

Monika Klimowicz*, Małgorzata Michalewska-Pawlak**

POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE. PRZEGLĄD LITERATURY

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja stanu wiedzy naukowej w zakresie pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce oraz sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych dociekań naukowych we wskazanym obszarze badawczym. W pracy dokonano systematycznego przeglądu literatury, opierając się na zasobach wiedzy naukowej dostępnych w wybranych bazach naukowych. Na podstawie kwerendy literatury oraz krytycznej analizy treści publikacji naukowych zidentyfikowano stan wiedzy, w tym także jej luki, oraz wskazano rekomendacje dotyczące kierunków przyszłych badań nad pozaprawnymi uwarunkowaniami partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Wyniki systematycznego przeglądu literatury pozwoliły na sformułowanie wniosków, że stan aktualnej wiedzy naukowej wskazuje na postawy i zachowania władz lokalnych oraz mieszkańców jako główne, pozaprawne determinanty aktywności społecznej na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, społeczność lokalna, gmina, mieszkańcy

Wstęp

Poziom partycypacji społecznej jest miernikiem zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, a zatem określa kondycję społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi wyraz zaangażowania mieszkańców w życie społeczne lokalnej wspólnoty, traktowanej jako „mała ojczyzna”. Partycypacja społeczna mieszkańców ma wpływ także na procesy zarządzania gminą, jak również na efektywność, odpowiedzialność i rozliczalność władz lokalnych.

* Uniwersytet Wrocławski, e-mail: monika.klimowicz@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0605-7839.

** Uniwersytet Wrocławski, e-mail: malgorzata.michalewska-pawlak@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1371-1242.

Naukowe zainteresowanie uwarunkowaniami partycypacji społecznej jest efektem analiz stanu społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w Polsce. Warto w tym miejscu wskazać na wyniki badań przeprowadzonych w 2018 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), z których wynika, że 64% Polaków uważa, iż władze lokalne biorą pod uwagę opinie mieszkańców przy podejmowaniu decyzji ich dotyczących¹. Chociaż Polacy deklarują wysoki poziom zainteresowania sprawami lokalnymi, co potwierdziło 76% uczestników badania, to 44% z nich pozostawało zupełnie biernych, jeśli chodzi o zaangażowanie w sprawy społeczne w swoim miejscu zamieszkania². Dlatego też, zarówno ze względów poznawczych, jak i utylitarnych, warto sformułować problem badawczy dotyczący uwarunkowań partycypacji społecznej mieszkańców na poziomie lokalnym oraz ich naukowej weryfikacji i prezentacji na łamach naukowej literatury przedmiotu.

Celem artykułu jest identyfikacja stanu wiedzy oraz wskazanie ewentualnych luk i sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych prac badawczych nad pozaprawnymi uwarunkowaniami partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Sformułowane zostały następujące pytania badawcze: Jakie pozaprawne uwarunkowania partycypacji społecznej we współzarządzaniu rozwojem lokalnym w Polsce zostały scharakteryzowane w ramach prowadzonych analiz naukowych? Które z nich przyczyniają się do wzrostu uczestnictwa w życiu społecznym na poziomie lokalnym w Polsce?

Uzasadnienie wyboru tematu wynika z faktu, iż istniejące publikacje naukowe w głównej mierze odnoszą się do prezentacji uwarunkowań prawnych partycypacji społecznej na poziomie lokalnym³. Analiza uwarunkowań legislacyjnych stanowi wstęp do rozważań teoretycznych i/lub prezentacji wyników badań empirycznych, dotyczących wdrażania poszczególnych form partycypacji społecznej na poziomie lokalnym⁴. Re-

¹ *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Komunikat z badań CBOS nr 74, Warszawa 2018, s. 2.

² *Ibidem*, s. 6, 9.

³ Por. M. Galon [i in.], *Minimalizm formalny: stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022; S. Hajduk, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021; E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex”, 2018, nr 3; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017; M. Szaja, *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2015, nr 18.

⁴ K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021; E. Szulc-Wąlecka, *Rola organów przedstawicielskich*

gulacje prawne tworzą bowiem jedną z najważniejszych grup uwarunkowań partycypacji społecznej. Przepisy prawa precyzują zróżnicowane formy uczestnictwa obywateli we współzarządzaniu sprawami lokalnymi, takie jak: decyzyjne, opiniodawcze, konsultacyjne i warunki realizacji partycypacji społecznej na poziomie samorządu lokalnego.

