

*dr Elżbieta Inglot-Brzęk*¹

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej²

*The idea of citizen participation is a little like eating spinach:
no one is against it in principle because it is good for you.*

[Arnstein, 1969, s. 216]

WPROWADZENIE

Partycypacja obywatelska, określana inaczej jako partycypacja publiczna, rozumiana jest jako aktywne uczestnictwo obywateli w rządzeniu. Stanowi ona element demokracji bezpośredniej i jest wynikiem decentralizacji władzy. Sam termin „partycypacja publiczna” obejmuje kilka kategorii uczestnictwa. Treści niniejszego artykułu koncentrują się jedynie na jednej z nich – angażowaniu obywateli. Ta forma podkreśla bowiem rolę, jaką mogą/powinny odgrywać władze publiczne, w szczególności zaś władze samorządowe, w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej.

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej, teoretycznej, zaprezentowane zostały uwarunkowania procesu partycypacji obywatelskiej, ze szczególnym wyróżnieniem tych działań, które mogą być podejmowane przez władze samorządowe. Na ich podstawie ukazano model partycypacji, który składa się z czterech szczebli zaangażowania: informowania, pozyskiwania informacji, konsultowania, współdecydowania. Część druga, empiryczna, prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w 731 jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST) w Polsce. Na podstawie deklaracji stosowanych narzędzi partycypacji określony został stopień partycypacji obywatelskiej. Zadaniem wyjściowym części empirycznej jest prezentacja modelu partycypacji publicznej charakteryzującego polskie gminy, co w dalszej kolejności

¹ Adres korespondencyjny: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, e-mail: e-mail: einglot@wsiz.rzeszow.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji DEC-2013/11/B/HS4/01022.

pozwala na przedstawienie dwóch założeń badawczych. Pierwszym z nich jest zależność pomiędzy stopniem partycypacji publicznej i typem JST. Założenie to wynika z faktu, że partycypacja publiczna jest elementem ze wszech miar pożądanym, jednak samo angażowanie obywateli jest procesem niełatwym i kosztownym. Nie wszystkie JST podejmują przewidziane w tym zakresie działania (wdrażają zinstytucjonalizowane reguły praktykowania partycypacji), które mogą stanowić stymulantę rozwoju uczestnictwa, szczególnie w wymiarze publicznym. Stąd pierwsze przypuszczenie badawcze wnosi, że cechą różnicującą poziom partycypacji w gminach jest typ JST. Drugie założenie badawcze odnosi się do relacji pomiędzy stopniem partycypacji publicznej a innymi działaniami społecznymi. Autorka założyła, że istnieje związek pomiędzy partycypacją w różnych sferach życia społecznego. Aktywne uczestnictwo nie jest jedynie wynikiem działań podejmowanych przez JST, ale również potencjału społeczności. Sformułowane zagadnienia badawcze stanowią zakres rozdziału empirycznego.

PARTYCYPACJA – POJĘCIE I KONTEKST TEORETYCZNY

Pojęcie partycypacji wiązane jest z funkcjonowaniem różnych sfer życia społecznego. Ze względu na szerokie konotacje stosuje się je na ogół z dodatkowym określeniem, np. „obywatelska”, „publiczna”, „społeczna”, „indywidualna”, „obligatoryjna” [Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 145]. W celu doprecyzowania pojęcia partycypacji autorzy projektu „Decydujemy razem” skonkretyzowali jego trzy podstawowe znaczenia [Kaźmierczak, 2011, s. 83–84]:

1. Partycypacja społeczna (horyzontalna, wspólnotowa) – udział jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach (w procesie powstawania i funkcjonowania lokalnych grup obywatelskich i organizacji pozarządowych, wolontariat).
2. Partycypacja publiczna (obywatelska, wertykalna, zarządzanie partycypacyjne) – angażowanie jednostek w działania struktur i instytucji władzy publicznej.
3. Partycypacja indywidualna – działania podejmowane przez jednostkę, które wyrażają preferencje co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce ona żyć.

Poruszana problematyka odnosi się do partycypacji publicznej, czyli udziału obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. W tym kontekście rozumiana jest jako proces społeczny, w wyniku którego obywatele lub określone grupy społeczne świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, przez co zyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę nad decyzjami władz publicznych [Długosz, Wygnański, 2005, s. 11].

Partycypacja publiczna – zgodnie z propozycją S. Langtona – obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnoty politycznej [Kaźmierczak, 2011, s. 84–91]:

1. Aktywność publiczną – to działania inicjowane i kontrolowane przez obywateli (protesty, lobbowanie, edukacja publiczna, rzecznictwo). Ta kategoria uczestnictwa przynależy do dziedziny nazwanej *community development* (rozwój społeczności lokalnej), która zakłada, że aktywność publiczna jest korzystna zarówno dla obywateli, jak i dla organów władzy.
2. Angażowanie obywateli – to działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku wypełniania ich statutowych zadań. Ich celem jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych oraz uzyskanie przychylności obywateli i osiągnięcie możliwego konsensusu. Należy pamiętać, że angażowanie obywateli nie opiera się na założeniu „im więcej partycypacji, tym lepiej” – partycypacji powinno być tyle, ile jest niezbędne do legitymizacji decyzji w stopniu umożliwiającym ich wdrożenie.
3. Partycypację wyborczą – to uczestnictwo w wyborach, co stanowi podstawę funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej.
4. Partycypację obowiązkową – to aktywność przymusowa, które ma na celu wsparcie władzy w wypełnianiu funkcji i zadań, np. poprzez płacenie podatków. Mechanizmy partycypacji obywatelskiej wyprowadzane są z dwóch założeń: 1) konieczności wzbogacenia i uzupełnienia tradycyjnych mechanizmów demokratycznych; 2) potrzeby wprowadzenia nowoczesnego zarządzania strefą publiczną [Polakowski, 2010, s. 143].

Pierwsze założenie wskazuje na potrzebę uzupełnienia form demokracji proceduralnej (przedstawicielskiej, pośredniej) o formy demokracji partycypacyjnej (stowarzyszeniowej, obywatelskiej), deliberatywnej i bezpośredniej [Misztal, 2011, s. 16–26]. Przechodzenie od form demokracji przedstawicielskiej do demokracji uczestniczącej jest jednym z megatrendów, które według J. Naisbitta [1997, s. 202–205] zmieniają współczesny świat.

