

Robert Gawłowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy,
ul. Fordońska 74, 85-719 Bydgoszcz; e-mail: robert.gawlowski@wsb.bydgoszcz.pl;
ORCID: 0000-0002-3419-7679

Adam J. Jarosz

Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, al. Wojska Polskiego 69,
65-762 Zielona Góra; e-mail: a.jarosz@ip.uz.zgora.pl; ORCID: 0000-0003-0972-5588

INFRASTRUKTURA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ. POJĘCIE I WYKORZYSTANIE W POLSKICH MIASTACH¹

Streszczenie: Problematyka partycypacji społecznej od wielu lat jest bardzo popularnym przedmiotem badań i zainteresowań praktyków. Niewiele uwagi poświęca się jednak kwestiom formalnych i organizacyjnych narzędzi zarządzania tym procesem. W artykule zaprezentowano wynik badania, którego założeniem było stworzenie kategorii infrastruktury partycypacji oraz pomiar jej wykorzystania w 17 miastach Polski. W tym celu autorzy opracowali własną metodę badania praktycznego zastosowania narzędzi partycypacyjnych. Na podstawie uzyskanych wyników autorzy stworzyli typologie narzędzi partycypacji oraz sklasyfikowali miasta pod względem zaawansowania ich wykorzystania. Wskazane też zostały najczęściej i najchętniej stosowane narzędzia oraz poziom ich wdrażania.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, infrastruktura partycypacji, administracja publiczna, samorząd terytorialny.

INFRASTRUCTURE OF PUBLIC PARTICIPATION. THE CONCEPT AND ITS APPLICATION IN POLISH CITIES

Abstract: For many years, public participation has been a very popular subject of research and of interest for practitioners. Little attention has been devoted, however, to the issues of formal and organizational tools of managing this process. The paper contains the results of research aimed at creating the concept of participation infrastructure and at measuring its application in 17 Polish cities. For these purposes, the authors develop their own method of examining the practical use of participation tools. Typologies of participation tools are created and cities are classified according to their advancement, basing on the results of the research. The most popular and most willingly used tools are indicated, together with the levels of their implementation.

Keywords: public participation, infrastructure of participation, public administration, local government.

¹ Autorzy pragną podziękować profesorowi Jerzemu Bartkowskiemu z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego za cenne krytyczne uwagi do prezentowanego opracowania.

Wstęp

Partycypacja społeczna stała się w ostatnich latach zarówno popularnym tematem badawczym, jak i szeroko dyskutowanym zagadnieniem w debacie publicznej i praktyce zarządzania publicznego. Traktuje się ją jako szansę na realne włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji, a tym samym podnoszenie efektywności tych decyzji czy też realizowanych projektów. Przyjmuje się, że decydowanie publiczne staje się w ten sposób skuteczniejsze i lepiej odpowiada rzeczywistym potrzebom obywateli, nie jest to jednak proces pozbawiony pewnych trudności. Pamiętać przy tym należy, że odpowiedzialność za podejmowane działania spoczywa na władzach lokalnych, które posiadają mandat wyborców do decydowania. Często zwraca się także uwagę na to, że partycypacja daje obywatelom większe poczucie współodpowiedzialności, pozwala na lepsze zrozumienie podejmowanych działań i konieczności ich podjęcia, a co za tym idzie, podnosi poziom ich akceptacji (Michels i de Graaf 2010, s. 489; Edwards 2001, s. 82–83).

Prawidłowo przebiegająca partycypacja nie powinna być procesem żywiołowym, lecz regulowanym odpowiednimi rozwiązaniami prawnoinstytucjonalnymi, by umożliwić dostęp wszystkim zainteresowanym obywatelom. Konieczne jest więc wypracowanie odpowiednich kanałów przepływu informacji, transparentności działań i mechanizmów decyzyjnych, a także przejrzystych procedur z jasno określoną rolą obu stron (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014, s. 99). Warunkiem udanego uczestnictwa społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji jest zatem stworzenie odpowiedniej infrastruktury partycypacji, którą autorzy rozumieją jako zespół narzędzi prawnych i instytucjonalnych, za pomocą których władze samorządowe zarządzają procesem partycypacji.

Celem artykułu jest zdefiniowanie i opisanie kategorii infrastruktury partycypacji, a także zbadanie, w jakim stopniu samorządy miejskie w Polsce tę infrastrukturę tworzą i wykorzystują. Czy polskie miasta korzystają z narzędzi stałych, cyklicznych, czy może tylko sięgają po narzędzia partycypacji², gdy pojawia się konkretny problem do rozwiązania? Jakie znaczenie przypisano w miastach narzędziom deliberatywnym, jakie decyzyjnym, a jakie współfinansującym? Zbadane zostanie również to, czy miasta tworzą infrastrukturę partycypacji jedynie po to, by zaspokoić potrzeby i żądania tworzenia możliwości angażowania obywateli w procesy decyzyjne, czy realnie z niej korzystają, czyniąc z niej instytucję w procesie decyzyjnym.

Zagadnienie to do tej pory było analizowane głównie w opracowaniach o charakterze operacyjno-wdrożeniowym (Mergler i in. 2013), jednak cały czas niewystarczająca jest refleksja naukowa w literaturze przedmiotu. Samo pojęcie

² Autorzy używają pojęcia narzędzia partycypacji w rozumieniu zespołu działań realizowanych przez administrację samorządową w celu poznania opinii mieszkańców i włączenia ich w proces decyzyjny. Konieczność ich zastosowania może wynikać z obowiązku realizacji przepisów prawnych bądź samodzielnej decyzji władz samorządowych. Przykładowymi narzędziami partycypacji są: budżet obywatelski, inicjatywa lokalna i inne wskazane w niniejszym artykule (por. Zielińska i Kraszewski 2019, s. 6).

infrastruktury partycypacji (*participation infrastructure*) zostało przywołane w pracy Tiny Nabatchi i Matta Leighningera, w której autorzy zdefiniowali je jako zespół norm, procedur, instytucji i stowarzyszeń, które wspierają regularne możliwości kontaktów pomiędzy administracją publiczną i obywatelami w celu komunikacji, rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji oraz celebrowania wspólnoty (Nabatchi i Leighninger 2015, s. 6–7). Uwaga badaczy skupiona była na stworzeniu odpowiednich kanałów przepływu informacji, transparentności działań i mechanizmów decyzyjnych, a także na wypracowaniu przejrzystych procedur z jasno określoną rolą obu stron (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014, s. 99). Skuteczne wdrożenie deklarowanego przez polityków zarządzania partycypacyjnego wymaga bowiem stworzenia odpowiednich narzędzi organizacyjnych, finansowych, a także kompetencyjnych wśród osób zarządzających procesem partycypacji. Stąd też celem niniejszego artykułu jest uzupełnienie tej luki i szersze omówienie kategorii badawczej – infrastruktury partycypacji, która pozwoli na zidentyfikowanie poziomu rozwoju administracji lokalnej do wdrażania zarządzania partycypacyjnego. W celu realizacji badań stworzone zostało narzędzie, które umożliwi ocenę poziomu rozwoju infrastruktury partycypacji, a co za tym idzie, poziomu rozwinięcia i wykorzystania narzędzi partycypacyjnych.

Współcześnie każde z polskich miast, które zostałyby poddane analizie, deklaruje, że jest otwarte na opinie i zaangażowanie mieszkańców. W związku z tym w celu odpowiedzi na wyżej postawione pytania przeprowadzone zostało badanie ankietowe wśród polskich miast w okresie luty–marzec 2018 r. Odpowiedzi zostały udzielone przez osoby zajmujące się w urzędach samorządowych procesem komunikacji i partycypacji społecznej. Zdaniem autorów jest to najbardziej odpowiednia do celu badania grupa pracowników samorządowych, ponieważ posiada kompleksową wiedzę na temat działań prowadzonych przez jednostki samorządowe i należy to do ich podstawowych obowiązków pracy. Do udziału w badaniu zaproszone zostały wszystkie miasta wojewódzkie, rozumiane jako miasta będące siedzibą wojewody lub samorządu województwa, z wyjątkiem Warszawy, czyli łącznie 17 miast³. Przyjęte założenia wynikały z faktu, że w mieście stołecznym samorząd ma nieco inną strukturę, obejmującą dzielnice i ich organy, w których wykorzystywane są różne narzędzia partycypacyjne. Stąd też autorzy uznali, że przypadek ten wymaga osobnej analizy.