Określenie pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej wymaga zdefiniowania pojęcia partycypacji społecznej oraz jej możliwych form. Partycypacja społeczna traktowana jest jako działanie o charakterze zbiorowym, podejmowane przez społeczności, dotyczące miejsca ich codziennego życia⁵. Odnosi się ona do bezpośredniego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami gminy i jest w polskiej literaturze przedmiotu odróżniana od partycypacji indywidualnej, publicznej i politycznej⁶. Obejmuje aktywność mieszkańców jednostki terytorialnej w kreowaniu i realizacji polityki publicznej we współpracy z władzami samorządowymi⁷.

Na potrzeby realizacji przeglądu literatury przeprowadzone zostało rozróżnienie na partycypację społeczną oraz partycypację obywatelską. W istniejącej polskojęzycznej literaturze przedmiotu różnice między tymi dwoma rodzajami partycypacji nie zawsze są charakteryzowane, co stwarza trudności w klasyfikacji i opisie tego procesu. Dodatkowo część badaczy wyróżnia zróżnicowane formy partycypacji społecznej i politycznej na poziomie lokalnym, określając je wspólnym pojęciem partycypacji obywatelskiej⁸. Można spotkać także publikacje naukowe,

w procesie współzrządzenia partycypacyjnego (*participatory governance*). Studium przypadku wybranych miast, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 1; A. Noworól, *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym* [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. J.M. Nowak, Warszawa 2020; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2019, t. 6, nr 3; D. Boratyn, *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2020, nr 3.

⁵ R. Koziół, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica XV”, 2015, nr 15, s. 58.

⁶ E. Krok, *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020; J. Pokładecki, *Partycypacja a lokalny system polityczny*, „Eastern Review”, 2018, nr 7; M. Kalisiak-Mędelska, *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2016, nr 17.

⁷ E.M. Boryczka, *Partycypacja społeczna* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016.

⁸ K. Łabędź, *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 4.

w których różne formy partycypacji społecznej i politycznej nazywane są wspólnym mianem partycypacji publicznej⁹. W niniejszym opracowaniu przyjęto zatem pojęcie partycypacji społecznej, mając na uwadze, iż jest ono stosowane w literaturze polskiej zamiennie z pojęciem partycypacji obywatelskiej.

Metodologia badań

Przegląd stanu wiedzy na temat partycypacji społeczności lokalnych w procesie zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce obejmował selekcję, kompleksową analizę istniejących materiałów źródłowych, zidentyfikowanych jako kluczowe dla wskazanego tematu badań. Przeprowadzony przegląd źródeł miał charakter systematyczny, co oznacza, że zebranie, krytyczna ocena, diagnoza ograniczeń badawczych i synteza uzyskanej wiedzy odbywała się na podstawie niżej opisanych kryteriów kwalifikowalności, a realizacja procesu badawczego podporządkowana była celowi związanemu z uzyskaniem odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze¹⁰.

Kwerenda literatury została zrealizowana w ramach procesu wieloetapowego. W pierwszej kolejności przeprowadzono selekcję kluczowych kategorii analitycznych, stanowiących punkt wyjścia do dalszego rozpoznania stanu wiedzy na temat procesów partycypacji społecznej. Wytypowane zostały następujące frazy kluczowe: lokalna partycypacja społeczna w Polsce, partycypacja społeczna na poziomie lokalnym w Polsce, uwarunkowania partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce, lokalna partycypacja obywatelska w Polsce, partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w Polsce, uwarunkowania partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym w Polsce. Jako źródła zasobów wiedzy naukowej wykorzystano następujące bazy naukowe: Central and Eastern European Online Library, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, ERIH PLUS, Biblioteka Nauki oraz Google Scholar, w których wyszukiwano frazy w języku polskim.

Wybór przedziału czasowego przeszukiwanych źródeł miał charakter świadomy oraz celowy i obejmował lata 2015–2023. Rok 2015 został wskazany ze względu na fakt, iż w tym czasie przypadła 25. rocznica powstania samorządu terytorialnego. Uchwalona w tym roku została

⁹ L. Rajca, *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2022, nr 1.

¹⁰ R. Lenart-Gansiniec, *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko*, Warszawa 2021.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹¹, weszły również w życie przepisy Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r., która stworzyła obywatelom nowe możliwości w zakresie partycypacji bezpośredniej i udziału w życiu publicznym, także na poziomie lokalnym¹².