Punktem wyjścia zwolenników demokracji partycypacyjnej jest teza C. Petemana, że jednostki i ich instytucje nie mogą być rozważane we wzajemnej izolacji. Zakłada się, że ludzie w procesie kształtowania doniosłych decyzji są zdolni do prezentowania swoich racji i argumentów wspierających te racje [Frieske, 2005, s. 42]. Stwierdzenia te, skądinąd słuszne, wymagają zmiany orientacji w stosunku do obywatela, postrzegania go jako świadomego podmiotu, który artykułuje chęć wywierania wpływu na decyzje publiczne, przez co staje się partnerem podejmowanych działań. Podejście to opiera się na pojęciu obywatelskości rozumianej jako szczególna postawa jednostki i zespół praktyk, które określają członka danej społeczności jako osobę kompetentną, gotową do podejmowania współodpowiedzialności za jej funkcjonowanie [Wnuk-Lipiński, 2005, s. 105]. Jednocześnie podkreśla się, że obywatelskość nie jest zbiorem praw i obowiązków lecz dynamicznym konstruktem, który ulega przemianom zgonie z logiką funkcjonowania społeczności.

Drugi model demokracji partycypacyjnej stanowi deliberacja [Sroka, 2009] rozumiana jako rodzaj dyskusji, podczas której obywatele dochodzą do wspólnych decyzji przez dyskurs i debatę. Deliberacja charakteryzuje się: perswazyj-

nym doborem argumentów, dążeniem do osiągnięcia konsensusu, publicznym charakterem dyskursu. Zwolennicy tej perspektywy podkreślają rolę odpowiednich kompetencji uczestników deliberacji [Juchacz, 2006, s. 17; Gilejko, 2005, s. 13; Misztal, 2011, s. 21–23].

Zwiększenie zaangażowania obywateli w procesy podejmowania decyzji zapewniają również formy demokracji bezpośredniej, które mają charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Proceduralny charakter demokracji bezpośredniej przypisuje się inicjatywie ludowej, weto i konsultacjom. Charakterystyczne instytucje dla tej formy demokracji to zgromadzenie ludowe i referendum [Marczewska-Rytko, 2010, s. 25].

Niezależnie od modelu demokracji partycypacyjnej czy kategorii uczestnictwa obywateli w życiu wspólnoty partycypacja obywatelska wymaga „przestrzeni”, w której aktywność/angażowanie się mogłyby się umiejscowić. Przestrzeń tę stanowi strefa publiczna, czyli przestrzeń wspólna, otwarta, dostępna dla wszystkich, świadomie oddzielona od władzy i życia prywatnego. W strefie tej omawiane są różne problemy życia społecznego, a wytworzone w wyniku porozumienia i konsensusu opinie wywierają wpływ na decyzje władz [Bokajło, 2001, s. 54; Misztal, 2011, s. 34–39]. W tak rozumianej strefie publicznej umieszcza się obywatelskość, która nie odnosi się jedynie do władzy publicznej, ale manifestuje się w dowolnym współdziałaniu z innymi w celu zaspokojenia swoich lub/i zbiorowych potrzeb [Raciborski, 2010, s. 11–12; Sowa, 2002, s. 211–213]. Funkcjonowanie strefy publicznej jest warunkowane z jednej strony odwagą, tolerancją oraz aktywną i krytyczno-racjonalną postawą obywatelską [Bokajło, 2001, s. 65], z drugiej zaś gotowością „do dzielenia się władzą, do rezygnacji z arogancji, jaką czasami niesie za sobą prawomocność wspierana mechanizmami demokracji reprezentatywnej” [Frieske, 2005, s. 43]. Strefa publiczna stanowi więc przestrzeń spotkań obywateli (jednostek czy grup) i władzy.

Teoretyczne dyskusje dotyczące funkcjonowania strefy publicznej tyczą się głównie jej rozwoju [Peisert, Stachura, 2011] oraz problemów z określeniem jej granic [Frieske, Pawłowska, 2011], natomiast wyniki empiryczne odnoszą się do ogólnych problemów funkcjonowania [Feliksiak, 2012; Roguska, 2016]. Zarówno teoretycy, jak i empirycy podkreślają, że najważniejszy kontekst rozważań dotyczących partycypacji publicznej i funkcjonowania strefy publicznej stanowi wspólnota/społeczność lokalna.

Partycypacja publiczna ma najsilniejsze umocowanie w środowisku lokalnym. J. Wódz [2005, s. 231] wskazuje, że społeczność lokalna posiada „oswojoną przestrzeń” – terytorium, które „jest najlepszym miejscem, gdzie można się uczyć postaw prospołecznych”. Aktywne uczestnictwo jest elementem upodmiotowienia społeczności lokalnej. Tu powstają warunki do integracji społecznej w imię wspólnych potrzeb, interesów, celów i wartości [Hryniewicz, 2000, s. 53–54; Piekara, 2011, s. 89]. Wymiar lokalny ma szczególne znaczenie, gdyż: 1) stanowi swoisty „mikroświat społeczny”, który stwarza największe szanse dla zachowań

spontanicznych, niesformalizowanych; 2) wiele problemów i wyzwań społecznych ma wymiar lokalny; 3) na poziomie lokalnym istnieją największe szanse na kształtowanie się bezpośrednich więzi społecznych. Lokalna przestrzeń społeczna jest więc najlepszym miejscem dla rozwiązywania problemów społecznych i rozwoju aktywności [Gilejko, Błaszczuk, 2011, s. 9–11].

Rozwojowi partycypacji obywatelskiej w wymiarze lokalnym sprzyja założenie, że administracja lokalna ma służebny charakter względem mieszkańców, nie może więc pozostawać „głucha” na opinie i potrzeby wyrażane oddolnie. Aby jednak administracja lokalna mogła spełniać ten warunek, należy zmienić model zarządzania w samorządzie terytorialnym. Dotychczasowy sposób zarządzania ugruntowywał przekonanie, że władza powinna załatwić wszystkie ważne sprawy i rozwiązywać problemy. Obecnie istnieje potrzeba wprowadzenia partnerstwa lokalnego, które faktycznie prowadzi do upodmiotowienia społeczności.

ROLA SAMORZĄDU W KSZTAŁTOWANIU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

Partycypacja społeczności lokalnych powinna być jednym ze stałych elementów polityki samorządu. Jak zauważył K. Frieske [2005, s. 43], „pierwszy krok w stronę demokracji partycypacyjnej prowadzi do położenia nacisku na pluralizm, na dostrzeżenie – i poszanowanie – autonomii złożonych i grupowych interesów, punktów widzenia, racji aksjologicznych i merytorycznych”.

Analizując możliwości kształtowania partycypacji publicznej w wymiarze lokalnym, warto podkreślić wieloaspektowość i złożoność zagadnienia. Na wstępie niezbędne wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytania: Co warunkuje partycypację publiczną? W jaki sposób można podnosić jej poziom? Pomocny w tym zakresie jest model opracowany przez T. Kaźmierczaka.

Tabela 1. Uwarunkowania partycypacji publicznej

Czynniki warunkujące partycypację publiczną		Strategie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej		
		Typy		
		oddolna	odgórna	zintegrowana
Pozycja społeczna		+		+
Potencjał społeczności	Umiejętności obywatelskie	+		+
	Kapitał społeczny	+		+
Zinstytucjonalizowane reguły praktykowania partycypacji			+	+

Źródło: [Kaźmierczak, 2013, s. 18].

