



Stan demokracji lokalnej. Dyskusja

Edwin Bendyk

Myślę, że wszyscy mamy wrażenie, że z jednej strony samorząd sprawdza się jako instytucja, jako element ustroju terytorialnego i sposobu sprawowania władzy, ale z drugiej – nie jest też idealnym elementem tego systemu. Zwłaszcza kiedy obserwujemy go z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanych obywateli, formułujemy wiele postulatów i oczekiwań zmian w przekonaniu, że będzie miało to znaczenie nie tylko dla samej demokracji lokalnej, ale w ogóle dla kondycji demokracji, również w wymiarze krajowym. Dopóki jednak demokratyczna praktyka nie będzie zakorzeniona w naszym codziennym życiu, w naszym bezpośrednim otoczeniu, trudno się spodziewać głębokiego zakorzenienia demokracji jako systemu sprawowania władzy w kraju. Widać tu bardzo istotne powiązanie.

Opublikowany przez Fundację Batorego raport *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*¹ pokazuje, że prawo gwarantuje różne sposoby informowania i włączania mieszkańców

Fundacja Batorego co roku publikuje *Indeks Samorządności* pokazujący relacje między władzami rządowymi i samorządowymi. Jednak samorząd to nie tylko lokalne władze. To również mieszkańcy, więc aby ocenić kondycję samorządności, trzeba się przyjrzeć także relacjom między władzami samorządowymi a mieszkańcami.

W maju 2024 roku – miesiąc po wyborach samorządowych – Fundacja zorganizowała rozmowę w gronie ekspertów i praktyków partycypacji nt. stanu demokracji lokalnej. Punktem wyjścia do dyskusji był opublikowany przez Fundację w kwietniu 2024 raport *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*. Pokazał on, że mimo pewnych postępów partycypacja lokalna w Polsce nadal pozostaje na niskim poziomie. Władze lokalne często ograniczają się do najniższych szczebli partycypacji, koncentrując się głównie na informowaniu mieszkańców. Choć 100% gmin transmituje obrady sesji i prawie 100% umieszcza je w internecie, to tylko 60% gmin

¹ Anna Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-2023-roku/> (dostęp tu i dalej: 7 sierpnia 2024 roku).

w procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym, jednak z praktyką i efektami bywa bardzo różnie.

Anna Dąbrowska

Pozwolę sobie krótko przedstawić główne wnioski z raportu *Narzędzia partycypacji w Polsce w 2023 roku*, które wydają mi się kluczowe dla postawienia pytań na przyszłość. Raport stanowi fotografię 2023 roku i nawiązuje do wcześniejszego opracowania autorstwa Ewy Zielińskiej i Dariusza Kraszewskiego, które obejmowało lata 2014–2017², co daje perspektywę historyczną i możliwość porównania wyników. W 2018 roku zaczęły obowiązywać przepisy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększania udziału obywateli w życiu publicznym. Z tą ustawą wiązały się różne wątpliwości, ale też pewne nadzieje, że być może będzie to koło zamachowe zmian na lepsze, jeśli chodzi o partycypację publiczną. W raporcie zadajemy pytania: Jak sytuacja wygląda w praktyce? Czy coś się zmieniło? Czy narzędzia partycypacji publicznej wskazane w ustawie są przez samorządy wprowadzane i czy mieszkańcy chętnie z nich korzystają?

daje mieszkańcom możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą, a co trzecia umożliwia realizację inicjatywy lokalnej.

Uczestnicy i uczestniczki seminarium wskazali kluczowe problemy i wyzwania dla zwiększania zaangażowania mieszkańców w życie lokalnych społeczności. Z pewnością partycypacja wymaga lepszego dotarcia z informacją do mieszkańców oraz edukacji urzędników, a także bardziej elastycznych i zrozumiałych narzędzi oraz stałego dialogu na poziomie jak najbardziej lokalnym.

Jeśli chodzi o władze lokalne, badania wykazały, że cały czas pozostajemy gdzieś na dole drabiny partycypacji, tzn. ograniczamy się do najniższych szczebli i koncentrujemy na informowaniu mieszkańców. Wprawdzie 100% gmin transmituje obrady sesji i prawie 100% umieszcza te obrady w internecie. Jednak wraz z przejściem w górę drabiny – do mechanizmów, które dają mieszkańcom realny wpływ na życie publiczne, na decydowanie o sprawach gminy – zmniejszają się zarówno aktywność, jak i możliwości oferowane przez samorządy. Wspomnę jedynie o tym, że już tylko 60% gmin daje mieszkańcom możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Z kolei co trzecia gmina umożliwia realizację inicjatywy lokalnej – czyli wprowadzania w życie pewnych konkretnych działań we współpracy z samorządem. Niepokojące wydaje się to, że gminy nie wywiązują się z ustawowych obowiązków. Tak, ustawowych, bo część mechanizmów partycypacji jest regulowana przez odpowiednie ustawy. Dlaczego gminy ich nie realizują? Jaki sens ma wprowadzanie odgórnych rozwiązań, które powinny stymulować partycypację lokalną, a nie powodują jakiejś rewolucyjnej zmiany? Z drugiej strony badanie pokazało, że zainteresowanie mieszkańców narzędziami partycypacji także jest ograniczone. Lokalna aktywność obywatelska ma charakter incydentalny. Mówiąc „incydentalny”, mam na myśli zarówno to, że jest ona relatywnie rzadka, jak i to (co wiemy z innych badań), że jest nietrwała, często przypadkowa.

Dlaczego tak się dzieje? Pytanie „dlaczego” odnosi się do obu stron tego procesu – zarówno do władz, jak i mieszkańców. Jeśli chodzi o bierność obywatelską nazywaną także prawem do nieuczestniczenia, to często tłumaczymy ją brakiem kompetencji albo poczuciem, że zaangażowanie nie ma sensu. Jednak z innych badań prowadzonych w Polsce wynika, że osoby, które deklarują, że mają wystarczające kompetencje do tego, żeby angażować się w życie publiczne, jakoś wyraźnie nie różnią się w aktywności od tych, które takich kompetencji nie posiadają. Wcale chętniej nie angażują się w życie publiczne. Podobnie jest z poczuciem sprawczości. Ci, którzy wierzą, że ich działanie może przynieść oczekiwany rezultat, nie angażują się wcale wyraźnie częściej niż pozostali w te działania. Wydaje się więc, że odpowiedź na pytanie o przyczyny ograniczonej aktywności obywatelskiej jest dużo bardziej złożona.

2 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf>.

Edwin Bendyk

Nasze badanie było robione przed wyborami. A potem mieliśmy wybory, które są największym możliwym badaniem społecznym i jego wyniki też warto uwzględnić w dyskusji, zobaczyć, na ile ten kluczowy dla demokracji lokalnej mechanizm działa. Można powiedzieć, że w wielu przypadkach zadziałał: doszło do wymiany sporej grupy „niewymienialnych”, wydawałoby się, włodarzy. Wiemy jednak, że w wielu miejscach istotnym problemem był brak konkurencyjności, i niestety liczba gmin, w których nie ma konkurencji, rośnie – to jest problem. Z drugiej strony liczba komitetów okazała się rekordowo wysoka. Mamy więc pejzaż bardzo, bardzo złożony.

Można stawiać różne hipotezy, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę najnowsze badania CBOS dotyczące oceny instytucji publicznych. Zaufanie do władz lokalnych jest najwyższe od lat i największe spośród instytucji władzy publicznej. 68% badanych pozytywnie ocenia jakość pracy samorządowców, więc chyba po prostu jesteśmy zadowoleni i nie musimy się angażować, bo mamy zawodowych włodarzy, którzy robią to, co nam jest potrzebne. To jedna z możliwych hipotez.

To oczywiście często stoi w kontraście do tego, jak my, aktywiści, i organizacje działające lokalnie oceniamy swoje władze samorządowe. Pozostaje jednak pytanie, czy nasza ocena nie ma charakteru partykularnego i niekoniecznie odzwierciedla nastroje społeczne? Może to my jesteśmy oderwani od ludzi, a nie władza lokalna? To także istotne pytanie. Jeżeli rozmawiamy o demokracji, kluczowe jest – jak to mówił Zygmunt Frankiewicz – kto lepiej czuje milczącą większość: czy wybrany w lokalnych wyborach władca, czy działający na lokalnym terenie aktywiści lub organizacje. Możemy mnożyć pytania i zapraszam do tego, ale też do próby odpowiedzi.

Tomasz Schimanek

Dla mnie jako praktyka i obserwatora partycypacji wyniki badania nie są zaskoczeniem, z jednym wyjątkiem: zaskakują mnie dane o powszechności stosowania różnych form informowania mieszkańców o tym, co się dzieje w gminie. Moje doświadczenia nie są tak optymistyczne. Niezależnie od tego powszechność informowania mieszkańców jest ważna, ale znaczenie ma także jakość informacji, np. używanego języka, oraz jej dostępność. Transmitowanie obrad rady gminy jest ciekawe, ale kto z tego tak naprawdę może skorzystać? Kto ma czas, żeby to oglądać? Dostępna i zrozumiała informacja jest podstawą partycypacji.

Jeżeli chodzi o niestosowanie obligatoryjnych narzędzi partycypacji, to dzieje się tak dlatego, że ustawy nie przewidują za takie uchybienia żadnych sankcji. Przerabialiśmy to przy okazji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, które są obowiązkowe, ale nadal jest jakiś procent gmin, gdzie tych programów nie ma. Dlaczego? Bo ustawa nie przewiduje żadnych sankcji z tego tytułu. Jeżeli wprowadzamy obowiązek, to muszą być jakieś konsekwencje w przypadku jego niestosowania.

Istotny powód ograniczonego wykorzystywania narzędzi partycypacji to brak wiedzy i umiejętności w stosowaniu tych instrumentów ze strony włodarzy i urzędników. A nawet jeśli te instrumenty są stosowane, to okazują się nieskuteczne. Prosty przykład, z którym często się spotykam. Samorządowcy mówią: „no tak, ale jak zrobimy konsultacje, to dostaniemy setki uwag, często wykluczających się, i jak mamy wtedy podjąć rozsądną decyzję, która pogodzi różne interesy?”. Brak wiedzy rodzi obawy, a niestety włodarze nie chcą się edukować w zakresie partycypacji.

Problemy z partycypacją po stronie mieszkańców wynikają z wielu przyczyn, ale dwie są kluczowe. Pierwsza to brak wiedzy obywatelskiej i myślenia wspólnotowego. Różne badania pokazują, że

mieszkańcy bardzo chętnie angażują się w partycypację, ale po to, żeby rozwiązać swój konkretny problem. Jeżeli ten problem zostaje rozwiązany – kończy się ich aktywność. Drugą przyczyną to brak wiary w to, że strona samorządowa traktuje partycypację poważnie. To jest wielka odpowiedzialność włodarzy i urzędników: jeżeli stosują narzędzia partycypacji, muszą je traktować poważnie, brać pod uwagę opinie mieszkańców, dawać informację zwrotną. Często tego nie robią, a to podważa zaufanie obywateli do partycypacji.

W badaniach zabrakło mi przyjrzenia się takim istotnym mechanizmom partycypacji, jak jednostki pomocnicze, rozmaite ciała doradcze rad gmin, a także organizacje pozarządowe, stanowiące pas transmisyjny pomiędzy samorządem a obywatelami. Pytanie, na ile skutecznie organizacje taką rolę odgrywają? Bywa z tym różnie, jednak na pewno warto się temu przyjrzeć. Ważne jest poza tym, aby badać nie tylko same narzędzia, ale także efekty ich stosowania: czy zaszła jakaś zmiana w działaniach samorządu pod wpływem opinii mieszkańców, a przynajmniej czy samorząd, np. po zakończonych konsultacjach, dał mieszkańcom informację zwrotną.

