



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



DR EWA BACIA

**ANALIZA METODOLOGII I GŁÓWNYCH
WYNIKÓW BADAŃ DOTYCZĄCYCH
PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ
MATERIAŁ ROBOCZY**

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, październik 2010 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp.....	3
2.	Świat.....	4
2.1.	Indeks WGI Banku Światowego	4
2.2.	Indeks Transformacji Fundacji Bertelsmanna	4
2.3.	Badania UNDP dotyczące <i>governance</i>	6
3.	Europa.....	8
3.1.	The Future of Democracy in Europe – <i>raport Rady Europy</i>	8
3.2.	Raport Community Development Foundation: Testing Indicators of Community Involvement	16
3.3.	Eurobarometr.....	19
3.4.	DEMOS – The Everyday Democracy Index	20
3.5.	Citizenship Survey	22
3.6.	European Social Survey	24
4.	Polska	26
4.1.	Badania TNS OBOP – raport „Penuria społeczeństwa obywatelskiego”	26
4.2.	Raport CBOS - „Warunki życia społeczeństwa polskiego – problemy i strategię”	26
4.3.	Badania Akademii im. Leona Koźmińskiego	28
4.4.	Badania Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza	29
4.5.	Diagnoza społeczna.....	30
4.6.	Badania Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy.....	32
4.7.	Monitor Jakości Rządzenia	36
4.8.	Analizy Instytutu Spraw Publicznych.....	37
5.	Badania ewaluacyjne	39
5.1.	Raport OECD – „Evaluating public participation in Policy Marketing”	39
5.2.	Raport ewaluacyjny Canadian Policy Research Networks	42
6.	Podsumowanie	45
7.	Bibliografia	46

1. WSTĘP

Niniejszy raport zawiera przegląd najnowszych badań polskich i zagranicznych dotyczących partycypacji społecznej i obywatelskiej, ze szczególnym skupieniem się na metodologii użytej w opisywanych badaniach. Tym samym raport przedstawia informacje dotyczące badań nad partycypacją w trzech płaszczyznach:

1. Zawiera listę organizacji i instytucji, które prowadziły tego typu badania w ostatnich latach.
2. Opisuje najważniejsze wyniki tych badań.
3. Przedstawia metodologię badań nad partycypacją społeczną i obywatelską.

Opis i analiza badań i raportów każdorazowo opatrzone są krótkim autorskim komentarzem dotyczącym metodologii.

Raport podzielono na cztery części, w których przedstawiono analizy wyników badań prowadzonych przez instytucje publiczne, prywatne i społeczne, obejmujące swym zasięgiem cały świat, Europę oraz Polskę. Ostatni blok przybliży badania dotyczące ewaluacji konsultacji.

2. ŚWIAT

2.1. INDEKS WGI BANKU ŚWIATOWEGO

Bank Światowy prowadzi projekt badawczy WGI – *Worldwide Governance Indicators*¹. Obejmuje on 212 krajów i terytoriów, mierząc sześć obszarów *governance*:

1. *Voice and Accountability* – w jakim stopniu obywatele mają wpływ na wybór rządzących, wolność słowa, stowarzyszenia się, wolne media.
2. *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* – stopień prawdopodobieństwa destabilizacji lub obalenia rządu przez niekonstytucyjne akty przemocy, włączając w to przemoc polityczną i terroryzm.
3. *Government Effectiveness* – jakość usług publicznych i stopień ich niezależności od nacisków politycznych, jakość formułowania i implementacji polityk publicznych oraz wiarygodność zaangażowania rządu w polityki publiczne.
4. *Regulatory Quality* – zdolność rządu do formułowania i wdrażania regulacji promujących rozwój sektora prywatnego.
5. *Rule of Law* – zaufanie do i przestrzeganie reguł społecznych, a w szczególności przestrzeganie umów, szanowanie praw własności, jakość pracy sądów, policji, problemy kryminalne i przemoc.
6. *Control of Corruption*. - w jakim stopniu władza publiczna poddana jest prywatnym interesom, włączając w to wielkie i małe przypadki korupcji.

Dane zbierane są z 35 źródeł dostarczanych przez 32 różne organizacje. Odzwierciedlają one punkt widzenia przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, jak również zwykłych obywateli.

Na stronie <http://info.worldbank.org/governance/wgi> można wyświetlić tabele i wykresy z wynikami we wszystkich obszarach dla każdego z przebadanych krajów dla lat 2008, 2003, 1998.

Bank Światowy nie opracował własnych wskaźników, ale za to przygotował narzędzie agregowania, ważenia i porównywania danych zebranych z wielu innych źródeł.

Rozwiązaniem wartym powielania jest z pewnością zbieranie informacji z wielu źródeł i docieranie do różnych środowisk, tak by poznać potrzeby, opinie i oceny poszczególnych interesariuszy. Rozwiązaniem godnym rozważenia w kontekście badań obejmujących swym zakresem duży obszar i znaczącą liczbę instytucji/projektów/tematów, jest bazowanie na istniejących analizach przy wypracowaniu własnego narzędzia analizowania danych zebranych z różnych źródeł.

2.2. INDEKS TRANSFORMACJI FUNDACJI BERTELSMANNA

Fundacja Bertelsmanna stworzyła Indeks Transformacji (BTI)², dzięki któremu porównano 128 krajów, tworząc dwie listy rankingowe (Status-Index i Management-Index). W trzech kategoriach (demokracja, gospodarka rynkowa i management) użyto 17 kryteriów i 52 pytań. Indeks Statusu dotyczy stanu z wiosny 2009 roku, Indeks Zarządzania – przedziału czasowego lat 2007-2009.

BTI z 2010 roku pokazuje, jakie gospodarcze, społeczne i polityczne znaczenie ma kryzys gospodarczy dla badanych krajów. W rankingu nie uwzględniono krajów rozwiniętych demokracji, ponieważ punkt

¹<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

²<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en>

ciężkości położony tu został na miejsce danego kraju *na drodze* demokratycznemu państwu prawa oraz gospodarki rynkowej. Ze względu na to dane zbierano w trzech obszarach: stan rozwoju demokratycznego państwa prawa, stan rozwoju gospodarki rynkowej oraz zarządzanie procesem rozwoju i transformacji.

W pierwszej kategorii bazowano na pięciu kryteriach: państwowości, partycypacji politycznej, stabilności instytucji demokratycznych oraz integracji politycznej i społecznej. Stawiane tu pytania mają bardzo generalny charakter, typu:

1. W jakim stopniu obywatele, organizacje i media mają wolność wygłaszania opinii? (pytanie dla wymiaru partycypacji politycznej)
2. W jakim stopniu instytucje demokratyczne są akceptowane i chronione przez odpowiednich aktorów życia społeczno-politycznego? (pytanie dla wymiaru stabilności instytucji demokratycznych)
3. Jak bardzo rozwinięta jest sieć zdolnych do kooperacji związków i grup interesów, które pośredniczą między społeczeństwem a systemem politycznym? (pytanie dla wymiaru społecznej i politycznej integracji)
4. W jakim stopniu zaawansowana jest społeczna samoorganizacja i rozwój kapitału społecznego? (pytanie dla wymiaru społecznej i politycznej integracji)

Dla tak ogólnie postawionych pytań eksperci ze 128 krajów przygotowali wystandaryzowane, obejmujące około 6500 słów, opinie. Teksty zawierają liczne dane i przybliżają historię procesów transformacji w opisywanych krajach, które podzielono na siedem grup regionalnych. Polska znalazła się w grupie 17 krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Opinie ekspertów krajowych sporządzane były według przewodnika, w którym poszczególnym kryteriom i pytaniom przypisano czterostopniową skalę ocen. Dodatkowo każda ekspertyza oceniona została przez drugiego eksperta – recenzenta – co miało jej zapewnić większy stopień obiektywności. W dalszej kolejności ekspertyzy analizowane są przez koordynatorów regionalnych oraz ekspertów BTI-Board.

Eksperci każde z 49 pytań oceniali na skali zgodnie z przewodnikiem. Następnie ilościowo ustalano notę dla każdej z trzech kategorii na skali 1-10 punktów.

Czym różni się BTI od miar stworzonych przez UNDP czy przez Bank Światowy?

W przeciwieństwie do miar takich jak HDI, BTI bazuje na jakościowych analizach eksperckich, a nie na twardych danych ilościowych. Od badań Banku Światowego odróżnia BTI z kolei fakt, że bazuje on na ekspertyzach sporządzonych specjalnie w tym celu i odnoszących się do konkretnie wyznaczonych na rzecz tych badań kryteriów, podczas gdy *Governance Indicators* Banku Światowego bazują na analizach wtórnych już przeprowadzonych badań odnoszących się do różnych aspektów państwa prawa, efektywności rządzenia i stabilności politycznej. W cytowanym dla przykładu raporcie Banku Światowego analizy oparto na 441 danych z 35 źródeł (prywatne agencje badawcze, sondaże gospodarstw domowych i przedsiębiorstw i oficjalne zbiory danych) w sześciu wymiarach *governance*: *voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control od corruption*. .

Wreszcie, jak zaznaczają autorzy koncepcji BTI, indeks ten opisuje znacznie szerzej i bardziej kompleksowo procesy, fenomeny i zjawiska, które w większości innych rankingów analizowane się w pojedynczych tylko aspektach. Jako przykład podano tu badania Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju czy Transparency International.

Miejsce i wyniki Polski w rankingu BTI

Indeks Statusu: 8,86 pkt (10 miejsce na 128 krajów)

Demokracja – 9,00 pkt (11 lokata)

Gospodarka rynkowa – 8,71 pkt (9 miejsce)

Indeks Zarządzania: 6,52 pkt (19 miejsce)

Autorzy raportu zwracają uwagę na to, że rząd PO dba o partycypację społeczną. Wszystkie projekty reform w obszarach służby zdrowia, nauki i spraw ekonomicznych są dyskutowane z głównymi grupami interesu. Jednocześnie jednak codzienne zaangażowanie organizacji interesu w przygotowanie ustaw, zanim trafią one do parlamentu, często jest formalistyczne i złudne. Co więcej, negocjacje komitetów w parlamencie są często zdominowane przez nielicznych lobbystów. Premier ma specjalnego doradcę ds. społeczno- ekonomicznych i ds. kontaktów z najważniejszymi grupami interesów (Michał Boni). Jego praca nie zawsze kończy się sukcesem, co – zdaniem autorów opracowania – związane jest z tym, że PO nie ma tradycyjnych powiązań ze związkami zawodowymi.

Bazowanie w badaniach na analizach ekspertów może się sprawdzać w badaniach porównawczych obejmujących modele partycypacji czy konsultacji społecznych funkcjonujące w poszczególnych krajach. W odniesieniu do badań szukających specyfiki rozwiązań stosowanych w przez instytucje na różnych poziomach administracyjnych, ograniczanie się wyłącznie do analiz eksperckich byłoby błędem. Tu potrzebne jest dotarcie do bezpośrednich uczestników procesu, jego organizatorów i beneficjentów, a ewentualnie również tych, którzy z procesu partycypacji/konsultacji z jakiś powodów zostali wykluczeni.

2.3. BADANIA UNDP DOTYCZĄCE GOVERNANCE

UNDP w tym roku wydało raport pt. „An Overview of Trends and Developments in Public Administration and Local Governance. Building Bridges between the State and the People³”.

Już we wstępie autorzy raportu podkreślają, że UNDP to organizacja, która ma długą tradycję angażowania się w reformę administracji publicznej w krajach rozwijających się. Odkąd w 1961 roku Zgromadzenie Generalne ogłosiło pierwszą „dekadę rozwoju”, UN uznało znaczenie efektywnej administracji publicznej dla rozwoju poszczególnych krajów. W 2009 roku UNDP przeznaczyło 35% swojego budżetu na inicjatywy zaklasyfikowane jako *Democratic Governance*, z czego 74% na cel wzmacniania odpowiedzialnych instytucji, 17% na popieranie inkluzywnej partycypacji, a 9% na zakorzenianie demokratycznych rządów w systemie międzynarodowych zasad (*Grounding Democratic Governance in International Principles*). By realizować te cele, UNDP prowadzi projekty w trzech obszarach: I. Administracja Publiczna i reforma usług publicznych, II. Lokalne rządzenie i decentralizacja, III. Odpowiedzialność, integralność i transparentność administracji publicznej.

UNDP stworzyło Ogólną Strategię Wzmocnienia Społeczeństwa Obywatelskiego i Społecznego Zaangażowania (*Global Strategy to Strengthen Civil Society and Civic Engagement*), w której wskazano promocję akcji obywatelskich dla demokracji partycypacyjnej i rozwoju jako jeden z trzech obszarów priorytetowych. W UNDP za ten obszar odpowiedzialne jest Oslo Governance Center (OSG). OSG kładzie również duży nacisk na wzmocnienie strony popytu ze strony NGOs i obywateli, jak i strony podaży ze strony państwa, dla wzmocnienia głosu obywateli oraz zaangażowania i odpowiedzialności państwa.

Obszar „Komunikacja dla rozwoju” skupia się obecnie na rozwoju e-governance i dostępu do informacji przez platformy informacyjne.

UNDP zbiera informacje o jakości *governance* w 102 krajach, w których ma swoje biura i realizuje swoje programy. Pracownicy biur UNDP składają raporty dotyczące stanu realizacji i ewaluacji programów, a te, uzupełnione o dane z innych badań, stanowią dla UNDP materiał, na podstawie którego analizowana jest jakość rządzenia i dawane wskazówki co do działań sprzyjających jej

³<http://hdr.undp.org/en>

poprawie. Wskazówki te uwzględniają istotność relacji politycznych w funkcjonowaniu instytucji państwowych, założenie, że zachęcanie do wyrażania opinii i zabierania głosu w sprawach publicznych przez obywateli może powodować bałagan, jest procesem trudnym i wywołującym konflikty, a także potrzebę odpowiedzialnego działania.

Dla dobrego rządzenia niezbędne jest, zdaniem autorów raportu – by głos obywateli był w państwie słyszalny. Odnosi się to do rozmaitych mechanizmów – formalnych i nieformalnych – poprzez które ludzie wyrażają swoje preferencje, opinie i poglądy. Do tych mechanizmów zaliczamy np. skargę, zorganizowany protest, lobbying i uczestnictwo w podejmowaniu decyzji czy wdrażanie polityk publicznych. *Voice* zawiera dwa komponenty:

1. *empowerment*: założenie, że jednostka ma określone prawa, a państwo jest zobligowane, by wychodzić temu naprzeciw;
2. zdolności ludzi do wkraczania w obszary, z których wcześniej byli wykluczeni z prawem żądania pełnej informacji w tych obszarach.

Słyszalność opinii różnych osób zależy oczywiście od ich indywidualnych kompetencji, co na wstępie osłabia tych, którzy mają mniejszą wiedzę i są społecznie czy politycznie słabsi. Inne ryzyka zmniejszające demokratyczność procesu, zwłaszcza w sytuacji słabych instytucji, to wielość głosów i opinii. W takich warunkach silniejsza partycypacja może osłabiać jakość dialogu, bo bierze w nim udział duża liczba osób o słabej wiedzy i niskich kompetencjach. Wzmocnienie jakości dialogu osłabia z kolei partycypację. Pogodzenie obu elementów jest trudne.

Nie sposób jednak przecenić znaczenia słyszalności głosu obywateli w społeczeństwie demokratycznym. Inicjatywy nacelowane na wzmocnienie słyszalności głosu obywateli rozwijają się z zamiarem wyjścia poza sam proces konsultacji w kierunku bardziej bezpośrednich form wpływu na politykę i podejmowanie decyzji.

Nie widzę możliwości bezpośredniego przełożenia metodologii badań stosowanych przez UNDP na przypadek Polski. Badania te bazują na analizach i sprawozdaniach pracowników UNDP w poszczególnych krajach, bez przyjęcia jednolitej metodologii badawczej. Raporty UNDP mogą być natomiast inspirujące w kontekście rozważań teoretycznych i odwołań do literatury dotyczącej procesów demokratyzacji i partycypacji społecznej.

3. EUROPA

3.1. THE FUTURE OF DEMOCRACY IN EUROPE – RAPORT RADY EUROPY

Raport *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms* (Philippe Schmitter⁴)

Raport Rady Europy powstał w 2004 roku w ramach projektu „Making democratic institutions work”. Projekt był odpowiedzią Rady Europy na wyzwanie, którym jest włączenie wszystkich Europejczyków w dialog z instytucjami demokratycznymi – również tych Europejczyków, którzy z różnych powodów nie uczestniczą w pełni w procesach demokratycznych. Celem samego opracowania jest przedstawienie analizy wyzwań i szans dla demokracji w dzisiejszej Europie. Autorzy raportu badają wpływ współcześnie obserwowanych zjawisk na obywatelstwo, reprezentację i instytucje decyzyjne i konkludują, proponując 29 możliwych reform, które mają na celu usprawnienie działania instytucji demokratycznych, tak by wzmocnić ich legitymizację, powiązać silniej z wolą obywateli.