W wyniku przeprowadzonej kwerendy materiałów źródłowych wybrane zostały teksty spełniające wyżej zdefiniowane formalne kryteria wyszukiwania. W kolejnym etapie wyszukiwania zastosowano uzupełniającą technikę doboru źródeł do bazy danych, określaną jako „kula śnieżna”. Polega ona na dodaniu do bazy analizowanych tekstów, także tych tytułów, które pojawiły się w publikacjach referencyjnych, wyselekcjonowanych w poprzednim etapie ze wskazanych wcześniej baz danych¹³.

Po zakończeniu selekcji materiałów źródłowych, przeprowadzono analizę tekstów poprzedzoną oceną jakości prezentowanych danych oraz ich ekstrakcją¹⁴. Zebrany materiał badawczy został uporządkowany według ustalonych kryteriów doboru źródeł i klucza analitycznego, umożliwiając ich skuteczne wykorzystanie do osiągnięcia celu badawczego. Następnie wykonano analizę tematyczną pozyskanych z publikacji informacji, która na dalszym etapie umożliwiła wykazanie luk w istniejącej wiedzy dotyczącej pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce oraz sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych badań naukowych w tym obszarze tematycznym.

Identyfikacja pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce

Przeprowadzony przegląd istniejącej literatury przedmiotu wskazuje na zróżnicowane uwarunkowania partycypacji społecznej mieszkańców na poziomie lokalnym od determinant socjo-demograficznych, poprzez społeczne, kulturowe i polityczne, charakterystyczne dla określonej zbiorowości terytorialnej, jaką jest społeczność lokalna. Autorzy w pierwszej kolejności wskazują na następujące zmienne niezależne: wiek, poziom

¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1045).

¹² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. 2014, poz. 1194).

¹³ W. Czakon, *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji”, 2011, nr 3, s. 58.

¹⁴ R. Lenart-Gansiniec, *op.cit.*

wykształcenia, dochody, etap życia, wielkość społeczności, więzi sąsiedzkie, przywiązanie do miejsca zamieszkania, kontakty społeczne, lokalne problemy, relacje wewnątrz społeczności lokalnej, lokalny lider, cechy kulturowe regionu oraz lokalna kultura polityczna¹⁵. Uwarunkowania te obejmują zatem cechy demograficzne mieszkańców, jak również charakterystykę społeczności pod kątem istniejących relacji i więzi społecznych.

W badaniach zwraca się uwagę na fakt, iż potencjał społeczności lokalnej jest zjawiskiem dynamicznym i wieloaspektowym, dlatego należy go analizować z uwzględnieniem tej złożoności. Zatem, aby zrozumieć motywy i następstwa podejmowanych przez lokalną społeczność decyzji o społecznym zaangażowaniu lub jego zaniechaniu, należy dokonać identyfikacji przyczyn jej aktywności i określić sposób oddziaływania tych czynników na poziom partycypacji¹⁶. Marta Szaja wskazuje zasadnicze powody, dla których lokalna społeczność przejawia chęć współuczestniczenia w procesie kształtowania i/lub poprawy warunków życia, pracy, rozwoju osobistego na zamieszkiwanym przez siebie terenie, a także warunki, które powinny być spełnione, aby omawiany proces był sprawnie realizowany (cechował się skutecznością). Zostały one zaprezentowane w tabeli 1. Badaczka lokuje kluczowe czynniki partycypacyjne zarówno w cechach społeczno-kulturowych lokalnej wspólnoty, ale także w zespole norm i reguł społecznych, jak również autorytecie władz publicznych.

Tabela 1. Uwarunkowania realizacji procesu partycypacji społecznej

Główne wyznaczniki	
stopnia partycypacji społecznej	skuteczności partycypacji społecznej
1	2
– dotychczasowe doświadczenia, przeszłość historyczna społeczności, – charakterystyka powiązań społecznych, – sposób sprawowania władzy, – typ przywództwa, – tradycje kulturowe,	– udział obywateli we wszystkich etapach planowania, podejmowania i realizacji decyzji publicznych, – przestrzeganie przez wszystkich uczestników dialogu obowiązującego prawa, – ponoszenie odpowiedzialności za wygłaszane opinie, sugestie i poglądy,

¹⁵ I. Józefowicz, H. Michniewicz-Ankiersztajn, *Aktywność społeczna mieszkańców małych miast w Polsce*, „Studia Miejskie”, 2021, nr 4; A. Murawska, *Aktywność obywatelska mieszkańców Łodzi i Iwanowa*, Łódź 2020; M. Szczepańska, *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2018, nr 64; A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie”, 2017, nr 25.

