

„Decydujmy razem” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce, poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach Partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

Wyprodukowano z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju  
PUBLIKACJA BEZPŁATNA



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

[www.decdujmyrazem.pl](http://www.decdujmyrazem.pl)

[kontakt@decdujmyrazem.pl](mailto:kontakt@decdujmyrazem.pl)

Dyktat czy uczestnictwo?

Tom I



# Dyktat czy uczestnictwo?

Diagnoza partycypacji  
publicznej w Polsce

Tom I

pod redakcją  
Anny Olech

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

# Dyktat czy uczestnictwo?

Diagnoza partycypacji  
publicznej w Polsce

Tom I

pod redakcją  
Anny Olech

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



## INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH PROGRAM SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Kierownik projektu: Paulina Sobiesiak-Penszko

Redakcja i korekta: Marcin Grabski ([www.mesem.pl](http://www.mesem.pl))

Projekt graficzny: pracownia grafiki

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN 978-83-7689-168-2

Wydrukowano na papierze z certyfikatami Blue Angel i Nordic Swan.

Wydawca:  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. 22 55 64 260, faks 22 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Przygotowanie do druku: Pracownia Składu Komputerowego TYPO-GRAF

Druk i oprawa: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> ( <i>Anna Olech</i> )	5
<b>Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”</b> ( <i>Michał Kotnarowski</i> )	11
<i>Część I</i>	
<b>Diagnoza stanu partycypacji publicznej</b>	
<i>Anna Olech</i> Modele partycypacji publicznej w Polsce	25
<i>Paulina Sobiesiak-Penszko, Michał Kotnarowski</i> Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe	53
<i>Tomasz Kaźmierczak</i> Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi	78
<i>Część II</i>	
<b>Wymiary życia publicznego a partycypacja publiczna</b>	
<i>Arkadiusz Peisert, Piotr Matczak</i> Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji	103
<i>Katarzyna Dzieniszewska-Naroska</i> Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja	121
<i>Paulina Sobiesiak-Penszko</i> Organizacje pozarządowe a partycypacja publiczna	137
<i>Część III</i>	
<b>Opinie i postawy wobec partycypacji</b>	
<i>Anna Olech, Michał Kotnarowski</i> Gotowość mieszkańców do partycypacji	151
<i>Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, Joanna Grzeszczak</i> Formy zarządzania gminą w opiniach mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej	176
<i>Tomasz Kaźmierczak</i> Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi	192
<i>Część IV</i>	
<b>Wokół partycypacji publicznej</b>	
<i>Piotr Matczak, Michał Kotnarowski</i> Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą	211

<i>Joanna Grzeszczak</i>	
Partycypacja publiczna w dużych miastach	234
<i>Arkadiusz Peisert, Michał Kotnarowski</i>	
Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska	250
<i>Katarzyna Dzieniszewska-Naroska</i>	
Konflikty polityczne a partycypacja na przykładzie referendów w sprawie odwołania władz	274
<i>Grzegorz Makowski</i>	
Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka	288
<b>Bibliografia</b>	<b>305</b>
<b>Noty o autorach</b>	<b>311</b>

**Anna Olech**

# Wprowadzenie

Oddajemy do rąk czytelników książkę poświęconą zagadnieniu partycypacji publicznej, a więc kwestii udziału obywateli w sprawowaniu władzy. To już druga publikacja w serii prac dotyczących tej problematyki, będąca rezultatem zaangażowania Instytutu Spraw Publicznych w realizację systemowego projektu partnerskiego „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

O ile jednak pierwsza publikacja odwoływała się przede wszystkim do teorii nauk społecznych, o tyle niniejszy tom jest przede wszystkim pokłosiem badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”, przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych na przełomie 2011 i 2012 roku<sup>1</sup>.

Badanie miało dać odpowiedź na pytanie o stan partycypacji w Polsce, przy czym – doprecyzujmy – chodziło o partycypację na szczeblu gminnym, przedmiotem oceny był zaś pewien szczególny typ partycypacji, mianowicie partycypacja publiczna.

Partycypacja publiczna – jak wyjaśnialiśmy w innym miejscu<sup>2</sup> – dotyczy zaangażowania jednostek w funkcjonowanie struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli w działania władzy publicznej i zarządzanych przez nią (podległych jej) instytucji sektora publicznego. Praktyka partycypacji wyraża polityczny wymiar obywatelskości, wiąże się zatem z relacją społeczną, jaka powstaje naturalnie z chwilą związania się społeczeństwa politycznego między tymi, którzy otrzymali mandat do wykonywania funkcji publicznych (rządzący), a tymi, którzy im ten mandat powierzyli (rządzeni). Jest to więc relacja konstytuująca się w procesie sprawowania władzy publicznej, polegająca na współdziałaniu obywateli – występujących albo w rolach rządzących, albo w rolach rządzonych – w regulowaniu kwestii publicznych. Zróżnicowanie reguł tego współdziałania, które wynika z określonej koncepcji roli „rządzących” i „rządzonych”, określając jednocześnie zakres rzeczywistego wpływu rządzących i rządzonych na bieg spraw publicznych, daje podstawę identyfikowania odmiennych modeli partycypacji.

Zarządzanie sprawami publicznymi może przebiegać na wielu poziomach organizacji wspólnoty politycznej. W niniejszej publikacji interesuje nas tylko poziom lokalny – poziom wspólnoty samorządowej. Na tym szczeblu partycypacja może dotyczyć tworzenia lokalnych polityk publicznych (poziom makro) i ich realizacji (poziom mezo). Zasadne jest tym samym identyfikowanie modeli partycypacji na obu poziomach, przy czym nie ma podstaw, żeby sądzić, że wchodzące w grę wzory relacji „rządzący

<sup>1</sup> Badanie zostało przygotowane przez zespół ekspertów Instytutu Spraw Publicznych w składzie: dr Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, dr Tomasz Kaźmierczak, Michał Kotnarowski, dr hab. Piotr Matczak, dr Anna Olech, dr Arkadiusz Peisert, Paulina Sobiesiak-Penszko.

<sup>2</sup> T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

– rządu” mogłyby w każdej sytuacji być odmienne, różni są jednak aktorzy, między którymi relacja ta jest ustanawiana. Na poziomie makro, czyli na poziomie działania władz lokalnych, na którym powstają polityki publiczne, aktorami są przedstawiciele władz lokalnych i członkowie lokalnej społeczności. Na poziomie mezo, czyli na poziomie działania lokalnych instytucji, na którym polityki publiczne są wdrażane, aktorami są zarządzający instytucjami publicznymi i ich interesariusze, a więc jednostki (rodziny, grupy) korzystające z usług świadczonych przez te instytucje.

Modele partycypacji publicznej to właśnie odmienne wzory współdziałania w procesie stanowienia lub realizacji lokalnych polityk publicznych, z jednej strony, przedstawiceli lokalnych władz publicznych (zarząd gminy i radni) albo kierownictwa lokalnych instytucji publicznych, z drugiej zaś strony – mieszkańców gminy lub odbiorców usług świadczonych przez lokalne instytucje. Ich istotą jest zatem zakres wpływu (władzy) posiadanego przez obu zbiorowych aktorów, przy czym im większy jest udział jednych, tym mniejszy jest udział drugich. Właśnie zakres władzy posiadanej przez obywateli i władze publiczne jest podstawowym kryterium wyodrębnienia modeli partycypacji. Przy jego zastosowaniu zidentyfikowano następujące modele:

- asymetryczny – udział obywateli minimalny, władz lokalnych – maksymalny,
- opiniodawczo-konsultacyjny – dominujący udział władz lokalnych przy znacznym udziale obywateli,
- symetryczny – zrównoważony udział obu stron,
- delegowanie – udział obywateli dominujący, przy znacznym lub minimalnym udziale władz publicznych.

Zastosowanie powyższego kryterium nie wyjaśnia jeszcze, dlaczego zakres udziału we władzy jest taki, a nie inny, nie tłumaczy również, w jakim stopniu „najsłabszy” model partycypacji jest wynikiem bierności mieszkańców, w jakim zaś autorytarności władzy lokalnej. Są to więc modele deskryptywne, opisujące kształt relacji społecznej, nie pozwalają one jednak ustalić – jak modele eksplanacyjne – jego źródła. Zakładamy, że wyjaśnień należy szukać w zespole czynników, które określimy tutaj zbiorczo jako lokalna kultura polityczna. Przyjmujemy zatem, że wpływa ona na sposób traktowania społeczności przez władze i władz przez społeczność: może być tak, że w lokalnej kulturze społeczność jest traktowana jako cenny, upodmiotowiony partner w sprawowaniu rządów, ale może być również tak, że jest ona jedynie środowiskiem działania władzy, biernym odbiorcą jej decyzji.

Badanie, w którym – powtórzmy – szukaliśmy odpowiedzi na pytanie o stan partycypacji publicznej w Polsce, miało charakter ilościowy. Metody i techniki jakościowe zostaną zastosowane w kolejnym badaniu, gdy – opierając się na studiach przypadku wybranych społeczności – będziemy szukać przyczyn wysokiego i niskiego poziomu partycypacji.

W polskiej literaturze socjologicznej brakuje całościowych opracowań na temat badanej, analizowanej i opisywanej przez nas kwestii. Publikacje prezentujące

wyniki badań, które choć w części korespondują z omawianymi w niniejszym tomie, to przede wszystkim: *Praktyki obywatelskie Polaków* pod redakcją Jacka Raciborskiego (przedstawiająca wyniki badania jakościowego i ilościowego przeprowadzonego w 2009 roku w ramach projektu „Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej”)<sup>3</sup>, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych* pod redakcją Barbary Lewenstein, Jacka Schindlera i Ryszarda Skrzypca (publikacja niebędąca rezultatem projektu badawczego, ale seminaryjnych dociekań i refleksji na temat różnych form aktywności mieszkańców, prezentowanych przez lokalnych działaczy i badaczy społeczności lokalnych)<sup>4</sup>, *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce* pod redakcją Marii Marczewskiej-Rytko (prezentująca w części artykułów wyniki wycinkowych – problematycznie i terytorialnie – badań poświęconych instytucjom demokracji bezpośredniej)<sup>5</sup>, *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* (raport w wersji elektronicznej z badania przeprowadzonego przez SMG/KRC Poland Media SA oraz Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w 2011 roku)<sup>6</sup>.

W strukturze niniejszej publikacji zostały wydzielone cztery części. Opracowania zebrane w części pierwszej – *Diagnoza stanu partycypacji publicznej* – odpowiadają na główne pytania badawcze, wyjaśniając, jaki jest poziom partycypacji publicznej w Polsce i jakie czynniki (możliwe do uchwycenia w badaniu ilościowym) wpływają na to, że jest tak, jak jest.

W opracowaniu Anny Olech *Modele partycypacji publicznej w Polsce* zaprezentowano dominujące, maksymalnie zidentyfikowane modele partycypacji w zarządzaniu gminą – jest to odpowiedź na pytanie o to, do jakiego stopnia władze badanych gmin są otwarte na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. Autorka przedstawia, możliwą do uchwycenia, specyfikę zarządzania gminami poszczególnych typów (miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) oraz gminami leżącymi w różnych regionach Polski, a także główne formy, w jakich jest praktykowany każdy model partycypacji. Ponadto prezentuje poziom zaangażowania mieszkańców – poszczególnych typów gmin oraz gmin leżących w różnych regionach Polski – we współdecydowanie w lokalnej polityce.

O ile pierwsze opracowanie jest wyłącznie deskryptywne, o tyle drugie – *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe* Pauliny Sobiesiak-Penszko i Michała Kotnarowskiego – jest zdecydowanie względem niego wyjaśniające. Autorzy odpowiadają na pytanie o to, od czego zależy otwartość władz lokalnych i mieszkańców na współpracę, wskazując, jakie czynniki kształtują i modyfikują określone ich decyzje i wybory, dotyczące, z jednej strony, uruchamiania procesów partycypacyjnych w gminie, z drugiej zaś strony – włączania się w nie. Sięgają przy tym zarówno do atrybutów indywidualnych, charakteryzujących jednostki, jak i do zmiennych kontekstowych, opisujących społeczne i historyczne środowisko życia jednostki.

<sup>3</sup> *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenie CAL, Warszawa 2010.

<sup>5</sup> *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

<sup>6</sup> Por. <http://www.partycypacjaobywatelska.pl/publika-cje/kategoria/3?id=3> [dostęp: 18 września 2012 roku].



Opracowanie Tomasza Kaźmierczaka *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi* to diagnoza stanu partycypacji publicznej, ale już nie na poziomie makro – stanowienia polityk publicznych, tylko na poziomie mezo – realizacji tych polityk. Analizie zostały poddane relacje między instytucjami świadczącymi gminne usługi publiczne a mieszkańcami gmin, występującymi w roli odbiorców tych usług. To zupełnie nowy obszar, zarówno w refleksji nad partycypacją publiczną, jak i w analizie empirycznej, odwołujący się do zjawiska tak zwanej koprodukcji – (współ)uczestnictwa obywateli w dostarczaniu usług publicznych.

Druga część niniejszej publikacji – *Wymiary życia publicznego a partycypacja publiczna* – zawiera opracowania poświęcone tym obszarom życia publicznego, które towarzyszą partycypacji.

W opracowaniu Arkadiusza Peiserta i Piotra Matczaka *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji* podjęto problem relacji między obywatelami a władzą, szczególnie to, w jakim stopniu aktywność lokalnej wspólnoty politycznej ma znaczenie dla funkcjonowania władz, w jakim zaś sposób działania władz może wpływać na kształt lokalnej wspólnoty politycznej. Autorzy szukają odpowiedzi na pytanie o to, jak dalece partycypatywność lokalnej władzy publicznej jest związana z poziomem aktywności publicznej obywateli, partycypacji horyzontalnej i aktywności wyborczej.

W artykule *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja* Katarzyna Dzieniszewska-Naroska analizuje zasoby komunikacyjne gmin i ich wykorzystanie w procesach partycypacyjnych. Autorka zwraca uwagę na typy komunikacji między władzą lokalną a mieszkańcami – komunikację bezpośrednią i pośrednią (zarówno media zależne, jak i media niezależne od władz), rozpatruje również związek między modelami partycypacji publicznej a indeksem infrastruktury komunikacji społecznej w gminach.

Opracowanie *Organizacje pozarządowe a partycypacja publiczna* Pauliny Sobiesiak-Penszko jest poświęcone roli, jaką władze badanych gmin są skłonne przyznawać organizacjom pozarządowym jako podmiotowi partycypacji. Autorka analizuje zarówno infrastrukturę współpracy międzysektorowej w gminach, jak i finansowy i pozafinansowy wymiar tej współpracy. Prezentuje również udział organizacji pozarządowych w lokalnych procesach uchwałodawczych oraz zależności między relacjami międzysektorowymi a otwartością władz na współpracę z mieszkańcami.

Trzecia część niniejszej publikacji – *Opinie i postawy wobec partycypacji* – zawiera trzy artykuły.

W opracowaniu *Gotowość mieszkańców do partycypacji* Anny Olech i Michała Kotnarowskiego są analizowane przede wszystkim postawy mieszkańców wobec uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych. Autorzy przedstawiają deklarowaną przez mieszkańców gotowość do udziału w różnych formach tego uczestnictwa, szukają zmiennych, które warunkują poziom tej gotowości, konfrontują także deklaracje mieszkańców z opiniami przedstawicieli władz lokalnych.

W artykule *Formy zarządzania gminą w opiniach mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej* Katarzyna Dzieniszewska-Naroska i Joanna Grzeszczak zestawiają opinie przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców o rzeczywiście praktykowanym i preferowanym sposobie podejmowania decyzji publicznych. Autorki analizują zmienne warunkujące deklarowane przekonania.

W opracowaniu Tomasza Kaźmierczaka *Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznym* przenosimy się raz jeszcze na poziom mezo, czyli na poziom realizowania polityk publicznych, wyrażający się funkcjonowaniem instytucji gminnych. Autor prezentuje dwa zestawy poglądów wyrażanych przez przedstawicieli władz lokalnych – opinie dotyczące postrzeganej gotowości mieszkańców do włączania się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych oraz opinie dotyczące zakresu, w jakim instytucje te powinny angażować mieszkańców. Opinie te są ze sobą porównane i skonfrontowane z rzeczywistym obrazem partycypacji publicznej. Jest także testowany wpływ zmiennych indywidualnych i zmiennych kontekstowych na zróżnicowanie obu grup poglądów.

Ostatnia część publikacji – *Wokół partycypacji publicznej* – zawiera artykuły luźniej powiązane z tematyką przeprowadzonych badań, stanowiących punkt wyjścia rozważań podejmowanych w niniejszej książce.

Piotr Matczak i Michał Kotnarowski, autorzy opracowania *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, podkreślają przede wszystkim niejasną rolę jednostek pomocniczych i ich hybrydowy charakter oraz ograniczoną wiedzę na temat rzeczywistego działania jednostek pomocniczych i kierunków ewentualnych zmian. Uzupełniają w znacznym stopniu tę wiedzę, analizując zakres działania jednostek pomocniczych, doświadczenia władz i mieszkańców związane z funkcjonowaniem tych podmiotów i ich rolę, jakiej oczekują mieszkańcy i władze samorządowe.

Artykuł Joanny Grzeszczak *Partycypacja publiczna w dużych miastach* jest poświęcony specyfice współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych na poziomie lokalnym przez społeczności miast liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców. Autorka szuka tej specyfiki zarówno w poziomie otwartości władz samorządowych w dużych miastach (w tym w dzielnicach Warszawy) na uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji, jak i w aktywności partycypacyjnej samych obywateli.

Opracowanie *Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska* Arkadiusza Peiserta i Michała Kotnarowskiego to z kolei szeroko zakrojona analiza, w której są brane pod uwagę zróżnicowania regionalne. Autorzy dowodzą, że jakość i charakter obywatelskiej partycypacji zależy od pewnych cech, które są rezultatem umiejscowienia społeczności lokalnej w konkretnej przestrzeni geograficznej. Partycypacja obywatelska jest przez nich definiowana jako wszystkie działania zbiorowe prowadzące do zwiększenia dobrostanu społeczności mieszkającej na określonym obszarze.

W artykule *Konflikty polityczne a partycypacja na przykładzie referendum w sprawie odwołania władz* Katarzyna Dzieniszewska-Naroska szuka odpowiedzi na pytanie o to, czy społeczności, które doświadczyły konfliktów politycznych skutkujących referendum w sprawie odwołania władzy lokalnej, będą się wyróżniały na tle tych, w których tak silne konflikty nie wystąpiły. Autorka zastanawia się również nad tym, czy mobilizacja aktywności politycznej wywołana referendum odwoławczym okazuje się trwałą cechą tych społeczności, czy też jest raczej mobilizacją chwilową, która nie pozostawia po sobie śladów w formie zwiększonej wrażliwości władzy na kontakt z mieszkańcami lub większej aktywności obywateli w sprawach lokalnej polityki.

Grzegorz Makowski, autor opracowania *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, przedstawia skalę przyjęcia tego rozwiązania w statutach gmin i formułuje wnioski dotyczące wpływu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na bieg spraw publicznych.

Jak zatem widać, zjawisko partycypacji publicznej jest w niniejszej publikacji opisywane i analizowane z wielu różnych perspektyw. Zdajemy sobie sprawę, że zarówno opisy, jak i analizy nie są w pełni wyczerpujące – mamy jednak nadzieję, że są względem siebie komplementarne.

**Michał Kotnarowski**

# Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”

Niniejsze opracowanie przedstawia zestaw działań badawczych podjętych w ramach badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”, przeprowadzonego w projekcie „Decydujmy razem” i poświęconego partycypacji na poziomie gmin, czyli najniższych jednostek samorządu terytorialnego. W ramach projektu zrealizowano powiązane ze sobą i ściśle zaplanowane badania następujących podmiotów, których dotyczy kwestia partycypacji: wybieranych w bezpośrednich wyborach przedstawicieli władzy wykonawczej (wójt, burmistrz, prezydent), wybieranych przedstawicieli władzy uchwałodawczej (radni gminni), mieszkańców, a także sekretarzy lub innych kompetentnych przedstawicieli urzędów gmin. W dalszej części niniejszego opracowania omówiono podstawowe założenia zastosowanego schematu badawczego, prezentując sposób powiązania poszczególnych elementów planu badania przez zastosowany dobór próby oraz zawartość narzędzi badawczych dotyczących różnych podmiotów. Rozważania zamyka przedstawienie możliwości analitycznych wynikających z przyjętego planu badania.

## Podstawowe informacje o badaniu

Realizacja terenowa badania przeprowadzanego w ramach projektu „Decydujmy razem” była poprzedzona kilkunastoma spotkaniami zespołu ekspertów, podczas których ustalono cele i zakres badania oraz przygotowano kwestionariusze do wywiadów. Badanie zostało zrealizowane między 10 października 2011 roku a 31 stycznia 2012 roku przez firmę Quality Watch. W przyjętym planie badawczym można wyróżnić trzy główne moduły badawcze: badanie gmin, badanie władz i badanie mieszkańców.

W **badaniu gmin**, realizowanym w urzędach gmin, zastosowano narzędzie pomiaru poziomu partycypacji publicznej (moduł „poziom partycypacji publicznej”). Założono, że osobą odpowiedzialną za udzielanie odpowiedzi na pytania kwestionariusza

będzie sekretarz urzędu gminy albo inna osoba wskazana przez wójta, burmistrza lub prezydenta. Początkowo planowano przeprowadzenie wywiadów w 200 gminach, ostatecznie jednak – ze względu na brak współpracy z niektórymi samorządami – badanie udało się dokończyć w 193 gminach.

**Badanie władz** zrealizowano w 200 gminach (tych samych, w których początkowo było planowane przeprowadzenie badania urzędników gmin), obejmując nim dwie grupy respondentów:

- przedstawiciela władzy wykonawczej: wójta, burmistrza lub prezydenta (w zależności od typu gminy), a w wypadku braku możliwości przeprowadzenia z nimi wywiadu – ich zastępcy,
- przedstawicieli władzy uchwałodawczej: radnych gminnych, osoby pełniące funkcję przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego rady gminy, a w wypadku braku możliwości zrealizowania wywiadu z taką osobą – radnych gminnych niepełniących takiej funkcji.

Łącznie zrealizowano 400 wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych – w każdej badanej gminie przeprowadzono jeden wywiad z przedstawicielem władzy wykonawczej i jeden wywiad z przedstawicielem władzy uchwałodawczej.

W **badaniu mieszkańców** wzięło udział 1 tysiąc dorosłych Polaków mieszkających w gminach objętych badaniem. Próba mieszkańców była dobrana tak, żeby można było zestawiać dane dotyczące gmin pochodzące z innych modułów badania z informacjami pochodzącymi od mieszkańców. Z drugiej strony, chciano zapewnić, aby badanie na próbie mieszkańców mogło być uznane za badanie na reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców kraju.

W ramach działań badawczych przygotowano także bazę danych kontekstowych dotyczących gmin, w których realizowano wszystkie moduły badania. Dane te pochodziły z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

## Zastosowane techniki badawcze i procedury zwiększające efektywność działań badawczych

W przeprowadzonym badaniu zastosowano różne techniki badawcze. Badanie wśród sekretarzy gmin – prowadzone za pomocą narzędzia pomiaru poziomu partycypacji, które z założenia ma formę internetową – zrealizowano z wykorzystaniem techniki CAWI (*computer assisted web interview*), czyli wywiadów internetowych wspomaganym komputerowo. Z kolei badanie przedstawicieli władz gminy i badanie mieszkańców wykonano przy użyciu techniki CAPI (*computer assisted personal interview*), czyli wywiadów osobistych wspomaganym komputerowo.

W technice CAWI kwestionariusz badania jest umieszczony na specjalnie przygotowanej stronie internetowej. Aby możliwe było jej zastosowanie, respondenci muszą skorzystać z komputera z dostępem do Internetu. Przed rozpoczęciem wywiadu

respondenci logują się na stronie internetowej badania, a następnie odpowiadają na wyświetlane im pytania kwestionariuszowe, wskazując jedną wyświetlaną odpowiedź lub kilka wyświetlanych odpowiedzi, albo wpisują własną odpowiedź, korzystając z klawiatury komputera. W trakcie wywiadu prowadzonego przy użyciu techniki CAWI nie jest wymagana obecność ankietera, którego zadania sprowadzają się do rekrutacji respondentów i do ewentualnego przypominania respondentom o badaniu (w wypadku braku postępów w wypełnianiu kwestionariusza). Nieobecność ankietera w momencie udzielania odpowiedzi sprawia, że technika CAWI jest wolna od tak zwanego efektu ankietera (wpływ, często niezamierzony, ankietera na odpowiedzi udzielane przez respondentów). Inną zaletą tej techniki jest duża elastyczność w wyborze czasu realizacji badania – dzięki możliwości wypełniania ankiety przez Internet (respondenci mogą przystąpić do badania w dowolnym momencie, w dowolnym momencie mogą także przerwać wypełnianie ankiety i powrócić do tego zadania w dogodniejszym dla siebie terminie). Była to pożądana cecha techniki badawczej w sytuacji, gdy respondentami byli pracownicy urzędów gmin. Po pierwsze, respondenci brali udział w badaniu w trakcie swoich godzin pracy. W związku z obowiązkami służbowymi nie zawsze mogli poświęcić badaniu jednorazowo tyle czasu, żeby od razu w całości wypełnić kwestionariusz. Po drugie, część pytań tego modułu wymagała sprawdzenia pewnych informacji w dokumentach. W sytuacji, gdy respondent trafił na takie pytanie, mógł przerwać udzielanie odpowiedzi, odnaleźć potrzebne informacje, a następnie powrócić do kwestionariusza w dogodnym dla siebie momencie, dysponując już odpowiednimi danymi. Innymi zaletami techniki CAWI są: niski koszt badania, sprawność realizacji badania i możliwość jednoczesnego dotarcia do szerokiej grupy respondentów. Potencjalną wadą tej techniki jest możliwość wystąpienia sytuacji, w której respondent nie kończy rozpoczętego wcześniej, następnie zaś przerwanego wywiadu. Aby temu zapobiec, firma Quality Watch wykonała wiele działań, między innymi regularnie przypominała respondentom o uczestnictwie w badaniu, stale monitorowała postępy w spływaniu ankiet, zapewniła dostęp do pomocy telefonicznej i mailowej dla respondentów.

Badanie władz i badanie mieszkańców przeprowadzono przy użyciu techniki CAPI. Polega ona na tym, że ankieter podczas kontaktu z respondentem używa przenośnego komputera – urządzenie wyświetla pytania, które powinny być zadawane respondentowi, i służy do rejestracji udzielanych odpowiedzi. W trakcie realizacji badania ankieter postępuje ściśle według instrukcji wyświetlanych przez komputer. Aby umożliwić stosowanie tej techniki, należy się posłużyć specjalistycznym oprogramowaniem komputerowym. Technika CAPI ma wiele zalet. Po pierwsze, eliminuje błędy ankietera, przez co zapewnia zachowanie odpowiedniej kolejności pytań kwestionariusza i stosowanie filtrów logicznych. Po drugie, pozwala na bieżąco kontrolować logiczną spójność wprowadzanych odpowiedzi. Po trzecie, umożliwia losowe rotowanie odpowiedzi przedstawianych respondentom. Po czwarte, w technice tej – ze

względu na obecność ankietera w trakcie przeprowadzania wywiadu – mniejsze jest ryzyko przerwania wywiadu przez respondenta i niedokończenia go w późniejszym terminie.