Paulina Legutko-Kobus

Co jest uderzające, to rzeczywiście incydentalność zaangażowania mieszkańców. Z mojego doświadczenia wynika, że partycypujemy świetnie tam, gdzie jest konflikt, który chcemy rozwiązać. Kiedy konflikt zostaje rozwiązany, znika problem i powód do aktywności. Drugą sprawą jest to, że ustawodawca bardzo dba o to, żeby partycypacja była ścieżką pełną przygód. Weźmy pod uwagę przygotowanie różnych dokumentów. Mamy różne terminy i formy udziału mieszkańców. Raz to jest 35 dni, innym razem 21. Raz opinie są zbierane w trakcie prac nad dokumentem, innym razem dopiero gdy materiał jest gotowy. Są to raczej konsultacje niż partycypacja. Ale konsultacje rozumiane jako listek figowy, będące tylko zatwierdzeniem podjętych już decyzji. I w tej sytuacji pojawia się obawa władz: „a co my zrobimy, jak okaże się, że jednak społeczność lokalna ma inne zdanie niż my?”. Z kolei po stronie mieszkańców, co obserwuję w trakcie procesów partycypacyjnych, które prowadzę, pojawia się oczekiwanie, że wszystko to, co zgłoszą, musi być uwzględnione. Co oczywiście nie jest możliwe do spełnienia.

Bardzo dużą bolączką partycypacji jest to, że nie ma ciągu dalszego, tzn. prowadzimy pewne procesy, sporządzamy raporty, dlaczego coś uwzględniamy, dlaczego nie uwzględniamy, i na tym kończymy. Natomiast nie prowadzimy stałego dialogu na poziomie lokalnym. Przywykliśmy (trochę dzięki pandemii) do bardzo różnych form informowania, ale dialogu brakuje. W prezentowanych wynikach badań zaskoczyło mnie to, że tak mało gmin robi debaty na temat „Raportu o stanie gminy”, bo miałam nadzieję, że to jest narzędzie, które działa trochę lepiej.

Borys Martela

Pierwsze zaskoczenie jest takie, że pomimo upływu lat niewiele się zmienia. To pokazuje, z jak dużymi wyzwaniem się mierzymy.

Ustawa z 2018 roku wzbudzała różne wątpliwości, ale też przyniosła pozytywne zmiany. Jedną z nich jest upowszechnienie się obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w samorządach. To narzędzie na szczęście nie podzieliło losu inicjatywy lokalnej. Samorządy powinny ją uregulować na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego. Zostało to jednak zapisane bardziej „miętko” – obowiązkiem gminy jest nie tyle realizacja wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, ile określenie trybu i zasad oceny tych wniosków. W wielu gminach być może nawet nie wiedzą o tym obowiązku. A ponieważ za brak stosownej uchwały rady gminy nie ma sankcji, to praktycznie nie ma też negatywnych konsekwencji.

To nie pierwszy raz, gdy wprowadzenie nowego przepisu automatycznie nie rozwiązało problemu. Obserwowaliśmy to również podczas badań budżetów obywatelskich w Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR. Choć BO zdefiniowano w ustawie jako konsultacje społeczne, w których co do zasady powinni uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, to gminy wprowadzały różne ograniczenia wiekowe (np. głosowanie tylko dla pełnoletnich). Potrzeba było paru lat, żeby zmniejszyć liczbę samorządów stosujących takie wadliwe rozwiązania. To zasługa m.in. wojewodów i sądów, które uchylały nieprawidłowe rozwiązania lokalne. W przypadku inicjatywy lokalnej nie było jednak podobnej aktywności.

Zgodzę się z głosami, że powodów niskiej partycypacji można szukać też po stronie mieszkańców. Ale nie sądzę, żeby raport Fundacji Batorego dużo nam mówił o aktywności obywatelskiej. Część opisywanych tam narzędzi, jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, wymaga specjalistycznej wiedzy. Mają one też charakter wyjątkowy i nie stosuje się ich na co dzień. To dobrze, że mieszkańcy mogą składać projekty uchwał, ale nie wymagajmy, by każdy umiał napisać podobny projekt i lobbować za nim. Poza tym o czym miałyby świadczyć np. większa liczba projektów związanych ze zmianą nazw ulic, bo tego często one dotyczą?

Musimy mierzyć aktywność obywatelską inaczej. Tylko rozważmy wpierw, jaki jest nasz ideał społeczeństwa obywatelskiego. Czy myślimy o nim na wzór republikański i oczekujemy ciągłego uczestnictwa wszystkich? Czy też godzimy się z tym, że obywatele mają swoje życie zawodowe, rodzinne, zajmują się różnymi rzeczami, ale posiadają też pewne kompetencje, umiejętności, żeby działać, gdy dzieje się coś złego? Nie wydaje mi się, żeby wizja społeczności lokalnych partycypujących non stop była wykonalna, pożądana i praktyczna.

Joanna Popławska

Zacznę od ruchów miejskich i niesformalizowanych inicjatyw, które często zaczynają swoją działalność od jakiegoś konfliktu. Mamy tu wyraźny aspekt incydentalny i formę niezgody. Te wszystkie konflikty, te wszystkie działania cechują się pewną powtarzalnością, określone elementy się powtarzają, można zauważyć jakiś wzór, mimo że to są różne konflikty, różne miasta, różne obszary tematyczne. Podam przykład, który pokazuje jak w soczewce, co nie działa w polskiej partycypacji społecznej i dlaczego nie można przymusić władz lokalnych, jeśli nie ma z ich strony woli do dialogu, do tego, żeby chciały wysłuchać obywateli. To jest przykład bliski osobom z Warszawy, a mianowicie przemiany Parku Powstańców Warszawy w dzielnicy Wola. W najbliższej okolicy powstaje bardzo dużo mieszkań. W ciągu kilku lat tylko przy ulicy Jana Kazimierza zamieszkało ok. 20 tysięcy nowych mieszkańców. To bardzo zabetonowany obszar z jednym małym zielonym skwerkiem w najbliższym sąsiedztwie, który po drugiej wojnie światowej był cmentarzem (w latach 60. XX wieku ograniczono teren cmentarny i wprowadzono funkcję rekreacji). Mieszkańcy w ramach budżetu obywatelskiego wyszli z inicjatywą stworzenia na terenie skwerku placu zabaw dla dzieci, leżaków dla mieszkańców i siłowni plenerowej. Ten skwerek stał się dla mieszkańców bardzo popularnym miejscem spędzania czasu. Nie muszę mówić, że te inwestycje dużo kosztowały. Chwilę później okazało się, że jednocześnie władze miasta negocjowały ze stowarzyszeniem kombatanów zabiegających o upamiętnienie powstańców warszawskich, a w planach było zamienienie tego terenu całkowicie w miejsce pamięci, czyli zlikwidowanie funkcji rekreacyjnej, wycięcie drzew i zbudowanie dużej izby pamięci. Działo się to w tym samym czasie. Z jednej strony mamy budżet obywatelski i realizujemy projekty z inicjatywy zaangażowanych mieszkańców. Z drugiej strony władze miasta w porozumieniu z innym stowarzyszeniem mieszkańców podejmują działania w kontrze. Ponieważ Park Powstańców Warszawy ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to musiały się odbyć konsultacje społeczne, żeby ten plan zmienić. Władze miasta – spodziewając się sprzeciwu mieszkańców – zadbały o to, żeby konsultacje odbyły się w wakacje, gdy wiadomo, że



jest mniej ludzi, nie poinformowano też wspólnot mieszkaniowych, a w konsekwencji mieszkańcy nie zauważyli nawet, że trwają prace nad zmianą planu. Gdy się zorientowali, zaczęli protestować. To byli mieszkańcy, którzy dotychczas się nie angażowali, plus ruchy miejskie. Koniec końców izbę pamięci wybudowano, ale nie zlikwidowano funkcji rekreacyjnych. I okazało się, że dzieci mogą się bawić obok miejsca pamięci. To jest przypadek konfliktu spowodowanego lekceważeniem inicjatywy, która wyszła od mieszkańców, ale też przykład tego, jak mieszkańcy się aktywizują w takiej sytuacji.

Druga rzecz, na którą chciałam zwrócić uwagę, to działalność wspólnot mieszkaniowych. Jako przykład podam swoje osiedle zamieszkałe przez klasę średnią, dość dobrze sytuowaną, wykształconą. I nagle się okazuje, że spośród mieszkańców trzech dużych bloków nie da się wyłonić trzech osób, które chciałyby wejść do zarządu wspólnoty mieszkaniowej. Nikt nie jest zainteresowany, nikt nie ma czasu. Klasa średnia, zgodnie z badaniami, to najbardziej zaangażowana, aktywna grupa społeczna. Na poziomie wspólnoty mieszkaniowej widać pasywność, niechęć, żeby cokolwiek zrobić, mimo że są to problemy dotyczące bezpośrednio mieszkańców, ich majątku. W sytuacji kryzysowej, gdy wspólnota była zagrożona brakiem jakiegokolwiek zarządu, zgłosiły się trzy osoby gotowe się zaangażować, ale znowu – potrzebny był kryzys, żeby cokolwiek się wydarzyło.

Przemysław Radwan-Rohrenscheff

Wiele lat temu śp. Michał Kulesza powiedział, że probierzem zaangażowania ludzi w demokrację lokalną jest wspólnota mieszkaniowa. On był już wtedy pesymistyczny. W jednej ze znanych mi wspólnot mieszkaniowych, prężnej i zaangażowanej, doszło ostatnio do ciekawej sytuacji na zebraniu – zdenerwowani członkowie wspólnoty chcieli obalać zarząd, ale w pewnym momencie ktoś powiedział: „no dobra, ale co wtedy zrobimy? Ktoś inny musiałby się zgłosić”. To niestety pokazuje duży problem. Problem, który jest widoczny także podczas wyborów samorządowych. Byłem poruszony tymi 420 miejscami, gdzie zabrakło kontrkandydatów na włodarzy. W dużych miastach – poza Gdynią i Krakowem – tak naprawdę realnie też nie było wyborów. Finansowy próg wejścia do lokalnej polityki w miastach jest ustawiony bardzo wysoko, często kontrkandydaci nie mają szans. W gminach do 20 tysięcy 10% radnych zostało wybranych bez wyborów (3300).

Kolejna rzecz – brakuje przedwyborczych debat. W tej kampanii było ich bardzo mało, a to znaczy, że każdy kierował przekaz do swojej bańki w mediach społecznościowych; były billboardy. Jeśli w dużych miastach odbywały się debaty, to zazwyczaj kluczowy kandydat się na nich nie pojawiał, żeby nie zepsuć sobie opinii. Chyba w Warszawie w jednej czy dwóch prezydent Trzaskowski wziął udział. To mnie martwi. Z drugiej strony moje doświadczenie z akcji „Pytamy o zielone” jest takie, że wyborcy też nie chcą debatować o szerszych zagadnieniach, wolą załatwiać swoje konkretne sprawy. Gros pytań nie dotyczyło – dla przykładu – przyjęcia przez gminę zielonych standardów inwestycji, tylko konkretnego drzewa lub cmentarza. Kontakty idą w stronę interwencji, uciekamy od polityki.

Jeśli chodzi o budżet obywatelski, to obserwujemy wypalenie zainteresowania i zaangażowania z pierwszych edycji. W zeszłym roku na Żoliborzu w Warszawie przeszły wszystkie zgłoszone projekty. Tu też brakuje dyskusji.

Inna sprawa, że w niektórych miejscach budżet obywatelski jest przejmowany przez urzędników, którzy poszerzają w ten sposób budżet Zarządu Zieleni, Biura Edukacji – zachęcają np. rodziców do złożenia wniosków albo sami przygotowują wnioski. W ten sposób budżet obywatelski staje się czasem takim dodatkiem do budżetu miasta, tylko nieuchwalonym przez Radę Miasta.