¹⁶ M. Szaja, *op.cit.*

1	2
– źródła i sposoby rozwiązywania konfliktów (dotychczasowych i obecnych), – jasna i akceptowalna wizja rozwoju lokalnego.	– postępowanie jak w sytuacji dialogu równorzędnych partnerów, – wiara w dobre intencje partnerów dialogu, – przejrzyste i zrozumiałe określenie celów i reguł oraz ról obu stron dialogu we wzajemnych relacjach, – uznanie legitymacji władz publicznych do stanowienia prawa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje, – przygotowanie wszystkich partnerów do prowadzenia dialogu, – reprezentacja, – transparentność działań.

Źródło: M. Szaja, *op.cit.*, s. 284.

Warto również wskazać, iż niektórzy autorzy zwracają uwagę na znaczenie wybranych uwarunkowań partycypacji społecznej. W swoich analizach podkreślają, że kwestia zaangażowania obywateli w proces zarządzania jednostką terytorialną uzależniona jest od poziomu rozwoju społecznego wspólnoty, a ten zaś od konkretnej fazy rozwoju ustroju samorządowego oraz poziomu otwartości i zachowawczości władz lokalnych w zakresie partycypacji społecznej¹⁷.

W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność spełnienia warunków wstępnych, aby partycypacja społeczna obywateli odnosiła pozytywne skutki dla jednostki samorządu terytorialnego. Wśród tych warunków wymienia się m.in. umiejętności, motywacje, umożliwienie, zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa¹⁸. Umiejętności (*can do*) – to zasoby wiedzy i umiejętności niezbędne do prowadzenia procesu partycypacji, jak i uczestnictwa w nim. Motywacja (*like to*) – to głównie poczucie więzi, identyfikacja mieszkańców z miastem, tożsamość, które silnie wpływają na chęć uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji. Umożliwienie (*enabled to*) – to warunki umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie partycypacji. Proces ten najczęściej odbywa się poprzez udział grup i organizacji wspierających, między innymi lokalnych instytucji władzy. Zaproszenie do uczestnictwa (*asked to*) – to zaproszenie i mobilizacja przez władze samorządowe

¹⁷ T. Mikołajczyk, K. Leśniewska-Napierała, *Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce*, „Space – Society – Economy”, 2022, nr 33; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *op.cit.*; E.M. Boryczka, *op.cit.*

¹⁸ E.M. Boryczka, *op.cit.*

mieszkańców do aktywnego udziału w procesach współzarządzania. Władze samorządowe powinny motywować i umożliwiać wyrażanie opinii przez mieszkańców. Efekty uczestnictwa (*responded to*) – to przekonanie społeczności lokalnej, poczucie uczestników tego procesu, że wyrażane wcześniej i dziś opinie faktycznie były i są rozważane i uwzględniane przy podejmowaniu decyzji¹⁹.

W kontekście badania uwarunkowań partycypacji społecznej ciekawe wyniki badań własnych zaprezentowała Magdalena Kalisiak-Mędelska. Wykazała, że w procesie tym władze lokalne odgrywają centralną rolę, jako podmiot ustanawiający określone reguły postępowania, wyznaczający role i zachowania pozostałych uczestników działań partycypacyjnych²⁰. Na podstawie badań własnych oraz przeglądu literatury przedmiotu autorka sformułowała trzy możliwe scenariusze zmian partycypacji społecznej, koncentrując uwagę na jej kluczowych aktorach, tj. władzach lokalnych i mieszkańcach. Zostały one zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Teoretyczne scenariusze zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Wyszczególnienie	Scenariusz 1	Scenariusz 2
1	2	3
Zmiana w obszarze czynnika	Władze lokalne	Mieszkańcy
	(1) zwiększenie otwartości na działania partycypacyjne oraz współpracę, (2) tworzenie rzeczywistych sieci partnerstw między reprezentantami poszczególnych grup interesu, (3) wprowadzanie nowych metod rozwiązywania zaistniałych problemów, konfliktów, (4) decentralizacja decyzyjności na rzecz np. jednostek pomocniczych, (5) stworzenie strategii działań partycypacyjnych,	(1) zwiększenie skłonności do domagania się realizacji własnych praw jako członków wspólnoty lokalnej, (2) zainteresowanie i otwarcie na sprawy i problemy gminy, (3) aktywne i świadome uczestnictwo w życiu publicznym, (4) umiejętność i chęć współpracy z władzami lokalnymi oraz innymi przedstawicielami grup interesu w myśl ogólnego interesu wspólnoty,

¹⁹ *Ibidem*, s. 118.

²⁰ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.

