

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczóska: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

Uniwersytet Jagielloński

e-mail: k.peter-bombik@uj.edu.pl, agnieszka.szczudlinska-kanos@uj.edu.pl

ZARZĄDZANIE PARTYCYPACYJNE WE WSPÓLNOTACH LOKALNYCH

PARTICIPATORY MANAGEMENT IN LOCAL COMMUNITIES

DOI:10.15611/PN.2015.391.08

Streszczenie: Współcześnie udział obywateli w życiu publicznym odgrywa coraz większą rolę w zarządzaniu na szczeblu lokalnym. Partycypacja społeczna, dotychczas niejednokrotnie kojarzona wyłącznie z udziałem obywateli w wyborach lokalnych, zaczęła skutecznie przekształcać się w aktywne, efektywne oraz wielokierunkowe działanie. Wspólnoty lokalne coraz częściej zdają sobie sprawę z faktu, iż to od ich czynnego udziału w życiu publicznym, opartego na wielopoziomowej i wielosektorowej współpracy, zależy rozwój lokalny. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja form partycypacji publicznej, które w Polsce znalazły swoje zastosowanie, i ocena możliwości ich wykorzystania na szczeblu lokalnym.

Słowa kluczowe: partycypacja, współzrządzenie, samorząd lokalny, wspólnoty lokalne.

Summary: Nowadays, the participation of citizens in public life plays an increasingly important role in the management at the local level. Social participation, yet often associated only with the participation of citizens in local elections began to successfully transform into active, efficient and multi-effects. Local communities are increasingly aware of the fact that local development depends on their active participation in public life, based on multi-level and multi-sectoral cooperation. The aim of this paper is to present forms of public participation, which in Poland found their application and evaluation of their use at the local level.

Keywords: participation, co-government, local government, local communities.

Spoleczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego [...] i istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela [...], a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi [...] na szczeblu lokalnym [...] może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni

1. Wstęp

Współcześnie we wszystkich krajach, w których funkcjonuje system demokratyczny, występują liczne uregulowania prawne oraz szerokie instrumentarium umożliwiające nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem władzy publicznej na różnych szczeblach działalności. Kontrola ta, stanowiąca element zarządzania publicznego, jest w znacznej większości przypadków zinstytucjonalizowana.

W związku z bardzo szybko postępującym rozwojem społeczno-gospodarczym i zmieniającymi się oczekiwaniami w ostatnich latach w większości państw zaczęła ujawniać się potrzeba społecznej kontroli publicznej, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Realizacja tej kontroli jest możliwa między innymi dzięki wykorzystaniu narzędzi gwarantujących zapewnienie skutecznej współpracy obywateli oraz władzy publicznej. O ile bezpośrednia współpraca społeczeństwa z władzą funkcjonującą na szczeblu centralnym jest ograniczona, o tyle na poziomie samorządowym jest ona możliwa i pożądana. Obywatele powinni uczestniczyć w procesie decyzyjnym, a warunkiem skutecznego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego jest, po pierwsze, wyposażenie społeczności lokalnych w faktyczne i autentyczne uprawnienia, a po drugie, uświadomienie ich ogromnej roli i siły oddziaływania. Celowe i zasadne jest zatem sprawdzenie oraz zaprezentowanie, które z form partycypacji publicznej w Polsce znalazły zastosowanie na szczeblu lokalnym. W artykule starano się także wskazać sposoby, które mogłyby wpłynąć na zwiększenie zaangażowania wspólnot lokalnych w sprawy publiczne.

W związku z tym, że wśród badaczy nie ma jednoznacznej zgody w definiowaniu oraz wykazywaniu różnic pomiędzy wspólnotami i społecznościami lokalnymi, dla potrzeb niniejszego opracowania uznano, iż pojęcia te będą stosowane zamiennie, a jednocześnie zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, według której to „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” [Ustawa z 8 marca 1990]. Za zastosowaniem powyższej, zamiennej terminologii przemawiają także nowe badania socjologiczne, z których wynika, iż coraz częściej przywołuje się pojęcie społeczności, a nie wspólnoty, te ostatnie bowiem skazane są powoli na niedorozwój i własną marginalizację. Dużo lepsze perspektywy rozwoju mają otwarte społeczności cechujące się inkluzyjnym charakterem. Ich podstawą jest bowiem obywatelstwo, a nie fakt urodzenia czy podobieństwa kulturowe [Kurczewska 2006].

