

**MAREK KOZAK**

Uniwersytet Warszawski – EUROREG, e-mail: [m.kozak@uw.edu.pl](mailto:m.kozak@uw.edu.pl)

**ZWIĘKSZANIE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PLANOWANIU PRZESTRZENI: POLSKIE DOŚWIADCZENIA**

*Jedną ze słabości polskiego systemu rozwoju jest niski poziom integracji (czyli niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego, niskie zaufanie do innych osób i instytucji), skutkujący ograniczonym poziomem partycypacji społecznej i słabszymi rezultatami podejmowanych działań. Jak dotąd w programach i projektach publicznych partycypacja społeczna była z reguły ograniczona do konsultacji poprzedzających podjęcie interwencji, przy czym tylko wtedy, gdy było to wymagane (czyli np. w polityce spójności). Obecnie UE oczekuje aby partnerstwo było stałym i trwałym elementem poszczególnych polityk i programów na każdym etapie pracy (od planowania przez realizację, po zamykanie i rozliczanie efektów).*

**Słowa kluczowe:** Polska, partycypacja, zarządzanie programami, planowanie przestrzeni

**I. WSTĘP**

Przestrzeń publiczna to dobro z grupy zasobów ograniczonych [Kostecka 2009, Dubel 2010]. Według wielu autorów [Poskrobko 2010, Janikowski 2013, Kostecka 2010, 2013, Raszka 2010] realizacja zrównoważonego rozwoju wymaga wypracowania kultury spowalniania tempa przekształcania zasobów przyrody którymi zarządza człowiek XXI wieku. Partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni publicznej jest częścią zmian, jakie zaszły ostatnio w rządzeniu i zarządzaniu publicznym. W praktyce mówimy częściej o zarządzaniu (wykonywaniu zadań) niż rządzeniu (stanowieniu celów i polityk). Obecnie możemy mówić o trzech formach (i obszarach) partycypacji.

Pierwsza forma wiąże się z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, zapewniającego rosnący wpływ na decyzje administracyjne i polityczne. Wielu inicjatywom obywatelskim (np. w obszarze zrównoważonego rozwoju) zawdzięczamy istotne zmiany społeczne.

Druga, specyficzna forma dotyczy budżetów partycypacyjnych, zapewniających mieszkańcom rosnącej liczby gmin wpływ na sposób wydawania części budżetu lokalnego na cele najbardziej społecznie potrzebne. To szczególnie cenna forma przekazywania części władzy mieszkańcom i z reguły ściśle powiązana z organizacjami pozarządowymi (NGO). Idea narodziła się w Ameryce Południowej i szybko zawładnęła Europą i innymi kontynentami. W Polsce budżety partycypacyjne działają od 2011 r. (wtedy tylko w Sopocie, obecnie w wielu miastach), przy czym nie bez trudności, bowiem administracja nie zawsze wykonuje projekty wybrane przez mieszkańców, kierując się własną hierarchią potrzeb. Trzecia forma (obszar) partycypacji, to fundusze Unii Europejskiej, która od 2010 r. stara się sformułować nowe zasady odpowiadające

współczesności i narzucić je krajom unijnym, zwłaszcza słabiej rozwiniętym o niskiej skłonności do współpracy. Wskutek tego ostatniego, niewątpliwie tracimy wiele z rezultatów w ramach nie tylko funduszy unijnych, ale też szeroko pojmowanej interwencji państwa.

Poczynając od Strategii 2020 [UE 2010], pozbawionej narzędzi przymusu (to przecież tylko strategia), a kończąc na rozporządzeniach na lata 2014-2020, nie tylko narzucających wiele rozwiązań (głównie w zakresie warunków, jakie muszą być spełnione by dostać środki, jak też np. koncentracji), ale też jasno podejmujących kwestię ciągłej partycypacji społeczności (i społeczeństwa jako całości) w procesie przygotowania, realizacji i zamknięcia różnych projektów lub grup projektów (jak zwłaszcza w Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych), gdzie duży nacisk kładzie się nie tylko na współpracę funkcjonalnie powiązanych jednostek administracji terytorialnej, ale też wybór wspólnych projektów oraz partycypację. Typowe dla państw i regionów słabiej rozwiniętych było przesadne inwestowanie w infrastrukturę techniczną (60-70%) oraz wprowadzanie inwestycji infrastrukturalnych tam, gdzie mowa była o rozwoju miękkim (rewitalizacja, turystyka, kultura itp.), gdzie zamiast inwestować w ludzi i rozwój nowych produktów, inwestowano głównie w remonty, modernizację i budowy.