Kontekst badań – wzrost ilości państw demokratycznych po upadku muru berlińskiego przy jednoczesnym spadku zaufania obywateli do instytucji demokratycznych i do polityki. Konieczność reakcji ze strony instytucji demokratycznych wobec tego niepokojącego trendu i w odniesieniu do zmian istotnych w tym kontekście (globalizacja, integracja europejska, migracja międzykulturowa, zmiany demograficzne, ekonomia, zmiany technologiczne, wydajność instytucji państwowych, indywidualizacja, mediatyzacja i poczucie braku bezpieczeństwa).

Raport jest ciekawy, tematycznie znaczenie szerszy od tematu badań dotyczących partycypacji i konsultacji społecznych. Poniżej przedstawię analizy odnoszące się do poczucia sprawstwa u obywateli państw europejskich, a dokładnie – wpływu wymienionych wcześniej zjawisk na to poczucie. Raport wskazuje każdorazowo pozytywny i negatywny wpływ danego zjawiska na funkcjonowanie demokracji i postrzeganie demokracji przez obywateli.

1. Globalizacja – osłabiła autorytet i możliwości działania państw narodowych, ale dała aktorom ponadnarodowym i transnarodowym siłę wprowadzania regulacji ponad granicami państw.
2. Integracja europejska – zmniejszyła znaczenie partycypacji demokratycznej na poziomie narodowym, nie zastępując ich partycypacją na poziomie ponadnarodowym o równoznacznej wartości, ale poprzez narzucanie warunków minimalnych państwom członkowskim podnosi i uniformizuje standardy demokratyczne zarówno na poziomie narodowym jak i ponadnarodowym
3. Indywidualizacja – osłabiła duch wspólnotowy, który wcześniej ożywiał partie polityczne i związki zawodowe, ale przyczynia się do bardziej spersonalizowanych koncepcji działania politycznego, które wymagają wytworzenia struktur silniej opartych na partycypacji, w poprzek dawnych kategorii klasy i ideologii
4. Migracja międzykulturowa – wywołuje reakcje ksenofobiczne wśród części populacji narodowych, napędzając ruchy skrajnie nacjonalistyczne, ale w dłuższej perspektywie obywatele państw multikulturowych zyskują szersze horyzonty i uczą się tolerancji
5. Zmiany demograficzne – wrasta liczba obywateli w starszym wieku, to oni częściej niż młodzi chodzą do wyborów, a więc mają też większy wpływ na podział dóbr publicznych, co powoduje wzrost niezadowolenia młodych obywateli, ale zmiany demograficzne, zwłaszcza w aspekcie terytorialnym (w zestawieniu z migracjami) prowadzą do redystrybucji reprezentacji politycznej i polityk publicznych, pod warunkiem, że młodzi zniechęceni do polityki z czasem staną się zaangażowanymi obywatelami
6. Ekonomia – Słabość ekonomiczna Europy daje obywatelom państw europejskich poczucie, że

⁴<http://www.nonformality.org/blog/wp-content/uploads/2006/07/2-Greenpaper.pdf>

instytucje demokratyczne się nie sprawdzają i powinny być zreformowane w bardziej „amerykańskim” kierunku (pisane przez kryzysem), ale dopóki złe wskaźniki ekonomiczne nie przekładają się na jakość życia, obywatele doceniają „mniej liberalne” instytucje polityczne Europy kontynentalnej

7. Zmiany technologiczne – Przyspieszenie zmian technologicznych, zwłaszcza w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych, redukuje koszt wymiany, chroni autonomię użytkowników i ułatwia kontakty między obywatelami, ich reprezentantami i władzą wykonawczą, co przyczynia się do większej równości politycznej oraz łatwiejszej kontroli demokratycznej władzy, ale te pozytywne zmiany dotyczą tylko uprzywilejowanej grupy obywateli, co zwiększa dyskryminację w dostępie do procesu politycznego
8. Wydajność instytucji państwowych – W związku z globalizacją, integracją europejską, zmianami technologicznymi i poczuciem braku bezpieczeństwa, instytucje rządowe mają wielkie problemy w zaspokajaniu oczekiwań obywateli, co prowadzi do spadku ich prestiżu i legitymizacji, ale jednocześnie instytucje działające na poziomie „poza i powyżej” państwa zyskują w coraz większym stopniu możliwości zaspokajania potrzeb obywateli oraz generowania politycznej legitymizacji
9. Mediatyzacja – Czerpanie wiedzy i kształtowanie opinii politycznych prawie wyłącznie za pośrednictwem mass-mediów niszczy wcześniej wypracowane mechanizmy, kiedy to obywatele dyskutowali tematy polityczne w gronie znajomych i rodziny i zyskiwali swą tożsamość polityczną poprzez aktywność w organizacjach i partiach politycznych, dziś jest to zastąpione skomercjalizowaną i strywializowaną informacją na temat polityków, przy koncentrowaniu się na ich działaniach prywatnych, a nie stricte politycznych, ale wzrastający pluralizm źródeł informacji, prywatyzacja mediów i konkurencja między firmami walczącymi o uwagę konsumenta kreują większą dywersyfikację i dostępność sfery publicznej, dzięki czemu obywatele mają łatwiejszy i tańszy dostęp do informacji
10. Poczucie zagrożenia – Władza może wykorzystywać poczucie zagrożenia, szczególnie ze strony aktorów poza-krajowych (takich jak terroryści), redukując podstawowe wolności i promując zachowania agresywne, co osłabia demokrację, ale tego typu zachowania władzy mogą ożywić dotychczas ospałe grupy obywateli, które zaczną wracać w stronę partii, organizacji czy ruchów społecznych, dla obrony zagrożonych praw przez działanie instytucji pośredniczących

Obywatelstwo

Obecnie jedną z najbardziej widocznych cech europejskich demokracji jest szeroko rozpowszechnione uczucie politycznego rozczarowania, sceptycyzmu i cynizmu wśród obywateli. Postawy te nie odnoszą się wyłącznie do poszczególnych partii czy postaci życia politycznego, lecz do postrzegania polityków, wyborów, parlamentów i rządów ogólnie, do całego systemu, niezależnie od indywidualnych poglądów.

Polityczne niezadowolenie wyrażane jest w różny sposób i mierzone różnymi metodami. Rozczarowanie wyrażane w codziennych rozmowach mierzone jest w sondażach i wywiadach pogłębionych. Formułowane tam opinie i poglądy są często niestabilne, zmienne, dlatego ważnym uzupełnieniem tego typu badań jest uwzględnienie danych dotyczących frekwencji wyborczej.

Frekwencja wyborcza w Europie spada wolniej lub szybciej we wszystkich krajach oprócz Danii. Przewiduje się, że około 2020 roku przeciętna frekwencja wyborcza w Europie Zachodniej będzie wynosić 65%, a w Europie Środkowo- Wschodniej – 45%.

Partie i politycy na poziomie krajowym są mocniej krytykowani niż ci na poziomie lokalnym. Respondenci należący do klasy wyższej i średniej-wyższej rozróżniają „politykowanie” na poziomie partii, wyborów i walki o władzę od aspektów rządzenia związanych z programami, projektami, ideami, pryncypiami i działaniami nastawionymi na rozwiązywanie problemów. To pierwsze jest przez nich krytykowane, to drugie -zdecydowanie mniej. Niektórzy z tych najbardziej krytycznych obywateli

są skłonni uwierzyć w politykę, gdy któryś z liderów bądź któraś z partii wydaje się być „inna” lub gdy poruszany jest jeden z krytycznych tematów, takich jak terroryzm, faszyzm czy państwo opiekuńcze.

W raporcie wyróżnione są dwa rodzaje politycznego niezadowolenia. Pierwszy z nich charakterystyczny jest dla respondentów raczej gorzej wykształconych, o niższym statusie społecznym, bez określonych poglądów politycznych (raczej nie odróżniających poszczególnych polityków i partii), nieinteresujących się polityką (i argumentujących, że polityka nie jest warta ich zainteresowania), żyjących w złych warunkach i przekonanych, że politycy o nich nie dbają, więc polityką nie warto się interesować. Druga grupa niezadowolonych krytykuje różne wymiary życia politycznego, np. to, że „zacierają się różnice między partiami, między lewicą a prawicą”, to, że „polityka przestała być ważna, liczy się ekonomia”, czy że „i tak o wszystkim decyduje EU”. Ta grupa respondentów deklaruje zazwyczaj, że kiedyś silniej interesowała się polityką, a teraz to zainteresowanie straciła. W rzeczywistości silne są w tej grupie preferencje negatywne. Częściej niż w pierwszym przypadku znajdziemy tu osoby lepiej wykształcone i posiadające obszerniejszą wiedzę w obszarze polityki.

Przyczyny i wyjaśnienie politycznego niezadowolenia:

1. Edukacja: Wyższy poziom edukacji zwiększa poziom krytycyzmu. Wraz z wykształceniem rośnie też zazwyczaj poziom aktywności politycznej. Niewielka lecz szybko rosnąca grupa lepiej wykształconych obywateli dopomina się większych możliwości dla wyrażania własnych opinii i decydowania w ważnych sprawach.
2. Zmiana wartości: Odwrót od poważania autorytetów w kierunku sceptycyzmu wobec elit i instytucji. Kultura, bazująca na wartościach takich jak równość, prawa i autonomia jednostki, w jakiś sposób przeciwstawia się hierarchii, dyscyplinie i przywództwie, które porządkuje relacje w demokracji reprezentatywnej.
3. Zmiany ekonomiczne: Znacząca liczba obywateli została dotknięta problemami związanymi z globalną konkurencją ekonomiczną, kryzysem gospodarczym i malejącą ochroną ze strony państwa opiekuńczego. Ci ludzie utwierdzają się w przekonaniu, że polityka i politycy nie mają pozytywnego wpływu na ich życie. Również ci, którzy ekonomicznie należą do elity, dostrzegają, że wcześniej politycy i państwa narodowe miały więcej do powiedzenia.
4. Kontekst polityczny: Polityczna korupcja i skandale w wielu krajach zbudowały klimat etycznej nierówności. Wielu obywateli uważa, że partie i politycy prawie nie różnią się między sobą. Od upadku socjalizmu prawie nikt nie sprzeciwia się ekonomii rynkowej, kapitalizmowi i liberalnej demokracji. Niektórzy wyborcy oceniają to jako utratę autentyczności polityki, która kieruje się własnym interesem i ukrytymi motywami. Czasem za utratę autentyczności polityki oskarżane są sondaże opinii publicznej i specjaliści od komunikacji.

Autorzy raportu uważają, że rosnący poziom politycznego niezadowolenia raczej nie zagraża legitymizacji polityki w Europie. Po pierwsze, zmiany mogą być odwracalne. Po drugie, niezadowolenie nie dotyczy wszystkich wymiarów polityk europejskich. Dotyczy polityków, partii, parlamentów i rządów. Dlaczego? Ponieważ po 1989 roku w Europie nie ma alternatywy dla demokracji, więc system oceniamy nie w odniesieniu do innego systemu, lecz poprzez ocenę jego przejawów. W tym kontekście demokracja współcześnie jest bardziej wrażliwa, ale jednocześnie niepodważalna i silna jak nigdy dotąd.

Wysoka i rosnąca absencja wyborcza nie jest zagrożeniem dla systemu politycznego *per se*. Jednak w sytuacji, gdy absencja rośnie rośnie w słabszych społecznie grupach, a politycy biorą pod uwagę raczej oczekiwania głosujących niż tych, którzy nie głosują, spadek partycypacji wyborczej wzmacnia „klasowe odchylenie” (*class bias*) w politykach publicznych.

Brak zaufania do instytucji politycznych zmniejsza gotowość do przestrzegania prawa, płacenia podatków czy podejmowania pracy w administracji.

Kolejny fragment raportu dotyczy wpływu faktu rosnącej populacji migrantów w krajach europejskich na funkcjonowanie demokracji. Pomijam, ponieważ w przypadku Polski nie jest to istotna zmienna.

Reprezentacja

W tej części raportu z wątkiem poczucia sprawstwa u obywateli możemy połączyć analizę, zgodnie z którą partie polityczne oddalają się od społeczeństwa obywatelskiego w kierunku państwa. Jest to rezultat wielu czynników, do których zaliczają się m. in. spadająca liczba członków, zmieniające się techniki kampanii politycznych⁵ czy rosnąca zależność finansowa od państwa. Praca wolontariuszy traci na znaczeniu, gdy partie docierają do ludzi przede wszystkim za pośrednictwem telewizji⁶. Maleje liczba osób, które wspierają partie finansowo przez indywidualne dotacje. Jest to wyraz przekonania, że partie to środowisko skorumpowane, nie reprezentujące interesów obywateli.

Partie próbują się bronić przed spadkiem zaufania obywateli, szukając nowych dróg docierania do nich w sposób bardziej spersonalizowany niż przez telewizję, np. za pośrednictwem internetu.

W dalszej części raportu analizowany jest wpływ omawianych w części I czynników na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Nie widzę tu związku z tematem konsultacji społecznych, więc pomijam.

Legitymizacja demokratyczna, instytucje strażnicze i *governance*

W nowoczesnych społeczeństwach legitymizacja polityczna wymaga, by sprawy publiczne i dotyczące wspólnego interesu były decydowane demokratycznie. By system rządzenia był postrzegany jako demokratyczny, opinie obywateli muszą być reprezentowane, a więc zbierane, wysłuchiwane i w jakimś stopniu uwzględniane przez władzę. Jest to istotnym aspektem legitymizacji systemu demokratycznego, by obywatele wierzyli, że mają rzeczywistą szansę wpływu na wynik procesu decyzyjnego w obszarach, które dotyczą ich szans życiowych.

Nie oznacza to, że wszystkie wiążące kolektywne decyzje mają być podejmowane w sposób demokratyczny. Część decyzji, mimo że o dużym znaczeniu ekonomicznym i społecznym, pozostawia się jednostkom, rodzinom, małym wspólnotom. Część z nich podejmowana jest na zasadzie porozumień dobrowolnych, część z wykorzystaniem bardziej automatycznych mechanizmów, takich jak mechanizmy rynkowe. W wielu strukturach takie nie-demokratyczne mechanizmy podejmowania decyzji są naturalne, czasem są one rozszerzane również na instytucje publiczne, takie jak policja, armia czy administracja publiczna, które zazwyczaj zorganizowane są według kryteriów hierarchicznych, co wynika z powodów funkcjonalnych i kompleksowej natury organizacyjnej tych instytucji. Jednak nie mogą one działać w sposób zupełnie autonomiczny, na własnych zasadach. W odniesieniu do spraw publicznych czy finansowanych ze źródeł publicznych, potrzebują pewnej formy legitymizacji demokratycznej. Z zewnątrz jest ona gwarantowana przez podległość wybranym demokratycznie parlamentom i rządowi.

W ostatnich dwudziestu-trzydziestu latach obserwujemy stałą erozję zakresu zastosowania demokratycznego sposobu podejmowania decyzji. Dotyczy to zarówno procesów działających *od środka* jak i *z zewnątrz*. Od środka przy podejmowaniu decyzji instytucje bazują coraz silniej na specjalistycznej wiedzy i ekspertyzach, które są niezależne od opinii publicznej. Z zewnątrz decyzje coraz silniej zależą od ustaleń w ramach sieci rządzenia, budowanych przez podmioty publiczne i prywatne, ale nie przez obywateli jako takich.

W ogólnym rozrachunku doprowadziło to do przesunięcia w publicznym i kolektywnym podejmowaniu decyzji od polityki do administracji, od demokracji do technokracji, *de facto*, jeśli nie zawsze *de jure* redukując przestrzeń dla głosu, wpływu i kontroli obywateli, działających bezpośrednio

⁵W tym kontekście ciekawy jest styl ostatniej kampanii Grzegorza Napieralskiego – zrezygnował z wielkich kongresów, wyszedł do ludzi i sporo na tym zyskał.

⁶Tu też widzimy pewien odwrót, patrz kampania Baracka Obamy, ale i nasze polskie wybory prezydenckie.

lub pośrednio przez swoich reprezentantów. Przesunięcie to było wzmocnione przez istotne tendencje w ramach demokracji, takie jak oligarchia, funkcjonalna autonomia, korupcja i profesjonalizacja.

W kontekście tych zmian przyszłość demokracji będzie zależeć od sposobu, w jaki odpowiemy na następujące pytania:

1. Czy widoczny spadek legitymizacji demokratycznej może być skompensowany innymi formami legitymizacji?
2. Czy instytucje nadzoru i *governance* mogą zyskać swą legitymizację poprzez odpowiednie reformy?