T. Kaźmierczak [2013, s. 14–16] uważa, że partycypacja publiczna jest wypadkową trzech elementów:

- zasobów osobistych obywateli (zasoby wiedzy i umiejętności, zasoby finansowe i siła wpływu wynikająca z pozycji zawodowej), w których znaczącą rolę odgrywa zasób kapitału ludzkiego,
- zasobów społeczności (w znacznej mierze posiadanego kapitału społecznego w rozumieniu R. Putnama),
- zinstytucjonalizowanych reguł ustalanych przez władze publiczne, które zapraszają obywateli do praktyk partycypacyjnych.

Siła oddziaływania poszczególnych elementów warunkuje dobór strategii podnoszenia poziomu partycypacji obywatelskiej. W przypadku wysokiego poziomu zasobów osobistych i społecznych mieszkańców odpowiednia jest strategia oddolna, zwana strategią aktywności publicznej. Odwołuje się ona do animacji społecznej, w której działania aktywizacyjne są adresowane do wszystkich członków społeczności, jednak szczególną uwagę poświęca się tym, którzy mają niedobory umiejętności obywatelskich i kapitału ludzkiego, przez co mogą ulegać wykluczeniu. Tym samym mieszkańcy uczą się od liderów/animatorów kompetentnego udziału w życiu społecznym. Kiedy natomiast dominują zinstytucjonalizowane reguły praktykowania partycypacji, właściwa staje się strategia odgórna, czyli angażowanie obywateli. Polega ona na inicjowaniu i kontrolowaniu przez władze publiczne działań mających na celu poszerzenie pola współpracy z obywatelami i zachęcanie mieszkańców do udziału w praktykach partycypacyjnych. Sytuację optymalną stanowi połączenie wysokiego potencjału osobistego/ społecznego mieszkańców i odpowiednich zinstytucjonalizowanych reguł. W tej sytuacji stosowna staje się strategia zintegrowana, która odpowiada współczesnemu modelowi zarządzania publicznego, tzw. *governance* – zarządzania polegającego na mobilizowaniu różnych aktorów społecznych do regulowania kwestii publicznych [Kaźmierczak, 2013, s. 17].

Problematyka artykułu koncentruje się na zinstytucjonalizowanych regułach ustalanych przez władze w celu kształtowania partycypacji obywatelskiej, a tym samym stosowania odgórnej bądź zintegrowanej strategii podnoszenia poziomu partycypacji. Ten element jest bowiem właściwym polem działania władz samorządowych.

Podstawą partycypacji obywatelskiej w wymiarze lokalnym jest wykorzystywanie przysługujących obywatelom praw (bezpośredniego decydowania przez wybory samorządowe lub referenda, konsultacje społeczne, inicjatywy obywatelskie, zebrania wiejskie, dostęp do informacji) [Piasecki, 2009; Marchaj 2016; Ptak, 2016; Słobodzian 2013; Dolnicki, 2014]. Jak dowiódł R. Putnam [1995, s. 15–17, 217–246, 276], same przepisy prawa nie są gwarantem pobudzenia partycypacji obywatelskiej, jednak partycypacja jest uprawnieniem obywatelskim, a warunki obywatelskości ustala państwo [Frieske, Pawłowska, 2011, s. 76].

M. Theiss [2010, s. 77] zauważa, że regulacje prawne gwarantujące liczne możliwości udziału obywateli w polityce lokalnej nie czynią z tych form silnych instytucji angażowania obywateli. Głównym mankamentem rozstrzygnięć prawnych jest ich rozproszenie i fakultatywny charakter. W Polsce najczęściej stosowaną formę angażowania obywateli stanowią konsultacje społeczne, co zostało wywołane wymogiem konsultowania wielu dokumentów strategicznych (strategii, projektów, planów itp.). Konsultacje, które mają na celu pozyskanie opinii, nie są jednak wiążące dla decydentów. W efekcie ten typ wywołanej partycypacji ma często charakter fasadowy, pozorny i sprowadza się do jednokierunkowego przekazu informacji przez władze samorządowe. Stąd zwolennicy strategii angażowania obywateli nawołują do kreowania partycypacji rzeczywistej (opartej na interaktywnym przepływie informacji i prostych formach współdecydowania obywateli) oraz zmierzania do partycypacji idealnej (zrównoważenie relacji zachodzących pomiędzy władzą publiczną a obywatelami, czemu służy konsultatywa) [Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 155–161]. Aby partycypacja publiczna nie miała jedynie fasadowego charakteru, władze samorządowe muszą dokonać zmiany systemu zarządzania, zmiany podejścia do obywatela, przebudowy strefy publicznej.

Zmiana systemu zarządzania w samorządzie lokalnym jest wyzwaniem relatywnie nowym. Partycypacja dopiero w latach 90. zaczęła być postrzegana jako niezbędny warunek skutecznego regulowania spraw publicznych, a na początku XXI w. zyskała pozycję dominującą – na poziomie teorii, zleceń i rekomendacji. Pożądane jest, aby nowoczesny samorząd terytorialny dokonał przejścia od tradycyjnego zarządzania publicznego do zarządzania lokalnego. Pierwszy typ oparty jest na zasadach demokracji przedstawicielskiej oraz administracji publicznej zorganizowanej na weberowskim modelu biurokracji. Partycypacja obywateli nie jest w nim ani konieczna, ani pożądana. Dostrzega się wręcz ryzyko konfliktów i konieczności legitymizowania grup nacisku. Podstawą zarządzania lokalnego jest założenie, że demokracja lokalna daleko wykracza poza obowiązek głosowania raz na kilka lat w wyborach samorządowych. Stąd zarządzanie opiera się na mobilizowaniu różnych aktorów społecznych do regulowania kwestii publicznych, a więc stosowania zintegrowanej strategii podnoszenia partycypacji [Kaźmierczak, 2013, s. 11–13].

Wraz ze zmianą systemu zarządzania przeobrażeniu ulec musi również relacja pomiędzy osobami sprawującymi władzę w samorządzie terytorialnym a członkami społeczności lokalnej. Wdrażanie form angażowania obywateli wyznacza nowe role uczestników w sferze publicznej.

Aby mogły powstać nowe formy relacji pomiędzy władzami samorządowymi a członkami społeczności lokalnej, niezbędna jest przebudowa strefy publicznej. Wśród zasad jej funkcjonowania należy uwypuklić [Tuziak, 2014, s. 122]:

– konieczność utrzymywania łączności z mieszkańcami i publiczną jawność decyzji podejmowanych przez organy władzy i liderów,

- dobór do współpracy ludzi według kryterium merytorycznego, tj. przy uwzględnieniu ich kompetencji,
- potrzebę budowania zaufania, odkrywania i zaspokajania potrzeb, akceptację decyzji i bezpośrednich interwencji.

