

EkoMiasto#Społeczeństwo

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją

Aleksandry Nowakowskiej, Zbigniewa Przygodzkiego, Agnieszki Rzeńcy



<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.06>

Ewa M. Boryczka*

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl*

6.1. Partycypacja społeczna w nowoczesnym zarządzaniu miastem

6.1.1. Istota i cele partycypacji społecznej

W funkcjonowaniu i zarządzaniu miastem jednym z przejawów aktywności społecznej jego mieszkańców jest aktywne uczestnictwo (partycypacja). Partycypacja społeczna budzi obecnie w Polsce duże zainteresowanie oraz wiele emocji, które wynikają z nadziei pokładanych w realnym wpływie mieszkańców na miejską rzeczywistość, ale także z wielu obaw o powodzenie tego procesu.

W tradycyjnym ujęciu partycypacja społeczna oznacza udział mieszkańców w kreowaniu i realizacji polityki, co zarezerwowane było dotąd do wyłącznej kompetencji władzy samorządowej i administracji [Podręcznik..., 2013, s. 7]. W tradycyjnym ujęciu i w tradycyjnym modelu funkcjonowania samorządu (*local government*) dominują formalne, zhierarchizowane procedury i instytucje, których przejawami partycypacji społecznej są takie działania, jak: lobbowanie, pisemne zgłaszanie uwag, petycje do władz, pisanie listów i stanowisk, demonstracje oraz uczestnictwo w spotkaniach z władzami i przedstawicielami administracji. Partycypacja dotyczy udziału mieszkańców, którzy próbują oddziaływać na decyzje i działania samorządu lokalnego. Jednak decyzje te ostatecznie podejmowane są przez osoby mające demokratyczną legitymizację (np. prezydenta, wójta, radnych) [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–42; Boryczka, 2015, s. 42–43].

W nowoczesnym ujęciu partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oznacza nie tylko udział różnych grup społeczności lokalnych w kreowaniu polityk publicznych (m.in. budowaniu strategii rozwoju), ale także, a może przede wszystkim, udział tych grup w podejmowaniu decyzji i realizacji sformułowanych wspólnie z władzą samorządową polityk publicznych. W procesie zarządzania miastem charakterystyczny staje się elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach między różnymi podmiotami ze sfery publicznej (jednostki sektora finansów publicznych – instytucje publiczne, rządowe, samorządowe), prywatnej (podmioty gospodarcze – przedsiębiorstwa, instytucje otoczenia biznesu) i społecznej (organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej – stowarzyszenia, fundacje itp.) – zob. rozdział: *Sektor pozarządowy i ruchy miejskie*. Podstawą działania lokalnego samorządu staje się więc tworzenie dobrego klimatu do dobrowolnej współpracy różnych podmiotów i aktorów życia społeczno-gospodarczego, co służyć ma realizacji wspólnie określonych celów. Nie jest to już więc bezpośrednio podejmowanie przez władze samorządowe decyzji na podstawie uprawnień władczych i legitymizacji władzy (*power over*), a bardziej skoncentrowanie działań na umiejętności mobilizacji zasobów lokalnych (kapitału społecznego, ludzkiego, finansowego, instytucjonalnego itp.) w celu osiągnięcia wspólnie wyznaczonych celów (*power to*) [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 25]. Partycypacja społeczna oznacza zatem udział członków społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych, a ponadto jest formą dialogu społecznego i traktowana jest jako zinstytucjonalizowany środek rozwiązywania konfliktów społecznych występujących na terenie miasta [Gawroński, 2010, s. 145] – zob. rozdział: *Komunikacja społeczna, negocjacje, konflikt społeczny*.

Coraz szerszy udział społeczności lokalnej w zarządzaniu strategicznym w miastach i mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego związany jest ze zmianą społecznej struktury tych jednostek. Staje się ona mniej sztywnym i zhierarchizowanym układem, z charakterystycznym podziałem na władzę i podwładnych (kierujących i kierowanych) i zmierza coraz bardziej w kierunku partner-

skiej współpracy wielu podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego [Boryczka, 2015, s. 42–43]. Partycypacja społeczna stała się warunkiem nowoczesnego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, gdzie różnice interesów i oczekiwań mieszkańców i użytkowników tych obszarów nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani mechanizmy czysto rynkowe. Powinny być one raczej negocjowane i wspólnie uzgadniane. Tak więc nowoczesne mechanizmy i instrumenty partycypacyjne w zarządzaniu miastami pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji, co prowadzić ma do zrównoważonego rozwoju miast.

Partycypacja społeczna w zarządzaniu realizować ma konkretne cele, które można podzielić na trzy główne grupy. Pierwszą grupę stanowią cele o charakterze społeczno-politycznym, które związane są z poprawą klimatu społecznego i redukcją konfliktów społecznych w mieście, wzrostem poziomu identyfikacji mieszkańców z miastem, a także ze zwiększeniem poziomu demokratyzacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Do drugiej grupy należą cele o charakterze psychologicznym, które związane są z rozwojem indywidualnym członków społeczności lokalnej. Należy do nich proces samorealizacji, poprawa motywacji, poczucie godności, autonomii oraz przynależność do grupy. Trzecią grupę stanowią cele o charakterze ekonomicznym, związane z rozwojem kreatywności i efektywności oraz większym zaangażowaniem uczestników procesu partycypacyjnego. Poprzez realizację tego celu następuje wzrost wartości zasobów lokalnych, co przyczynia się również do wzrostu korzyści dla członków danej społeczności [Kot, 2003; Gawroński, 2007, s. 124; Boryczka, 2015, s. 44].

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że podstawowym założeniem idei partycypacji społecznej jest świadomość, że najbardziej skuteczne rozwiązanie problemów publicznych powstaje poza administracją lub na niższych jej szczeblach. Wynika to z faktu, iż urzędnicy najniższych szczebli oraz mieszkańcy miast mają największą wiedzę o źródłach problemów społecznych oraz o praktycznym funkcjonowaniu wielu programów naprawczych mających te problemy rozwiązywać. Uczestnictwo w procesie partycypacji, czyli tworzenia i realizowania tych programów naprawczych mieszkańców, organizacji i instytucji społecznych, zapobiega popełnianiu błędów. W wyniku tych założeń na proces partycypacji można spojrzeć, analizując jej następujące wymiary:

- ▶ kolektywistyczny (zbiorowy), co oznacza, że każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego;
- ▶ indywidualistyczny, co oznacza, że ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać;
- ▶ holistyczny (całościowy), co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego;
- ▶ partykularny, co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych [Długosz, Wygnański, 2005, s. 14].

6.1.2. Warunki skutecznej partycypacji społecznej

W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność spełnienia warunków, aby partycypacja odnosiła pozytywne skutki dla jednostki samorządu terytorialnego. Wśród tych warunków wymienia się m.in. umiejętności, motywacje, umożliwienie,

zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa [Swianiewicz, Krukowska, Nowicka, 2011, s. 31–33].

Umiejętności (*can do*) – to zasoby wiedzy i umiejętności niezbędne do prowadzenia procesu partycypacji jak i uczestnictwa w nim. Chodzi o znajomość procedur, umiejętność artykułowania własnego stanowiska, przemawiania, pisanie listów, uwag, korzystania z Internetu itp. Inaczej rzecz ujmując, uczestnicy procesu partycypacji powinni znać procedury, potrafić się wypowiadać, zgłaszać pisemne uwagi. Jednak za jeden z podstawowych problemów w tym zakresie uważa się brak takich umiejętności u osób o niższym statusie społecznym. Polityka wspierająca partycypację powinna więc zwracać szczególną uwagę na słabsze w tym zakresie grupy. Wskazuje się, że to władze samorządowe jako odpowiedzialne za prowadzenie tego procesu czy też organizacje pozarządowe powinny pomagać tym grupom w formułowaniu i wyrażaniu zdania na istotne tematy.

Motywacja (*like to*) – to głównie poczucie więzi, identyfikacja mieszkańców z miastem, tożsamość, które silnie wpływają na chęć uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji. To poczucie bycia częścią wspólnoty, zaufanie członków wspólnoty budują chęć współpracy, motywują do uczestnictwa i wspólnego działania. Motywacja sprzyja wspólnym działaniom i sprzyja podnoszeniu efektywności współpracy.

Umożliwienie (*enabled to*) – to warunki umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie partycypacji. Proces ten najczęściej odbywa się poprzez udział grup i organizacji wspierających. Potrzebna jest zatem obecność np. organizacji pozarządowych, sieci instytucji. Władze samorządowe powinny więc zachęcać i wspierać tego typu organizacje do czynnego udziału w procesie partycypacji.

Zaproszenie do uczestnictwa (*asked to*) – to zaproszenie i mobilizacja mieszkańców do aktywnego udziału przez władze samorządowe. Władze samorządowe powinny motywować i umożliwiać wyrażanie opinii przez mieszkańców. Ważna jest w tym aspekcie otwartość i elastyczność systemów politycznych i administracyjnych, które powinny wykorzystywać zróżnicowane formy partycypacji. Formy partycypacji powinny być dostosowane do zaproszonych uczestników, tj. różni mieszkańcy czują się lepiej w różnych sytuacjach. Niektórzy preferują uczestnictwo w podejmowaniu decyzji przez Internet, inni natomiast wolą tradycyjne spotkania z przedstawicielami władzy i administracji.