Jako strategie *przywracania demokracji* zaproponowane są następujące rozwiązania:

	Strategie bezpośrednie	Strategie pośrednie
Policy-based	Podporządkowanie instytucji eksperckich bezpośredniej kontroli demokratycznie wybranych podmiotów	Stworzenie horyzontalnego systemu kontroli bazującego na wzajemnej czujności ze strony instytucji eksperckich i instytucji demokratycznych
Citizen-based	Wprowadzenie mechanizmów, innych niż wyborcze, gwarantujących partycypację i kontrolę	Stworzenie wertykalnego systemu kontroli instytucji politycznych przez uwzględnienie głosu obywateli

Wśród proponowanych w raporcie narzędzi *przywracania demokracji* znalazły się bezpośrednie konsultacje z obywatelami. Rozumienie konsultacji jest tu jednak nietypowe, ponieważ jako ich przykład w tekście podano niewiążące dla demokratycznych instytucji petycje zgłaszane przez obywateli. Petycje jako oddolne, niegroźne manifestacje głęboko zakorzonego społecznego niezadowolenia i konfliktu. Zazwyczaj organizowane przez organizacje polityczne, czasem w wyniku spontanicznych akcji. Ich główne cele to zwrócenie uwagi władzy i sprowokowanie debaty publicznej wśród obywateli. Niektóre z nich osiągają ten cel, ale w żadnym wypadku nie mogą one być traktowane jako regularny i efektywny środek komunikacji z władzą.

Podstawowe formy demokracji bezpośredniej to referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Głównym wyzwaniem, jakie demokracja bezpośrednia stawia demokracji reprezentatywnej to wprowadzenie potencjalnego weto w już ustabilizowany system reprezentacji. Decyzje podejmowane przez wybranych reprezentantów mogą być podważone lub po prostu odrzucone.

Pomiędzy 1960 a 2003 rokiem w państwach europejskich obywatele proszeni byli 628 razy o bezpośrednie podjęcie decyzji. Jeśli uwzględnimy referenda na poziomie regionalnym i lokalnym, tylko jedno państwo europejskie (Luksemburg) nie przeprowadziło nigdy referendum. W kolejnych latach, ze względu na postępującą integrację europejską i wymóg ustawodawstwa wielu krajów, by w sprawach dotyczących polityki europejskiej prowadzić referenda, ich liczba może rosnąć. Wiele krajów (Włochy, Liechtenstein, Irlandia, Szwajcaria, Słowenia, Azerbejdżan, Ukraina) organizuje referenda na liczne tematy, niezwiązane z integracją europejską.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest dużo częstsza w nowych demokracjach, które wprowadziły taką możliwość do swoich konstytucji. W demokracjach zachodnich taka forma istnieje tylko w Szwajcarii, Liechtensteinie i San Marino. W nowych demokracjach obywatele dwukrotnie częściej korzystali z możliwości zgłaszania własnych inicjatyw. Na Zachodzie – jeśli w ogóle były zgłaszane – dotyczyły poziomu lokalnego i regionalnego.

Ostatecznie, by zmierzyć wpływ demokracji bezpośredniej, powinno się sprawdzić, w jakim stopniu jest ona efektywna. Efektywność w tym kontekście może mieć różne formy. Pierwsze pytanie dotyczy tego, kto odnosi sukces. Jeśli wyborcy poprą decyzje polityków, to można powiedzieć, że sukces odnieśli politycy. Drugie pytanie dotyczy uwzględnienia opinii uzyskanych w drodze demokracji

bezpośredniej. Takie opinie nie są wiążące, nie muszą być wcale uwzględnione.

Uniwersytet w Genewie mierzył efektywność referendów, sprawdzając, czy doprowadziły one do rzeczywistych zmian. Tak się działo z jednym na trzy przeprowadzonych referendów. Częściowo wynika to z faktu, że przeprowadzane referenda nie obligowały władz do uwzględniania ich wyników, częściowo też z tego, że w przypadku wielu referendów nie osiągnęto quorum i z tego względu ich wyniki nie były wiążące. Może to prowadzić do politycznego błędnego koła. Jeśli prowadzi się konsultacje, których wyniki są ignorowane, ponieważ nie są wiążące lub ponieważ nie osiągnięto quorum, to w przyszłości apatia obywatelska prawdopodobnie wzrośnie. Już samo głosowanie w wyborach jest zachowaniem nieracjonalnym, jako że prawdopodobieństwo, że pojedynczy głos zmieni wynik końcowy jest minimalne. Jeśli dodamy do tego prawdopodobieństwo, że rezultat będzie zignorowany, nie da się uniknąć konkluzji, że obywatele będą się stawiać coraz bardziej apatyczni i niechętni do konsultacji, a potem może i do wyborów.

Bazując na przeprowadzonych analizach, autorzy raportu przedstawiają swoje rekomendacje, zaznaczając, że nie da się ich z równym sukcesem wcielić w życie we wszystkich państwach demokratycznych.

Przy tej okazji raport definiuje trzy modele demokracji:

1. Demokracja numeryczna: Opiera się na procesie, w którym obywatele, posiadający równe prawa i obowiązki, w sposób pośredni lub bezpośredni uczestniczą w podejmowaniu decyzji, co prowadzi do wyboru alternatywy, która uzyskuje największą liczbę głosów (większość) oraz mniej niż połowę głosów (mniejszość).
2. Demokracja negocjatywna: Opiera się na procesie, w którym obywatele o różnych poglądach, znowu w sposób pośredni lub bezpośredni, wchodzą ze sobą w negocjacje, by osiągnąć konsensus akceptowalny dla wszystkich.
3. Demokracja deliberatywna: Opiera się na procesie, w którym obywatele wymieniają się informacjami na temat swoich potrzeb, z zapewnieniem pełnej otwartości, wzajemnego szacunku i równowagi sił, co ma służyć zmodyfikowaniu wstępnych preferencji, odkryciu podzielanych przez wszystkich rozwiązań i podjęciu wiążących decyzji poprzez konsensus.

Są to oczywiście modele idealne. Realnie istniejące demokracje stanowią ich mieszanekę w różnych proporcjach.

A oto lista proponowanych przez Radę Europy rekomendacji (wraz z krótkim wyjaśnieniem):

1. Uniwersalne obywatelstwo – pełne prawa członkostwa we wspólnocie politycznej od chwili urodzenia. Do osiągnięcia pewnego wieku w imieniu dzieci głos oddają rodzice, co ma wspierać dyskusje międzypokoleniowe i wcześniejsze zainteresowanie polityką u młodego pokolenia.
2. Głosowanie dyskrecjonalne – więcej możliwości na kartach wyborczych - możliwość zmiany kolejności kandydatów na listach partyjnych czy wyboru wskazania „żaden z kandydatów” na karcie wyborczej.
3. Loterie dla wyborców – losowanie w trzech grupach wyborców (głosujący po raz pierwszy, głosujący regularnie i pozostali) trzech zwycięzców, którzy dostają do rozdysponowania pewną sumę pieniędzy publicznych na wybrany przez siebie program czy działanie publiczne.
4. Dzielone mandaty – wybieranie deputowanych w parach, zgodnie z ustalonymi przez partie zasadami uwzględniającymi wiek, płeć, religię i pochodzenie społeczne kandydatów.
5. Specjalistyczne rady doradcze – wybierane na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym zespoły doradców w obszarach dotyczących różnych grup społecznych, np. ludzi młodych, starszych, bezrobotnych, mniejszości etnicznych i wyznaniowych itp.
6. „Kioski dla demokracji” (*Democracy kiosks*) – system placówek dostępnych w każdej miejscowości,

w których można by było zdobyć wszelkie potrzebne informacje, gdzie znajdowałyby się biura rządowe, publiczne biblioteki, gdzie obywatele mogliby płacić podatki czy uzyskać poradę od przedstawicieli lokalnych władz.

7. Mentorzy dla obywateli – opiekunowie dla *nowych* obywateli – migrantów oraz dla *starych* obywateli, by lepiej poznali inne kultury.
8. Rady rezydentów – około 10% populacji Europy to legalnie tu przebywający rezydenci z państw pozaeuropejskich – powinni mieć oni swoją reprezentację
9. Prawa wyborcze dla rezydentów
10. Służba cywilna – alternatywa dla obowiązku służby wojskowej, jako wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego
11. Edukacja dla partycypacji politycznej – ze szczególnym naciskiem na naukę przez praktykę – asystowanie politykom czy działaczom społecznym, konkursy dla uczniów, w których nagrodami byłaby możliwość pracy przez określony czas w administracji publicznej. Do edukacji trzeba wykorzystać media.
12. *Guardian to watch the guardians* – chodzi o osoby wybierane przez parlament do czuwania nad pracą takich instytucji jak banki centralne, dowództwo armii czy agencje publiczne.
13. *Special guardians for media guardians* - tutaj chodzi o to, by czuwać nad przestrzeganiem przez media zasady proporcji w prezentowaniu poglądów rządzących i opozycji
14. Wolność informacji – prawo obywateli do równego dostępu do informacji potrzebnej do wypracowania własnych poglądów oraz obowiązek władzy do dostarczania potrzebnej informacji.
15. „Żółte kartki” - możliwość wystawiania „żółtych kartek” przez organy reprezentacyjne na poziomie miejskim, lokalnym czy regionalnym, jeśli ocenią one, że ich prawa zostały naruszone przez organy wyższego szczebla.
16. Pojedyncze mandaty – nie można łączyć mandatu z poziomu lokalnego, regionalnego, krajowego i ponadnarodowego.
17. Struktura legislacji – dbałość o przestrzeganie zasady subsydiarności, odgórnie wyznaczone są ogólne wytyczne, proces implementacji przebiega na niższych poziomach.
18. Budżet partycypacyjny dla obywateli – tworzenie zespołów obywateli deliberujących nad sposobem wydatkowania środków w swoim sąsiedztwie.
19. Zgromadzenie obywatelskie – ciało wspierające parlament krajowy przy podjęciu decyzji wobec ustaw, co do których brakuje zgody w parlamencie; forma demokracji bezpośredniej, która mogłaby zastąpić referendum czy inicjatywę obywatelską, jako mniej kosztowna a silniej deliberatywna. Członkowie Zgromadzenia byłiby wybierani w sposób losowy spośród populacji dorosłych obywateli, zarówno tych zarejestrowanych jak i nie zarejestrowanych na listach wyborców. Ich liczba miałaby być początkowo dwa razy wyższa niż liczba członków niższej izby parlamentu. Wybór „obywatelskich deputowanych” miałby się opierać na takich samych zasadach jak wybór kandydatów na posłów – po dwóch kandydatów w okręgach jednomandatowych i dwukrotność liczby deputowanych w okręgach wielomandatowych. Zgromadzenie obywatelskie powinno być postrzegane jako wzmocnienia, a nie osłabienia, legitymizacji władzy parlamentarnej.
20. Zmienne progi wyborcze – np. wyższy próg dla ponownie kandydujących.
21. Demokracja wewnątrzpartyjna – wspieranie wyborów, dyskusji z obywatelami organizowanych przez poszczególne partie.
22. Vouchery na finansowanie organizacji społecznych – metoda wsparcia sektora pozarządowego z

uwzględnieniem woli obywateli⁷.

23. Vouchery na finansowanie partii politycznych – obywatele współdecydujący o wsparciu finansowym partii ze środków publicznych.
24. Referenda i inicjatywy – wspieranie form demokracji bezpośredniej, poprzez ich popularyzację i czynienie tak podjętych decyzji wiążącymi dla władzy.
25. Elektroniczne wsparcie kandydatów i parlamentów („inteligentne głosowanie”) - głosowanie przez internet, e-deliberacje z kandydatami, również konsultacje społeczne przez internet. Ciekawą propozycją jest możliwość wypełnienia kwestionariuszy z pytaniami zadawanymi politykom również przez obywateli. Obywatele mogliby porównywać, którzy kandydaci czy partie dały najbliższe im odpowiedzi. Mogliby upubliczniać swoje kwestionariusze kandydatom i politykom, co byłoby alternatywną formą poznawania opinii publicznej. Mogłaby to być nowa forma komunikacji z obywatelami oraz pozyskiwania „sprzyjających” obywateli przez partie i polityków⁸.
26. Elektroniczny monitoring i system deliberacji online – elektroniczne platformy ewaluacji działań politycznych przez obywateli. W internecie powinny być dostępne informacje na temat sposobu głosowania poszczególnych posłów/radnych itp. (reprezentantów na różnych poziomach) w każdej sprawie, tak by obywatele mieli stały dostęp do tych informacji oraz możliwość ich komentowania. Podobnie jak w propozycji 25 obywatele powinni mieć możliwość wypełnienia własnego profilu – udzielając odpowiedzi na pytania, jak oni głosowaliby w poszczególnych przypadkach. Trzeba by stworzyć system porównywania profili, by każdy mógł odnaleźć tego, kto głosował w taki sam/zbliżony sposób. Platformy powinny wspierać również deliberację pomiędzy obywatelami⁹.
27. Głosowanie drogą pocztową i elektroniczną – wprowadzenie suplementarnych form głosowania może zwiększyć frekwencję wyborczą – takie formy stosowane są już w wielu krajach, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Rada Europy zbiera na ich temat informacje, by opracować katalog dobrych praktyk i popularyzować tego typu rozwiązania.
28. Agencja promocji reform demokracji – Rada Europy chce rozszerzyć swe zadania w kierunku systematycznej pracy nad podniesieniem jakości demokracji zarówno w krajach do niej należących jak i tych, które w przyszłości mogą należeć. W tym celu ma się ukształtować specjalne ciało, składające się zarówno z naukowców, jak i polityków, które będzie monitorować wprowadzane reformy, ewaluować ich konsekwencje i, gdy będzie to wskazane, postulować ich wprowadzenie w kolejnych krajach.

Podobnie jak raporty UNDP, raport Rady Europy jest inspirujący teoretycznie. Opis nowych zjawisk obserwowanych w rozwoju europejskiej demokracji oraz konkluzje w postaci propozycji zmian organizacji systemu w kierunku zwiększonej partycypacji każe rozważyć, w jakim stopniu opisywane diagnozy są trafne dla Polski oraz w jakim zakresie proponowane rozwiązania mogą być wprowadzone do naszego systemu. Niektóre z nich już są u nas praktykowane, inne są na razie tylko dyskutowane w gronie akademickim. Być może warto by było część pomysłów opisanych w raporcie Rady Europy przybliżyć polskiemu środowiskom samorządowym, pozarządowym i samym obywatelom, poddając je szerokim konsultacjom.

⁷Rozwiązanie typu 1% dla OPP.

⁸ Porównaj także polskie inicjatywy w tym obszarze: www.mamprawowiedziec.pl, www.kandydaci2009.pl, www.kandydaci2007.pl

⁹Patrz również poprzedni przypis.

3.2. RAPORT COMMUNITY DEVELOPMENT FOUNDATION: TESTING INDICATORS OF COMMUNITY INVOLVEMENT

Rozwój społeczności lokalnych został w Wielkiej Brytanii wzięty pod lupę po 1997 roku, po dojściu do władzy New Labour. Nowy rząd przeznaczył więcej pieniędzy na projekty i działania realizowane w społecznościach lokalnych, a same społeczności zdecydowano włączyć zarówno w proces planowania jak i dostarczania usług publicznych. Wraz ze zmianami pojawiła się potrzeba prowadzenia badań efektywności prowadzonych działań na poziomie lokalnym i regionalnym. Wypracowano kryteria ewaluacji do badania stopnia partycypacji społecznej i bardziej subiektywnie rozumianego wzrostu jakości życia.

Specjalnie powołana Komisja opracowała 69 wskaźników jakości życia. W czasie pilotażu wskaźników stwierdzono, że brakuje wskaźników zaangażowania społeczności lokalnej, więc je dodatkowo opracowano.

WSKAŹNIKI ZAANGAŻOWANIA SPOŁECZNEGO

Wpływ społeczności

A. Procent dorosłej populacji, która ma poczucie wpływu na decyzje kształtujące życie w społeczności lokalnej.

Spójność społeczna

B. Procent ludzi, którzy uważają, że ich społeczność lokalna jest przestrzenią, w której ludzie różnego pochodzenia mogą ze sobą zgodnie żyć.

Kapitał społeczny

C. Procent ludzi, którzy pomogli innym albo którym inni pomogli (inni niespokrewnieni, bez pobierania płatności za pomoc) i) w ciągu ostatniego roku ii) raz w miesiącu lub wiele razy w ciągu ostatniego roku

Kondycja sektora społecznego

D. Zasięg i wpływ działalności społecznej i wolontarystycznej w społeczności lokalnej.

D (a) Liczba organizacji społecznych funkcjonujących w społeczności lokalnej

D (b) Procent organizacji działających na rzecz społeczności lokalnej (*percentage of those that are community organisations*)

D (c) Procent lokalnej populacji, która aktywnie włączyła się/działała w organizacji społecznej w swoim otoczeniu co najmniej trzy razy w ostatnim roku

D (d) Ilość i znaczenie usług dostarczanych przez te organizacje w ostatnim roku

D (e) Procent profesjonalnie zarządzanych organizacji dobrowolnych, które mają poczucie dostępu do lokalnego procesu podejmowania decyzji

D (f) Procent organizacji działających lokalnie (*community organisations*), które mają poczucie dostępu do lokalnego procesu podejmowania decyzji

Zakłada się, że kombinacja tych wskaźników dostarcza wystarczających dowodów pozwalających stwierdzić, czy zaangażowanie społeczne w danej społeczności jest silne czy słabe. Łączą one w sobie zaangażowanie typu „top-down” i „bottom-up”, odzwierciedlając zarówno wewnętrzną siłę społeczności jak i jej zdolność do włączania się w proces rządzenia. Mierzą proces angażowania się społeczności na różnych etapach realizowania polityk lokalnych i mogą być używane dla wsparcia powiązania polityki z praktyką u samych podstaw.