1	2	3
	(6) edukacja mieszkańców, jak i urzędników administracji samorządowej w zakresie praw i korzyści płynących z partycypacji społecznej, (7) tworzenie baz dobrych praktyk partycypacyjnych.	(5) realne włączenie się w pracę np. organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych, kół, stowarzyszeń, izb, (6) edukacja w zakresie świadomych i odpowiedzialnych postaw obywatelskich.
Możliwe efekty	Budowanie wzajemnego zaufania, edukacja obywatelska, pobudzanie aktywności lokalnej, przełamywanie oporu przed aktywnym włączaniem się w proces współrzędzenia, kreowanie nowych zachowań i postaw, pobudzanie sieci współpracy.	Przełamanie oporu władz lokalnych przed włączeniem w proces decyzyjny innych uczestników, wyczulenie władz na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, zwiększenie skłonności władz lokalnych do zmiany sposobu sprawowania władzy w kierunku partnerskiego przywództwa, budowanie wzajemnego zaufania, pobudzanie lokalnych środowisk opinio-twórczych, kreowanie nowych postaw i zachowań, kreowanie sieci współpracy.
Potencjalne bariery rozwoju scenariusza	(1) cechy osobowościowe organów wykonawczych, (2) sposób podejścia do sprawowania władzy publicznej, (3) niskie kompetencje zawodowe i etyczne urzędników, (4) małe doświadczenie w prowadzeniu działań partycypacyjnych, (5) ograniczenia partyjne i polityczne, (6) słabo wykształcone reprezentacje poszczególnych grup interesów, (7) opór mieszkańców, pracowników administracji samorządowej, (8) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.	(1) brak wykraczającej wiedzy na temat praw i możliwości oddziaływania przez mieszkańców na bieg spraw publicznych, (2) brak zainteresowania problemami wspólnoty, (3) hermetyczna polityka informacyjna władz, (4) brak poparcia mieszkańców dla prowadzonych przez władze polityk publicznych, (5) obawa przed manipulacją, (6) słaby rozwój sfery społecznej i gospodarczej w gminie, (7) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.

Źródło: M. Kalisiak-Mędeliska, *Możliwe kierunki...*, s. 25–26.

Możliwy jest również trzeci scenariusz obejmujący jednocześnie zmiany w obrębie władz lokalnych i mieszkańców. Zakłada on, w przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych, istnienie wysokorozwiniętej sieci trwałych współzależności pomiędzy jej uczestnikami. Jest on jednak najmniej realny w zakresie możliwości urzeczywistnienia, biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania partycypacji na poziomie lokalnym. Scenariusz 1 i 2 opierają się natomiast na luźnych, najczęściej jednotorowych relacjach. Krótkotrwałe interakcje powstają na bazie zaistniałych problemów, konfliktów i wygasają w momencie ich rozwiązania²¹.

Do podobnych wniosków dochodzą także inni badacze, upatrując kluczowe znaczenie aktywności lokalnej administracji i lokalnych decydentów politycznych w mobilizowaniu mieszkańców do podejmowania aktywności społecznych na szczeblu lokalnym. Władze lokalne oferują mieszkańcom możliwości podejmowania różnych form partycypacji w zależności od występujących potrzeb lub problemów lokalnych, stopnia otwartości na współdziałanie z mieszkańcami czy przyjętej strategii zarządzania jednostką terytorialną. Z przeprowadzonych badań wynika, że znacznie częściej są to formy partycypacji biernej niż czynnej. Polegają one na informowaniu społeczności lokalnych o działalności władz, rzadziej zaś na bezpośrednim włączaniu mieszkańców w procesy konsultacyjne czy decyzyjne. Procedury współdecydowania są najrzadziej występującą formą aktywizacji mieszkańców na poziomie lokalnym w Polsce²².

Empiryczna weryfikacja zaangażowania władz lokalnych w proces aktywizacji społecznej mieszkańców wskazuje, że w wielu przypadkach skupiają się one na administrowaniu jednostką samorządową, rozwiązywaniu bieżących problemów, nie zaś włączaniu obywateli w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym²³. Scentralizowany model zarządzania polskimi gminami nie sprzyja aktywizacji mieszkańców; wynika z braku chęci, motywacji i gotowości lokalnych władz do dzielenia się władzą z mieszkańcami.

²¹ M. Kalisiak-Mędelska, *Możliwe kierunki ...*, s. 26.

²² M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *op.cit.*; E. Inglot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 2; A. Kołomycew, *Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2017, nr 63.

²³ R. Gawłowski, A.J. Jarosz, *Infrastruktura partycypacji społecznej. Pojęcie i wykorzystanie w polskich miastach*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, nr 4; K. Jasiński, *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, nr 3.