Tabela 2. Formy relacji pomiędzy władzami samorządowymi a członkami społeczności lokalnej

Postawa władz publicznych (styl zarządzania)	Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej
Forma nieinteraktywna	
Zamknięty styl autorytarny – władze podejmują decyzje bez informowania o nich	Brak
Otwarty styl autorytarny – władze formułują swoją politykę w sposób niezależny, przekazują informacje mieszkańcom w celu przekonania ich do swoich decyzji	Odbiorca przekazywanych informacji (informowanie)
Konsultacja – władze prowadzą konsultacje na temat proponowanego rozwiązania, przedstawiając ograniczoną liczbę dopuszczalnych opcji	Osoba konsultowana (konsultacje)
Forma interaktywna	
Wspomaganie – władze udzielające wsparcia	Inicjator (współdecydowanie)
Współpraca – władze współpracują z różnymi organizacjami przy zachowaniu równości zasad	Współpracownik, partner (współdecydowanie)
Delegacja – władze przekazują uprawnienie do podejmowania pewnych decyzji czy realizacji polityk	Współdecydujący
Uczestnictwo – władze prowadzą dyskusję nad sposobami rozwiązywania pojawiających się problemów; jej uczestnicy mogą samodzielnie definiować problemy i sugerować różne rozwiązania	Konsultant (konsultacje)

Źródło: [Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz, Kalisiak-Mędelska, Chądzyński, 2014, s. 46].

Jak zauważyła M. Kalisiak-Mędelska [2015, s. 139], „systematyczne rozwijanie różnorodnych form współpracy pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej a daną społecznością jest krokiem w stronę równowagi społecznej, charakteryzującej się wysokim poziomem współpracy, zaufania, odwzajemnienia, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu – tzw. śmiałe odwzajemnienie, mające za podstawę współpracę i porozumienie”.

Troska o jakość partycypacji publicznej przejawiana jest zarówno w strukturach unijnych [*Koncepcja...*], na szczeblu władz centralnych (projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego), jak i w działalności samorządów terytorialnych (System Analiz Samorządowych). Teoretyczne i empiryczne rozważania w tym zakresie odwołują się do określenia stosowanych narzędzi i modeli partycypacji.

NARZĘDZIA I MODELE PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W JST

W 1969 r. Sherry R. Arnstein opublikował model drabiny partycypacji, który do dziś uznawany jest za „klasyczny” i stanowi narzędzie pomiaru partycypacji publicznej. Dzięki niemu partycypacja stała się zjawiskiem nie tylko rozpoznawalnym, ale również stopniowalnym.

Tabela 3. Klasyczna drabina partycypacji obywatelskiej

Szczeble drabiny	Stopień zaangażowania obywateli
Manipulacja (<i>Manipulation</i>)	Brak partycypacji (<i>Nonparticipation</i>)
Terapia (<i>Therapy</i>)	
Informowanie (<i>Informing</i>)	Partycypacja pozorna/symboliczna (<i>Tokenism</i>)
Konsultacje (<i>Consultation</i>)	
Pacyfikacja/łagodzenie (<i>Placation</i>)	
Partnerstwo (<i>Partnership</i>)	Władza obywateli (<i>Citizen Power</i>)
Delegowanie władzy (<i>Delegated Power</i>)	
Kontrola obywatelska (<i>Citizen Control</i>)	

Źródło: [Arnstein, 1969].

Do określenia partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym w Polsce stosowane są modele, które stanowią uproszczoną wersję klasycznej drabiny partycypacji. W modelach tych wskazuje się od trzech do pięciu szczebli partycypacji.

Tabela 4. Formy współpracy władz samorządowych z członkami społeczności lokalnych

Kreowanie świadomości społecznej	Poinformowanie	Informowanie	Informowanie
Edukowanie społeczne			
Zbieranie opinii	Uzyskanie informacji	Pozyskanie informacji	Konsultowanie
Angażowanie mieszkańców	Uzyskanie akceptacji	Dialog	
Partnerstwo	Współdziałanie	Uczestnictwo w procesie decyzyjnym	Współpraca
		Inicjatywy oddolne	

Źródło: [Grabow, Hilliker, Moskal; Rachwalski, Betkiewicz, Izdebska, 2000, s. 36; Rybczyńska, 2002, s. 115–117; Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz, Kalisiak-Mędelska, Chądzyński, 2014, s. 47].

Uogólniając opisane i stosowane przez polskich autorów modele, wyznaczyć można cztery podstawowe stopnie partycypacji publicznej. Operacjonalizacji poszczególnych stopni dokonuje się na podstawie stosowanych narzędzi partycypacji.

Tabela 5. Charakterystyka stopni partycypacji

Stopień partycypacji	Charakterystyka	Rola mieszkańców	Narzędzia
Informowanie społeczności	Stanowi fundament polityki przejrzystości i jawności; Cel: edukowanie, budowa sieci zaufania, uświadomienie podejmowanych działań	Mieszkańcy zachowują się biernie, mogą akceptować podane informacje, wykorzystywać je w praktyce	– ulotki – plakaty – media lokalne – portale internetowe – spotkania – edukacja: szkolenia, prezentacje
Pozyskiwanie informacji od społeczności	Cel: uzyskanie opinii społecznej na temat problemów, alternatywnych rozwiązań/decyzji	Mieszkańcy mogą wyrazić swoją opinię, mogą również wyrazić niezadowolenie	– sondy – ankiety – wywiady grupowe – analiza skarg, wniosków, komentarzy – opinie ekspertów – protesty – happeningi
Prowadzenie konsultacji społecznych	Stała wymiana informacji; Cel: zaangażowanie w rozwiązywanie problemów, ustalanie kryteriów procesu decyzyjnego, poprawa jakości merytorycznej procesu decyzyjnego	Charakter dwustronnej relacji, przyjęcie rozwiązania przez wiele osób, oczekiwanie, że nowe reguły będą przestrzegane i stosowane	– spotkania publiczne – dni otwarte – warsztaty – zespoły robocze – debaty
Współdecydowanie, współrzędzenie, współrealizacja	Partnerstwo pomiędzy władzą a mieszkańcami; przekazanie mieszkańcom kompetencji, ale również odpowiedzialności za działania i decyzje; Cel: wypracowanie konsensusu, oddanie inicjatywy decyzyjnej w ręce społeczne, włączenie społeczności w proces decyzyjny	Wspólne definiowanie problemów i poszukiwanie rozwiązań	– zespoły doradcze i inicjatywne – inicjatywa lokalna – inicjatywa obywatelska – referendum – realizacja zadań własnych gminy – wolontariat – komitety społeczne

Źródło: [Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz, Kalisiak-Mędelska, Chądzyński, 2014, s. 47; Rachwański, Betkiewicz, Izdebska, 2000, s. 36; Grabow, Hilliker, Moskal; Rybczyńska, 2002, s. 115–117].