2. Rola wspólnot lokalnych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego

Transformacja ustrojowa w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, poza zmianami ustrojowymi oraz wprowadzeniem gospodarki rynkowej wymusiła również konieczność dostosowywania się społeczeństw oby-

watelskich do nowych warunków. O ile dwa pierwsze powyżej przedstawione cele zostały w zasadzie spełnione [Report by the Secretary General of the Council of Europe 2014], to realizacja celu trzeciego trwa do chwili obecnej, a doprowadzenie społeczeństwa obywatelskiego do właściwej kondycji jest bardzo istotne, warunkuje bowiem pomyślność działania demokratycznego państwa.

Problematyka funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego doczekała się licznych opracowań, a badacze stworzyli wiele definicji. Jedna z nich ujmuje je jako „zbiór organizacji, instytucji, sieci i osób oraz ich nastawienia wobec wartości, znajdujący się pomiędzy rodziną z jednej strony a państwem oraz rynkiem z drugiej strony i powiązany szeregiem zasad, w ramach którego ludzie dobrowolnie działają w duchu dobra ogólnego” [Anheier 2004]. Stan społeczeństwa obywatelskiego można analizować i oceniać, wyróżniając dwie płaszczyzny aktywności – polityczną (przykładowo, korzystanie z prawa wyborczego, przynależność partyjną, sprawowanie funkcji politycznych) i społeczną (między innymi działalność w organizacjach obywatelskich, wolontariat, praca na rzecz własnej wspólnoty, osiedla, gminy). W obu przypadkach Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej wypada niekorzystnie. Z wielu badań i analiz wynika, iż znaczna część Polaków wykazuje ograniczone zaufanie do polityki, polityków oraz wielu instytucji publicznych [CBOS 2014], kolejne przeprowadzane wybory charakteryzują się niską frekwencją [PKW 2014], a liczne możliwości partycypacji obywateli są wykorzystywane w nieznacznym stopniu.

Oczywiste jest, iż na powyżej zarysowaną sytuację wpływa wiele czynników, jednakże bariery występujące na poziomie świadomościowym jednostek oraz te, które dotyczą tworzenia się kapitału społecznego, należą do najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych do zmiany. Do czynników mentalnościowych niesprzyjających budowaniu etosu obywatelskiego zaliczyć można między innymi indywidualizm, konsumpcjonizm oraz niezwykle silne zorientowanie na sukces w sferze materialnej. Ponadto społeczeństwo odczuwa brak wiary w skuteczność działań obywatelskich oraz brak możliwości wpływu na sytuację nie tylko w kraju, ale także w swojej społeczności lokalnej. W związku z powyższym pojawia się pytanie, co zrobić, aby obywatele zmienili swoje negatywne przekonania.

Zmiana mentalności jest bardzo trudna, jednakże wskazanie konkretnych możliwości i instrumentów oddziaływania na proces decyzyjny może pozytywnie wpłynąć na świadomość społeczeństw. Konieczne jest zatem pobudzenie aktywności we wspólnotach lokalnych [Kinowska 2012], ponieważ zmiany zachodzące na poziomie lokalnym są najbardziej zauważalne i w większym stopniu odczuwane przez jednostki. Konieczne jest również przekonanie wspólnot, że samorząd terytorialny nie jest już tylko i wyłącznie instytucją odpowiedzialną za świadczenie usług publicznych, a raczej przestrzenią, która umożliwia społeczności lokalnej rozwój [Piasecki 2009]. Należy zatem zapraszać wspólnoty do współzrządzenia i dążyć do tego, aby zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego oparte było na wielosektorowej

i wielowymiarowej współpracy, której podstawę stanowi zaufanie i skuteczna komunikacja. Władza powinna zatem starać się, aby wspólnoty zaczęły postrzegać ją jako instytucję wspomagającą, a wspólnoty powinny wykazywać zainteresowanie sprawami publicznymi i czynnie uczestniczyć w podejmowaniu różnorodnych decyzji. Docenić także należy rolę i wysiłki lokalnych przywódców.