Badacze podejmujący temat lokalnej partycypacji społecznej zwracają uwagę na obecność i aktywność nie tylko instytucji publicznych, ale także aktorów społecznych, zdolnych do pobudzania aktywności lokalnej mieszkańców. Wskazują na ich rolę mobilizacyjną i koordynacyjną w pobudzaniu zainteresowania sprawami lokalnymi. Wśród takich podmiotów aktywizacyjnych wymieniane są lokalne organizacje pozarządowe, sieci lokalne, liderzy i autorytety lokalne. W przypadku obszarów wiejskich szczególną rolę w ostatnich latach odgrywają lokalne grupy działania, które powstają i są finansowane w ramach unijnej inicjatywy LEADER²⁴.

Obiektem zainteresowania naukowców są, obok władz lokalnych, mieszkańcy będący podmiotem partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Ich wiedza, postawy i zachowania, czyli kultura polityczna, determinują fakt korzystania z bogatej oferty dostępnych narzędzi partycypacyjnych. Autorzy wskazują tradycje polskiej kultury politycznej, które mają wpływ na ograniczony poziom zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, także na poziomie lokalnym. Problem ten dotyczy mieszkańców, którzy nie wykazują zaangażowania w sprawy lokalne i wolą powierzyć ich realizację władzom lokalnym. Często także nie posiadają wiedzy na temat możliwych form partycypacji i wpływania na decyzje władz. Wśród uwarunkowań mentalnych autorzy wskazują również przekonanie mieszkańców o niemożności wywierania wpływu na procesy zarządzania w swoim miejscu zamieszkania i poczucie braku sprawczości jako istotny czynnik ograniczający ich społeczną aktywność²⁵.

Luki w wiedzy i rekomendacje dalszych badań dotyczących pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Analiza dostępnych publikacji naukowych wskazuje, że uwarunkowania partycypacji społecznej mieszkańców Polski lokalnej stanowią

²⁴ K. Słupska, *Aktywizowanie społeczności lokalnej (przesłanki teoretyczne i przykłady dobrych praktyk „odradzania się” idei aktywnego sąsiedztwa)*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2020, nr 1; P.B. Żuraw, M. Szymańska, M. Żydek, *Aktywizacja i integracja mieszkańców gminy Konopnica w odniesieniu do mocnych i słabych stron (Analiza SWOT)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2018, nr 33; A. Kołomycew, *op.cit.*

²⁵ M. Miśkowicz, *Mechanizmy partycypacyjne oraz cechy partycypacji sąsiedzkiej w rewitalizacji podwórek miejskich w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2023, nr 63; P.E. Szostok-Nowacka, *Znaczenie poczucia podmiotowości dla aktywności społecznej w przestrzeni samorządowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, 2018, nr 1; M. Kalisiak-Mędeńska, *Partycypacja...*

obiekt zainteresowań wielu badaczy. Jednocześnie warto dokonać identyfikacji luk w istniejącej wiedzy i sformułować rekomendacje do dalszych badań w tym zakresie, w celu lepszego zrozumienia funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w Polsce.

Warto zauważyć, że tematyka opublikowanych prac koncentruje się na studiach przypadków konkretnych gmin lub miejscowości i aktywności władz i mieszkańców w tym obszarze. Opracowania te ograniczają się do analizy form partycypacji wdrażanych przez władze lokalne i zaangażowania mieszkańców w zakresie ich wykorzystywania. Autorzy z dużą wnikliwością charakteryzują zarówno postawy i działania władz lokalnych wobec partycypacji mieszkańców, ich relacje z obywatelami, jak również gotowość i aktywność samych mieszkańców, przy jednocześnie ograniczaniu analiz do wybranych, limitowanych studiów przypadku²⁶. Prowadzone są badania jakościowe, które tłumaczą charakter uwarunkowań lokalnych, ściśle powiązanych ze specyfiką konkretnych lokalizacji, a więc dzielnic miast, miast i miejscowości, gmin czy powiatów.