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 decyzji. Władze samorządowe do budowania i utrzymania wiarygodności procesu partycypacji powinny wytłumaczyć, dlaczego podjęły daną decyzję, które argumenty i dlaczego przeważały. Podkreśla się, że nie wszystkie opinie i uwagi grup mieszkańców muszą być uwzględnione, gdyż niejednokrotnie są sprzeczne z interesami całej społeczności lokalnej, ale ważne jest uzasadnienie podjętych przez władze samorządowe decyzji i wskazanie roli mieszkańców.

O skuteczności i efektywności procesu partycypacji społecznej czy też bardziej szczegółowo konsultacji społecznych mówi się przy zachowaniu także następujących zasad: dobrej wiary, poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego, legalności, reprezentatywności i równości, rzetelności, przejrzystości i otwartości oraz kompleksowości, a także dokumentowaniu, ciągłości i sprzężeniu zwrotnemu, koordynacji [Długosz, Wygnański, 2005, s. 28–29].

Dobra wiara – w procesie partycypacji wszystkie działania powinny być prowadzone z czystymi intencjami. Nie powinny mieć one charakteru fasadowego ani być elementem manipulacji politycznej. Każdy z uczestników powinien przestrzegać

ustalonych wcześniej zasad, a ewentualne konflikty czy spory powinny być rozwiązywane zgodnie z ustalonymi zasadami. Wszystkie strony powinny rzetelnie i rzeczowo rozważyć każdy ze zgłaszanych pomysłów czy też opinii, stąd też ważne, aby dobrze zaplanować czas na te działania.

Zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – aktywność mieszkańców, uczestników procesu partycypacji nie powinna zdominować interesów ogólnych, czyli całej wspólnoty terytorialnej – miasta. Efekty tego procesu powinny uwzględniać nie tylko interesy i opinie uczestników, ale przede wszystkim dobro i interes całego miasta.

Legalność – uczestnicy procesu partycypacji, a w szczególności władza i administracja samorządowa odpowiedzialna za jego prowadzenie, powinni przestrzegać reguł prawnych w tym zakresie (m.in. standardów konsultacji oraz innych przepisów prawa). Przepisy te nie powinny być ograniczeniem dla udziału mieszkańców w podejmowaniu kluczowych decyzji, czyli jeśli coś nie jest zapisane w przepisach prawa, tzn. że nie jest zabronione. Pracownicy administracji samorządowej niejednokrotnie odwołują się do obowiązujących przepisów, interpretując je bardzo zachowawczo, i blokują działania, które nie są wprost wymienione jako m.in. dozwolone formy partycypacji. Zasada legalności odnosi się do takich właśnie sytuacji i wskazuje, aby stosować się bardziej do „ducha” tych przepisów, a nie wyłącznie do ich litery. Ponadto władze i administracja samorządowa powinny stać na straży ochrony interesów samorządu terytorialnego i praw swoich obywateli. Z drugiej strony partnerzy społeczni powinni mieć na względzie obowiązki dochowywania przez pracowników administracji tajemnicy ustawowo chronionej, a także swoją postawą nie zachęcać do łamania przyjętych zasad i procedur.

Reprezentatywność i równość – zasada ta oznacza, że wszyscy mają równe prawo do udziału w tym procesie. Wszyscy chętni mają prawo brać udział na równych prawach, z uwzględnieniem stopnia swej reprezentatywności dla określonego rodzaju interesów społecznych, zróżnicowanych uprawnień i funkcji pełnionych w tej społeczności. Mają także prawo do uczestnictwa w działaniach z zachowaniem adekwatności metod, możliwości organizacyjnych oraz finansowych, co oznacza, że m.in. konsultacje, wykorzystywane w nich formy i metody, a także czas i miejsce powinny być dostosowane do grup uczestników. Ponadto pracownicy samorządowi nie mogą zapominać o zasadzie bezstronności, czyli konieczności kierowania się interesem całej wspólnoty terytorialnej i zakazie stronniczości przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

Rzetelność – zasada ta oznacza, że każda ze stron powinna przedstawiać starannie i rzetelnie przygotowane stanowiska i opinie, propozycje odzwierciedlające prawdziwe poglądy reprezentowanych grup społecznych. Administracja samorządowa powinna działać, które podejmuje, wykonywać równie rzetelnie, zapewniając tym samym najwyższy standard organizacyjny i merytoryczny tych działań.

Przejrzystość i otwartość – zasada jawności działań jest podstawową regułą i dotyczy określania celu realizowanych działań, konsultacji, doboru uczestników, zasad i procedur, zgodnie z którymi prowadzony jest proces partycypacji, a także oczekiwanego efektu końcowego.

Dokumentowanie – zasada dotyczy dokumentowania prowadzonych działań partycypacyjnych, począwszy od dokumentowania spotkań, na raportach, uzasadnieniach przyjęcia lub odrzucenia wniosków kończąc. Każdy zainteresowany uczestnik tego procesu powinien mieć do nich dostęp, móc się odwoływać, czy też wnioskować o korektę dokumentacji zgodnie ze stanem faktycznym.

Ciągłość procesu, planowanie i koordynowanie – proces partycypacji ma charakter ciągły, planowy. Cały proces czy też poszczególne jego elementy, jak np. proces

konsultacji społecznych, powinien mieć określony cel i zmierzać do jego osiągnięcia. Działania partycypacyjne, m.in. konsultacje, nie powinny być prowadzone spontanicznie, pod wpływem nagłych żądań różnych grup społecznych czy też pojawiających się, narastających napięć społecznych. Proces ten powinien mieć także koordynatora, którym w samorządzie miejskim powinna być osoba pełniąca istotną rolę, która będzie miała faktyczne przełożenie na działania podległej administracji samorządowej. Ponadto wnioski i doświadczenia z realizowanych działań partycypacyjnych powinny stać się w kolejnych etapach tego procesu wskazówkami, jak lepiej realizować kolejne inicjatywy i jakich błędów przy tym nie popełniać.

Reagowanie i wzajemne oczekiwania – władza samorządowa oraz uczestnicy procesu partycypacji spodziewają się reakcji na zaproszenie do udziału w procesie, a także na zgłaszane pomysły, opinie, uwagi. Władza i administracja samorządowa oczekuje od partnerów uznania faktu posiadania legitymizacji demokratycznej (posiadania mandatu władzy), a także odpowiedzialności za przedstawione stanowiska, pomysły, opinie. Często konsekwencją zgłaszanych postulatów, wspólnie podejmowanych decyzji jest wspólne realizowanie tych decyzji. Władze samorządowe oczekują od partnerów społecznych i gospodarczych wspólnego realizowania przedsięwzięć (m.in. w formie doradztwa, zaangażowania członków społeczności lokalnej itp.).

Partnerstwo – każda ze stron procesu partycypacyjnego liczy na to, że będzie traktowana jak ważny partner. Partnerzy społeczni powinni czuć, że władza i administracja samorządowa poważnie traktuje ich udział i zaangażowanie. Bardzo negatywnie na proces partycypacji wpływa lekceważenie, brak zainteresowania czy wrogość ze strony administracji. Konsekwencji takiego zachowania jest wiele, m.in. zniechęcenie i bierność społeczności lokalnej, a ich eliminacja i złagodzenie trwa niezwykle długo. Podobnie jest ze strony administracji publicznej, która oczekuje zaangażowanych, dobrze przygotowanych i aktywnych partnerów. Wrogość, lekceważenie, złe nastawienie, brak zainteresowania ze strony partnerów społecznych skutecznie zniechęca władze i pracowników administracji samorządowej do nawiązywania dialogu i prowadzenia procesu partycypacji społecznej. Uczestnicy tego procesu powinni posiadać jasny dla siebie nawzajem i dla opinii publicznej mandat do zabierania głosu.

Ponadto w procesie partycypacji społecznej każda ze stron powinna sumiennie wypełniać obowiązki zawarte w przepisach prawnych regulujących m.in. zasady i tryb konsultacji społecznych, które są jedną z najczęściej stosowanych form partycypacji. Wiele dokumentów i aktów prawa miejscowego zgodnie z zapisami m.in. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o rewitalizacji, ustawy o ochronie środowiska, ustawy o dostępie do informacji o środowisku, ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawy o pomocy społecznej itp. nakłada na samorzady obowiązek udziału społeczności lokalnej w kształtowaniu i realizowaniu polityki w danym zakresie [por. Boryczka, 2015, s. 54–59]. Z tego punktu widzenia możemy mówić o tym, że partycypacja społeczna może mieć dla administracji samorządowej charakter obowiązkowy lub dobrowolny.