Podstawy teoretyczne badania

Literatura dotycząca partycypacji społecznej jest bardzo bogata. Wielu autorów zwraca uwagę na konieczność podejmowania działań umożliwiających jak największej grupie osób udział w procesie podejmowania decyzji.

³ Grupę badawczą tworzyły następujące miasta: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Wrocław, Zielona Góra. Pozytywnie odpowiedziało 14 miast. Gdańsk, Lublin i Opole nie odpowiedziały na przesłaną ankietę. W tym miejscu autorzy pragną podziękować urzędowi badanych miast za szybkie, sprawne i dokładne wypełnienie ankiety, dzięki czemu przeprowadzenie prezentowanego badania było możliwe.

Argumentowane jest to: niskim poziomem zaufania do administracji publicznej (Klijn 2008), niewykorzystywaniem tradycyjnych narzędzi demokracji bezpośredniej (Fung i Wright 2001), poszukiwaniem nowych zasobów do realizacji zadań publicznych, budowaniem legitymizacji prowadzonych polityk publicznych (Fazi i Smith 2006) czy też koniecznością zapewnienia większej transparentności działań sektora publicznego. Ank Michels i Laurens de Graaf zwracają uwagę na to, iż partycypacja zapewnia obywatelom włączanie w proces decyzyjny (*inclusion*), nowe umiejętności i poczucie skuteczności (*skills and virtues*), możliwość wypowiedzenia swojej opinii (*deliberation*) oraz wzmacnia legitymację podejmowanych działań (*legitimacy*) (Michels i de Graaf 2010, s. 481, 486–488). Brigitte Geissel zwraca uwagę także na efektywność (*effectiveness*) oraz budowanie kapitału społecznego (*social capital*) (Geissel 2009, s. 403–406). Kathleen Halvorsen (2003, s. 536–537) wprowadza pojęcie partycypacji wysokiej jakości (*high quality participation*), w której władze traktują obywateli jako równorzędny podmiot. Takie upodmiotowienie buduje zaufanie mieszkańców do władz, ma pozytywny wpływ na efektywne podejmowanie decyzji i wzmacnia ich legitymizację. Vivien Lowndes i Helen Sullivan (2004, s. 57–60) opisują rolę partnerstw, w które wchodzi władze samorządowe z różnymi organizacjami i podmiotami, budując partycypacyjny model zarządzania. Carole Pateman (1970, s. 42–44, 47) sugeruje, że istnienie instytucji przedstawicielskich na poziomie centralnym zabezpiecza demokrację w niewystarczający sposób. Zwraca uwagę na rolę edukowania społeczeństwa, aby mogło ono świadomie uczestniczyć w życiu społecznym. Podkreśla ona również, że proces edukacji następuje poprzez partycypację. Model partycypacyjny to taki, w którym wymagany jest maksymalny wkład obywateli (*input*) i w którym rezultatem (*output*) są nie tylko działania czy polityki szczegółowe, ale także rozwój kompetencji społecznych i politycznych każdej jednostki, gdzie istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy wkładem i rezultatami.

Obecnie trudno sobie wyobrazić zarządzanie publiczne bez narzędzi partycypacji społecznej. Działania partycypacyjne mają na celu osiągnięcie wartości dodanej realizowanych usług publicznych, dostosowanie podejmowanych decyzji do lokalnych uwarunkowań oraz ograniczenie potencjalnych konfliktów i przez to kosztownych decyzji (Ianniello i in. 2018). Udział obywateli w procesach decyzyjnych może być bardzo zróżnicowany i mieć rozmaite formy. Mogą to być formy gwarantujące współdecydowanie (np. w referendum, w wyborach, w budżecie obywatelskim). Inne narzędzia gwarantujące mieszkańcom przede wszystkim uczestnictwo i głos w podejmowaniu decyzji to włączanie ekspertów w proces decyzyjny, konsultacje (fora, debaty, otwarte spotkania z przedstawicielami lokalnych społeczności, panele dyskusyjne, kawiarnie obywatelskie, planowanie partycypacyjne, sondaże opinii wśród mieszkańców, a także fora internetowe). Osobną formą włączania obywateli są również gremia doradczo-konsultacyjne, które skupiają mieszkańców zainteresowanych daną tematyką lub reprezentujących poszczególne części miasta lub gminy (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014, s. 95–96). Bardzo ważnym elementem wdrażania koncepcji demokracji partycypacyjnej jest edukacja, która odbywa się w obu kierunkach zarówno po stronie władzy, jak i obywateli. Chodzi tu nie tylko o proces zdobywania

przez obywateli wiedzy dotyczącej rozwoju miasta czy gminy, ale także uczenia się mechanizmów podejmowania i wypracowywania decyzji oraz działania narzędzi partycypacyjnych. Po stronie władzy, posiadającej zaplecze eksperckie, legitymację wyborczą, a także atrybuty decyzyjne, nauka ta ma przede wszystkim na celu wypracowanie skutecznych i jasnych dla mieszkańców narzędzi partycypacyjnych. Pożądanym efektem jest pozytywna odpowiedź społeczna i chęć zaangażowania się w proces podejmowania decyzji. Proces ten doprowadzi do stworzenia rozwiązań, które będą możliwie najlepiej uwzględniały potrzeby społeczne. Często samo wypracowanie infrastruktury partycypacji wymaga wielu wysiłków i jest czasochłonne, jak każdy proces uczenia się skomplikowanej materii (Dzierzowski 2008).

Z kolei Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett i Gerry Stoker (2006, s. 541–542, 545–546) uważają, że warunkiem udanej partycypacji są: status społeczno-ekonomiczny, kapitał społeczny i ramy instytucjonalne dla partycypacji. Ludzie bardziej zamożni, dobrze wykształceni są bardziej chętni do partycypacji, pozytywny wpływ ma również wysoki poziom poczucia wspólnotowości i zaufania. Ramy instytucjonalne tworzą zaś zbiór reguł formalnych i czynniki nieformalne, jak zachowania i postawy polityków, managerów, lokalnych liderów i mieszkańców. Na te reguły rządzący mają największy wpływ, ponieważ to oni je ustanawiają. Właściwa instytucjonalizacja partycypacji pomaga zmobilizować kapitał społeczny, a zbiór reguł wyznacza właściwe zachowanie, to, jak poszczególni aktorzy dochodzą do swoich pozycji i jaką odgrywają w nich rolę. Wyznaczenie jasnych reguł pomaga w nauczeniu mieszkańców partycypacji, a także w ich mobilizacji, która – jak podkreśla Mark Callanan (2005, s. 917) – jest największym wyzwaniem, zwłaszcza w perspektywie długoterminowej.