I jeszcze jedna rzecz, o której trzeba pamiętać, gdy ocenia się urzędy i samorzady – w małych gminach brakuje urzędników. Zamiast Wydziału ds. Ochrony Środowiska jest tylko inspektor do spraw ochrony środowiska, rolnictwa i może jeszcze sportu. Jeśli myślimy o wdrażaniu procedur, np. konsultacji, to trzeba o tym pamiętać. W tym sensie zrobienie transmisji jest najprostsze. Ale już z publikacją BIP-u są problemy – istnieją gminy, gdzie pojawia się po pół roku lub nawet jeszcze później, więc dotarcie do informacji często jest praktycznie niemożliwe.

Na koniec – najbardziej boli kwestia odejścia, zużycia się pierwszej fali aktywistów, którzy walczyli nie tylko o konkretne sprawy, ale też o ideę budżetu, konsultacji, współdecydowania. Teraz nasze relacje z władzą samorządową sprowadzone są do załatwienia sprawy. Ale oczywiście, jeżeli tak jest we wspólnocie mieszkaniowej, to dlaczego ma być inaczej na poziomie samorządu?

Iwona Sagan

Doskonalenie demokracji lokalnej poprzez stosowanie narzędzi partycypacyjnych ma długą historię, ale wciąż budzi wiele wątpliwości i zastrzeżeń. Zasadniczym problemem udziału obywateli w procesach planistycznych i decyzyjnych demokracji lokalnej jest zderzenie dwóch słabo przystających do siebie światów: świata relacji głęboko społecznych – pełnych emocji, rozbieżnych interesów, problemów incydentalnych, istotnych tu i teraz – oraz świata uporządkowanych administracyjnych procedur, gdzie dominują biurokratyczny porządek, trwałość i niezmiennosc. Pogodzenie tych dwóch skrajnie odmiennych rzeczywistości w ramach procedur partycypacyjnych, które mają – z jednej strony – nie tracić pierwiastka społecznego zaangażowania, a z drugiej – wypełniać sformalizowane reguły postępowania, jest bardzo trudne. Należy pamiętać, że partycypacja, formalnie włączona w demokratyczne zarządzanie, to proces organizowany odgórnie, dlatego procedury administracyjne wciąż wychodzą w niej na pierwszy plan.

Ponieważ stosowane od lat klasyczne procedury uczestnictwa partycypacyjnego nie odnoszą spektakularnych sukcesów, a mają głównie charakter konsultacji, duże nadzieje wiąże się obecnie z formami uczestnictwa obywateli w demokracji lokalnej bardziej nastawionymi na dialog. Coraz częściej, aby włączyć mieszkańców w proces podejmowania decyzji, stosuje się techniki deliberacyjne, tzn. zgromadzenia obywatelskie, panele obywatelskie czy ławy przysięgłych. Wykorzystanie zgromadzeń wzmacnia lokalną demokrację przedstawicielską, bo nadaje jej cechy zbliżone do demokracji bezpośredniej.

Co ważne, zgromadzenia są wykorzystywane na różnych poziomach organizacji terytorialnej, od prowincjonalnych gmin po poziom UE, a jako innowacje deliberacyjne uważa się je za bardziej zaawansowane niż tradycyjne techniki partycypacyjne. Wydają się również bardziej skuteczne i cieszą się większym zainteresowaniem oraz zaufaniem społecznym. Ich faktyczna rola w usprawnianiu demokracji lokalnej zależy jednak od wielu elementów składających się na organizację całego procesu. Jak wykazują badania prowadzone w ramach projektu badawczego „Miasta jako areny politycznych innowacji wspierających rozwój demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej” – EUARENAS, w którym uczestniczę, zgromadzenia obywatelskie nie są niestety mniej podatne na zniekształcenia, manipulacje oraz nieskuteczność niż tradycyjne techniki partycypacyjne.

Partycypacja i deliberacja głęboko tkwią w społecznym doświadczeniu, ponieważ wynikają z relacji typowych dla małych, ściśle zintegrowanych społeczności. Kluczem do pomyślnego wdrożenia tych technik do funkcjonowania demokracji lokalnej jest traktowanie ich jako unikalnych doświadczeń społecznych, odpornych na całkowitą standaryzację. Powszechna tendencja do standaryzacji procedur,

likwidacji indywidualnych okoliczności i w konsekwencji biurokratyzacji całego procesu jest dla nich zabójcza. To najczęściej obserwowany kierunek stopniowej erozji stosowanej techniki.

Na ogół powtarza się schemat, że działania partycypacyjne bądź deliberacyjne są wdrażane jako innowacyjna metoda angażowania ludzi. Początkowo ma ona silny rezonans społeczny, jednak z każdym powtórzeniem stopniowo ulega biurokratycznemu skostnieniu i traci społeczne zainteresowanie. Jednym z najlepszych przykładów tego trendu jest budżet partycypacyjny, który powstał jako inicjatywa społeczna, a stał się zrutynizowanym elementem procedur administracyjnych – jak pokazują doświadczenia wielu miast w Polsce i Europie. Co gorsza, jest wykorzystywany do działań służących wypełnianiu statutowych zobowiązań władz lokalnych – poprzez wpływ na tematy projektów dopuszczanych do konkursu oraz sposób ich realizacji władze samorządowe sprawiają, że rozpatrywane projekty służą wyłącznie miastu, nie zawsze odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców, a w efekcie inicjatywa traci swój społeczny wymiar. Poza tym rozciągnięta w czasie realizacja projektów oraz ograniczanie ich skali ze względu na koszty realizacji demotywują zarówno projektodawców, jaki i głosujących. To wszystko sprawia, że coraz większy wpływ na procedury mają dobrze zorganizowane grupy interesu, przeszkolone w przygotowywaniu wniosków i dlatego odnoszące sukcesy – co prowadzi tylko do osłabienia wymiaru społecznego całej inicjatywy.

Społeczny charakter technik partycypacji i deliberacji wymaga bezpośrednich relacji międzyludzkich. Dlatego inicjatywy realizowane na niewielkim obszarze przynoszą znacznie lepsze rezultaty i bardziej angażują mieszkańców. Jest to szczególnie ważne dla sukcesu inicjatyw w bardzo zróżnicowanych środowiskach miejskich. Demokratyczne innowacje wdrażane na poziomie dzielnicy lub osiedla przynoszą znacznie lepsze rezultaty i są bardziej efektywne niż te skierowane do wszystkich mieszkańców miasta. Dlatego należy działać w społecznościach sąsiedzkich, osiedlowych lub dzielnicowych, ponieważ opierają się one na bezpośrednich znajomościach.

Szymon Andrzejewski

Funkcjonowanie narzędzi partycypacji i korzystanie z nich mogłaby ułatwić ustawa, która zawierałaby wszystkie znane obecnie instrumenty partycypacji i deliberacji – czy to panel obywatelski, czy inicjatywę lokalną, czy nawet takie, które obecnie w Polsce nie są stosowane, jak weto ludowe, a także wiele innych. Wówczas nie trzeba byłoby tego dookreślać na poziomie lokalnym, tylko każdy obywatel wiedziałby, że jest ustawa, która reguluje pewne jego prawa, że może się do niej odwołać, i tylko od jego chęci zależałoby wykorzystanie konkretnej procedury. W takiej ustawie należałoby ująć wszystkie potencjalne instrumenty, ale jednocześnie zapewnić pewną swobodę. Ponieważ aktywność obywatelska jest incydentalna, np. obywatele chcą coś uzyskać, ponieważ zaszła taka potrzeba, to po zebraniu określonej liczby podpisów mieliby możliwość wszczęcia procedury, która pozostawałaby elastyczna i nie byłaby wówczas w pełni ukształtowana instytucjonalnie.

W ten sposób można byłoby połączyć instrument obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z inicjatywą lokalną. Według mnie takie podejście miałoby ten plus, że jeżeli obywatele wykorzystaliby określony instrument z tej ustawy, to realizacja nie leżałaby w gestii urzędników miejskich czy gminnych, tylko zostaliby do niej zobligowani sami decydenci tej gminy, np. wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Uważam też, że nie ma co kreować rzeczywistości. Aktywności obywatelskiej nie da się zarządzić, ale należy stworzyć takie instrumenty, które byłyby odpowiedzią na aktywność. Jeżeli już taka aktywność będzie miała miejsce, obywatele muszą być pewni, że to, co zostanie przez nich zgłoszone lub zaproponowane, naprawdę będzie zrealizowane. Nie wolno dopuścić możliwości, że rada gminy

będzie mogła taką inicjatywę odrzucić podczas głosowania na sesji. Skoro obywatele zaproponowali konstruktywną propozycję, to sami przedstawiciele też muszą konstruktywnie odpowiedzieć jakąś propozycją czy kontrpropozycją, co zresztą proponowałem w analizie dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Ścieżka rozwoju obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, którą wskazałem w tej analizie i o której wspominam w komentarzu do raportu dr Anny Dąbrowskiej³, jest najbardziej obywatelskim kierunkiem rozwoju tego narzędzia.

Wojciech Kallas

Kilka uwag od samorządowca, burmistrza z (tylko) dziesięcioletnim doświadczeniem. Trzeba stwierdzić, że nie każdemu włodarzowi zależy na tym, żeby mieszkańcy samodzielnie decydowali. Często bardziej potrzebujemy opinii społecznej dla potwierdzenia słuszności naszych decyzji, dla utwierdzenia nas w przekonaniu, że mamy rację i wiemy, co dla naszych mieszkańców jest dobre. A dlaczego zaangażowanie społeczne jest tak małe? Z jednej strony chyba wynika to z przeświadczenia, że nie mamy wpływu na otaczającą nas rzeczywistość, i skoro jest ktoś, kto nami zarządza, kto decyduje, to on wie lepiej, więc podporządkowujemy się jego decyzjom. Z drugiej strony pokutuje takie przeświadczenie, że i tak mój głos nie ma znaczenia. Nic nie zmienię. Poza tym nie jesteśmy zainteresowani tym, aby zmieniać przestrzeń dla innych. Patrzymy przez pryzmat własnego interesu. I kiedy sprawa dotyczy drogi, chodnika, parkingu koło naszych domów, wtedy jesteśmy aktywni. Angażujemy się.

Dziesięcioletnia praktyka na stanowisku burmistrza pokazała mi, że w wielu społecznościach znajdują się aktywiści, liderzy, którzy są w stanie pociągnąć innych. Niestety, jak zauważyłem, jest to często krótki zryw. Taki słomiany zapał, który wystarcza na zrobienie jednej, dwóch rzeczy, a później nawet jeśli są sukcesy, to gdzieś te chęci giną i wszystko zostaje na głowie samorządu. Dużo łatwiej przychodzi nam krytykowanie podejmowanych decyzji, wytykanie palcem niedociągnięć czy błędów. Zdecydowanie trudniej jest zaangażować się i współdecydować o rozwoju gminy. Wybraliśmy sobie radnych, wybraliśmy sobie wójta, burmistrza, prezydenta, niech więc nami rządzą. A jak będą to robić źle, to wybierzemy sobie kogoś innego, byle nie mnie.

Mamy mnóstwo narzędzi zagwarantowanych przez przepisy prawa – konsultacje, ankiety, wszelkie budżety obywatelskie. I choć na początku wydają się świetne, to później coraz mniej osób chce z nich korzystać. Myślę, że wynika to też z tego, że jesteśmy teraz bardziej roszczeniowym społeczeństwem. Oczekujemy niezwykle dużo, ale niewiele chcemy dać od siebie.

Oczekujemy, że w samorządzie będą reprezentować nas fachowcy, specjaliści i najlepiej, żeby pracowali społecznie za jak najniższe wynagrodzenie, bo to przecież nasze pieniądze i nasze podatki. Ale pracować mają pełną parą, najlepiej wolontarystycznie.