Poza wymogami prawnymi stosuje się wypracowane w wielu miastach w toku doświadczeń standardy pozaprawne. Odnoszą się one do społecznie akceptowanych reguł dobrego organizowania działalności ludzkiej, czyli tzw. dobrze wykonanej pracy, jakości i efektywności działania jednostek sektora publicznego, czyli działań tych jednostek ukierunkowanych na klienta (rzetelna i dobra obsługa klienta-petenta). Standardy pozaprawne dotyczą również zagadnień etyki i zasad życia publiczne-

go, takich jak uczciwość, dotrzymanie publicznych obietnic, a także zasad i reguł relacji i stosunków międzyludzkich takich jak umiejętność prowadzenia dyskusji, szanowania odmiennych opinii, umiejętności rozwiązywania konfliktów [Długosz, Wygnański, 2005, s. 26–29]. Polskie prawo z niewieloma wyjątkami pozostawia dobrowolność i dowolność samorządom w tej kwestii. Jednostki samorządu terytorialnego mają dużą dowolność w stanowieniu o sposobie, zasadach i trybie uczestnictwa mieszkańców w uchwalaniu prawa lokalnego i polityk publicznych.

Działania władz samorządowych w ramach procesu partycypacji powinny być proaktywne, czyli wyprzedzające, a nie reaktywne. Już od najwcześniejszych etapów należy zapewnić społeczności lokalnej możliwość udziału w identyfikacji problemów i dyskusji nad ewentualnymi możliwościami ich rozwiązania. Społeczność lokalna powinna być więc angażowana w momencie, kiedy będzie miała możliwość dokonania zmian i realnego wpływu na podejmowane decyzje. Inicjowanie i realizacja tych działań powinny być integralnym elementem zaplanowanych działań nowoczesnej administracji samorządowej. Rozwinięcie kompetencji, wiedzy i umiejętności w danym temacie członków społeczności lokalnych może wymagać czasu, który należy także przewidzieć i zaplanować. Z tego punktu widzenia ważna jest koordynacja działań i wiedza, czy i w jakie inne procesy i działania zaangażowana jest społeczność lokalna w okolicy, aby można było podjąć odpowiednio wcześniej kroki w celu uniknięcia przeciążenia ludzi [Tworzenie dobrych miejsc..., 2007, s. 3–5].

6.2. Aktywność mieszkańców jako filar budowania społeczeństwa obywatelskiego

6.2.1. Zakres i formy aktywizacji mieszkańców miast

Z punktu widzenia teorii partycypacji jest ona jednym z podstawowych elementów obywatelskości. Partycypacja oznacza prawo do pełnego i równego uczestnictwa w procesach sprawowania władzy w mieście (szerzej w jednostkach samorządu terytorialnego – gminach, powiatach i województwach), a jej głównym celem jest osiągnięcie celów, których nikt nie osiągnąłby indywidualnie.

Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej, czyli udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji w samorządach lokalnych, są bardzo zróżnicowane i mają związek z realizowanymi stylami zarządzania. Stosując jako kryterium zakres partycypacji, można wyróżnić trzy formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie). Pierwszą i najprostszą z form jest informowanie. Polega ono na przekazywaniu mieszkańcom informacji o decyzjach, procedurach podejmowanych przez władze samorządowe i administrację. Potrzeba posiadania pełnej i rzetelnej informacji jest podstawą procesu uspołecznienia politycznego i decyzyjnego. Bez informacji mieszkańcy nie są w stanie skutecznie partycypować w sprawach publicznych. Jest to relacja jednokierunkowa między władzą a społecznością lokalną, której jednak występującej samej nie można uznać za aktywny udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji. Informowanie może być bierne, gdy administracja umożliwia mieszkańcom dostęp do informacji, oraz aktywne, gdy samorząd podejmuje aktywne działania w celu dotarcia z informacjami do członków lokalnej społeczności (promocja, ogłoszenia, spotkania itp.) [Boryczka, 2015, s. 46–50].

Drugą formą partycypacji społecznej jest konsultowanie, które ma charakter dwustronny między administracją i mieszkańcami. Przebieg konsultowania jest następujący: samorząd proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat, które w mniejszym lub większym stopniu uwzględni w docelowych rozwiązaniach. W ten sposób obie strony dialogu społecznego poznają swoje stanowiska, ale podkreślić

trzeba, że przedstawiciele samorządu nie są zobowiązani do uwzględniania uzyskanych opinii i uwag. Konsultowanie wymaga więcej czasu niż informowanie.

Trzecią formą partycypacji jest współdecydowanie, w którym administracja nie tylko zasięga opinii. We współdecydowaniu chodzi o partnerstwo przy wspólnym budowaniu rozwiązań. Tutaj władze samorządowe razem z innymi aktorami życia społeczno-gospodarczego wspólnie definiują problemy i szukają najlepszych rozwiązań. Komunikacja w procesie współdecydowania zachodzi przez cały czas identyfikowania problemów oraz poprzez budowanie i realizację konkretnych rozwiązań. We współdecydowaniu fundamentem jest uznanie zasady partnerstwa we wzajemnych relacjach administracji i społeczności lokalnej. Współdecydowanie ma charakter znacznie mniej hierarchiczny od pozostałych form, jakimi są konsultowanie i informowanie. Najbardziej zaawansowaną i rozwiniętą formą współdecydowania jest delegowanie części uprawnień i zadań do realizacji na rzecz partnerów uczestniczących w tym procesie [Boryczka, 2015, s. 46–50].

Udział poszczególnych grup uczestników procesu partycypacji jest oczywiście zróżnicowany i zależy od wielu czynników. Partycypacja społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego może właściwie nie występować (brak udziału społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym) i taka sytuacja ściśle związana jest z zamkniętym, autokratycznym (styl nieinteraktywny) stylem zarządzania. W stylu nieinteraktywnym członkowie społeczności lokalnej są jedynie informowani o zamierzeniach przedstawicieli władzy (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

Zakres partycypacji może być także bardzo szeroki i polegać na realizowaniu przez partnerów społeczno-gospodarczych określonych zadań przy wsparciu organizacyjnym i finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zakres ten jest ściśle związany ze stylem interaktywnym zarządzania. W stylu interaktywnym wyróżnić możemy kilka poziomów partycypacji, począwszy od proponowania konkretnych rozwiązań wskazanego przez władze problemu, aż do inicjowania i realizacji działań [Gawroński, 2010, s. 144–148; Boryczka, 2015, s. 46–50].

W latach 60. XX w. w Stanach Zjednoczonych Sherr R. Arnstein opracowała słynną „drabinę partycypacji”. Jej stworzenie wynikało z obserwowanego w tym czasie ograniczenia udziału ubogich grup społecznych w programach pomocy. Z założenia mieli to być główni odbiorcy tych programów w ramach „community action programs”. Idea drabiny partycypacji polegała na zestawieniu ze sobą bezsilnych grup mieszkańców z tymi, którzy mają władzę i wpływ na podejmowane decyzje. W wyniku tego podkreślono fundamentalne różnice między omawianymi dwiema grupami. Wyróżniono różne poziomy partycypacji głównie na poziomie samorządów lokalnych, które związane były z funkcjonowaniem służb publicznych. Jest to osiem poziomów partycypacji: manipulacja, terapia, informowanie, konsultacje, łagodzenie, partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. Dwa pierwsze i zarazem najniższe poziomy (manipulacja i terapia) w drabinie określane są jako niepartycypacyjne. Kolejne trzy (informowanie, konsultowanie i łagodzenie – umieszczanie w grupach doradczych) uznawane są za partycypację pozorowaną. Według autorki partycypacja rozpoczyna się od partnerstwa. Najważniejsze dwa poziomy zaawansowanego udziału społeczności lokalnej w życiu wspólnoty to delegowanie władzy i kontrola obywateli (sprawowana nad instytucjami) [Olech, 2013, s. 85–100; Boryczka, 2015, s. 46–50].

Drabina partycypacji opracowana przez S.R. Arnstein została przez lata zmodyfikowana i dostosowana do współczesnej europejskiej rzeczywistości. Uproszczony schemat zakresu i odpowiadających mu form partycypacji w zależności od realizowanego stylu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego prezentuje „drabina partycypacji” (tab. 6.1) [Boryczka, 2015, s. 46–47].