METODOLOGIA

Wskaźniki były testowane lokalnie. Nie wszystkie społeczności zastosowały się do wskazówek metodologicznych CDF, testując tylko część wskaźników lub zmieniając sugerowane sposoby zbierania danych. Rekomendacje były następujące:

Wskaźnik	Liczba punktów lub pytań	Metoda
A. Wpływ na otoczenie lokalne	Jedno pytanie	Sondaż gosp. domowych
B. Dobre współżycie lokalne	Jedno pytanie	Sondaż gosp. domowych
C. Pomaganie ludziom	Dwa pytania	Sondaż gosp. domowych
D. Zasięg i wpływ sektora społecznego	Sześć punktów	
a) Zasięg sektora/liczba org.		Źródła admin/mapping
b) % <i>community org.</i>		Badanie organizacji
c) formalny wolontariat/aktywne zaangażowanie		Sondaż gosp. domowych
d) Dostarczanie usług		Badanie organizacji
e) Poczucie wpływu <i>voluntary org.</i>		Badanie organizacji
f) Poczucie wpływu <i>community org.</i>		Badanie organizacji

Doceniając potencjał proponowanych wskaźników trzeba zauważyć, że oddają one tylko chwilowy obraz życia społeczności lokalnej, w której może dochodzić do szybkich zmian. Ze względu na specyfikę poszczególnych społeczności w wybranych przypadkach warto stawiać dodatkowe pytania.

Krótki przegląd pytań rekomendowanych dla testowania każdego ze wskaźników:

Wskaźnik I : Wpływ społeczności

A. Procent dorosłej populacji, która ma poczucie wpływu na decyzje kształtujące życie w społeczności lokalnej.

Jedno pytanie w sondażu gosp. domowych

Pyt. W jakim stopniu zgadza się Pan(-i) ze stwierdzeniem, że ma Pan (-i) wpływ na decyzje kształtujące warunki życia w Pana (-i) okolicy?

- a) Zdecydowanie zgadzam się
- b) Raczej się zgadzam
- c) Raczej się nie zgadzam
- d) Zdecydowanie się nie zgadam
- e) Nie wiem/ nie mam zdania

Spójność społeczna

B. Procent ludzi, którzy uważają, że ich społeczność lokalna jest przestrzenią, w której ludzie różnego pochodzenia mogą ze sobą zgodnie żyć.

Jedno pytanie w sondażu gosp. domowych

Pyt. W jakim stopniu zgadza się Pan(-i) ze stwierdzeniem, że okolica, w której Pan (-i) mieszka (w obrębie 15-20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania) jest przestrzenią, w której mogą ze sobą zgodnie żyć ludzie różnego pochodzenia?

- a) Zdecydowanie zgadzam się
- b) Raczej się zgadzam
- c) Raczej się nie zgadzam
- d) Zdecydowanie się nie zgadam
- e) Nie wiem/ nie mam zdania

Kapitał społeczny

C. Procent ludzi, którzy pomogli innym albo którym inni pomogli (inni niespokrewnieni, bez pobierania płatności za pomoc) i) w ciągu ostatniego roku ii) raz w miesiącu lub wiele razy w ciągu ostatniego roku

Dwa pytania w sondażu gosp. domowych

1) Czy w ostatnich 12 miesiącach wyświadczył(a) Pan(-i) nieodpłatnie którąś z wymienionych usług osobie spoza rodziny? (przyjacielowi, sąsiadowi lub innej osobie)

- 1) kontakt z osobą niesamodzielną
- 2) robienie zakupów, odbieranie emerytury lub płacenie rachunków dla kogoś
- 3) gotowanie, sprzątanie, pranie, pielęgnacja ogrodu lub inne codzienne czynności domowe
- 4) dekorowanie lub jakiegokolwiek naprawy domowe lub samochodowe dla kogoś
- 5) opieka nad dziećmi
- 6) opieka nad osobą chorą lub słabą
- 7) opieka nad gospodarstwem lub zwierzęciem domowym kogoś, kto wyjechał
- 8) dawanie komuś rad
- 9) pisanie listów lub wypełnianie formularzy dla kogoś
- 10) reprezentowanie kogoś (np. w urzędzie)
- 11) transportowanie lub odprowadzanie kogoś (np. do szpitala lub do szkoły)
- 12) cokolwiek innego

2) Generalnie rzecz biorąc jak często w ciągu ostatnich 12 miesięcy robił(a) Pan(-i) coś, by pomóc innym?

- 1) co najmniej raz w tygodniu
- 2) rzadziej niż raz w tygodniu, ale co najmniej raz w miesiącu
- 3) rzadziej niż raz w miesiącu
- 4) inne (jakie?)

Kryterium: Procent tych, którzy udzielali pomocy przynajmniej raz w miesiącu lub częściej.

Kondycja sektora społecznego

D. Zasięg i wpływ działalności społecznej i wolontarystycznej w społeczności lokalnej.

D (a) Liczba organizacji społecznych funkcjonujących w społeczności lokalnej

D (b) Procent organizacji działających na rzecz społeczności lokalnej (*percentage of those that are community organisations*)

D (c) Procent lokalnej populacji, która aktywnie włączyła się/działała w organizacji społecznej w swoim otoczeniu co najmniej trzy razy w ostatnim roku

D (d) Ilość i znaczenie usług dostarczanych przez te organizacje w ostatnim roku

D (e) Procent profesjonalnie zarządzanych organizacji dobrowolnych, które mają poczucie dostępu do lokalnego procesu podejmowania decyzji

D (f) Procent organizacji społecznościowych (*community organisations*), które mają poczucie dostępu do lokalnego procesu podejmowania decyzji

Ciekawy jest tu wybór czterech obszarów (wpływ społeczności, spójność społeczna, kapitał społeczny, kondycja sektora społecznego), w których wyznaczono wskaźniki zaangażowania społeczności lokalnej. Uważam natomiast, że pytania, przy pomocy których zbierano dane wskaźnikowe, sformułowane były zbyt ogólnie, niewiele odbiegając od pytań badawczych. Przy tak ogólnie zadawanych pytaniach istnieje duże ryzyko zebrania danych w nikłym stopniu oddających obraz rzeczywistości.

W Polsce jest dużo badań dotyczących kondycji sektora społecznego, z których można skorzystać. Warto natomiast, moim zdaniem, skupić się na metodologii badania partycypacji obywatelskiej, ponieważ wymaga to odejścia od schematu prostego przeformułowywania pytań badawczych na pytania w kwestionariuszu ankiety (które w wielu przypadkach ogranicza się do zmiany formy gramatycznej).

3.3. EUROBAROMETR

Eurobarometr¹⁰ to regularne, międzynarodowe badania opinii publicznej, realizowane na zlecenie UE. Standardowo pomiary Eurobarometr są wykonywane dwa razy w roku na próbach reprezentatywnych: 1000 osób w każdym kraju, z wyjątkiem Niemiec (1500), Luksemburga (600) i Wielkiej Brytanii (1300 w tym 300 na terenie Irlandii Północnej). Dodatkowo, w zależności od potrzeb Komisji Europejskiej i innych instytucji unijnych, realizowane są dodatkowe pomiary na próbach reprezentatywnych, próbach celowych (np. lekarze, nauczyciele, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw) oraz badania jakościowe. Wyniki badania Eurobarometr - podstawowego i dodatkowych można bezpłatnie pobrać z jego serwisów internetowych.

Przejrzałam wszystkie pytania ze standardowych badań, a także tematy badań specjalnych. Nie znalazłam niestety niczego, co miałoby związek z konsultacjami społecznymi czy poczuciem sprawstwa. Są to klasyczne badania opinii publicznej z pytaniami o stopień zaufania, zadowolenia, przyzwolenia itp.

Komisja Europejska zadaje oczywiście pytania dotyczące opinii obywateli na temat rozwiązań, które są brane pod uwagę i jest to rodzaj konsultacji społecznych (http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/subquestion_en.cfm?ID=273&questionIDCall=42), jednak są to konsultacje same w sobie, a nie badania na temat konsultacji.

¹⁰http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

3.4. DEMOS – THE EVERYDAY DEMOCRACY INDEX¹¹

Demos to organizacja typu think-tank, zajmująca się badaniami nad demokracją w życiu codziennym. Badania te skupiają się na siedmiu obszarach: usługi publiczne, nauka i technologia, miasta i przestrzeń publiczna, ludzie i społeczności lokalne, rodziny i opieka, sztuka i kultura oraz globalne bezpieczeństwo. Demos współpracuje z ludźmi i instytucjami z różnych środowisk mających wpływ na życie publiczne. Nie są związani z jednym ruchem politycznym, współpracują z wieloma.

EDI to opracowana przez Demos miara określająca „odczuwane doświadczenie demokracji” (*the lived experience of democracy*) w 25 europejskich krajach. Poszerza miary bazujące na wskaźnikach partycypacji w wyborach o wskaźniki demonstrujące, w jakim stopniu państwa wspierają obywateli w takich sferach jak rodzina, wspólnota sąsiedzka, miejsce pracy czy usługi publiczne. Wskazuje na to, że siła demokracji jest silnie powiązana z poziomem satysfakcji życiowej, zaufania społecznego czy równości społecznej i równości w kategoriach gender.

Autorzy EDI podkreślają, że zaproponowana przez nich metodologia nie jest idealna, lecz jest swego rodzaju prototypem, który powinien być dyskutowany, testowany i udoskonalany.

Założenie przyświecające badaniom jest takie, że rozdziewiek pomiędzy życiem prywatnym a zbiorowym we współczesnych społeczeństwach demokratycznych nie jest przypadkowy. By go pokonać, współczesne demokracje muszą być *Demokracjami Dnia Codziennego* (*Everyday Democracies*), zasady demokratyczne muszą kształtować sfery życia codziennego, muszą przenikać do rodzin, miejsc pracy, szkół itp.

EDI porównuje 25 krajów europejskich¹² w sześciu obszarach:

1. *Demokracja wyborcza i proceduralna*: podstawowa integralność formalnego systemu politycznego. W jakim stopniu ludzie doceniają prawo głosowania, które jest podstawą demokracji?
2. *Aktywność i partycypacja obywatelska*: Życie stowarzyszeniowe wokół instytucji formalnych. Jak bardzo jest żywe?
3. *Aspiracje i deliberacja*: Szeroka kulturalna orientacja w kierunku praktyki demokratycznej. Jak dalece ludzie doceniają demokrację jako sposób rozwiązywania problemów?
4. *Demokracja rodzin*: Wolność wyboru pożądanej formy rodziny, struktura rodziny i podział ról w jej ramach, a zwłaszcza rola kobiety i dzieci oraz możliwość samodefiniowania przez niech swoich ról.
5. *Demokracja miejsca pracy*: Stopień autonomii pracowników, możliwość kreatywności w miejscu pracy i wpływu na to, co się tam dzieje.
6. *Demokratyczne usługi publiczne*: Kanały formalnej kontroli, możliwości współtworzenia usług publicznych przez obywateli.

Dla każdego z tych obszarów zidentyfikowano trzy do pięciu wskaźników (w sumie stworzono 21 wskaźników). Wyniki są agregowane w poszczególnych obszarach i ważone wg kryterium bliskości wobec koncepcji *Everyday Democracy*.

Rezultaty

Demokracja wyborcza i proceduralna

Wszystkie badane kraje posiadają struktury demokratyczne, jednak wyniki zebrane w tym obszarze wskazały różnice między nominalną a rzeczywistą wartością demokracji wyborczej i proceduralnej w poszczególnych krajach. Widać zależność między wynikiem a długowiecznością instytucji w

¹¹<http://www.demos.co.uk/publications/theeverydaydemocracyindexbook>.

¹²Te kraje to: Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

poszczególnych krajach. Na czele rankingu stoją kraje skandynawskie i Luksemburg. Spośród nowych demokracji najlepszy wynik w tym obszarze osiągnęła Słowenia.

Aktywizm i partycypacja obywatelska

Duże różnice między krajami. Na pierwszym miejscu Szwecja. Większe kraje – lepsze wyniki.

Aspiracje i deliberacja

By zbadać gotowość społeczną do otwartego i włączającego podejmowania decyzji, obserwowano publiczne zaangażowanie w naukę, polityczną efektywność i stosunek do autorytaryzmu. Wyszedł tradycyjny podział: Europa Zachodnia i Północna na górze skali, Europa Środkowo-Wschodnia na dole.

Demokracja rodzin

Wyniki w tym obszarze wskazują, że danie ludziom większej swobody renegocjacji struktur i ról rodzinnych niekoniecznie prowadzi do załamania społecznego, pod warunkiem, że ludzkie wybory w odpowiedni sposób się wspiera. Na przykład, kraje o najwyższych wynikach w tym obszarze najlepiej radzą sobie z problemem ubóstwa dzieci.

Demokracja usług publicznych

Badano tu autonomię podatkową administracji na poziomie lokalnym, uprawomocnienie (*empowerment*) rodziców i dzieci w edukacji oraz współtworzenie ochrony zdrowia przez obywateli i pacjentów. Dania na pierwszym miejscu, trzy kraje z Europy Środkowo-Wschodniej w pierwszej dziesiątce. Te zaskakujące wyniki mogą wskazywać na niedoskonałą jakość zebranych danych, lecz również na to, że ścieżki obywatelskiego uprawomocnienia (*citizen empowerment*) w usługach publicznych są inne ścieżki jakości tych usług.

Demokracja miejsca pracy

Nacisk na rzeczywiste uprawomocnienie pracowników, a nie na istnienie formalnych struktur. Zaskakująco niski wynik Niemiec. Być może istniejące w Niemczech struktury partycypacji pracowniczej nie przekładają się na codzienne doświadczenie pracowników. Uwidacznia się natomiast korelacja pomiędzy demokracją miejsca pracy a gęstością związków zawodowych.

Cztery podsumowujące konkluzje z wyników badań:

- I. Po pierwsze, występuje uderzająca zależność wyników w obszarach tradycyjnie mierzących siłę demokracji i w pozostałych obszarach. Wspiera to założenie *demosu*, według którego bogactwo kultury demokratycznej w obszarach życia codziennego jest powiązane z siłą demokracji w bardziej formalnych wymiarach.
- II. Po drugie, występuje wyraźny podział geograficzny. Najwyżej w rankingu znajdują się kraje skandynawskie, potem Europa Północna i Europa Południowa, najgorsze wyniki mają kraje Europy Środkowo-Wschodniej.
- III. Do pewnego punktu wysokość PKB koreluje z wynikami EDI. Wskazuje to na fakt, że rozwój ekonomiczny jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla *Everyday Democracy*. Pewien poziom zamożności musi być osiągnięty, ale potem sukces *Everyday Democracy* zależy od czynników kulturowych i instytucjonalnych, które nie łączą się bezpośrednio z ekonomią.
- IV. Po czwarte, *Everyday Democracy* wiąże się z wieloma innymi formami sukcesu, takimi jak zagregowany poziom zadowolenia życiowego i równości społecznej.

Poniżej przedstawiam wskaźniki w tych obszarach, które odnoszą się do partycypacji obywatelskiej.

W obszarze *Aktywizm i partycypacja obywatelska* użyto czterech wskaźników z WVS. Trzy to klasyczne pytania mierzenia politycznej aktywności – czy w ost. 12 m-cach podpisywałeś petycję, uczestniczyłeś w strajku bądź w legalnej demonstracji. Czwarty wskaźnik to średnia liczba grup obywatelskich, w

których obywatele są członkami lub obywatelami.

W obszarze *Aspiracje i deliberacja* użyto trzech wskaźników. Pierwszy to czteropunktowa skala mierząca zaangażowanie w naukę (w rozwiązania typu genetycznie modyfikowanej żywności). Użyto tu pytań z Eurobarometru, dotyczących zgody ze stwierdzeniami, iż 1. „Dla kogoś takiego jak ja nie jest ważne, by być zaangażowanym w podejmowanie decyzji dotyczących nauki i technologii”, 2. „Naukowcy wkładają zbyt mało wysiłku w informowanie opinii publicznej o swojej pracy”, 3. „Zdarza mi się rozmawiać ze znajomymi o nauce i technologii”, 4. „Zdarza mi się chodzić na spotkania i uczestniczyć w protestach dotyczących nauki i technologii.”