### **Dobór próby**

W przyjętym planie badawczym poszczególne moduły badania dotyczyły różnych typów respondentów, a przez to różnych jednostek analizy. W badaniu władz i w badaniu gmin jednostkami analizy były gminy, w badaniu mieszkańców – osoby. Dodatkowo respondenci w badaniu mieszkańców mieli zamieszkiwać gminy objęte pozostałymi modułami badania, co oznaczało hierarchiczną strukturę próby. Można więc wyróżnić dwa poziomy, na których była dobierana próba: poziom mieszkańców i poziom gmin. Najpierw dokonano doboru gmin, a następnie w wybranych gminach przeprowadzono dobór mieszkańców.

### **Założenia doboru próby**

Założono, że w wyniku doboru próby powstanie licząca 200 elementów reprezentatywna próba polskich gmin, w których zostanie zrealizowane badanie władz i badanie gmin. Jednocześnie w gminach tych będzie przeprowadzone badanie na tysiłosobowej próbie mieszkańców w wieku 18 i więcej lat. W zakresie próby mieszkańców przyjęto, że będzie to reprezentatywna próba dorosłych mieszkańców Polski. Założono również, że na zbiorze z badania mieszkańców połączonym ze zbiorami z modułów dotyczących poziomu gminy będzie możliwe przeprowadzenie statystycznych analiz wielopoziomowych (hierarchicznych modeli liniowych). Ponieważ realizacja powyższych założeń wiązała się z koniecznością zastosowania w analizie danych wag analitycznych, dodatkowym warunkiem doboru próby było takie jego przeprowadzenie, aby wagi te były maksymalnie zbliżone do jedności. Kolejne założenie wiązało się z zapewnieniem w każdym module badania możliwości przeprowadzenia analiz w podziale na trzy podstawowe typy gmin: gminy miejskie, gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie.

### **Dobór gmin**

Próbę gmin dobierano z populacji 2495 jednostek samorządowych. Przyjęta populacja jednostek samorządowych składa się z 2478 wszystkich polskich gmin, z wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy. Dodatkowo do populacji gmin zaliczono 18 dzielnic miasta stołecznego Warszawy (podziału na 18 jednostek samorządowych dokonano ze względu na specyfikę stolicy, której struktura jest regulowana przez specjalne uwarunkowania prawne). Dla uproszczenia, jednostki samorządowe

składające się na badaną populację w dalszej części niniejszego opracowania będą nazywane gminami. Operatem losowania była baza danych utworzona na podstawie publicznie dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego. Jednostki obserwacji w bazie były charakteryzowane takimi zmiennymi, jak nazwa gminy, kod terytorialny Głównego Urzędu Statystycznego, województwo, typ gminy, liczba ludności w gminie.

W doborze gmin zastosowano schemat doboru warstwowego w 48 warstwach otrzymanych ze skrzyżowania 16 województw i trzech typów gmin (gminy miejskie, gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie). Aby zapewnić maksymalnie wyrównaną liczbę gmin miejskich zarówno z dużą, jak i z małą liczbą mieszkańców, w każdym województwie warstwy gmin miejskich podzielono dodatkowo na dwie kategorie: gminy miejskie o liczbie ludności powyżej mediany liczby ludności gmin miejskich w województwie oraz gminy miejskie poniżej tej mediany lub jej równe. Ponieważ w województwach opolskim i świętokrzyskim podział na warstwy gmin miejskich poniżej i powyżej mediany nie był możliwy, w rezultacie otrzymano 62 warstwy terytorialne.

Gminy miejskie stanowią jedynie 13% wszystkich gmin w kraju, jednym z założeń doboru próby było jednak przeprowadzenie wnioskowania na temat gmin miejskich oraz porównanie ich z innymi typami gmin. W związku z tym celowo zaburzono strukturę próby, zwiększając w niej proporcję gmin miejskich w stosunku do występowania tego typu gmin w populacji. Zabiegu tego dokonano kosztem zmniejszenia proporcji gmin wiejskich (tabela 1).

**Tabela 1.** Zestawienie rozkładów typów gmin w populacji i w próbie

	Procentowy rozkład typów gmin w populacji	Procentowy rozkład typów gmin w próbie	Liczba poszczególnych typów gmin w próbie
Gminy miejskie	13%	37,5%	75
Gminy wiejskie	63,7%	37,5%	75
Gminy miejsko-wiejskie	23,3%	25%	50
Ogółem	100%	100%	200

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Liczbę gmin losowanych w poszczególnych warstwach ustalono osobno dla każdego typu gminy. Przyjętą wcześniej liczbę gmin w próbie, przypadającą na dany typ gminy, rozdzielano proporcjonalnie między województwami (tabela 2). We wszystkich warstwach gminy losowano za pomocą mechanizmu prostego nieograniczonego bez zwracania. Dobór próby gmin przeprowadzono przy użyciu programu statystycznego R i powiązanej z programem biblioteki *sampling*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> R: A language and environment for statistical computing, R Development Core Team, R Foundation for Statistical Computing, Vienna 2010 – <http://www.R-project.org>; Y. Tillé, A. Matei, *sampling: Survey Sampling, R package version 2.4*, 2011 rok – <http://CRAN.R-project.org/package=sampling> [dostęp: 1 marca 2012 roku].



**Tabela 2.** Liczba gmin losowanych w każdej wyróżnionej warstwie

Województwo	Typ gminy				Ogółem
	gmina miejska		gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	
	poniżej mediany liczby ludności	powyżej mediany liczby ludności			
dolnośląskie	4	4	4	5	17
kujawsko-pomorskie	2	2	4	3	11
lubelskie	2	3	8	2	15
lubuskie	1	1	2	3	7
łódzkie	2	2	6	2	12
małopolskie	1	2	6	4	13
mazowieckie	6	6	11	4	27
opolskie	1		2	3	6
podkarpackie	2	2	5	2	11
podlaskie	1	2	4	2	9
pomorskie	3	3	4	1	11
śląskie	5	6	5	2	18
świętokrzyskie	1		3	2	6
warmińsko-mazurskie	2	2	3	3	10
wielkopolskie	2	2	6	8	18
zachodniopomorskie	1	2	2	4	9
Ogółem		75	75	50	200

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Zastosowanie opisanego wyżej schematu losowania próby gmin pociąga za sobą dwie ważne konsekwencje. Po pierwsze, w próbie tej występuje nadreprezentacja gmin miejskich, niedoreprezentowane są zaś gminy wiejskie. Otrzymane zaburzenie reprezentatywności jest jednak uzasadnione, „gdyż zwiększa próbę (precyzyję oszacowań parametrów) gmin miejskich z  $n_M = 26$  do  $n_M = 75$  [...]. W porównaniach między typami gmin takie zaburzenie struktury próby względem struktury populacji jest korzystne, gdyż balansuje precyzyję oszacowań parametrów w różnych typach gmin”<sup>2</sup>. Aby jednak było możliwe oszacowanie parametrów populacji wszystkich gmin w Polsce, należało zastosować wagi analityczne korygujące strukturę próby (o czym będzie jeszcze mowa).

Drugą ważną konsekwencją zastosowanej procedury jest to, że prawdopodobieństwo wylosowania gminy było niezależne od liczby dorosłych mieszkańców zamieszkujących daną gminę („wylosowana próba gmin posiada strukturę dorosłych mieszkańców

<sup>2</sup> Recenzja i propozycja metodologii doboru próby mieszkańców dla schematu doboru gmin – por. R. Konarski, *Schemat doboru próby do badania „Przetestowanie wskaźników w społecznościach lokalnych/ zastosowanie narzędzia do pomiaru poziomu partycypacji, 2011 rok”*.

w warstwach terytorialnych znacznie odbiegających od odpowiedniej struktury populacji<sup>3</sup>). Gdyby więc przeprowadzono taką samą liczbę wywiadów z mieszkańcami w każdej gminie, wówczas osoby zamieszkujące małe gminy miałyby większe szanse znalezienia się w próbie niż mieszkańcy dużych gmin. W konsekwencji takiego stanu rzeczy „plan próby poziomu 1 (mieszkańców) powinien korygować wynikające «zaburzenie» struktury (dorosłych mieszkańców gmin) próby poziomu 2 (gmin)”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

### Dobór próby mieszkańców

Przeprowadzając procedurę doboru mieszkańców, dla każdej gminy wylosowanej w poprzednim etapie określono dokładną liczbę wywiadów do zrealizowania. Liczbę tę ustalono proporcjonalnie do wielkości gminy, uwzględniając zaburzenie struktury próby wprowadzone na poziomie doboru gmin. Aby było możliwe przeprowadzenie analiz wielopoziomowych, w strukturze próby poziomu mieszkańców nałożono ograniczenie minimum dwóch wywiadów w gminie. Cel ten osiągnięto przez zmniejszenie liczby wywiadów w największych gminach. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w literaturze statystycznej, kluczowe znaczenie dla precyzji oszacowań modeli wielopoziomowych ma duża liczba obserwacji na drugim poziomie (w wypadku opisywanego badania – liczba gmin). W zależności od źródła, minimalna liczba obserwacji na drugim poziomie wynosi od 50 do 100<sup>5</sup>. W omawianym badaniu liczba ta wyniosła 200. Według literatury przedmiotu, liczba obserwacji w poszczególnych grupach (tutaj – gminach) nie powinna być mniejsza niż dwie obserwacje<sup>6</sup>. Zastosowany schemat doboru próby jest więc zgodny z zaleceniami wynikającymi z literatury statystycznej i pozwala zastosować analizy wielopoziomowe.

<sup>5</sup> C.J. Maas, J.J. Hox, *Sufficient sample sizes for multilevel modeling*, „Methodology” 2005, t. 1, nr 3, s. 86–92; P. Clarke, B. Wheaton, *Addressing data sparseness in contextual population research using cluster analysis to create synthetic neighborhoods*, „Sociological Methods & Research” 2007, t. 35, s. 311–351.

<sup>6</sup> B.A. Bell, G.B. Morgan, J.D. Kromrey, J.M. Ferron, *The impact of small cluster size on multilevel models: A Monte Carlo examination of two-level models with binary and continuous predictors*, „JSM Proceedings, Section on Survey Research Methods” 2010, s. 4057–4067.

Początkowo dobór mieszkańców w poszczególnych gminach planowano przeprowadzić, stosując losowanie proste bez zwracania na podstawie operatu PESEL. Ostatecznie jednak, ze względów organizacyjnych (konieczność oczekiwania na dokonanie doboru próby z operatu PESEL przez Główny Urząd Statystyczny oraz wyższy koszt realizacji badania w takim układzie), zdecydowano się na procedurę doboru próby na podstawie bazy adresowej Poczty Polskiej. W pierwszej kolejności losowano adres gospodarstwa domowego, a następnie w wylosowanym gospodarstwie domowym dokonywano doboru respondenta za pomocą „metody ostatnich urodzin” spośród wszystkich osób dorosłych, które je zamieszkują („metoda ostatnich urodzin” polega na tym, że w badaniu bierze udział osoba, która ostatnia obchodziła urodziny).

### Zastosowane wagi analityczne

Do zbiorów danych otrzymanych w wyniku realizacji poszczególnych modułów badania dołączono wagi analityczne, które miały służyć skorygowaniu liczebności

w próbie w taki sposób, aby tam, gdzie jest to możliwe, dokonać korekty proporcji kategorii występujących w próbie do proporcji kategorii występujących w populacji. Dla poszczególnych modułów badania zastosowano osobne procedury ważenia.

W wypadku modułów, w których jednostkami analizy były gminy – badania gmin (z użyciem narzędzia pomiaru poziomu partycypacji) i badania władz – waga analityczna korygowała opisane w procedurze doboru próby celowe zaburzenie proporcjonalności poszczególnych typów gmin: nadreprezentowanie gmin miejskich i niedoreprezentowanie gmin wiejskich. W wypadku zbioru z badania mieszkańców zastosowane wagi analityczne korygowały proporcje badanych w łącznym rozkładzie płci, wieku i wielkości miejscowości oraz niezależnie w rozkładzie wykształcenia (tabela 3).

**Tabela 3.** Minimalne i maksymalne wartości wag w poszczególnych modułach badania

	Statystyki opisowe przygotowanych wag analitycznych				
	N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
Badanie władz	400	0,35	1,68	1,00	0,58
Badanie gmin (narzędziem pomiaru poziomu partycypacji)	193	0,35	1,69	1,00	0,58
Badanie mieszkańców	1000	0,26	6,91	1,00	0,79

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Dzięki zastosowaniu wag wyniki analiz z poszczególnych modułów badania mają przełożenie na całą populację, której dotyczy dany moduł, tym samym wyniki dotyczące modułów badania władz i badania gmin odwołują się do wszystkich gmin w Polsce, a wyniki badania mieszkańców – do populacji dorosłych Polaków. Wszystkie wyniki zaprezentowane w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji przeprowadzono na zważonych zbiorach danych.

## Schemat prac badawczych w gminach, w których realizowano badania

Kluczowe dla założeń badawczych było zrealizowanie wszystkich modułów badania w tych samych gminach. Oznaczało to, że w każdej wylosowanej gminie miały być przeprowadzone dwa wywiady CAPI z przedstawicielami lokalnych władz (jeden z przedstawicielem władzy uchwałodawczej i jeden z przedstawicielem władzy wykonawczej), wywiad CAWI z pracownikami gminy (najczęściej sekretarzami) w ramach modułu badania gmin oraz określona w procedurze doboru próby liczba

wywiadów CAPI z mieszkańcami gminy. Aby zapewnić realizację wszystkich modułów badania w każdej gminie, przeprowadzająca badanie firma Quality Watch była zobowiązana do przestrzegania specjalnej procedury wykonywania prac badawczych w gminach.

Pierwszą czynnością ankieterów w wylosowanych gminach był kontakt z wójtem, burmistrzem lub prezydentem (w zależności od rodzaju gminy). W trakcie spotkania ankieter przedstawiał założenia badania, prosił wójta, burmistrza lub prezydenta o zgodę na przeprowadzenie z nim wywiadu oraz o zgodę na wypełnienie ankiety modułu badanie gmin przez sekretarza urzędu gminy lub inną wyznaczoną osobę będącą pracownikiem urzędu gminy. W wypadku braku możliwości przeprowadzenia wywiadu z wójtem, burmistrzem lub prezydentem było dopuszczalne przeprowadzenie wywiadu ze wskazanym przez niego zastępcą. Podjęcie dalszych działań badawczych było możliwe tylko wtedy, gdy został zrealizowany cały wywiad z przedstawicielem władzy wykonawczej oraz gdy uzyskano odpowiedzi na przynajmniej połowę pytań w kwestionariuszu modułu badanie gmin. Po spełnieniu tych warunków firma Quality Watch mogła przystąpić do realizacji badania CAPI z mieszkańcami i z przedstawicielami władzy uchwałodawczej.

Jeśli w danej gminie nie było możliwe zrealizowanie wywiadu z burmistrzem albo wywiadu w ramach modułu badanie gmin, gminę tę traktowano jako niedostępną i realizację badania przenoszono do innej gminy, wskazanej przez Instytut Spraw Publicznych jako gmina rezerwowa wobec gminy, w której nie udało się przeprowadzić całości badania. Każdorazowo gmina rezerwowa była dołosowywana z tej samej warstwy co gmina, w której niemożliwe okazało się przeprowadzenie całości prac badawczych. W gminie rezerwowej procedurę powtarzano od początku. Wyjątkiem od powyższej procedury były miasta wojewódzkie (nie licząc dzielnic Warszawy, w dobranej próbie znalazły się dwa miasta wojewódzkie – Łódź i Katowice). Gdy nie było możliwości przeprowadzenia wywiadu z prezydentem (lub jego zastępcą) i z pracownikami urzędu miasta, wówczas (mimo wszystko) wykonawca badania był zobowiązany zrealizować badanie z mieszkańcami w danym mieście wojewódzkim. To odstępstwo od ogólnej zasady miało zapewnić w całościowej próbie proporcjonalny udział mieszkańców dużych miast. Brakujący wywiad z przedstawicielem władz miasta lub sekretarzem miał być w takiej sytuacji przeprowadzony w innym mieście wskazanym przez Instytut Spraw Publicznych.

## **Realizacja badania oraz odstępstwa od początkowych założeń badania**

Przeprowadzając omawiane badanie, firma Quality Watch była zobowiązana przestrzegać standardów jakości realizacji badań zawartych w Programie Kontroli Jakości Pracy Ankieterów (PKJPA) opracowanym przez Organizację Firm Badania Opinii

<sup>7</sup> Szczegółowy opis procedur Programu Kontroli Jakości Pracy Ankieterów – por. [http://www.ofbor.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=26](http://www.ofbor.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=26) [dostęp: 18 września 2012 roku].

i Rynku<sup>7</sup>. Procedury PKJPA regulują między innymi proces rekrutacji i szkolenia ankieterów, kontrolę jakości pracy ankieterów oraz zawartość dokumentacji projektów badawczych.

Podczas realizacji badania nie udało się spełnić wszystkich jego założeń, choć należy zaznaczyć, że odstępstwa nie są znaczne i nie wpływają na jakość zebranego materiału. Po pierwsze, o ile udało się zrealizować 1 tysiąc wywiadów z mieszkańcami i 400 wywiadów z przedstawicielami władz gminnych, o tyle w ramach modułu badanie gmin zamiast 200 wywiadów przeprowadzono 193 wywiady z przedstawicielami gmin. W siedmiu gminach, mimo wyrażonej wcześniej zgody i zapewnienia o gotowości do wzięcia udziału w badaniu, pracownicy urzędu gminy nie wypełnili kwestionariusza CAWI. Po drugie, niemożliwe okazało się przeprowadzenie badania w katowickim urzędzie miasta. W tej sytuacji, zgodnie z przyjętymi procedurami, w Katowicach zrealizowano zakładaną liczbę wywiadów z mieszkańcami, z kolei wywiady z władzami gminy oraz pracownikami urzędu miasta zrealizowano w Gliwicach. W trakcie realizacji badania osiągnięto relatywnie wysoki odsetek wywiadów w gminach z próby podstawowej. Wywiady z przedstawicielami władz i z mieszkańcami przeprowadzono w 155 gminach z próby podstawowej gmin, a wywiady w ramach modułu badanie gmin – w 148 gminach z próby podstawowej. Oznacza to, że poziom wykorzystania podstawowej próby gmin w badaniu władz i mieszkańców wyniósł 78%, z kolei w module badanie gmin – 74%.

## Konstrukcja syntetycznych wskaźników występowania modeli partycypatywności w gminach

Jednym z celów omawianego badania było opracowanie syntetycznych wskaźników oceniających partycypację publiczną w polskich gminach. Podstawą teoretyczną opracowania wskaźników był artykuł Tomasza Kaźmierczaka i Anny Olech<sup>8</sup> oraz opracowanie Anny Olech *Modele partycypacji publicznej w Polsce* zamieszczone w niniejszym tomie. W przyjętej perspektywie partycypację publiczną analizowano w czterech wymiarach: 1. partycypatywność procesu uchwałodawczego, 2. aktywność lokalnej wspólnoty politycznej, 3. obecność kanałów komunikacji między władzą a mieszkańcami, 4. współpraca władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi. Pierwszy wymiar – partycypatywność procesu uchwałodawczego – dotyczy otwartości władz na obecność mieszkańców w procesie uchwałodawczym. Odwołując się do przywoływanego artykułu<sup>9</sup>, wyróżniono – modyfikując nieco założenia teoretyczne – cztery modele partycypacji odpowiadające coraz większej otwartości władz na włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne: model asymetryczny (z dwoma wariantami: informowanie i wyjaśnianie), model konsultacyjny, model symetryczny i model delegacyjny. Szczegółową charakterystykę modeli partycypacji przedstawia wspomniany artykuł Tomasza Kaźmierczaka i Anny Olech oraz opracowanie Anny Olech.

<sup>8</sup> T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 100–111.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Każdemu z wymiarów odpowiadały odrębne fragmenty narzędzia pomiaru poziomu partycypacji. Partycypatywności procesu uchwałodawczego poświęcono największą część kwestionariusza. Jeden blok pytań dotyczył partycypatywności w przygotowaniu ostatniej uchwały budżetowej, drugi – uchwały innej niż budżetowa, uchwalonej przez radę gminy w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających realizację badania, trzeci – pozostałych dowolnych rozwiązań w innych uchwałach, przyjętych przez radę gminy w ostatnich dwunastu miesiącach. Aktywności lokalnej wspólnoty politycznej, infrastrukturze komunikacji społecznej w gminie i roli organizacji pozarządowych w lokalnej polityce poświęcono kolejne bloki pytań w kwestionariuszu.

Za pomocą technik statystycznych służących budowaniu skali (techniką najczęściej stosowaną w analizach była analiza czynnikowa) skonstruowano syntetyczne miary partycypacji w każdym wymiarze. W tym celu opracowano specjalny algorytm, przeliczający na punkty odpowiedzi wskazane przez urzędników gmin w kwestionariuszu modułu badanie gmin. Skale konstruowano w taki sposób, aby przyjmowały wartości od 0 do 100, przy czym skalibrowano je tak, aby gminy objęte badaniem mogły uzyskać na nich co najmniej 10 i co najwyżej 90 punktów. Zabieg ten miał umożliwić zastosowanie opracowanego algorytmu w przyszłości – przy tak skalibrowanych skalach będzie możliwe uzyskanie zarówno gorszych, jak i lepszych ocen partycypacji w porównaniu z gminami objętymi omawianym badaniem. W rezultacie skalowania partycypacja w każdej analizowanej gminie została oceniona za pomocą czterech syntetycznych wartości liczbowych. Każda z nich odpowiada jednemu z wymiarów partycypacji: wynik na indeksie partycypatywności procesu uchwałodawczego<sup>10</sup>, wynik na indeksie komunikacji społecznej<sup>11</sup>, wynik na indeksie aktywności lokalnej wspólnoty politycznej<sup>12</sup>, wynik na indeksie współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>13</sup>. Dodatkowo w wypadku partycypatywności przygotowano pięć podskali, z których każda ocenia zakres stosowania poszczególnych modeli partycypacji.

<sup>10</sup> Por. A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

<sup>11</sup> Por. K. Dzieniszewska-Narowska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja* [w niniejszym tomie].

<sup>12</sup> Por. A. Peisert, P. Matczak, *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji* [w niniejszym tomie].

<sup>13</sup> Por. P. Sobiesiak-Penszko, *Organizacje pozarządowe a partycypacja publiczna* [w niniejszym tomie].

## Podsumowanie

Przedstawiony plan badawczy wskazuje, że metodologia badania była dość złożona. Badanie realizowano z różnymi respondentami (przedstawiciele władz, pracownicy urzędów gmin, mieszkańcy), którzy dodatkowo odpowiadali zróżnicowanym poziomom analitycznym (gminy, indywidualne osoby). W poszczególnych modułach badania zastosowano odmienne kwestionariusze i różne techniki badawcze. Jednocześnie w planie badania wszystkie działania były ze sobą powiązane, powiązania te były zaś kontrolowane na bieżąco w trakcie realizacji działań badawczych. Powiązania modułów badania dotyczyły zarówno zawartości kwestionariuszy, jak i starań o to, żeby wszystkie moduły zrealizowano w tych samych gminach. W rezultacie otrzymano komplementarne zbiory danych. Dzięki zastosowanemu planowi działań

<sup>14</sup> T.A.B. Snijders, R. Bosker, *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*, Sage Publications Ltd., London 2012.

badawczych zbiory danych pochodzące z różnych modułów badania mogą być analizowane oddzielnie, ale także mogą być ze sobą zestawiane i analizowane łącznie. Ponadto przeprowadzona procedura doboru próby umożliwia stosowanie regresyjnych analiz wielopoziomowych (hierarchicznych modeli liniowych)<sup>14</sup>, które pozwalają między innymi badać w jednym modelu regresję wpływu zmiennych niezależnych pochodzących z kilku poziomów obserwacji. W wypadku omawianego badania różnymi poziomami analizy są gminy i mieszkańcy. Analizy, w których zastosowano modelowanie wielopoziomowe, przedstawiono w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji.

Część I

# **Diagnoza stanu partycypacji publicznej**





**Anna Olech**

# Modele partycypacji publicznej w Polsce

## Wstęp

W niniejszym opracowaniu prezentujemy możliwie syntetycznie wyniki badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”. Przedstawiamy dominujące, maksymalnie zidentyfikowane modele partycypacji – staramy się zatem odpowiedzieć na pytanie o to, do jakiego stopnia władze badanych gmin są otwarte na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. Szukamy specyfiki zarządzania gminami poszczególnych typów (gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) i gminami leżącymi w różnych regionach Polski. Charakteryzujemy przeważające formy, w jakich może być praktykowany każdy z modeli partycypacji. Omawiamy także poziom zaangażowania mieszkańców – poszczególnych typów gmin i gmin leżących w różnych regionach Polski – we współdecydowanie w lokalnej polityce.

Osia rozważań są modele partycypacji publicznej, trzeba zatem przypomnieć ustalenia co do ich kształtu.

**Asymetryczny model partycypacji.** Charakteryzuje się asymetryczną relacją „władza lokalna – członkowie społeczności”, zakładającą pierwszeństwo stanowiska władzy publicznej i jej dominującą rolę na każdym etapie tworzenia polityk publicznych. Oznacza to, że władze publiczne działają całkowicie samodzielnie i jednostronnie, podejmując decyzje i wprowadzając je w życie. Pierwszeństwo stanowiska władz publicznych może być realizowane w dwóch wariantach:

- władze publiczne działają całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale informują członków społeczności o podjętych decyzjach (działaniach) po ich podjęciu,
- władze publiczne działają całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale oprócz informowania opinii społecznej o podjętych decyzjach (działaniach) po ich podjęciu uzasadniają te decyzje (działania), nakłaniając do ich akceptacji.

Istotą modelu asymetrycznego jest jednostronny przekaz komunikatów – od władz lokalnych do obywateli. Odwrotny kierunek przekazu nie istnieje, oficjalne kanały komunikacji służą jedynie informowaniu (ewentualnie wraz z uzasadnieniem) opinii publicznej o podjętych przez władze decyzjach (działaniach), są jednak zamknięte dla mieszkańców. Ta jednokierunkowa komunikacja, pozostająca całkowicie w gestii

władzy publicznej, może przyjmować różne style, w zależności od definiowania odbiorców komunikatu (do kogo przekaz jest skierowany: do wszystkich? do niektórych?) i od wykorzystywanych środków (w jaki sposób komunikat jest przekazywany?).

**Opiniodawczo-konsultacyjny model partycypacji.** Wciąż charakterystyczna jest tutaj asymetria w relacji „władza lokalna – członkowie społeczności”, ale stanowisko władz publicznych jest już konfrontowane z opinią publiczną i może być pod jej wpływem zmodyfikowane. Podstawowym warunkiem jest oczywiście informowanie opinii publicznej o planach i zamierzeniach, a więc o projektach decyzji (działań), jakie władze zamierzają podjąć. Ponownie można wskazać dwa sposoby funkcjonowania tego modelu:

- władze publiczne przed podjęciem działań informują o swoich planach i przyjmują do wiadomości pojawiające się opinie mieszkańców, wykorzystując je w mniejszym lub większym stopniu do modyfikacji planów,
- władze publiczne przed podjęciem działań informują o swoich planach i aktywnie zasięgają opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne, i w mniejszym lub większym stopniu wykorzystują wyniki tych konsultacji do modyfikacji planów.

