partycypację może zagrażać interesom samych obywateli. Według opinii V. Lowndessa, „trudno jest chronić interesy mniejszości w przypadku głośnej aktywności niektórych tylko grup. Jak można tworzyć długofalowe strategie, skoro mechanizmy takie uruchamiają krótkowzroczne żądania? Jak można chronić interesy całego miasta, którym przeciwstawne są interesy poszczególnych grup sąsiedzkich? Jak można unikać manipulacji elit, skoro koszty organizacji petycji i kampanii wspierających dane interesy są bardzo znaczne?”²⁰. Pomimo realnych zagrożeń partycypacja społeczna wydaje się rzeczywistą potrzebą współczesnego społeczeństwa, a nie tylko przymusem czy modą.

Literatura

Czaputowicz J., *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego” 2010, nr 1-2.

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analizy/przewodnik_ost.pdf.

²⁰ M. Haus, H. Heinelt, *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Steward (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London 2005, [cyt. za:] *Partnerstwa polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Aglomeracja Kalisko-Ostrowska na rzecz zmian gospodarczych. Strategia. Partnerstwo. Współpraca, www.aglomeracja.holidikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225, dostęp: 1.07.2011.

- Haus M., Heinelt H., *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Steward (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London 2005, [cyt. za:] *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym. Aglomeracja Kalisko-Ostrowska na rzecz zmian gospodarczych. Strategia. Partnerstwo. Współpraca*, www.aglomeracja.holidikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225, dostęp: 1.07.2011.
- Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 1999.
- Jak organizować partycypację społeczną*, Instytut Badania i Rozwoju Aktywności Społecznej, <http://ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje>, dostęp: 28.06.2011.
- Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym* (zespół autorski: M. Andrzejewska, M. Baranowski, K. Fidziukiewicz, A. Kowalska, J.M. Matuszkiewicz, M. Rusztecka, E. Roo-Zielińska, J. Solon), Warszawa 2007.
- Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym, Aglomeracja Kalisko-Ostrowska na rzecz zmian gospodarczych. Strategia. Partnerstwo. Współpraca*, www.aglomeracja.holidikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225, dostęp: 1.07.2011.
- Sartorius W., Pietras K., Mierzejewski M., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009.
- Słownik języka polskiego*, <http://www.sjp.pl/partycypacja>, dostęp: 27.06.2011.
- Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, www.cpsdialog.pl/files/polityka%2520lokalna_PSwianiewicz_po%2520autor.doc+partnerska+polityka+publiczna+na+poziomie+lokalnym.
- Wnuk-Lipiński E., Bukowska X., *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2.

SOCIAL PARTICIPATION – OBLIGATION OR REAL NEED?

Summary: One of the assumptions of a democratic system of governance is active participation of citizens in the management process. General and direct election is, above all, the primary manifestation of civil activity. However, social-economic changes, alter the citizens' perception of the state and its administration, as well as the awareness of people as to the role they play could or would play in public life. These changes determine a new way of governance emphasizing new standards. Social participation is just one of those new standards. The aim of the considerations taken in the study is an attempt to outline the symptoms of social participation at the local level.

Keywords: good governance, public authority, citizens, social participation.