Mówiąc o narzędziach partycypacji publicznej, należy wskazać, że coraz większe znaczenie w pobudzaniu aktywności obywateli przypisywane jest nowym elektronicznym narzędziom. Mówi się nawet o pojęcia e-demokracji (demokracji elektronicznej), która może być rozumiana jako „zdolność nowych technologii informacyjnych do wzmacniania poziomu i jakości partycypacji obywatelskiej w rządzeniu” [Sakowicz, 2008, s. 311]. Internet postrzegany jest jako rozszerzenie strefy publicznej. Za jego pomocą pojawia się możliwość szerokich konsultacji, debat publicznych, paneli dyskusyjnych, badania opinii, tworzenia inicjatyw, a nawet przeprowadzania referendów. W praktyce jednak wykorzystywany jest przede wszystkim jako nowy rodzaj komunikacji. Wskazuje się, że internet może wzmocnić partycypację obywatelską szczególnie młodego pokolenia – jest dobrym kanałem artykulacji opinii oraz interesów [Piasecki, 2008, s. 257; Peisert, Stachura, 2011, s. 53–55].

WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH

W ramach projektu NCN pod nazwą „Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny szczebla gminnego” przeprowadzono badania ankietowe w wybranych samorządach gminnych w Polsce. Próba badawcza oparta została na bazie Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Na jej podstawie do badań zaproszono 886 gmin³ (ankieta skierowana została do sekretarzy gmin). Badania realizowane były od 5 sierpnia do 16 października 2015 r. metodą CAWI i CATI (w systemie ankietyzacji elektronicznej Lime Servey). Łącznie uzyskano odpowiedzi od 731 gmin (ankietę wypełniło 82,5% gmin, do których zostało wysłane zaproszenie), co w ujęciu statystycznym zapewnia reprezentatywne wyniki dla gmin w Polsce.

Sam projekt poświęcony był możliwościom wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny szczebla gminnego, dlatego pytania zawarte w ankiecie koncentrowały się na stosowanych przez JST instrumentach wspierania przedsiębiorczości. Tylko jedno z nich dotyczyło bezpośrednio form partycypacji obywatelskiej. Dokładnie poproszono o określenie tego, które z wymienionych narzędzi partycypacji były wykorzystywane przez władze samorządowe i mieszkańców w 2014 r., czyli w roku poprzedzającym badanie. Pomimo okrojonego materiału empirycznego deklaracje dotyczące stosowanych narzędzi partycypacji dały podstawę określenia stopnia partycypacji obywatelskiej w badanych gminach.

³ Ankietę wysłano do 427 gmin wiejskich, 195 miejsko-wiejskich oraz 264 miejskich. Prezentowane wyniki dotyczą 369 gmin wiejskich, 211 wiejsko-miejskich oraz 151 miejskich (w tym 29 miast na prawach powiatu).

Tabela 6. Narzędzia partycypacji publicznej stosowane w badanych gminach [N = 731]

Stopień partycypacji	Stosowane narzędzia	N	%
Informowanie	Informowanie mieszkańców o wydarzeniach w gminie na stronach internetowych Urzędu	709	97,0
	Wyłożenie dokumentów w biurze Urzędu do wglądu dla mieszkańców	605	82,8
	Wnioski o udostępnienie informacji publicznej	654	89,5
	Spotkania urzędników z mieszkańcami	560	76,6
Pozyskiwanie informacji	Udział mieszkańców w sesjach Rady Gminy	602	82,4
	Badania ilościowe lub/i jakościowe wśród mieszkańców	271	37,1
	Wysłuchanie publiczne	111	15,2
	Petycje (w tym e-petycje)	139	19,0
	Demonstracje, protesty mieszkańców	90	12,3
Konsultowanie	Konsultacje społeczne	597	81,7
	Interaktywne formy kontaktu z mieszkańcami za pośrednictwem internetu (fora, czaty, blogi, FB, Gadu-Gadu, Skype)	383	52,4
	Funkcjonowanie zespołów, których członkami są przedstawiciele władz i organizacji pozarządowych	359	49,1
	Panele obywatelskie, okrągłe stoły	42	5,7
Współdecydowanie	Obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze	53	7,3
	Referenda	16	2,2

Źródło: obliczenia własne.

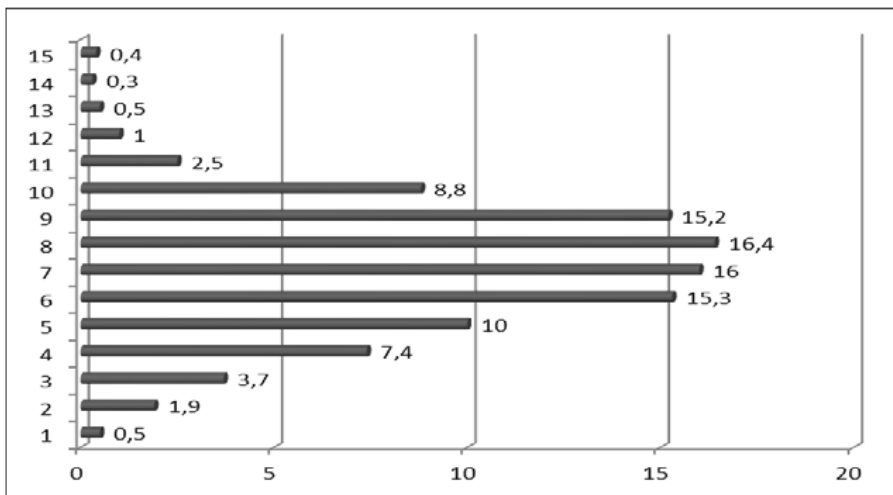
Z pozyskanych od sekretarzy gmin informacji wynika, że władze samorządowe powszechnie wykorzystywały narzędzia z zakresu informowania. Najczęściej mieszkańcy byli informowani o wydarzeniach w gminie poprzez strony internetowe. Powszechnie również występowały wnioski o udostępnianie informacji publicznych. Tylko pięć spośród badanych gmin nie stosowało żadnego narzędzia z zakresu informowania. Co dziesiąta gmina (10,4%) stosowała dwa narzędzia, co piąta (22,4%) trzy, a więcej niż połowa (63,7%) cztery.

Narzędzia z zakresu pozyskiwania informacji były zdecydowanie rzadsze. W tym zakresie najczęściej występował udział mieszkańców w sesjach Rady Gminy. Żadnego z instrumentów pozyskiwania informacji nie wykorzystywało 11,8% gmin. Najwięcej gmin stosowały jeden (37,6%) lub dwa (29,3%) narzędzia. Więcej niż cztery narzędzia wdrożone zostały w niespełna 5% badanych gmin.