Oba warianty różnią się stopniem gotowości władz publicznych do korzystania z opinii mieszkańców: w pierwszym wariantcie władze są jedynie „otwarte” na sugestie i uwagi mieszkańców, dopuszczają je, gdy się one pojawią, z kolei drugi wariant zakłada intencjonalność zbierania opinii i sugestii mieszkańców, generowanych przez prowadzenie formalnie zorganizowanego procesu konsultacji społecznych.

**Symetryczny model partycypacji.** Charakteryzuje się zrównoważoną relacją „władza lokalna – członkowie społeczności”, zakładającą (względnie) partnerskie wypracowywanie stanowiska. Nie przyjmuje się tutaj pierwszeństwa czy dominującej roli którejkolwiek ze stron na jakimkolwiek etapie tworzenia polityk publicznych. W praktyce oznacza to, że:

- władze publiczne przed podjęciem decyzji i działań współpracują z partnerami społecznymi i wraz z nimi budują wspólne plany.

Jak łatwo zauważyć, ten typ relacji, który jest właściwy dla modelu symetrycznego, najlepiej spełnia się w założeniach i praktyce deliberacji. Deliberację bowiem zwykło się rozumieć jako „publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie wystarczająco dobrych argumentów przemawiających za określonymi ocenami oraz rozwiązaniami dyskutowanych kwestii i odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty”<sup>1</sup>. Nie tylko deliberacja spełnia jednak warunek zrównoważonej relacji „władza publiczna – członkowie społeczności”. W grę mogą także wchodzić bardziej tradycyjne, negocjacyjne formy dochodzenia do wspólnych decyzji i budowania wspólnych planów. Dzieje się tak wówczas, gdy strony przystępują do dyskusji z wypracowanymi stanowiskami i w toku partycypacji dochodzi do zawarcia uzgodnień.

**Delegacyjny model partycypacji.** Znamienna jest tutaj również asymetria relacji „władza lokalna – członkowie społeczności”, ale kierunek tej asymetrii jest odwrotny

<sup>1</sup> *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, s. 16.

niż w dwóch pierwszych modelach. Delegowanie zakłada nie tyle pierwszeństwo stanowiska prezentowanego przez członków społeczności, ile całkowite oddanie im sprawstwa. To intencjonalne wycofanie się władz publicznych z „bycia stroną”, to obietnica o treści: „wprowadzimy w życie to, co zdecydujecie”, a w niektórych wypadkach nawet: „zdecydujcie i wprowadźcie to w życie”<sup>2</sup>. W praktyce oznacza to, że:

- władze publiczne przekazują podejmowanie decyzji i działań grupom społecznym i akceptują te decyzje i działania, kontrolując ewentualnie ich proceduralną poprawność oraz zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym.

I jeszcze jedna istotna uwaga. Analizując dane empiryczne i konstruując indeks partycypatywności procesu decyzyjnego (o którym będzie jeszcze mowa), zrezygnowaliśmy z pierwszego wariantu modelu opiniodawczo-konsultacyjnego, czyli zgłaszania przez mieszkańców uwag i sugestii w sytuacji, gdy władze nie prowadzą konsultacji społecznych. Analizy statystyczne służące konstrukcji indeksu pokazały, że w tym wypadku trudno odwołać się do takich wskaźników i syntetycznych miar, które nie zaburzałyby jednorodności indeksu. Krótko mówiąc, orzekalibyśmy raczej o aktywności mieszkańców, zamiast o otwartości władz lokalnych na formułowane przez nich postulaty.

<sup>2</sup> Sformułowania zaczerpnięte z deklaracji ideowych International Association of Public Participation – por. <http://iap2.affiniscap.com/index.cfm> [dostęp: 27 września 2012 roku].

## Rozkład modeli partycypacji publicznej w Polsce – indeks partycypatywności

To najszersza perspektywa dokonanej diagnozy – odpowiedź na pytanie o to, jaki odsetek gmin w Polsce stosuje poszczególne modele partycypacji publicznej. Prezentujemy maksymalne zidentyfikowane modele, w pewnym sensie górną granicę, maksymalnie osiągnięty poziom na drabinie partycypacji.

Indeks partycypatywności procesu uchwałodawczego został skonstruowany na podstawie wyników badania kwestionariuszowego, w którym brali udział sekretarze urzędów gmin. Kwestionariusz zawierał pytania o rzeczywisty sposób podejmowania decyzji publicznych w gminie, a dokładnie rzecz biorąc – o sposób przygotowywania uchwał. Aby zapewnić wystarczającą ilość materiału empirycznego, pytano o trzy uchwały przyjęte w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie:

- o uchwałę budżetową,
- o jedną uchwałę inną niż budżetowa, pierwszą przyjętą z listy uchwał zamieszczonych w kwestionariuszu<sup>3</sup> (mając na uwadze cel badania, czyli zidentyfikowanie występujących w Polsce modeli partycypacji publicznej, o obie uchwały pytano według identycznego schematu: czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – władze gminy: poinformowały mieszkańców o rozwiązaniach zawartych w uchwale, wyjaśniły je, przeprowadziły konsultacje społeczne tych rozwiązań, współpracowały z mieszkańcami przy ich przygotowaniu, zleciły mieszkańcom ich przygotowanie),
- o jeszcze inne rozwiązania w dowolnych uchwałach, niezależnie od ich liczby i ob-

<sup>3</sup> Na liście znajdowały się uchwały zawierające następujące dokumenty: 1. Strategia rozwoju gminy, 2. Program rewitalizacji, 3. Plan zagospodarowania przestrzennego, 4. Strategia rozwiązywania problemów społecznych (w zakresie polityki społecznej), 5. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi, 6. Program ochrony środowiska, 7. Program pomocy społecznej, 8. Program ochrony i promocji zdrowia, 9. Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, 10. Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, 11. Program profilaktyki i przeciwdziałania narkomanii, 12. Plan rozwoju sieci drogowej.

szaru życia gminy, jakiego dotyczyły, które były konsultowane, wspólnie opracowywane lub delegowane (w tym wypadku nie zadawano pytań o najniższe modele).

Dla ułokowania poszczególnych gmin na indeksie partycypatywności procesu uchwałodawczego istotne znaczenie miały formy, w jakich każdy z modeli partycypacji był praktykowany, ich zróżnicowanie (liczba) i liczba uchwał konsultowanych, wspólnie przygotowywanych i delegowanych. Innymi słowy, wyższą lokatę gwarantuje utrzymywanie bardziej partycypacyjnych relacji z mieszkańcami (co oczywiste), ale także stosowanie „cenniejszych” form tych relacji oraz stosowanie ich częściej.

Czym są te „cenniejsze” formy relacji? Otóż, każdy z modeli może być praktykowany na wiele sposobów, władze mogą w różny sposób informować, wyjaśniać, konsultować, współpracować, delegować. Niektóre z tych sposobów wymagają większej gotowości i otwartości władz lokalnych na uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji i większego wysiłku w organizowanie tego uczestnictwa. Poszczególne formy w ramach każdego modelu partycypacji publicznej otrzymały zatem stosowne rangi.

I tak, jeśli chodzi o formy informowania i wyjaśniania (model asymetryczny), najwyższej zostało ocenione:

- przekazywanie informacji (wyjaśnień) w trakcie spotkań lub zebrań z mieszkańcami,
- przekazywanie informacji (wyjaśnień) w trakcie spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych (sołtysami, przewodniczącymi rad dzielnicowych lub osiedlowych, członkami rad sołeckich, dzielnicowych, osiedlowych),
- przekazywanie informacji (wyjaśnień) w trakcie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi.

Nieco niżej:

- przekazywanie informacji (wyjaśnień) jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania,
- rozsyłanie informacji (wyjaśnień) do zainteresowanych osób, organizacji, instytucji,
- występowanie w lokalnych programach radiowych, telewizyjnych.

Jeszcze niżej:

- przekazywanie informacji (wyjaśnień) do lokalnych mediów (prasa, radio, telewizja, serwisy internetowe),
- publikowanie ogłoszeń lub artykułów na stronach wykupywanych w prasie lokalnej,
- przekazywanie informacji (wyjaśnień) w trakcie konferencji prasowych dla mediów lokalnych.

Najniżej zaś:

- zamieszczanie informacji (wyjaśnień) na tablicy ogłoszeń przed urzędem gminy (urzędem miasta, urzędem miasta i gminy),
- zamieszczanie informacji (wyjaśnień) na tablicach ogłoszeń w poszczególnych miejscowościach, dzielnicach,
- zamieszczanie informacji (wyjaśnień) w Biuletynie Informacji Publicznej,

- zamieszczanie informacji (wyjaśnień) na stronie internetowej urzędu,
- zamieszczanie informacji (wyjaśnień) w drukowanym biuletynie wydawanym przez urząd gminy (urząd miasta, urząd miasta i gminy),
- upowszechnianie informacji (wyjaśnień) obiegiem (metoda „z rąk do rąk”)

Ranking wszystkich form konsultacji (model konsultacyjny) wygląda następująco:

1. organizowanie debaty prowadzonej przez niezależnego moderatora (procedury nazywanej również deliberacją), której rezultatem były wspólne spisane ustalenia,
2. przeprowadzenie wysłuchania publicznego,
3. zapraszanie organizacji pozarządowych lub mieszkańców na posiedzenia stałych komisji lub sesje plenarne rady gminy (rady miasta, rady miasta i gminy),
4. organizowanie spotkań lub zebrań z mieszkańcami,
5. organizowanie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi,
6. organizowanie spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych (sołtysami, przewodniczącymi rad dzielnicowych lub osiedlowych, członkami rad sołeckich, dzielnicowych, osiedlowych),
7. przeprowadzenie badań ankietowych,
8. uruchomienie specjalnego punktu konsultacyjnego (dyżurów przedstawicieli władzy lokalnej),
9. przedstawianie konsultowanej kwestii stałym radom opiniodawczo-konsultacyjnym działającym przy radzie gminy (radzie miasta, radzie miasta i gminy), z wyłączeniem stałych komisji rady,
10. zbieranie opinii za pośrednictwem przedstawicieli jednostek pomocniczych (sołtysów, przewodniczących rad dzielnicowych lub osiedlowych, członków rad sołeckich, dzielnicowych, osiedlowych),
11. zbieranie opinii za pośrednictwem radnych gminnych (miejskich),
12. zbieranie podpisów deklarujących poparcie lub brak poparcia dla rozwiązań proponowanych przez władze gminy (miasta),
13. zbieranie pisemnych opinii dostarczanych pod wskazany adres lub we wskazane miejsce,
14. zbieranie opinii mieszkańców za pośrednictwem Internetu.

Formy wspólnego przygotowywania projektów decyzji lub uchwał (model symetryczny):

1. formalnie powołany – przez radę (wójta, burmistrza, prezydenta) – zespół składający się z mieszkańców (w tym organizacji społecznych, związków zawodowych) i przedstawicieli władz gminy lub miasta (radni, wójt, burmistrz, prezydent, urzędnicy),
2. nieformalna grupa robocza złożona z mieszkańców (w tym organizacji społecznych, związków zawodowych) i przedstawicieli władz gminy lub miasta (radni, wójt, burmistrz, prezydent, urzędnicy),
3. grupa składająca się z członków stałego zespołu konsultacyjnego i przedstawicieli władz gminy lub miasta (radni, wójt, burmistrz, prezydent, urzędnicy).

I wreszcie formy delegowania decyzji, a dokładnie rzecz biorąc – podmioty, na które podjęcie decyzji delegowano (model delegacyjny):

1. mieszkańcy (z wyjątkiem radnych),
2. przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz eksperci wskazani przez mieszkańców,
3. przedstawiciele jednostek pomocniczych (sołtysi, przewodniczący rad dzielnicowych lub osiedlowych, członkowie rad sołeckich, dzielnicowych, osiedlowych),
4. członkowie stałego zespołu konsultacyjnego.

Przejdźmy zatem do prezentacji występowania maksymalnych zidentyfikowanych modeli partycypacji publicznej (tabela 1).

**Tabela 1.** Występowanie modeli partycypacji publicznej w Polsce

	Model asymetryczny				Model konsultacyjny		Model symetryczny		Model delegacyjny	
	wariant: informowanie		wariant: uzasadnianie		N	%	N	%	N	%
	N	%	N	%						
Polska	24	12,4	15	7,7	99	51,0	31	16,0	25	12,9

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Badanie pokazuje zdecydowaną dominację modelu konsultacyjnego – władze co drugiej gminy w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie przeprowadziły konsultacje społeczne przynajmniej jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach, ale jednocześnie szerzej nie angażowały mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Model asymetryczny zaobserwowano w jednej piątej (20,1%) gmin, przy czym 12,4% gmin jedynie informowało o podejmowanych decyzjach (pierwszy wariant), dodatkowo zaś w 7,7% gmin opatrzone tę informację uzasadnieniem (drugi wariant). Pamiętajmy o tym, że mówimy o maksymalnych zidentyfikowanych modelach, co oznacza, że w jednej piątej badanych gmin władze samorządowe podejmują decyzje całkowicie samodzielnie, co najwyżej informując o nich mieszkańców i – ewentualnie – wyjaśniając je. Model symetryczny jako najwyższy – przygotowywanie projektów uchwał wspólnie z mieszkańcami – ujawnił się w 16% polskich gmin, z kolei model delegacyjny – w 12,9% polskich gmin.

Bez wątplenia warto się przyjrzeć różnicowaniom w występowaniu modeli partycypacji publicznej. Proponujemy dwie perspektywy. Pierwsza to różnicowania ze względu na typ gminy jako podstawową charakterystykę tych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to jednocześnie charakterystyka, która oczywiście konsumuje wiele cech demograficznych czy gospodarczych gmin. Pierwsza perspektywa różnicowań będzie więc odpowiedzią na pytanie o to, czy gminy miejskie, wiejskie

i miejsko-wiejskie szczególnie różnią się w sposobach podejmowania decyzji publicznych, i jaką część wpływu w tym zakresie władze poszczególnych typów gmin są skłonne oddać mieszkańcom (tabela 2). Jeszcze tylko istotna uwaga metodologiczna: prezentowana analiza pokazuje oczywiście różnice w występowaniu modeli partycypacji publicznej w poszczególnych typach gmin, ale nie są one tak znaczne, żeby ujawniła się istotność statystyczna. Należy sądzić, że jest to kwestia wielkości próby (193 gminy), na co testy istotności są wrażliwe. Z pewnością jednak wyniki analiz wskazują wzorce podejmowania decyzji publicznych w poszczególnych typach gmin.

**Tabela 2.** Występowanie modeli partycypacji publicznej w Polsce i w poszczególnych typach gmin

	Model asymetryczny				Model konsultacyjny		Model symetryczny		Model delegacyjny	
	wariant: informowanie		wariant: uzasadnianie		N	%	N	%	N	%
	N	%	N	%						
Polska	24	12,4	15	7,7	99	51,0	31	16,0	25	12,9
Typ gminy										
miejska	5	20,0	1	4,0	11	44,0	5	20,0	3	12,0
wiejska	14	11,5	8	6,6	66	54,1	17	13,9	17	13,9
miejsko-wiejska	5	10,6	6	12,8	22	46,8	9	19,1	5	10,6

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

W **gminach miejskich** niemal dwukrotnie częściej niż w pozostałych typach gmin władze ograniczają relacje z mieszkańcami tylko do informowania o własnych decyzjach (20% gmin miejskich) i najrzadziej je wyjaśniają (4% gmin miejskich). Najrzadziej także – choć różnice nie są tutaj duże – co najwyżej konsultują podejmowane decyzje (44% gmin miejskich), ale za to najczęściej jest stosowany model symetryczny – władze gminy współpracują z mieszkańcami w przygotowywaniu projektów decyzji lub uchwał (20% gmin miejskich).

Na indeksie partycypatywności procesu uchwałodawczego gminy miejskie zajmują ostatnie, trzecie miejsce, ze średnią 45,6 (indeks przyjmuje wartości od 10 do 90).

W **gminach wiejskich** relatywnie rzadko władze ograniczają się tylko do informowania o swoich decyzjach (11,5% gmin wiejskich), ale także relatywnie rzadko wyjaśniają swoje decyzje (6,6% gmin). Model konsultacyjny jako maksymalny jest tutaj stosowany najczęściej w porównaniu z gminami pozostałych typów (54,1% gmin wiejskich). Najwyższe modele – symetryczny i delegacyjny – są praktykowane w gminach wiejskich równie często (13,9% gmin). Co interesujące, sytuuje to gminy wiejskie na ostatnim miejscu pod względem występowania modelu symetrycznego, ale na pierwszym miejscu pod względem występowania modelu delegacyjnego.



W gminach pozostałych typów częstotliwość występowania wyższych modeli partycypacji maleje – im bardziej „wymagający” model, tym rzadziej się pojawia. Nie dzieje się tak jednak w gminach wiejskich.

Na indeksie partycypatywności procesu uchwałodawczego gminy wiejskie zajmują pierwsze miejsce, ze średnią 48,1.

W **gminach miejsko-wiejskich** najrzadziej w porównaniu z gminami pozostałych typów występuje pierwszy wariant modelu asymetrycznego – tylko 10,6% władz gmin miejsko-wiejskich co najwyżej informuje mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach. Jednocześnie częściej niż w pozostałych typach gmin występuje wariant drugi – władze wyjaśniają swoje decyzje (12,8% gmin), ale nic więcej. Kształt modelu asymetrycznego w wypadku gmin miejsko-wiejskich jest wyjątkowy – przewagę ma wyjaśnianie nad informowaniem. Jeśli chodzi o model symetryczny, to w gminach miejsko-wiejskich pojawia się on niemal równie często jak w gminach miejskich (19,1% gmin), ale model delegacyjny jest stosowany najrzadziej (10,6% gmin miejsko-wiejskich).

Na indeksie partycypatywności procesu uchwałodawczego gminy miejsko-wiejskie zajmują drugie miejsce, ze średnią 47,0.

Druga perspektywa to zróżnicowania regionalne, a więc analiza rozkładu występowania modeli partycypacji publicznej w poszczególnych regionach Polski. Jest to zatem próba odpowiedzi na pytanie o zakres wpływu mieszkańców na decyzje publiczne, ale warunkowany już nie typem gminy, tylko wzorami kulturowymi regionów czy raczej – regionalnymi wzorami uprawiania lokalnej polityki. W innym miejscu podkreśliliśmy, że modele partycypacji publicznej to „modele deskryptywne, opisujące kształt relacji społecznej, nie zaś eksplanacyjne, wyjaśniające jego źródła. Zakładamy, że wyjaśnień należy szukać w zespole czynników, które określimy tu zbiorczo jako lokalna kultura polityczna”<sup>4</sup>. Lokalna kultura polityczna to zjawisko mające oczywiście zakres znacznie szerszy niż obszar gminy, zakres ten poszerzamy zatem do obszaru historycznego regionu Polski, do którego gmina należy. To taki paradygmat wyjaśniania współczesnych zjawisk społecznych historią i tradycją, który Robert Putnam konkludował następująco: „W obliczu nowych problemów wymagających wspólnego działania ludzie wszędzie w poszukiwaniu rozwiązań zwracają się do przeszłości. Członkowie obywatelskich wspólnot znajdują przykłady odnoszących powodzenie poziomych relacji w historii, podczas gdy mieszkańcy mniej obywatelskich regionów w najlepszym razie znajdują przykłady pionowych zależności”<sup>5</sup>, i o którym Jerzy Bartkowski pisał, analizując społeczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce: „Aktywność dwóch typów stowarzyszeń jest wyraźnie związana z podłożem kulturowym. Pierwsze z nich stanowią stowarzyszenia nowego typu, które powstały po 1989 r. [...] Istnieje także druga rodzina stowarzyszeń, silniej związanych z tradycją i typem więzi lokalnych w regionach”<sup>6</sup>. Do tego paradygmatu odwoływał się także Jacek Kurczewski, gdy – prezentując założenia

<sup>4</sup> T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 103.

<sup>5</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa-Kraków 1995, s. 168.

<sup>6</sup> J. Bartkowski, *Spoleczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 51. Por. także: idem, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów a współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.

projektu badawczego poświęconego lokalnym wzorom działania politycznego – pisał: „Projekt miał także wypróbować ramy pojęciowe dla międzyregionalnego porównania lokalnych wzorów kultury politycznej. Przyjmuje się w nim, że zależnie od kontekstu historyczno-socjologicznego, miejscowe życie polityczne jest w mniejszym lub większym stopniu zorganizowane wokół reprezentowanych na szczeblu lokalnym krajowych partii politycznych lub lokalnych organizacji obywatelskich”<sup>7</sup>.

Na potrzeby takiej analizy odwołujemy się tutaj do opracowania Arkadiusza Peiser-ta i Michała Kotnarowskiego (zamieszczonego w czwartej części niniejszego tomu), którzy wyodrębniają cztery historyczne regiony Polski: 1. Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze, 2. ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy, 3. ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, 4. ziemie dawnego zaboru rosyjskiego.

Patrząc na współczesną mapę administracyjną Polski, stwierdzamy – z ograniczoną do pewnego stopnia precyzją – że:

1. **Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze** to głównie teren obecnych województw dolnośląskiego i lubuskiego, północnych krańców województwa wielkopolskiego, województwa zachodniopomorskiego, północnej części województwa pomorskiego, województwa warmińsko-mazurskiego (z wyjątkiem jego wschodnich krańców),
2. **ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy** to przede wszystkim teren województw wielkopolskiego (z wyjątkiem jego północnych i południowych krańców) i kujawsko-pomorskiego (z wyjątkiem jego południowo-wschodnich obrzeży), południowej części województwa pomorskiego, wschodnich krańców województwa warmińsko-mazurskiego, województwa opolskiego, środkowej części województwa śląskiego,
3. **ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921**, to w większości teren województw małopolskiego i podkarpackiego oraz południowych krańców województwa śląskiego,
4. **ziemie dawnego zaboru rosyjskiego** to głównie teren województwa łódzkiego, południowo-wschodnich obrzeży województwa kujawsko-pomorskiego, województw: mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego, północno-wschodniej części województwa śląskiego.

Spróbujmy wskazać dostrzegalne cechy szczególne rozkładu występowania modeli partycypacji w gminach tych regionów (tabela 3). I ponownie uwaga metodologiczna: o ile analiza zróżnicowań występowania modeli partycypacji publicznej ze względu na typ gminy nie ujawniła istotności statystycznej, o tyle analiza zróżnicowań ze względu na region – już tak. Jest to, co prawda, istotność statystyczna na poziomie 0,1 (istotność *chi*-kwadrat Pearsona wynosi 0,057), ale i tak pozwala stwierdzić większy wpływ na partycypację publiczną w gminie jej przynależności do regionu niż jej typu. To bez wątplenia ważna obserwacja empiryczna.

<sup>7</sup> J. Kurczewski, *Wprowadzenie. Opis projektu badawczego i przegląd treści*, [w:] *Lokalne wzory kultury politycznej*, red. J. Kurczewski, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2007, s. 12.

Dla gmin należących do ziem **zaboru niemieckiego, przyłączonych do Polski w latach 1918–1921, i śląskiego obszaru plebiscytowego** charakterystyczne jest relatywnie najrzadsze występowanie jako maksymalnego modelu konsultacyjnego (40,5% gmin – to dużo poniżej wyniku „dla Polski”), ale jednocześnie najczęstsze występowanie modelu delegacyjnego (aż 21,4% gmin) i niewiele rzadziej symetrycznego (19,0%). Można zatem powiedzieć, że władze gmin należących do byłego zaboru niemieckiego najrzadziej poprzestają na konsultowaniu swoich decyzji, najczęściej są bowiem skłonne pozostawiać ich podjęcie mieszkańcom.

Znajduje to swój wyraz w lokacie gmin tego regionu na indeksie partycypatywności – gminy byłego zaboru niemieckiego zajmują tam pierwsze miejsce, ze średnią 52,2.

Dla gmin należących do ziem **zaboru austriackiego, przyłączonych do Polski w latach 1918–1921**, charakterystyczne są trzy cechy. Po pierwsze, zdecydowanie najrzadziej władze gmin tego regionu ograniczają relacje z mieszkańcami tylko do modelu asymetrycznego – jedynie w co dziesiątej gminie. Ponadto kształt modelu asymetrycznego jest tu specyficzny, to znaczy w ogóle nie pojawia się, jako najwyższy zidentyfikowany, jego drugi wariant, czyli wyjaśnianie decyzji podjętych przez władze. Innymi słowy, 10% gmin tego regionu co najwyżej informuje, ale nie ma takich, które by co najwyżej wyjaśniały. Po drugie, częściej niż gdzie indziej decyzje publiczne są tutaj co najwyżej konsultowane, zwłaszcza zaś wspólnie wypracowywane – model symetryczny występuje w jednej trzeciej gmin byłego zaboru austriackiego, dwukrotnie częściej niż średnio w Polsce. Po trzecie, władze gmin z tego regionu nie zlecają podjęcia decyzji mieszkańcom – model delegacyjny nie pojawia się tu w ogóle. Można zatem powiedzieć, że władze gmin z tego regionu najczęściej są skłonne co najwyżej konsultować swoje decyzje i nawet je wspólnie z mieszkańcami przygotowywać, ale zupełnie nie są skłonne pozostawić ich podjęcia mieszkańcom.

Na indeksie partycypatywności gminy byłego zaboru austriackiego zajmują trzecie miejsce, ze średnią 47,9.

Dla gmin należących do ziem dawnego **zaboru rosyjskiego** charakterystyczna jest przede wszystkim jedna cecha: częstotliwość występowania, jako maksymalnego zidentyfikowanego, modelu asymetrycznego. W co czwartej gminie z tego regionu władze ograniczają relację z mieszkańcami do informowania o swoich decyzjach i ich wyjaśniania.

Na indeksie partycypatywności gminy byłego zaboru rosyjskiego zajmują ostatnie, **czwarte** miejsce, ze średnią 43,8.

Dla gmin należących do **Ziem Zachodnich i Północnych – osiedleńczych** trudno w zasadzie wskazać jakiś charakterystyczny rys. Jedyne zaobserwowane ekstremum to najniższy odsetek gmin, których władze ograniczają się tylko do informowania.

Na indeksie partycypatywności gminy te zajmują drugie miejsce, ze średnią 49,8.

**Tabela 3.** Występowanie modeli partycypacji publicznej w Polsce i w gminach poszczególnych regionów

	Model asymetryczny				Model konsultacyjny		Model symetryczny		Model delegacyjny	
	wariant: informowanie		wariant: uzasadnianie		N	%	N	%	N	%
	N	%	N	%						
Polska	24	12,4	15	7,7	99	51,0	31	16,0	25	12,9
Regiony										
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	4	10,3	2	5,1	21	53,8	6	15,4	6	15,4
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	5	11,9	3	7,1	17	40,5	8	19,0	9	21,4
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	3	10,7	0	0,0	16	57,1	9	32,1	0	0,0
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	11	13,4	10	12,2	45	54,9	7	8,5	9	11,0

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

## Formy uczestnictwa stosowane w ramach poszczególnych modeli

### Model asymetryczny, wariant pierwszy – informowanie

Przyjrzyjmy się najpierw skali (tabela 4), a następnie formom informowania mieszkańców o decyzjach podejmowanych przez władze.