Tabela 6.1. Drabina partycypacji społecznej

Styl zarządzania	Forma partycypacji	Zakres partycypacji	Rola uczestnika partycypacji	Przykłady
Styl interaktywny	Współdecydowanie	Wspomaganie. Samorząd udziela wsparcia w postaci czasu, środków finansowych, wiedzy pracowników	Inicjator	OSP realizuje program ochrony ppoż. przy wsparciu organizacyjnym i finansowym gminy
		Współpraca. Samorząd współpracuje z innymi organizacjami na równych zasadach	Współpracownik, partner	Projekty w ramach PPP, np. budownictwo komunalne stawiane przez prywatnego dewelopera, pomoc społeczna udzielana przez organizacje non-profit
		Delegacja. Samorząd przekazuje uprawnienia do podejmowania określonych decyzji i realizacji tych decyzji grupom lub partnerom społecznym, kontrolując ich proceduralną poprawność	Współdecydujący	Rada dzielnicy lub sołectka otrzymuje określone kompetencje i środki finansowe na realizację tych zadań
		Uczestnictwo. Samorząd prowadzi powszechną dyskusję nad rozwiązaniem problemu. Uczestnicy samodzielnie definiują problem i wskazują rozwiązanie	Konsultant	Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać nieużytkowany od dawna teren. Pomysłów jest wiele (rekreacja, budownictwo, strefa przemysłowa), a mieszkańcy mogą zgłaszać swoje propozycje
Styl nieinteraktywny (autorytarny)	Konsultowanie	Konsultacje. Samorząd prowadzi konsultacje na temat proponowanego rozwiązania i w mniejszym lub większym zakresie uwzględnia pojawiające się opinie społeczności lokalnej	Osoba korzystająca z konsultacji	Samorząd posiada nieużytkowany od dawna teren i przygotowuje koncepcję jego wykorzystania. Do przedstawionego planu wykorzystania terenu, np. na funkcje rekreacyjne, mieszkańcy mogą zgłaszać uwagi w określonym czasie
Styl nieinteraktywny (autorytarny)	Informowanie	Otwarty styl autorytarny. Samorząd formułuje swoją politykę w sposób niezależny, przekazuje informacje społeczności lokalnej	Odbiorca informacji	Samorząd podejmuje decyzję o budowie nowoczesnej oczyszczalni ścieków i informuje o tym mieszkańców; prowadzi kampanię informacyjną zachęcającą do podłączeń
	Brak partycypacji	Zamknięty styl autorytarny. Samorząd samodzielnie podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować społeczności lokalnej	Brak partycypanta	-

Źródło: Boryczka, 2015, s. 48–49.

6.2.2. Nowoczesne instrumenty partycypacyjne w zarządzaniu miastem

Partycypacja społeczna jest procesem, w wyniku którego mieszkańcy i użytkownicy wspólnoty terytorialnej aktywnie uczestniczą w decydowaniu o sprawach dla nich ważnych. Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej są bardzo zróżnicowane. W zależności od zakładanego zakresu wyróżnia się różne formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie). Zastosowanie niejednakowych instrumentów partycypacyjnych zależy od sposobu postrzegania tego procesu, potrzeby, a także celów, jakie przedstawiciele samorządu chcą w tym procesie osiągnąć. Samorządy stosują współpracę z partnerami społecznymi w różnych formach, począwszy od formalnych rozmów z odwiedzającymi urząd mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, udział przedstawicieli samorządu w zebraniach wiejskich, kończąc na organizowaniu debat publicznych i konsultacji z mieszkańcami. Podstawowe instrumenty społecznego uczestnictwa to: wybory, referenda, postępowanie administracyjne, wysłuchania opinii publicznej, spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi, procedury skargowe, lokalne rady doradcze, zgłaszanie uwag do dokumentów. Są to jednak klasyczne formy udziału w życiu wspólnoty terytorialnej [Boryczka, 2015, s. 61–82].

Pośród nowoczesnych instrumentów partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem wyróżnia się:

- ▶ konsultacje społeczne wykorzystujące coraz bardziej zaawansowane metody i techniki konsultacji,
- ▶ budżety partycypacyjne,
- ▶ planowanie partycypacyjne,
- ▶ inicjatywę lokalną,
- ▶ metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców.

Konsultacje społeczne są jednym z najpopularniejszych instrumentów partycypacji społecznej, który zapewnia mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym. Są one częścią procesu budowania wspólnoty lokalnej. Proces ten polega na poznawaniu potrzeb innych członków społeczności lokalnej, a następnie na wspólnym namyśle i znalezieniu konkretnych rozwiązań i działań. Konsultowanie ma charakter dwustronny – między administracją i mieszkańcami. Jest to proces dialogu władz samorządowych z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji. Jest to jednocześnie duże wyzwanie, które stoi przed jednostkami samorządu terytorialnego i społecznością. Każda z metod stosowanych w konsultacjach posiada swoje wady i zalety i powinna być stosowana w zależności od przyjętego celu oraz od zakładanej grupy odbiorców. Obecnie stosuje się już wiele metod i technik konsultacji w Polsce. Do najpopularniejszych należą: spotkania publiczne, wysłuchania publiczne, pisemne opiniowanie, wykorzystanie grup przedstawicielskich, ankiety, sondaże, e-konsultacje, grupy fokusowe, wywiady kwestionariuszowe, panele obywatelskie, komitety doradcze, dni otwarte, pokazy uliczne, prezentacje, samorządowy informator SMS. Metody te i techniki z uwagi na ich dość powszechny charakter i wykorzystanie posiadają szeroki opis w literaturze przedmiotu. Coraz częściej wykorzystywane są bardziej zaawansowane metody i techniki konsultacji angażujące aktywnie uczestników procesu partycypacji. Należą do nich m.in. warsztaty Charrette, sondaż deliberatywny, *Future City Game*, Miejskie Spotkanie XXI Wieku (*Century Town Meeting*), Otwarta Przestrzeń (*Open Space*), komórki planujące, Sąd Obywatelski, *Planning For Real*, *City Sourced*, *Word Cafe*, jury obywateli, panele obywatelskie, konferencja konsensusu, planowanie społecznościowe [por. Boryczka, 2015, s. 61–82].

Jednym z narzędzi wykorzystywanym w konsultacjach społecznych jest Sąd Obywatelski, który służy identyfikacji prawdziwych potrzeb i rozwiązań odpowiadających na te potrzeby, a także wyborowi rozwiązań lub formułowaniu opinii dotyczących kontrowersyjnych i złożonych spraw. Sąd obywatelski przypomina rozprawę sądową, gdzie wzorem sądów amerykańskich pracują ławnicy sądowi, którzy słuchają stron postępowania, świadków, rozpatrują złożoność całej sprawy, przedstawiane argumenty, a następnie wydają ostateczny werdykt. Stąd też metoda ta wymaga pracy niewielkiej liczby osób (mieszkańców, obywateli, użytkowników), którzy nie są ekspertami ani nie są bezpośrednio zaangażowani w tę sprawę. Sąd Obywatelski dzięki konstruktywnemu wkładowi mieszkańców ma pomóc władzy samorządowej i pracownikom administracji samorządowej podjąć właściwe decyzje. Dodatkowo dzięki nietypowej i dość medialnej formule sądu konsultacje społeczne przyciągają uwagę mediów, a także służą budowaniu wzajemnego szacunku i umiejętności prowadzenia dyskusji. Ten sposób partycypowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wypracowywaniu najlepszych rozwiązań dla mediów wydaje się być niezwykle atrakcyjny, dzięki czemu uwaga opinii publicznej skoncentrowana jest właśnie na omawianych sprawach, a informacje docierają do większej liczby mieszkańców (*Citizens Jury Handbook*, s. 3–9; Boryczka, 2015, s. 61–82).

Sąd Obywatelski „Drzewa przy drodze”

Sąd Obywatelski w Meurthe-et-Moselle w 2006 r. miał odpowiedzieć na pytanie: „Czy Rada Generalna powinna wycinać czy zachowywać drzewa rosnące wzdłuż dróg departamentalnych, uwzględniając dobre i złe strony sytuacji?”. Każdy z uczestników otrzymał komplet materiałów informacyjnych. Na pierwszym spotkaniu eksperci przedstawiali opinie, a uczestnicy zadawali im pytania. Po miesiącu spotkali się ponownie, aby debatować nad postawionym problemem oraz wspólnie ustalić wnioski i zalecenia. Potem przekazano władzom departamentu werdykt końcowy. Sąd obywatelski podjął decyzję o utrzymaniu i rozwijaniu szpalerów drzew przy drogach.

Skład sędziów-ławników złożony najczęściej z 12–16 osób odzwierciedla skład społeczności lokalnej, jakiej dotyczy sprawa (próba reprezentatywna). Są to zwykli mieszkańcy, którzy reprezentują różne środowiska i grupy społeczne w tej społeczności. Sesja Sądu Obywatelskiego trwa z reguły od dwóch do czterech, a nawet pięciu dni, podczas których uzyskują informacje, materiały opisujące różne sposoby rozwiązania danego problemu, zadają pytania i słuchają zaproszonych ekspertów, pełniących rolę świadków. Czas potrzebny na zaplanowanie i profesjonalne przygotowanie całego procesu trwa najczęściej od dwóch do trzech miesięcy.

Metoda często wykorzystywana w miastach niemieckich (np. w Hanowerze do reformy systemu transportu miejskiego), miastach w Wielkiej Brytanii (np. w Lavenmouth do wprowadzenia zmian w opiece nad osobami nieuleczalnie chorymi, w Lewisham do opracowania polityki przeciwdziałania zażywaniu narkotyków), w miastach polskich (np. w Poznaniu do podjęcia decyzji nad losami ulicy Umultowskiej) oraz miastach francuskich (np. Meurthe-et-Moselle do określenia, czy kontynuować wycinkę drzew).

Źródło: Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, 2011, s. 47–58.