3. Partycypacja publiczna na poziomie lokalnym

Zarządzanie sektorem publicznym, którego częścią składową są jednostki samorządu terytorialnego, w swojej historii przeszło długą ewolucję od weberowskiego modelu biurokracji do koncepcji zarządzania publicznego menedżerskiego i partycypacyjnego. To ostatnie może być definiowane jako „włączanie w proces zarządzania różnych grup zbiorowości terytorialnej, [...] budowanie podstaw demokracji lokalnej” [Kuźnik 2005]. Istota partycypacyjnego zarządzania publicznego sprowadza się do tego, że administracja publiczna (niezależnie od szczebla organizacyjnego) pozostaje w interakcji ze społeczeństwem poprzez stosowanie określonych procedur partycypacyjnych i konsultacyjnych. Wśród cech takiego sposobu zarządzania wymienić można między innymi: zaangażowanie poszczególnych interesariuszy, jawność i transparentność działań, równość, etykę, odpowiedzialność oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju [Hausner 2008]. Za jego wprowadzeniem w praktyce przemawiają zarówno względy ideologiczne (nawiązanie do idei demokratycznych), jak i praktyczne (wzrost efektywności działań).

Kluczowy element takiego zarządzania stanowi partycypacja publiczna, która jako instrument zarządzania publicznego jest rekomendowana na szczeblu międzynarodowym (OECD, Komisja Europejska) już od lat 90. XX wieku. Partycypacja ta obejmuje cztery główne formy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, a mianowicie [Kaźmierczak 2011]:

- aktywność publiczną (działania inicjowane przez członków społeczności lokalnej w postaci lobbowania, protestu, rzecznictwa, nieposłuszeństwa obywatelskiego),
- angażowanie obywateli (działania inicjowane przez władze publiczne – przykładowo w postaci konsultacji społecznych),
- partycypację wyborczą (działania związane z udziałem w wyborach i referendach) oraz
- partycypację obligatoryjną (działania mające charakter przymusowy – przykładowo płacenie podatków na rzecz danej wspólnoty).

Z punktu widzenia wywierania wpływu na bieżącą działalność jednostki terytorialnej kluczową rolę odgrywają dwie pierwsze przywołane formy, określane często w literaturze przedmiotu mianem słabszej wersji demokracji bezpośredniej. Zaistnienie faktycznego zaangażowania obywateli w życie publiczne uwarunkowane jest kwestiami natury kulturowej (chęć społeczeństwa do współzarządzania), ekonomicznej (określone zasoby finansowe), politycznej (otwartość na współpracę

z mieszkańcami i akceptacja określonych form tej współpracy ze strony władz i technicznej (ustalone zasady i procedury) [Zybała 2013]. Warto podkreślić, że udział obywateli w procesie zarządzania, związany między innymi z przejmowaniem odpowiedzialności, odgrywa istotną rolę w sytuacjach kryzysowych. W polskiej rzeczywistości samorządowej dotyczy to przykładowo kwestii środowiskowych, spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym czy też sferą polityki społecznej. Ignorowanie opinii społeczności z punktu widzenia władz lokalnych może mieć daleko idące konsekwencje – przykładowo w postaci powstania lub eskalacji sytuacji konfliktowej, unieważnienia decyzji władz lokalnych podjętych w drodze uchwałodawczej czy też zastosowania innych form „udziału” mieszkańców, takich jak referendum lokalne. Do innych zalet działań partycypacyjnych zaliczyć można również: demokratyzację procesu decyzyjnego, zwiększenie efektywności decyzji i poprawę pracy administracji [Matczak 2013]. Należy jednak pamiętać, że włączanie obywateli w proces zarządzania publicznego nie jest wolne od ograniczeń i budzi określone kontrowersje. Najczęściej sprowadzane są one do takich kwestii, jak: wydłużenie czasu i wzrost kosztów procesu decyzyjnego, brak tradycji tego typu działań nie tylko w danej społeczności, ale i w całym społeczeństwie, rozmywanie się odpowiedzialności, jak również uwzględnianie opinii i oczekiwań *de facto* tylko grup czy podmiotów najaktywniejszych.