To takie spostrzeżenia z małej miejsko-wiejskiej gminy na północy kraju. Uważam, że te narzędzia, gwarantowane przepisami prawa, są fajne i potrzebne, ale nie potrafimy jeszcze z nich korzystać. Poza tym w tych najmniejszych ojczyznach najważniejszy jest bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, udział w imprezach, piknikach, dożynkach, w Dniach Dziecka, Matki i Ojca, takich małych, nieformalnych spotkaniach, na których władza, wykonawcza i uchwałodawcza, słucha mieszkańców. I jeżeli będą to ludzie, którzy potrafią słuchać, to podczas tych nieformalnych spotkań usłyszą, czego ci mieszkańcy

³ Szymon Andrzejewski, *Do czego służą i do czego powinny służyć narzędzia partycypacji w Polsce? Komentarz do raportu „Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku”*, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/do-czego-sluzza-i-do-czego-powinny-sluzyc-narzedzia-partycypacji-w-polsce-komentarz-do-raportu-narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-2023-roku/>.

oczekują i potrzebują, oraz jeśli będą potrafili zareagować w porę, to oni to docenią. Nikt oczywiście oficjalnie nie podziękuje, ale docenią to, że władza interesuje się mieszkańcami. Ja często na takich nieformalnych spotkaniach z okazji Dnia Dziecka robiłem konkurs dla dzieci i dzieciaki rysowały, co chciałyby mieć na placu zabaw. I często to, co pojawiała się na rysunkach, później materializowało się na placu. To pokazywało, że potrafimy słuchać, ale też, że głos mieszkańców ma znaczenie. Podsumowując: ważne są nie tylko narzędzia gwarantowane przepisami prawa. Czasami pięć minut rozmowy z grupą mieszkańców daje więcej niż przeprowadzana mozolnie ankieta czy badanie.

Piotr Frączak

W moim najgłębszym przekonaniu organizacje pozarządowe są ważnym narzędziem partycypacji, niestety patrzymy na nie w zasadzie jak na wykonawców usług publicznych, a nie jako na reprezentację obywateli wobec władz samorządowych. Tymczasem organizacje mogą być rozwiązaniem wielu problemów, o których była mowa, m.in. incydentalności działań społecznych. Mogą zapewnić pamięć instytucjonalną i systematyczność, których brakuje nieformalnym inicjatywom lokalnym. Mogą być także rozwiązaniem na niechęć mieszkańców do biurokracji, bo po prostu tę biurokrację i procedury wezmą na siebie. Organizacja pozarządowa może zrzęcać wiele inicjatyw i załatwiać formalności za aktywistów, którzy tej biurokracji nie lubią. To może być pomocne także przy zadaniach zleconych, gdzie małe organizacje muszą brać na siebie wszystkie formalności. Niestety samorządowcy lubią zastępować organizacje. Zdarza się, że urząd gminy przejmuje inicjatywę, animuje, organizuje wolontariat i zbiórki publiczne, a w końcu zatrudnia aktywistów. To oczywiście osłabia stronę społeczną. Promuje także tych, którzy mają podejście roszczeniowe, a nie tych, co chcą się zaangażować w rozwiązywanie problemów.

Maria Perchuć-Żółtowska

Po lekturze raportu *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku* przyszło mi do głowy określić *ecosystems of democracy* – ekosystemy działań demokratycznych. Usłyszałam je podczas spotkania People Powered – międzynarodowej sieci osób zajmujących się partycypacją obywatelską – które jako Fundacja Stocznia pomagaliśmy zorganizować w maju tego roku w Warszawie. Podczas tego spotkania dyskutowano m.in. o ekosystemach demokratycznych jako przestrzeni, w której różne formy partycypacji są ważne i potrzebne. Nie tylko te zinstytucjonalizowane, zagwarantowane przez przepisy prawa, gdzie jedne narzędzia z czasem się wypalają, inne modyfikują, ale też pojawiają się nowe.

Tak (całe szczęście) dzieje się również w Polsce. Mimo że wnioski płynące z raportu Fundacji Batorego często nie są optymistyczne, jeśli chodzi o korzystanie z różnych narzędzi, chciałabym zwrócić uwagę na to, że w naszym polskim „ekosystemie” istnieje też dużo „pozaformalnych” sposobów udziału społeczności w działaniach demokratycznych, partycypacyjnych czy też ogólniej dialogowych. Dla przykładu: podczas ostatniego oddolnego Ogólnopolskiego Panelu Obywatelskiego o Polityce Żywnościowej zapytano uczestników, czy ktoś wcześniej uczestniczył w podobnym panelu, i na 65 losowo wybranych osób znajdujących się na sali zgłosiły się aż cztery. Pojawiają się też w Polsce nowe instrumenty, oprócz wspomnianych paneli, np. narady obywatelskie⁴. A na marginesie: ja sama jestem zadowolona chociażby z warszawskiego numeru interwencyjnego 19 115 – niejednokrotnie dzięki niemu udało mi się coś zmienić w moim otoczeniu. Chcę podkreślić, że różne formy partycypacji, możliwości wypowiedzenia się (nieujęte w raporcie) działają, ale być może nie zawsze wszystkie mamy szansę dostrzec i docenić.

4 Por. <https://naradaobywatelska.pl/>.

Zgadzam się również z Borysem Martelą, że nie wszystkie narzędzia są odpowiednie dla wszystkich (trudno wyobrazić sobie, żeby nagle wszyscy zaczęli korzystać z inicjatywy uchwałodawczej). Istnieją jednak pozainstytucjonalne sposoby partycypacji, które są łatwiejsze dla obywateli i obywaterek. W Fundacji Stocznia pracujemy ostatnio z ochotniczymi strażami pożarnymi, które tworzą przestrzenie do dialogu na tematy ważne dla lokalnych społeczności, organizując narady lokalne czy też pomagając prowadzić pierwsze działania partycypacyjne organizacjom społecznym z małych miejscowości i wsi.

Wierzę, że każde tego typu działanie przyczynia się w jakimś stopniu do rozwoju postaw demokratycznych w naszym społeczeństwie i otwartości na dialog.

Dziękuję za przygotowanie raportu – nie ma dużo takich badań w Polsce, dlatego (obok np. publikacji *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*⁵) jest on ważnym punktem odniesienia w myśleniu o rozwoju partycypacji obywatelskiej w naszym kraju.

Anna Wieczorek

Jako fundacja zajmujemy się głównie dialogiem społecznym. Przyglądamy się temu, jaka sytuacja panuje w większych miastach, i rzeczywiście duże miasta są liderami, jeśli chodzi o liczbę konsultacji społecznych, jednak niekoniecznie na poziomie bardzo lokalnym. W niektórych miastach są dzielnice, gdzie od lat poza obligatoryjnymi procesami nie było żadnych konsultacji. W większych ośrodkach jest dużo procesów konsultacyjnych dotyczących całego miasta, np. polityk i programów operacyjnych organizowanych przez biura miejskie. Na ile to jest jednak taki temat dialogu, który aktywizuje społeczność lokalną?

Większe miasta mają świetnie wystandaryzowane procesy konsultacji: przygotowania, prowadzenia czy raportowania procesów dialogu. Być może te standardy są nawet zbyt wymagające, bo widzimy, że spada liczba „formalnych konsultacji”, a rośnie liczba spotkań i innych form dialogu prowadzonych „bez żadnego trybu”. Wiemy, że burmistrzowie spotykają się ze swoimi mieszkańcami i rozmawiają. To często są incydentalne spotkania, w odpowiedzi na konkretne potrzeby. To może być bardzo pozytywne dla lokalnej wspólnoty, ale jednocześnie nie ma sposobu, żeby te formy partycypacji uchwycić i zbadać. Warto więc się zastanowić, w jaki sposób nacisk na standaryzowanie instrumentów partycypacji może tę partycypację ograniczać. Wydaje się, że taki właśnie spontaniczny dialog, który jest odpowiedzią na bieżącą potrzebę, może być bardzo stymulujący i potrzebny mieszkańcom.

Co do budżetu obywatelskiego, to w Warszawie widzimy, że są stali uczestnicy tej formy partycypacji, którzy biorą w niej udział od początku jej istnienia. Pewnie w kolejnych edycjach zgłoszą równie dużo projektów. Podobny proces zachodzi w obszarze konsultacji – wzrasta liczba zbieranych uwag, jednocześnie maleje liczba uczestników. Tylko czy takiego wzrostu zaangażowania chcemy? Czy raczej zależy nam na włączaniu nowych uczestników? Z drugiej strony mamy procesy dialogu, które incydentalnie angażują ludzi, np. spotkania o transporcie i o strefach płatnego parkowania. Bez względu na ich liczbę na każdym będzie kilkadziesiąt osób. I można powiedzieć, że to znowu partycypacja wokół konfliktu, ale potem obserwujemy, że ludzie zaangażowani w te procesy pozostają aktywni i działają na rzecz własnej społeczności, kandydują do rady dzielnicy, do rad osiedli, tworzą jakieś lokalne ruchy.

5 Red. Paweł Pistelok, Borys Martela, *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2019, https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf.

I ostatni wątek. W strategii Warszawa 2030 widzimy ogromne ambicje miasta, żeby 70% mieszkańców było „zaangażowanych społecznie”, a 40% „angażowało się w sprawy miasta”. Czy jest to cel realistyczny? Wszystko zależy od wskaźników. Jeśli skupimy się tylko na osobach uczestniczących w budżecie obywatelskim, w konsultacjach, korzystających z innych narzędzi partycypacji, to będzie trudno. Jeśli jednak za zaangażowanie w sprawy miasta uznamy zgłoszenie sprawy do załatwienia lub inicjatywę poprzez infolinię 19 115, będzie łatwiej. Zresztą 19 115 to jest jakiś fenomen warszawski, który polega na tym, że mogę przez 24 godziny na dobę zgłosić swoją inicjatywę lub problem i – co niestety nie zawsze zdarza się w partycypacji – dostać informację zwrotną od osoby podpisanej z imienia i nazwiska. To jest narzędzie, które dobrze wpisuje się w aktywizację na oddolnym, indywidualnym poziomie. No więc jak bardzo ambitni powinniśmy być? Zważywszy na to, ilu urzędników w Warszawie zajmuje się partycypacją i aktywnością społeczną, jeśli osiągniemy wskaźnik 70% mieszkańców aktywnych, to okaże się, że ci urzędnicy będą mieli niezwykle mało czasu na obsługę każdego aktywnego mieszkańca. Niekiedy trzeba mierzyć zamiary podług sił.

Krzysztof Ślebioda

Raport omawia narzędzia partycypacji, które funkcjonują w formalnych ramach. Należy jednak pamiętać, że istotne jest nie samo używanie tych instrumentów, ale cel ich stosowania. Służą one temu, aby mieszkańcy mogli wprowadzać zmiany, niestety te narzędzia (inicjatywa uchwałodawcza, inicjatywa lokalna) są stosunkowo skomplikowane. A często można osiągnąć cel prostszymi metodami. Mogą w tym pomóc znajomy radny, rada dzielnicowa albo budżet obywatelski. Mam wrażenie, że partycypacja się dzieje, choć często w sposób, który trudniej zmierzyć.

Zmienia się również podejście urzędników i samorządowców do współpracy. Niektóre samorządy zatrudniają aktywistów, ponieważ chcą się od nich uczyć. Transfery wiedzy działają w obie strony – widzę także osoby, które były urzędnikami, a teraz są aktywistami. Na Forum Praktyków Partycypacji początkowo tylko kilkanaście procent uczestników stanowiły osoby z administracji samorządowej, a teraz bywa, że jest to 40% – urzędnicy, burmistrzowie, radni. To z pewnością wpływa na zmiany. Jestem dobrej myśli, obserwuję, że jest z kim współpracować. Taktyki współpracy się zmieniają, a przestrzeń do współdziałania się zwiększa.