Każda z tych form, często powiązanych i działających w podobnych obszarach, wnosi nowe wartości do polskiego życia społecznego. Ze względu na brak miejsca oraz społeczne znaczenie funduszy unijnych przyjrzymy się partycypacji na ich przykładzie.

## II. CEL I METODYKA PRACY

Celem tego artykułu jest analiza postępu partycypacji społecznej w Polsce głównie na przykładzie polityki spójności UE, zwłaszcza *Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* (ZIT) (wyczerpujących zasadniczo zakres przestrzenny). Główna hipoteza stanowi, że wskutek bardzo niskiego poziomu partycypacji społecznej efekty projektów były dotąd mniejsze, niż mogłyby być a obecny postęp w okresie 2014-2020 jest na razie dość powolny, mimo że wymuszony przez UE. Metodą badań jest głównie obserwacja uczestnicząca [autor w 2014r. był ekspertem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) w zakresie przygotowania strategii ZIT obszarów funkcjonalnych stolic województw pod kątem zgodności z wymaganiami oraz jakości] i przegląd - na razie dość ograniczonej literatury przedmiotu oraz dokumentów. Wraz z upływem czasu i wzrostem praktycznych doświadczeń realizacyjnych niezbędnej literatury będzie przybywać.

Główna hipoteza głosi, iż w miarę opóźnień będzie narastał opór zarządzających i beneficjentów wobec nowych rozporządzeń, w tym ZIT, co wraz z niewielkimi efektami w postaci wydanych środków (przez lata było to dominującym kryterium oceny umiejętności pracowników systemu) może przywrócić dawne zwyczaje wydawania środków unijnych za wszelką cenę. Ograniczenia partnerstwa mogą mieć wpływ na potwierdzenie tej hipotezy.

## III. WYNIKI BADAŃ

W Polsce kapitał ludzki (wiedza i umiejętności indywidualne) zbliża się powoli do średniej w najwyżej rozwiniętych krajach świata, ale poziom kapitału społecznego mocno odstaje od wielu społeczeństw unijnych. Według Czapińskiego [2013] kapitał społeczny w Polsce (mierzony skłonnością do zaufania obcym) od lat waha się na niskim poziomie (zależnie od roku i badania na poziomie 13-16%), podczas gdy np. w Szwecji, Danii czy Norwegii jest bliski 50%. Nic dziwnego, że w Polsce niewiele jest projektów wspólnie realizowanych przez różne instytucje (bo to ludzie kształtują instytucje wnosząc do nich bagaż własnych przekonań).

W Polsce tymczasem obserwujemy zjawisko nie ujęte jasno w statystyce, polegające na społecznej presji na partycypację i partnerstwo. Pokrewne te zjawiska wynikają m.in.

z rosnącego zainteresowania ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego, rozwoju zrównoważonego, kształtowaniem przestrzeni, troską o ład, estetykę i wygodę życia. Naturalnie nie brak instytucji i osób, które wykorzystują te zmiany dla własnych celów (np. manipulując dowolnie sensem pojęcia rozwój zrównoważony, gdzie na ogół upowszechniono podejście środowiskowe, pomijając lub marginalizując inne aspekty, jak gospodarka, społeczeństwo etc. ), ale można się spodziewać, że w miarę wzrostu kontroli społecznej zjawisko to zostanie zredukowane do minimum. Inny, bardziej odgórny i sformalizowany charakter mają fundusze unijne i radykalne zmiany wprowadzone w 2014r. Na razie – wskutek niskiego zaawansowania – nie można mówić o analizie rezultatów, ale i proces przygotowawczy i początki realizacji wiele mówią o szansach.

Okres programowania 2014-2020 został poddany licznym restrykcjom (w tym ograniczenie wyboru do 11 celów tematycznych, z których niektóre są dla wszystkich krajów i beneficjentów obowiązkowe), także co do pewnych zasad realizacyjnych. Po raz pierwszy kraje członkowskie i ich regiony zostały poddane szczegółowej kontroli planowania i wykonania, co – jak wiem od kolegów z regionów – zostało bardzo źle przyjęte, jako ingerowanie w samoistne decyzje instytucji zarządzających. Po latach wyraźnej swobody i obchodzenia niepasujących rozwiązań organizacyjnych, tak daleko idące zaostrenie stanowiska Komisji zostało odebrane jako bezzasadne ingerowanie w sprawy krajowe. Tymczasem polscy negocjatorzy różnych szczebli zdążyli zapomnieć, że przez całe lata bez problemu obchodzili nieliczne wymagania, jak np. oczekiwanie rozwoju partycypacji, a zmiana podejścia jest reakcją Komisji na takie postępowanie krajowe.