Jednym z najbardziej popularnych w ostatnich paru latach w Polsce instrumentów partycypacji społecznej w zintegrowanym zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego jest budżet partycypacyjny (obywatelski). Udało się go wprowadzić w ponad 70 gminach i miastach w Polsce. Budżet partycypacyjny określany jest jako

„proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych” [Kęłbowski, 2013, s. 8]. Budżet partycypacyjny służy zaangażowaniu mieszkańców do współtworzenia budżetu związanego z obszarem, który zamieszkują lub w którym bezpośrednio funkcjonują. Teoretycznie w ramach budżetu obywatelskiego mogą być realizowane wszystkie projekty, które wpisują się w katalog zadań własnych gminy (lub odpowiednio powiatu, województwa). Praktycznie natomiast wiele jednostek samorządu terytorialnego ogranicza możliwość zgłaszania projektów do wybranych obszarów funkcjonowania samorządu [por. Boryczka, 2015, s. 61–82].

Planowanie partycypacyjne w ramach projektu Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie

Metoda ta ma szczególne zastosowanie przy podejmowaniu decyzji co do zagospodarowania jakiejś przestrzeni (plan miejscowy, rewitalizacja jakiegoś obszaru, kształtowanie przestrzeni publicznych). Jedno z pierwszych zastosowań w Polsce techniki planowania partycypacyjnego miało miejsce przy projektowaniu zagospodarowania Osiedla Cytadela Południowa na Żoliborzu w Warszawie, a także przy projektowaniu i konsultacji koncepcji Parku Kaskada także na Żoliborzu. Podobne zastosowanie tej techniki miało miejsce w ramach projektu *Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie*, którego przedmiotem było zagospodarowanie terenu w dzielnicach: Ochota, Śródmieście, Wesoła.

Planowanie partycypacyjne w tych przypadkach składało się z trzech zasadniczych części:

- 1) Analiza środowiskowa, która polegała na wykonaniu badań i analiz dotyczących zasobów miejsca, potrzeb i oczekiwań różnych grup społecznych, a także urbanistycznych prac przygotowawczych.
- 2) Interaktywne projektowanie, które polegało na projektowaniu rozwiązań we współpracy z uczestnikami tego procesu. Mieszkańcy aktywnie włączeni byli do prac projektowych w tym etapie. Organizowane były warsztaty z architektami, podczas których powstają konkretne rozwiązania przestrzenne dla projektowanego obszaru miasta przy wykorzystaniu materiałów zebranych w pierwszym etapie prac. Następnie na podstawie efektów tych warsztatów, spotkań z mieszkańcami architektki wraz z zespołem badawczym przygotowali różne warianty koncepcji, które były ostatecznie konsultowane.
- 3) Wypracowanie ostatecznej koncepcji. Etap ten polegał na spotkaniu i dyskusji z mieszkańcami nad zaproponowanymi wariantami koncepcji zagospodarowania przestrzennego i podjęciu ostatecznej decyzji zatwierdzonej przez wszystkie strony w tym też przez głównego wykonawcę projektu.

Źródło: Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, 2011, s. 47–58.

Z kolei planowanie partycypacyjne służy wspólnemu budowaniu dokumentów, decydowaniu o kształcie przestrzeni jednostki samorządu terytorialnego (programy rewitalizacji, strategię rozwoju, plan miejscowy, budowa instytucji publicznych, projektowanie przestrzeni itp.). Jest to dłuższy proces składający się z kilku elementów. Najczęściej wskazuje się trzy jego zasadnicze części. Pierwszą z nich jest szczegółowa analiza i diagnoza sytuacji wyjściowej jednostki samorządu terytorialnego, którego ona dotyczy. Drugą stanowi organizacja spotkań i warsztatów, których celem jest zaprojektowanie we współpracy z uczestnikami tego procesu konkretnych rozwiązań. Mogą to być spotkania i warsztaty ze specjalistami z zakresu gospodarki

przestrzennej, architektami, urbanistami, podczas których wypracowywane są rozwiązania przestrzenne, wizje i koncepcje rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Ostatnim etapem jest dyskusja nad przygotowanymi koncepcjami i podjęcie wspólnej decyzji – konsensusu w sprawie jednego rozwiązania.

Jednym z najnowszych i wciąż mało popularnych instrumentów partycypacji społecznej, który zapewnia mieszkańcom nie tylko udział w procesie decyzyjnym, ale także realizacyjnym, jest inicjatywa lokalna. To nowa forma realizacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego we współpracy z mieszkańcami. Stąd też literatura przedmiotu wskazuje, że inicjatywa lokalna łączy się z dwoma wymiarami zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój ich wspólnoty terytorialnej. Pierwszym wymiarem jest partycypacja, czyli współudział mieszkańców w zarządzaniu lokalną wspólnotą, drugim wymiarem – aktywność społeczności lokalnej w realizacji zadań publicznych. Główny cel inicjatywy lokalnej jest zwiększenie udziału mieszkańców w życiu wspólnoty terytorialnej poprzez ich zaangażowanie w podejmowanie decyzji oraz obecność w konkretnej realizacji zadania [Boryczka, 2015, s. 61–82].

Inicjatywa lokalna w Warszawie – *Otwarty Jazdów*

Mieszkańcy Osiedla Jazdów oraz działające na jego rzecz organizacje pozarządowe oraz miejscy aktywiści jako pierwsi w Warszawie skorzystali z przyjętej 11 lipca 2013 r. uchwały o inicjatywie lokalnej. Przygotowany został projekt mający na celu modernizację przestrzeni na skraju osiedla. Projekt przygotowany przez mieszkańców i aktywistów związanych z Jazdowem zakładał stworzenie ogólnodostępnej przestrzeni na pustej działce leżącej na skraju Osiedla. Przygotowano architektoniczny szkic i złożono wniosek do urzędu.

W ramach projektu *Otwarty Jazdów* mieszkańcy osiedla w 2014 r. przystąpili do budowy nowego obiektu w centrum Osiedla Jazdów, m.in. nietypowej altany piknikowej. Celem projektu było stworzenie przestrzeni na Osiedlu Jazdów, które służyć miało mieszkańcom dzięki możliwości realizowania pomysłów organizacji pozarządowych, grup nieformalnych i osób prywatnych. W ramach inicjatywy zostały wykonane stoły, ławy, drewniane donice obsadzone kwiatami oraz drewniany podest otoczony częściowo drewnianą ścianką.

Łączna wartość inicjatywy to 12 300 zł, z czego urząd miasta zakupił elementy wyposażenia tej przestrzeni o wartości: 6152 zł, (około 50% wartości całego projektu). Wartość wkładu pracy mieszkańców osiedla wyceniono na 4000 zł.

Źródło: <http://inicjatywa.um.warszawa.pl/>.

Inicjatywa lokalna jest instrumentem, który może bezpośrednio rozpoczynać realizację zadań publicznych zaspokajających konkretne, zidentyfikowane potrzeby mieszkańców. Jednak przy tej okazji pojawiają się głosy próbujące kwestionować to narzędzie i możliwości jego wykorzystania, bo przecież to niby nic nowego. A jednak w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podkreśla się, że jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania dla tej społeczności zadań publicznych. Takie sformułowanie wskazuje role, jakie władze samorządowe i mieszkańcy odgrywają przy realizacji tych zadań. Podkreśla się tutaj partnerską współpracę, która także w umowie zawieranej pomiędzy stronami określa pewne prawa i zobowiązania nie tylko względem społeczności lokalnej, dla której realizowane będą usługi publiczne, ale także względem siebie nawzajem jako partnerów. Szczególną wartością inicjatywy

lokalnej jest wzmacnianie zaangażowania mieszkańców przy realizacji zadań, które pozostają w kompetencjach samorządu. Jest ona także szansą na zwiększenie aktywności społeczności lokalnej w rozwiązywaniu lokalnych problemów, a także narzędziem efektywnego jej wsparcia. Ponadto inicjatywa lokalna posiada konkretny wymiar ekonomiczny, gdyż mieszkańcy mają możliwość partycypowania w realizacji zadania publicznego m.in. poprzez pokrycie części jego kosztów. Podkreślić należy, że inicjatywa lokalna nie jest nowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego. Jest to nowa forma realizacji zadań samorządu. Nie jest to także nowa pula środków finansowych do wydatkowania na te zadania, a inny sposób ich wydatkowania.

Forum obywatelskie – „Czego oczekujemy od Europy, co możemy do niej wnieść?”

W latach 2008 i 2009 organizowano w różnych miastach Forum Obywatelskie Europa, które nosiło podtytuł Czego oczekujemy od Europy, co możemy do niej wnieść? Spotkania odbyły się m.in. w Berlinie i Bonn i uczestniczyło w nich od 150 do 200 osób. Rezultatem forum było opracowanie programu obywatelskiego zawierającego odpowiedzi uczestników na najistotniejsze z ich punktu widzenia zagadnienia dotyczące wspólnoty europejskiej.