Warto odnieść się przy tym do koncepcji demokracji partycypacyjnej, wedle której uczestnictwo obywateli może się zrealizować dzięki uzupełnieniu demokracji przedstawicielskiej narzędziami partycypacyjnymi i deliberatywnymi. Konieczna jest także aktywność obywatelska obywateli świadomych, chętnych do działania, zaangażowanych i mających poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014, s. 69–71). Pateman (1970, s. 70–71) na podstawie przeprowadzonych badań odróżnia częściową partycypację (*partial participation*) od pełnej partycypacji (*full participation*). Na przykładzie włączania się pracowników w zarządzanie zakładami przemysłowymi pokazuje, że w sytuacji częściowej partycypacji zaangażowany pracownik nie ma możliwości podejmowania decyzji, może jedynie wpływać na nie. Decyzję i tak podejmuje decydent. Pełna partycypacja ma miejsce wówczas, gdy każdy członek ciała decyzyjnego ma równą moc wpływania na ostateczny kształt decyzji. Oba rodzaje partycypacji są możliwe w każdym obszarze i na każdym poziomie decydowania. Anna Olech i Tomasz Kaźmierczak (2011, s. 103–111) na przykładzie polskim wyróżnili cztery modele partycypacji publicznej: (1) model asymetryczny – udział obywateli minimalny, władz lokalnych maksymalny; (2) model opiniodawczo-konsultacyjny – dominujący udział władz lokalnych przy znacznym udziale obywateli; (3) model symetryczny – zrównoważony udział obu stron; (4)

model delegowania – udział obywateli dominujący, przy znacznym lub minimalnym udziale władz publicznych.

Narzędzia zorientowane na zwiększanie zaangażowania obywatelskiego pogrupować można w kilka kategorii: (1) włączanie obywateli w konsultacje za pomocą różnych narzędzi i technik demokracji partycypacyjnej (np. konsultacje społeczne, referenda) i deliberatywnej (np. sondaż deliberacyjny, obywatelskie jury); (2) kształtowanie polityk publicznych na poziomie lokalnym (np. polityki społecznej, kulturalnej, edukacyjnej, klimatycznej) za pomocą tworzenia forum debaty publicznej; (3) zabiegi na rzecz dostępu do informacji publicznej, usprawnienia wymiany informacji i opinii między obywatelami a władzą/administracją publiczną w celu prezentowania działań władz, dzięki którym obywatele mają szansę poznać motyw i cele działań; (4) tworzenie lub uaktywnianie funkcjonowania jednostek pomocniczych i instytucji dialogu obywatelskiego – rad sołeckich, rad dzielnic i osiedli, rad pożytku publicznego, rad konsultacyjnych (Wiktorska-Świąteczka i Kozak 2014, s. 94).

Istotnym elementem badań nad problematyką partycypacji jest kwestia czynników utrudniających jej wdrażanie i praktykowanie przez mieszkańców. Powodem niskiego zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne może być źle skonstruowany proces partycypacji, niechęć urzędników do podejmowania kolejnych obowiązków czy ogólna niechęć władz samorządowych. W analizie procesu partycypacji w Polsce istotnym elementem jest również kontekst historyczno-społeczny. Okres rozbiorów, jak również praktyka sprawowania władzy w czasie PRL utrwały postawy wycofania, apatii społecznej i braku zaangażowania w sprawy publiczne na poziomie lokalnym (Marody 2011; Marody i Giza-Poleszczuk 2004). Z perspektywy niniejszego artykułu najważniejszym czynnikiem są bariery organizacyjne. Mogą one polegać na: braku reprezentatywności mieszkańców w prowadzonych działaniach (Campbell 2010); błędach w planowaniu, a następnie wdrażaniu działań partycypacyjnych (Yang i Pandey 2011); podejmowaniu przez administrację lokalną niespójnych działań, które nie są poprzedzone planem lub strategią partycypacji (Agranoff 2006); koncentrowaniu się na działaniach nieformalnych, a przez to nieprzewidywalnych, zamiast przygotowania regulaminu i zasad działań partycypacyjnych (Ryfe 2005). Wszak skuteczna partycypacja to nie działanie jednorazowe, zorganizowane *ad hoc*, a systematyczny wysiłek, który powinien być ponoszony przez administrację lokalną. Trudno bowiem wyobrazić sobie skuteczne zarządzanie partycypacyjne bez systematycznej komunikacji pomiędzy interesariuszami, wsparcia organizacyjnego, finansowego i merytorycznego partnerów społecznych, których działalność społeczna nie ma charakteru profesjonalnego (Pozzebon i Mailhot 2012). Osiągnięcie maksymalnych korzyści z działań partycypacyjnych wymaga nie tylko aktywności mieszkańców, lecz także odpowiedniej organizacji i przygotowania po stronie urzędu administracyjnego. Społeczna potrzeba partycypacji, oczekiwania władz samorządowych dotyczące jej praktykowania, a także ponoszone w tym celu wydatki finansowe i organizacyjne uzasadniają stwierdzenie, że partycypacja jawi się jako swego rodzaju zadanie publiczne, które powinno być realizowane na odpowiednim poziomie przez administrację samorządową,

a za które odpowiedzialność polityczną ponoszą organy władzy samorządowej. Przyjęcie wskazanej tezy oznacza, że warunkiem udanej partycypacji społecznej jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury partycypacji.

Infrastruktura partycypacji zdefiniowana została jako zbiór powtarzalnych, powszechnie znanych i zrozumiałych dla obywateli narzędzi prawnych i instytucjonalnych, dzięki którym będą oni włączani w proces wypracowywania decyzji bądź współdecydowali o sprawach publicznych.

Z racji tego, że klasyczne narzędzia demokracji bezpośredniej, jak referendum czy inicjatywa ustawodawcza (uchwałodawcza), nie są powszechnie wykorzystywane, kluczową cechą i jednocześnie kryterium opisywanej infrastruktury partycypacji jest duża częstotliwość czy wręcz stałość jej wykorzystywania (Uziębło 2009, s. 219). Z tego względu zdaniem autorów powtarzalność i regularność wykorzystywania narzędzi partycypacyjnych jest jednym z najważniejszych kryteriów budowania prawidłowo działającej infrastruktury partycypacji społecznej. Kluczową rolę odgrywają także kryteria wyboru osób do partycypacji, sposób komunikacji i podejmowania decyzji, a także zakres władzy przekazanej ciałom partycypacyjnym (Fung 2006, s. 66–67). Takie też narzędzia autorzy postanowili wyszczególnić i poddać badaniu, a także stworzyć ich typologię. Idąc tym tropem, wyróżnione zostały pod względem trybu działania: (1) narzędzia stałe – w postaci stale działających gremiów, np. rad osiedli czy gremiów doradczych; (2) narzędzia cykliczne – niemające stałego charakteru, ale występujące regularnie, np. budżet obywatelski, cykliczne spotkania władz miasta z mieszkańcami; (3) narzędzia dotyczące jednego problemu – narzędzia, po które sięga się wtedy, gdy konieczne jest rozwiązanie konkretnego problemu, np. konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna.

Z perspektywy prowadzonych badań istotne jest rozróżnienie narzędzi partycypacyjnych z uwagi na ich znaczenie w procesie decydowania publicznego. Ze względu na sposób angażowania obywateli mogą to być: (1) narzędzia opiniodawcze – służą obywatelom do wyrażenia opinii w danej kwestii, która nie jest wiążąca dla władz lokalnych, np. konsultacje społeczne, gremia doradcze; (2) narzędzia decyzyjne – dzięki nim obywatele mogą podjąć wiążącą dla władz decyzję, np. budżet obywatelski, rady osiedli (jeśli przyzna się im takie uprawnienia); (3) narzędzia współfinansujące – w ramach których obywatele ponoszą wysiłek finansowy dla realizacji zadania publicznego, np. inicjatywa lokalna.

Inna typologia narzędzi partycypacji odwołuje się do kategorii osób, które są włączane za ich pomocą w proces decyzyjny (Barnes i in. 2003, s. 380–381): (1) powszechne, angażujące wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządowej; (2) angażujące grupy użytkowników usług (np. rowerzystów, użytkowników samochodów, rodziny z dziećmi); (3) angażujące mieszkańców poszczególnych części jednostki (np. dzielnic miasta); (4) demograficzne, angażujące poszczególne grupy wiekowe; (5) angażujące różne grupy społeczne (np. kobiety, osoby niepełnosprawne).