Wyniki badań wskazują, że w samorządach gminnych częściej stosowane są narzędzia z zakresu konsultowania niż pozyskiwania informacji. Najczęściej w gminach odbywają się konsultacje społeczne (więcej niż 80%). Na podsta-

wie badań nie można stwierdzić jednak, jaką formę partycypacji one wywołują (pozorną czy rzeczywistą). Ich znaczenie na poziomie gmin może obniżać fakt braku pozyskiwania informacji. Mówiąc o poziomie konsultowania, warto również wskazać, że zarówno konsultacje społeczne, jak i powoływanie zespołów, w skład których wchodzi urzędnicy i przedstawiciele gmin, stanowią obligatoryjną formę angażowania obywateli. Zgodnie ze złożonymi deklaracjami 7,5% gmin nie stosowało żadnego narzędzia z poziomu konsultowania. W blisko co trzeciej gminie wykorzystywano jedno narzędzie (30,5%), dwa (31,1%) lub trzy (27,4%).

Poziom współdecydowania jest charakterystyczny dla niespełna 9% gmin. Częściej występowały w nich obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze niż referenda.



Rys. 1. Liczba narzędzi partycypacji publicznej stosowanych w gminach [%]

Źródło: obliczenia własne.

Tylko jedna gmina nie wskazała żadnego zastosowanego narzędzia partycypacji. W gminach średnio występowało siedem narzędzi (odchylenie standardowe 2,31). Jednoczynnikowa analiza wariancji (ANOVA) wykazała, że typy gmin w statystycznie istotny sposób różnicują średnią liczbę stosowanych narzędzi. Najniższa średnia liczba zgłoszona została przez gminy wiejskie (średnia 6,48) i miejsko-wiejskie (7,2), wyższa przez gminy miejskie (8,08), najwyższa zaś przez miasta na prawach powiatu (10,4). Należy więc uznać, że typ gminy różnicuje średnią liczbę stosowanych narzędzi partycypacji publicznej.

Analiza wyników badań pozwoliła na określenie poziomu partycypacji obywatelskiej w polskich gminach. Założono, że jeśli w danej gminie zadeklarowane zostało chociaż jedno narzędzie z danego poziomu partycypacji, to dana gmina osiąga ten poziom.

Tabela 7. Modele partycypacji publicznej

Poziom partycypacji publicznej	Częstość	%
Brak partycypacji	1	0,1
Informowanie	14	1,9
Pozyskiwanie opinii	37	5,1
Konsultowanie	540	73,9
Współdecydowanie	62	8,5
Trudno powiedzieć	77	10,5
Ogółem	731	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Wyniki badań w blisko 90% badanych gmin pozwoliły jednoznacznie ustalić poziom partycypacji obywatelskiej w tych gminach. Niespełna 2% gmin uplasowało się na poziomie najniższym – informowania. Kolejne 5% poprzestawało na pozyskiwaniu opinii. Dominujący poziom stanowi konsultowanie. Trzy na cztery gminy w Polsce stosują narzędzia z zakresu informowania, pozyskiwania informacji oraz konsultowania. Jedynie nieliczne władze samorządowe wprowadzają narzędzia współdecydowania.

W przypadku co dziesiątej gminy ustalenie poziomu partycypacji obywatelskiej nie dało jednoznacznych wyników. Zgodnie z deklaracjami sekretarzy w gminach tych stosowane były różnego typu narzędzia, jednak nie zachowano układu drabiny partycypacyjnej. W gminach tych wskazywano funkcjonowanie narzędzi z zakresu informowania oraz konsultowania, nie występowały natomiast narzędzia pozyskiwania opinii. Rzeczywiste konsultowanie nie jest możliwe bez zapoznania się z opiniami mieszkańców, należy więc uznać, że w tych gminach: 1) konsultacje mają charakter fasadowy lub/2) wypełniający ankietę nie podali pełnej informacji dotyczącej stosowanych narzędzi. W efekcie gminy te zostały wyłączone z dalszych analiz.

Tabela 8. Poziomy partycypacji publicznej w poszczególnych typach gmin

Poziom partycypacji obywatelskiej		Typ gminy				Ogółem
		Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	
Informowanie	N	0	1	3	10	14
	%	0,0	0,9	1,6	3,1	2,1
Pozyskiwanie informacji	N	0	5	9	23	37
	%	0,0	4,2	4,8	7,3	5,7
Konsultowanie	N	23	93	159	265	540
	%	79,3	78,8	84,1	83,6	82,7
Współdecydowanie	N	6	19	18	19	62
	%	20,7	16,1	9,5	6,0	9,5
Ogółem	N	29	118	189	317	653
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Analizując poziomy partycypacji obywatelskiej przez pryzmat typów gmin, należy uznać, że niezależnie od typu JST dominujący poziom stanowi konsultowanie. Jednak gminom wiejskim i miejsko-wiejskim zdarza się pozostawać na poziomie informowania lub pozyskiwania informacji. Natomiast w gminach miejskich, a zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, częściej osiągnąony jest poziom współdecydowania.

Drugi przyjęty na wstępie problem badawczy zakłada związki pomiędzy poziomami partycypacji a innymi działaniami społecznymi. Jak zostało już zaznaczone, poruszany problem nie wchodził w zakres zebranego w projekcie materiału empirycznego. Dlatego, aby przeprowadzić weryfikację założenia, do wyników badań ankietowych zostały dołączone dane pochodzące z GUS. Do analiz wybrane zostały dwie zmienne, które nie wchodziły w zakres partycypacji publicznej. Są to: 1) liczba funkcjonujących fundacji i stowarzyszeń poza OSP na 10 tys. mieszkańców w badanych gminach oraz 2) poziom przedsiębiorczości (liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w 2014 r.) na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Pierwsza cecha określa partycypację społeczną, a w analizach dotyczących potencjału społeczności jest powszechnie uznawana za miarę kapitału społecznego. Cecha druga została uznana jako wskaźnik inicjatywy ekonomicznej ludności w gminach.

W przypadku obu cech stwierdzono (jednoczynnikowa analiza wariancji ANOVA), że:

- niskim poziomom partycypacji obywatelskiej (informowanie, pozyskiwania informacji) towarzyszy niższa liczba funkcjonujących fundacji i stowarzyszeń (na poziomie informowania średnio 18,8; na poziomie pozyskiwania informacji 17,5) oraz niższy poziom przedsiębiorczości (na poziomie informowania średnio 86,6; na poziomie pozyskiwania informacji 107,8),
- wyższe poziomy partycypacji generują wyższy poziom innych działań społecznych (na poziomie informowania średnia liczba stowarzyszeń i fundacji poza OSP wynosiła 19,6, a stopień przedsiębiorczości 119,7; na poziomie pozyskiwania informacji odpowiednio: 24,2 i 128,8).