Nie we wszystkich badanych gminach władze poinformowały mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach, choć oczywiście gmin takich nie było wiele: w 14 gminach (7,3%) nie przekazano informacji o rozstrzygnięciach uchwały budżetowej, w 13 gminach (6,7%) nie przekazano informacji o rozwiązaniach zawartych w uchwale innej niż uchwała budżetowa (tak zwanej uchwale „z listy”). Ogólnie zatem władze samorządowe informują o swoich decyzjach, ale – pamiętajmy – 12,4% gmin na tym tylko poprzestaje.

W jaki sposób władze badanych gmin informują mieszkańców o podejmowanych decyzjach? To pytanie o dominujący kształt pierwszego wariantu modelu asymetrycznego<sup>8</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, bez względu na typ gminy i region dominuje zamieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (96,8% uchwała budżetowa, 96,4% uchwała inna niż budżetowa) – do tego przecież władze samorządowe są

<sup>8</sup> O polityce informacyjnej władz lokalnych – por. także w niniejszym tomie: K. Dzienszewska-Naroska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; P. Matczak, M. Kotnarowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*; J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach*.

**Tabela 4.** Częstotliwość informowania o przyjęciu uchwały budżetowej i uchwały innej niż budżetowa

	Po przyjęciu ostatniej uchwały budżetowej władze gminy (miasta) poinformowały mieszkańców o wszystkich zawartych w niej rozstrzygnięciach	Po przyjęciu uchwały innej niż uchwała budżetowa władze gminy (miasta) poinformowały mieszkańców o wszystkich zawartych w niej rozstrzygnięciach
Polska	92,7%	93,3%
Typ gminy		
miejska	88,7%	94,1%
wiejska	93,1%	93,0%
miejsko-wiejska	94,0%	93,9%
Regiony		
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	87,8%	90,4%
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	98,3%	96,0%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	86,8%	96,7%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	94,3%	92,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

zobligowane. Kolejne typowe sposoby informowania to zamieszczanie informacji na stronie internetowej urzędu (odpowiednio: 52,7% i 64,2%), zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń przed urzędem (52,1% i 61,9%) oraz przekazywanie informacji w trakcie spotkań z mieszkańcami (65,2% i 48,1%). Najmniej powszechne jest bezpośrednie korzystanie z mediów lokalnych, a więc konferencje prasowe (12,0% i 9,0%) czy występowanie w programach radiowych i telewizyjnych (16,0% i 9,6%), poza tym publikowanie ogłoszeń lub artykułów na stronach wykupowanych w prasie lokalnej (12,9% i 12,5%) i upowszechnianie informacji obiegiem, tak zwaną metodą „z rąk do rąk” (10,6% i 12,2%).

W jaki sposób władze poszczególnych typów gmin informują mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach? Poniżej analiza porównawcza, opierająca się na rozkładach procentowych, w której wskazujemy tylko te formy informowania, jakie w danym typie gminy występują częściej niż w pozostałych gminach.

Władze **gmin miejskich** zdecydowanie częściej przekazują informacje do lokalnych mediów, występują w lokalnych programach radiowych czy telewizyjnych, przekazują informacje w trakcie konferencji prasowych dla lokalnych mediów, zamieszczają informacje na stronie internetowej urzędu miasta oraz upowszechniają informacje obiegiem (metodą „z rąk do rąk”) – wyraźnie wykorzystują więc miejską infrastrukturę

komunikacji publicznej. Oznacza to jednocześnie, że w gminach miejskich – w porównaniu z pozostałymi typami gmin – władze są najmniej skłonne stosować formy opierające się na bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami. Spotkania informacyjne z mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i jednostek pomocniczych są oczywiście organizowane, ale relatywnie rzadziej.

Władze **gmin wiejskich** częściej niż w gminach pozostałych typów przekazują informacje podczas spotkań z mieszkańcami lub z przedstawicielami jednostek pomocniczych, rozsyłają informacje do zainteresowanych osób, organizacji, instytucji. Nieco częściej także zamieszczają informacje na tablicach ogłoszeń – przed urzędem gminy lub w poszczególnych miejscowościach. A zatem przekazywanie informacji w bezpośrednim kontakcie, forma najwyższej ceniona, jest cechą charakterystyczną właśnie gmin wiejskich.

Władze **gmin miejsko-wiejskich** częściej niż w gminach pozostałych typów przekazują informacje w trakcie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi oraz nieco częściej publikują ogłoszenia lub artykuły na stronach wykupywanych w prasie lokalnej.

Jeśli chodzi o zróżnicowania regionalne, to najbardziej swoiste wydają się gminy leżące na ziemiach **byłego zaboru austriackiego**. W największym stopniu gminy z tego regionu wyróżnia przekazywanie informacji w trakcie bezpośrednich kontaktów – przede wszystkim z mieszkańcami, ale także z przedstawicielami organizacji pozarządowych i jednostek pomocniczych, oraz przekazywanie informacji jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania.

Pewne cechy charakterystyczne gminnej polityki informacyjnej można także odnaleźć wśród gmin leżących na ziemiach **dawnego zaboru rosyjskiego**. Zdecydowanie częściej niż gdzie indziej korzysta się tutaj z dwóch pośrednich form komunikacji z mieszkańcami, a mianowicie publikowania ogłoszeń lub artykułów na stronach wykupywanych w prasie lokalnej oraz – najmniej absorbującego – zamieszczania informacji na tablicy ogłoszeń przed urzędem.

Trudno jednak wskazać takie cechy szczególne w wypadku dwóch pozostałych regionów. W gminach leżących na ziemiach **byłego zaboru niemieckiego** nieco tylko częściej przekazywano informacje do lokalnych mediów oraz upowszechniano je obiegami (metodą „z rąk do rąk”). W gminach z terenu **Ziem Zachodnich i Północnych – osiedleńczych** nie można właściwie dopatrzeć się jakiegokolwiek specyfiki.

### **Model asymetryczny, wariant drugi – wyjaśnianie**

Drugi wariant modelu asymetrycznego to wyjaśnianie lub uzasadnianie mieszkańcom decyzji podjętych przez władze. Formy, w jakich władze lokalne mogą swoje decyzje tłumaczyć, są takie same jak w wypadku informowania. Najpierw zaprezentujemy jednak skalę, w jakiej władze lokalne podejmują taką aktywność (tabela 5).

**Tabela 5.** Częstotliwość wyjaśniania rozwiązań uchwały budżetowej i uchwały innej niż budżetowa

	Po przyjęciu ostatniej uchwały budżetowej władze gminy (miasta) wyjaśniły mieszkańcom zawarte w niej rozstrzygnięcia	Po przyjęciu uchwały innej niż uchwała budżetowa władze gminy (miasta) wyjaśniły mieszkańcom zawarte w niej rozstrzygnięcia
Polska	57,1%	42,1%
Typ gminy		
miejska	55,6%	43,7%
wiejska	59,7%	45,5%
miejsko-wiejska	51,1%	32,6%
Regiony		
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	57,8%	42,5%
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	34,5%	29,5%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	77,5%	47,7%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	62,5%	47,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Tylko nieco ponad połowa spośród wszystkich badanych gmin (57,1%) do informacji o przyjętej uchwale budżetowej dołączyła także wyjaśnienia zawartych w niej rozwiązań, jeszcze mniej (42,1%) gmin dodało wyjaśnienia do informacji o uchwale innej niż budżetowa. Najczęściej wyjaśnienia takie przekazywały mieszkańcom władze gmin wiejskich, najrzadziej – gmin miejsko-wiejskich. Najczęściej władze gmin należących do ziem byłego zaboru austriackiego, najrzadziej – należących do ziem byłego zaboru niemieckiego.

Bez względu na typ gminy i region, najpowszechniejsze formy wyjaśniania to, kolejno: przekazywanie wyjaśnień w trakcie spotkań z mieszkańcami (73,7% uchwała budżetowa, 65,1% inna uchwała), w trakcie spotkań z przedstawicielami jednostek pomocniczych (odpowiednio: 73,9% i 57,9%), zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej (49,9% i 57,4%), przekazywanie wyjaśnień w trakcie spotkań z organizacjami pozarządowymi (48,0% i 50,7%)<sup>9</sup>.

Najmniej powszechne jest publikowanie ogłoszeń lub artykułów na stronach wykupywanych w prasie lokalnej (13,9% i 12,0%), konferencje prasowe (15,1% i 15,8%), upowszechnianie wyjaśnienia obiegiem, tak zwaną metodą „z rąk do rąk” (15,4% i 16,7%) i występowanie przedstawicieli władz w programach radiowych i telewizyjnych (18,9% i 13,1%).

Jakie formy wyjaśniania są stosowane w poszczególnych typach gmin częściej niż w innych? A więc ponownie pytanie o możliwą do uchwycenia specyfikę, tym

<sup>9</sup> O stosowanych przez władze lokalne formach wyjaśniania – por. także w niniejszym tomie: K. Dzienszewska-Narowska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; P. Matczak, M. Kotnarowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelami a władzą*; J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach*.

razem komunikacji perswazyjnej – wyjaśnienia i uzasadnienia – stosowanej przez władze gmin.

Władze **gmin miejskich** wyjaśniają częściej – w porównaniu z władzami innych typów gmin – stosując te same formy, po jakie sięgają przy informowaniu, tyle tylko, że teraz różnice są jeszcze większe. Niemal dwukrotnie częściej niż gdzie indziej przekazują wyjaśnienia do lokalnych mediów i w trakcie konferencji prasowych. Zdecydowanie częściej występują w programach radiowych i telewizyjnych, zamieszczają wyjaśnienia na stronie internetowej urzędu, rozsyłają wyjaśnienia do zainteresowanych osób, organizacji, instytucji.

Władze **gmin wiejskich** częściej niż władze gmin pozostałych typów zamieszczają wyjaśnienia na tablicy ogłoszeń przed urzędem gminy oraz w poszczególnych miejscowościach, częściej przekazują wyjaśnienia w trakcie spotkań z przedstawicielami jednostek pomocniczych oraz uzasadniają swoje decyzje w Biuletynie Informacji Publicznej.

Władze **gmin miejsko-wiejskich**, jeśli wyjaśniają swoje decyzje, to zdecydowanie częściej niż władze gmin pozostałych typów czynią to w trakcie spotkań z mieszkańcami, nieco tylko częściej publikują wyjaśnienia na stronach wykupywanych w prasie lokalnej.

Do wyjaśnienia swoich decyzji władze gmin poszczególnych regionów używają najczęściej tych samych sposobów, za pomocą których o decyzjach informują. A zatem władze gmin leżących na ziemiach **byłego zaboru niemieckiego** częściej niż gdzie indziej korzystają z lokalnych mediów. Władze gmin leżących na terenach **byłego zaboru austriackiego** częściej podejmują kontakty bezpośrednie – z mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i jednostek pomocniczych. Władze gmin z obszaru **dawnego zaboru rosyjskiego** częściej pozostają przy tradycyjnych formach komunikacji pośredniej – tablice ogłoszeń, Biuletyn Informacji Publicznej czy strona internetowa urzędu.

### Model konsultacyjny

Prowadzenie konsultacji społecznych zakłada intencjonalność zbierania opinii i sugestii mieszkańców, a więc wymaga wyższego poziomu zaangażowania władz lokalnych i wyższego poziomu ich otwartości na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Jak często władze badanych gmin były skłonne podejmować takie działania (tabela 6)?

W niespełną połowę (48,3%) badanych gmin władze konsultowały przynajmniej jedno rozwiązanie w przyjętej uchwale budżetowej, nieco częściej (54,2% gmin) były konsultowane rozwiązania zawarte w uchwale innej niż budżetowa (tak zwanej uchwale z listy).

Najczęściej konsultacje prowadziły władze gmin wiejskich (51,4% gmin – uchwała budżetowa, 54,9% gmin – uchwała inna niż budżetowa), najrzadziej – władze gmin



**Tabela 6.** Częstotliwość konsultowania uchwały budżetowej, uchwały innej niż budżetowa i dowolnych rozwiązań

	<b>Władze gminy (miasta) przeprowadziły konsultacje społeczne przynajmniej jednego rozwiązania w ramach przygotowanej uchwały budżetowej</b>	<b>Władze gminy (miasta) przeprowadziły konsultacje społeczne przynajmniej jednego rozwiązania w ramach przygotowanej uchwały innej niż budżetowa</b>	<b>Władze gminy (miasta) przeprowadziły co najmniej konsultacje społeczne dowolnych, dodatkowych rozwiązań</b>
Polska	48,3%	54,2%	32,6%
Typ gminy			
miejska	40,8%	52,9%	35,8%
wiejska	51,4%	54,9%	33,3%
miejsko-wiejska	44,0%	53,1%	28,9%
Regiony			
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	47,2%	53,5%	44,0%
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	56,1%	57,4%	31,6%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	62,8%	85,5%	21,7%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	39,7%	41,4%	30,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

miejskich (odpowiednio: 40,8% i 52,9%). W gminach miejskich także najczęściej ograniczono się tylko do konsultowania innych rozwiązań w dowolnych uchwałach przyjmowanych w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie, nie stosowano jednak wyższych modeli partycypacji.

Najczęściej konsultacje prowadzono w gminach leżących na ziemiach byłego zaboru austriackiego (62,8% gmin – uchwała budżetowa, 85,8% gmin – uchwała inna niż budżetowa), w tych gminach także najrzadziej ograniczono się tylko do konsultowania innych rozwiązań w dowolnych uchwałach. Najrzadziej prowadzono konsultacje w gminach leżących na terenach byłego zaboru rosyjskiego (odpowiednio: 39,7% i 41,4%).

Najpopularniejsze formy konsultacji we wszystkich badanych gminach, bez względu na ich typ i przynależność regionalną, to przede wszystkim organizowanie spotkań z mieszkańcami (69,9% uchwała budżetowa, 51,4% inna uchwała, 33,6% dowolne rozwiązania), zbieranie pisemnych opinii dostarczanych pod wskazany adres lub we wskazane miejsce (odpowiednio: 34,6%, 69,4%, 50,8%) oraz zbieranie opinii za pośrednictwem radnych (59,5%, 50,0%, 40,3%)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> O formach konsultacji prowadzonych przez władze lokalne – por. także w niniejszym tomie: K. Dzieniszewska-Naroska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; P. Matczak, M. Kotnarowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*; J. Grzeszczak *Partycypacja publiczna w dużych miastach*.

Najrzadziej stosowane formy konsultacji to deliberacja (1,2%, 3,3%, 0,0%), wysłuchanie publiczne (8,6%, 10,2%, 4,8%), uruchamianie specjalnego punktu konsultacyjnego lub dyżurów przedstawicieli władzy lokalnej (3,4%, 14,0%, 8,2%) oraz badania ankietowe (3,4%, 10,0%, 13,3%).

Jakie formy konsultacji są stosowane najczęściej w poszczególnych typach gmin?

Władze **gmin miejskich** okazują się najbardziej wyraziste, jeśli chodzi o konsultowanie decyzji, to znaczy można wskazać najwięcej takich form konsultacji, które tutaj właśnie były stosowane znacznie częściej niż w gminach innych typów. I tak, wyraźnie częściej zbierano opinie mieszkańców za pośrednictwem Internetu oraz pisemne opinie dostarczane pod wskazany adres lub we wskazane miejsce. Istotne jednak jest to, że właśnie w gminach miejskich pojawiają się te formy konsultacji, które gdzie indziej nie były stosowane w ogóle lub były stosowane incydentalnie – należy je więc uznać za rys charakterystyczny miejskich procedur konsultacyjnych. Mowa, rzecz jasna, o deliberacji, wysłuchaniu publicznym, specjalnych punktach konsultacyjnych lub dyżurach przedstawicieli władzy lokalnej oraz badaniach ankietowych.

To, co najbardziej charakterystyczne (stosowane częściej niż gdzie indziej) dla **gmin wiejskich**, to – jak łatwo się domyśleć – zbieranie opinii za pośrednictwem przedstawicieli jednostek pomocniczych oraz organizowanie spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych.

W wypadku **gmin miejsko-wiejskich** trudno wskazać charakterystyczne tylko dla nich formy konsultacji.

Jeśli chodzi o różnice w procedurach konsultacyjnych dla gmin poszczególnych regionów, to najwięcej form konsultacji, które były stosowane częściej niż gdzie indziej, można wskazać dla gmin leżących na ziemiach **byłego zaboru austriackiego**. Przede wszystkim wyraźnie częściej zbierano opinie za pośrednictwem radnych, organizowano spotkania z przedstawicielami jednostek pomocniczych lub zbierano opinie mieszkańców za ich pośrednictwem. Częściej także w tych właśnie gminach były prowadzone badania ankietowe.

Władze gmin z regionu **Ziem Zachodnich i Północnych – osiedleńczych** prowadziły konsultacje społeczne, wykorzystując dwie formy częściej niż władze gmin innych regionów: spotykano się z organizacjami pozarządowymi i zapraszano ich przedstawicieli, a także zwykłych mieszkańców, na posiedzenia stałych komisji lub na sesje plenarne rady.

W gminach leżących na terenach **byłego zaboru niemieckiego** częściej konsultowano się z mieszkańcami za pośrednictwem Internetu oraz – nieco częściej – zbierano pisemne opinie dostarczane pod wskazany adres lub we wskazane miejsce.

O gminach leżących na obszarze **dawnego zaboru rosyjskiego** można powiedzieć przede wszystkim to, że częściej zbierano tutaj podpisy deklarujące poparcie lub brak poparcia dla rozwiązań proponowanych przez władze. W gminach z tego regionu stosowano także częściej (choć oczywiście nie są to liczne wypadki) nowoczesne

– i jednocześnie najmniej popularne w Polsce – formy konsultacji, czyli wysłuchanie publiczne i deliberację. Częściej także uruchamiano specjalne punkty konsultacyjne czy dyżury przedstawicieli władz.

### Model symetryczny

Model symetryczny oznacza taką relację władz z mieszkańcami, która opiera się na współpracy, na wspólnym wypracowywaniu projektów decyzji lub uchwał. Najpierw zwróćmy uwagę na skalę zjawiska (tabela 7).

Tylko w dziesięciu badanych gminach (5,2%) władze współpracowały z mieszkańcami przy opracowaniu przynajmniej jednego rozwiązania w przyjętej uchwale budżetowej, niemal tak samo często w gminach miejskich (5,8%), jak wiejskich (5,6%),

**Tabela 7.** Częstotliwość współpracy w przygotowywaniu uchwały budżetowej, uchwały innej niż budżetowa i dowolnych rozwiązań

	Władze gminy (miasta) współpracowały z mieszkańcami w ramach nieformalnych grup roboczych lub formalnych zespołów w przygotowaniu przynajmniej jednego rozwiązania w uchwale budżetowej	Władze gminy (miasta) współpracowały z mieszkańcami w ramach nieformalnych grup roboczych lub formalnych zespołów w przygotowaniu przynajmniej jednego rozwiązania w uchwale innej niż budżetowa	Władze gminy (miasta) co najwyżej współpracowały z mieszkańcami w ramach nieformalnych grup roboczych lub formalnych zespołów w przygotowaniu dodatkowych, dowolnych rozwiązań
Polska	5,2%	5,0%	10,3
Typ gminy			
miejska	5,8%	7,5%	14,3%
wiejska	5,6%	5,6%	6,1%
miejsko-wiejska	4,0%	2,0%	19,1%
Regiony			
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	5,1%	0,9%	
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	6,5%	4,8%	15,1%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	9,2%	16,5%	15,8%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	3,2%	3,1%	5,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

wyraźnie najczęściej w gminach leżących na ziemiach byłego zaboru austriackiego (9,2%), najrzadziej w gminach leżących na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (3,2%).

W dziewięciu badanych gminach (5,0%) współpracowano przy przygotowaniu uchwały innej niż budżetowa, najczęściej w gminach miejskich (7,5%), najrzadziej w miejsko-wiejskich (2,0%), zdecydowanie najczęściej w gminach leżących na terenie byłego zaboru austriackiego (16,5%), najrzadziej w gminach z ziem osiedleńczych (0,9%).

W dwudziestu dwóch badanych gminach (10,3%) współpracowano przy przygotowaniu jeszcze innego rozwiązania (innych rozwiązań) w dowolnej uchwale (dowolnych uchwałach), najczęściej w gminach miejsko-wiejskich (19,1%), najrzadziej w wiejskich (6,1%), najczęściej w gminach z terenów byłego zaboru austriackiego (15,8%) i niemieckiego (15,1%), najrzadziej w gminach leżących na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego (5,4%).

Jeśli chodzi o formy współpracy, to przede wszystkim istotne wydaje się zwrócenie uwagi na to, w jakim zakresie współpraca ta przyjmuje sformalizowany charakter: czy władze współpracują z mieszkańcami w ramach formalnie powołanych zespołów – co oczywiście ma większe znaczenie dla instytucjonalizacji uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji – czy też raczej w ramach nieformalnych grup roboczych.

Wyniki badania pokazują, że, ogólnie rzecz biorąc, władze badanych gmin, jeśli praktykują model symetryczny, to zdecydowanie częściej właśnie w formie nieformalnych grup roboczych złożonych z mieszkańców (w tym organizacji społecznych, związków zawodowych) i przedstawicieli władz gminy lub miasta (radni, wójt, burmistrz, prezydent, urzędnicy).

Zaobserwowano tylko dwa wyjątki od tej reguły: współpracę nad uchwałą inną niż budżetowa w gminach miejskich i nad uchwałą inną niż budżetowa w gminach wiejskich. Jedynie w tych sytuacjach i tylko władze tych typów gmin były skłonne częściej formalizować współpracę z mieszkańcami.

O gminach należących do poszczególnych regionów Polski warto powiedzieć tyle, że niezinstytucjonalizowane formy współpracy bardziej charakteryzują gminy leżące na **ziemiach osiedleńczych** – nieformalne grupy robocze pracowały tu częściej i przy każdym typie uchwały. Z kolei formy zinstytucjonalizowane – formalnie powołane zespoły – pojawiają się częściej w gminach leżących na terenach **byłego zaboru austriackiego** – dominują tu zespoły formalne i w pracach nad uchwałą budżetową, i w pracach nad uchwałą inną niż budżetowa.

### Model delegacyjny

I w końcu model delegacyjny. Przyjrzyjmy się zidentyfikowanym w badaniu formom modelu, a mówiąc inaczej, ustalmy, komu władze gmin zlecały przygotowanie projektów decyzji (uchwał). Warto także przypomnieć skalę występowania modelu

**Tabela 8.** Częstotliwość delegowania prac nad uchwałą budżetową, uchwałą inną niż budżetowa i dowolnymi rozwiązaniami

	Władze gminy (miasta) zleciły mieszkańcom samodzielne przygotowanie przynajmniej jednego rozwiązania w uchwale budżetowej	Władze gminy (miasta) zleciły mieszkańcom samodzielne przygotowanie przynajmniej jednego rozwiązania w uchwale innej niż budżetowa	Władze gminy (miasta) zleciły mieszkańcom samodzielne przygotowanie dodatkowych dowolnych rozwiązań
Polska	3,3%	2,7%	7,5%
Typ gminy			
miejska	1,4%	2,9%	9,9%
wiejska	4,2%	1,4%	8,3%
miejsko-wiejska	2,0%	6,1%	4,0%
Regiony			
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	8,4%	4,6%	4,9%
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	6,2%	6,2%	11,8%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	0,0%	0,0%	0,0%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	0,4%	0,9%	9,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

delegacyjnego – mówimy o 12,4% badanych gmin, a więc o dwudziestu pięciu gminach: trzech miejskich, siedemnastu wiejskich i pięciu miejsko-wiejskich (tabela 8).

Tylko w pięciu badanych gminach (3,3%) władze delegowały przygotowanie przynajmniej jednego rozwiązania w uchwale budżetowej, najczęściej w gminach wiejskich (4,2%), najrzadziej w miejskich (1,4%), najczęściej w gminach leżących na ziemiach osiedleńczych (8,4%) i ani razu w gminach leżących na terenach byłego zaboru austriackiego.

W sześciu spośród badanych gmin (2,7%) delegowano przygotowanie rozwiązań w uchwale innej niż budżetowa (z czego w jednej gminie rozwiązania wypracowane przez mieszkańców znalazły się zarówno w uchwale budżetowej, jak i w innej uchwale), najczęściej w gminach miejsko-wiejskich (6,1%), najrzadziej w wiejskich (1,4%), najczęściej w gminach z obszaru byłego zaboru niemieckiego (6,2%) i ani razu w gminach leżących na ziemiach dawnego zaboru austriackiego.

W piętnastu spośród badanych gmin (7,5%) delegowano przygotowanie rozwiązań w dodatkowej uchwale, najczęściej w gminach miejskich (9,9%) i niewiele rzadziej

w wiejskich (8,3%), najrzadziej w miejsko-wiejskich (4,0%), najczęściej w gminach leżących na terenach byłego zaboru niemieckiego (11,8%) i ani razu w gminach z obszaru dawnego zaboru austriackiego.

Uczestnicy zespołów, którym władze zlecały przygotowanie projektów decyzji (uchwał), to przede wszystkim przedstawiciele organizacji pozarządowych – dzieje się tak we wszystkich typach gmin, nieco częściej w gminach wiejskich, nieco rzadziej w gminach miejsko-wiejskich.

Z różną częstotliwością władze poszczególnych typów gmin angażują jednak do takich działań zwykłych mieszkańców oraz przedstawicieli jednostek pomocniczych. Z punktu widzenia poziomu partycypacji publicznej szczególnie istotne wydaje się właśnie angażowanie zwykłych mieszkańców, nie zaś jakiegokolwiek ich przedstawicielstwa. Mieszkańcy są angażowani najczęściej przez władze gmin miejskich, najrzadziej – przez władze gmin miejsko-wiejskich. Przedstawiciele jednostek pomocniczych – czego należało się spodziewać – są angażowani najczęściej przez władze gmin wiejskich, najrzadziej zaś także przez władze gmin miejsko-wiejskich.

Jeśli chodzi o zróżnicowania regionalne, to przede wszystkim należy przypomnieć, że model delegacyjny nie pojawia się w gminach leżących na ziemiach **byłego zaboru austriackiego** – Galicja nie deleguje podejmowania decyzji publicznych na mieszkańców. Spójrzmy zatem na trzy pozostałe regiony.

Gminy z regionu **Ziem Zachodnich i Północnych – osiedleńcy** relatywnie najczęściej czyniły uczestnikami zespołów, na które delegowano podjęcie decyzji, zwykłych mieszkańców oraz przedstawicieli jednostek pomocniczych.

Gminy leżące na obszarze **byłego zaboru rosyjskiego** cechuje częstsze niż gdzie indziej angażowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Najczęściej zlecają podejmowanie decyzji władze gmin z ziem **dawnego zaboru niemieckiego** – przypomnijmy, że model delegacyjny zaobserwowano w 21,4% gmin tego regionu, przy czym praktyka delegowania decyzji w mniejszym stopniu dotyczy budżetów gmin, w większym zaś innych spraw. Zleca się podejmowanie decyzji przede wszystkim organizacjom pozarządowym, rzadziej – jednostkom pomocniczym, incydentalnie zwykłym mieszkańcom.