Odnosząc się do funkcjonowania instytucji partycypacji publicznej w Polsce, warto podkreślić, iż jej korzenie sięgają Pierwszej Rzeczypospolitej. Mimo iż okres samorządności szlacheckiej kojarzony jest z wieloma negatywami (warcholstwo, prywata), to jak najbardziej można wskazać elementy pozytywne w postaci szerokiego udziału obywateli w życiu publicznym. Polityczna sytuacja Polski w późniejszym okresie, zwłaszcza w okresie zaborów, jak i po II wojnie światowej, w istotny sposób ograniczyła działania w tym zakresie zasadniczo do dwóch form: tworzenia organizacji podziemnych oraz spontanicznych form działania, przykładowo w postaci komitetów obywatelskich, właściwych dla okresów przejściowych [Bartkowski 2011]. W efekcie (oprócz okresu międzywojnia) nowoczesne formy partycypacji publicznej mogły zacząć się kształtować na gruncie polskim praktycznie dopiero w ostatnim dwudziestolecu.

Wśród obecnie dostępnych i praktykowanych w różnym stopniu form partycypacyjnych wymienić można przede wszystkim informowanie mieszkańców, które ma charakter zdecydowanie jednostronny. Działanie władz publicznych w tym zakresie stanowi z jednej strony ich obowiązek wynikający z ustrojowej zasady jawności działania władz publicznych oraz zasady dostępu do informacji publicznej i oznacza konieczność udostępniania określonych informacji z wykorzystaniem określonych kanałów komunikacyjnych (przykładowo BIP). Z drugiej strony władze lokalne mogą także poszerzyć obowiązkowy zakres informacji, jak również wykorzystywać inne formy (tablica ogłoszeń, strona internetowa, media lokalne). Przekazywanie określonych informacji członkom wspólnoty lokalnej jest czasami uzupełniane poprzez

kolejną formę partycypacyjną, jaką jest uzasadnianie (wyjaśnianie). Podobnie jednak jak w przypadku informowania, udział mieszkańców ma charakter bierny.

Kolejną formą partycypacji na szczeblu lokalnym są, znacznie rozbudowane w ostatnich latach, konsultacje społeczne. Sama formuła konsultacji opiera się na angażowaniu obywateli w proces podejmowania decyzji „w wypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla gminy” [Ustawa z 8 marca 1990]. Do głównych cech konsultacji społecznych, traktowanych jako proces, zaliczyć można przede wszystkim: zorganizowanie (ukierunkowanie na podejmowanie konkretnych decyzji), skoordynowanie (prowadzenie z reguły przez organ władzy publicznej) i uregulowanie (oparcie na określonych zasadach) [Makowski 2013]. Przebieg konsultacji społecznych obejmuje zasadniczo takie etapy, jak: prezentacja problemu i planów jego rozwiązania przez władzę publiczną, wysłuchanie opinii i propozycji członków społeczności lokalnej lub innych interesariuszy, próba wypracowania wspólnego rozwiązania i podjęcie decyzji. Warto podkreślić, iż część konsultacji społecznych ma charakter obligatoryjny – ich przeprowadzenie wynika z przepisów prawa. W sytuacji spotykanej w polskiej rzeczywistości samorządowej niechęci władz lokalnych do działań partycypacyjnych konsultacje mogą okazać się jednak działaniem iluzorycznym, zwłaszcza że ich wynik nie jest w żaden sposób wiążący dla organów władzy.