Drugie założenie badawcze zostało więc pozytywnie zweryfikowane. Należy jednak podkreślić, że w analizach uwzględniono jedynie dwie cechy, których wybór w znacznej mierze zdeterminowany został tematyką i zakresem realizowanego projektu. Pełna weryfikacja drugiego założenia wymaga analiz uwzględniających szerszą listę cech określających różne formy aktywności ludności rejestrowanych na obszarach JST.

PODSUMOWANIE

Podniesienie poziomu partycypacji publicznej w Polsce określone zostało jako działanie priorytetowe. W *Strategii rozwoju kapitału społecznego w Polsce 2020* czytamy „dalszy rozwój społeczno-gospodarczy nie może dokonywać się

z pominięciem kwestii jakości postaw oraz kompetencji społecznych i obywatelskich Polaków, a w szczególności ich zdolności do współpracy i budowy zaufania we wzajemnych relacjach oraz wzrostu aktywności i partycypacji obywatelskiej” [*Strategia...*].

Jak wskazują teorie, partycypacja publiczna zależy od trzech czynników:

- funkcjonowania władz samorządowych,
- potencjału mieszkańców,
- warunków ogólnych (poziomu zrozumienia i komunikacji społecznej, wypracowanych form współpracy, wzajemnego zaufania itp.).

Określając rolę władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji, warto wyliczyć takie działania, które mogą ową partycypację hamować/wygasać. Literatura wskazuje, że partycypacji publicznej nie sprzyja biurokratyzowanie, uwikłanie władz w układy polityczne lub interesy grupowe, niska jakość kadr, brak gotowości władz do organizowania i finansowego zabezpieczenia działań związanych z partycypacją, osobisty lęk przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami, brak zainteresowania doświadczeniami innych samorządów. Ważniejsze jest jednak wskazanie, że władze samorządowe posiadają pełne prerogatywy do tego, aby partycypację publiczną kształtować. Należy zwrócić uwagę na możliwości wynikające z wytworzenia zinstytucjonalizowanych reguł praktykowania partycypacji. Władze samorządowe wykorzystywać mogą chociażby liczne narzędzia partycypacji, które wpływają na angażowanie mieszkańców. Należy jednak odróżnić takie działania, które prowadzą do partycypacji pozornej, od takich, które faktycznie zwiększają zaangażowanie. Te pierwsze tworzą jedynie fasadę, drugie świadome uczestnictwo. Wydaje się więc, że rola władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji publicznej zależy od tego, na ile są one w stanie podejmować działania prowadzące do podziału sprawowania rządów z mieszkańcami. Należy również podkreślić fakt, że partycypacja publiczna jest procesem – nie przypadkowymi aktami – i musi być stałą właściwością w relacjach pomiędzy władzą samorządową a mieszkańcami.

Deklaracje stosowanych narzędzi partycypacji przez JST pozwoliły określić stopień partycypacji publicznej oraz zaprezentować modele tej partycypacji w badanych gminach. Uzyskane wyniki wykazały, że w polskich samorządach osiągnięte zostały poziomy informowania i pozyskiwania informacji. Duże wątpliwości pozostawia jednak szeroko deklarowany poziom konsultowania. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim jakość i znaczenie wskazywanych konsultacji. Dotyczy to głównie sytuacji, kiedy w JST występują narzędzia z zakresu konsultowania, a jednocześnie nie zostały wykazane żadne działania z zakresu pozyskiwania informacji. W takich wypadkach można przypuszczać, że występowanie konsultacji jest wynikiem ich obligatoryjnego charakteru, a więc pomimo deklaracji ich funkcjonowania w gminach mogą mieć jedynie wymiar pozorny, fasadowy, deklaracyjny. Warto jeszcze raz podkreślić, że wystąpienie konsultacji w pełnym tego słowa znaczeniu stanowi niezbywalny „szczebel” drabiny partycypacji, który bezpośrednio prowadzi do współdecydowania.

Przeprowadzone w części empirycznej analizy miały na celu weryfikację dwóch założeń badawczych. Pierwsze z nich dotyczyło związku pomiędzy stopniem partycypacji publicznej i typem JST. W pierwszym kroku ustalono, że typy gmin w statystycznie istotny sposób różnicują średnią liczbę stosowanych narzędzi partycypacji. Najniższa średnia liczba narzędzi zadeklarowana została przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, wyższa przez gminy miejskie, najwyższa zaś przez miasta na prawach powiatu. Wyniki badań dotyczące zdecydowanej większości gmin (90%) pozwoliły w sposób jednoznaczny ustalić poziom partycypacji obywatelskiej. W gminach dominujący poziom stanowi konsultowanie (niezależnie od typu gminy), jednak gminy wiejskie i miejsko-wiejskie częściej poprzestają na poziomie informowania lub pozyskiwania informacji, natomiast gminy miejskie (szczególnie miasta na prawach powiatu) częściej stosują współdecydowanie. Zaprezentowane wyniki pozwalają przyjąć stwierdzenie, że stopień partycypacji publicznej zależy od typu gminy.

Drugie założenie badawcze wskazywało występowanie związków pomiędzy stopniem partycypacji publicznej a innymi działaniami społecznymi. Prezentowane wyniki analiz wykazały współwystępowanie wyższych poziomów partycypacji obywatelskiej z rozwojem partycypacji społecznej oraz rozwojem przedsiębiorczości. Tym samym przyjęto, że przypuszczenie zostało pozytywnie zweryfikowane. Należy jednak wskazać, że potwierdzenie/zaprzeczenie przyjętego założenia wymaga zdecydowanie szerszych analiz.