## Polityki publiczne

Przypomnijmy, że część pytań w kwestionariuszu ankiety skierowanym do sekretarzy gmin, obejmujących zagadnienia z zakresu trybu przygotowywania uchwał, dotyczyła – oprócz uchwały budżetowej i jednej z uchwał z listy zamieszczonej w kwestionariuszu – jeszcze innego rozwiązania (innych rozwiązań) w dowolnych uchwałach, niezależnie od ich liczby i obszaru życia gminy, jakich dotyczyły, które były konsultowane, wspólnie opracowywane lub delegowane. Zakładaliśmy, że jeśli nawet wyższe modele partycypacji publicznej nie są praktykowane przy okazji przyjmowania

uchwały budżetowej i „uchwały z listy”, to jednak może się okazać, że bardzo partycypacyjnie przyjmuje się inne jeszcze uchwały.

Dysponujemy zatem materiałem empirycznym pozwalającym orzec, jakie kwestie publiczne – jakie polityki publiczne – wiążą się z wyższymi niż asymetryczny modelami partycypacji. Poniższa analiza dotyczy właśnie innych rozwiązań w dowolnych uchwałach przyjmowanych przez władze gmin, gdyż tylko tutaj respondenci mieli całkowitą dowolność.

Procedura odpowiedzi na pytania o inne rozwiązania wyglądała następująco:

„Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy przyjęto uchwałę(y), zawierającą(e) choćby jedno rozwiązanie, które NA ZLECENIE władz gminy/miasta zostało wypracowane WYŁĄCZNIE przez mieszkańców/organizacje pozarządowe, a udział władz gminy/miasta polegał jedynie na nadaniu tym rozwiązaniom właściwej formy prawnej?” – jeśli tak, to nie pytano już o model symetryczny i konsultacyjny. Jeśli nie, to:

„Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy przyjęto uchwałę(y), zawierającą(e) choćby jedno rozstrzygnięcie wypracowane WSPÓLNIE przez przedstawicieli władz gminy/miasta, mieszkańców/organizacje pozarządowe?” – jeśli tak, to nie pytano już o model konsultacyjny. Jeśli nie, to:

„Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy przyjęto uchwałę(y), zawierającą(e) rozwiązania, które zostały poddane konsultacjom społecznym?”

W 51 gminach (26,3%) były stosowane co najwyżej konsultacje społeczne w dodatkowej jeszcze innej uchwale, dowolnie wskazywanej przez gminy, w 22 gminach (10,3%) władze współpracowały z mieszkańcami, w 15 gminach (7,5%) delegowano wypracowanie rozwiązania na mieszkańców.

Przede wszystkim należy powiedzieć, że nie zanotowano żadnej istotnej zależności statystycznej – innymi słowy, wyższe modele partycypacji nie wiążą się z rodzajem polityki publicznej (obszaru życia gminy). Niemniej jednak, dysponujemy rozkładami procentowymi

Jeśli władze gminy delegowały na mieszkańców przygotowanie projektów rozwiązań lub uchwał, to równie często – po cztery gminy – były to kwestie związane z infrastrukturą (głównie gminy wiejskie oraz z regionu byłego zaboru niemieckiego), zagospodarowaniem przestrzennym (głównie gminy wiejskie oraz leżące na terenach byłego zaboru rosyjskiego), sportu, turystyki, rekreacji (głównie gminy wiejskie oraz leżące na ziemiach dawnego zaboru niemieckiego).

Jeśli władze gminy nie delegowały, a „tylko” współpracowały z mieszkańcami (model symetryczny) przy przygotowywaniu projektów uchwał, to najczęściej w kwestiach związanych z infrastrukturą gminy – w ośmiu gminach, przede wszystkim wiejskich oraz leżących na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. Niemal równie często: w kwestiach związanych ze sportem, turystyką, rekreacją i w kwestiach związanych z oświatą – po sześć gmin, głównie miejskich oraz z regionu dawnego zaboru rosyjskiego. W pięciu gminach władze współpracowały z mieszkańcami przy

przygotowaniu projektów uchwał dotyczących pomocy i integracji społecznej, przede wszystkim w gminach miejskich oraz z regionu byłego zaboru niemieckiego.

Jeśli władze gminy nie delegowały i nie współpracowały, a co najwyżej konsultowały swoje decyzje, to najczęściej w kwestiach związanych ze sportem, turystyką, rekreacją – w 21 gminach, zwłaszcza miejskich. Poza tym relatywnie często były konsultowane zagadnienia związane z pomocą i integracją społeczną – w 13 gminach, przede wszystkim miejskich i leżących w regionie byłego zaboru rosyjskiego. Również w 13 gminach konsultowano kwestie związane ze współpracą z organizacjami pozarządowymi, częściej w gminach wiejskich oraz leżących na terenie byłego zaboru niemieckiego. I w końcu kwestie związane z ochroną zdrowia – konsultowane w 12 gminach, przede wszystkim miejsko-wiejskich oraz z regionu dawnego zaboru austriackiego.

Powyższa analiza pokazuje, że kwestie publiczne należące do obszarów priorytetowych w projekcie „Decydujmy razem” nie zawsze stanowiły – mówiąc w skrócie – przedmiot wyższego niż asymetryczny modelu partycypacji. Spośród czterech priorytetowych obszarów projektu: 1. zatrudnienie, 2. przedsiębiorczość, 3. integracja społeczna, 4. zrównoważony rozwój, jedynie integracja społeczna cieszy się takim zainteresowaniem władz lokalnych, że są skłonne mocniej włączać mieszkańców w podejmowanie decyzji. Są to przede wszystkim władze gmin miejskich oraz leżące na obszarze byłego zaboru niemieckiego i rosyjskiego.

## Partycypacja mieszkańców

W pewnym sensie w konfrontacji z ujawnionymi w omawianym badaniu granicami otwartości władz samorządowych na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji prezentujemy doświadczenia mieszkańców. Chcemy pokazać, innymi słowy, jak często w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie mieszkańcy szukali informacji o decyzjach władz i ich wyjaśnieniach, uczestniczyli w konsultacjach społecznych, współpracowali z przedstawicielami władz w przygotowaniu projektów decyzji (uchwał) i jak często „przyjmowali delegowanie”, to znaczy aktywnie odpowiadali na zlecane im samodzielne przygotowywanie projektów decyzji (uchwał).

Rozkład form zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne jest zdecydowanie zgodny z intuicją: odsetek osób partycypujących maleje wraz z siłą modelu partycypacji, to znaczy wraz z ilością wysiłku, jaki trzeba włożyć w uczestnictwo (tabela 9).

Ponad jedna trzecia mieszkańców badanych gmin (36,9%) szukała informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze oraz – ewentualnie – ich uzasadnień. W takiej skali ujawnia się zatem najniższy – najmniej wymagający, można powiedzieć – poziom zaangażowania w sprawy publiczne, przy czym wyłącznie informacji szukała co czwarta badana osoba, wyjaśnień zaś poszukiwała co dziewiąty badany.

Udział w konsultacjach brała jedynie co dziesiąta badana osoba. To zaskakująco niski wynik, zważywszy, że w 93 badanych gminach przeprowadzono konsultacje



**Tabela 9.** Formy zaangażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji

	Poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętych przez władze	Poszukiwanie wyjaśnień decyzji podjętych przez władze	Udział w konsultacjach	Udział w pracach grupy złożonej z mieszkańców i przedstawicieli władz	Udział w pracach grupy złożonej tylko z mieszkańców
Polska (N = 1000)	25,1%	11,8%	10,0%	2,5%	1,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

uchwały budżetowej i (lub) w 103 gminach przeprowadzono konsultacje uchwały innej niż budżetowa, i (lub) w 51 gminach przeprowadzono konsultacje jeszcze innych decyzji (łącznie 163). Zanotowano więc 359 wypadków konsultacji społecznych, w których wzięło udział 100 spośród badanych osób (!), niechby nawet wielokrotnie.

Jeśli chodzi o najwyższe, najbardziej wymagające od uczestników modele partycypacji, to liczba angażujących się w nie mieszkańców drastycznie spada. We współpracy z władzami gminy przy przygotowywaniu projektów decyzji (uchwał) uczestniczył co czterdziesty mieszkaniec badanych gmin, z kolei w pracach polegających na samodzielnym przygotowaniu projektów decyzji (uchwał) przez mieszkańców – jedynie co pięćdziesiąty respondent.

Spójrzmy teraz na dostrzegalne różnice w aktywności mieszkańców poszczególnych typów gmin (tabela 10).

Bez wątplenia najbardziej angażują się – w każdy typ relacji z władzami – **mieszkańcy gmin wiejskich**. Są najbardziej dociekliwi, najczęściej bowiem szukają informacji

**Tabela 10.** Formy zaangażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji w poszczególnych typach gmin

	Poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętej przez władze	Poszukiwanie wyjaśnień decyzji podjętej przez władze	Udział w konsultacjach	Udział w pracach grupy złożonej z mieszkańców i przedstawicieli władz	Udział w pracach grupy złożonej tylko z mieszkańców
Polska (N = 1000)	25,1%	11,8%	10,0%	2,5%	1,9%
Typ gminy					
miejska (N = 680)	20,9%	9,8%	3,8%	1,2%	0,6%
wiejska (N = 168)	33,5%	14,9%	19,8%	4,4%	3,4%
miejsko-wiejska (N = 152)	24,3%	12,3%	12,0%	3,3%	2,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

o decyzjach władz, przede wszystkim pytając bezpośrednio w urzędzie gminy, i wyjaśnień tych decyzji. Zdecydowanie najczęściej biorą udział w konsultacjach społecznych, częściej niż mieszkańcy pozostałych typów gmin uczestnicząc w spotkaniach z przedstawicielami lokalnych władz. Relatywnie częściej angażują się także w aktywności właściwe najwyższym modelom partycypacji – symetrycznemu i delegacyjnemu.

Najmniej zaangażowani w sprawy publiczne okazują się **mieszkańcy gmin miejskich**. Jeśli szukają informacji o decyzjach władz, to – najczęściej, jak wszyscy badani – pytając bezpośrednio w urzędzie, ale także zdecydowanie częściej niż mieszkańcy innych typów gmin śledząc lokalne media. Jeśli biorą udział w konsultacjach społecznych (niespełna 4% mieszkańców gmin miejskich!), to najczęściej – jak wszyscy badani – uczestniczą w spotkaniach z przedstawicielami władz, ale także w sposób, z jakiego nie korzystają w ogóle mieszkańcy innych typów gmin, to znaczy przekazują pisemne opinie pod wskazany adres lub we wskazane miejsce.

I w końcu regionalne zróżnicowania w aktywności partycypacyjnej mieszkańców (tabela 11).

Najbardziej zaangażowani są mieszkańcy gmin leżących w regionie **dawnego zaboru austriackiego**, zwłaszcza jeśli chodzi o poszukiwanie informacji i wyjaśnień na temat decyzji władz. Ponad połowa (54,0%) badanych mieszkańców tego regionu podejmowała taką aktywność, najczęściej – jak wszyscy badani – pytając bezpośrednio w urzędzie, ale jednocześnie częściej niż gdzie indziej szukając informacji w lokalnych mediach. Niemal co piąty mieszkaniec historycznej Galicji brał udział w konsultacjach społecznych (18,3%), najczęściej – jak mieszkańcy pozostałych regionów – uczestnicząc w spotkaniach z przedstawicielami władz. Relatywnie najczęściej (4,3%) uczestniczą tutaj także w pracach grup, na które władze delegowały przygotowanie projektu decyzji (uchwały). Aktywność mieszkańców w ramach modelu delegacyjnego stanowi pewien problem interpretacyjny. Trzeba bowiem przypomnieć, że na podstawie informacji uzyskanych od sekretarzy gmin leżących na terenie byłego zaboru austriackiego stwierdzono brak występowania modelu delegacyjnego w tych gminach, to znaczy władze nie zlecały mieszkańcom (lub dowolnej ich reprezentacji) przygotowania jakiegokolwiek projektu decyzji (uchwały), nie delegowały podjęcia decyzji. Uznaliśmy to za jeden z charakterystycznych rysów partycypacji publicznej w gminach tego regionu. Okazuje się jednak, że choć „władze nie delegowały”, to mieszkańcy takiego delegowania doświadczali, w dodatku częściej niż w gminach innych regionów. Jedyne sensowne wytłumaczenie tej sprzeczności jest takie, że zapewne mieszkańcy brali udział w samodzielnym przygotowywaniu projektów decyzji, tyle że nie były to decyzje zlecane im przez władze gminy, ale przez gminne instytucje. Działali więc nie na poziomie stanowienia polityk publicznych, lecz na poziomie ich realizacji, który zwykliśmy nazywać „poziomem mezo”.

O mieszkańcach gmin leżących na obszarze ziem **zaboru niemieckiego, przyłączonych do Polski w latach 1918–1921, i śląskiego obszaru plebiscytowego**

**Tabela 11.** Formy zaangażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji – w gminach poszczególnych regionów

	Poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętej przez władze	Poszukiwanie wyjaśnień decyzji podjętej przez władze	Udział w konsultacjach	Udział w pracach grupy złożonej z mieszkańców i przedstawicieli władz	Udział w pracach grupy złożonej tylko z mieszkańców
Polska (N = 1000)	25,1%	11,8%	10,0%	2,5%	1,9%
Regiony					
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze (N = 228)	19,1%	11,9%	7,8%	1,1%	1,5%
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy (N = 261)	22,1%	10,4%	11,5%	3,7%	3,2%
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921 (N = 126)	33,7%	20,3%	18,3%	3,4%	4,3%
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego (N = 385)	27,7%	9,8%	7,6%	2,3%	0,5%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

można powiedzieć tyle, że relatywnie rzadko szukali informacji i wyjaśnień dotyczących decyzji władz (32,5%), z kolei – minimalnie – najczęściej współpracowali z władzami w przygotowaniu projektów decyzji lub uchwał (3,7%). Niemal równie często (3,2%) angażowali się w samodzielne przygotowanie projektów decyzji lub uchwał.

Najmniej zaangażowani są mieszkańcy **ziem osiedleńczych** oraz terenów **dawnego zaboru rosyjskiego**. Ci pierwsi najrzadziej poszukują informacji o decyzjach władz oraz najrzadziej współpracują z władzami w przygotowywaniu projektów decyzji (uchwał). Ci drudzy stosunkowo często szukają informacji o decyzjach władz i ich wyjaśnień, ale najrzadziej biorą udział w konsultacjach i samodzielnie pracują nad projektami decyzji (uchwał).

## Podsumowanie

Spróbujmy podsumować analizowane wątki, przedstawiając zwięzłe charakterystyki stanu partycypacji w poszczególnych gminach.

Polityka lokalna jest prowadzona najbardziej partycypacyjnie przez władze **gmin wiejskich**: najrzadziej ograniczają się one tylko do informowania o swoich decyzjach i do uzasadniania ich, najczęściej zlecają mieszkańcom samodzielne przygotowanie rozwiązań, które później są przyjmowane do realizacji. Z drugiej strony, mieszkańcy gmin wiejskich są najbardziej zaangażowani w każdy typ relacji z władzami. Naturalnie nasuwa się pytanie o przyczynę i skutek. Czy otwartość władz gmin wiejskich na uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji wywołuje tę ich aktywność, czy też jest na odwrót: aktywni, chcący współdecydować mieszkańcy wywołują otwartość władz?

Nieco mniej partycypacyjnie rządzą władze **gmin miejsko-wiejskich**. Najczęściej ograniczają się tylko do wyjaśniania swoich decyzji, ale także stosunkowo często wspólnie z mieszkańcami podejmują prace nad przygotowaniem projektów decyzji (uchwał). Mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich, biorąc pod uwagę ich doświadczenia „partycypacyjne”, czyli aktywność w procesach decyzyjnych, są pod każdym względem „średni” w porównaniu z mieszkańcami innych typów gmin.

Najmniej partycypacyjnie zarządzają władze **gmin miejskich**. Choć najczęściej są skłonne posunąć się aż do współpracy z mieszkańcami, to jednak równie często ograniczają relacje z mieszkańcami tylko do informowania o własnych decyzjach. I adekwatnie – mieszkańcy gmin miejskich wykazują się najmniejszą aktywnością „partycypacyjną”: najrzadziej szukają informacji o decyzjach władz i ich wyjaśnieniu, najrzadziej uczestniczą w konsultacjach, najrzadziej współpracują z władzami i przyjmują delegowanie decyzji.

Kolejne ustalenia to wpływ geograficznego umiejscowienia gmin, a mówiąc precyzyjnie – wpływ regionalnych wzorów kultury politycznej. Oddziaływanie to okazało się istotniejsze niż znaczenie typu gminy.

Najbardziej partycypacyjnie są zarządzane gminy leżące na ziemiach **zaboru niemieckiego, przyłączonych do Polski w latach 1918–1921, i śląskiego obszaru plebiscytowego**. Władze tych gmin najrzadziej poprzestają na konsultowaniu swoich decyzji, najczęściej są skłonne pozostawiać ich podjęcie mieszkańcom. Z kolei mieszkańcy gmin tego regionu z pewnością nie należą do tych najbardziej aktywnych we współdecydowaniu.

Drugie miejsce na indeksie partycypatywności procesu decyzyjnego, czyli włączenia mieszkańców w procesy decyzyjne, zajmują gminy z **Ziem Zachodnich i Północnych – osiedleńczych**, których władze najrzadziej ograniczają swoje relacje z mieszkańcami wyłącznie do informowania o własnych decyzjach. Z drugiej strony, mieszkańcy gmin tego obszaru najrzadziej tych informacji poszukują oraz najrzadziej współpracują z władzami w przygotowywaniu projektów decyzji (uchwał).

Trzecie miejsce zajmują gminy leżące na ziemiach **zaboru austriackiego, przyłączonych do Polski w latach 1918–1921**. Tu obraz poziomu partycypacji jest najbardziej złożony. Z jednej strony, władze gmin tego regionu najrzadziej ograniczają swoje

relacje z mieszkańcami wyłącznie do informowania, najczęściej są skłonne co najwyżej konsultować swoje decyzje i nawet je wspólnie z mieszkańcami przygotowywać, ale zupełnie nie są skłonne pozostawić ich podjęcia mieszkańcom. Z drugiej strony, mieszkańcy tych właśnie gmin okazują się najbardziej zaangażowani we współdecydowanie. Najczęściej szukają informacji i wyjaśnień decyzji władz i uczestniczą w konsultacjach, najczęściej także samodzielnie przygotowują projekty decyzji (uchwał), choć – jak wynika z deklaracji sekretarzy gmin – władze im tego nie zlecają.

Najmniej partycypacyjne okazują się władze gmin leżących na obszarze **dawnego zaboru rosyjskiego**: najczęściej ograniczają się tylko do informowania i wyjaśniania swoich decyzji, najrzadziej współpracują z mieszkańcami, przygotowując projekty decyzji (uchwał). Mieszkańcy gmin tego regionu stosunkowo często szukają informacji o decyzjach władz i ich wyjaśnień, ale najrzadziej biorą udział w konsultacjach oraz samodzielnie pracują nad projektami decyzji (uchwał).

\*\*\*

W niniejszym opracowaniu zobrazowano stan partycypacji publicznej w Polsce z dwóch najbardziej szerokich perspektyw: typu gminy i jej przynależności do historycznych regionów Polski. Nie testowano tutaj innych zmiennych, które mogą wpływać na ten stan. To, co przede wszystkim warunkuje aktywność partycypacyjną jednostek i otwartość władz samorządowych na współzrządzenie mieszkańców, jest treścią następnego rozdziału – tekstu Pauliny Sobiesiak-Penszko i Michała Kotnarowkiego *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe*. Oba opracowania warto zatem traktować komplementarnie.

**Paulina Sobiesiak-Penszko, Michał Kotnarowski**

# Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe

## Wstęp

Partycypacja publiczna – jako typ relacji między obywatelami a władzą lokalną – nie może istnieć bez udziału i zaangażowania obu stron tej relacji. Od czego jednak zależy ich otwartość na współpracę? Jakie czynniki kształtują i modyfikują określone decyzje i wybory władz lokalnych i mieszkańców, dotyczące, z jednej strony, uruchamiania procesów partycypacyjnych w gminie, z drugiej zaś strony, włączania się w nie?

Niniejsze opracowanie będzie próbą udzielenia odpowiedzi na te pytania. Podejmując ją, będziemy się odnosić do dwóch podstawowych poziomów, które kształtują i modyfikują partycypacyjne decyzje władz i obywateli. Pierwszym z nich są atrybuty indywidualne charakteryzujące jednostkę, takie jak jej wiek, płeć czy wykształcenie, dostęp do określonych zasobów czy uczestnictwo w sieciach społecznych. Drugi poziom to zmienne kontekstowe, opisujące społeczne i historyczne środowisko życia jednostki<sup>1</sup>. W tym ujęciu jednostka przestaje być odizolowanym bytem, ale „reaguje na bodźce i podejmuje działania w warunkach zdeterminowanych przez określone podłoże społeczne”<sup>2</sup>.

W ten sposób podejście proponowane w niniejszym opracowaniu wpisuje się w problematykę studiów nad efektami kontekstowymi, podejmowanych w naukach społecznych od około osiemdziesięciu lat, za których prekursora uznaje się szwedzkiego politologa Herberta Tingstena<sup>3</sup>, analizującego zachowania wyborcze Szwedów w latach trzydziestych XX wieku. W swoich badaniach po raz pierwszy zwrócił on uwagę na znaczenie tak zwanego prawa społecznego ciężenia, które oznacza modyfikację indywidualnych preferencji i wyborczych decyzji jednostek pod wpływem poglądów dominujących na danym obszarze geograficznym, który jednostka zamieszkuje<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Por. podział Mattéi Dogana i Steina Rokkana na dane pierwotne i wtórne (M. Dogan, S. Rokkan, *Introduction*, [w:] *Social Ecology*, red. M. Dogan, S. Rokkan, MIT Press, Cambridge 1969).

<sup>2</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 94.

<sup>3</sup> Do innych badaczy weryfikujących hipotezy dotyczące modyfikacji zachowań pod wpływem kontekstu w późniejszych latach należeli między innymi Peter Blau, Robert Huckfeldt i Robert Putnam. Prowadzone przez nich badania efektów kontekstowych koncentrowały się przede wszystkim wokół trzech podstawowych zagadnień: mechanizmów wpływu kontekstów na postawy i zachowania, znaczenia struktur pośredniczących (na przykład informacji) w przekazywaniu tego wpływu oraz podatności na niego różnych grup społecznych. Por. T. Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>4</sup> Por. między innymi: *ibidem*, s. 13; H. Tingsten, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, P.S. King and Son, London 1937.

## Główne hipotezy i metody ich weryfikacji

Główne hipotezy badawcze stawiane w niniejszym opracowaniu opierają się na wprowadzonym wyżej rozróżnieniu zmiennych na indywidualne i kontekstowe.

U podstaw hipotez, które dotyczą uwarunkowań indywidualnej partycypacji jednostek, leży założenie, że zaangażowanie jednostek w relacje z władzami lokalnymi, zachodzące w obrębie sfery publicznej, jest – obok aktywności społecznej (prowadzonej przede wszystkim w obrębie działalności w organizacjach społecznych, ale także występującej w działaniach o charakterze niezinstytucjonalizowanym w ramach tak zwanego czwartego sektora) i aktywności politycznej (między innymi wyborczej) – jednym z kluczowych wymiarów obywatelskiej aktywności jednostek. Za tymi różnymi wymiarami aktywności mogą również stać wspólne mechanizmy decydujące o bierności lub o zaangażowaniu jednostek.

Dlatego inspiracją formułowanych hipotez stały się przede wszystkim dotychczasowe badania<sup>5</sup> dotyczące uwarunkowań aktywności obywatelskiej jednostek. Wskazują one między innymi, że zaangażowanie Polaków w ramach organizacji obywatelskich zależy od pozycji społecznej i statusu jednostki, mierzonej poziomem wykształcenia i sytuacją zawodową (w działalność społeczną w największym stopniu włączają się osoby z wyższym wykształceniem, kadra kierownicza oraz specjaliści wyższego szczebla). Zależy ona również od wieku (w działalność obywatelską najczęściej angażują się osoby między 35. a 44. rokiem życia oraz osoby w wieku od 18 do 24 lat), zaangażowania w praktyki religijne i wielkości zamieszkiwanej miejscowości (bardziej aktywni w obrębie organizacji obywatelskich są mieszkańcy dużych aglomeracji oraz miast liczących od 20 do 100 tysięcy mieszkańców)<sup>6</sup>. Podobnie udział w wyborach jest związany z wykształceniem<sup>7</sup>. Im niższy jest poziom wykształcenia, tym obywatele są bardziej bierni.

Cenną sugestią przy tworzeniu hipotez okazały się także badania Marii Lewickiej nad uwarunkowaniami aktywności społecznej jednostki, w których dowodzi ona, że jednym z predyktorów aktywności jednostki jest jej kapitał społeczny, definiowany jako siła więzi sąsiedzkich<sup>8</sup>.

Z kolei hipoteza dotycząca zmiennych kontekstowych dotyczy wspomnianych wyżej studiów nad znaczeniem efektów kontekstowych dla decyzji i działań podejmowanych przez jednostki, w tym badań Tomasza Zaryckiego i Jerzego Bartkowskiego poświęconych regionalnym kontekstom zachowań politycznych<sup>9</sup>.

Kontekst pełni wiele funkcji. Jest pewnego rodzaju „tłumaczem” i filtrem bodźców docierających do jednostki<sup>10</sup>, ale także modyfikuje znaczenie poszczególnych charakterystyk indywidualnych. „Inny jest społeczny sens bycia biednym w Koszalińskim, we wsi popegeerowskiej, a czymś innym we wsi podhalańskiej lub wielkopolskiej. Co innego oznacza robotnik w Gdańsku i w Przemyśle”<sup>11</sup>. Kontekst wytwarza więc określone struktury poznawcze i motywacyjne, które składają się na habitus jednostki

<sup>5</sup> Dowodzą tego między innymi wyniki badań Diagnozy Społecznej i badania Centrum Badania Opinii Społecznej – por.: N. Hipsz, K. Wądołowska, *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku; R. Boguszewski, *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2012 roku.

<sup>6</sup> R. Boguszewski, *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, op. cit., s. 4–6.

<sup>7</sup> Por. *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapieński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 281 – <http://www.diagnoza.com>.

<sup>8</sup> M. Lewicka, *Ways to make people active. The role of place attachment, cultural capital and neighborhood ties*, „Journal of Environmental Psychology” 2005, t. 25, s. 381–395.

<sup>9</sup> Por.: J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit.; T. Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, op. cit.

<sup>10</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 94.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 95.

– system jej dyspozycji, schematów myślenia i działania, ukierunkowujących i determinujących podejmowane przez nią decyzje<sup>12</sup>.

**Hipoteza 1. Włączanie się jednostek w procesy decyzyjne zależy od posiadanych przez nie zasobów.** Skorzystanie przez jednostkę z dostępnych jej możliwości i mechanizmów partycypacji w życiu publicznym wymaga wiedzy, kompetencji, dostępu do sieci kontaktów społecznych, a także technologii komunikacyjnych. Istotne są również umiejętności obywatelskie, nabywane przede wszystkim dzięki wcześniejszemu praktycznemu treningowi w działalności politycznej czy w sektorze pozarządowym.