Agnieszka Maszkowska

Zacznę od komentarza do badania. Zasmuca mnie fakt, że tak wiele gmin nie robi czegoś, co powinno być naturalnym dialogiem, czyli po prostu zwykłych konsultacji społecznych. Jedna trzecia samorządów w 2023 roku nie przeprowadziła żadnego procesu konsultacyjnego. Dlaczego? To niepokojące. Uchwała o konsultacjach nie jest konieczna, wystarczy zaprosić mieszkańców na spotkanie, bo wiemy, jak wyglądają konsultacje pisemne. W propozycjach przygotowanych ostatnio przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej naciskano, żeby to mieszkańcy wychodzili z wnioskami o konsultacje. Z badania Fundacji Batorego wynika jednak, że takie wnioski pojawiły się tylko w pięciu gminach na 200. Dużo ważniejsze wydaje się to, żeby konsultacje w ogóle były, niż żeby mieszkańcy je mogli rozpocząć, chociaż sercem jestem za tym, żeby mieszkańcy też takie możliwości mieli. Z doświadczenia fundacji SocLab, także wyniesionego z akcji Masz Głos, gdzie pracujemy z grupami lokalnymi, oraz z rozmów z kandydatami na radnych widać bardzo mocno, jak wiele na temat narzędzi partycypacji jest mitów albo wręcz fałszywych informacji. Dla przykładu – że pieniędzy z funduszu sołectkiego nie można przeznaczać na miękkie działania mieszkańców, że w budżecie obywatelskim można głosować po skończeniu 18 lat. Brak wiedzy, kompetencji, znajomości procedur i prawa. Z tych powodów chyba te narzędzia nie funkcjonują dobrze. Żeby zrobić dobre konsultacje społeczne i taki dialog, o którym

tu mówimy, trzeba umieć rozmawiać z ludźmi, a takich kompetencji w samorządach czasem po prostu nie ma. I to jest oczywiście pole do współpracy z tymi, którzy mogą pomóc tworzyć mosty pomiędzy urzędnikami a rozproszonymi mieszkańcami. Takim spoiwem są lokalni liderzy i organizacje, sołtyski i sołtysi. Proces dialogu lepiej się wtedy toczy.

Bardzo istotna jest komunikacja, stałe kanały przepływu informacji, przestrzenie dialogu. Ważne, aby mieszkańcy wiedzieli, jak można zabrać głos, jak przekazać informację, gdzie zostanie się wysłuchanym. Są samorządowcy przychylni wobec partycypacji, ale jak przekonać większość, że zaangażowanie się mieszkańców to również korzyść dla nich?

Krystian Połomski

Podczas debaty z wójtami i burmistrzami zorganizowanej z okazji 20-lecia wprowadzenia niezależnych samorządów w Polsce wydawało się, że dalszy rozwój samorządów pójdzie w kierunku zwiększenia udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wpływu na lokalne sprawy. Jednak rzeczywistość okazała się inna. Dlaczego? Jednym z powodów było nadmierne skupienie się na mierzeniu skuteczności samorządu za pomocą wskaźników biznesowych. Zapomnieliśmy, że samorząd to przede wszystkim wspólnota, a nie tylko dostawca usług. Podobne procesy miały miejsce nie tylko w Polsce, ale także w Wielkiej Brytanii, gdzie wprowadzono mechanizmy rynkowe do usług publicznych. Choć usługi stały się tańsze, odbyło się to kosztem demokracji. Jeśli chcemy to zmienić, musimy zrozumieć, że partycypacja i demokracja kosztują. Wymagają czasu i środków, ale dzięki nim wypracowane rozwiązania mogą lepiej odpowiadać na potrzeby mieszkańców. Ważne jest nie tylko to, co zostanie zbudowane, ale także to, jak dojdziemy do tych rozwiązań i czy zaprosimy do współpracy przyszłych użytkowników drogi lub przedszkola.

Samorząd to wspólnota mieszkańców, lecz nadal często jest kojarzony z urzędem gminy. Potrzebujemy dalszego uspołeczniania samorządu gminnego i zejścia na niższe szczeble. Na wsi ważną rolę mają do odegrania sołtysi i sołtyski. W miastach miejscami zaangażowania obywatelskiego są szkoły i przedszkola, skupiające osoby dbające o edukację dzieci. Rodzice angażują się, póki ich dzieci uczęszczają do szkół, ale brakuje im później kolejnego poziomu zaangażowania, który dawałby satysfakcję i poczucie wpływu na życie wspólnoty.

Dla nas, w Fundacji Wspomagania Wsi, ważne jest, aby mieszkańcy mieli realny wpływ na podejmowane decyzje, ponieważ to buduje siłę i odporność wspólnot na kryzysy. Na koniec, mimo różnorodnych form partycypacji, czasami najbardziej potrzebujemy po prostu rozmowy.

Mateusz Wojcieszak

To, co mnie w raporcie o narzędziach partycypacji najbardziej niepokoi, to niska aktywność samych mieszkańców. Zastanawiam się, kto się bardziej zachwyca narzędziami partycypacji – samorządowcy, urzędnicy i organizacje branżowe czy mieszkańcy i mieszkanki. Pewnie na ten problem można spojrzeć z wielu perspektyw, ale wydaje się, że narzędzia są dla zwykłych ludzi, tzn. to oni powinni dostrzegać ich wartość, cieszyć się z uczestnictwa i prosić o jeszcze więcej. Z drugiej strony mamy problem z mówieniem o partycypacji, z tym, w jaki sposób przedstawiać te narzędzia, żeby były atrakcyjne dla mieszkańców i mieszkanki, nie tylko dla nas jako tych, którzy je implementują i analizują. Czuję, że tak nas zachwyciły szybkie wdrożenie, instytucjonalizacja tych narzędzi, ujęcie ich w przepisach prawa, że nie zauważyliśmy, że nie umiemy tak mówić o partycypacji, żeby to wyzwalało społeczną energię. Kiedy w ciągu ostatnich ośmiu lat podejmowaliśmy działania, które rządzący mogliby uznać za kontrowersyjne,

zastanawiałem się, czy jeśli do mojej fundacji zapuka prokurator, to kto nas będzie bronił? No może ktoś z Fundacji Batorego nas będzie bronił, może koledzy ze Stoczni, ale czy osoby, które angażują się w nasze projekty, widzą w nich taką wartość, żeby nas bronić? To jest dla mnie taki papierek lakmusowy, że coś robimy źle. Przegraliśmy walkę o to, co jest definicją demokracji, i o jej atrakcyjność. Zapominamy, że jednym z filarów demokracji jest aktywne uczestnictwo. W dodatku tracimy sojuszników. Dla przykładu – kiedyś ważnym sojusznikiem w temacie partycypacji były ruchy klimatyczne, ale dobrze pamiętam twarz przedstawiciela ruchów klimatycznych, kiedy zobaczył zachowawcze rekomendacje wypracowane podczas warszawskiego panelu obywatelskiego dotyczącego klimatu.

Mam przed oczami obraz aktywisty, który przerwał ostatni kongres Partii Pracy w Wielkiej Brytanii – nosił na koszulce napis „DEMOKRACJA TERAZ” i wykrzykiwał postulat stałego panelu obywatelskiego. Czy my potrafimy wyobrazić sobie taki aktywizm w Polsce? Czuję, że nie bardzo. Słyszę także rozmowy praktyków partycypacji, że na przestrzeni lat niewiele się zmienia. Mamy pełno projektów branżowych: co dalej w temacie klimatu, co dalej w kwestii polityki senioralnej, co dalej w sprawach transportowych? W obszarze „demokracja” potrzebne jest laboratorium idei, nowych narzędzi. Dla mnie taką nadzieją są panele obywatelskie. Ostatnio Jerzy Stępień mówił, że trzeba wymyślić na nowo reformę samorządową, również nowe narzędzia demokracji lokalnej.

Grzegorz Makowski

Czasem zapominamy, że samorząd to również urzędnicy, nie tylko wóldarze i radni, z którymi można sobie partycypować. Partnerem jest też administracja lokalna. To bardzo istotny element. Jeżeli ta administracja nie chce z mieszkańcami wchodzić w dialog, bo uznaje, że jej to utrudnia pracę, to warto z tymi urzędnikami popracować, aby otworzyli urząd i własne myślenie na głosy obywateli. Wtedy partycypacja wyglądałaby lepiej. Pojawiłaby się chęć nawiązywania kontaktu z mieszkańcami – nie tylko w celu uzyskania poparcia dla podjętych decyzji, ale też uzgadniania treści tych decyzji. Warto robić to zwłaszcza w większych samorządach, gdzie aparat administracyjny jest duży i urzędnicy potrafią spojrzeć na angażowanie mieszkańców w sposób refleksyjny, otwarty i twórczy. Tak się dzieje np. w Warszawie. A w mniejszych gminach partycypacja często odbywa się nieformalnie, bo tam wszyscy się znają i być może nie ma wielkiej potrzeby korzystania z narzędzi formalnych. Przecież wszystko można załatwić na piknikach, spotkaniach, w jakiejś interakcji, której my nie uchwycimy naszymi narzędziami pomiaru. Przejrzałem sobie różne badania na temat partycypacji i nie widzę też, aby ktoś zgłębiał motywacje do partycypowania. Wydaje mi się, że jest to luka badawcza.

Joanna Krukowska

Bardzo cenię badania, które „rozliczają” dostępność oraz wykorzystanie różnych narzędzi partycypacji i kanałów komunikacji. Natomiast zainspirowana debatą toczącą się wokół wyborów samorządowych zdecydowałam się przeprowadzić wraz ze studentami pewien eksperyment. Zapytałam ich, ile czasu jako wyborcy chcieliby poświęcić na zapoznanie się z działalnością swojej gminy, na dotarcie do podstawowych informacji. Powiedzieli, że 10–15 minut dałoby im podstawę do zagłosowania. Wtedy poprosiłam, żeby spróbowali znaleźć informacje o tym, czy wybrana przez nich gmina jest zadłużona, na ile i mniej więcej na co wydaje środki z budżetu. Jak Państwo myślicie, ilu studentów dotarło do tych informacji w tak krótkim czasie? Udało się to ośmiu studentom z 60-osobowej grupy. Użytkownik nie patrzy na to, co jest dostępne, tylko do czego może dotrzeć w rozsądnym czasie. Ta warstwa funkcjonowania samorządu bardzo, bardzo szwankuje. To się w informatyce nazywa *user experience (UX)*, czyli perspektywa użytkownika.

Jeszcze dwa krótkie przykłady. Pierwszy: poszukiwałam uchwały o rewitalizacji pewnej konkretnej ulicy w mieście wojewódzkim. Szukałam jej na stronie internetowej. Wiedziałam, że ta uchwała została przyjęta, ale nie byłam w stanie jej znaleźć. Zadzwoiłam ostatecznie do właściwego wydziału i powiedziano mi, że w wyszukiwarce na stronie muszę wpisać „17/XII/2020” i tylko w ten sposób dotrę do poszukiwanej uchwały. Podsumowując: dokumenty muszą być łatwe do znalezienia i aktywnego przeszukiwania. Jeżeli spędzamy nad czymś 20 minut, to już nas zniechęca do kontaktu z tego typu instytucją. Drugi przykład z Gdyni, który moim zdaniem przyczynił się do zmiany politycznej w tym mieście. Sprawa dotyczy konfliktu związanego z zagospodarowaniem Polanki Redłowskiej, gdzie aktywiści wskazywali, że aby skutecznie uczestniczyć w konsultacjach społecznych, kluczowy jest udział prawnika, do którego mają zaufanie, ponieważ przepisy dotyczące planów zagospodarowania są zbyt skomplikowane dla zwykłego obywatela.