Przykładem próby pogłębienia i wymuszenia pokonania największych słabości polskiej polityki spójności było w porównaniu z okresem poprzednim najbardziej zaawansowane podejście w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych ZIT [Baliński 2015, Komisja Europejska 2014]. Inwestycje te niewątpliwie są eksperymentem opartym na integracji działań różnych jednostek administracyjnych i włączeniu społeczności lokalnych w decyzje o wspólnym rozwoju przestrzennym. Przypomnijmy, że cele stawiane przed ZIT były nader zróżnicowane, ale konsekwentnie służyły przełamaniu zasadniczych problemów współpracy w ujęciu zintegrowanym:

- sprzyjanie rozwojowi integracji i współpracy,
- promowanie partnerskiego modelu współpracy,
- realizacja zintegrowanych projektów,
- zwiększanie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych [MRR 2013].

Jak widać, wymienione elementy przyczyniają się do jednego: stopniowego budowania kultury współpracy (partnerstwa, partycypacji) w zakresie planowania przestrzennego. W Polsce, zgodnie z zasadą koncentracji, zdecydowano w oparciu o politykę miejską skoncentrować uwagę na obszarach funkcjonalnych stolic regionalnych, a ostatecznie dopuszczono też finansowanie 10 ośrodków subregionalnych.

#### **IV. DYSKUSJA**

Podczas pracy nad strategiami ZIT zauważalne było, że idea partycypacji była uważana za mniej istotną i sprowadzaną jak zwykle do konsultacji w pierwszym okresie (programowania). Nie brano (lub bardzo rzadko brano) pod uwagę możliwości partycypacji społecznej (choćby za pośrednictwem organizacji pozarządowych i zapoznawania się ogółu na stosownej stronie internetowej wszystkich samorządów terytorialnych uczestniczących w ZIT) nie tylko w okresie programowania, ale też realizacji i rozliczenia (oceny) efektów programu. Jak wspomniano, efektów jeszcze właściwie nie ma, ale okres programowania

mamy za sobą, a realizacja właśnie się zaczęła. Pod wpływem wymogów w art. 33 ustawy wprowadzono zasadę stałego informowania zainteresowanych danymi na stronach stowarzyszenia i stowarzyszonych gmin aż po ewaluację wyników [zob. np. Białostocki Obszar Funkcjonalny...]. Były jednak stowarzyszenia nie pokazujące na swej stronie strategii, ani nie podnoszące kwestii partnerstwa [np. Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny...]. Zasada partnerstwa została nieco przedwcześnie ogłoszona sukcesem w Umowie partnerstwa (21 maja 2014), bowiem w tekście ograniczono ją do konsultacji planów [Umowa...2014]. Na podstawie dostępnych dokumentów reprezentujący MIR Daniel Baliński [2015] podkreślił „deficyt poziomej i pionowej współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych, niedoskonałość przepisów ograniczającą niektóre formy współdziałania, niewystarczająco sprzyjające warunki dla budowania aktywności społecznej w rozwoju miast (...), [zaś] wyzwaniem są usprawnienia i wzmacnianie współpracy pomiędzy jst, lepsze rozwiązania dla dogodniejszych warunków współpracy [wymagające] wypracowania rozwiązań dla finansowania i korzystania ze wspólnej infrastruktury oraz większa spójność działania wszystkich władz publicznych ... szczególnie w jego aspekcie „przestrzennym””. Z kolei Związek Miast Polskich (ZMP), mając na uwadze dotychczasowe słabości polityki spójności, jak też potrzebę wzmocnienia polityki miejskiej w Polsce, założył koncentrację ZIT na poziomie centralnym województw [ZMP, Programowanie... 2016]. Podobnie do sprawy podeszło ministerstwo rozwoju (od 2015r.), pod wpływem niektórych województw akceptujące ostatecznie powstanie subregionalnych obszarów ZIT.