Drugi wskaźnik to trzypunktowa skala określająca stopień, w jakim ludzie czują się zdolni i przygotowani do tego, by uczestniczyć i angażować się w polityczną deliberację. Zagadnienia z Eurobarometru: 1. „Myślę, że mam coś do powiedzenia przy podejmowaniu decyzji w dziedzinie polityki i spraw bieżących”, 2. „Wiem, jak przebić się z moim głosem, kiedy chodzi o politykę i sprawy bieżące”, 3. „Ludzie tacy jak ja mają za mały wpływ na działania administracji.”

Trzeci wskaźnik to czteropunktowa skala nietolerancji dla autorytaryzmu. Dane z WVS – przyzwolenie dla różnych form organizacji życia politycznego: 1. rządów armii, 2. ekspertów, którzy podejmują decyzje zamiast rządu, kierując się tym, co myślą, 3. silnym liderem, który nie musi przejmować się parlamentem i wyborami, 4. demokratycznego systemu politycznego.

Bardzo ciekawy pomysł badania stopnia demokratyzacji życia codziennego. Warto przeanalizować wyniki dla Polski i porównać je z wynikami innych krajów. Myślę, że takie badania dobrze by było robić w Polsce cyklicznie przy pomocy ogólnopolskiego sondażu. Narzędzie należałoby w tym przypadku przedyskutować i zmodyfikować do polskich warunków.

3.5. CITIZENSHIP SURVEY¹³

Citizenship Survey (HOCS) to coroczny, brytyjski sondaż społeczny dotyczący obszarów spójności społecznej, rasy i wyznania oraz działalności wolontariackiej. Realizacja HOCS jest zgodna z wyznaczonym przez Państwo Brytyjskie celem, by „obywatele, społeczności i sektor społeczny były silniej zaangażowane w rozwiązywanie problemów społecznych i by między ludźmi różnych ras i wyznań zapanowała większa równość szans oraz wzajemny szacunek.¹⁴” Po wyniki HOCS sięgają różne departamenty rządowe oraz podmioty zewnętrzne, poszukujące informacji w badanych sondażem obszarach.

Skrót HOCS pochodzi od Home Office Citizenship Survey. Takim mianem sondaż był określany do 2007 roku. Teraz używa się skrótowej nazwy Citizenship Survey.

W kwestionariuszu sondażu padają pytania dotyczące:

- sieci społecznych
- odczuć respondentów co do ich społeczności, włączając w to spójność społeczną
- zaufania i poczucia wpływu
- działalności wolontariackiej
- ożywienia społecznego
- uprzedzeń rasowych i religijnych oraz dyskryminacji
- praw i obowiązków

¹³<http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/164191.pdf>.

¹⁴Public Service Agreement 8.

▪ informacji demograficznych i geodemograficznych

Próby badawcze obejmowały populację ogólną mieszkańców Anglii i Walii oraz populację mniejszości etnicznych. Od 2003 roku stworzono specjalny kwestionariusz dla dzieci i młodzieży.

Poczucie wpływu

1. W latach 2009-2010 37% respondentów miało poczucie wpływu na decyzje na poziomie lokalnym. Spadek w stosunku do roku 2008 o 1%, a w stosunku do 2001 – o 7%.
2. 20% miało poczucie wpływu na decyzje na poziomie krajowym. Taki sam procent jak w latach 2007-2008, 5% mniej niż w roku 2001.
3. Przedstawiciele mniejszości etnicznych mieli częściej poczucie wpływu na decyzje na poziomie lokalnym (45% w porównaniu z 36%) oraz na poziomie krajowym (32% do 20%).

Zaangażowanie obywatelskie

1. W latach 2009-2010 10% ludzi angażowało się obywatelsko albo bezpośrednio, biorąc udział w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym, albo pośrednio, pełniąc określone funkcje w organach samorządowych. Wzrost o 1% od 2005 roku.
2. W latach 2009-2010 34% ludzi miało doświadczenia z jakąś formą partycypacji społecznej, taką jak kontakt z radnym, udział w zebraniu publicznym czy podpisanie petycji. Spadek o ok. 4% w stosunku do lat 2001-2008.
3. W latach 2009-2010 18% ludzi aktywnie uczestniczyło w konsultacjach dotyczących lokalnych usług czy tematów (poprzez uczestnictwo w grupie konsultacyjnej bądź wypełnienie ankiety co najmniej raz w ciągu ostatnich 12 m-cy). Spadek o 2-3% od 2005 roku.

Wolontariat

1. W latach 2009-2010 40% przynajmniej raz w ciągu ostatnich 12 m-cy formalnie pracowało jako wolontariusze, z czego 25% co najmniej raz w miesiącu. Spadek ostatniej wielkości o 3% od 2003 roku i 1% od 2008 roku.
2. W latach 2009-2010 54% pracowało jako wolontariusze nieformalnie, z czego 29% przynajmniej raz w miesiącu.

Zaufanie

1. W latach 2009-2010 29% respondentów ufało Parlamentowi, 62% - władzom lokalnym, a 82% - policji.

Pozostałe pytania dotyczyły spójności społecznej w kontekście mniejszości etnicznych i wyznaniowych. Pomijam te pytania, ponieważ w małym stopniu odnoszą się do polskiej rzeczywistości.

Ciekawy jest zastosowany w Citizeship Survey podział na trzy kategorie zaangażowania obywateli: aktywność obywatelską, konsultacje społeczne i partycypację obywatelską. Uznano, że dopiero zestawienie tych trzech kategorii mierzy całościowy poziom partycypacji. Uważam, że to słuszny podział, uwzględniający różne możliwości partycypacji, które są dostępne dla obywatela i opierający się na założeniu, że nie każdy zaangażowany obywatel musi być przekonany i korzystać z wszystkich dostępnych mu form partycypacji. Uzupełnienie takich badań o pytania o działalność wolontariacką daje jeszcze pełniejszy obraz życia obywatelskiego. Na koniec warto poszukać korelacji między ww zmiennymi a deklarowanym poczuciem wpływu na podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym i krajowym.

3.6. EUROPEAN SOCIAL SURVEY

European Social Survey¹⁵ (ESS) to realizowany przez środowisko akademickie sondaż społeczny, badający interakcje pomiędzy instytucjami a zmianami postaw, opinii i wzorców zachowania populacji europejskiej. Realizowany po raz piąty sondaż obejmuje ponad 30 krajów i posługuje się precyzyjną metodologią. ESS został zainicjowany przez Europejską Fundację Nauki, organizację reprezentującą główne europejskie ośrodki akademickie. To jeden z pierwszych projektów, który otrzymał dofinansowanie dla wzmocnienia swej infrastruktury. Koordynatorem projektu jest Roger Jowell z Centre for Comparative Social Surveys z Wielkiej Brytanii. W projekcie uczestniczą instytucje z sześciu innych krajów: Norwegii, Niemiec, Holandii, Hiszpanii, Belgii i Słowenii.

W ESS bardzo dba się o prawidłową metodologię i porównywalność wyników, a więc o dobre tłumaczenie pytań, dobór metod, prawidłowość przebiegu procesu i pełną dokumentację. Dane zbierane są co dwa lata przez wywiady face-to-face, trwające około godziny, z czego pół godziny poświęcone jest na główny moduł, który się mało zmienia w poszczególnych latach, a pół godziny na jeden lub dwa dodatkowe moduły, poświęcone bardziej szczegółowym tematom.

Na stronie internetowej ESS zapoznać się można z dyskusjami toczonymi między ekspertami na etapie tworzenia narzędzi badawczych.

Przytaczam niektóre z ciekawszych punktów tej dyskusji:

1. Eksperci powołują się na badania Huntingtona, które wykazały, że w żadnym z badanych krajów ekspresywna partycypacja polityczna (kombinacja bycia politycznie aktywnym i niezainteresowanym polityką) nie obejmuje jedną trzecią część populacji. W grupie tej znalazły się przede wszystkim osoby młode.
2. Eksperci zakładają, że w związku z procesem modernizacji i idącą za nim zmianą systemu wartości młode pokolenie zmienia wzorce zachowań politycznych. Im lepiej ludzie będą wykształceni, tym wyżej będą oceniać swoje kompetencje polityczne, tym bardziej będą chcieli sami (lub z kręgiem podobnie myślących osób) określać ważne dla siebie cele polityczne. Tacy ludzie są w stanie działać na własny rachunek, bez pośrednictwa partii czy innych instytucji pośredniczących. Nasila to potrzebę bardziej bezpośrednich form partycypacji i obniża znaczenie partii politycznych. W konsekwencji można się spodziewać wzrostu znaczenia mniej konwencjonalnych form partycypacji politycznej, zaś osłabienia tradycyjnych form partycypacji politycznej, związanych z wyborami i partiami politycznymi oraz spadek liczby członków partii politycznych.
3. Prawie wszystkie definicje partycypacji politycznej obejmują cztery podstawowe elementy: działania, zwykli obywatele, polityka i wpływ. Typowa definicja partycypacji politycznej to definicja, zgodnie z którą partycypacja polityczna odnosi się do tych działań obywateli, które w sposób mniej lub bardziej bezpośredni mają na celu wywarcie wpływu na wybór osób rządzących lub na ich działania. Partycypacja polityczna obejmuje działania konwencjonalne, takie jak udział w wyborach politycznych oraz mniej konwencjonalne, takie jak bojkot określonych produktów.

Ostatecznie w kwestionariuszu pojawiło się następujące pytanie dotyczące różnych form partycypacji politycznej:

Można różnymi sposobami próbować poprawiać bieg rzeczy w kraju lub dbać o to, by nie szły one w złym kierunku. Czy w ciągu ostatnich 12 m-cy korzystał(a) Pan(i) z któregoś z wymienionych sposobów?

- kontakt z politykiem, przedstawicielem administracji rządowej lub samorządowej

¹⁵<http://www.europeansocialsurvey.org/>

- praca w partii politycznej lub innego rodzaju ugrupowaniu politycznym
- praca w innej organizacji
- rozpowszechnienie materiałów w trakcie kampanii
- podpisanie petycji
- udział w pokojowej demonstracji publicznej
- bojkot określonych produktów

W przypadku European Social Survey ciekawe jest prześledzenie dyskusji ekspertów wokół poszczególnych pytań. Pokazują one, jak trudne jest stworzenie odpowiednich pytań do porównawczych badań międzynarodowych. W odniesieniu do partycypacji eksperci z różnych krajów sygnalizowali, jak inne są doświadczenia partycypacji obywateli ich krajów. Różnice w modelach partycypacji wynikają z innych tradycji, historii czy też czynników społeczno-demograficznych. Ostatecznie w ESS zdecydowano się zrezygnować z wielu pytań odwołujących się do specyfiki niektórych tylko krajów, zaś nieadekwatnej w odniesieniu do pozostałych państw. W przypadku badań realizowanych na poziomie krajowym jak najbardziej należy zważać na taką specyfikę, by uchwycić jak najwięcej elementów wynikających z polskiej specyfiki.

4. POLSKA

4.1. BADANIA TNS OBOP – RAPORT „PENURIA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO”

Były to klasyczne badania społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowania społecznego, poczucia sprawstwa i kapitału społecznego. Prowadzone w latach 2002-2007 pod przewodnictwem prof. dr hab. Krzysztofa Zagórskiego.

Wskaźnik	Pytanie	Wynik
Odsetek obywateli należących do organizacji dobrowolnych	a) Czy należy Pan (-i) do jakichś organizacji, stowarzyszeń, grup, związków, klubów i innych zrzeszeń, w których członkostwo jest dobrowolne? Jeśli NIE, to: b) Czy kiedykolwiek wcześniej należał Pan (-i) do takich organizacji?	Twierdząco odpowiedziało 13,00% 17% (15%) ogółu odpowiedziało twierdząco
Odsetek obywateli mających doświadczenie pełnienia funkcji w organizacjach dobrowolnych	Czy pełnił(-a) Pan (-i) lub pełni obecnie jakieś funkcje w takich organizacjach?	39% spośród należących do organizacji odpowiedziało twierdząco (11% ogółu)
Odsetek obywateli przekonanych, że większość ludzi nie troszczy się o dobro wspólne	Czy zgadza się Pan(-i) ze stwierdzeniem: „Ludzie tutaj dbają głównie o dobro swoich rodzin i niezbyt przejmują się dobrem otoczenia: sąsiedztwa, osiedla, wsi?”	71% uważa, że ludzie się troszczą głównie o siebie
Odsetek ludzi generalnie ufających innym	Czy uważa Pan (-i), że – ogólnie biorąc – większości ludzi można ufać, czy też że w stosunkach z ludźmi trzeba być ostrożnym?	14% uważa, że ludziom generalnie można ufać, 82%, że z ludźmi trzeba być ostrożnym

Ci, którzy zdecydowanie odrzucają pogląd, że w ich otoczeniu ludzie myślą głównie o sobie, 2-3 razy częściej niż pozostali należą do organizacji obywatelskich. Ci, którzy uważają, że ludziom można ufać, wyraźnie częściej niż ci, którzy uważają, że z ludźmi trzeba być ostrożnym (18% i 12%) należą do organizacji obywatelskich.

4.2. RAPORT CBOS - „WARUNKI ŻYCIA SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO – PROBLEMY I STRATEGIE”

Prezentowany raport Centrum Badania Opinii Społecznej powstał na podstawie badań prowadzonych pod przewodnictwem Krzysztofa Zagórskiego. W ramach badań CBOS zrealizował sondaż na próbach losowo-adresowych dorosłych mieszkańców wybranych miast/gmin, N=24 745, w okresie od września do listopada 2007 roku.

Poniżej cytuję pytania sondażu, które odnoszą się do interesujących nas zagadnień relacji władza-

obywatel-organizacje pozarządowe.

16. *Czy następujące zadania władz Pana(-i) gminy lub miasta uważa Pan(-i) za ważne czy za mało ważne?*

1. Bardzo ważne
 2. Ważne
 2. Mało ważne
 3. W ogóle nieważne
01. Poprawa obsługi obywateli w urzędzie
 02. Dbanie o estetykę i czystość miejscowości
 03. Rozwój szkolnictwa
 04. Rozwój instytucji kulturalnych
 05. Zaopatrzenie w wodę i gaz
 06. Kanalizacja i oczyszczanie ścieków
 07. Rozwój turystyki
 08. Wspieranie miejscowej przedsiębiorczości i gospodarki
 09. Walka z bezrobociem
 10. Naprawa i budowa dróg
 11. Rozwój komunikacji lokalnej i zamiejscowej
 12. Ochrona zdrowia
 13. Pomoc najuboższym
 14. Przygotowanie terenów pod budownictwo
 15. Zabieganie o fundusze z UE

17. *Jak Pan(-i) ocenia wymienione niżej działania władz lokalnych w Pana (i) gminie lub mieście?*

1. Bardzo dobrze
2. Dobrze
3. Średnio
4. Źle
5. Bardzo źle

(Te same kategorie co w pytaniu poprzednim)

18. *Czy obywatele tacy jak Pan(i) mają wpływ na to, co się dzieje w Pana(i) gminie (mieście)?*

1. Tak, mają duży wpływ
2. Tak, ale ten wpływ nie jest duży
3. Nie

19. *O czyje interesy dbają przede wszystkim władze w Pana(i) gminie (mieście)?*

1. O interesy obywateli
2. O interesy swojej partii lub stronnictwa politycznego

3. O swoje własne interesy

20. Jak duże zaufanie ma Pan(i) do...

1. Pełne zaufanie
2. Duże zaufanie
2. Małe zaufanie
3. W ogóle nie mam zaufania

01. lokalnych władz w Pana(i) gminie (mieście)

02. sąsiadów i znajomych

03. swojej dalszej rodziny

21. Czy w bieżącym roku (2007) należy Pan(i) do jakiejś organizacji społecznej, samorządowej lub politycznej (np. komitet rodzicielski, koło parafialne, związek zawodowy, klub, stowarzyszenie, Koło Gospodyń Wiejskich, organizacja charytatywna, partia lub stronnictwo polityczne itp.) i aktywnie działa w tej organizacji?

1. Nie należę do żadnej organizacji ani stowarzyszenia
2. Należę, ale nie poświęcam czasu na działalność
3. Należę i poświęcam czas na działalność

22. A czy pełni Pan(i) funkcje z wyboru lub nominacji w którejś z tych organizacji?

1. Tak
2. Nie

Ciekawe jest zestawienie pytań o ważność działań gminy czy miasta w poszczególnych obszarach z oceną już podjętych działań. Jest szansa, że zadając takie pytania mieszkańcom wielu polskich gmin wychwyci się specyfikę lokalnych potrzeb i problemów. W przypadku szczególnie częstych wskazań w danej społeczności na określony obszar, należałoby w dalszych badaniach zebrać dalsze informacje na ten temat.