W dalszym ciągu wyraźny jest deficyt badań i publikacji porównawczych, obejmujących większą liczbę jednostek terytorialnych. Koncentracja na poszczególnych studiach przypadków uwarunkowań aktywności społecznej mieszkańców poszczególnych miejscowości skutkuje ograniczoną możliwością formułowania wniosków o charakterze generalizującym i ogólnym, odnoszących się do diagnozowania prawidłowości, a następnie ewentualnego formułowania koncepcji w zakresie uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Podejmowane prace badawcze powinny koncentrować się na jakościowych analizach determinant zaangażowania społecznego mieszkańców polskich gmin, ze wskazaniem siły wpływu poszczególnych uwarunkowań na powyższe procesy. Uzyskana w ten sposób wiedza może być wykorzystana przez instytucje społeczne, polityczne, edukacyjne do projektowania działań mających na celu kształtowanie innych niż prawne uwarunkowań sprzyjających wzrostowi partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Istotne braki w wiedzy dotyczącej uwarunkowań aktywności społecznej stanowi kwestia wpływu nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych na zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne. Instrumenty elektronicznej partycypacji, chociażby w postaci list mailin-

²⁶ M. Marks-Krzyszkowska, A. Michalska-Żyła, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, nr 51; B. Żuraw, M. Szymańska, M. Żydek, *op.cit.*; A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *op.cit.*; K. Łabędź, *op.cit.*

gowych, forów internetowych, formularzy interaktywnych są szeroko wykorzystywane w ramach różnych form partycypacji, obejmujących zarówno informowanie, konsultacje, jak i współdecydowanie w polskich samorządach²⁷. Brakuje natomiast badań, które wskazywałyby na dalsze możliwości rozwoju e-partycypacji i jej oddziaływania na mobilizację społeczną grup słabo obecnych w lokalnej przestrzeni publicznej, takich jak chociażby młodzież czy osoby z niepełnosprawnościami.

W świetle zdiagnozowanego znaczenia aktywności władz lokalnych dla kształtowania dynamiki partycypacji społecznej mieszkańców istnieje konieczność naukowej weryfikacji stanu wiedzy władz lokalnych i lokalnej administracji w zakresie rozumienia znaczenia aktywizacji społecznej mieszkańców dla jakości współzarządzania procesami rozwoju na poziomie lokalnym.

Zakończenie

Z analizy dostępnej literatury przedmiotu wynika, iż o ile reguły prawne nadające podmiotowość obywatelską mieszkańcom Polski lokalnej stanowią wspólny mianownik do jej realizacji, o tyle unikatowe podstawy i zachowania mieszkańców, decyzje władz samorządowych oraz relacje na linii władza – obywatele, będą różnicować poziom partycypacji społecznej w polskich społecznościach lokalnych.

Warto zwrócić uwagę, iż autorzy opracowań naukowych i empirycznych odnoszących się do procesów partycypacji społecznej wskazują, że nie istnieje jeden dominujący czynnik zwiększający lub obniżający społeczną aktywność obywateli na rzecz wspólnoty lokalnej. Jest to raczej zespół powiązanych ze sobą uwarunkowań, które tworzą każdorazowo specyficzny ekosystem partycypacyjny o charakterze lokalnym. Ma on charakter terytorialny, co nie oznacza, iż badacze winni skupiać się tylko na specyfice lokalnych uwarunkowań mobilizacji mieszkańców do udziału w życiu społecznym wspólnot lokalnych. Konieczne jest poszukiwanie generalnych prawideł dotyczących warunków podejmowania aktywności społecznej przez członków wspólnot lokalnych.

²⁷ Por. K. Jarmołowicz-Szymańska, *Obywatelska partycypacja. Facebook a społeczeństwo obywatelskie Lublina*, [w:] *Nowe technologie komunikacyjne – nowe wymiary lokalności*, red. P. Siuda, K. Stachura, Bydgoszcz 2020; S. Hajduk, *E-partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2018, nr 170; P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1.

Właściwa diagnoza problemu i działania na rzecz poprawy świadomości zarówno władz lokalnych, jak i obywateli w tym zakresie może przyczynić się do poprawy stanu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz jego rozwoju. Istotne zatem są nie tylko rozwiązania instytucjonalne stanowiące prawną gwarancję uczestnictwa społecznego, ale także działania o charakterze edukacyjnym i mobilizacyjnym.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Boratyn D., *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2020, nr 3, DOI: 10.15584/polispol.2020.3.4.
- Boryczka E.M. *Partycypacja społeczna* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016. DOI: 10.18778/7969-221-7.06.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Czakon W., *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji”, 2011, nr 3. DOI: 10.33141/po.2011.03.13.
- Galon M. [i in.], *Minimalizm formalny: stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022.
- Gawłowski R., Jarosz A.J., *Infrastruktura partycypacji społecznej. Pojęcie i wykorzystanie w polskich miastach*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, nr 4(78), DOI: 10.7366/1509499547804.
- Grzebyk M., Pierścieniak A., Pytko P., *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2019, t. 6, nr 3, DOI: 10.33119/KSzPP.2019.3.2.
- Gulińska E., *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex”, 2018, nr 3.
- Hajduk S., *E-partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2018, nr 170.
- Hajduk S., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021, DOI: 10.24427/978-83-66391-57-4.
- Inglot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 2, DOI: 10.15584/nsawg.2017.2.21.
- Jasiecki K., *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 3, DOI: 10.33119/KSzPP.2015.3.5.
- Jarmołowicz-Szymańska K., *Obywatelska partycypacja. Facebook a społeczeństwo obywatelskie Lublina* [w:] *Nowe technologie komunikacyjne – nowe wymiary lokalności*, red. P. Siuda, K. Stachura, Bydgoszcz 2020.
- Józefowicz I., Michniewicz-Ankiersztajn H., *Aktywność społeczna mieszkańców małych miast w Polsce*, „Studia Miejskie”, 2021, nr 4, DOI: 10.25167/sm.4216.