Metodologia badania

W celu pomiaru wyników badań stworzona została skala występowania infrastruktury partycypacji, bazująca na drabinie partycypacji zaproponowanej przez Sherry R. Arnstein (1969, s. 217) oraz Dagmira Długosza i Jana J. Wygnańskiego (2005, s. 24–25). Przy każdym z narzędzi zadane zostało pytanie o to, czy występuje ono w praktyce funkcjonowania administracji lokalnej oraz w jakim stopniu jest wykorzystywane. Zabieg ten pozwolił na stworzenie skali wykorzystywania danego narzędzia. Jeśli w danym obszarze odpowiedź brzmiała „nie”, dane miasto nie otrzymywało punktów. Jeśli brzmiała ona „tak”, dane miasto otrzymywało liczbę punktów zgodnie z ustaloną przez autorów punktacją: za występowanie danego narzędzia jeden punkt, a następnie w zależności od stopnia zaawansowania danego narzędzia i kolejnych elementów rozwinięcia danego narzędzia następne dwa, trzy i cztery punkty. Tak więc maksymalnie za dane narzędzie miasto mogło uzyskać dziesięć punktów. W badaniu zbadanych zostało sześć narzędzi, stąd też łącznie miasto mogło uzyskać 60 punktów.

Pierwszym z badanych narzędzi są jednostki pomocnicze. Miasta dzielone są na kilkanaście lub kilkadziesiąt jednostek (np. dzielnic, osiedli), w których tworzone są rady tych jednostek. Dzięki nim duża grupa mieszkańców ma szansę współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji lokalnych. Warto podkreślić, że jednostki pomocnicze lub zarządzanie na poziomie dzielnic miast występują w wielu miastach Europy (Blakeley 2005, s. 153–154; Durose i Lowndes 2010, s. 342–343; Hlepas i in. 2018; Swianiewicz i in. 2013; Jarosz i Springer 2014). W prezentowanym badaniu ustalono, że podstawową formą jest powołanie jednostek pomocniczych, drugim stopniem ich rozwoju jest przyznanie im inicjatywy uchwałodawczej. Następnym poziomem zaawansowania jest przekazanie organom jednostek pomocniczych zadań publicznych do wypełniania, a najwyższym przyznanie im części dochodów gminy do swobodnego dysponowania.

Drugim z badanych narzędzi są konsultacje społeczne. Autorzy zdają sobie sprawę z tego, że jest to bardzo pojemne pojęcie, zawierające zarówno tradycyjne formy (spotkania z mieszkańcami, dokumenty konsultacyjne, tworzenie specjalnych komisji), formy nakierowane na klientów, odbiorców usług publicznych (sondaże opinii), regularnie odbywające się fora dyskusyjne (dotyczące konkretnych grup docelowych, np. mieszkańców dzielnic, czy konkretnych tematów), jak też metody innowacyjne, mające na celu konsultację i zwiększenie deliberacji (strony internetowe, grupy fokusowe, fora i panele obywatelskie dotyczące konkretnych spraw) (Leach i Wingfield 1999, s. 49–50; Lowndes i in. 2001a, s. 207; Cole 2004, s. 198–199). Za podstawową formę konsultacji społecznych autorzy uznali przyjęcie przez radę miasta uchwały dotyczącej przeprowadzania konsultacji społecznych i regulującej to działanie. Jako drugi stopień rozwinięcia potraktowane zostało przyjęcie planu konsultacji społecznych, za trzeci uznane zostało stworzenie stale działającej platformy konsultacji, a za najwyższy – pogłębioną ewaluację konsultacji i wdrażanie ich postanowień w życie.

Trzecim z badanych elementów infrastruktury partycypacji jest wyposażenie urzędu miejskiego i kompetencji jego urzędników w tej dziedzinie. Znane

są przypadki (np. w fińskim mieście Tampere), gdzie powołuje się w ramach miejskiej administracji specjalną jednostkę, która odpowiada za zarządzanie procesem partycypacji i jego wpływem na rozwój miasta, stąd za istotne uznano sprawdzenie, jak urzędy miejskie przygotowały się do recypowania wyników działań konsultacyjnych (Radzik-Maruszak 2016, s. 120, 125–126). Jako podstawowe potraktowane zostało stosowanie różnorodnych narzędzi konsultacyjnych. Za drugi stopień zaawansowania uznane zostało istnienie jednostki w urzędzie, odpowiedzialnej za przygotowywanie i prowadzenie konsultacji społecznych. Trzecim są regularne szkolenia urzędników w tym zakresie, a czwartym ewaluowanie i wdrażanie wyników konsultacji społecznych.

Czwartym z badanych narzędzi jest inicjatywa lokalna. Jest to narzędzie współtworzenia usług publicznych (*co-production of public services*), którego idea polega na zgłoszeniu projektu realizacji zadania publicznego, a następnie partycypowaniu w niej. Udział grupy inicjatywnej w wykonaniu tego zadania może mieć postać udziału finansowego, pracy społecznej lub inną formę. Podstawą realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej jest umowa zawierana pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a grupą osób, która zgłosiła zamiar tej realizacji. Jak zauważył Dawid Sześciło, kluczowym elementem inicjatywy lokalnej jest wymieszanie zasobów pomiędzy sektorami (Sześciło 2015). Realizowane w ten sposób usługi publiczne przyczyniają się do pewnej elastyczności i większej efektywności funkcjonowania sektora publicznego. Tym samym współtworzenie usług publicznych w ramach inicjatywy lokalnej ma nie tylko wymiar efektywnościowy, ale jest również elementem partycypacji społeczności lokalnej (Gawłowski 2018). Współtworzenie usług publicznych można traktować jako pewną odpowiedź na niedoskonałości wprowadzone przez nowe zarządzanie publiczne. Badacze koprodukcji usług publicznych zgodnie wskazują, że można wyróżnić cztery rodzaje działań: (1) współzlecenie usług publicznych, które polega na angażowaniu mieszkańców w wybór i współtworzenie usług, np. fundusz sołecki; (2) współprojektowanie usług publicznych, którego idea polega na pozyskaniu pomysłów tworzenia usług publicznych i ich jednoczesnego dostarczenia, np. opieka społeczna; (3) współdostarczanie usług publicznych, czyli wspólne działania mające na celu realizację pewnych usług, np. funkcjonowanie urzędów użyteczności publicznej, dostępności instytucji publicznych; (4) współocena usług publicznych, czyli angażowanie mieszkańców oraz menadżerów publicznych w ocenianie usług i poziomu satysfakcji ich użytkowników (Loeffler i Bovaird 2016). Za podstawowe stadium rozwoju tego narzędzia uznane zostało uchwalenie przez radę miasta przepisów regulujących inicjatywę lokalną. Za drugi stopień rozwoju – działania informacyjno-promocyjne dotyczące inicjatywy lokalnej. Trzeci stopień zdaniem autorów to ustanowienie programu wsparcia dla podmiotów zgłaszających chęć jej realizacji. Najwyższy to coroczne zwiększanie wydatków na to narzędzie.