**Hipoteza 2. Uczestnictwo w procesach decyzyjnych wiąże się z zakorzenieniem jednostki w społeczności lokalnej.** Najbliższe środowisko jest źródłem podstawowych więzi i potrzeb społecznych, stanowiąc zarazem fundament tożsamości jednostki. Jeśli więzi te są silniejsze, jednostka jest bardziej przywiązana do miejsca zamieszkania i zanurzona w lokalnych sieciach społecznych, w tym w najbliższych jej sieciach sąsiedzkich – w takiej sytuacji należy się spodziewać jej większej partycypacji.

**Hipoteza 3. Stopień otwartości władz gminy na włączanie obywateli w procesy decyzyjne oraz zaangażowanie mieszkańców w partycypację zależy od kontekstu lokalnego.** Kontekst lokalny, w którym funkcjonują władze i mieszkańcy, oddziałuje i modyfikuje zachowania obu stron. Przykładem takiej zmiennej kontekstowej może być typ gminy, gęstość zaludnienia czy poziom jej zamożności. Może się więc okazać, że inne decyzje partycypacyjne będzie podejmowała osoba o wysokim statusie materialnym zamieszkująca gminę bogatą, a inne osoba o takich samych cechach, ale mieszkająca w gminie biednej. Podobnie poziom zamożności gminy może determinować określonego rodzaju decyzje władz lokalnych, skutkujące większym lub mniejszym stopniem otwartości na współpracę z mieszkańcami.

Zanim jednak przejdziemy do zaprezentowania wyników przeprowadzonych analiz, powinniśmy poczynić kilka uwag metodologicznych.

Do zbadania zależności w analizach dotyczących mieszkańców stosujemy regresję logistyczną, z kolei w analizach dotyczących przedstawicieli władz lokalnych – regresję liniową. W analizach dwuzmiennych jest to prosta regresja z jedną zmienną niezależną. W analizach wielozmiennych stosujemy modele regresji wielokrotnej, które pozwalają zbadać jednocześnie wpływ wielu czynników odpowiedzialnych za występowanie danego zjawiska (a więc partycypacji jednostek i otwartości władz na zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne) oraz oszacować taki rodzaj wpływu zmiennych niezależnych na badane zjawisko, który jest oczyszczony z wpływu innych uwzględnionych zmiennych niezależnych (w naszych analizach zmiennymi niezależnymi uwzględnionymi w regresjach wielokrotnych są wszystkie te zmienne, dla których odnotowano istotny statystycznie związek w analizach dwuzmiennych).

W wypadku analiz dotyczących mieszkańców interesujące nas zmienne zależne są cechami respondentów, z kolei zmienne niezależne – zarówno charakterystykami

<sup>12</sup> Koncepcja habitusu Pierre'a Bourdieu – por.: P. Bourdieu, L.J.D. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, przeł. A. Sawisz, Oficyna Naukowa Warszawa 2001; A. Gąsior-Niemiec, *Regionalność jako habitus*, [w:] *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, red. J. Kurczewska, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 57–88.



# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

<sup>13</sup> T.A.B. Snijders, R. Bosker, *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*, Sage Publications Ltd., London 2011.

respondentów (poziom indywidualny), jak i charakterystykami gmin (poziom gminy). W związku z tym analizy regresyjne przeprowadzono, stosując podejście wielopoziomowe (hierarchiczne modele liniowe) – ze względu na dychotomiczny charakter zmiennych zależnych była to wielopoziomowa regresja logistyczna (*multilevel logistic regression*) będąca szczególnym typem *multilevel generalized linear model*<sup>13</sup>. W analizach dotyczących otwartości władz lokalnych zarówno zmienne zależne, jak i zmienne niezależne są charakterystykami gmin. W związku z tym nie stosujemy tutaj podejścia wielopoziomowego.

Reasumując powyższe ustalenia, w niniejszym opracowaniu analizy wyjaśniające zróżnicowanie aktywności jednostek (zmienna zależna: doświadczenia publicznej aktywności jednostki) dotyczą zmiennych indywidualnych i czynników kontekstowych z poziomu gminy, z kolei wyjaśnienia poziomu otwartości władz lokalnych na włączanie obywateli w procesy decyzyjne (zmienna zależna: poziom partycypatywności na poziomie gminy) – tylko czynników z poziomu gminy.

Należy także wspomnieć o wielokrotnie występującym w toku analizy danych problemie koliniowości (*collinearity*) zmiennych niezależnych. Problem ten oznacza współzależność zmiennych niezależnych od siebie<sup>14</sup>. Na przykład partycypacja wyborcza zależy od zainteresowania polityką, to z kolei – od poziomu wykształcenia danej osoby, jej sytuacji zawodowej, płci i wieku. Konsekwencją wystąpienia problemu koliniowości jest otrzymanie wyniku równania regresji, w którym dla części zmiennych niezależnych nie odnotowujemy istotnego statystycznie wpływu na zmienną zależną, mimo że w rzeczywistości taki wpływ może występować. Dzieje się tak dlatego, że – jak wspomniano wcześniej – model regresji wielokrotnej identyfikuje jedynie „czysty” wpływ danej zmiennej niezależnej na zmienną zależną, a więc tylko tę część relacji zmiennej niezależnej z zależną, która nie jest związana z oddziaływaniem innych zmiennych uwzględnionych w modelu. Tym samym model regresji wielokrotnej pomija wpływy zmiennych realizowane za pośrednictwem innych zmiennych lub łączne wpływy kilku zmiennych powiązanych ze sobą.

W naszej analizie staramy się dokonać interpretacji modeli regresyjnych, śledząc współzależności między zmiennymi niezależnymi. Oprócz relacji bezpośrednich między zmiennymi próbujemy także zidentyfikować relacje pośrednie między zmiennymi oraz łączne wpływy grup zmiennych.

Jeszcze kilka uwag na temat zmiennych wykorzystanych w przeprowadzanych analizach.

Wśród zmiennych z poziomu indywidualnego wykorzystujemy cztery podstawowe grupy zmiennych. Pierwszą z nich są zmienne społeczno-demograficzne definiujące status społeczno-ekonomiczny jednostki, jak wiek, płeć, wykształcenie, sytuacja zawodowa i materialna. Drugą grupą są zmienne opisujące dostęp jednostki do różnych zasobów. Trzeci rodzaj analizowanych zmiennych obejmuje dotychczasowe doświadczenia i aktywności jednostki w sferze społecznej i politycznej. Czwarty

<sup>14</sup> D.N. Gujarati, *Basic Econometrics*, McGraw-Hill/Irwing, New York 2002, s. 341–375.

rodzaj zmiennych dotyczy zakorzenienia jednostki w środowisku lokalnym. Z kolei wśród zmiennych z poziomu gminy znajdują się zmienne kompozycyjne<sup>15</sup>, dotyczące rozkładu cech indywidualnych w gminach (na przykład współczynnik feminizacji czy wskaźnik obciążenia demograficznego) oraz charakteryzujące gminy zmienne strukturalne<sup>16</sup>. Na podstawie obu tych rodzajów zmiennych utworzono trzy indeksy. Są to:

- indeks cywilizacyjnej jakości życia, mierzony takimi wskaźnikami, jak: odsetek ludności korzystającej z kanalizacji i wodociągów, odsetek mieszkań z centralnym ogrzewaniem, odsetek dzieci w wieku od 3 do 5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, liczba porad podstawowej opieki zdrowotnej na mieszkańca<sup>17</sup>,
- indeks zagrożenia wykluczeniem społecznym, składający się z następujących wskaźników: udział beneficjentów pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz przeciętne dalsze trwanie życia,
- indeks zamożności gminy, obejmujący wskaźniki: produkt krajowy brutto na mieszkańca (na poziomie podregionu) i dochody budżetu gminy.

<sup>15</sup> Określenie Johna W. Booksa i Charlesa L. Prysby'ego – por. J.W. Books, C.L. Prysby, *Political Behavior and the Local Context*, Praeger, New York 1991.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Wszystkie indeksy, o których mowa, skonstruowano na podstawie wskaźników z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – <http://www.stat.gov.pl>. Metodą konstrukcji indeksów była eksploracyjna analiza czynnikowa.

## Uwarunkowania uczestnictwa jednostek w procesach decyzyjnych

Analizując uwarunkowania włączania się jednostek w procesy decyzyjne, wzięto pod uwagę trzy masowe sposoby ich angażowania się w lokalne życie publiczne: poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy (miasta, dzielnicy), poszukiwanie wyjaśnień decyzji władz, udział w konsultacjach społecznych. Perspektywą czasową, o którą pytano, był ostatni rok poprzedzający badanie.

Tym samym analizie nie uwzględniają następujących form uczestnictwa:

- wspólna praca mieszkańców i przedstawicieli władz gminy nad rozwiązaniami w przygotowywanych uchwałach,
- samodzielne opracowanie przez grupy mieszkańców na zlecenie władz gminy konkretnych rozwiązań w przygotowywanych uchwałach.

Powodem nieuwzględnienia tych dwóch ostatnich form w naszych analizach jest, po pierwsze, to, że udział mieszkańca w takiej formie nie zależy jedynie od niego, ale od otwartości lokalnych władz, które muszą tego typu formę zorganizować. Po drugie, jak już wskazano wcześniej, te formy uczestnictwa ze swojej istoty nie mają masowego charakteru – jedynie kilkoro mieszkańców może brać udział w pracach grup przygotowujących konkretne rozwiązanie w uchwałach. W związku z tym to, że badany nie korzystał z jakiegś z tych form uczestnictwa w procesach decyzyjnych, nie musi świadczyć o tym, że nie chciał w nich uczestniczyć – mógł chcieć, ale akurat w jego gminie nie było one organizowane, a nawet gdy były organizowane, to nie wszyscy chętni mogli brać w nich udział.

### Poszukiwanie informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze

#### Zależności dwuzmiennowe

Analiza zależności dwuzmiennowych dotyczących uwarunkowań poszukiwania przez jednostki informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze lokalne ogólnie potwierdziła istnienie zależności między zaangażowaniem się w życie publiczne a dysponowaniem przez jednostkę określonymi zasobami, jak wykształcenie, dobra sytuacja zawodowa i materialna. Ponadto należy podkreślić, że – podobnie jak w analizach innych rodzajów aktywności obywatelskiej jednostek – wśród cech indywidualnych istotnych dla partycypacji były: wiek, płeć i korzystanie z nowoczesnych technologii.

Prawdopodobieństwo poszukiwania przez jednostkę informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze zwiększają więc takie jej cechy, jak bycie mężczyzną, średni wiek (od 40 do 59 lat), legitymowanie się wyższym poziomem wykształcenia, doświadczenie w pełnieniu funkcji kierowniczych i pełnienie takich funkcji obecnie (w porównaniu z kadrą kierowniczą i właścicielami dużych przedsiębiorstw, przedstawiciele pozostałych grup zawodowych są mniej skłonni do partycypacji). Ponadto dla poszukiwania informacji o decyzjach podejmowanych przez władze istotna (choć już nie na poziomie poszczególnych przedziałów dochodów) okazuje się także zależność między dochodami na rękę na jedną osobę w gospodarstwie domowym oraz regularne korzystanie z Internetu (stron internetowych, poczty e-mail, komunikatora internetowego).

Potwierdza się także znaczenie dysponowania przez jednostkę siecią kontaktów i znajomości – zarówno z przedstawicielami administracji samorządowej (pracownikiem urzędu gminy lub miasta), jak i lokalnej i krajowej elity politycznej (radny, sołtys, wójt, burmistrz, prezydent miasta, parlamentarzysta) – oraz poczucie sprawstwa w zakresie tego, co dzieje się w gminie.

Badania pokazują więc, że te w istocie najmniej wymagające zaangażowania sposoby uczestnictwa w życiu publicznym okazują się modelami ekskluzywnymi, najczęściej wykorzystywanymi przez osoby o wysokim statusie społecznym.

Obok pozycji społecznej znaczenie ma jednak również przebyty wcześniej przez jednostkę trening obywatelski. Okazuje się bowiem, że jej zainteresowaniu decyzjami podejmowanymi przez władze sprzyjają konkretne doświadczenia nabywane przez nią w ramach aktywności politycznej (kandydowanie w wyborach samorządowych na funkcję radnego, wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, radnego) i społecznej, zarówno o nieformalnym charakterze (jak udzielanie pomocy sąsiedzkiej czy działania na rzecz parafii), jak i zinstytucjonalizowanej w obrębie różnego rodzaju zrzeszeń, kół i stowarzyszeń. Ważne okazuje się również już samo zainteresowanie jednostki polityką – tak krajową, jak i lokalną (czytanie prasy, rozmowy o polityce w gronie rodziny i znajomych).

W wypadku drugiej hipotezy, która zakładała, że zaangażowanie jednostki w życie publiczne wiąże się z jej zakorzenieniem w społeczności lokalnej, potwierdziła się część zakładanych zależności.

Z jednej strony, istotne dla większej partycypacji jednostki okazują się silne więzi sąsiedzkie, wyrażone we wzajemnych odwiedzinach i świadczeniu sobie nawzajem drobnych przysług, co potwierdzałyby wyniki badań Marii Lewickiej. Analizy wykazały również pozytywną zależność między poczuciem przywiązania do miejsca zamieszkania a skłonnością do partycypacji, co ogólnie oznacza, że osoby deklarujące przywiązanie jednocześnie częściej partycypowały. Była to jednak zależność istotna statystycznie tylko w wypadku poszukiwania przez jednostki wyjaśnień decyzji władz.

Przeprowadzone analizy potwierdzają także trzecią hipotezę o związkach między angażowaniem się jednostek w lokalne życie publiczne a cechami kontekstu lokalnego. W tym wypadku istotny okazał się typ gminy, którą zamieszkuje jednostka. W porównaniu z gminami miejskimi, do poszukiwania informacji i szukania wyjaśnień dotyczących działań władz bardziej skłonni są mieszkańcy wsi i gmin wiejsko-miejskich, w których ogólnie poziom atomizacji jest niższy, a więzi społeczne są silniejsze niż w dużych aglomeracjach.

W przeciwieństwie więc do aktywności społecznej w obrębie organizacji obywatelskich, której sprzyja mieszkanie jednostek w dużych miastach (z pewnością przede wszystkim ze względu na dostępną infrastrukturę), w wypadku aktywności w sferze publicznej duża wielkość miejscowości okazuje się czynnikiem niesprzyjającym.

Obok wspomnianej już zależności między partycypacją a typem gminy, wśród cech gmin ważnych dla partycypacji jednostki można wskazać również współczynnik feminizacji (określa on liczbę kobiet na stu mężczyzn). W środowiskach lokalnych zamieszkiwanych przez większą liczbę kobiet zmniejsza się prawdopodobieństwo partycypacji.

Analiza wyraźnie wskazuje także interesującą zależność między jakością życia w gminie, zasięgiem wykluczenia społecznego i partycypacją. Otóż, jak się okazuje, jednostka zamieszkująca gminę zmodernizowaną z mniejszym prawdopodobieństwem będzie szukała informacji i wyjaśnień decyzji władz niż jednostka mieszkająca w gminie, której mieszkańcy są zagrożeni społecznym wykluczeniem. Może to oznaczać, że partycypacja jest dla jednostek również pewnego rodzaju strategią osiągnięcia określonych celów – z większym prawdopodobieństwem jako narzędzie jest wykorzystywana tam, gdzie postrzega się ją jako instrument zaspokajania potrzeb i urzeczywistniania celów, takich jak znalezienie pracy. Tam, gdzie te najważniejsze potrzeby bytowe jednostki są zaspokajane przez władze lub przez nią samą, prawdopodobieństwo zaistnienia partycypacji się zmniejsza. Potwierdzeniem takiego kierunku interpretacji jest także zidentyfikowana w badaniach negatywna zależność między partycypacją a liczbą podmiotów gospodarczych na 10 tysięcy

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

<sup>18</sup> Por. D. Riesman, N. Glazer, R. Denney, *Samotny tłum*, przeł. J. Strzelecki, „Muza”, Warszawa 1996.

<sup>19</sup> Por. A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

mieszkańców, która jest jednym ze wskaźników przedsiębiorczości i zaradności lokalnej społeczności. Można pokusić się o interpretację, że w takich społecznościach, zamieszkiwanych przez jednostki wewnątrzsterowne<sup>18</sup>, samodzielne, aktywne i zdolne do brania odpowiedzialności za własne cele, partycypacja może okazywać się strategią sprzeczną zarówno z oczekiwaną rolą władzy politycznej, jak i z wewnętrzną lokalizacją kontroli.

W tym wymiarze warto również wskazać brak zależności między uczestnictwem jednostki w procesach decyzyjnych a stopniem otwartości władz na współpracę z mieszkańcami, mierzoną indeksem partycypatywności<sup>19</sup>. Stanowi to kolejne potwierdzenie tego, że decyzja podejmowana przez jednostkę, żeby szukać informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze, ma charakter w pełni samodzielnego aktu, powiązanego co prawda z indywidualnymi cechami respondenta i strukturalnymi cechami gminy, w której on żyje, ale niewarunkowanej stopniem otwartości władzy na włączanie mieszkańców w proces decyzyjny.

## Zależności wielozmiennowe

Podobnie jak w analizach dwuzmiennowych, w analizach regresyjnych wielozmiennowych, w których badamy łączny wpływ czynników odpowiedzialnych za włączanie się jednostki w życie publiczne, odnotowujemy bardzo zbliżone zależności w wypadku zarówno poszukiwania informacji, jak i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze (tabela 1).

**Tabela 1.** Poszukiwanie informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze w zależności od cech indywidualnych i kontekstowych

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu informacji na temat działań władz	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu uzasadnień dotyczących decyzji władz
Wyraz wolny	-26,65	-28,98
Kandydowanie w wyborach (1 – tak, 0 – nie)	-0,21	0,32
Indeks nieformalnej aktywności lokalnej	0,14	0,31**
Zainteresowanie sprawami lokalnymi (skala)	0,7**	0,43**
Korzystanie z Internetu (1 – tak, 0 – nie)	0,44	0,77
Głosowanie w wyborach (indeks)	0,03	0,06
Kontakty z sąsiadami – świadczymy sobie nawzajem drobne przysługi (1 – tak, 0 – nie)	0,53*	0,49
Znajomość z przedstawicielem władzy lokalnej – wójt, burmistrz, prezydent lub ich zastępcy (1 – tak, 0 – nie)	-0,74*	-0,1
Znajomość z radnym lub sołtysem (1 – tak, 0 – nie)	1,16**	1,04**

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu informacji na temat działań władz	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu uzasadnień dotyczących decyzji władz
Znajomość z parlamentarzystą – posłem lub senatorem (1 – tak, 0 – nie)	0,33	-1,23
Znajomość z pracownikiem urzędu gminy lub miasta (1 – tak, 0 – nie)	0,54	0,34
Poczucie wpływu na działania władz lokalnych	0,29**	0,3**
Aktywność lokalna w organizacjach	0,27	0,5
Wykształcenie zasadnicze zawodowe (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	-0,39	0,06
Wykształcenie średnie (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	-0,09	0,61
Wykształcenie wyższe (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	-0,14	0,63
Wiek 25–39 lat (kategoria referencyjna: 18–24 lat)	-0,37	0,41
Wiek 40–59 lat (kategoria referencyjna: 18–24 lat)	-0,27	0,2
Wiek 60+ (kategoria referencyjna: 18–24 lat)	-2,08**	-1,14
Płeć (mężczyzna = 1, kobieta = 0)	0,71**	0,58*
Grupa zawodowa: średni personel, pracownicy administracyjno-biurowi (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-0,87**	-0,9*
Grupa zawodowa: robotnik (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-0,35	-0,23
Grupa zawodowa: rolnik (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-1,49	-0,4
Grupa zawodowa: emeryt, rencista (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	0,13	1,07
Grupa zawodowa: uczeń, student (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-1,34	-14,98
Grupa zawodowa: bezrobotny (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-1,04	0,49
Grupa zawodowa: osoba pracująca na własny rachunek (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-1,1*	-1,57**
Grupa zawodowa: osoba zajmująca się domem (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	0,05	-0,16
Pełnienie funkcji kierowniczych (1 – tak, 0 – nie)	0,09	-0,58
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: musimy odmawiać sobie wielu rzeczy, aby pieniędzy wystarczyło na życie (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	15,67	17,13
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: na co dzień pieniędzy wystarczy, ale nie stać nas na większe wydatki (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	16,32	17,08
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	16,16	16,98

## DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu informacji na temat działań władz	Zmienna zależna: doświadczenie respondenta w poszukiwaniu uzasadnień dotyczących decyzji władz
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: pieniędzy wystarcza na wszystkie wydatki, a część możemy odłożyć (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	15,82	16,65
Logarytm z liczby ludności w 1000	-0,46	-0,47
Logarytm gęstości zaludnienia	0,5	0,19
Współczynnik feminizacji	0,08	0,08
Udział pracujących w rolnictwie w pracujących ogółem	-2,49**	-3,7**
Indeks cywilizacyjnej jakości życia	0,07	-0,29
Indeks wykluczenia społecznego	-0,07	-0,4*
Typ gminy: wiejska (kategoria referencyjna: gmina miejska)	1,86**	-0,26
Typ gminy: miejsko-wiejska (kategoria referencyjna: gmina miejska)	1,8**	0,22
Indeks migracji (przyrost naturalny)	0,03	0,24
Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tysięcy mieszkańców	-0,4	0,34
Liczba organizacji pozarządowych na 10 tysięcy mieszkańców	-0,11	-0,26**
N	588	588

\* – Współczynniki istotne na poziomie 0,1, \*\* – współczynniki równań regresji istotne na poziomie 0,05.

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Dla poszukiwania informacji przez jednostki istotny okazuje się czynnik wieku. Badani z młodszych grup wiekowych (do 59 lat) istotnie częściej poszukują informacji niż badani najstarsi (w wieku 60 i więcej lat). Istotny statystycznie jest również wpływ płci – mężczyźni częściej szukają informacji o działaniach władz gminy niż kobiety (w wypadku wyjaśniania zależności ta jest mniej silna, ale nadal utrzymuje się jej kierunek).

W przeciwieństwie do zależności dwuzmiennowych nie obserwujemy już jednak bezpośredniego wpływu wykształcenia na poszukiwanie informacji, choć wykształcenie ma znaczenie dla kilku innych zmiennych uwzględnionych w analizach wielozmiennowych. Od jego poziomu zależą: zainteresowanie polityką, partycypacja wyborcza, aktywność w organizacjach. Im badani są lepiej wykształceni, tym bardziej interesują się polityką, tym częściej biorą udział w wyborach i tym chętniej działają w organizacjach. Odnotowany w analizach dwuzmiennowych wpływ wykształcenia na poszukiwanie informacji jest realizowany zapewne za pośrednictwem tych zmiennych.

Nadal utrzymuje się za to zależność partycypacji od sytuacji zawodowej respondentów. Z jednej strony, informacji najczęściej poszukują emeryci lub renciści oraz osoby

zajmujące się domem, z drugiej zaś strony – kadra kierownicza lub właściciele dużych przedsiębiorstw. W wypadku osób należących do pierwszej z grup poszukiwaniu informacji sprzyja zapewne posiadanie większej ilości wolnego czasu. W wypadku grupy drugiej partycypacja może wiązać się z zasobami tych osób (rozumianymi nie tylko jako zasoby materialne) oraz z tym, że pewne informacje mogą mieć kluczowe znaczenie dla ich działalności zawodowej.

W modelu wielozmiennowym poszukiwanie informacji i wyjaśnień decyzji władz nie zależy bezpośrednio od sytuacji finansowej respondenta, co jest kolejnym wynikiem tylko pozornie sprzecznym z rezultatami analiz dwuzmiennowych. Sytuacja finansowa zależy bowiem, z jednej strony, od wykształcenia i sytuacji zawodowej respondenta, z drugiej zaś strony – ma związek z zainteresowaniem polityką czy partycypacją wyborczą. Obserwujemy zatem pośredni wpływ sytuacji finansowej respondenta na jego partycypację.

Aktywność w życiu publicznym zwiększają za to znajomości z przedstawicielami miejscowej władzy, jak wójt, burmistrz, prezydent lub ich zastępcy. Zależy ona także od poczucia wpływu na działania władz lokalnych – im jest ono większe, tym większe prawdopodobieństwo, że badany będzie partycypował.

Zmienne takie, jak nieformalna aktywność społeczna, aktywność w organizacjach, głosowanie w wyborach różnego szczebla, traktowane osobno nie są istotne statystycznie w analizach wielozmiennowych (tylko w wypadku wyjaśniania istotna statystycznie okazała się nieformalna aktywność społeczna). Zależność partycypacji od tych zmiennych ma jednak pozytywny kierunek, co oznacza, że skłonność do uczestnictwa w życiu publicznym jest tym większa, im silniej badani działają społecznie, formalnie lub nieformalnie, oraz im częściej głosują w wyborach. Należy również pamiętać, że ta grupa zmiennych niezależnych istotnie zależy od zainteresowania polityką – zmiennej, która silnie wpływa na partycypację.

Zmiennymi, dla których nie odnotowano bezpośredniego wpływu na partycypację, są także doświadczenia kandydowania w lokalnych wyborach oraz korzystanie z Internetu. Może to oznaczać brak przyczynowego związku między nimi, niemniej jednak należy podkreślić, że obie zmienne zależą od wykształcenia i innych cech związanych ze statusem osoby, a start w wyborach dodatkowo zależy od zainteresowania polityką. Wyniki analiz skłaniają nas zatem do wniosku, że wszystkie te zjawiska są spowodowane przez wspólną przyczynę, jaką jest status społeczny i (w wypadku startu w wyborach) zainteresowanie polityką.

Analizy wielozmiennowe potwierdzają także drugą z postawionych przez nas hipotez, która uczestnictwo jednostki w życiu publicznym wiąże z jej zakorzenieniem w społeczności lokalnej.

Przy kontroli wpływu innych zmiennych odnotowaliśmy istotną statystycznie zależność włączania się w życie publiczne od jakości relacji sąsiedzkich. Osoby, które są na tyle blisko z sąsiadami, że odwiedzają się lub świadczą sobie wzajemne przysługi, częściej partycypują niż osoby, które takich kontaktów nie utrzymują.



# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE

UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

<sup>20</sup> Miarą problemu koliniowości jest odsetek wariancji zmiennej niezależnej wyjaśnianej przez inne zmienne niezależne. W naszym wypadku odsetek ten w zależności od zmiennej niezależnej wynosi od 57% do 94%.

Także zmienne kontekstowe jako grupa istotnie statystycznie wyjaśniają aktywność publiczną jednostki. Inny słowy, możemy stwierdzić, że obok cech indywidualnych jednostek, ich zasobów, sieci kontaktów, postaw, także one mają wpływ na partycypację.

Ponieważ w analizach dotyczących wpływu tych zmiennych na partycypację problem koliniowości zmiennych niezależnych występuje znacznie silniej niż w wypadku zmiennych indywidualnych<sup>20</sup>, nie opisujemy tutaj zależności związanych z kontekstem gminy. Tym samym w interpretacji kierunków zależności poprzestajemy na zależnościach odnotowanych w analizach dwuzmiennowych.