Jeśli chodzi o partycypację, wzrost zaangażowania społeczności, organizacji i instytucji w proces kształtowania i realizacji wielu różnych polityk i programów, odnotować należy pewne niepowodzenia w ich koordynacji i partycypacji. Podziały na instytucje zarządzające poszczególnymi politykami okazały się ważniejsze od idei partycypacji. Tak np. ZIT realizowane w niewielu wybranych obszarach funkcjonalnych w gruncie rzeczy koncentrują się na niewielu programach polityki spójności. Koncepcja koordynacji i współpracy różnych polityk (np. spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, WPR) udała się w bardzo ograniczonym stopniu, bowiem WPR wg informacji otrzymanych w lipcu 2016 z Ministerstwa Rozwoju włączyła się w ZIT-y tylko w dwóch województwach (podlaskim i kujawsko-pomorskim) i tylko na poziomie, gdzie realizowano rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD). Nasuwa się zatem pytanie, w jakim stopniu osiągnięto ogólne cele przyświecające realizacji ZIT w Polsce. Zapewne zbyt wcześnie na odpowiedzi, ale widać, że w przeciągających się przygotowaniach została początkowo zmarginalizowana kwestia partycypacji i współpracy. Zobaczymy, na ile da się zmienić w praktyce dawne zwyczaje związane z niskim kapitałem społecznym. A zarazem, na ile zdołamy się wyrwać z kręgu 4-6 najmniej innowacyjnych [EU 2016] i najsłabiej rozwiniętych państw Unii. Bez koordynacji i partnerstwa, a zatem bliskiej współpracy beneficjentów, trudno oczekiwać, by Polska zdołała się wyrwać z zakłętą kręgą słabego rozwoju.

## V. PODSUMOWANIE

W rozwoju partycypacji społecznej możemy wyróżnić 3 obszary, w tym w ramach środków unijnych, jako stosunkowo największych i najsilniej związanych z rozwojem. Widać presję na wprowadzanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) jako eksperymentu podnoszenia jakości efektów projektów dzięki współpracy, z drugiej zaś strony początkowo pewną ostrożność w pogłębianiu partycypacji społecznej, do niedawna ograniczanej do początkowej konsultacji. Trudno sobie wyobrazić integrację działań terytorialnych bez wykorzystania partycypacji. Zatem na poziomie formalnych deklaracji i zamierzeń (w pewnym –

ograniczonym - stopniu także działań), partycypacja ma rosnący wpływ na kształtowanie polskiej polityki rozwoju (zwłaszcza polityki spójności w Polsce). Co do faktycznego podejścia do partycypacji i uwzględnienia jej na każdym etapie planowania i realizacji, wobec powolnego rozpoczęcia realizacji, niniejsze opracowania *de facto* ograniczyło swe wnioski do etapu planowania i deklaracji na przyszłość. Deklaracji obiecujących, ale wypada poczekać, by stwierdzić skutki.

Sukces zintegrowanych inwestycji terytorialnych zależy nie tylko od tego, co zapisano w strategiach poszczególnych 17 obszarów funkcjonalnych (i 10 subregionalnych), lecz od faktycznego wykonania celów. Nie wszystkie stowarzyszenia w pełni zrozumiały i przyjęły do realizacji zasadę partycypacji społecznej, wydaje się jednak, że odgórne narzucanie partycypacji nie spotyka się z powszechną akceptacją.

Ze względu na opóźnienia w realizacji ZIT (i w ogóle programów operacyjnych) do dnia dzisiejszego nie sposób było zweryfikować główną hipotezę, głoszącą, iż w miarę opóźnień będzie narastał opór zarządzających i beneficjentów wobec nowych rozporządzeń, w tym zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), co wraz z niewielkimi efektami w postaci wydanych środków (przez lata było to dominującym kryterium oceny umiejętności pracowników systemu) może przywrócić dawne zwyczaje wydawania środków unijnych za wszelką cenę. Doświadczenia z okresu planowania sugerują, że wprowadzenie zjawisko to jeszcze nie wystąpiło, ale prace nad strategiami nie wykluczają narastania oporu wobec wymogów funduszy unijnych, opisanych szczegółowo w rozporządzeniach na lata 2014-2020. Partycypacja była tego ciekawym przykładem, gdzie być może formalnie wpisano partycypację jako stały element programów, ale nie ma dowodu, że zapis ten będzie w pełni realizowany (inaczej niż jako znane z okresu poprzedniego konsultacje). Niewątpliwie ma miejsce postęp pod względem partycypacji, ale brak dowodów, że faktycznie nastąpi on także w okresach realizacji i rozliczania programów.