Przykładowy przebieg Forum Obywatelskiego:

- 1) Rekrutacja – rekrutacja telefoniczna uczestników (dobór losowy). Reprezentatywna grupa uczestników forum.
- 2) Przygotowanie – przygotowanie i przekazanie uczestnikom informacji wyjaśniających przebieg forum oraz tematu forum z wykorzystaniem zamkniętej platformy internetowej. Uczestnicy za pomocą platformy internetowej mają pierwszą możliwość wymiany poglądów.
- 3) Spotkanie wstępne – najczęściej dwudniowe spotkanie, podczas którego uczestnicy się poznają, formułują własne pomysły i przemyślenia, następuje definiowanie wyzwań i możliwych rozwiązań w ramach prac mniejszych komisji tematycznych na które podzieleni zostali uczestnicy. W tej fazie forum przewidziane jest wsparcie ekspertów w danej dziedzinie.
- 4) Wymiana on-line – trwa kilka tygodni, są to dyskusje: określenie wyzwań oraz rozwiązań na platformie on-line. Do dyspozycji uczestników pozostają także eksperci. Wynik: założenia programu obywatelskiego.
- 5) Spotkanie zamykające – najczęściej dwudniowe spotkanie, podczas których prezentowane są wyniki prac poszczególnych komisji, odbywa się głosowanie nad propozycjami rozwiązań i stanowisk. Wynik: ustalenie priorytetów programu obywatelskiego. Ustalenie dalszych kroków.
- 6) Faza dialogu – przekazanie programu obywatelskiego politykom. Przekazanie informacji o programie obywatelskim mediom i opinii publicznej.

Źródło: Chrzanowski, 2014, s. 126–127.

Z kolei metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców, są wykorzystywane najróżniej w procesie partycypacji społecznej. Wśród najpopularniejszych tego typu instrumentów są forum obywatelskie oraz podejście doceniające (ang. *appreciative inquiry*). Są to nowe metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których celem jest poszerzenie zakresu wiedzy oraz wzmocnienie umiejętności i postaw uczestników procesów partycypacyjnych. Wiedza, kompetencje, umiejętności i postawy są uczestnikom procesu niezbędne, by mogli aktywnie brać udział w dialogu społecznym: słuchać drugiej strony, uwzględniać poglądy inne niż własne, wymieniać argumenty, wyciągać wnio-

ski z dotychczasowych doświadczeń, identyfikować pozytywne wzorce działania, organizować wsparcie, wypracowywać wspólny punkt widzenia oraz gotowość do rozwiązywania konfliktów. Zadaniem forum oraz podejścia doceniającego są także wzbogacenie debaty publicznej i podniesienie jakości podejmowanych decyzji politycznych [Chrzanowski, 2014, w. 126–131].

Jedną z metod angażowania mieszkańców jest forum obywatelskie, które można wykorzystywać do dyskusji i wymiany poglądów na różne tematy (społeczne, ekonomiczne, środowiskowe, polityczne, itp.). Metoda, która powstała i stosowana jest w Niemczech służy do edukacji, kształtowania postaw, wymiany poglądów w konkretnych zagadnieniach. Poruszane tematy nie mogą być jednak zbyt abstrakcyjne. Forum obywatelskie organizowane jest przez organizacje pozarządowe, partie polityczne, samorządy lokalne. W oparciu o dialog wielu stron i przedstawicieli różnych środowisk (reprezentatywna grupa uczestników) następuje rozwój kompetencji uczestników, a także określenie i skoordynowanie ich preferencji w danym temacie. Cechami tej metody są: inicjowanie debaty publicznej, pomoc władzom samorządowym, administracji i politykom w podejmowaniu decyzji w oparciu o preferencje reprezentatywnej grupy członków wspólnoty lokalnej, poszerzenie kompetencji uczestników w zakresie uczestnictwa w dialogu społecznym, duża dowolność i elastyczność przy wyborze tematów dialogu, duża dowolność liczby uczestników (do nawet 300–400 osób, czy w dyskusjach on-line nawet 10 tys. uczestników) oraz skali przedsięwzięcia. Forum obywatelskie to kombinacja spotkań – dyskusji, które prowadzą profesjonalni moderatorzy oraz komunikacji online, a czas jego trwania to najczęściej sześć do ośmiu tygodni.

6.3. Korzyści procesu partycypacji społecznej

Korzyści wynikające z procesu partycypacji społecznej, czyli z udziału społeczności lokalnej w życiu publicznym wspólnoty terytorialnej, jest bardzo wiele i nie są to jedynie korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego. Każdy z uczestników, partnerów sfery publicznej, społecznej, gospodarczej procesu partycypacji powinien zyskać w wyniku swojego udziału w tym procesie. Nie zawsze są to natychmiastowe efekty czy też korzyści dla konkretnych jednostek. Na aktywnym udziale poszczególnych partnerów zyskuje przede wszystkim cała wspólnota samorządowa, grupy społeczne, a konkretne rezultaty widoczne są często w dłuższym okresie.

W procesie partycypacji działania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego stają się bardziej zrozumiałe dla mieszkańców, a wskutek poznania i zrozumienia ich potrzeb samorząd może lepiej odpowiadać na te potrzeby. Dzięki temu zwiększa się prawdopodobieństwo przygotowania i realizacji udanych oraz efektywnych programów i projektów. Mieszkańcy dzięki prowadzonej kampanii informacyjnej są lepiej poinformowani o planach i zamierzeniach samorządu. Mają także możliwość poznania tych planów na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, co ułatwić może skuteczne wstrzymanie lub poparcie działań samorządu. Zaangażowanie członków społeczności lokalnej pozwala także na wyrobienie w nich poczucia współodpowiedzialności za rozwiązywanie lokalnych problemów i działań, które podejmuje administracja samorządowa.

W toku współpracy między podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego oraz samych mieszkańców zwiększa się możliwość uzyskania nowych i niekonwencjonalnych rozwiązań dla wielu zidentyfikowanych we wspólnocie problemów. Wynikiem tego jest precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze, bardziej efektywne dysponowanie posiadanymi zasobami, aby zrealizować cele. Organizacje społeczne, przedsiębiorcy definiują problemy społeczne, gospodarcze danej

jednostki samorządowej i sami przedstawiają sposoby ich rozwiązania. Dzięki temu powstaje mapa czy profil problemu publicznego, który powinien zostać rozwiązany jako ten, który jest najbardziej dokuczliwy dla społeczności lokalnej. W wyniku tej współpracy następuje zwiększenie prawdopodobieństwa wypracowania trafnych działań mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Następuje także szybszy przepływ informacji między społecznością lokalną a samorządem lokalnym o pojawiających się problemach, zanim urosną do znacznych rozmiarów [Boryczka, 2015, s. 44–45].

Stąd też organizacje pozarządowe czy też przedsiębiorcy traktowani są w procesie partycypacji społecznej jako dostarczyciele szczegółowej wiedzy eksperckiej w zakresie dziedzin swojego funkcjonowania. Zwiększa się przy tym także świadomość złożoności problemów, przed jakimi stoją władze samorządowe i społeczności lokalne, co przeciwdziałać może populizmowi i wierze w proste polityczne rozwiązania [Długosz, Wygnański, 2005, s. 30–31]. W procesie partycypacji przy zastosowaniu odpowiednich metod i technik można uzyskać dużą liczbę pomysłów generowanych przez uczestników tego procesu, choć stwierdzić należy, że stosunkowo rzadko zdarzają się propozycje oryginalne i bardzo dobre, nadające się bezpośrednio do wykorzystania [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Współcześnie mieszkańcy poznają zasady działania samorządów stają się coraz lepiej wykształceni, świadomi swoich praw, obowiązków i interesów, a także bardziej aktywni w obronie własnych partykularnych oraz wspólnych interesów. Dzięki częstemu informowaniu i komunikowaniu się samorządu lokalnego z mieszkańcami władze samorządowe budują klimat zaufania, co wpływa także na społeczną legitymizację ich decyzji (zob. rozdział: *Kapitał społeczny miasta*). Promuje się ideę tolerancji, zrozumienia dla innych podglądów, stanowisk grup społecznych. Następuje wzrost wzajemnego zrozumienia uczestników tego procesu, wzrost wzajemnego zrozumienia także uwarunkowań funkcjonowania i potrzeb sektora publicznego i społeczności lokalnej. Jednocześnie w procesie partycypacji zwiększa się rzeczywista kontrola nad władzą samorządową.

W procesie partycypacji społecznej dzięki możliwości artykułowania własnych potrzeb, oczekiwań i problemów, a także dzięki wspólnemu ich rozwiązywaniu następuje budowanie i wzmacnianie identyfikacji społeczności z jednostką samorządu terytorialnego i z podejmowanymi działaniami. Następuje także wzrost wzajemnego zaufania, zrozumienia relacji władza samorządowa – mieszkańcy i użytkownicy miasta, a także poczucia podmiotowości mieszkańca w mieście. Dla poszczególnych jednostek (mieszkańców) uczestniczących w tym procesie aktywny udział jest lekarstwem na alienację w społeczności lokalnej. To doświadczenie pozwala mieć poczucie wpływu na otaczającą rzeczywistość i wolności, a także nabrać pewności siebie poprzez kontrolę nad własnym życiem i wspomnianą wcześniej rzeczywistością.

Uwzględnienie przez władze samorządowe postulatów, interesów artykułowanych przez uczestników procesu partycypacji powoduje wzrost wśród mieszkańców, przedsiębiorców poczucia wpływu i współodpowiedzialności za podejmowane działania. Partycypacja społeczna przyczynia się również do rozwoju społecznego uczestników tego procesu, zdobywania nowej wiedzy i doświadczeń, co wzmacnia zaangażowanie w sprawy jednostki samorządu terytorialnego [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–42; Boryczka, 2015, s. 44–45].