## Udział w konsultacjach społecznych

### Zależności dwuzmiennowe

W ostatnim z analizowanych rodzajów angażowania się w życie publiczne zmienną zależną był udział respondentów w konsultacjach organizowanych przez władzę.

Weryfikacja analogicznych jak w wypadku poszukiwania informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze zależności między cechami jednostek i środowisk, w jakich żyją, a ich udziałem w konsultacjach społecznych, przynosi zbieżny z nimi obraz tych związków, wskazując w istocie bardzo zbliżone mechanizmy angażowania się jednostek w różne typy partycypacji.

Podstawowa różnica, jaka rysuje się w porównaniu z omówionymi wcześniej rodzajami uczestnictwa, dotyczy znaczenia działań władz dla decyzji jednostki. O ile, jak już zaznaczyliśmy, dla poszukiwania informacji i wyjaśnień przez jednostkę działania podejmowane przez władze, w tym stopień jej otwartości na współpracę z mieszkańcami, nie okazały się ważne, o tyle w wypadku procesu konsultacji taka zależność jest widoczna. Ma to oczywiście związek z innym charakterem obu rodzajów zaangażowania. W przeciwieństwie bowiem do biernego w swojej istocie aktu zasięgnięcia informacji i poszukiwania wyjaśnień, konsultacje wymagają współpracy i zaangażowania obu stron relacji.

Sprzyjająca angażowaniu się w konsultacje okazała się więc dobra ocena działań władz, korespondująca zapewne z wyższym poziomem zaufania do jej działań i relatywnie wysoką oceną sprawności jej działania. Zarazem jednak, jak pokazały badania w gminach osiągających wysokie wartości na indeksie partycypatywności w modelu asymetrycznym (władze wyjaśniają i uzasadniają podejmowane przez siebie decyzje) i opiniodawczo-konsultacyjnym<sup>21</sup> (władze zasięgają opinii lub konsultują z mieszkańcami planowane przez siebie działania), jednostki mają skłonność do mniejszego angażowania się w konsultacje.

Taki wynik, intuicyjnie sprzeczny z potocznym wyobrażeniem, że na przykład organizowanie procesów konsultacji w gminach powinno sprzyjać angażowaniu się w nie, może wskazywać istotny problem w relacjach między obywatelami i władzą publiczną oraz niską jakość i fasadowość procesu konsultacji, która zniechęca obywateli do

<sup>21</sup> Szersze opisy modeli – por. A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji publicznych nawet wtedy, kiedy są one organizowane przez władze lokalne.

Potwierdzeniem takiego kierunku interpretacyjnego otrzymanych wyników mogą być badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych<sup>22</sup>. Jak wskazują autorzy podsumowującego je raportu, do najważniejszych powodów nieangażowania się Polaków w konsultacje należy brak informacji o organizowanym procesie, niesprzyjająca forma konsultacji (przeprowadzanych na przykład w godzinach pracy) i zbyt krótki czas przewidziany na zgłaszanie uwag. Istotny w analizowanym wymiarze jest także zdiagnozowany w badaniu ogólnie negatywny stosunek urzędów do prowadzenia konsultacji i niedoceniające wkładu obywateli w jakość podejmowanych decyzji<sup>23</sup>, co może skutkować wycofaniem się obywateli z życia publicznego.

Czynnikiem, który zachęca do brania udziału w konsultacjach (i który okazał się istotny w wypadku szukania przez jednostki informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze), jest religijność, mierzona częstością uczestnictwa w praktykach religijnych. Okazuje się, że – podobnie jak w wypadku aktywności obywatelskiej<sup>24</sup> i aktywności wyborczej<sup>25</sup> – religijność sprzyja uczestnictwu w życiu publicznym i jest to zależność monotoniczna – im jednostka jest mniej religijna, tym mniej partycypuje. To zaś może wynikać między innymi z większego w wypadku osób religijnych przekonania o skuteczności i sensie wspólnego działania<sup>26</sup>, ale może być również rezultatem wpływu treningu obywatelskiego, z którego osoby praktykujące religijnie, angażując się w działalność organizacji społecznych, korzystają częściej niż inni.

Trzecia różnica między czynnikami determinującymi angażowanie się obywateli w konsultacje a szukaniem przez nich informacji i wyjaśnień decyzji władz to istotna zależność między poczuciem przywiązania jednostki do miejsca zamieszkania a jej zaangażowaniem w partycypację. Jak się okazuje, w porównaniu z innymi, najbardziej skłonne do partycypacji są te jednostki, które zarazem są najbardziej związane ze swoim miejscem zamieszkania. Wynik ten znów dobrze koresponduje ze wspomnianymi wyżej rezultatami badania konsultacji społecznych. Jak bowiem stwierdzono, wśród powodów angażowania się w konsultacje najwięcej Polaków (41%) wskazało znaczenie sprawy dla społeczności, w której żyją, 21% badanych uczestniczyło w nich z poczucia obywatelskiego obowiązku, a 20% – jeśli sprawa dotyczy ich bezpośrednio<sup>27</sup>. W wymiarze przytoczonych wyników identyfikacja ze wspólnotą, więzi lokalne i silny lokalny patriotyzm zyskują niebagatelne znaczenie dla jednostkowych decyzji o angażowaniu się w życie publiczne.

## Zależności wielozmiennowe

Przywiązanie do miejsca zamieszkania okazuje się istotne także w przeprowadzonych analizach wielozmiennowych dotyczących udziału w konsultacjach<sup>28</sup>, choć należy zaznaczyć, że największa skłonność do udziału w tej formie życia publicznego występuje wśród osób przywiązanych do miejscowości, w której mieszkają, ale

<sup>22</sup> Badanie zostało zrealizowane przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia wraz z firmą badawczą SMG/KRC Poland Media na zlecenie (i we współpracy) Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

<sup>23</sup> Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* – [http://partycypacjaobywatelska.pl/images/beks\\_report\\_po\\_redakcji.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/images/beks_report_po_redakcji.pdf) [dostęp: 29 września 2012 roku].

<sup>24</sup> Por. między innymi: R. Boguszewski, *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, op. cit.

<sup>25</sup> Por. między innymi: M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009 – <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf> [dostęp: 1 września 2012 roku].

<sup>26</sup> Por. między innymi: R. Boguszewski, *Polak – na zawsze katolik?* [referat wygłoszony podczas Zjazdu Sekcji Socjologii Religii Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w Sandomierzu w 2006 roku, zorganizowanego pod hasłem „Polak-katolik – casus polskiej religijności w warunkach globalizacji na podstawie badań empirycznych CBOS”] – [http://laboratorium.wiez.pl/teksty.php?polak\\_na\\_zawsze\\_katolik&p=11](http://laboratorium.wiez.pl/teksty.php?polak_na_zawsze_katolik&p=11) [dostęp: 1 września 2012 roku].

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 85–86.

<sup>28</sup> Ponieważ w analizach wielozmiennowych potwierdziło się wiele zależności opisanych w poprzednich modelach, w opisie skupiamy się na zależnościach swoistych dla konsultacji.

## DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

jednocześnie dopuszczających możliwość przeprowadzki gdzie indziej (tabela 2). Być może ma to związek z tym, że, z jednej strony, jako osoby przywiązane do miejscowości troszczą się o nią, z drugiej zaś strony – są typem krytycznie myślących obywateli, zdolnych do przeprowadzki, ale również do działań na rzecz gminy.

**Tabela 2.** Zaangażowanie w konsultacje społeczne a cechy indywidualne i kontekstowe

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: udział respondenta w konsultacjach społecznych
Wyraz wolny	-32,64
Kandydowanie w wyborach (1 – tak, 0 – nie)	1,61
Przywiązanie do miejsca zamieszkania: przywiązany, ale dopuszcza możliwość przeprowadzki (kategoria referencyjna: bardzo związany)	-0,21
Przywiązanie do miejsca zamieszkania: jest mi obojętne, czy mieszkam tu, czy gdzie indziej (kategoria referencyjna: bardzo związany)	8,09**
Przywiązanie do miejsca zamieszkania: przeprowadzi(a)bym się, gdyby to tylko było możliwe (kategoria referencyjna: bardzo związany)	-13,14
Indeks nieformalnej aktywności lokalnej	1,35**
Pozytywna ocena działań władz lokalnych (skala)	1,32
Zainteresowanie polityką krajową (skala)	1,18
Korzystanie z Internetu (1 – tak, 0 – nie)	0,47
Głosowanie w wyborach (indeks)	1,87**
Kontakty z sąsiadami – bywamy u siebie (1 – tak, 0 – nie)	-1,05
Kontakty z sąsiadami – świadczymy sobie nawzajem drobne przysługi (1 – tak, 0 – nie)	0,96
Znajomość z przedstawicielem władzy lokalnej – wójt, burmistrz, prezydent lub ich zastępcy (1 – tak, 0 – nie)	2,57
Znajomość z radnym lub sołtysem (1 – tak, 0 – nie)	0,83
Znajomość z parlamentarzystą – posłem lub senatorem (1 – tak, 0 – nie)	2,18
Znajomość z pracownikiem urzędu gminy lub miasta (1 – tak, 0 – nie)	3,42**
Poczucie wpływu na działania władz lokalnych	1,79**
Zgadanie się z opinią, że ludzie tacy jak respondent, działając wspólnie z innymi, mogą przyczynić się do rozwiązywania problemów swojej gminy	0,85
Aktywność lokalna w organizacjach	1,3
Dochód 501–750 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-3,18
Dochód 751–1000 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-7,79**
Dochód 1001–1500 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-3
Dochód 1501–2000 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-4,43
Dochód 2001–2500 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-3,2

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: udział respondenta w konsultacjach społecznych
Dochód powyżej 2500 złotych (kategoria referencyjna: do 500 złotych)	-5,28
Wykształcenie zasadnicze zawodowe (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	0,61
Wykształcenie średnie (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	-7,43**
Wykształcenie wyższe (kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe)	-8,42**
Płeć (mężczyzna = 1, kobieta = 0)	0,87
Grupa zawodowa: średni personel, pracownicy administracyjno-biurowi (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-4,23**
Grupa zawodowa: robotnik (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-12,45**
Grupa zawodowa: rolnik (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-18,37
Grupa zawodowa: emeryt, rencista (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-7,21**
Grupa zawodowa: uczeń, student (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-13,69
Grupa zawodowa: bezrobotny (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	0,11
Grupa zawodowa: osoba pracująca na własny rachunek (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	4,54**
Grupa zawodowa: osoba zajmująca się domem (kategoria referencyjna: kadra kierownicza)	-2,02
Pełnienie funkcji kierowniczych (1 – tak, 0 – nie)	-0,94
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: musimy odmawiać sobie wielu rzeczy, aby pieniędzy wystarczyło na życie (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	12,7**
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: na co dzień pieniędzy wystarcza, ale nie stać nas na większe wydatki (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	14,44**
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	15,72**
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego: pieniędzy wystarcza na wszystkie wydatki, a część możemy odłożyć (kategoria referencyjna: pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby)	21,62
Praktyki religijne: raz w tygodniu (kategoria referencyjna: kilka razy w tygodniu)	-3,51
Praktyki religijne: przeciętnie raz lub dwa razy w miesiącu (kategoria referencyjna: kilka razy w tygodniu)	-2,27
Praktyki religijne: kilka razy w roku (kategoria referencyjna: kilka razy w tygodniu)	-7,00*
Praktyki religijne: w ogóle w nich nie uczestniczę (kategoria referencyjna: kilka razy w tygodniu)	-11,09**
Typ gminy: wiejska (kategoria referencyjna: gmina miejska)	0,17
Typ gminy: miejsko-wiejska (kategoria referencyjna: gmina miejska)	-3,32
Logarytm z liczby ludności w 1000	0,2
Logarytm gęstości zaludnienia	-2,49

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

Cechy indywidualne i cechy kontekstowe	Zmienna zależna: udział respondenta w konsultacjach społecznych
Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tysięcy mieszkańców	-2,36
Współczynnik feminizacji	0,05
Wydatki gminy na mieszkańca w 1000 złotych	2,95
Udział pracujących w rolnictwie w pracujących ogółem	-8,37**
Indeks cywilizacyjnej jakości życia	4,36**
Indeks wykluczenia społecznego	-1,01
Indeks zamożności gminy	-4,81*
Indeks migracji (przyrost naturalny)	1,51
Liczba organizacji pozarządowych na 10 tysięcy mieszkańców	0,61
Różnorodność stosowanych form konsultacji społecznych	-0,43**
N	384

\* – Współczynniki istotne na poziomie 0,1, \*\* – współczynniki równań regresji istotne na poziomie 0,05.

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Partycypacja wyborcza jest zmienną, która w wypadku poszukiwania informacji i wyjaśnień nie była istotna statystycznie, lecz odnotowany kierunek zależności był pozytywny. W wypadku konsultacji zmienna ta jest istotna, a zależność również ma pozytywny kierunek – im częściej ktoś bierze udział w wyborach, tym większa jest szansa, że weźmie udział w konsultacjach społecznych.

Trudną do wytłumaczenia zależność odkryliśmy w zakresie wykształcenia. Zmienna ta jest istotna statystycznie, ale odnotowany przez nas kierunek zależności jest negatywny – im lepsze wykształcenie badanych, tym mniejsze szanse na udział w konsultacjach. Przypomnijmy jednak, że wykształcenie pozytywnie koreluje między innymi z takimi zmiennymi, jak partycypacja wyborcza, zainteresowanie polityką czy poczucie wpływu na działania władz lokalnych, które z kolei są pozytywnie związane z udziałem w konsultacjach. Efekt wykształcenia odnotowany w modelu regresji jest efektem oczyszczonym z wpływu tych korelatów wykształcenia, jakie mają związek z udziałem w konsultacjach.

Pozostałe analizowane zmienne oddziałują na udział w konsultacjach w sposób bardzo zbliżony do tego, jak oddziaływały na poszukiwanie przez jednostki informacji i wyjaśnień. Różnice, które pojawiają się w niektórych miejscach, polegają na tym, że część zmiennych nie jest w modelu istotna statystycznie, choć jest na granicy zaklasyfikowania jako istotna, a kierunki zależności są takie, jak odnotowano wcześniej. Wyjątkiem jest tutaj religijność, która w wypadku konsultacji okazała się dodatkowym czynnikiem warunkującym partycypację.

W modelu dotyczącym udziału w konsultacjach zmienne kontekstowe zachowują istotny charakter wpływu na badane zjawisko.

## Uwarunkowania partycypacji publicznej w gminach

Przyjrzyjmy się teraz zależnościom dotyczącym otwartości władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami w poszczególnych modelach partycypacji. W tym wypadku, podobnie jak przy analizie uwarunkowań uczestnictwa jednostek w procesach decyzyjnych, wzięliśmy pod uwagę informowanie, wyjaśnianie i konsultacje. Analiz statystycznych nie przeprowadzono jednak dla dwóch najwyższych modeli partycypacji – delegowania i modelu symetrycznego – przede wszystkim ze względu na rzadkość ich występowania<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Por. A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

### Informowanie i wyjaśnianie mieszkańcom podejmowanych decyzji

#### Zależności dwuzmiennowe

Wyniki analiz dwuzmiennowych wskazują, że różnorodność form informowania i wyjaśniania przez władze gminy podejmowanych przez siebie decyzji zależy od typu gminy.

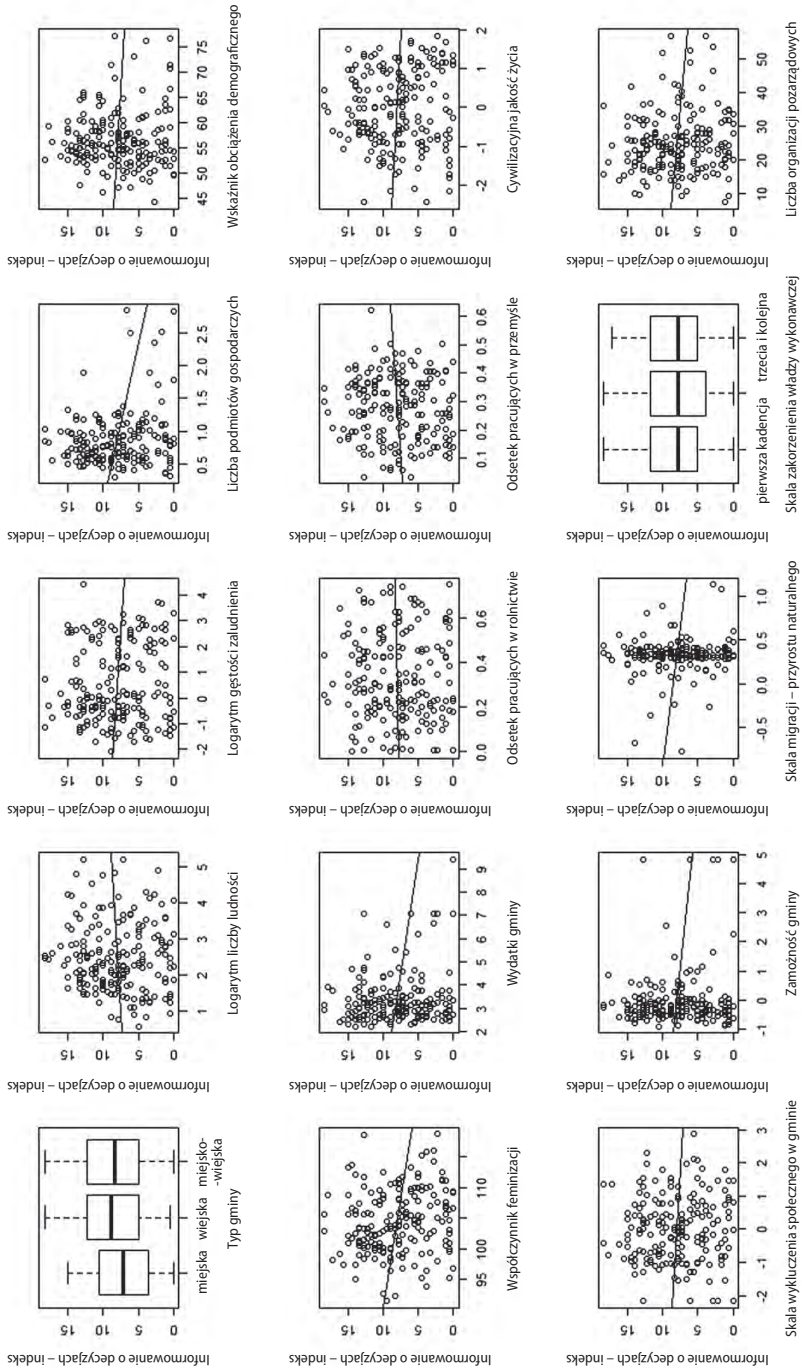
Polityka informacyjna władz jest zazwyczaj bardziej rozwinięta w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż w gminach miejskich. Z drugiej jednak strony, znaczenie ma również wielkość gminy – im większa jest gmina, tym bardziej są rozbudowane i zróżnicowane sposoby przekazywania wiedzy o podejmowanych decyzjach. Nie musi to jednak oznaczać, że władze gmin dużych są bardziej nastawione na współpracę z mieszkańcami. Należy przypuszczać, że jest to raczej konsekwencja wielkości ośrodka. Im jest on większy, tym bardziej zarządzanie nim wymaga uruchomienia zróżnicowanych procedur i mechanizmów.

Z drugiej strony, obserwujemy kilka zależności o charakterze negatywnym. Informowanie i wyjaśnianie decyzji przez władze jest tym mniej zróżnicowane, im większa jest zamożność gmin (mierzona wielkością produktu krajowego brutto na mieszkańca podregionu, w którym znajduje się gmina, i wysokością dochodu gminy) i im większe są wydatki na mieszkańca, a także im więcej jest w gminie podmiotów gospodarczych.

Warto odnieść ten wynik do zaprezentowanych wcześniej danych dotyczących uwarunkowań zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne, które – przypomnijmy – pokazały, że informacji i wyjaśnień decyzji podejmowanych przez władze będą poszukiwać raczej jednostki zamieszkujące otoczenie mniej zmodernizowane i mniej przedsiębiorcze. W gminach zamożniejszych i bardziej przedsiębiorczych oczekiwania mieszkańców są mniejsze, tak więc słabsza polityka informacyjna może świadczyć o dostosowaniu się władz do tych oczekiwań.

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

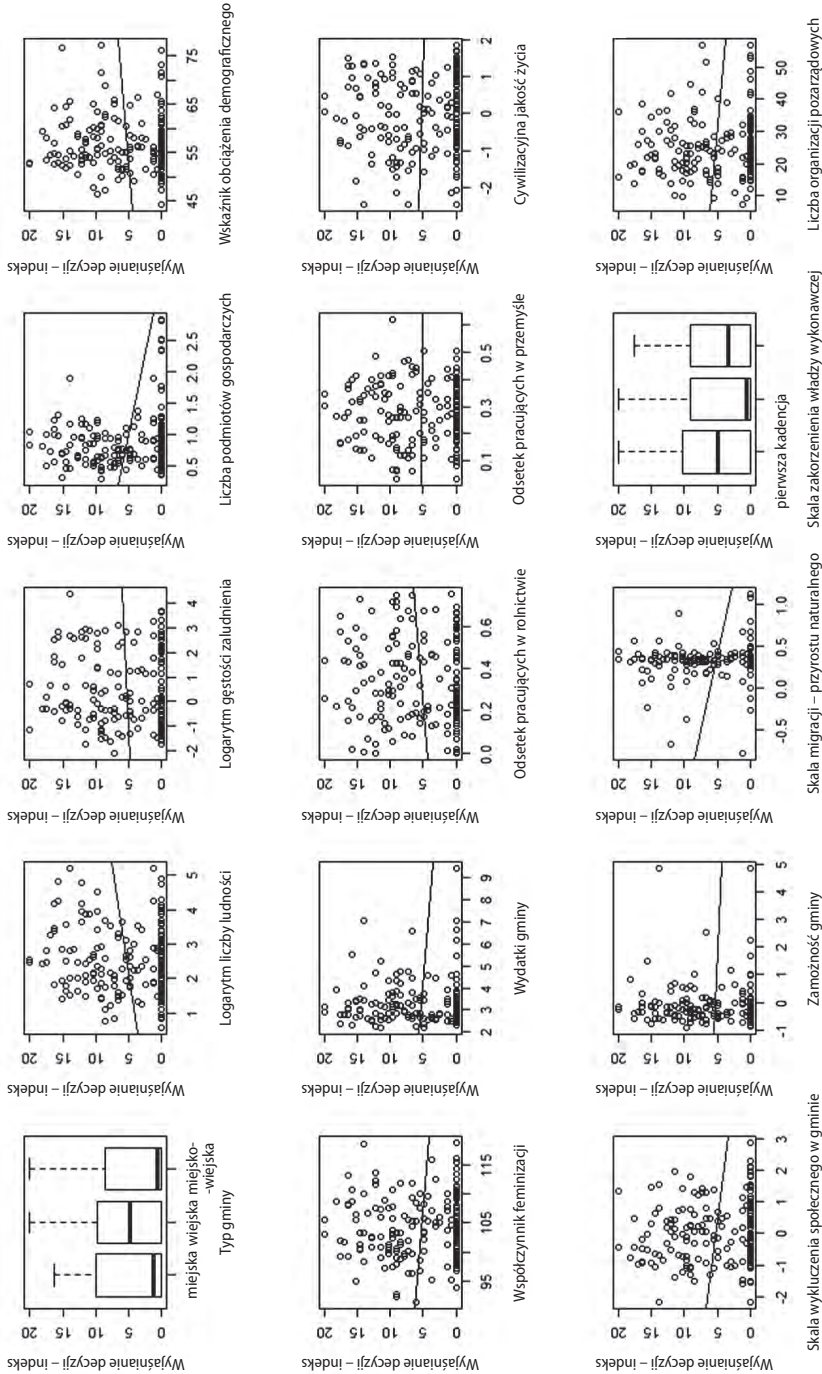
PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE



**Wykres 1.** Indeks informowania przez władze gminy o podjętych decyzjach a cechy gmin – analizy dwuzmiennowe

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE



**Wykres 2.** Indeks wyjaśniania przez władze gminy podjętych decyzji a cechy gmin – analizy dwuzmiennowej



## DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

Inna interesująca zależność to negatywny związek informowania i wyjaśniania z liczbą organizacji pozarządowych (w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców), co może z kolei wskazywać istnienie problemu oligarchizacji partycypacji – ograniczania jej przez samorządy przede wszystkim do organizacji społecznych na podstawie przyjmowanego założenia, że dialog obywatelski powinien odbywać się głównie za pośrednictwem organizacji społecznych.

Kolejna zidentyfikowana zależność dotyczy współczynnika feminizacji. W społecznościach, w których więcej kobiet przypada na jednego mężczyznę, władze gorzej informują o swoich decyzjach. W tym wypadku, podobnie jak w zaprezentowanych analizach uwarunkowań aktywności jednostek, potwierdza się znaczenie płci dla procesów partycypacyjnych.

Wśród innych cech gmin przekazywaniu informacji i wyjaśnień przez władze nie sprzyja również większe saldo migracji i większy przyrost naturalny.

Ponadto analizy ujawniły interesującą zależność między wyjaśnieniem mieszkańcom podejmowanych decyzji a stabilnością lokalnego układu politycznego, definiowaną przez stopień zakorzenienia przedstawicieli organów wykonawczych na pełnionym stanowisku. Okazuje się, że w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent) pełni swoją funkcję po raz pierwszy, mieszkańcom wyjaśnia się podejmowane decyzje w bardziej złożony sposób niż w tych, w których wójt lub jego odpowiednik zajmuje stanowisko kolejną kadencję.

### Zależności wielozmiennowe

Po wprowadzeniu analiz wielozmiennowych obraz zależności do pewnego stopnia nam się upraszcza.

W wypadku informowania jedyne zależności, które pozostają istotne, to pozytywna zależność różnorodności informowania od liczby ludności w gminie oraz negatywny związek z obciążeniem demograficznym (model I w tabeli 3). Oznacza to, że im większa gmina, tym w bardziej zróżnicowany sposób władze informują i wyjaśniają swoje decyzje oraz że wraz ze wzrostem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym władze informują w mniejszym zakresie, korzystając z mniejszej liczby form.

W wypadku wyjaśniania różnorodność jego form zależy pozytywnie od wielkości gminy (model II w tabeli 3). Zostaje utrzymana relacja wyjaśniania z liczbą podmiotów gospodarczych – im więcej przedsiębiorstw, tym słabiej władze lokalne wyjaśniają swoje decyzje (dla informowania zależność ta była bliska wartości krytycznej, od której uznajemy zależność za istotną).

W dalszym ciągu istotny jest także związek z zakorzenieniem wójta (burmistrza, prezydenta) – tam, gdzie sprawowali oni funkcję po raz pierwszy, tam władze były bardziej skłonne wyjaśniać podejmowane decyzje.