Piątym z badanych narzędzi jest budżet obywatelski, który zapoczątkowany został w brazylijskim mieście Porto Alegre (Leubolt i in. 2008, s. 438). Narzędzie to ma charakter decyzyjny i bezpośrednio angażuje mieszkańców miasta. Mieszkańcy mogą składać swoje pomysły, a potem w głosowaniu wybierają

te, które mają zostać zrealizowane. Procedura ta ma charakter wiążący, a więc to mieszkańcy bezpośrednio decydują, które projekty mają zostać wykonane. Wyniki głosowania są tylko zatwierdzane przez organy miejskie, a kwota jest przez nie wyodrębniana w budżecie miasta. Procedura powinna mieć przy tym przejrzysty i jawny charakter oraz być powtarzalna. Warto podkreślić, że budżet obywatelski stał się w ostatnich latach bardzo popularnym narzędziem w wielu państwach (Gilman 2016; Menser 2018, s. 66–105; Schneider 2018; Wiktorska-Święcka i Kozak 2014, s. 107–112; Wu i Wang 2012). W badaniu autorzy nie skupiali się na procedurach budżetu obywatelskiego, ponieważ różnią się one w poszczególnych miastach. Za podstawowe przyjęte zostało istnienie budżetu obywatelskiego. Jako drugi stopień zaawansowania potraktowana została coroczna, a więc częsta jego realizacja. Trzecim stopniem było przeznaczanie na ten budżet do 3% budżetu miasta, a najwyższym powyżej 3% budżetu miejskiego na ten cel. Wykorzystując kryterium finansowe, autorzy przyjęli założenie, że wraz ze zwiększonym udziałem środków pieniężnych władze samorządowe bardziej angażują się w proces wdrażania tego narzędzia. Jest to widoczne w większych działaniach promocyjnych, komunikacyjnych czy organizacyjnych.

Szóstym narzędziem, które zostało zbadane, są społeczne organy konsultacyjno-doradcze. Są to organy, które miasta mogą dowolnie powoływać i które mają bardzo zróżnicowane obszary działania – mogą reprezentować różne grupy społeczne, grupy użytkowników, dotyczyć konkretnego zagadnienia lub sprecyzowanego celu. W tej kwestii za podstawowe uznane zostało powołanie pięciu organów, które definiują ustawy: rady pożytku publicznego, rady seniorów, młodzieżowej rady miasta, rady ds. osób niepełnosprawnych i rady ds. sportu (Moll 2015; Płonka-Bielenin 2015). Jako drugi poziom zaawansowania potraktowane zostało powołanie dodatkowych organów (komisji, rad). Za trzeci poziom uznana została regularna ich praca, a za najwyższy ewaluacja ich działań i wdrażanie ich opinii.

Następnym krokiem badania było zbudowanie czterostopniowej skali partycypacji, do czego posłużyły autorom drabiny partycypacji zaproponowane przez Arnstein (1969, s. 217) oraz Długosza i Wygnańskiego (2005, s. 24–25). Skala ta została zaprezentowana w tabeli 1.

Tab. 1. Skala partycypacji w miastach

Liczba punktów	Poziom partycypacji
0–15	partycypacja formalna
16–30	partycypacja podstawowa
31–45	partycypacja rzeczywista
46–60	partycypacja pogłębiona

Źródło: opracowanie własne na podstawie drabin partycypacji Arnstein (1969, s. 217) oraz Długosza i Wygnańskiego (2005, s. 24–25).

Partycypacją formalną nazwana została sytuacja, w której infrastruktura partycypacji występuje w stopniu podstawowym. Oznacza to, że narzędzia formalnie

występują, zostały stworzone, ale ich realne wykorzystanie jest znikome. Służą one bardziej do edukowania obywateli i dawania im poczucia uczestnictwa, wypowiedzenia się, niż do rzeczywistego ich włączania w procesy decyzyjne. Komunikacja ma zatem przekaz wyłącznie jednostronny. Partycypacja podstawowa to sytuacja, w której narzędzia istnieją i są wykorzystywane, ale w podstawowej, niepogłębionej formie. Pozwala to mieszkańcom na bycie wysłuchanym i w bardzo znikomej formie na wpływanie na decyzje. Partycypacja rzeczywista oznacza, że władze miejskie stworzyły rozbudowaną partycypację, jej narzędzia są na tyle rozwinięte, że jest ona istotnym elementem podejmowania decyzji w polityce miejskiej. Partnerski sposób traktowania mieszkańców przejawia się w uwzględnianiu ich opinii przy rozstrzyganiu różnych kwestii. Partycypacja pogłębiona to sytuacja, w której infrastruktura partycypacji została rozbudowana bardzo szeroko, wykorzystując wiele narzędzi w najbardziej zaawansowanej formie. Mieszkańcy w takiej formule są bardzo zaangażowani, a część decyzji jest podejmowana bezpośrednio przez nich.

Podobna skala stworzona została również do zbadania poziomu wykorzystania każdego z narzędzi. Dzięki niej będzie można prześledzić, z którego typu narzędzi i z jakiej formy zaangażowania mieszkańców władze miast korzystają najczęściej. Skala została przedstawiona w tabeli nr 2.

Tab. 2. Skala wykorzystania narzędzi partycypacji

Liczba punktów	Skala partycypacji
1–2	partycypacja formalna
3–5	partycypacja podstawowa
6–9	partycypacja rzeczywista
10	partycypacja pogłębiona

Źródło: opracowanie własne na podstawie drabiny partycypacji Arnstein (1969, s. 217) oraz Długosza i Wygnańskiego (2005, s. 24–25).

Partycypacja formalna polega na spełnieniu wszystkich prawnie przewidzianych obowiązków koniecznych do formalnego powołania i istnienia danego narzędzia. Poziom podstawowy oznacza podstawowe i regularne jego wykorzystanie, poziom rzeczywisty z kolei szerokie z niego korzystanie i realny wpływ obywateli na decyzje. Pogłębiony zaś to jego rozbudowanie i stosowanie jako realnego narzędzia w polityce miejskiej, gdzie mieszkańcy mają istotny wpływ na podejmowane decyzje.

Autorzy zdają sobie sprawę, że największą słabością przedstawionego narzędzia jest deklaratorywność, jednak pokładają ufność w rzetelność urzędników udzielających odpowiedzi na zadane w ankiecie pytania. Możliwie duża ilość przekazanych danych została również potwierdzona empirycznie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz podczas nieformalnych rozmów z mieszkańcami badanych miast, którzy analizują działania samorządu lokalnego w zakresie komunikacji społecznej. Miało to miejsce w przypadku takich miast, jak: Bydgoszcz,

Toruń, Gorzów Wielkopolski, Rzeszów, Zielona Góra. Badanie obrazuje stan (także przepisów prawnych) na czerwiec 2018 roku.

Wyniki badania

Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika jednoznacznie, że wszystkie badane miasta zbudowały infrastrukturę partycypacji. Co zasługuje na uwagę, poszczególne miasta rozwijają różne narzędzia, niektóre z nich rozbudowały ich cały wachlarz. Do najpopularniejszych narzędzi stosowanych przez wszystkie miasta należą budżet obywatelski i społeczne organy konsultacyjne, często też stosowane są konsultacje społeczne. Szczegółowe wyniki badania przedstawiono w tabeli nr 3.

Tab. 3. Wyniki badania ankietowego dotyczącego wykorzystania infrastruktury partycypacji

Miasto	JP	Konsultacje społeczne	Urząd – konsultacje	Inicjatywa lokalna	BO	SOK	Suma
Białystok	1	5	10	1	6	10	33
Bydgoszcz	1	10	10	6	6	6	39
Gorzów Wlkp.	0	7	7	1	6	6	27
Katowice	7	8	10	3	6	10	44
Kielce	6	6	4	2	6	4	28
Kraków	10	8	7	5	6	10	46
Łódź	3	10	7	3	6	10	39
Olsztyn	8	10	10	8	6	10	52
Poznań	10	8	10	6	6	10	50
Rzeszów	1	1	1	0	6	10	19
Szczecin	3	10	3	1	6	6	29
Wrocław	8	8	10	6	6	6	44
Toruń	3	10	10	7	6	10	46
Zielona Góra	7	5	5	1	6	10	34
Suma	68	106	104	50	84	118	530
Punkty do zdobycia w sumie	140	140	140	140	140	140	840

Źródło: opracowanie własne.