W toku wzajemnego poznawania się różnych grup i interesów poszczególnych członków społeczności lokalnej widoczne jest ograniczenie konfliktów w tych wspólnotach. Następuje coraz częstsze unikanie, rozwiązywanie lub też łagodzenie konfliktów społecznych powodowanych często wdrażaniem bardzo niepopular-

Tabela 6.2. Korzyści wynikające z uczestnictwa w procesie partycypacji społecznej dla poszczególnych grup uczestników

		Grupy uczestników procesu partycypacji społecznej				
		Władze samorządowe i politycy	Pracownicy administracji samorządowej i innych instytucji	Mieszkańcy i nieformalne inicjatywy oddolne	Organizacje pozarządowe i przedstawiciele zorganizowanych grup interesów	Promotorzy projektów, inwestorzy, przedsiębiorcy
Korzyści wynikające z uczestnictwa w procesie partycypacji społecznej	Postanowienia opracowane na drodze oficjalnych procedur są szerzej akceptowane	Ich przekonania, pomysły i interesy zostają spisane i uwzględnione w procesie			Bardziej utożsamiają się ze społecznością i miastem	
	Podejmowane decyzje są lepsze, ponieważ opierają się na wiedzy i doświadczeniach wszystkich uczestników	Mogą przedstawić nowe spojrzenie lub rozwiązania (nowatorskie pomysły) dotyczące istniejących problemów			Mogą wziąć na siebie realizację pojedynczych zadań dotyczących całej społeczności	
	Łatwiej jest rozważyć i pogodzić interesy różnych stron	Mogą wypowiedzieć się na temat projektów, planów, programów i polityk			Mogą zmieniać i współkształtować decyzje, które będą miały wpływ na jakość ich życia i funkcjonowania	
	Powstają ramy umożliwiające rozwiązywanie konfliktów i pogodzenie rozbieżnych interesów	W społeczności promowana jest kultura samoorganizacji i samostanowienia, a uczestnictwo w procesie jest szansą na samoorganizację, która otwiera nowe możliwości działania				
	Możliwa jest budowa zaufania, stanowiącego podstawę dla przyszłej współpracy (również zaufania do produktów i usług firmy)					
	Decyzje polityczne mogą łatwiej zyskać akceptację mieszkańców i podejmowane są z większą pewnością	Procedury są realizowane szybciej (mniej zastrzeżeń, sprzeciwów), co usprawnia działanie administracji	Obywatele mogą lepiej zrozumieć mechanizmy polityczne i administracyjne	Powstają platformy służące edukacji i swobodnemu wyrażaniu interesów		Zmniejsza się ryzyko inwestycji, a podnosi poziom prawnego zabezpieczenia
			Ich aktywność zostaje zauważona i doceniona			
	Możliwe jest przedyskutowanie tematów wykraczających poza klasyczne ramy zadań urzędniczych			Organizacje mogą wzmocnić status i uzyskać większe wpływy	Możliwa jest głębsza integracja firmy z lokalną społecznością	
	Można odpowiedzieć na obawy i skargi obywateli już na wczesnym etapie prac	Interesy i potrzeby różnych grup społecznych stają się bardziej widoczne i możliwe jest zmniejszenie oczekiwań i wpływu grup lobbujących			Zwiększa się prawdopodobieństwo szybkiej realizacji projektu, ponieważ maleje liczba zgłaszanych głosów sprzeciwu i późniejszych skarg	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chbrzanowski, 2014, s. 57–58.

nych, choć wielokrotnie koniecznych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego decyzji lub zmian, które są negatywnie postrzegane przez różne grupy społeczne, grupy interesów. W toku dialogu i współpracy w procesie partycypacji społecznej widoczne nawiązywanie nowych kontaktów i budowanie kapitału relacyjnego, który sprzyja wzmocnieniu współpracy między tymi grupami.

Aktywnie uczestniczące w procesie partycypacji grupy przedsiębiorców, organizacji pozarządowych poprawiają swój wizerunek i pozycję na rynku. Tworzy się tutaj także kanał przepływu wiedzy społecznej, która często niedostępna jest w inny sposób. Ważnym aspektem procesu partycypacji społecznej są badania społeczne, szczególnie realizowane przed rozpoczęciem działań projektowych i konkretnych działań ze społecznością lokalną. Badania społeczne pozwalają m.in. na identyfikację sprzeczności interesów, zamierzeń i intencji różnych uczestników planowanego przedsięwzięcia. Pozyskane informacje pozwalają więc przeciwdziałać konfliktom, zanim się rozpoczną lub zaplanować interwencję we wcześniejszej fazie. Takie działania stwarzają większą szansę rozwiązania konfliktu i uniknięcie potencjalnych strat. Proces partycypacji ponadto umożliwia łagodzenie lub likwidację sporów, które wynikają z wielu nieporozumień i braku informacji, czy też fałszywego odczytania intencji innych uczestników tego procesu [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Ponadto w procesie partycypacji rozwijane są postawy i umiejętności obywatelskie mieszkańców, co wpływa na proces zarządzania, czyniąc go bardziej demokratycznym. Mówi się nawet, że partycypacja jest rzeczywistą koniecznością, gdyż we współczesnym świecie i we współczesnym społeczeństwie niemożliwe jest rządzenie, a tym bardziej współrządzenie bez przyzwolenia i aktywności rządzonych [Roberts, 2008; Boryczka, 2015, s. 44–46].

Partycypacja społeczna spełnia także funkcje związane z edukacją społeczeństwa w zakresie podejmowanych działań (np. architektury i gospodarki przestrzennej). Poprzez te działania można zwiększać świadomość społeczności lokalnej dotyczącą poruszanych zagadnień. Zamiast czekać na nowe, lepiej wyedukowane pokolenie, lepiej edukować dorosłych poprzez uczestnictwo [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Ciekawy podział korzyści wynikających z udziału w procesie partycypacji ze względu na grupy uczestników tego procesu prezentuje tab. 6.2. Wskazano w niej najczęściej uczestniczące w procesie partycypacji społecznej grupy interesu, takie jak: władze samorządowe i polityków, pracowników administracji samorządowej oraz innych instytucji samorządowych i rządowych, mieszkańców i ich nieformalne grupy, organizacje pozarządowe i inne zorganizowane grupy interesu oraz grupę inwestorów i przedsiębiorców jako przedstawicieli biznesu.

Można wymienić wiele przykładów dobrej współpracy administracji z partnerami społecznymi i obywatelami; funkcjonują publiczne instytucje konsultacyjne. Wiele samorządów próbuje od lat zaangażować mieszkańców i wspólnie współdecydować o ważnych dla wspólnoty sprawach, ale wciąż wiele jednostek samorządowych w Polsce nie ma jeszcze świadomości korzyści płynących ze współpracy ze społecznością lokalną, a co za tym idzie nie są zainteresowane czy też wręcz boją się zaprosić mieszkańców do dialogu. Mamy więc do czynienia niejednokrotnie z przykładami lekceważenia partnerów społecznych, nieprzestrzegania prawa normującego partycypację społeczną, braku przekonania co do jej sensu w części środowisk politycznych i urzędniczych, czy też wreszcie z niskim standardem organizowania procesów partycypacji, co wpływa zarówno na ich rezultat, jak i na prze-konanie opinii publicznej o sensie i potrzebie angażowania się we współpracę z administracją [Długosz, Wygnański, 2005, s. 17].

6.4. Bariery i pułapki procesów partycypacyjnych

Partycypacja społeczna ma niewątpliwie wiele zalet. Jednak mimo bardzo korzystnego wpływu wykorzystania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu miastami istnieje nadal wiele problemów, które wymagają pilnego rozwiązania, aby władza lokalna i administracja samorządowa w Polsce spełniała całkowicie kryterium obywatelskości, otwartości i dobrego zarządzania. Wskazać można liczne bariery i pułapki procesów partycypacyjnych utrudniające zastosowanie wyżej wskazanych i omówionych instrumentów. Są to bariery wynikające z różnych powodów znajdujących się zarówno po stronie samorządowej, jak i społeczności lokalnej.