Na zakończenie warto podkreślić fakt, że treści artykułu skupione zostały na instytucjonalizowanych regułach praktykowania partycypacji, które stanowią istotny, ale nie jedyny czynnik aktywnego uczestnictwa obywateli. Obok działań, które mogą/powinny podejmować samorządy, należy brać pod uwagę cechy określające potencjał jednostek (kapitał ludzki) i społeczności (potencjał społeczny). Własności te na poziomie gmin uzupełniają się i wzajemnie warunkują.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein S.R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, vol. 35, no. 4, http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic980025.files/Wk%203_Sept%2016th/Arnstein_1969_Ladder%20of%20Participation.pdf, <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225> (30.01.2017).
- Bokajło W., 2001, *Spoleczeństwo obywatelskie: strefa publiczna jako problem teorii demokracji* [w:] W. Bokajło, K. Dziubka, *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wyd. UW, Wrocław.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Stowarzyszenie na rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa, http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analzy/przewodnik_ost.pdf (30.01.2017).
- Dolnicki B. (red.), 2014, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Gilejko L., 2005, *Dialog społeczny jako czynnik rozwoju* [w:] *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, red. D. Zalewski, IPiSS, Warszawa.
- Gilejko L., Błaszczyk B., 2011, *Wymiary aktywności społecznej* [w:] *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym. Formy i uwarunkowania*, red. L. Gilejko, B. Błaszczyk, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor–Typografia Pułtusk, Pułtusk.
- Grabow S.H., Hilliker M., Moskal J., *Comprehensive Planning and Citizen Participation*, <http://jefferson.uwex.edu/documents/CPCPfinal06.pdf> (30.01.2017).
- Feliksiak M., 2012, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie obywatelskie*, CBOS, BS/142/2012.
- Frieske K.W., 2005, *Dialog społeczny i demokracja* [w:] *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, red. D. Zalewski, IPiSS, Warszawa.
- Frieske K.W., Pawłowska K., 2011, *Obywatelska partycypacja: migotanie idei* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, ISP, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2000, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju lokalnego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2.
- Juchacz P.W., 2006, *Demokracja, deliberacja, partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Wyd. Naukowe IF UAM, Poznań.
- Kalisiak-Mędelska M., 2015, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Każmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, ISP, Warszawa.
- Każmierczak T., 2013, *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia* [w:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, ISP, Warszawa.
- Koncepcja Good Governance – Refleksja do dyskusji*, 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja_Good_Governance.pdf (30.01.2017).
- Marchaj R., 2016, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Marchewska-Rytko M., 2010, *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Misztal W., 2011, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Naisbitt J., 1997, *Megatrendy: dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Piasecki A.K., 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa.
- Peisert A., Stachura K., 2011, *Partycypacja jako wynik rozwoju technik komunikowania i zmian charakteru sfery publicznej* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, ISP, Warszawa.
- Piekara A., 2011, *Spoleczne i prawne współczesne uwarunkowania aktywności społecznej na poziomie lokalnym w Polsce* [w:] *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym. Formy i uwarunkowania*, red. L. Gilejko, B. Błaszczyk, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor–Typografia Pułtusk, Pułtusk.
- Polakowski D., 2010, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną* [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wyd. UE w Katowicach, Kawowiec.

- Ptak A., 2016, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa.
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków.
- Rachwański P., Betkiewicz W., Izdebska M., 2000, *Powiat obywatelski. Partycypacja społeczna w powiecie, Poradnik dla powiatów*, Brytyjski Fundusz Know How–Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych–Agencja Wydawnicza „Skigraf”, Warszawa.
- Raciborski J., 2010, *Wprowadzenie: oblicza obywatelstwa [w:] Praktyki obywatelskie Powiatów*, red. J. Raciborski, IFiS PAN, Warszawa.
- Roguska B., 2016, *Aktywność społeczno-polityczna Polaków*, CBOS, 16/2016.
- Rybczyńska J.A., 2002, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny [w:] Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wyd. UMCS, Lublin.
- Słobodzian B., 2013, *Formy demokracji bezpośredniej w aktywizowaniu społeczności lokalnej (np. wyborów samorządowych i referendum lokalnego) [w:] Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, red. D. Plecka, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Sowa K., 2002, *Uwagi o przejawach i przyczynach kryzysu moralnego w życiu publicznym współczesnej Polski [w:] Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, WAM PAN, Warszawa.
- Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wyd. UW, Wrocław.
- Strategia rozwoju kapitału społecznego w Polsce 2020*, 2013, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, http://ks.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20130520SRKS_na_stronie_internetowej.pdf (30.01.2017).
- Theiss M., 2010, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce [w:] Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wyd. UW, Warszawa.
- Tuziak B., 2014, *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*, Scholar, Warszawa.
- Wnuk-Lipiński E., 2005, *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Kalisiak-Mędelska M., Chądryński J., 2014, *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wyd. UE, Łódź.
- Wódz J., 2005, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka [w:] Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa.

Streszczenie

Partycypacja obywatelska oznacza aktywne uczestnictwo obywateli w rządzeniu. Potrzeba jej rozwoju wynika przede wszystkim z konieczności wzbogacenia i uzupełnienia tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Partycypacja obywatelska obejmuje cztery kategorie zaangażowania w życiu publicznym: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację

wyborczą i partycypację obowiązkową. Artykuł poświęcony został problematyce angażowania obywateli, czyli tym działaniom, które są inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne. Założono, że partycypacja obywatelska ma najsilniejsze umocowanie w środowisku lokalnym i powinna być jednym ze stałych elementów polityki samorządu. Wśród czynników warunkujących aktywność publiczną szczególną uwagę zwrócono na zinstytucjonalizowane reguły praktykowania partycypacji. Mają one niejednokrotnie fakultatywny charakter, a więc ich użycie i funkcjonowanie jest uzależnione od władz samorządowych i wprowadzenia zasad zarządzania lokalnego.

Teoretyczne założenia dotyczące narzędzi i modeli partycypacji publicznej stały się podstawą badań przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego. Na podstawie uzyskanych wyników stwierdzono, że niespełna 2% samorządów pozostaje na poziomie informowania, kolejne 5% plasuje się na szczeblu pozyskiwania opinii, a blisko 3/4 gmin osiąga poziom konsultowania. Tylko w 8,5% gmin wystąpiły natomiast formy współdecydowania. W artykule przedstawiono dwa założenia badawcze: 1) poziom partycypacji jest uzależniony od typu gmin; 2) wyższym poziomom partycypacji obywatelskiej towarzyszy rozwój partycypacji społecznej oraz rozwój przedsiębiorczości. Wyniki analiz potwierdziły te założenia.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, angażowanie społeczne, zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny

The importance of the role of local authorities in the shaping of civic participation

Summary

Civic participation means citizens' active participation in governance. The need of its development results from the necessity of enrichment and complement traditional mechanisms of representative democracy. Civic participation comprises four categories of engagement in public life: public action, public involvement, electoral participation and obligatory participation. The paper concentrates on public' involvement, meaning these actions which are initiated and controlled by public authorities. It is assumed that civic participation has the strongest rooting in local environment and should be one of the local government's constant elements. Institutionalized rules of participation practice are among factors conditioning public activity. They are often optional, therefore their usage and functioning depend on local authorities and by introduction of the principles of local governance.

Theoretical assumptions on tools and models of public participation became the basis of the research conducted among local government units. The results show that less than 2% of government units remain on the level of information, further 5% rank on the level of information acquisition and almost 3/4 of the communities reaches the level of consultations. Co-decision appeared in only 8.5% of the communities. The article presents two research assumptions 1) the level of participation depends on the type of the community, and 2) the higher civic participation level the greater development of social participation and entrepreneurship. The results of analysis confirmed these assumptions.

Keywords: citizen participation, public involvement, governance, local government

JEL: H70, Z1, Z13