Te same, co w przypadku konsultacji społecznych, przepisy stanowią podstawę prawną coraz częściej stosowanej na gruncie samorządowym instytucji budżetu obywatelskiego. Należy jednak wprowadzić rozróżnienie między tymi formami ze względu na występujące w przypadku budżetu obywatelskiego większe związanie władz decyzjami podjętymi przez mieszkańców, aczkolwiek oparte jedynie na umowie społecznej [Kraszewski, Mojkowski 2014]. Istota budżetu obywatelskiego, nazywanego również partycypacyjnym, sprowadza się do umożliwienia mieszkańcom decydowania o przeznaczeniu części środków publicznych, poprzez wybór określonych przedsięwzięć, jak również możliwość zgłaszania propozycji w tym zakresie. Zarówno wielkość środków, jak i zakres przedsięwzięć poddany decyzyjności mieszkańców, a także elementy proceduralne (w tym komunikacja z mieszkańcami i metody głosowania) wykazują obecnie w przypadku polskich samorządów duże zróżnicowanie. Brak ujednoczenia, a przynajmniej wprowadzenia warunków brzegowych (przykładowo w zakresie wielkości środków poddanych pod głosowanie mieszkańców), może prowadzić do sytuacji pozornego współdecydowania. Samą inicjatywę trzeba jednak ocenić jak najbardziej pozytywnie, przede wszystkim ze względu na znaczące, wzrastające istotnie w ostatnich dwóch latach, zainteresowanie wśród mieszkańców, co może stać się impulsem do przełamania ogólnego impasu w zakresie zainteresowania się i zaangażowania w sprawy lokalne.

Znacznie wyższy stopień zaangażowania członków wspólnoty lokalnej związany jest z takimi formami partycypacji, jak współdziałanie i delegowanie. Rozwiązania te oparte są na relacjach partnerskich pomiędzy władzą a mieszkańcami

i kładą nacisk na wspólne wypracowywanie rozwiązań i podejmowanie decyzji (przykładowo w ramach zespołów roboczych) lub też przekazanie decyzyjności w ręce interesariuszy (w przypadku delegowania). W warunkach polskich formy te niestety nie należą do popularnych, co wynika z niechęci (a często też braku umiejętności) władzy lokalnej do prowadzenia dialogu ze wspólnotą lokalną.

Stosunkowo nową, bo wprowadzoną w roku 2010, możliwością partycypacji publicznej stanowi inicjatywa lokalna. Rozumie się przez nią „formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej” [Ustawa z 24 kwietnia 2003]. Rozwiązanie to promuje przede wszystkim aktywność obywatelską, gdyż z jednej strony umożliwia wnioskowanie o realizację określonych zadań publicznych, z drugiej natomiast wymaga od wnioskodawcy współuczestnictwa w realizacji tego zadania, wspiera aktywność mieszkańców. Praktyka pokazuje zainteresowanie tego typu działaniami zwłaszcza w odniesieniu do lokalnych przedsięwzięć inwestycyjnych, w realizacji których współudział mieszkańców ma z reguły wymiar finansowy, aczkolwiek niekoniecznie znacząco ich obciążający.

Jedną z przywołanych we wcześniejszej części opracowania form partycypacji wyborczej jest także udział w referendum lokalnym. Pomimo zmian w prawodawstwie (2011), które zwiększyły zakres stosowania tego instrumentu, jego wykorzystanie jest jednak niewielkie. Wynika to w dużym stopniu z braku polskich tradycji w tym obszarze, jak i z będącej swoistą polską „cechą narodową” niskiej frekwencji wyborczej, co znajduje przełożenie także na udział w referendach, powodując w wielu przypadkach ich nieważność.

Badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych (2011–2012) pokazały, że – pomimo stosunkowo dużej liczby dostępnych form – partycypacja publiczna w Polsce ma przede wszystkim wymiar informacyjny (rozwiązanie to stosowane jest praktycznie we wszystkich jednostkach samorządu), w dalszej kolejności wyjaśniający i konsultacyjny. Warto zauważyć, że dwie pierwsze formy związane są w rzeczywistości z aktywnością władz publicznych i nie wymagają od mieszkańców praktycznie żadnego zaangażowania. Natomiast stosowanie form w większym stopniu „włączających” społeczność niestety ma charakter rzadki (takie formy jak współdziałanie i delegowanie występują w mniej niż 1/5 jednostek szczebla podstawowego) [*Biała Księga Wsparcia Partycypacji Publicznej w Polsce* 2014].