Władze samorządowe i administracja samorządowa w wielu przypadkach bardzo formalnie traktują formy partycypacji, w tym również konsultacje społeczne. Traktowane są one proceduralnie, gdyż w świadomości przedstawicieli samorządu ich celem jest jedynie uniknięcie zarzutów proceduralnych i protestów społecznych związanych z brakiem konsultacji. Konieczność ich przeprowadzenia postrzegana jest przez pracowników administracji jako strata czasu i przede wszystkim konieczność wykonywania dodatkowych obowiązków w pracy. Wielu urzędnikom brakuje także kompetencji i umiejętności ich organizacji, a następnie realizacji, co powoduje, że niejednokrotnie konsultacje społeczne nie przynoszą zamierzonych efektów, co potęguje przeświadczenie o braku sensu ich organizowania. Ponadto polską administrację publiczną i samorządową cechuje wciąż niska kultura w zakresie współdziałania z partnerami społecznymi i prywatnymi. Stąd też proces partycypacji charakteryzuje się słabym przygotowaniem administracji do prowadzenia konsultacji społecznych, niską jakością, w tym także efektywnością, pomijaniem części partnerów tego procesu, nieprzestrzeganiem procedur prawnych regulujących konsultacje. O potrzebie partycypacji społecznej samorządy przypominają sobie z reguły w końcowym etapie kształtowania polityk publicznych, przekazując dokumenty do konsultacji „na ostatni moment”, tuż przed ich zatwierdzeniem. Wiele jednostek samorządu terytorialnego świadomie element partycypacyjny pomija, gdyż nie wynika on w wielu przypadkach wprost z przepisów prawa. Nieuwzględnianie uwag zgłaszanych przez społeczność lokalną w procesie partycypacji społecznej potęguje tylko niechęć mieszkańców do angażowania się w sprawy wspólnoty terytorialnej. Nieuwzględnianie uwag przez administrację samorządową wynika z wielu przyczyn, m.in. z niechęci do pomysłów społeczności lokalnej, nieumiejętności wykorzystania wiedzy i informacji zebranych w toku konsultacji, zbyt późny moment, w którym przeprowadzone są działania partycypacyjne, co uniemożliwia korekty dokonanych zapisów w dokumentach [Boryczka, 2015, s. 59–82]. Uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji, jak wielokrotnie się wskazuje w wielu samorządach, nie jest łatwe i napotyka ponadto problemy związane z powolnością procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów, które, jak wskazano wcześniej, wymagają odpowiedniego zaplanowania i czasu.

Z kolei mieszkańcy oraz podmioty społeczne, podmioty gospodarcze nie uczestniczą w podejmowaniu publicznych decyzji z wielu powodów. Wśród nich można wymienić m.in. brak świadomości i kompetencji w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, brak kompetentnych i sprawnych organizacyjnie partnerów społecznych do prowadzenia dialogu z administracją samorządową, brak wiedzy lokalnej społeczności na temat realizowanej polityki lokalnej. Wiele procesów, procedur jest niezrozumiałych, a przez to sprawiają wrażenie skomplikowanych. Wciąż przebieg procesu partycypacji nie odpowiada realnym potrzebom społeczności lokalnej, która gotowa jest zaangażować się mocniej i bardziej efektywnie we wstępnej fazie planowania i przygotowywania rozwiązań. Władze samorządowe często nie traktują

mieszkańców jako pełnoprawnych uczestników procesu decyzyjnego, pozwalając im jedynie wypowiedzieć się w temacie gotowego już projektu, oczekując przy tym pełnej aprobaty zaproponowanych rozwiązań. Tworzy się w ten sposób niedemokratyczny klimat funkcjonowania i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Takie zachowania zniechęcają do interesowania się i angażowania się mieszkańców w sprawy publiczne. Błędy w organizacji i wykorzystaniu instrumentów partycypacyjnych skutkują poczuciem niemożności i prowadzą do wycofania się z procesu decyzyjnego i prowadzenia społecznej kontroli władz samorządowych [Boryczka, 2015, s. 59–82].

Od dziesiątków lat panuje także przekonanie, że społeczność lokalna w kontakcie z przedstawicielami samorządu ma niską skuteczność oddziaływania na decyzje podejmowane przez samorząd lokalny. Jest to spadek, jaki polskie społeczeństwo odziedziczyło po okresie realnego socjalizmu w Polsce. Podmioty społeczne niejednokrotnie myślą konsultacje z negocjacjami czy też możliwością zawierania porozumień, co nasila niechęć do udziału w procesie partycypacji społecznej [Olech, 2013, s. 109–121]. Taka sytuacja rodzi także niechęć ze strony administracji samorządowej do angażowania podmiotów społecznych w proces partycypacji. Powszechną praktyką jest zapraszanie do udziału w konsultacjach, realizacji zleconych zadań „sprawdzonych” czy też „dyżurnych” partnerów.

Ponadto wielokrotnie wskazuje się na kosztochłonność procesu i działań partycypacyjnych jako jedną z barier udziału społeczności lokalnej. Faktycznie trzeba poświęcić dużo wysiłku, pracy i czasu, aby zrealizować np. aktywne konsultacje społeczne. Dla osób nie mających doświadczenia w tym zakresie wielkość tych kosztów i ilość czasu bywa zaskoczeniem. Wielokrotnie wydaje się nawet, że wszystko uda się zrealizować po amatorsku, według stereotypowych schematów. Trzeba jednak pamiętać, że koszty konfliktów społecznych – zarówno finansowe, jak i czasowe – bywają z reguły większe. Ponadto rzadko wskazuje się, że udział społeczności lokalnej zwiększa efektywność planowanych i realizowanych ze społecznością działań, a dłuższej perspektywie obniża koszty popełnianych przez władze samorządowe i administrację samorządową błędów i nietrafionych decyzji [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Niezwykle rzadko poruszany jest jednak w literaturze przedmiotu temat negatywnych społecznych konsekwencji procesu partycypacji społecznej (szczególnie procesu konsultacji społecznych). Mało zastanawiamy się nad tym, jakie są społeczne konsekwencje procesu konsultacji – nie tylko pozytywne, ale również negatywne. Wielokrotnie w rzeczywistości polskich samorządów można obserwować niewłaściwie zaplanowane lub niewłaściwie przeprowadzone, lub poprowadzone przez nieprzygotowane do tego osoby konsultacje społeczne. Ich konsekwencją są m.in. zawiedzione oczekiwania mieszkańców, poczucie straty czasu uczestników konsultacji, poczucie manipulowania, niepoważnego potraktowania, lekceważenia i ignorowania. Takie błędy powodują liczne negatywne konsekwencje, które potem trudno (jeśli w ogóle) można naprawić. Naprawa ich wymaga czasu, zmiany sposobu myślenia i nastawienia do konsultacji społecznych i całego procesu partycypacji społecznej, a także wielu wysiłków i kosztów, aby ponownie zachęcić społeczność lokalną, aby zaufała i aktywnie włączyła się w proces współdecydowania.

Wśród tych negatywnych konsekwencji są m.in. zniechęcenie członków społeczności lokalnej do dalszego angażowania się w dialog obywatelski, osłabienie społecznego mandatu partycypacji, zmniejszone zaufanie także do systemu demokratycznego w Polsce. Ponadto konsultacje mogą też – prowadzone zbyt późno, nieodpowiednio – zaostrzyć spory, ujawnić ukryte konflikty, podnieść atmosferę emocjonalną. Tu należy więc postawić pytanie o społeczną odpowiedzialność or-

ganizatorów i inicjatorów konsultacji, którymi są nie tylko władze samorządowe i administracja samorządowa, ale niejednokrotnie także podmioty, którym zleca-
ne jest takie zadanie (organizacje pozarządowe, wyspecjalizowane podmioty go-
spodarcze). Ważny aspektem jest więc tutaj zrozumienie umocowania i uwikłania
konsultacji społecznych i całego procesu partycypacji w kontekst społeczny, wraź-
liwość na postawy i emocje zainteresowanych, umiejętność zarządzania procesem
społecznym, który często jest konfliktowy, emocjonalny czy niewdzięczny. Stąd też
należy najpierw zbudować poczucie sensu i określenie celu prowadzenia konsultacji.
„W pewnych sytuacjach należy zatem raczej ograniczać partycypację w podejmowa-
niu właściwej decyzji, niż do niej zachęcać” [Trutkowski, 2012, s. 62–64].

Bariery, problemy i pułapki związane z partycypacją społeczną w zarządzaniu
jednostkami samorządu terytorialnego trudno będzie wyeliminować w najbliższych
latach. To proces długotrwały, jednak w ostatnich latach nabiera większego tempa.
Problemy te trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów praw-
no-legislacyjnych. Wydaje się, że pozytywne zmiany, jakie zachodzą, są wynikiem
praktyki i wzajemnego uczenia się współpracy przez wszystkie strony tego procesu.

Bibliografia

- Boryczka E.M. (2015), *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Chrzanowski O. (2014), *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, FISE, Warszawa.
- Citizens Jury Handbook* (2004), The Jefferson Center.
- Długosz D., Wygnański J. (2005), *Obywatele współdecydują, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych*, Warszawa.
- Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Olech A. (2013), *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. II, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Pawłowska K. (red.), (2010), *Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Podręcznik zarządzania partycypacyjnego* (2013), Fundacja Inicjatyw Menedżerskich, Lublin.
- Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”* (2011), Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Roberts N.C. (2008), *Direct citizen participation: Challenges and dilemmas*, [w:] N.C. Roberts, M.E. Sharp (eds), *The Age of Direct Citizen Participation*, Armon, New York.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Swianiewicz P., Krokowska J., Nowicka P. (2011), *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Trutkowski C. (2012), *Możliwe formy i zakres lokalnych konsultacji społecznych*, [w:] *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej”, maj 2014, nr 33.

Tworzenie dobrych miejsc. Angażowanie społeczności lokalnej (2007), Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-221-7



9 788379 692217

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta”
finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.



KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

EFSS

norway
grants