Legenda:

JP – jednostki pomocnicze: osiedla lub dzielnice

BO – budżet obywatelski

SOK – społeczne organy konsultacyjne, np. rady seniorów, młodzieżowe rady miasta

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że jeśli chodzi o wykorzystanie poszczególnych narzędzi, to w czternastu miastach dane narzędzie mogło zdobyć łącznie 140 punktów. Najpopularniejszymi i najintensywniej

wykorzystywanymi narzędziami są społeczne organy doradcze, które uzyskały wynik 118 punktów. Dobrze rozwinięte są również konsultacje społeczne, które zdobyły 106 punktów. Warto w tym miejscu podkreślić, że miasta wykazywały bardzo wiele różnych narzędzi konsultacji. Niewiele mniej, bo 104 punkty, uzyskały miasta za przygotowanie swoich urzędów do prowadzenia konsultacji, co dowodzi, że miasta, chcąc organizować pożyteczne i produktywne konsultacje społeczne, starają się rozwijać kompetencje organizujących je urzędników. Budżet obywatelski otrzymał 84 punkty, choć wiadomo, że to narzędzie jest powszechnie i z sukcesami wykorzystywane. Badanie potwierdziło liczne krytyczne głosy mówiące o niskiej puli środków przeznaczanych na to narzędzie. Słabo rozwiniętym narzędziem są jednostki pomocnicze, wynik 68 punktów pokazuje, że władze miejskie nie do końca doceniają to narzędzie. Najśłabszy wynik, 50 punktów, uzyskała inicjatywa lokalna. Nie jest to zaskakujący rezultat, ponieważ to narzędzie jest najmniej znane.

Miasta, gdzie według przedstawionej skali można mówić o partycypacji pogłębionej, to Olsztyn, Poznań, Kraków i Toruń. Najbardziej partycypacyjnym miastem jest Olsztyn, który rozwinął w zaawansowanym stopniu wszystkie badane narzędzia partycypacyjne. Niewiele mniej punktów uzyskał Poznań. Kraków i Toruń również znalazły się w najwyższej kategorii, aczkolwiek z niższym wynikiem punktowym: Kraków ze względu na niepełne przygotowanie urzędu miasta do przeprowadzania konsultacji społecznych, a Toruń ze względu na słabe wykorzystanie jednostek pomocniczych.

W kategorii miast, gdzie partycypacja ma charakter rzeczywisty, znalazły się Katowice, Wrocław, Bydgoszcz, Łódź, Zielona Góra i Białystok. Katowicom i Wrocławowi niewiele zabrakło, by znaleźć się w najwyższej kategorii. We Wrocławiu zabrakło inicjatywy uchwałodawczej dla jednostek pomocniczych, rocznego planu konsultacji społecznych czy ewaluacji działań społecznych organów doradczych. W Katowicach także nie przygotowuje się planu konsultacji społecznych oraz nie w pełni wykorzystana jest inicjatywa lokalna. W Bydgoszczy słabo rozwinięte są jednostki pomocnicze oraz brak jest ewaluacji działań społecznych organów konsultacyjnych. W Łodzi rozwoju wymagają jednostki pomocnicze i inicjatywa lokalna, która także jest bardzo słabo rozwinięta w Zielonej Górze i w Białymstoku. W tych dwóch miastach dalszej pracy wymagają również konsultacje społeczne, stworzenie ich rocznego planu i platformy konsultacyjnej. W Białymstoku w minimalnej formie rozwinięte zostały jednostki pomocnicze.

W podstawowym stopniu partycypacja rozwinięta została w Szczecinie, Kielcach, Gorzowie Wielkopolskim i Rzeszowie. W tych miastach nie przyznano szerszych kompetencji organom jednostek pomocniczych, a w Gorzowie Wielkopolskim w ogóle ich nie powołano. Słabo rozwinięta bądź wcale nierozwinięta (Rzeszów) została inicjatywa lokalna. Rzeszów w słabym stopniu rozbudował konsultacje społeczne oraz ich zaplecze w urzędzie miasta. Przygotowanie urzędników do tego nie jest rozbudowane również w Szczecinie i Kielcach. W Szczecinie, Gorzowie i Kielcach nie ewaluuje się działań społecznych organów doradczych, w tej kwestii natomiast wysoko oceniony został Rzeszów.

Warto zaznaczyć, że żadne z miast nie uzyskało wyniku w najniższej kategorii i nie zakwalifikowało się do kategorii partycypacji tylko formalnej.

Analizując wykorzystanie poszczególnych narzędzi (tab. 4), można stwierdzić, że jednostki pomocnicze wykorzystywane są na poziomie pogłębionym w Krakowie i Poznaniu. Na poziomie partycypacji rzeczywistej w Olsztynie, Wrocławiu, Katowicach, Kielcach i Zielonej Górze. Warto jednak podkreślić, że w Zielonej Górze funkcjonują one tylko w części miasta – na terenie byłej gminy Zielona Góra, która połączyła się z miastem. Na poziomie podstawowym jednostki pomocnicze rozwinęły Łódź, Szczecin i Toruń. Formalnie istnieją one w Białymstoku, Bydgoszczy i Rzeszowie, w ogóle nie powołano ich w Gorzowie Wielkopolskim.

Konsultacje społeczne w pogłębiony sposób stosowane są w Bydgoszczy, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i Toruniu. Rzeczywiste znaczenie dla podejmowanych decyzji mają one w Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Gorzowie Wielkopolskim i Kielcach. Na poziomie podstawowym wykorzystuje się je w Białymstoku i Zielonej Górze, na formalnym zaś w Rzeszowie.

Jeśli chodzi o przygotowywanie urzędników do procesu konsultacji społecznych, to w pogłębiony sposób robią to Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Olsztyn, Poznań, Wrocław i Toruń. Warto podkreślić, że we wszystkich tych miastach konsultacje stosowane są na poziomie pogłębionym i rzeczywistym. Wyjątkiem jest Białystok, który w sposób podstawowy rozbudował konsultacje społeczne, ale dba o to, by urzędnicy mieli dogodny warunki do ich organizowania i ewaluowania. Na poziomie rzeczywistym urzędy miast rozbudowały obsługę konsultacji w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie i Łodzi. W Zielonej Górze, Kielcach oraz Szczecinie urząd przygotowany został na poziomie podstawowym, a w Rzeszowie na poziomie formalnym.

Inicjatywa lokalna w żadnym z miast nie jest stosowana na poziomie pogłębionym. W rzeczywisty sposób przyczynia się do realizacji zadań w Olsztynie, Toruniu, Bydgoszczy, Poznaniu i Wrocławiu. W podstawowej formie stosowana jest w Krakowie, Katowicach i Łodzi, a w pozostałych miastach na poziomie formalnym. W Rzeszowie w ogóle nie korzysta się z tego narzędzia.

Szeroko dyskutowany i bardzo popularny w ostatnich latach budżet obywatelski stosowany jest we wszystkich miastach w formie rzeczywistej – do maksymalnej liczby punktów zabrakło większej niż 3% budżetu kwoty przeznaczonej do dyspozycji obywateli. Żadne miasto nie przekroczyło tego progu – wszystkie przeznaczają na budżet obywatelski mniej środków.

Powszechnie stosowanym i w większości miast występującym narzędziem partycypacji są społeczne organy doradcze. Aż w 9 na 14 badanych miast wykorzystywane są one w formie pogłębionej, w stopniu rzeczywistym zaś w czterech miastach (Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Szczecin, Wrocław). W Kielcach rozwinęto je w formie podstawowej, tworząc jedynie te organy, do których zobowiązują jednostkę samorządową przepisy prawne.