Pojawia się zatem pytanie, jak aktywizować społeczności lokalne. Wydaje się, że istotną rolę odgrywa tu sama formuła określonej formy partycypacyjnej. Jej „atrakcyjność” dla mieszkańca mierzona jest przede wszystkim efektami, które wynikają z tego działania. W tym między innymi upatrywać można przyczyny rosnącej popularności budżetów obywatelskich. Z tego punktu widzenia na uwagę zasługują więc działania zmierzające do wprowadzenia nowych form partycypacji, między innymi deliberatywnej, która stwarza obywatelom możliwość czynnego uczestnictwa w dyskusji. Ponadto partycypacja deliberatywna daje sposobność

przedstawienia stronom nawet sprzecznych interesów, które nie ograniczają dialogu i nie wykluczają dojścia do konsensusu. Jako przykład można podać prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego (2013), który obecnie (wrzesień 2014) znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego. Projekt ten zakłada między innymi nową formę partycypacji, a mianowicie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą dotyczącą tych uchwał, dla których przepisy prawne nie zastrzegają wyłącznej właściwości organu wykonawczego, jak również poszerzenie konsultacji społecznych i wprowadzenie wysłuchania publicznego (jako szczególnej formy konsultacji), dotychczas niestosowanego na gruncie samorządowym. Z drugiej jednak strony zwiększanie spektrum możliwości w obszarze partycypacji publicznej może doprowadzić do pewnej dezorientacji, zwłaszcza wśród członków wspólnot lokalnych. Z tego punktu widzenia wskazane wydaje się więc promowanie form sprawdzonych i popularnych wśród mieszkańców i ich ewentualna dalsza specjalizacja.

4. Zakończenie

Przyszłość i sukces inicjatyw partycypacyjnych w dużym stopniu zależy jednak od faktycznego zaangażowania obywateli. Gdyby to zaangażowanie mierzyć frekwencją wyborczą, to niestety w przypadku Polski bardziej można mówić o wysokiej absencji. Z drugiej strony istotne jest również ograniczenie działań iluzorycznych ze strony władz publicznych i faktyczne otwarcie na współzarządzanie na szczeblu lokalnym. Wydaje się, że zwiększenie „popularności” partycypacji publicznej musi opierać się na swoistym sprzężeniu zwrotnym, czyli połączeniu inicjatywy oddolnej z akceptacją ze strony decydentów na każdym szczeblu organizacyjnym.

Literatura

- Anheier H.K., 2004, *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, Earthscan, London.
- Bartkowski J., 2011, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Biała Księga Wsparcia Partycypacji Publicznej w Polsce*, 2014, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- CBOS, www.cbos.pl (15.10.2014).
- Eckert M., 2003, *Rola samorządnych społeczności lokalnych i regionalnych w epoce globalizacji*, [w:] *Globalizacja. Wyzwania dla Polski i regionu lubuskiego*, red. W. Hładkiewicz, A. Małkiewicz, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 608.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.

- Kaźmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kinowska Z., 2012, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 22/2012, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Kurczewska J., 2006, *Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy*, [w:] *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, red. J. Kurczewska, IFIS PAN, Warszawa.
- Kuźnik F., 2005, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Koźuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Makowski G., 2013, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Maczak P., 2013, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- PKW, www.pkw.gov.pl (22.10.2014).
- Piasecki A.K., 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa.
- Report by the Secretary General of the Council of Europe, *State of democracy, human rights and the rule of law in Europe*, 2014, <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/5949-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html> (27.10.2014).
- Sikora J., 2001, *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Turowski J., 1994, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2013, nr 0, poz. 594 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2014, nr 0, poz. 1118 ze zm.
- Zybała A., 2013, *Warunki dobrej partycypacji*, [w:] *Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych*, nr 2 (9).