4.3. BADANIA AKADEMII IM. LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Uczelnia ta w czerwcu 2009 roku, w ramach projektu badawczego „Kultura obywatelska w Polsce : postawy i zachowania”¹⁶ zleciła CBOS przeprowadzenie badań na próbie N=1022 (technika realizacji CAPI) na podstawie skróconej wersji kwestionariusza Almonda i Verby.

Prezentuję wyniki dotyczące partycypacji społecznej. Na pytanie:

- Czy należy Pan/Pani do jakiegokolwiek organizacji społecznej?
- 70,2% respondentów odpowiedziało: do żadnej
- Czy kiedykolwiek próbował(a) Pan(i) wpływać na decyzję podejmowaną...?
- w parlamencie: 96,7% nigdy
- na szczeblu ogólnopolskim: 94,1% nigdy
- na szczeblu lokalnym (miasta, gminy, wsi): 87,9% nigdy, 10,2% raz, kilka razy, 1,9% często

¹⁶Badania prowadzone były pod przewodnictwem prof. Krzysztofa Zagórskiego i dr Katarzyny Staszyńskiej. Ich wyniki jeszcze nie zostały opublikowane.

- w zakładzie pracy: 72,7% nigdy, 17,8% raz, kilka razy, 6,4% często, 3,2% trudno powiedzieć

4.4. BADANIA UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA

UAM brał udział w badaniach zrealizowanych w ramach międzynarodowego grantu: *Social Inequality and Why it Matters for the Economic and Democratic Development of Europe and its Citizens: Post – Communist Central and Eastern Europe in Comparative Perspective*¹⁷, EUROEQUAL. Badania przeprowadzono w trzynastu krajach Europy Środkowo-Wschodniej na próbie N=15 648.

W badaniach zbudowano skalę poczucia alienacji politycznej

Oto twierdzenia wchodzące w skład skali:

- a) Myślę, że jestem lepiej poinformowany niż większość ludzi w kwestiach polityki i działalności rządu;
- b) Tacy ludzie jak ja nie mają wpływu na to, co robi rząd;
- c) Czasami polityka wydaje się tak skomplikowana, że osoba taka jak ja nie może naprawdę zrozumieć o co chodzi;
- d) Wybrani przedstawiciele władzy nie dbają o to, co myślą ludzie tacy jak ja;
- e) Główne partie polityczne oferują ludziom ten sam program;
- f) Nie ma sensu głosować, ponieważ rząd nie jest w stanie nic zmienić

Kryteria oceny twierdzeń:

„Zdecydowanie się zgadzam”

„Zgadzam się”

„Ani się zgadzam ani nie zgadzam”

„Nie zgadzam się”

„Zdecydowanie się nie zgadzam”

Różnice w poczuciu alienacji politycznej

Przedziały na pięciostopniowej skali poczucia alienacji politycznej:

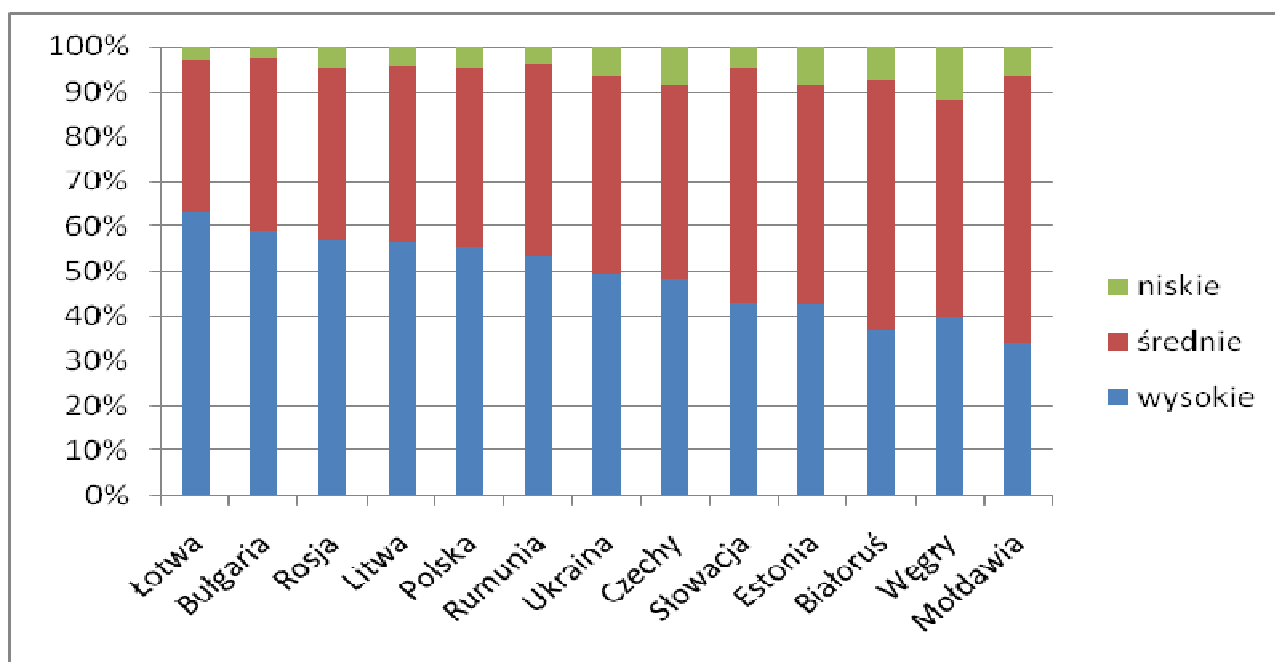
1,00-2,50 niskie poczucie alienacji

2,51 – 3,50 średnie poczucie alienacji

3,51 – 5,00 wysokie poczucie alienacji

¹⁷<http://eurequal.politics.ox.ac.uk/papers/Eurequal%20desk%20research%20introduction.pdf>.

Rozkład częstości wyborów na skali poczucia alienacji politycznej w Europie Środkowo – Wschodniej



Zestawienie zmiennej poczucia wpływu z innymi zmiennymi doprowadziło do następujących wniosków:

- Obywatele o lewicowym światopoglądzie mają większe poczucie alienacji politycznej.
- Optymizm w ocenie zmian politycznych, ekonomicznych przekłada się na poczucie podmiotowości w sferze publicznej.
- Przypadek Polski w żadnej mierze nie różni się od „średniej środkowo – europejskiej”.

4.5. DIAGNOZA SPOŁECZNA¹⁸

Wskaźniki partycypacji społecznej:

1. Stopień zrzeszania się – odsetek obywateli, którzy należą do organizacji dobrowolnych

Pyt. Czy jest Pani członkiem jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół? (Kafeteria: TAK, jednej; TAK, dwóch; TAK, trzech lub więcej; NIE)

Wyniki: 13,2% należało do jakiejś organizacji, z czego 10,1% tylko do jednej, 2,3% do dwóch, a 0,8 do trzech lub więcej. 86,8% nie należało do żadnej organizacji.

2. Pełnienie funkcji w organizacjach dobrowolnych

Pyt. - jeśli tak, to czy pełniła Pani kiedykolwiek jakieś funkcje w takich organizacjach?

Wyniki: 37,9% tych, którzy do jakiejś organizacji należało, pełniło w nich kiedyś jakieś funkcje.

3. Włączenie się w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie)

Pyt. Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się, że zaangażowała się Pani w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie)?

¹⁸http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf

Wyniki: 15,6% w ciągu ostatnich dwóch lat włączyło się w jakieś działania na rzecz społeczności lokalnej.

4. Udział w zebraniu publicznym

Pyt. Czy w ostatnim roku była Pani na jakimś zebraniu publicznym (ale nie w pracy)?

Wyniki: Co piąty badany (19,2%) był w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym.

5. **Aktywny udział w zebraniu publicznym** (jego przygotowanie, prowadzenie lub zabieranie głosu w trakcie)

Pyt. - jeśli tak, to czy na takim zebraniu zabrała Pani głos w jakiejś sprawie?

Pyt. Czy w ostatnim roku brała Pani udział w przygotowaniu lub prowadzeniu jakiegoś zebrania?

Wyniki: 46,7% zadeklarowało, że zabrało głos na zebraniu publicznym. 5,1% takie zebranie zorganizowało.

6. Udział w wyborach

Pyt. Czy głosowała Pani w ostatnich wyborach parlamentarnych 2007 roku?

Wyniki: Na to pytanie 66% respondentów odpowiedziało twierdząco.

Prócz pytań dotyczących partycypacji społecznej, w interesującym nas obszarze w Diagnozie znalazły się pytania dotyczące postaw wobec dobra wspólnego.

7. Wskaźnik wrażliwości na dobro wspólne

Pyt. Poniżej wymienione są różne zachowania. Jedne z nich mogą dotyczyć bezpośrednio Pani samej, a inne tylko innych ludzi. Proszę powiedzieć, które z poniższych zachowań osobiście Panią obchodzą, a które nie?

1. W OGÓLE MNIE NIE OBCHODZI

2. MAŁO MNIE OBCHODZI

3. TROCHĘ MNIE OBCHODZI

4. BARDZO MNIE OBCHODZI

5. TRUDNO POWIEDZIEĆ

Jak bardzo Panią obchodzą, czy:

- ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien
- ktoś unika płacenia za korzystanie z transportu publicznego (np. autobusów, pociągów)
- komuś udaje się nie płacić za światło
- ktoś pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych
- ktoś nie płaci (choć może) czynszu za mieszkanie
- ktoś sprowadza towary z zagranicy i nie płaci cła

Wyniki: Blisko połowa obywateli (49%) jest obojętna wobec sześciu form naruszania dobra wspólnego. W ciągu ostatnich czterech lat odsetek obojętnych wzrósł o 14%. Największa jest akceptacja dla niepłacenia cła (58,7%) jazdy „na gapę” (58,6%) oraz dla unikania płacenia podatków (56,3%).

Najmniej wrażliwi na dobro wspólne okazali się ludzie najmłodszy, mieszkający na wsi, najbiedniejsi i z niskim wykształceniem.

Wszystkie doświadczenia i umiejętności obywatelskie związane są – niektóre bardzo silnie – z pozycją społeczną mierzoną poziomem wykształcenia.

4.6. BADANIA CENTRUM KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ URZĘDU M.ST. WARSZAWY

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia na zlecenie CKS w kwietniu 2010 r. przeprowadziła badania za pomocą ankiety internetowej wysłanej do 68 osób, które w poszczególnych dzielnicach i biurach UM bądź to prowadzą konsultacje, bądź je prowadzić powinny. Ankietę wypełniło 37 osób.

W ankiecie konsultacje społeczne zdefiniowano jako **proces zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania decyzji dotyczących np. ważnych aktów prawnych, planowanych inwestycji, remontów oraz istotnych przedsięwzięć. Proces ten inicjowany jest przez przedstawicieli władzy.**

Ankieta składała się z 16 pytań

PYTANIA

1 CZY W JEDNOSTCE/BIURZE/DZIELNICY, W KTÓREJ PANI/PAN PRACUJE, W CIĄGU OSTATNICH DWÓCH LAT BYŁY ORGANIZOWANE KONSULTACJE SPOŁECZNE?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- A. Tak, przynajmniej jedna.
- B. Nie, nie odbywały się żadne konsultacje.
- C. Nie wiem / trudno powiedzieć

2 Z JAKIEGO POWODU NIE ORGANIZOWALIŚCIE PAŃSTWO KONSULTACJI SPOŁECZNYCH?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'B. Nie, nie odbywały się żadne konsultacje.' do pytania '1')]

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

3 Czy Pani/Pan był/a zaangażowany/a w jakiegokolwiek konsultacje społeczne?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, przynajmniej jedna.' do pytania '1')]

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- A. Tak, koordynowałem przynajmniej jedne takie konsultacje.
- B. Tak, ale jedynie pomagałem w przynajmniej jednych konsultacjach.
- C. Nie - wiem, że odbywały się konsultacje, ale nie byłem w nie zaangażowany
- D. Trudno powiedzieć

4 Czy w prowadzeniu którejkolwiek konsultacji korzystaliście Państwo ze wsparcia spoza urzędu?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, przynajmniej jedna.' do pytania '1')]

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

A. Nie, nie korzystaliśmy z żadnego wsparcia.

B. Tak, korzystaliśmy ze wsparcia.

5 Jeśli TAK: Z czyjego wsparcia Państwo korzystali?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'B. Tak, korzystaliśmy ze wsparcia.' do pytania '4')]

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

6 Jak często stosują Państwo poniższe techniki informacji o konsultacjach społecznych?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, przynajmniej jedna.' do pytania '1')]

Proszę wybrać odpowiednią odpowiedź przy każdym elemencie:

Wyłożenie dokumentów do wglądu

Akcje informacyjne z użyciem broszur, plakatów itp.

Akcje informacyjne za pośrednictwem mediów

Informacje na stronie internetowej

Informacje rozsyłane pocztą elektroniczną do zainteresowanych osób oraz organizacji

Informacje rozsyłane pocztą tradycyjną do zainteresowanych osób oraz organizacji

Kontakt bezpośredni lub telefoniczny z zainteresowanymi osobami oraz organizacjami

Inne

7 Jak często stosują Państwo poniższe techniki zasięgnięcia opinii?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, przynajmniej jedna.' do pytania '1')]

Proszę wybrać odpowiednią odpowiedź przy każdym elemencie:

	Nigdy ich nie stosujemy	Czasem je stosujemy	Zawsze je stosujemy
Możliwość składania pisemnych wniosków			
Możliwość przesyłania wniosków mailem			
Możliwość dyskusji na forach lub czatach internetowych			
Spotkania z mieszkańcami			
Spotkania z organizacjami pozarządowymi			
Spotkania z ekspertami (np. naukowcami)			
Badania opinii publicznej i inne badania społeczne			
Inne			

8 Czy osoby lub organizacje uczestniczące w konsultacjach były informowane o efektach konsultacji?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, przynajmniej jedna.' do pytania '1')]

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- A. Tak, były informowane
- B. Nie, nie były organizowane
- C. Nie wiem / trudno powiedzieć

9 Jeśli TAK: W jaki sposób były informowane?

[Należy udzielić odpowiedzi na to pytanie (jeśli odpowiedzi już udzielono 'A. Tak, były informowane' do pytania '8')]

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

10 Jakie są najważniejsze przyczyny, dla których podejmują Państwo działania informacyjne i związane z zasięgiem opinii wykraczające poza minimum określone w przepisach?

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

11 Prosimy powiedzieć, w jakim stopniu zgadza się Pani/Pan z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi konsultacji społecznych.

Proszę wybrać odpowiednią odpowiedź przy każdym elemencie:

	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Zazwyczaj koszty i wysiłek związany z organizacją konsultacji społecznych są większe niż osiągnane korzyści.					
Przy dobrze zorganizowanych konsultacjach można liczyć na aktywne uczestnictwo mieszkańców.					
Przy dobrze zorganizowanych konsultacjach można liczyć na aktywne uczestnictwo organizacji pozarządowych.					
Zazwyczaj opinie mieszkańców zbierane w trakcie konsultacji pozwalają na znaczące poszerzenie wiedzy w przedmiocie konsultacji.					
Zazwyczaj opinie organizacji pozarządowych zbierane w trakcie konsultacji pozwalają na znaczące poszerzenie wiedzy w przedmiocie konsultacji.					

W sytuacji trwającego lub potencjalnego konfliktu konsultacje społeczne pomagają mu zapobiec lub go rozładować.					
Często wyniki konsultacji społecznych nie mają szansy wpłynąć na ostateczny kształt podejmowanych decyzji. Dzieje się tak z różnych powodów.					

12 Jakie są Pani/Pana zdaniem najistotniejsze korzyści wynikające z prowadzenia konsultacji społecznych?

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

13 Jakie są Pani/Pana zdaniem najistotniejsze problemy związane z prowadzeniem konsultacji społecznych?

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

14 Gdyby było to możliwe, o jakich zagadnieniach związanych z procesem informowania oraz zasięgnięcia opinii chciałaby/chciałby Pani/Pan dowiedzieć się więcej?

Proszę wybrać wszystkie, które pasują

Wymogi formalno-prawne związane z konsultacjami.

Innowacyjne techniki informowania.

Użycie nowych technologii w procesie informowania.

Innowacyjne techniki zasięgnięcia opinii.

Używanie nowych technologii w zasięgnięciu opinii

Współpraca z zewnętrznymi podmiotami realizującymi badania opinii

Inne

15 Jeśli INNE: jakie?

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

[_____]

16

Urząd m.st. Warszawy prowadzi działania zmierzające do przeprowadzenia wzorcowych czy modelowych konsultacji społecznych. W ramach tych przygotowań bardzo istotną kwestią jest właściwy wybór przedmiotu - tematu tych konsultacji.