- Kalisiak-Mędelska M., *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2016, nr 17.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kołomycew A., *Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2017, nr 63, DOI: 10.18778/0208-600X.63.06.
- Kozioł R., *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica XV”, 2015, nr 15.
- Krok E., *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020.
- Lenart-Gansiniec R., *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko*, Warszawa 2021.
- Łabędź K., *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 4, DOI: 10.15584/polispol.2016.4.2.
- Marks-Krzyszowska M., Michalska-Żyła A., *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, nr 51, DOI: 10.7163/SOW.51.6.
- Mateczak P., Mączka K., Milewicz M., *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1.
- Mikołajczyk T., Leśniewska-Napierała K., *Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce*, „Space – Society – Economy”, 2022, nr 33, DOI: 10.18778/1733-3180.33.02.
- Miśkowiec M., *Mechanizmy partycypacyjne oraz cechy partycypacji sąsiedzkiej w rewitalizacji podwórek miejskich w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2023, nr 63, DOI: 10.14746/rrpr.2023.63.12.
- Murawska A., *Aktywność obywatelska mieszkańców Łodzi i Iwanowa*, Łódź 2020.
- Noworół A., *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym [w:] Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. J.M. Nowak, Warszawa 2020.
- Pokładecki J., *Partycypacja a lokalny system polityczny*, „Eastern Review”, 2018, nr 7, DOI: 10.18778/1427-9657.07.06.
- Rajca L., *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2022, nr 1, DOI: 10.14746/ssp.2022.1.7.
- Ślupska K., *Aktywizowanie społeczności lokalnej (przesłanki teoretyczne i przykłady dobrych praktyk „odradzania się” idei aktywnego sąsiedztwa)*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2020, nr 1, DOI: 10.14746/kse.2020.17.11.1.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie”, 2017, nr 25, DOI: 10.25167/sm2017.025.07.
- Szaja M., *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2015, nr 18, DOI: 10.18276/epu.2015.118-20.
- Szczepańska M., *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2018, nr 64, DOI: 10.18778/0208-600X.64.07.

- Szostok-Nowacka P.E., *Znaczenie poczucia podmiotowości dla aktywności społecznej w przestrzeni samorządowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, 2018, nr 1, DOI: 10.17951/k.2019.26.1.141-157.
- Szulc-Walecka E., *Rola organów przedstawicielskich w procesie współrządzenia partycypacyjnego (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 1, DOI: 10.15584/polispol.2021.1.6.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014, poz. 1194).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1045).
- Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Komunikat z badań CBOS nr 74, Warszawa 2018.
- Żuraw B., Szymańska M., Żydek M., *Aktywizacja i integracja mieszkańców gminy Kozłownica w odniesieniu do mocnych i słabych stron (Analiza SWOT)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2018, nr 33, DOI: 10.18778/1508-1117.33.05.

Non-legal determinants of social participation at local level in Poland.

Literature review

Abstract

The aim of this paper is to identify the state of art in the field of non-legal conditions of social participation at the local level in Poland and to formulate recommendations for further scientific research in the indicated research area. A systematic literature review was carried out in this study, based on scientific knowledge resources available in selected scientific databases. Based on the literature search and a critical analysis of the content of publications, the state of art, including its gaps, was identified and recommendations were made for the directions of future research into the extra-legal determinants of social participation at the local level in Poland. The results of the systematic literature review allowed the conclusion to be drawn that the state of current knowledge points to the socio-cultural characteristics of individual local communities and the actions of local authorities as the main extra-legal determinants of social participation.

Keywords: social participation, local community, municipality, inhabitants