Tomasz Schimanek

Dużo rozmawiamy o narzędziach partycypacji, ale ich funkcjonowanie zależy od tego, czy istnieją wola, chęć i przekonanie do użyteczności partycypacji po obu stronach. Mógłbym długo podawać przykłady, gdzie ta wola była po stronie władz samorządowych i dzięki temu stosowano różne narzędzia partycypacji, także takie, których żadne ustawy nie przewidywały; zdarzały się też przypadki, gdy była wola i chęć po stronie mieszkańców, dzięki czemu potrafili oni wymusić na lokalnych władzach stosowanie narzędzi partycypacji, także niezadekretowanych ustawowo. Wola, chęć i przekonanie do użyteczności partycypacji to klucz do jej stosowania.

Czy można samorząd i mieszkańców przekonać do partycypacji? Od kilkunastu lat próbujemy to robić w ramach programu Lokalne Partnerstwa PAFW. Akademia Rozwoju Filantropii wspólnie z Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności w ramach tego programu pomagają wdrażać opierającą się na partycypacji metodę aktywizacji społeczności lokalnych na rzecz dobra wspólnego, które jest właśnie motorem do działania. Mieszkańcy sami definiują swoje lokalne dobra wspólne. Są nimi np. czyste powietrze, rzeka, las, przestrzeń publiczna, konkretne instytucje, młodzież, dzieci. Nie ma z tym problemu, ale na pytanie, kto powinien dbać o te dobra wspólne, najczęściej pada odpowiedź: wójt, burmistrz. Rzadko ktoś wpada na pomysł, że wszyscy członkowie wspólnoty lokalnej. Ten brak poczucia współodpowiedzialności za lokalną społeczność jest jednym z istotnych powodów słabości partycypacji po stronie mieszkańców. Wdrażając metodę, staramy się przekonywać, że wszyscy musimy dbać o nasze dobro wspólne, bo to przynosi korzyści całej wspólnotie i indywidualnym mieszkańcom. Takie podejście może rozwiązać problem incydentalności partycypacji, o którym była kilkakrotnie mowa.

Co do regulacji partycypacji w prawie, to być może optymalnym rozwiązaniem jest, aby ustawy narzucały minimalny zestaw narzędzi obligatoryjnych, a poza tym dostarczały instrumenty, które mogą być uruchamiane albo przez obywateli, jeżeli oni tego potrzebują, albo przez lokalne władze, gdy uznają to za użyteczne.

Marcin Górecki

Czy organizacje pozarządowe mogą być pasem transmisyjnym pomiędzy mieszkańcami a władzami? Duże organizacje mogą sobie z tym radzić, mogą prowadzić konsultacje, inicjować różnego rodzaju procesy partycypacyjne. Jednak jeśli mówimy o partycypacji w małych miejscowościach i o niewielkich organizacjach, np. kołach gospodyń wiejskich, to pamiętajmy o tym, że to jest bardzo często ich społeczna praca. Ktoś tutaj powiedział, że partycypacja kosztuje. Nie zapominajmy o tym, że bez stałego wzmocnienia finansowego tych organizacji one po zorganizowaniu jednej akcji nie będą w stanie zrobić

kolejnych, bo po prostu ich na to nie będzie stać. Dlatego trzeba myśleć o tym, w jaki sposób tworzyć fundusze, z których mogłyby te organizacje korzystać. Przechodzenie liderów lokalnych do pracy w urzędach często wynika z tego, że aby móc robić to, co lubią, potrzebują stabilności zatrudnienia.

Katarzyna Sztop-Rutkowska

Ważne jest, ile i jakie narzędzia partycypacji są używane, ale równie istotne wydaje się pytanie, dlaczego ludzie uczestniczą lub nie uczestniczą w procesach partycypacji. Jakie motywacje powodują, że mieszkańcy angażują się lub nie. W tej pogłębionej, zapewne jakościowej, analizie warto uwzględnić również perspektywę samorządowców i urzędników. Małe zaangażowanie ich w organizację partycypacji to nie zawsze kwestia złej woli, ale również specyfiki zarządzania w urzędach. Obserwując z bliska zwłaszcza te mniejsze urzędy i samorządy, widzę, że na partycypację po prostu często nie ma czasu. Liczba spraw pilnych i „na wczoraj” nie daje szansy na przygotowanie się do dobrego dialogu z mieszkańcami. Z tej perspektywy partycypacja staje się raczej ciężarem i utrudnieniem w codziennym zarządzaniu pracą urzędu. Czymś, co wymaga czasu i ludzi, których brakuje. Niekiedy można usłyszeć, że urzędy zatrudniają za dużo urzędników, ale wydaje mi się, że jest wprost przeciwnie, że bardzo często tych ludzi brakuje. Brakuje również skutecznych sposobów zarządzania urzędem, gdzie ta partycypacja mogłaby się zmieścić i zostać uznana za istotną wartość oraz oczywisty etap w podejmowaniu decyzji. To już jest kwestia kultury zarządzania i kultury politycznej.

Na partycypację warto spojrzeć nie tylko z punktu widzenia tzw. *policy*, czyli tworzenia polityk publicznych, ale również z perspektywy *politics* (realizacji bieżących interesów politycznych). Partycypacja jest narzędziem politycznym, realizowanym i skutecznie wykorzystywanym przez osoby sprawujące różnego rodzaju urzędy władzy wykonawczej czy nawet radnych. Ta perspektywa jest bardzo widoczna w krytycznej refleksji prowadzonej przez ruchy miejskie. Z pewnością ten aspekt jest wart uwagi również w perspektywie przyszłych badań.

Katarzyna Dzieniszewska-Naroska

W rozmowach o partycypacji pojawia się ciągle to samo, co jest istotne w teorii partycypacji – czyli wola, wiedza i umiejętności oraz czas i miejsce. To są te elementy, które wypełniają relacje: politycy, urzędnicy, obywatele i organizacje pozarządowe. Proszę zwrócić na to uwagę. Nie można traktować partycypacji jako czegoś, co dotyczy tylko władzy i obywateli. Trzeba do tego podejść szerzej, zaczając od określenia interesariuszy. Spójrzmy jeszcze na wyniki raportu – wydaje się, że informowanie jest na bardzo wysokim poziomie, ale brakuje feedbacku. Robiłam doświadczenia ze studentami, którzy – zdarzało się – niekiedy dopiero po kilku godzinach byli w stanie znaleźć w BIP-ie poszukiwaną informację. Dlatego w kolejnym badaniu warto o kwestię informowania zapytać w inny sposób, skoncentrować się na tym, czy informacja dociera do odbiorców.

Wydaje mi się, że wyższe modele partycypacji, tam gdzie mamy konsultacje społeczne, wymagają zadawania pytań o przebieg tego procesu. Bez tego w ogóle nie można czegoś uznać za konsultację, ponieważ zarówno urzędnicy, jak i politycy wszystko pod te konsultacje podciągają. Jeśli wójt czy burmistrz zrobi zebranie przedwyborcze przed wyborami samorządowymi, to oni też uznają, że konsultują? Można pytać o różne zebrania, bo to jest jeden z elementów partycypacji, ale trzeba także zapytać o siedem zasad dobrych konsultacji⁶. Moje doświadczenia z partycypacją są takie, zwłaszcza

6 Kodeks Konsultacji i stanowiące jego część siedem zasad konsultacji opracowane w 2017 roku przez grupę ekspertów społecznych i rządowych z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/09/7_zasad_konsultacji_szkolenie_KPRM_2.pdf.

na poziomie małych wiejskich gmin, że tam konsultacje społeczne odbywają się podczas sesji rady, czasem radni są pytani, czy zadali swoim mieszkańcom pytanie o jakąś kwestię, czasem do zbierania informacji uruchamiani są sołtysi. Pytanie, czy takie włączanie – rzeczywiście włącza. Nie chodzi przecież o angażowanie lokalnych liderów i polityków, bo oni już są włączeni. Chodzi o włączenie tych, których te decyzje dotyczą. W kolejnym badaniu warto zapytać, z kim te konsultacje się odbyły, za pomocą jakiej metody, czy był proces informowania. Brak informacji to duży błąd popełniany przy organizacji konsultacji – a potem zdziwienie, że tylko jedna osoba zgłosiła uwagę.

I na koniec chciałam powiedzieć, że sama również ponoszę winę za to, jak kształceni są przyszli urzędnicy. Uczę na Wydziale Administracji blisko 20 lat i cały czas czuję, że partycypacja jest traktowana jak dziwny obiekt latający. Nie ma takiej możliwości, żeby wprowadzić obligatoryjne zajęcia z metod, technik partycypacji i czegokolwiek, co jej dotyczy. Urzędnikom brakuje podstaw wiedzy o demokracji, więc nie dziwi mnie to, że mamy kłopoty ze zrozumieniem po stronie mieszkańców. Nawet jeśli mieszkańcy są pytani o różne kwestie, to nie do końca rozumieją pojęcia, którymi posługują się instytucje. Trzeba te pojęcia wyjaśniać, tłumaczyć, o co chodzi w pytaniach, które stawiamy.

Wina za to, że mieszkańcy są nieaktywni, leży po stronie urzędu i lokalnych władz. Tu nie mam żadnych wątpliwości. To jest moja opinia po 20 latach badania partycypacji. Urząd ma zdecydowanie więcej narzędzi niż obywatele. To nie jest duży wysiłek – przeprowadzenie prawidłowych konsultacji. Wystarczy to dobrze zaplanować, przychylnie o tym pomyśleć, mieć wiedzę i umiejętności. Gdy się ma wiedzę i umiejętności, to da się to dobrze zrobić. Inną rzeczą jest, że politycy nie myślą o czasie dla urzędników; to jest coś, co musimy przekazać politykom – że urzędnik musi mieć czas. Bo politycy zawsze do ostatniej chwili pracują nad uchwałami czy ustawami, a potem brakuje czasu na przeprowadzenie konsultacji.

W badaniach nad partycypacją trzeba pytać o proces przygotowywania uchwał w gminach, na ile włącza się do niego mieszkańców i jakimi metodami. Takie pytanie o partycypację, trochę dookoła, w mniejszych miejscowościach może być kluczowe. Może wtedy zaczną też nieco lepiej wypadać gminy wiejskie, bo kulturowo mają inne narzędzia partycypacji, trochę inaczej w małych gminach te procesy przebiegają.

Paweł Kubicki

Kluczowym problemem jest fundamentalna różnica pomiędzy informowaniem a poinformowaniem, czyli skutecznym dotarciem z przekazem. Odniosę się do przykładu Krakowa, mającego kilka telewizji miejskich, na które wydaje naprawdę spore środki. Wydaje się więc, że świetnie informuje mieszkańców, a jednak fakty wskazują, że nie są oni dobrze poinformowani. Przykładowo: frekwencja w budżecie obywatelskim od wielu lat oscyluje wokół 5%. To pokazuje, że jest bardzo źle. Wydawane są ogromne środki na telewizje miejskie, na gazety dzielnicowe, a informacje nie trafiają do odbiorców. Podobnym przykładem jest frekwencja w wyborach do rad dzielnic, które odbyły się dokładnie dwa miesiące po 15 października. W październiku do urn poszło w Krakowie 83% wyborców, a w wyborach do rad dzielnicowych wzięło udział ok. 9% mieszkańców. Dlaczego tak się stało? W moim przekonaniu w dużej mierze dlatego, że mamy bardzo poważny problem z lokalną sferą publiczną. Nie chodzi o informowanie, jak Państwo wspominali, zamieszczanie pewnych informacji na BIP i/lub w telewizjach miejskich, ale o to, jak skutecznie dotrzeć z takimi informacjami do mieszkańców. Tu stajemy przed fundamentalnym pytaniem, jak to mierzyć? W tym przypadku musimy stosować badania jakościowe, bo tego, jak informacja dociera, do kogo, jakimi kanałami, zwykłymi badaniami ilościowymi nie zmierzmy. Okazuje się, że studenci z prowadzonego przeze mnie kursu poświęconego ruchom społecznym i partycypacji (wydawałoby się, że bardzo zainteresowani tym tematem) niezwykle rzadko głosują w budżecie obywatelskim. Na pytanie, dlaczego nie głosują, odpowiadają: „bo nie wiemy, że

coś takiego jest”. Badania jakościowe mogą pomóc zdiagnozować ten problem, dlaczego mieszkańcy są tak źle informowani o możliwościach partycypacji. Innym problemem jest kwestia obcokrajowców. Przy okazji badań dotyczących stosunku migrantów do usług publicznych w Krakowie okazało się, że miasto ma się wprowadzić czym pochwalić – istnieją strony internetowe w kilku językach, jednak w wielu przypadkach te strony są automatycznie tłumaczone z języka polskiego i niezrozumiałe dla obcokrajowców. Te informacje powinny być ukierunkowane na odbiorcę i tłumaczone kontekstowo oraz kulturowo, a nie tylko maszynowo, ponieważ obcokrajowcy w polskich miastach czy gminach stanowią coraz ważniejszą grupę osób, też włączających się w partycypację.