Podsumowując wyniki badania ankietowego, warto podkreślić, że we wszystkich miastach infrastruktura partycypacji rozwinięta została na poziomie co najmniej podstawowym, a w większości na rzeczywistym lub pogłębionym. Łącznie

Tab. 4. Zestawienie narzędzi partycypacji ze względu na poziom ich wykorzystania w polskich miastach

	JP	Konsultacje społeczne	Urząd – konsultacje	Inicjatywa lokalna	BO	SOK
Formalna	Białystok, Bydgoszcz, Rzeszów	Rzeszów	Rzeszów	Białystok, Gorzów Wlkp., Kielce, Szczecin, Zielona Góra	brak	brak
Podstawowa	Łódź, Szczecin, Toruń	Białystok, Zielona Góra	Kielce, Szczecin, Zielona Góra	Katowice, Kraków, Łódź	brak	Kielce
Rzeczywista	Katowice, Kielce, Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra	Gorzów Wlkp., Katowice, Kielce, Kraków, Poznań, Wrocław	Gorzów Wlkp., Kraków, Łódź	Bydgoszcz, Olsztyn, Poznań, Wrocław, Toruń	wszystkie miasta	Bydgoszcz, Gorzów Wlkp., Szczecin, Wrocław
Pogłębiona	Kraków, Poznań	Bydgoszcz, Łódź, Olsztyn, Szczecin, Toruń	Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Olsztyn, Poznań, Wrocław, Toruń	brak	brak	Białystok, Katowice, Kraków, Łódź, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Toruń, Zielona Góra

Źródło: opracowanie własne.

miasta uzyskały 530 punktów na 840 możliwych do zdobycia przez czternaście miast. Widać więc, że partycypacja jest dla władz miast ważnym tematem i dbają one o rozwój infrastruktury partycypacji. Odnosząc się do modeli zaproponowanych przez Olech i Kaźmierczaka (2011, s. 103–111), można sformułować wnioski, że dominuje model opiniodawczo-konsultacyjny, gdzie mimo dominacji władz obywatele mają znaczny udział w podejmowaniu lokalnych decyzji, głównie poprzez wyrażanie swoich opinii. W miastach o najwyższym wyniku można uznać, że zbudowały one model symetryczny. Oznacza to, że mieszkańcy mają do dyspozycji wiele narzędzi i możliwości wpływania na decyzje władz. Osobną kwestią jest jednak to, jakie decyzje podlegają uspołecznieniu – czy są to sprawy o znaczeniu marginalnym, czy też o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania samorządu. Są jednak miasta, gdzie cały czas funkcjonuje model asymetryczny, w którym udział obywateli jest minimalny. Z racji tego, że liczba narzędzi decyzyjnych jest ograniczona, trudno wskazać, że w którymkolwiek mieście zastosowano model delegowania, gdzie to obywatele mają dominującą pozycję i decydują o sprawach miasta.

Odnosząc wyniki badań do stworzonych przez autorów typologii, można stwierdzić, że polskie miasta korzystają zarówno z narzędzi stałych (społecznych organów doradczych), cyklicznych (budżet obywatelski), jak i tych dotyczących jednego problemu (konsultacje społeczne). Warto podkreślić, że np. konsultacje społeczne przy odpowiednim ich zaprogramowaniu mogą być również narzędziem stałym, jeśli funkcjonuje stale działająca platforma konsultacji społecznych, lub cyklicznym, jeśli w określonych odstępach czasowych (np. co roku) tworzy się ich plan.

Największą popularnością wśród miast cieszą się narzędzia opiniodawcze, których funkcją jest przede wszystkim zaprezentowanie opinii przez mieszkańców i wysłuchanie ich przez władze – taki charakter mają społeczne organy doradcze i konsultacje społeczne. Warto jednak podkreślić, że władze miast coraz chętniej sięgają po narzędzia decyzyjne, poprzez które oddają mieszkańcom prawo do samodzielnego decydowania o różnych sprawach. Najważniejszym z tych narzędzi jest budżet obywatelski, ale są również miasta, gdzie z rad jednostek pomocniczych uczyniono organy deliberatywno-decyzyjne. Najmniejszą popularnością cieszy się narzędzie współfinansujące w postaci inicjatywy lokalnej.

Według trzeciej typologii przygotowanej przez autorów na bazie analiz Mariana Barnesa i jego współpracowników (2003, s. 380–381) najważniejszymi narzędziami powszechnymi, angażującymi wszystkich mieszkańców miasta są konsultacje społeczne i budżet obywatelski. Oba te narzędzia mogą być również skierowane do mieszkańców poszczególnych części miast, jeśli konsultuje się problem ważny dla danej dzielnicy lub gdy w budżecie obywatelskim są pule pieniędzy przeznaczone dla danych części miast, co jest popularną praktyką. Najważniejszym jednak narzędziem angażującym części miast są jednostki pomocnicze, te jednak – jak wykazało badanie – są dobrze rozbudowane tylko w niektórych polskich miastach. Do narzędzi angażujących poszczególne grupy użytkowników usług publicznych skierowane są przede wszystkim konsultacje społeczne oraz niektóre społeczne organy doradcze (np. rada ds. sportu czy

rowerzystów). Społeczne organy doradcze angażować mogą również określone grupy społeczne, jak kobiety, osoby niepełnosprawne czy migranci. Oczywiście we wszystkich tych obszarach bądź skierowane do tych grup mogą być również konsultacje społeczne.

Podsumowanie

Z racji tego, że to samorząd terytorialny posiada atrybuty władcze oraz demokratyczną legitymację do rządzenia, to właśnie jego rolą i zadaniem jest stworzenie sprawnie działającej infrastruktury partycypacji. Pomaga ona wzmocnić legitymację procesów partycypacyjnych. Wypracowanie dobrze funkcjonującej infrastruktury partycypacji pomaga przede wszystkim uniknąć najważniejszych zagrożeń, jakie w tym procesie mogą się pojawiać: nieobecności niektórych grup czy ich wykluczenia z udziału w podejmowaniu decyzji, a także niewłaściwych oczekiwań, które mogą wpływać na brak chęci obywateli do angażowania się. Takie podejście pozwala też na wypracowanie właściwych relacji między demokracją przedstawicielską a partycypacyjną – a więc na precyzyjne rozdzielanie ról władz lokalnych wybieranych w demokratycznych wyborach oraz biorących udział w podejmowaniu decyzji obywateli (Michels i de Graaf 2010, s. 489; Leach i Wingfield 1999, s. 58). Możliwe jest to jednak tylko wtedy, jeśli tworzy się działającą infrastrukturę partycypacji, a więc zbiór narzędzi, które się uzupełniają, przenikają i współgrają ze sobą, angażując mieszkańców w czasie rozpatrywania różnego rodzaju spraw. Tylko wtedy partycypacja może się udać i spełniać swoją funkcję.

Tworzenie infrastruktury partycypacji, umożliwiającej udział w podejmowaniu decyzji lokalnych na jasnych zasadach, wpisuje się także w ideę demokracji partycypacyjnej, a więc takiej, gdzie jednostki są zaangażowane nie tylko w wybór władz, ale są również bezpośrednio włączane w podejmowanie decyzji. Warto podkreślić, że demokracja przedstawicielska taką rozbudowaną infrastrukturę posiada (regularne wybory, według precyzyjnie określonej procedury itp.). Odpowiednia infrastruktura i stworzenie narzędzi partycypacji wpływa także na jej instytucjonalizację, którą rozumieć należy jako stworzenie katalogu narzędzi i procedur partycypacyjnych, a także ich stałości i powtarzalności. Dzięki temu mieszkańcy mają szansę się jej nauczyć, co powiększa ich świadomość i przelaminuje negatywne stereotypy wobec władz lokalnych, zachęca do tego, że warto brać udział w podejmowaniu decyzji, czy zmusza lokalnych polityków i urzędników do reakcji i uwzględniania ich opinii (Lowndes i in. 2001b, s. 450–454; Frieske 2008, s. 191, 201; Held 2006, s. 4).