#### BIBLIOGRAFIA

1. Baliński D. 2015. Prezentacja ZIT w Polsce. Szkoła Główna Handlowa. prezentacja [dok. elektr.: <http://www.slideshare.net/danielbalinski2/zit-sgh-2015-rczerwiec>. data wejścia: 29.06.2016]
2. Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) [dok. elektr.: <http://bof.org.pl/>. data wejścia 2.06.2016]
3. Czapiński J. 2013. Kapitał społeczny. [w:] J.Czapiński, T. Panek (red.). Diagnoza społeczna, 2013. Warszawa. Rada Monitoringu Społecznego. Strony 296-308.
4. Dubel K. 2010. Przyrodnicze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju. Zesz. Nauk. Pol.-Wsch. Oddziału PTIE i PTG w Rzeszowie. 12. 25-30.
5. European Union. 2016. European Innovation Scoreboard 2016. [dok. elektr.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17822>. data wejścia: 6.09.2016]
6. EUROSTAT UE, GDP in capita PPS, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>; data wejścia 5.10.2016]
7. GUS. 2013. Rocznik statystyczny województw. Warszawa. GUS.
8. Janikowski R. 2013. Retardacja jako element konceptualizacji rozwoju zrównoważonego. Inżynieria Ekologiczna. 34. 5-16.
9. Kostecka J. 2009. Przestrzeń przyrodnicza jako wartość dla zrównoważonego rozwoju. Zesz. Nauk. Pol.-Wsch. Oddziału PTIE i PTG w Rzeszowie. 11. 135-140.
10. Kostecka J. 2010. Retardacja przekształcania zasobów przyrodniczych jako element zrównoważonego rozwoju. Biuletyn KPZK PAN. 242. 27-49.

11. Kostecka J. 2013. Retardacja tempa życia i przekształcania zasobów przyrody – wybrane implikacje obywatelskie. *Inżynieria Ekologiczna*. 34. 38-52.
12. Komisja Europejska. 2014. Zintegrowane inwestycje terytorialne. [dok. elektr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf). data wejścia: 22.06.2016]
13. MRR. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. MRR. 2013. [dok. elektr.: <http://int.search.tb.ask.com/search/GGmain.jhtml?searchfor=wytyuczne+ZIT&tpr=hpsb&p2=%5EY6%5Exdm007%5EYYA%5Epl&n=781c0758&st=hp&ptb=74292BBB-FEE6-46D0-A180-1E114B00DFF4&q=CLm0gPb45cgCFYILcwodxocHZg&ts=1471341961468>. data wejścia: 20.07.2016]
14. Poskrobko B. 2010. Nowe podejście do bogactwa przyrodniczego jako podstawa retardacji wykorzystania zasobów. *Biuletyn KPZK PAN*, 242. 50-64.
15. Raszka B. 2010. Narzędzia retardacji przekształceń środowiska w gospodarce przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN*. 242. 109-120.
16. Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny (SSOM) [dok. elektr.: [http://www.som.szczecin.pl/chapter\\_104000.asp](http://www.som.szczecin.pl/chapter_104000.asp). data wejścia: 28.07.2016]
17. UE. 2010. Strategia Europa 2020 [dok. elektr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>. data wejścia: 28.07.2016]
18. Umowa Partnerstwa Polska-Unia Europejska. 2014. [dok. elektr.: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/pa/partnership-agreement-poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf). data wejścia: 10.07.2015]
19. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tekst jednolity), Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP) Sejmu RP [dok. elektr.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001146>. data wejścia: 16.08.2016].
20. Związek Miast Polskich (ZMP). 2016. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. MATERIAL PROBLEMOWY. [dok. elektr.: <http://int.search.tb.ask.com/search/GGmain.jhtml?searchfor=ZIT+w+Polsce&tpr=hpsb&p2=%5EY6%5Exdm007%5EYYA%5Epl&n=781c0758&st=hp&ptb=74292BBB-FEE6-46D0-A180-1E114B00DFF4&q=CLm0gPb45cgCFYILcwodxocHZg&ts=1471342555138>. data wejścia 20.07.2016]

## INCREASING SOCIAL PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING: POLISH EXPERIENCE

### Summary

*One of the main weaknesses of the Polish development system is a low level of integration (i.e. low level of social and human capital, low level of trust). It results in limited social participation and consequently weakens the effects of activities. Up to 2014 social participation in development projects and programmes was limited to formal consultations preceding the final decision on some intervention, only when it was required (like in European cohesion Policy). Today (2014-2020) the EU expects that partnership will become a permanent and lasting element of individual Policies and Programmes in each phase of work (starting from programming, through implementation to closing up and evaluating the intervention).*

**Key words:** Poland, participation, program management, spatial programming