Druga sprawa. Z raportu wynika, że im większa gmina, tym z partycypacją jest lepiej. Może się tak dziać dlatego, iż żeby włączyć się w partycypację, często potrzeba odpowiednich zasobów i wsparcia merytorycznego. Zdarza się, że bez prawnika nie można skutecznie włączyć się w procesy partycypacji. W raporcie brakuje informacji, ile inicjatyw, np. dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zostało odrzuconych z powodu błędów formalnych. Niedawno recenzowałem doktorat poświęcony tej kwestii – okazuje się, że w mniejszych gminach dużo takich inicjatyw jest odrzucanych właśnie z powodu błędów formalnych. Może to wynikać z faktu, że zwykli mieszkańcy często nie mają kompetencji pozwalających tworzyć formalne dokumenty lub pisma. Partycypacja społeczna wymaga zatem pewnego wsparcia merytorycznego, o które łatwiej w dużych ośrodkach. Z kolei inicjatywa lokalna, która wymaga jakiegoś wkładu ze strony mieszkańców, bywa wykorzystywana przez organizacje *quasi*-pozarządowe, tzw. GONGO (*Government-Organized NGO*) lub/i BONGO (*Business Organized NGO*) animowane przez różnego rodzaju grupy polityczne lub/i biznesowe. Widzimy to w dużych miastach. Zakładane są stowarzyszenia, które mają udawać organizacje pozarządowe do budowania kapitału politycznego lub w przypadku deweloperów – do ocieplania wizerunku. Tu też przydałoby się obywatelom wsparcie merytoryczne.

Jeszcze słowo o wspólnotach mieszkaniowych. To jest poważny problem wynikający z zupełnie nieadekwatnego prawa z początku lat 90., dającego możliwość głosu tylko właścicielom mieszkań. Dzisiaj prawo głosu we wspólnocie mieszkaniowej powinni mieć również najemcy (dla przykładu: w Krakowie w wielu wspólnotach mieszkaniowych ponad połowa mieszkańców to najemcy). Najlepszym sposobem na „wchodzenie” w partycypację jest angażowanie się w sprawy sąsiedzkie, a w takiej sytuacji okazuje się to niemożliwe.

Adam Gendźwił

Chciałbym nawiązać do wcześniejszych głosów dotyczących rozmiaru gminy. Z jednej strony wiemy – i to też pokazuje raport Fundacji – że z rozpowszechnieniem różnych instytucji partycypacji jest trudniej w mniejszych gminach. Z drugiej strony z badań postaw politycznych wynika, że mieszkańcy małych wspólnot samorządowych mają większe poczucie wpływu i zadowolenia z demokracji lokalnej. Zwykle notuje się tam też wysokie wskaźniki uczestnictwa wyborczego. W Polsce wzorec frekwencji w wyborach samorządowych układa się w ten sposób, że w tych małych gminach ludzie chętnie uczestniczą w wyborach, są bardziej zmobilizowani. Ale też pojawiają się coraz bardziej niepokojące wskaźniki słabej konkurencyjności wyborów – w małych gminach często brakuje kontrkandydatów dla urzędujących wójtów i radnych.

Ten obraz małych gmin jest ambiwalentny, nieoczywisty. Być może rzeczywiście partycypacja dzieje się tam w szarej strefie. Moim zdaniem powinniśmy dotrzeć głębiej do tego, co kryje się pod powierzchnią przytoczonych wskaźników. Jeżeli miałbym wskazać najbardziej interesujący obszar dalszych dociekań, to może być nim właśnie rozstrzygnięcie, czy to rzeczywiście jest taki idylliczny obraz, gdzie

władza pozostaje blisko ludzi i gdzie dzieje się dużo dobrych rzeczy, których formalne wskaźniki po prostu nie wychwytyją. A może jest tak, że mieszkańcy małych gmin zgłaszają wysoki poziom zadowolenia z demokracji i poczucia wpływu, bo mają wobec tej demokracji lokalnej i samorządu mniejsze oczekiwania? Może dlatego uzyskujemy taki ambiwalentny obraz?

Możemy analizować praktyki, które tradycyjnie odbywają się w tej szarej strefie, ale ja uważam, że długofalowo dla jakości uczestnictwa obywatelskiego najważniejsza jest jednak instytucjonalizacja praktyk. Chodzi o to, żeby mieszkańcy gminy mogli się dowiedzieć o różnych kanałach wpływu na decyzje publiczne. To szalenie ważne, bo nawet te małe gminy, w których niby wszyscy wszystko wiedzą, są celem migracji. Jest mnóstwo małych gmin, do których ludzie przyjeżdżają, są nowymi mieszkańcami, niewkomponowanymi jeszcze w lokalne społeczności, i nie znają lokalnych zwyczajów, np. że decyzje są nieformalnie podejmowane dwie godziny przed sesją rady gminy w remizie OSP.

I jeszcze wątek, który bardziej chyba dotyczy dużych miast. Mam takie poczucie, że doszło w Polsce do istotnej profesjonalizacji praktyk partycypacji. Generalnie mówimy, że to dobrze, bo sprawiło, że np. konsultacje organizuje się systematycznie i koszty organizacji procedur partycypacyjnych są niższe. Natomiast jest też negatywna strona tego procesu. Otóż obserwuję, że wielu polityków samorządowych, współpracując z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi, doszło do wniosku, że organizacja procesu partycypacji to usługa jak każda inna i że można ją po prostu na rynku kupić. W rezultacie ta profesjonalizacja sprawia, że polityczny wymiar partycypacji zanika, a proces staje się bardziej technokratyczny. Praca, która powinna służyć moderacji procesu politycznego, staje się narzędziem rządzenia, instrumentem, do którego bardziej potrzeba konsultantów działających według ustalonych skryptów niż spontanicznie mobilizowanych uczestników. To wydaje się niebezpieczne. Nie wiem do końca, jak to rozbroić.

Adrian Łuckiewicz

Po przeczytaniu tego raportu można by postawić tezę, że w małych samorządach jest słaba partycypacja. Dlaczego tak się dzieje? Im mniejsza gmina, tym teoretycznie mniejszy zasób kadrowy. Ważną kwestią jest świadomość – zarówno pracowników urzędu, jak i samych mieszkańców, bo partycypacja to proces, gdzie obie grupy muszą się spotkać i zrozumieć nawzajem swoją perspektywę. A nie zawsze tak jest. Pomimo dobrych intencji z obydwu stron czasami w komunikacji rodzi się przeszkoda, która utrudnia skuteczną partycypację. Dlatego właśnie myślę, że najważniejsza jest edukacja – zarówno mieszkańców, radnych, jak i urzędników.

Zaskoczyła mnie informacja, że w małych samorządach szybkość przepływu informacji jest znacznie lepsza niż w dużych gminach. To szansa, którą można wykorzystać w procesach partycypacyjnych. W małych miejscowościach mieszkańcy mają poczucie, że władza jest bliżej, że silniej wpływają też na decyzje polityczne. Z badania wynika, że tylko w 4% samorządów w debacie nad raportem o stanie gminy biorą udział mieszkańcy, a u mnie od czterech lat co roku mieszkańcy przychodzą i debatuje. Co roku realizujemy także projekty w ramach inicjatywy lokalnej, mamy internetową platformę do prowadzenia konsultacji (rokrocznie w ten sposób konsultujemy trzy-cztery kwestie), budżet obywatelski (na platformie internetowej prowadzone są dyskusje o projektach oraz głosowanie), budżet sołecki.

Jak mierzyć partycypację? W mojej ocenie to jest kwestia liczby inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców oraz finalnego procentu realizacji zgłoszonych przedsięwzięć.

W jaki sposób moglibyśmy wzmacniać partycypację? Jestem przekonany, że istotną rolę odgrywają projekty zachęcające do współpracy i edukujące obie strony w tym zakresie, np. akcja Masz Głos i Pracownia Samorządowa Fundacji Stefana Batorego. Tego typu przedsięwzięcia pozwalają zmienić perspektywę, zrozumieć problemy drugiej strony.

Uważam, że jeśli chcemy patrzeć w sposób systemowy na partycypację, to zamiast narzucać samorządom rozwiązania, np. obowiązkowy budżet obywatelski, lepiej stosować zachęty, chociażby przeznaczyć z budżetu państwa połowę środków na realizację budżetu obywatelskiego w danej gminie. Jestem przekonany, że zachęciłyby to wielu samorządowców do wprowadzenia u nich budżetu obywatelskiego oraz poskutkowałyby zwiększeniem środków w gminach, w których BO działa od lat, na jego realizację. Kiedy w życie wchodził fundusz sołecki, udział budżetu państwa był na poziomie 80%, z upływem czasu zmalał do 20%. Z tego powodu wielu samorządowców zrezygnowało z realizacji budżetu sołeckiego w swoich gminach. Szkoda, bo na podstawie własnego doświadczenia uważam uchwalanie budżetu sołeckiego za wartościowy i integrujący lokalną społeczność proces partycypacyjny. Sądzę, że zasadny byłby powrót do dofinansowania budżetu sołeckiego w 80% z budżetu państwa. Zastrzyki finansowy z budżetu państwa mogłyby bardzo pozytywnie wpłynąć na rozwój inicjatywy lokalnej w gminach. Model, w którym w przykładowym montażu ok. 33% wartości zadania zapewniają mieszkańcy, 33% gmina i 33% budżet państwa, miałyby znacznie większe szanse realizacji niż dotychczas. Na przykładzie zrealizowanych w gminie Wasilków inicjatyw lokalnych wiem, że warto wspierać ten proces!

Noty biograficzne

Szymon Andrzejewski – dr, politolog, socjolog, absolwent Wydziału Politologii na Uniwersytecie Gdańskim. Współpracował m.in. z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacją Batorego, Spółdzielnią Dobrze w Warszawie i Fundacją Stocznia. Interesuje go możliwość zmiany systemowej samorządu lokalnego, a potem państwa za pomocą nowych rozwiązań instytucjonalnych.

Edwin Bendyk – prezes Fundacji im. Stefana Batorego. Dziennikarz, pisarz, publicysta tygodnika „Polityka”. Zajmuje się tematyką cywilizacyjną oraz relacjami między nauką i techniką a polityką, gospodarką, kulturą, życiem społecznym. Wykłada w Graduate School for Social Research PAN i Collegium Civitas, gdzie współtworzył Ośrodek Badań nad Przyszłością. Członek European Council on Foreign Relations. Autor wielu książek, m.in. *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata* (2020). Redaktor i współautor raportu końcowego Narodowego Programu Foresight „Polska 2020”. Prowadzi blog „Antymatrix”.