Odpowiadając na postawione na wstępie pytania badawcze, można stwierdzić, że miasta, budując infrastrukturę partycypacji, uczyniły to w bardzo zróżnicowany sposób. Trudno wskazać jest miasto, które rozwinęłoby wszystkie z badanych narzędzi na zbliżonym poziomie, jest wręcz przeciwnie. Każde z miast posiada narzędzia, które znajdują się na różnych poziomach, czasami wręcz od podstawowego do pogłębionego. Świadczy to o dużej przypadkowości bądź braku systemowego podejścia do kwestii partycypacji społecznej. Co więcej, można

z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że budowanie infrastruktury partycypacji podyktowane było czynnikami zewnętrznymi (np. presją społeczną lub obowiązującą modą na określone narzędzie partycypacyjne), gdyż najbardziej rozwiniętymi narzędziami są te, które gwarantują jednorazowe zaangażowanie – konsultacje społeczne. Oznacza to, że w praktyce trudno jest ocenić ich znaczenie w procesie decyzyjnym. Jeśli zaś chodzi o narzędzia, które wymagają większego zaangażowania (jednostki pomocnicze lub inicjatywa lokalna), zostały one słabiej rozwinięte, choć pozytywnym elementem są w tej kwestii społeczne organy konsultacyjno-doradcze. Przedstawione przez autorów badania mogą służyć zatem za doskonałe lustro, w którym mogą przejrzeć się miasta biorące udział w badaniu i uporządkować swoją infrastrukturę partycypacyjną. Obecna sytuacja przypomina bowiem trochę loterię kodu pocztowego (*post-code lottery*), polegającą na tym, że w zależności od jednostki samorządowej mieszkańcy mają zróżnicowane możliwości włączania się w samorządowe procesy decyzyjne.

Literatura

- Agranoff R., 2006, „Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers”, *Public Administration Review*, t. 66, nr S1, s. 56–65.
- Arnstein S.R., 1969, „A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Planning Association*, t. 35, nr 4, s. 216–224.
- Barnes M., Newman J., Knops A., Sullivan H., 2003, „Constituting ‘the public’ in public participation”, *Public Administration*, t. 81, nr 2, s. 379–399.
- Blakeley G., 2005, „Local governance and local democracy: The Barcelona model”, *Local Government Studies*, t. 31, nr 2, s. 149–165.
- Callanan M., 2005, „Institutionalizing participation and governance? New participative structures in local government in Ireland”, *Public Administration*, t. 83, nr 4, s. 909–929.
- Campbell D., 2010, „Democratic norms to deliberative forms: Managing tools and trade-offs in community-based civic engagement”, *Public Administration & Management*, t. 15, nr 1, s. 305–341.
- Cole M., 2004, „Consultation in local government: A case study of practice at Devon County Council”, *Local Government Studies*, t. 30, nr 2, s. 196–213.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Durose C., Lowndes V., 2010, „Neighbourhood governance: Contesting rationales within a multi-level setting – A study of Manchester”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 3, s. 341–359.
- Dzierzgowski J., 2008, „Edukacyjna funkcja demokratycznej partycypacji – dyskretny urok optymizmu”, w: J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 88–111.
- Edwards M., 2001, „Participatory governance into the future: Roles of the government and community sectors”, *Australian Journal of Public Administration*, t. 60, nr 3, s. 78–88.

- Fazi E., Smith J., 2006, *Civil Dialogue: Making It Work Better*, Brussels: Civil Society Contact Group.
- Frieske K., 2008, „Fatamorgana deliberacji”, w: J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 191–204.
- Fung A., 2006, „Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, t. 66, nr S1, s. 66–75.
- Fung A., Wright E.O., 2001, „Deepening democracy: Innovations in empowering participatory governance”, *Politics & Society*, t. 29, nr 1, s. 5–41.
- Gawłowski R., 2018, „Inicjatywa lokalna jako przykład koprodukcji (współtworzenia) usług publicznych”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 42, nr 2, s. 171–183.
- Geissel B., 2009, „Participatory governance: Hope or danger for democracy? A case study of Local Agenda 21”, *Local Government Studies*, t. 35, nr 4, s. 401–414.
- Gilman H.R., 2016, *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Washington DC: Brookings Institution Press/Ash Center.
- Halvorsen K.E., 2003, „Assessing the effects of public participation”, *Public Administration Review*, t. 63, nr 5, s. 535–543.
- Held D., 2006, *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Hlepas N.-K., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F. (red.), 2018, *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Ianniello M., Iacuzzi S., Fedele P., Brusati L., 2018, „Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systemic review”, *Public Management Review*, t. 21, nr 1, s. 1–26.
- Jarosz A., Springer B. (red.), 2014, *Jednostki pomocnicze w polskich gminach: Pozycja, funkcje i wyzwania*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Klijn E.H., 2008, „Governance and governance network in Europe”, *Public Management Review*, t. 10, nr 4, s. 505–525.
- Leach S., Wingfield M., 1999, „Public participation and the democratic renewal agenda: Prioritisation or marginalisation?”, *Local Government Studies*, t. 25, nr 4, s. 46–59.
- Leubolt B., Novy A., Becker J., 2008, „Changing patterns of participation in Porto Alegre”, *International Social Science Journal*, t. 59, nr 193–194, September, s. 435–448.
- Loeffler E., Bovaird T., 2016, „User and community. Co-production of public services: what does the evidence tell us?”, *International Journal of Public Administration*, t. 39, nr 13, s. 1006–1019.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., 2001a, „Trends in public participation: Part 1 – Local government perspectives”, *Public Administration*, t. 79, nr 1, s. 205–222.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., 2001b, „Trends in public participation: Part 2 – Citizens’ perspectives”, *Public Administration*, t. 79, nr 2, s. 445–455.
- Lowndes V., Sullivan H., 2004, „Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: How well do local partnerships and public participation go together?”, *Local Government Studies*, t. 30, nr 1, s. 51–73.
- Lowndes V., Pratchett, Stoker G., 2006, „Local political participation: The impact of rules-in-use”, *Public Administration*, t. 84, nr 3, s. 539–561.
- Marody M., 2011, „Od społeczeństwa drugiego obiegu do społeczeństwa obywatelskiego”, *Studia Socjologiczne*, t. 200, nr 1, s. 35–53.

- Marody M., Giza-Poleszczuk A., 2004, *Przemiany więzi społecznych. Zarys teorii zmiany społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Menser M., 2018, *We Decide! Theories and Cases in Participatory Democracy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., 2013, *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Warszawa: Fundacja Res Publica im. H. Rzeczkowskiego.
- Michels A., de Graaf L., 2010, „Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 4, s. 477–489.
- Moll T., 2015, „Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększenia aktywności społecznej osób starszych”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 66–76.
- Nabatchi T., Leighninger M., 2015, *Public Participation for 21st Century Democracy*, New Jersey: Wiley.
- Olech A., Kaźmierczak T., 2011, „Modele partycypacji publicznej”, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 100–111.
- Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, New York, Oakleigh: Cambridge University Press.
- Płonka-Bielenin K., 2015, „Młodzieżowe rady gmin – 13 lat doświadczeń”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 77–85.
- Pozzebon M., Mailhot C., 2012, „Citizens engaged to improve the sustainability and quality of life of their cities: The case of Nossa Sao Paulo”, *Journal of Change Management*, t. 12, nr 3, s. 301–321.
- Radzik-Maruszak K., 2016, „Model Tampere – przykład realizacji idei nowego współzarządzania publicznego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 2, nr 64, s. 110–131.
- Ryfe D.M., 2005, „Does deliberative democracy work?”, *Annual Review of Political Science*, t. 8, nr 1, s. 49–71.
- Schneider S.H., 2018, *Bürgerhaushalte in Deutschland: Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sześciło D., 2015, „Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 31, nr 1, s. 13–21.
- Uziębło P., 2009, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk: Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych.
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Wu Y., Wang W., 2012, „Does participatory budgeting improve the legitimacy of the local government?: A comparative case study of two cities in China”, *The Australian Journal of Public Administration*, t. 71, nr 2, s. 122–135.
- Yang K., Pandey S.K., 2011, „Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?”, *Public Administration Review*, t. 71, nr 6, s. 880–892.
- Zielińska E., Kraszewski D., 2019, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017. Konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, inicjatywa uchwalodawcza*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.