Dlatego na koniec chcielibyśmy skorzystać z Pani/Pana wiedzy eksperckiej i zapytać o to, jakie Pani/Pana zdaniem problemy lub wyzwania stojące przed Warszawą powinny stać się przedmiotem konsultacji?

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Dziękujemy za wypełnienie ankiety.

Wysoko oceniam wybór i sposób formułowania pytań w tej ankiecie. Odpowiednio wyważono proporcje pomiędzy liczbą pytań zamkniętych i otwartych, tzn. tam, gdzie było to możliwe, zadawano pytanie w formie zamkniętej, zaś tam, gdzie taka forma byłaby zbyt sugerująca, pozostawiono respondentowi swobodę wypowiedzi. Duża ilość odpowiedzi na pytania otwarte wskazuje, że były one formułowane w sposób jasny, zaś ankieta trafiła do odpowiednich osób, tzn. takich, które w organizację konsultacji rzeczywiście w jakiś sposób były zaangażowane, w związku z czym miały wiedzę i kompetencje, by odpowiadać na tak postawione pytania.

Optymizmem napawają odpowiedzi na pytania o sensowność prowadzenia konsultacji. Większość respondentów uważa, że dobrze zorganizowane konsultacje wywołują aktywność mieszkańców i organizacji pozarządowych a osiągnane w drodze konsultacji korzyści są wyższe niż związane z organizacją koszty i wysiłek.

4.7. MONITOR JAKOŚCI RZĄDZENIA

W ramach projektu „Partycypacja obywatelska: diagnoza barier i stworzenie narzędzi wspomagających dobre rządzenie”, realizowanego przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego we współpracy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor, realizowany jest tzw. Monitor Jakości Rządzenia¹⁹. Celem projektu jest pokonywanie barier partycypacji obywatelskiej, czemu służyć ma opracowanie narzędzi monitorowania jakości rządzenia oraz dialogu między władzą a obywatelami.

W kwestionariuszu Monitora Jakości Rządzenia zadawane są pytania o częstotliwość, rodzaj i ocenę kontaktów obywateli z instytucjami publicznymi różnego typu, od ZUS-u (KRUS-u), Urzędu Skarbowego, przez parafię, urząd pocztowy, szkołę, pocztę, lekarza po policję i urząd gminy. Pytania są tak sformułowane, by zbadać, jak bliski/daleki jest dany urząd/instytucja od obywatela, jaką wiedzę obywatel ma na temat funkcjonowania instytucji, jakie doświadczenia związane z kontaktami z instytucjami i ich pracownikami. Kwestionariuszem badany jest poziom satysfakcji obywatela z poziomu efektywności działania służb publicznych. Nie ma tu pytań dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych przez instytucje.

W kwestionariuszu służb publicznych dotyczącym urzędów gminnych znalazły się m. in. pytania dotyczące zainteresowania obywateli sprawami lokalnymi, otwartości na aktywność partycypacyjną klientów, otwartości na dialog partycypacyjny czy sposobów komunikacji urzędu z obywatelami.

Sposób formułowania pytań w tym kwestionariuszu jest bardzo ciekawy. Nie popełnia się tu częstego w tego typu badaniach błędu zadawania pytań zbyt ogólnych. Gdy pada pytania dotyczące zainteresowania sprawami lokalnymi, nie dotyczy ono zainteresowania sprawami lokalnymi ogólnie, lecz zainteresowania bardzo konkretnymi sprawami, takimi jak plan zagospodarowania przestrzennego okolicy czy postanowienia ostatniego posiedzenia Rady Gminy.

Gdy badana jest otwartość na aktywność partycypacyjną, przedstawiana jest hipotetyczna, ale bardzo konkretna sytuacja, w której dyrektor szkoły dysponuje dodatkowymi funduszami na realizację inwestycji, którymi może swobodnie dysponować. Pytanie brzmi, w jaki sposób, zdaniem

¹⁹<http://www.wiemjakjest.pl/monitor-jakosci-rzadzenia>

respondenta, dyrektor powinien podjąć decyzję. Można wybrać jedną z trzech odpowiedzi:

Dyrektor szkoły powinien sam podjąć decyzję bez żadnych konsultacji, ponieważ najlepiej wie, czego szkole potrzeba i ponosi za to odpowiedzialność
Dyrektor szkoły powinien zorganizować konsultacje z rodzicami uczniów i uczniami, a wyniki tych konsultacji uznać za wiążące
Dyrektor szkoły powinien poradzić się ekspertów, a ich opinię uznać za wiążącą

W ten sposób unika się zadawania pytań zbyt ogólnych, niezrozumiałych dla respondenta. Pytanie badawcze zostało dobrze przełożone na pytanie w kwestionariuszu badań.

Całe badanie opiera się na schemacie, w którym bada się oczekiwania obywateli wobec urzędów i instytucji, a następnie doświadczenia, by jedno zestawić z drugim i zbadać poziom satysfakcji. Konsekwencją poziomu satysfakcji jest gotowość podejmowania określonych działań – od składania skarg i protestów po gotowość współpracy i wsparcia deklarowaną z własnej strony.

4.8. ANALIZY INSTYTUTU SPRAW PUBLICZNYCH

ISP wydał w 2008 roku raport „Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa”²⁰. Tekst odwołuje się do idei dialogu obywatelskiego rozumianego jako „uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowania dokumentów państwowych, dotyczących bezpośrednio tychże obywateli. Oznacza to uzupełnianie instytucji demokracji przedstawicielskiej (demokratycznej legitymizacji władzy publicznej) przez mechanizmy demokracji uczestniczącej (bezpośrednie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne).”²¹ W Unii Europejskiej dialog obywatelski jest uznawany za mechanizm dobrego rządzenia (*good governance*).

Dialog obywatelski rozwija się niejako na marginesie dialogu społecznego, czyli systemu negocjacji trójstronnych, który ma w Polsce dłuższe tradycje. W przeciwieństwie do dialogu społecznego, dialog obywatelski to jedynie „miękkie” metody konsultacji, nie wiążące dla administracji. Organizacjom pozarządowym generalnie zależy na włączeniu jako dodatkowego głosu w dialog społeczny, natomiast tradycyjni partnerzy społeczni dążą raczej do zachowania wyłączonej reprezentowania interesów społecznych (związki zawodowe) i gospodarczych (organizacje pracodawców). Rząd nie zajmuje jasnego stanowiska.

Marek Rymusza zwraca uwagę na inne cechy dialogu obywatelskiego:

- jest formą współpracy międzysektorowej;
- jest to mechanizm oparty na niekonfrontacyjnym, konstruktywnym udziale organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym i wynikającej stąd współodpowiedzialności za podjęte decyzje;
- nie jest to forma zinstytucjonalizowanego lobbingu;
- jest elementem europejskiego modelu społecznego, opartego na zasadzie solidarności społecznej i

²⁰<http://www.isp.org.pl/files/10286357620723061001234174410.pdf>

²¹M. Rymusza: *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, w: M. Rymusza (red.): *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 8.

na preferencji dla instrumentów negocjacyjno -konsultacyjnych o wysokim poziomie instytucjonalizacji (korporacjonizm) kosztem ograniczenia oddziaływania skomercjalizowanego lobbingu grup interesu;

- jest to szansa rozwojowa dla jakości polskiego rządu (*dobre rządzenie*) i dla organizacji pozarządowych (docenienie funkcji organizacji jako reprezentanta społeczeństwa wobec władzy publicznej).

Rymsza zauważa słaby stan rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce. Przywołuje w tym kontekście słowa Tomasza Schimanka: „Jeden z nielicznych pozytywów (...) to taki, że instytucje dialogu obywatelskiego w ogóle funkcjonują. Jakość i efektywność ich działania pozostawiają natomiast wiele do życzenia. Jednak w zestawieniu z bardziej utrwalonymi w polskiej rzeczywistości, choć także nowymi, instytucjami dialogu społecznego – dialog obywatelski jest w procesach decyzyjnych praktycznie nieobecny. Próby, nieliczne co prawda, włączenia tematyki obywatelskiej bądź organizacji społecznych do instytucji dialogu społecznego kończyły się dotychczas niepowodzeniem. (...) Na dodatek dialog społeczny w Polsce nie działa dobrze, a wiele jego problemów i mankamentów okazuje się udziałem raczkującego dialogu obywatelskiego.”²²

ISP, w ramach projektu KOMPAS, w 2007 roku przeanalizował 6 przykładów dialogu: wystąpienie publiczne, konsultacje społeczne projektu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i projektu nowej ustawy o fundacjach, działalność kilku wybranych wojewódzkich komisji dialogu społecznego, działalność Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych.

W 2008 roku ISP przeprowadził w Polsce osiem studiów przypadku, uwzględniając następujące tematy:

1. stosowanie przez rząd mechanizmu Oceny Skutków Regulacji;
2. konsultacje społeczne w sprawie zmian w funkcjonowaniu podatku od wartości dodanej (VAT);
3. konsultacje społeczne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL);
4. konsultacje społeczne Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013;
5. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO);
6. Grupa Zagranica;
7. procedura opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim;
8. przypadek budowy portu lotniczego w Świdniku.

²²T. Schimaneck: *Stan dialogu obywatelskiego w Polsce. Kilka refleksji po lekturze studiów przypadku*, w: M. Rymsza (red.): *Organizacje pozarządowe...*, s. 226.

5. BADANIA EWALUACYJNE

5.1. RAPORT OECD – „EVALUATING PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY MARKETING”²³

Raport stanowi przegląd teorii i praktyki ewaluacji polityk publicznych w oparciu o bieżące doświadczenia krajów OECD. Inspiracją do jego powstania był inny raport OECD, powstały w 2001 roku pod tytułem „Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making”, w którym stwierdzono brak systematycznej ewaluacji wysiłków rządowych w kierunku angażowania obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie polityk publicznych.

Raport zaczyna się stwierdzeniem, że we wszystkich krajach OECD widoczna jest tendencja ku zwiększeniu partycypacji publicznej, a obywatele szukają możliwości aktywnego współtworzenia polityk. W odpowiedzi rządy krajów OECD szukają nowych dróg włączania obywateli w podejmowanie decyzji, a OECD bada, jak ewaluowana jest partycypacja społeczna i obywatelska.

W raporcie opisane są doświadczenia i wnioski z badań partycypacji społecznej i obywatelskiej w różnych krajach. Szczególnie wnikliwie analizowany jest przypadek Finlandii.

Finlandia

Prowadząc ewaluację partycypacji w Finlandii, zwrócono uwagę na specyficzne wyzwania związane z tym zadaniem:

Sukces

1. Jak zmierzyć sukces i dostarczyć odpowiednich danych, by go udowodnić?
2. Czyj sukces dokumentować? Jak dobrać odpowiednie wskaźniki, które rzeczywiście dokumentują sukces programu?
3. Jak możemy porównać aktualną sytuację z tą, do której by doszło, gdyby program partycypacji nie istniał?
4. Jak skorzystać się z wyników ewaluacji?

Czas

1. Jak zebrać użyteczne, wysokiej jakości i odpowiednie wyniki ewaluacji w ograniczonym czasie?
2. Jak osiągnąć kompromis między czystością metodologiczną a potrzebą użytecznych wyników?

Źródła

1. Ewaluacja wymaga źródeł – zasobów finansowych i ludzkich – lecz również ekspertyz ze strony władz publicznych. Czy mamy dostęp do wystarczającej ilości źródeł?
2. Czy ewaluacja ma znaczenie? Czy z jej wyników się skorzysta czy się je tylko przyjmie do wiadomości, nie wprowadzając żadnych zmian?

Obywatele

1. Ewaluację partycypacji można przeprowadzić na wiele sposobów, z włączeniem technik ewaluacji partycypatywnej. Co można zrobić, by zwiększyć częstotliwość stosowania takich technik w przyszłości?

Autorzy raportu zestawiają zalety i wady prowadzenia ewaluacji wewnętrznej, zewnętrznej oraz partycypatywnej w formie następującej tabeli.

²³http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_33735_40758338_1_1_1_1,00.html#B3.

	Zalety	Wady
Ewaluacja wewnętrzna	<ul style="list-style-type: none"> • Pełna informacja • Maksymalizuje proces uczenia się • Natychmiastowa możliwość aplikacji wyników 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczone kompetencje • Unikanie trudnych tematów
Ewaluacja zewnętrzna	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetencje • Legitymizacja • Prędkość • Nowe perspektywy 	<ul style="list-style-type: none"> • Niekompletna informacja • Minimalizacja procesu wewnętrznego uczenia się • Niska dyseminacja • Ograniczony impact
Ewaluacja partycypatywna	<ul style="list-style-type: none"> • Wzajemne uczenie • Wdrożenie wyników 	<ul style="list-style-type: none"> • Niskie kompetencje • Wymaga zgody • Wolna

Przy przeprowadzaniu ewaluacji partycypacji trzeba odpowiedzieć na następujące pytania:

Jaki jest **przedmiot** ewaluacji?

- Dostarczenie informacji
- Konsultacje
- Publiczna partycypacja
- Użycie narzędzi elektronicznych

Jaki jest **cel** ewaluacji?

- Zbadać, czy osiągnięto cele (np. audyt)
- Poddać ewaluacji proces (np. zarządzania)
- Udokumentować doświadczenie (np. uczenie się)

Kto zamawia a kto prowadzi ewaluację?

- Administracja rządowa bezpośrednio
- Administracja rządowa pośrednio (np. audyt wewnętrzny jednostki, ewaluacja jednostki)
- Zewnętrzne ciała (np. parlament, nadrzędne instytucje audytowe)
- Inne (Organizacje pozarządowe, think-tanki itp.)

- Jeśli ma być stosowana ewaluacja partycypatywna, to w jaki sposób?
- Partycypacja w formułowaniu pytań
- Partycypacja w odpowiadaniu na pytania

- Partycypacja w analizowaniu wyników
- Partycypacja w użytkowaniu wyników

Jakie metody będą stosowane?

- Sondaże
- Wywiady
- Obserwacje
- Analiza dokumentacji

Jak zorganizowany będzie proces ewaluacji?

- Koszty
- Czas trwania
- Adresat

W jaki sposób będą komunikowane i używane wyniki ewaluacji?

- Czy istnieje strategia komunikacji?
- Jakie kanały komunikacji będą używane?
- Jakie będą koszty rozpowszechnienia wyników ewaluacji?
- Czy wyniki ewaluacji będą wykorzystane? W jaki sposób?

Czy istnieje polityka ewaluacji zaangażowania obywateli?

Czy istnieją ogólne wytyczne do ewaluacji?

Czy rozwinięto specyficzne wytyczne do ewaluacji zaangażowania obywateli?

Jak przygotowano proces ewaluacji w ramach administracji (np. rekrutacja, szkolenia, partnerstwa)?

Narzędzia ewaluacji

Wybór metody ewaluacji omawiany jest w raporcie OECD w kontekście: wyboru głównego tematu ewaluacji, rozwijaniu modeli i hipotez, harmonogramu i budżetu. Ewaluator może zbierać dane poprzez obserwację, sondaż, wywiady i dokumentację. Wyniki ewaluacji muszą być upublicznione, jeśli ewaluacja ma być użyteczna. Bardzo ważna w całym procesie komunikacji jest obustronna komunikacja.

Raport daje różne przykłady badań ewaluacyjnych. W odniesieniu do konsultacji jest mowa o tym, że ewaluacja powinna uwzględnić zasięg konsultacji – kto został zaproszony do konsultacji i jakimi kryteriami się przy tym kierowano; komentarze innych (tych, którzy nie zostali zaproszeni do konsultacji) dotyczące poczucia inkluzji/ekskluzji. W ewaluacji należy się przyjrzeć informacji wytworzonej w procesie konsultacji. Co nowego ona wnosi? Czy można mówić o zgodności przedstawionych w czasie konsultacji opinii?

Proces konsultacji ma rozmaite cele: wytwarzanie liczniejszych opcji działań i lepsze reagowanie na

potrzeby obywateli to tylko dwa z nich. Ewaluacja musi zbadać, czy te cele zostały osiągnięte i czy sugestie oraz potrzeby zgłoszone przez obywateli rzeczywiście wpłynęły na proces decyzyjny. W tym celu badania należy przeprowadzić zarówno po stronie obywateli jak i instytucji publicznych. Szczególnie użyteczne są tu metody badań jakościowych

Podobne uwagi odnoszą się do ewaluacji procesów partycypacji. Ewaluacja musi dotyczyć zarówno wydajności i efektywności administracji, jak i subtelnych aspektów wskazujących na jakość procesu. Co więcej, różni aktorzy mogą mieć różne cele, stąd ewaluacja musi wyważać interesy. Jeśli cele jednej ze stron zostały osiągnięte, a drugiej nie, co to znaczy dla ogólnej oceny procesu partycypacji.

O ile partycypacja generalnie powszechnie uznawana jest za wartość, rośnie krytycyzm wobec tego, jak proces partycypacji jest uruchamiany, wdrażany i wykorzystywany. W tym obszarze istnieje duża potrzeba ewaluacji. Wybór metod jest dowolny, chociaż w ostatnim czasie, ze względu na kompleksowość tematów, sięga się raczej po metody badań ilościowych.