Anna Dąbrowska – dr nauk o ziemi, adiunktka na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z zarządzaniem i planowaniem strategicznym, partycypacją publiczną, innowacyjnością gmin i regionów oraz współpracą w ramach potrójnej helisy. Współautorka dokumentów strategicznych i programowych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Od lipca 2023 roku ekspertka tematyczna ds. „Strategii rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku” w Stowarzyszeniu „Metropolia Warszawa”.

Katarzyna Dzieniszewska-Naroska – dr, socjolożka. Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego. Doktorat obroniła w 2003 roku w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych pod kierunkiem prof. dr. hab. Jacka Kurczewskiego. Od 2004 roku adiunktka na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Ekspertka Instytutu Spraw Publicznych i Fundacji Batorego. Prowadzi badania nad

reprezentacją polityczną, partycypacją, konfliktem politycznym i propagandą, ogniskując swoje zainteresowania na poziomie społeczności lokalnych. Specjalizuje się w socjologii polityki i socjologii prawa.

Piotr Frączak – aktywista sektora organizacji pozarządowych, zaangażowany w dialog obywatelski na poziomie krajowym (członek m.in. Komitetu Umowy Partnerstwa i Rady ds. Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości). Działacz społeczny, prezes Stowarzyszenia Dialog Społeczny, wieloletni prezes, a obecnie członek honorowy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Specjalizuje się w historii i teorii polskiej samoorganizacji. Autor wielu publikacji.

Adam Gendźwił – dr hab., politolog, socjolog, geograf, profesor Uniwersytetu Warszawskiego na Wydziale Socjologii. Kierownik Centrum Studiów Wyborczych. Członek Zespołów Ekspertów Wyborczych i Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w badaniach zachowań i systemów wyborczych, demokracji lokalnej, polityki samorządowej oraz partii politycznych.

Marcin Górecki – członek Zespołu Partycypacji Obywatelskiej w Fundacji Stocznia. Od lat zajmuje się projektami z obszaru partycypacji obywatelskiej, zarówno jako koordynator, jak i moderator, obserwator, inicjator oraz oczywiście uczestnik. Zajmował się m.in. oddolnymi działaniami w gminach Mazowsza na rzecz uwzględniania w politykach społecznych praw osób z niepełnosprawnościami, współtworzył standardy działań rad społecznych i doradczych dla instytucji samorządowych, animował środowiska uniwersytetów trzeciego wieku.

Wojciech Kallas – burmistrz Debrzna w latach 2014–2024. Z wykształcenia ekonomista, mgr stosunków międzynarodowych. Obecnie prowadzi własną działalność gospodarczą.

Joanna Krukowska – dr, badaczka polityki lokalnej i regionalnej, adiunktka w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW. Zajmuje się zagadnieniami zarządzania, włączania społecznego i lokalnych polityk przeciwdziałania zmianom klimatu. Od roku 2022 kierowniczka projektu CONTRA – CONflict in TRAnsformations (Horyzont 2020, JPI Urban Europe) w Polsce dotyczącego różnorodności form prowadzenia dialogu na szczeblu lokalnym.

Paweł Kubicki – dr hab., socjolog i antropolog kultury, adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniu społeczno-kulturowych aspektów funkcjonowania i rozwoju miast. Autor książki *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości* oraz raportu *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*.

Paulina Legutko-Kobus – dr nauk ekonomicznych, adiunktka w Katedrze Polityki Publicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, główna specjalistka w Instytucie Ochrony Środowiska. Członkini Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Współpracuje jako ekspertka z administracją publiczną. Specjalizuje się m.in. w planowaniu strategicznym oraz programowaniu rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym, zarządzaniu dziedzictwem kulturowym na poziomie lokalnym i partycypacją społeczną. Ekspertka współpracująca z samorządami (szczególnie lokalnymi) w zakresie opracowywania w formule partycypacyjnej dokumentów planowania i programowania rozwoju.

Adrian Łuckiewicz – od 2018 roku burmistrz Wasilkowa; wierzy w skuteczność dialogu z mieszkańcami i sens partycypacji. Wprowadził u siebie platformę do konsultacji twojwasilkow.pl. Zainicjował przedsięwzięcie nagrania wspólnie z mieszkańcami *Piosenki wasilkowskiej*. Laureat wielu konkursów i rankingów samorządowych – zdobył m.in. pierwsze miejsce w Polsce w kategorii najlepszy władarz

gminy miejsko-wiejskiej w rankingu Perły Samorządu 2023 i trzecie miejsce wśród wszystkich burmistrzów w rankingu Portalu Samorządowego 2020.

Grzegorz Makowski – dr hab., ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, profesor Szkoły Głównej Handlowej, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się m.in. zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych.

Borys Martela – specjalista od partycypacji obywatelskiej. Współpracował z różnymi organizacjami pozarządowymi i administracją lokalną przy realizacji projektów włączających mieszkańców w podejmowanie decyzji. Przez 2,5 roku był urzędnikiem w Gdyni, gdzie zajmował się konsultacjami społecznymi i budżetem obywatelskim, pracując dla Laboratorium Innowacji Społecznych. W Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów przez kilka lat koordynował cykl badań „Barometr budżetu obywatelskiego”. Autor i współautor monografii oraz artykułów poświęconych włączaniu mieszkańców w procesy decyzyjne.

Agnieszka Maszkowska – socjolożka, trenerka, doświadczona koordynatorka projektów, prezeska Fundacji SocLab. Prowadzi liczne szkolenia dla pracowników administracji publicznej, organizacji pozarządowych, młodzieży i seniorów oraz innych grup. Ekspertka ds. konsultacji społecznych, moderatorka kilkudziesięciu procesów konsultacji i partycypacji, w szczególności w zakresie budżetów partycypacyjnych, planowania przestrzennego, rewitalizacji, tworzenia strategii i programów. Autorka i współredaktorka m.in. publikacji *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, poradnika *Przepis na udane konsultacje społeczne*. Promuje i wdraża programy na rzecz młodzieży, w szczególności szkolne budżety partycypacyjne oraz inicjatywy młodzieżowe.

Maria Perchuć-Żółtowska – dyrektorka ds. partycypacji obywatelskiej, członkini zarządu Fundacji Stocznia. Absolwentka socjologii i studiów podyplomowych z zakresu dyplomacji kulturalnej. Z trzecim sektorem związana od ponad 13 lat. W Stoczni zajmuje się m.in. projektowaniem i prowadzeniem procesów partycypacyjnych, organizowaniem wydarzeń sieciująco-edukacyjnych dla praktyków i praktyczek partycypacji. Wcześniej koordynowała również projekty unijne poświęcone organizacji konsultacji społecznych dotyczących dokumentów planistycznych w samorządach.

Krystian Połomski – kierownik i koordynator programów poświęconych partycypacji publicznej w Fundacji Wspomagania Wsi. Od kilkunastu lat wspiera małe wiejskie gminy w prowadzeniu dialogu z mieszkańcami oraz w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań lokalnych problemów, współpracując z kilkudziesięcioma gminami w Polsce. Autor i redaktor publikacji poświęconych dziedzictwu kulturowemu wsi oraz partycypacji publicznej.

Joanna Popławska – dr, adiunktka w Instytucie Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Absolwentka SGH oraz etnologii na Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie zajmuje się przemianami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi miast, zwłaszcza warunkami rozwoju i kierunkami polityki miejskiej oraz znaczeniem partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Wiele uwagi poświęca analizie działań ruchów miejskich i niesformalizowanych oddolnych inicjatyw lokalnych.

Iwona Sagan – prof. dr hab., kierowniczka Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego. Prowadzi badania dotyczące polityki miejskiej i regionalnej oraz społeczno-ekonomicznego

rozwoju obszarów metropolitalnych. Członkini Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Krzysztof Śleboda – fundator i prezes zarządu Pracowni Zrównoważonego Rozwoju z Torunia, która od 2007 roku wspiera samorządy i społeczności lokalne w zarządzaniu strategicznym opartym na zasadach zrównoważonego rozwoju. Używa narzędzi i metod partycypacyjnych, programując i realizując procesy dialogowe, szkoląc oraz wspierając przedstawicieli administracji i organizacji pozarządowych w procesach mentoringowych. Jest współtwórcą regulaminu konsultacji społecznych w Toruniu i tamtejszego budżetu obywatelskiego. Obecnie jest członkiem grupy roboczej ds. partycypacji przy Ministerstwie ds. Społeczeństwa Obywatelskiego Agnieszce Buczyńskiej.

Przemysław Radwan-Rohrenscheff – absolwent polityki społecznej, współtwórca Fundacji Szkoła Liderów (przez wiele lat prezes, obecnie członek rady), doradca i konsultant ds. strategii, doradca samorządom i organizacjom pozarządowym, autor akcji „Pytamy o zielone”, od lipca członek rady Fundacji Banku Ochrony Środowiska.

Tomasz Schimanek – polityk społeczny związany ze środowiskiem organizacji pozarządowych, członek i współpracownik wielu organizacji, na stałe związany z Akademią Rozwoju Filantropii w Polsce, w której jest ekspertem ds. organizacji pozarządowych i programów społecznych. Działa na rzecz współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, w szczególności samorządami terytorialnymi. Propagator różnych form partycypacji obywatelskiej. Za wieloletnie zaangażowanie w działalność na rzecz społeczności lokalnych został wyróżniony przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego Nagrodą Obywatelską 25-lecia Samorządności.

Katarzyna Sztop-Rutkowska – dr socjologii, wykładowczyni na Wydziale Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku, założycielka i wiceprezesa Fundacji SocLab, aktywistka, moderatorka i trenerka. Przez dwa lata regionalna koordynatorka akcji Masz Głos. Szkoli organizacje pozarządowe, samorządowców i urzędników. Przeprowadza procesy konsultacyjne w gminach. Zajmuje się m.in. demokracją lokalną, partycypacją obywatelską, *civic tech*. Autorka m.in. *Czas na partycypację, w: Co dalej z samorządem?* (2024), *E-partycypacja. Jak rozmawiać z mieszkańcami?* (red., 2023). Członkini zespołu redakcyjnego raportu *Generatory energii społecznej* (2023).

Anna Wieczorek – absolwentka MISH UW, ze specjalizacją psychologia środowiskowa. Ukończyła studia podyplomowe Psychologie environnementale na Université René Descartes – Paris V, w kolejnych latach pracowała w Grenoble, w Laboratorium CRESSON przy Institut d’Urbanisme oraz w Pracowni Badań Środowiskowych Wydziału Psychologii UW jako badaczka i wykładowczyni. Obecnie pracuje w Fundacji Think Tank Miasto jako psycholożka przestrzeni i praktyczka partycypacji oraz facylitatorka. We współpracy z miastami i instytucjami zajmującymi się relacją człowieka z przestrzenią projektuje, prowadzi, ocenia i bada procesy partycypacyjne.

Mateusz Wojcieszak – prezes zarządu Fundacji Pole Dialogu. Interesuje go praktyczne wzmacnianie głosu mieszkańców i mieszkanki w miastach, szkołach oraz instytucjach publicznych. Współorganizował pierwszy klimatyczny panel obywatelski w Warszawie, gdzie 90 losowo wybranych osób wypracowało wiążące rekomendacje w temacie efektywności energetycznej dla Prezydenta Miasta. Wspiera rozwijanie narzędzi deliberacyjnych w Polsce w postaci m.in. mniejszych narad obywatelskich, ale również paneli obywatelskich. Koordynował pracę paneli obywatelskich w Krakowie, Rzeszowie, a obecnie Ogólnopolskiego Panelu Obywatelskiego o Polityce Żywnościowej.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2024

ISBN 978-83-68235-22-7