Ciekawe uwagi dotyczące tego, na co zwracać uwagę prowadząc badania ewaluacyjne procesów partycypacyjnych. Postawione tu pytania ukazują, jak skomplikowane jest ocenianie efektywności partycypacji. Trzeba tu wziąć pod uwagę bardzo wiele czynników i dotrzeć do wielu środowisk, by uzyskać jak najpełniejszy obraz zjawiska.

Nowatorskim sposobem prowadzenia badań nad procesem partycypacji jest ewaluacja partycypatywna w jej różnych formach (wymienionych w opisie powyżej). Ten rodzaj badań jest z pewnością trudniejszy w fazie organizacyjno – przygotowawczej. Wiąże natomiast silnie fazę badań z fazą wykorzystywania wyników badań, co stanowi dużą zaletę tej metody prowadzenia badań. Samo badanie partycypacji staje się w tym przypadku metodą wzmacniania partycypacji.

5.2. RAPORT EWALUACYJNY CANADIAN POLICY RESEARCH NETWORKS

Canadian Policy Research Networks to organizacja non-profit, która swoją misję określa jako „działania na rzecz sprawiedliwszego, lepiej funkcjonującego i dbającego o swoich obywateli państwa kanadyjskiego”. Omawiany raport wydany został w marcu 2006 roku.

Autorzy raportu „Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications”²⁴ podejmują się zadania oceny znaczenia partycypacji obywatelskiej w procesie podejmowania decyzji zarówno dla tego procesu jak i dla ludzi, którzy biorą w nim udział. W tym celu dokonany jest przegląd wiedzy, różnych ujęć teoretycznych i metodologicznych i związanych z nimi wyzwań.

Ewaluacja partycypacji może być dokonywana w kilku różnych ujęciach. Te najczęściej spotykane to: 1) ewaluacja nakierowana na użytkownika (uczestnicy procesu mają różne cele, które muszą być wzięte pod uwagę), 2) ewaluacja nakierowana na teorię (kierowana ujęciami teoretycznymi i modelami partycypacji publicznej), 3) ewaluacja wolna (nie kierująca się żadnymi z góry ustalonymi celami i teoriami).

Ewaluacja partycypacji obywatelskiej to zadanie trudne z wielu względów. Po pierwsze, nie jest jasne, w którym punkcie należy prowadzić ewaluację, by zmierzyć efektywność procesu. Po drugie, jakich użyć kryteriów efektywności? Po trzecie, jakich mierników?

W literaturze anglo- i francuskojęzycznej wskazuje się na następujące korzyści z ewaluacji partycypacji:

- dla obywateli biorących udział w procesie – wzrost zainteresowania i wiedzy na tematy publiczne, większe szanse na angażowanie się w przyszłości i tworzenie sieci społecznych;

²⁴<http://ideas.repec.org/p/hpa/wpaper/200801.html>.

- dla procesu podejmowania decyzji przez organy publiczne – ponieważ jak dotychczas przeprowadzono w tym obszarze mało badań, a wyniki wielu z nich są niejasne.

Jako uzupełnienie dla przeglądu literatury autorzy raportu przeprowadzili wywiady z kluczowymi informatorami, pracującymi w administracji kanadyjskiej na różnych poziomach. Oto wnioski z tych badań spisane w tabeli.

Podejście do ewaluacji	<ul style="list-style-type: none"> • Ewaluacja poza obszarem zainteresowania • Proces nieformalny (w którym chodzi głównie o zadowolenie uczestników) • Zainteresowanie zarówno procesem jak i jego rezultatami • Innowacje w organizacji w wyniku uważnej dokumentacji procesu podejmowania decyzji poprzez konsultacje
Bariery ewaluacji	<ul style="list-style-type: none"> • Brak czasu i właściwych ekspertyz • Brak zgody na ewaluację ze strony zarządu • Trudność stworzenia odpowiednich warunków do przeprowadzenia ewaluacji w ramach organizacji
Jak poprawić ewaluację	<ul style="list-style-type: none"> • Potrzeba „kulturowej zmiany” • Wyznaczenie ogólnych zasad prowadzenia ewaluacji byłoby użyteczne • Edukacja obywateli na temat korzyści publicznej partycypacji

Analizując literaturę, autorzy raportu wykryli luki w badaniach dotyczących tego tematu:

1. Należy silniej badać kontekst partycypacji: elementy takie jak przedmiot partycypacji, cechy organizacji będącej sponsorem przedsięwzięcia, typ podejmowanej decyzji, oś czasowa.
2. Bardziej świadomie definiować i kategoryzować mechanizmy partycypacji.
3. Silniej powiązać badania z dobrze sformułowanymi hipotezami, a więc zbudować mosty między badaczami a praktykami.
4. Używać rozmaitych perspektyw i metod przy planowaniu ewaluacji (wywiady, sondaże, dokumentacja, obserwacja).
5. Lepiej wykorzystywać metody deliberacyjne we współpracy ze środowiskiem naukowym i pozarządowym.
6. Silniej uwzględniać zależności między praktykami i ich organizacjami jako zmienne budujące kontekst i mające wpływ na badanie.

Co do kryteriów efektywności partycypacji, różnią się one w zależności od tego, czy przyjmujemy punkt widzenia instytucji czy obywateli.

Porównanie zasad prowadzenia konsultacji z punktem widzenia obywateli

Podstawowe zasady prowadzenia konsultacji (na podstawie dostępnej literatury)	Opinie obywateli (na podstawie badań focusowych)
<p><i>Jasne komunikaty</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cel konsultacji • Zasady proceduralne • Wpływ konsultacji na podejmowane decyzje <p><i>Reprezentacja poglądów, interesów i okręgów wyborczych</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zachowanie ostrożności co do tego, czyje opinie powinny być uwzględnione • Dostarczenie możliwości równego udziału dla wszystkich <p><i>Rozwinięcie zasad proceduralnych</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • które promują podział władzy i wzajemny szacunek pomiędzy uczestnikami a decydentami • które dają odpowiedni czas na zadawanie pytań, wyjaśnienia, wysłuchanie i zrozumienie argumentów każdej strony • które promują zaufanie, wiarygodność i legitymację <p><i>Dostarcza informacji</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • która jest dostępna (zrozumiała, w odpowiednich ilościach) • prezentowana w formie otwierającej dyskusję • może być dyskutowana i interpretowana • pochodzi z wiarygodnych i zaufanych źródeł 	<p><i>Komunikacja</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jasna komunikacja co do celu konsultacji i jej miejsca w szerszym procesie podejmowania decyzji • Oczywista zależność ostatecznej decyzji od konsultacji (poprzez obecność osoby decyzyjnej) <p><i>Ludzie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uważne dobranie uczestników dyskusji, tak by były reprezentowane różne interesy <p><i>Proces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • promuje podział władzy i wzajemny szacunek pomiędzy uczestnikami a decydentami poprzez neutralne, ponadpartyjne podejście • opiera się na elastycznej strukturze pozwalającej na znaczący udział każdej ze stron <p><i>Wymiana informacji</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • kontekst zaufania • prezentowana w sposób jasny i uczciwy, przez osoby neutralne • sprawia, że uczestnicy czują się zaznajomieni z tematem na tyle, by wnieść swój udział w dyskusji • opinie laików powinny być wysłuchane i uwzględnione

Źródło: Abelson J, Forest P-G, Eyles J, Casebeer A and Mackean G. and the Effective Public Consultation Project Team. 'Will it make a difference if I show up and share?' A citizens' perspective on improving public involvement processes for health system decision-making. *Jourlan of Health Services Research and Policy*, 2004; 9(4): 205-212.

Raport przedstawia wyniki badań prowadzonych w oparciu o literaturę w językach angielskich i francuskim oraz o wywiady zrealizowane w Kanadzie. Zakładam, że tego typu badania prowadzone w Polsce dałyby inne wyniki. Polska nie ma wielu doświadczeń ewaluacji partycypacji. Stąd należy uznać, że wskazania sformułowane przez autorów raportu są dość odległe od polskich warunków. Można się natomiast nimi inspirować, zwłaszcza w odniesieniu do użycia metod deliberacyjnych w badaniach nad partycypacją.

6. PODSUMOWANIE

Przedstawione opracowanie stanowi przegląd badań dotyczących partycypacji prowadzonych przez bardzo różne instytucje w różnych regionach świata. Trudno jest je porównać, można natomiast wskazać pewne ich cechy, które są wspólne oraz takie, które je różnicują, a wynikają ze specyfiki tradycji partycypacyjnych w danym regionie czy specyfiki instytucji, która prowadziła badania.

Badania obejmujące swym zasięgiem cały świat to albo porównania bazujące na złożonych indeksach (Indeks WGI Banku Światowego, Indeks Transformacji Bertelsmanna) albo analizy opierające się na wnioskach z codziennej pracy pracowników organizacji działających na rzecz demokratyzacji czy poprawy jakości życia w różnych regionach świata (badania UNDP dotyczące *governance*). Dają one wyniki w postaci mapy świata z nakreślonymi obszarami, w których nasilone są pewne zjawiska, wraz z próbą interpretacji tych zjawisk. Autorzy opracowań bazujących na tego typu badaniach szukają też tendencji, które wskazywałyby kierunek rozwoju pewnych zjawisk.

Wskazywanie tendencji rozwojowych jest również jednym z ważniejszych celów badań nad partycypacją prowadzonych na poziomie krajów europejskich. Realizatorami tych badań są często instytucje i organizacje ponadnarodowe, które stawiają sobie za cel wytyczanie kierunków rozwoju Europy (takie jak np. Rada Europy, Komisja Europejska czy Demos). Stąd raporty z badań na poziomie europejskim opatrzone są zazwyczaj rozbudowanym komentarzem i kończą się listą wytycznych co do działań, które należałoby podjąć, by wzmocnić tendencje oceniane jako pozytywne, a osłabić te, które mogą prowadzić do powstania zagrożeń dla demokracji i dobrobytu w Europie. Badania te mogą być dużą inspiracją w obszarze rozważań teoretycznych nad tematem partycypacji, konsultacji i nad ich badaniem.

I wreszcie badania polskie. Dużo tu badań sondażowych dotyczących kapitału społecznego, zaufania do polityków czy zainteresowania sferą publiczną. Są to badania prowadzone przez instytucje badawcze według podobnej metodologii, zazwyczaj na zamówienie jednostek naukowo-badawczych, często jako materiał potrzebny do przedstawienia w ramach porównawczych badań międzynarodowych. Pytania stawiane respondentom w tych badaniach często pozostają na dużym stopniu ogólności, niewiele różniąc się w formie i treści od pytań badawczych. Uważam, że takie badania obarczone są dużym ryzykiem błędu, a ich wyniki mogą dać spłaszczony obraz społeczeństwa, bazujący na wcześniejszych założeniach ukrytych w pytaniach. (Czy dużo jest badaczy, którzy zadając respondentowi pytanie, czy ufa on politykom, wierzy, że uzyska odpowiedź pozytywną?) Drugie ryzyko polega na tym, że pytania sformułowane są w sposób zbyt ogólny, niezrozumiały dla respondenta, który jednak rzadko się do tego chce przyznać, więc udziela odpowiedzi „na wycucie”.

W tym kontekście dobrze oceniam metodologię stosowaną przez zespół prowadzący „Monitor Jakości Rządzenia”. Nie popełnia się tu błędów zadawania pytań zbyt ogólnych. Gdy pada pytanie dotyczące zainteresowania sprawami lokalnymi, nie dotyczy ono zainteresowania sprawami lokalnymi ogólnie, lecz zainteresowania bardzo konkretnymi sprawami, takimi jak plan zagospodarowania przestrzennego okolicy czy postanowienia ostatniego posiedzenia Rady Gminy.

Jeśli chodzi o metody badań, opowiadałabym się w pierwszej kolejności za badaniami ankietowymi, z próbą sformułowania takich pytań, by w badaniu trafnie zdiagnozować najważniejsze potrzeby i problemy w odniesieniu do badanego zagadnienia na danym obszarze. Tam, gdzie badania ilościowe wskazałyby na szczególne nasilenie jakiegoś zjawiska/problemu, warto by przeprowadzić case study z użyciem metod jakościowych. Ciekawe byłoby wprowadzenie badań ewaluacyjnych metodą partycypacyjną (o czym mowa jest np. w tekstach dotyczących ewaluacji procesów partycypacji i konsultacji).

7. BIBLIOGRAFIA

1. Abelson, J./Gauvin F-P/ Forest P-G, and the Effektive Public Consultation Team, *Contextual Considerations in Effectively Involving the Public: Research to Practice*. Poster presentation to the 6th Intrenational Conference on the Scientific Basis of Health Services – Montreal, September 2005.
2. Abelson, J./Gauvin F-P/ Forest P-G, and the Effektive Public Consultation Team, *Towards More Meaningful, Informed and Effective Public Consultation*, Final Report to Canadian Health Services Research Foundation, February 2004, www.chsrdf.ca.
3. Bentley, T., „The self-creating society”, w: *Reveal* 12, no 1, 2004.
4. Bentley, T., *Everyday Democracy: Why we get the politicians we deserve*, Demos 2005.
5. Brady, Henry E., „Political Participation”, w: Robinson, John P., Philip R. Shaver and Lawrence S. Wrightsman, *Measures of Political Attitudes*, San Diego 1999.
6. *Capacity for Development: new solutions to old problems*, Fukuda-Parr, Lopes, Malik (red.), London 2002.
7. Carty K., *Turning Voters into Citizens' Assembly and Reforming Democratic Politics*, Democracy and Federalism Series, School of Polity Studies, Queen's University, 2005.
8. Civil Renewal Unit, Home Office, *Building Civil Renewal – Consultation and Review Findings*, 2003.
9. Chanan, G., *Measures of Community*, London: Community Develepment Foundation 2004.
10. Chess C., „Evaluating environmental public participation: Methodological Questions”, w: *Journal of Environmental Planning and Management* 2000, 43 (6): 769-784.
11. Creighton JL., *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
12. Dalton, Russell J., „Political Support in Advanced Industrial Democracies, w: Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford 1999.
13. Dalton R., *Democratic Challenges – Democratic Choices: The erosion of political support in advanced democracies*, Oxford 2004.
14. Frewer L./Rowe G./Marsh R./Reynolds C., *Public participation methods: Evolving and operationalising an evaluation framework: Summary report*, Norwich, UK: Departement of Health and Institute of Food Research, 2001.
15. Fuchs, Dieter, Giovanna Guidorossi and Palle Svensson, „Support for the Political System, w: Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford 1995.
16. Gaventa, J., *Towards Participatory Local Governance: Assesing the Transformative Possibilities*, Paper prepared for „Participation: From Tyranny to Transformation” Conference, Manchester, 27-28 February 2003.
17. Gaventa, J., *Participatory Development or Participatory Democracy? Linking Participatory Approaches to Policy and Governance*, Participatory Learning and Action 50: 150-159.
18. Halvorsten KE, „Assesing the Effects of Public Participation”, w: *Public Administration Review* 2003, 63 (5): 535-543.
19. Inglehart, R./Wenzel C., *Modernisation, Cultural Change and Democracy; The human development sequence*, New York: Cambridge University Press, 2005.

20. Katzenstein, P., „Confidence, trust, international relations, and lessons from smaller democracies”, w: Pharr, S./Putnam, R., *What's troubling the trilateral democracies?*, Princeton 2000.
21. Nardo, M., *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Statistics Working Papers, Paris 2005.
22. OECD, *Citizens and Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris 2001.
23. OECD, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publications, 2005.
24. Pierre, J., „Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice”, w: Guy Peters, Sovoie D.J. (red), *Taking Stock, Assesing Public Sector Reforms*, Montreal 1998.
25. Rocha Menocal, A., Sharma, B., *Joint Evaluation of Citizens; Voice and Accountability: Synthesis Report*, London 2008.
26. Rowe G./Frewer L.J., „Public Participation Methods: A framework for evaluation”, w: *Science, Technology and Human Values*, 25 (1): 3-29.
27. Skinner & Wilson, *Assessing Community Strenghts. A practical handbook for planning capacity building*, Community Development Foundation 2002.
28. Uuddin K., *Public Participation Evaluation: A Conceptual Model for Evaluating Planning Advisory Committee*, PIA NSW Division Conference, Wolloongong, 2004.
29. Webler T./Tuler S./Krueger R., „What is a good public participation process? Five perspectives from the public”, w: *Environmental Management 2001*, 27 (3): 435-450.
30. Weinsberg, Herbert F, „Political Partisanship”, w: Robinson, John P., Philip R. Shaver and Lawrence S. Wrightsman, *Measures of Political Attitudes*, San Diego 1999.
31. Wisse, E., *Promoting Democracy: An international exploration of politicly and implementation practice*, the Netherlands: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2006.