**Tabela 3.** Zależność modelu partycypacji publicznej od cech gminy

Cechy gmin	Model I Zmienna zależna: indeks zróżnicowa- nia form informo- wania o przyjętych rozwiązaniach	Model II Zmienna zależna: indeks zróżnicowa- nia form wyjaśnień przyjętych rozwią- zań	Model III Zmienna zależna: indeks zróżnico- wania form kon- sultacji społecz- nych
Wyraz wolny	30,61*	22,91	12,35
Typ gminy: wiejska	1,52	1,50	2,52
Typ gminy <sup>30</sup> : miejsko-wiejska	0,83	0,68	1,66
Logarytm z liczby ludności w 1000	1,15*	1,75*	0,62
Logarytm gęstości zaludnienia	0,24	1,03	0,75
Podmioty gospodarcze na 10 tysięcy mieszkańców	-2,10	-2,25*	-0,73
Wskaźnik obciążenia demograficznego	-0,15*	-0,02	-0,09
Współczynnik feminizacji	-0,18	-0,25	0,01
Wydatki gminy na mieszkańca	-0,25	0,36	-0,42
Udział pracujących w rolnictwie w pracujących ogółem	3,95	9,78*	-4,34
Udział pracujących w przemyśle w pracujących ogółem	5,17	9,33	-5,68
Indeks cywilizacyjnej jakości życia	-0,08	-0,39	-0,80
Indeks zamożności gminy	0,70	0,78	0,14
Migracje (przyrost naturalny)	-0,63	-0,63	-1,91
Zakorzenie władzy wykonawczej (maksymal- nie druga kadencja)	0,03	-1,41	-0,66
Zakorzenie władzy wykonawczej (trzecia i kolejna kadencja)	-0,20	-1,90*	-1,74*
Liczba organizacji pozarządowych na 10 tysięcy mieszkańców	0,02	0,02	-0,01
N	187	187	187
Współczynnik R <sup>2</sup>	0,11	0,12	0,16
Skorygowane R <sup>2</sup>	0,03	0,04	0,08

Wartości w wierszach odpowiadających cechom gminy oznaczają współczynniki równania regresji.

\* – Współczynniki równań regresji istotne na poziomie 0,1.

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>30</sup> Zmienne kategoryjne w modelach regresji są reprezentowane przez zmienne techniczne binarne (*dummy*) w liczbie o jeden mniejszej niż liczba kategorii danej zmiennej, a jedna z kategorii jest kategorią referencyjną, dlatego nasza zmienna „typ gminy”, mająca trzy wartości, jest reprezentowana w modelu przez dwie zmienne – gmina miejska jest kategorią referencyjną.

## Stosowanie przez władze gminy konsultacji społecznych

### Zależności dwuzmiennowe

Zgodnie z wynikami analiz dwuzmiennowych, korzystanie przez władze lokalne z mechanizmu konsultacji społecznych (podobnie jak z dwóch pierwszych modeli partycypacji) zależy od liczby ludności w gminie i gęstości zaludnienia (wykres 3). Im gmina jest większa i gęściej zaludniona, tym bardziej konsultacje są wykorzystywane. Z drugiej jednak strony, konsultacje w większym stopniu są prowadzone w gminach wiejskich niż w miejsko-wiejskich lub miejskich.

Prowadzenie konsultacji zależy także od takich cech demograficznych gmin, jak, z jednej strony, wskaźnik obciążenia demograficznego, z drugiej zaś strony – saldo migracji i przyrost naturalny. Im większa liczba osób w wieku poprodukcyjnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym, im większe saldo migracji i im większy przyrost naturalny, tym słabsze konsultacje w gminie.

Kolejną cechą, która ma związek ze stosowaniem przez władze lokalne konsultacji, jest struktura zatrudnienia w gminie. Im mniejszy odsetek osób pracuje w rolnictwie, a większy w przemyśle i usługach, tym bardziej złożone są konsultacje społeczne. Podobnie także jak przy wyjaśnianiu, ważne dla konsultacji jest zakorzenienie przedstawicieli władzy wykonawczej na danym stanowisku, mierzone liczbą sprawowanych kadencji. Im to stanowisko jest zajmowane krócej, tym władze są bardziej skłonne organizować konsultacje społeczne.

### Zależności wielozmiennowe

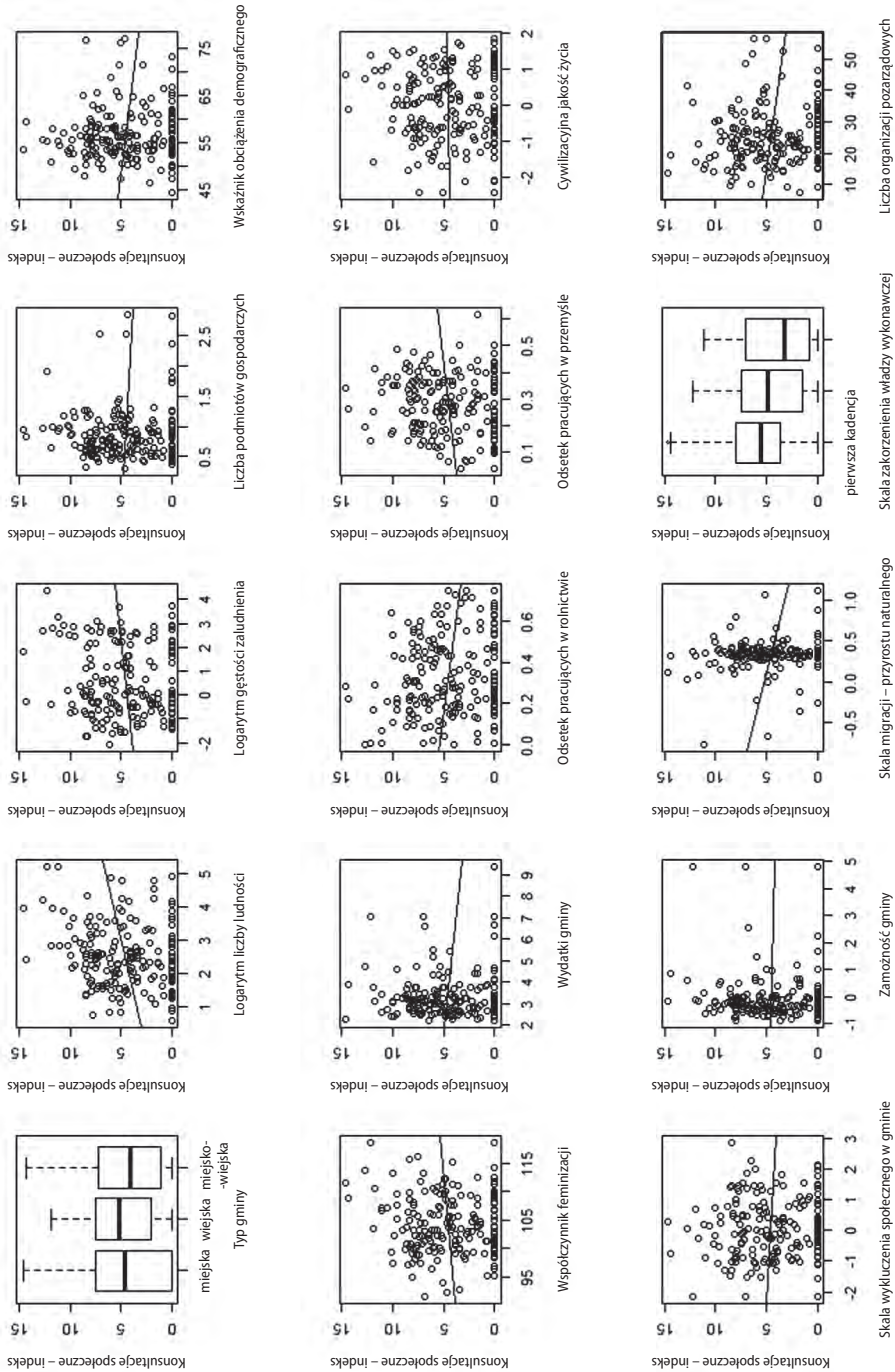
Warto zwrócić uwagę, że w analizach wielozmiennowych zakorzenienie władz na pełnionych stanowiskach jest cechą gmin, która najsilniej determinuje zakres prowadzonych konsultacji (model III w tabeli 3). Analizy te potwierdzają również istotny charakter zależności między konsultacjami a typem gmin – gminy wiejskie cechują bardziej złożone i częściej stosowane konsultacje niż w pozostałych typach gmin. Na granicy istotności statystycznej jest jeszcze odsetek pracujących w rolnictwie. Tutaj również obserwujemy taką samą zależność, jak w analizach dwuzmiennowych – im bardziej rolnicza gmina, tym konsultacje są wykorzystywane w mniejszym stopniu. Pozostałe cechy charakteryzujące gminy nie wykazują statystycznie istotnego związku z zakresem konsultacji stosowanych w gminie.

## Podsumowanie

Jak pokazują zaprezentowane wyżej dane, angażowanie się jednostek w życie publiczne (od poszukiwania informacji na temat działań władz po udział w konsultacjach społecznych) zależy od wielu czynników – w istocie bardzo zbliżonych do siebie w poszczególnych modelach – bezpośrednio lub pośrednio oddziałujących na

# DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE



Wykres 3. Indeks stosowania przez władze gminy konsultacji społecznych a cechy gmin – analizy dwuzmiennowe

## DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W POLSCE  
UWARUNKOWANIA INDYWIDUALNE I KONTEKSTOWE

aktywność partycypacyjną. Wśród tych pierwszych należy wymienić zmienne społeczno-demograficzne, takie jak wiek i płeć, ale także status społeczny jednostki (w tym przede wszystkim jej sytuacja zawodowa i dostęp do zasobów).

Mężczyźni partycypują więc częściej niż kobiety, osoby młodsze – częściej niż jednostki po 60. roku życia, kadra kierownicza i właściciele dużych przedsiębiorstw – w większej części niż przedstawiciele innych grup aktywnych na rynku pracy. Co interesujące, partycypacji publicznej sprzyja również nieaktywność zawodowa – w życie publiczne częściej niż inni włączają się więc osoby zajmujące się gospodarstwem domowym i przebywające na rencie lub emeryturze. Bezpośrednie znaczenie dla zaangażowania się jednostek w życie publiczne mają również sieci i kontakty z przedstawicielami lokalnych elit politycznych, przekonanie o możliwości wywierania wpływu na otaczającą rzeczywistość i dobre relacje sąsiedzkie. W wypadku konsultacji dodatkowym czynnikiem sprzyjającym partycypacji jest również przywiązanie do miejsca zamieszkania i religijność jednostki.

Badania ogólnie potwierdzają więc hipotezy badawcze zakładające związek między uczestnictwem jednostki w procesach decyzyjnych a posiadanymi przez nią zasobami i jej zakorzenieniem w społeczności lokalnej, co wyraża się między innymi bliskością i dobrymi relacjami sąsiedzkimi oraz jej związaniem z miejscem zamieszkania. W ten sposób potwierdza się także przyjęte na wstępie założenie o istnieniu pewnych wspólnych mechanizmów, jakie warunkują publiczną i społeczną aktywność jednostek.

Nie są to jednak mechanizmy identyczne, co jest związane przede wszystkim z nieco innym charakterem obu rodzajów zaangażowania. Na przykład dla rozwijania aktywności w obrębie organizacji społecznych jest potrzebna odpowiednia infrastruktura organizacyjna, w związku z czym aktywność ta lepiej rozwija się w środowiskach miejskich. Z kolei partycypacja publiczna, dla której zaistnienia takie oparcie w strukturach organizacyjnych właściwie nie jest niezbędne – w gminach wiejskich.

Ponadto, o ile w wypadku obu typów aktywności można mówić o znaczeniu płci, wieku, pozycji i statusu jednostki, o tyle jednak w wypadku aktywności społecznej to wykształcenie i dochód należą do podstawowych czynników warunkujących społeczne zaangażowanie<sup>31</sup>, jak zaś pokazały analizy przeprowadzone na użytek niniejszego opracowania, na partycypację w sferze publicznej oddziałują one raczej pośrednio – od wykształcenia zależy bowiem sytuacja zawodowa jednostki, a ta z kolei wpływa na jej dochody.

Obok cech indywidualnych o zaangażowaniu w życie publiczne jednostki decydują również cechy kontekstowe środowiska, które ona zamieszkuje. Partycypacji publicznej sprzyja więc obecność w środowisku lokalnym większej liczby mężczyzn. Prawdopodobieństwo jej wystąpienia zwiększa się także w gminach mniej zmodernizowanych, cechujących się większym niedorozwojem ekonomiczno-cywilizacyjnym (por. indeks cywilizacyjnej jakości życia) i mniejszą przedsiębiorczością mieszkańców (mierzoną liczbą podmiotów gospodarczych na 10 tysięcy mieszkańców).

<sup>31</sup> Por. *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, op. cit.*, s. 278–283.

Partycypacja okazuje się więc strategią realizacji określonych interesów. Im bardziej są one zaspokojone przez struktury samorządowe lub przedsiębiorczość indywidualną, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że w danej gminie do niej dojdzie.

Z tymi wnioskami dobrze korespondują wyniki z zakresu uwarunkowania otwierania się władz na współpracę z mieszkańcami przez wyjaśnianie im swoich decyzji, które pokazują, że procesowi temu nie sprzyja bardziej rozwinięta przedsiębiorczość mieszkańców. Jak wskazywaliśmy, może być to po prostu wyraz dostosowywania się władz do oczekiwań mieszkańców. Jeśli są one mniejsze, to władze wyjaśniają swoje decyzje rzadziej i w mniejszym zakresie.

Dla procesu informowania i wyjaśniania mieszkańcom decyzji podejmowanych przez władze znaczenie ma również wielkość gminy i liczba zamieszkujących ją mieszkańców. W gminach większych są one bardziej zróżnicowane, co jednak może być po prostu konsekwencją samej wielkości ośrodka, wymagającej uruchomienia bardziej rozbudowanych procedur zarządzania gminą.

Na koniec warto podkreślić, że partycypacji w gminach nie sprzyja stabilność lokalnego układu politycznego. Im władze lokalne dłużej sprawują władzę, w tym większej mierze możemy obserwować proces ich zamykania się na współpracę z mieszkańcami, co w wymiarze teoretycznym jest kolejnym potwierdzeniem nieuchronności żełaznego prawa oligarchii<sup>32</sup>, w praktycznym zaś – jeszcze mocniej uwypukla znaczenie aktywności obywatelskiej dla jakości funkcjonowania demokracji lokalnych.

<sup>32</sup> R. Michels, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Electronic Text Center, University of Virginia Library – <http://etext.lib.virginia.edu/toc/modeng/public/MicPoli.html> [dostęp: 29 września 2012 roku].

**Tomasz Kaźmierczak**

# Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi

## Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie ocena stanu partycypacji publicznej szczególnego typu, takiej mianowicie, która występuje nie na poziomie tworzenia polityk publicznych, ale na poziomie ich realizacji. Innymi słowy, pod badawczą lupę zostaną wzięte relacje: „gminni świadczeniodawcy usług publicznych – mieszkańcy gmin występujący w roli odbiorców tych usług”. Należy zauważyć, że tego typu partycypacji publicznej w pełni dotyczą założenia, które legły u podstaw prac studyjnych i badawczych prowadzonych nad tą problematyką w Instytucie Spraw Publicznych w ramach projektu „Decydujmy razem”<sup>1</sup>. Chodzi tutaj przede wszystkim o:

- sposób rozumienia partycypacji publicznej jako szczególnego rodzaju relacji społecznej, jaka zachodzi między tymi, którzy otrzymali mandat do sprawowania funkcji publicznych, a tymi, którzy ten mandat im powierzyli – w wypadku „partycypacji na poziomie realizacji polityk publicznych” relacja ta powstaje w procesie prowadzenia gminnych instytucji świadczących usługi publiczne między zarządzającymi tymi instytucjami i odbiorcami usług (tworzący tę relację układ ról odzwierciedla zakres, w jakim świadczeniodawcy dzielą się ze świadczeniobiorcami swoimi kompetencjami w zakresie określania zasad działania instytucji usługowych – udostępniania usług i określania warunków korzystania z nich),
- opisywanie relacji partycypacji publicznej za pomocą jej modeli, które uwzględniają zróżnicowany stopień udziału obywateli w procesach regulowania kwestii publicznych.

Wypada przypomnieć, że przyjęto cztery podstawowe modele partycypacji publicznej: asymetryczny, opiniodawczo-konsultacyjny, symetryczny i delegowanie. W wypadku partycypacji na poziomie realizacji polityk publicznych można je wyjaśnić następująco:

- model asymetryczny: usługodawcy nie włączają usługobiorców w procesy zarządzania, co najwyżej informują ich o zasadach działania instytucji usługowej i je

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat – por. T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

wyjaśniają, z kolei usługobiorcy zachowują się jak bierni konsumenci, co najwyżej aktywnie poszukują informacji o zasadach (warunkach) korzystania z usług,

- model opiniodawczo-konsultacyjny: wersja „słabsza” – usługobiorcy z własnej inicjatywy zgłaszają swoje opinie o zasadach funkcjonowania instytucji usługowej, usługodawcy są zaś otwarci na takie opinie, wersja „mocniejsza” – usługodawcy konsultują zasady świadczenia usług z usługobiorcami,
- model symetryczny: usługobiorcy i usługodawcy wspólnie, na partnerskich zasadach, ustalają warunki świadczenia usług,
- model delegacyjny: usługodawcy powierzają usługobiorcom zadanie ustalenia zasad świadczenia usług.

Podstawą oceny stanu partycypacji publicznej na poziomie realizacji polityk publicznych będą dane empiryczne, jakie zostały zgromadzone w toku badań sondażowych przeprowadzonych na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie mieszkańców gmin. Ponieważ metoda sondażowa ma swoje naturalne ograniczenia, przed przystąpieniem do prezentacji i analizy najważniejszych wyników badania niezbędne jest wyjaśnienie sposobu, w jaki wchodzący tutaj w grę rodzaj partycypacji publicznej – sam w sobie stanowiący obszernie i złożone zjawisko – został „przełożony” na język kwestionariuszowy.

- Z uniwersum usług publicznych świadczonych na poziomie gminy wybrano dziewięć zadań: wywóz śmieci, transport publiczny, usługi medyczne świadczone przez publiczny ośrodek zdrowia (publiczną przychodnię), usługi rekreacyjne świadczone przez gminne skwery, parki i place zabaw, usługi w zakresie kultury fizycznej świadczone przez ośrodki sportu i rekreacji, usługi edukacyjne świadczone przez szkoły publiczne, usługi opiekuńcze świadczone przez publiczne żłobki i przedszkola, usługi w zakresie kultury świadczone przez gminne ośrodki kultury, biblioteki lub inne placówki kulturalne, usługi w zakresie pomocy społecznej świadczone przez ośrodki pomocy społecznej lub inne placówki działające w tej sferze. Wybrane usługi różnią się zatem typem i zakresem występowania potrzeb, jakie mają zaspokajać: są więc takie, które mogą być ważne prawie dla każdego mieszkańca, jak i takie, które są ważne tylko w określonej fazie życia, jednocześnie wszystkie mogą istotnie rzutować na jakość życia w społeczności, ponadto są dla respondentów wyraziste, a odpowiedzialna za nie instytucja jest relatywnie łatwa do zidentyfikowania.
- Respondenci byli najpierw proszeni o deklarację, czy korzystają z danego typu usług, a następnie mieli wybrać spośród nich dwie, które są dla nich osobiście najważniejsze.
- W wypadku wybranych (co najwyżej dwóch) usług respondenci byli proszeni o informacje dotyczące stopnia angażowania się i wpływania na działania świadczących te usługi instytucji (to, że pytano respondentów tylko o dwie wybrane usługi, nie zaś o wszystkie, z których korzystają, wynikał ze względów technicznych – konieczności dostosowania obszerności wywiadu do możliwości percepcyjnych badanych). Szczególnie respondenci byli pytani o to, czy: 1. poszukiwali informa-



cji o potrzebnych im usługach i zasadach korzystania z nich, 2. z własnej inicjatywy zgłaszali opinie dotyczące zasad świadczenia danego typu usług, w tym protestowali przeciwko nim, 3. uczestniczyli w konsultacjach organizowanych przez usługodawcę, 4. uczestniczyli w pracach zespołu złożonego z przedstawicieli odbiorców usług i usługodawców, który miał ustalić zasady działania usługodawcy, 5. uczestniczyli w pracach zespołu złożonego wyłącznie z przedstawicieli odbiorców usług, który miał ustalić zasady działania usługodawcy.

Pytania te – zauważmy, że ich ostateczne sformułowania zastosowane w kwestionariuszu uwzględniały usługi, których konkretnie dotyczyły – stanowiły wskaźniki ról, jakie respondenci mogli odgrywać wobec usługodawców. Ich katalog obejmuje role: **odbiorcy poinformowanego** (istota roli: poszukiwanie informacji), **odbiorcy zaangażowanego** (istota roli: zgłaszanie opinii, w tym protestowanie), **odbiorcy konsultującego** (istota roli: uczestniczenie w konsultacjach), **odbiorcy współplanującego** (istota roli: wspólne z przedstawicielami instytucji usługowej ustalanie zasad świadczenia usług), **odbiorcy planującego** (istota roli: wspólne z innymi usługobiorcami ustalanie zasad świadczenia danego typu usług). Łatwo spostrzec, że role te właściwie odpowiadają wyróżnionym modelom partycypacji. I tak, rola odbiorcy poinformowanego wskazywałaby na występowanie asymetrycznej relacji „usługodawca – usługobiorca”, rola odbiorcy zaangażowanego – relacji opiniodawczo-konsultacyjnej w „słabszej” wersji, rola odbiorcy konsultującego – tego samego typu relacji, ale w wersji „mocniejszej”, rola odbiorcy współplanującego – relacji symetrycznej, rola odbiorcy planującego – relacji delegacyjnej.

Pytania, na które będę się starał odpowiedzieć na podstawie zebranego materiału empirycznego, brzmią następująco:

- Czy (a jeśli tak, to w jakim zakresie) mieszkańcy gmin – usługobiorcy świadczonych w gminie usług publicznych – uczestniczą w procesach zarządzania nimi?
- Jakie czynniki zwiększają prawdopodobieństwo większego natężenia takiego udziału?

### Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi – potencjalna skala zjawiska

Przed prezentacją wyników badań, będących podstawą udzielenia odpowiedzi na postawione wyżej pytania, warto określić potencjalną skalę partycypacji, o której jest tutaj mowa – zakres, w jakim mieszkańcy gmin korzystają z wyróżnionych typów usług. Szczegółowe dane zawarto w tabeli 1.

To, że stopień korzystania z poszczególnych typów usług jest zróżnicowany, nie może, rzecz jasna, dziwić – różnimy się przecież potrzebami, które są funkcją sytuacji życiowej i rodzinnej czy preferowanych wartości. Warto jednak zauważyć, że istnieją takie potrzeby, a zatem również takie usługi, które wiążą z instytucjami gminnymi

**Tabela 1.** Odsetek respondentów deklarujących korzystanie z gminnych usług publicznych

	Ogółem	Typ gminy		
		wiejska	miejsko-wiejska	miejska
Korzystanie z lokalnej komunikacji publicznej*	37,3%	21,0%	19,3%	54,1%
Korzystanie z organizowanego przez gminę wywozu śmieci	81,3%	80,7%	79,0%	82,7%
Korzystanie z parków, skwerów, placów zabaw*	53,1%	40,3%	50,2%	61,3%
Nieodpłatne leczenie się w ośrodku zdrowia (przychodni)	86,2%	86,9%	85,6%	86,1%
Uczęszczanie dziecka (dzieci) do szkoły publicznej	25,6%	26,8%	26,1%	24,8%
Uczęszczanie dziecka (dzieci) do publicznego żłobka lub przedszkola	6,6%	6,8%	5,6%	7,0%
Korzystanie z gminnego (miejskiego) ośrodka kultury lub gminnej (miejscowej) biblioteki publicznej*	30,0%	47,1%	29,2%	21,0%
Korzystanie z pomocy oferowanej przez ośrodek pomocy społecznej lub inną placówkę pomocy społecznej	9,7%	12,6%	9,6%	8,2%
Uczestniczenie w zajęciach oferowanych przez gminny (miejski) ośrodek sportu i rekreacji*	13,4%	17,8%	11,7%	11,8%

\* Różnice między typami gmin istotne statystycznie (sign  $\leq 0,05$ ).

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

bardzo dużą grupę mieszkańców. Część z nich jest równie powszechna niezależnie od typu gminy (innymi słowy, środowiska życia) – na przykład wywóz śmieci czy usługi medyczne, część zaś staje się względnie powszechna tylko w niektórych typach gmin – na przykład usługi kulturalne w środowisku wiejskim, transport publiczny w środowisku miejskim. Tak czy inaczej, warto sobie uświadomić, że potencjalnie każdy mieszkaniec gminy (w tym dzieci i młodzież) może partycypować w zarządzaniu gminnymi instytucjami usługowymi.

## Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi – rzeczywista skala zjawiska

Wyniki badań, które dotyczą angażowania się i ewentualnego wpływu mieszkańców na funkcjonowanie gminnych instytucji świadczących usługi publiczne, zostaną zaprezentowane z dwóch perspektyw. Najpierw więc zobaczymy, jak często

respondenci deklarowali odgrywanie poszczególnych rodzajów ról, co jest – przypomnijmy – wskaźnikiem występowania określonych typów relacji „usługodawca – usługobiorca” (należy dodać, że w tym ujęciu uwzględniono tylko najwyższy ze wskazanych przez respondentów poziom partycypacji, bez względu na rodzaj usług, których ona dotyczyła). Następnie będą pokazane profile partycypacji publicznej właściwe dla każdego typu usług z osobna.

## Relacje „gminni usługodawcy – gminni usługobiorcy” i ich determinanty

Dane zebrane w toku badań nie pozostawiają złudzeń: w relacjach „gminni usługodawcy – gminni usługobiorcy” zdecydowanie dominuje model asymetryczny, co oznacza, że biernie konsumujemy oferowane nam usługi (tabela 2).

**Tabela 2.** Odsetek respondentów deklarujących odgrywanie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych

	Respondent		
	odgrywał rolę	nie odgrywał roli	nie odgrywał roli, ale znał osoby, które ją odgrywały
Odbiorca poinformowany	42,6%	54,7%	–
Odbiorca zaangażowany	15,1%	75,3%	7,2%
Odbiorca zaangażowany – protestujący	5,1%	86,8%	5,6%
Odbiorca konsultujący	14,6%	78,1%	4,0%
Odbiorca współplanujący	6,0%	87,9%	3,3%
Odbiorca planujący	2,7%	91,9%	2,7%

*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Wrażenie dominacji modelu asymetrycznego wzmacnia to, że co najwyżej aktywne poszukiwanie dodatkowych informacji o zasadach korzystania z usług zadeklarowało tylko nieco ponad 40% respondentów – znaczenie tego wyniku bierze się stąd, że respondenci odnosili się do usług ważnych dla nich osobiście. Własną próbę wpływania na instytucję usługową podjął – trzeba powiedzieć: jedynie – co piąty badany, przy czym zaangażowanie jednej czwartej osób należących do tej grupy wyraziło się protestem.

Trudno także uznać, aby wśród samych usługodawców była rozpowszechniona praktyka wychodzenia do usługobiorców z intencją włączenia ich w procesy określania zasad świadczenia usług. Choć wiele się obecnie mówi o potrzebie konsultacji (często również wymaga tego prawo), okazuje się ostatecznie, że procedury konsultacyjne są stosowane raczej rzadko – niespełna 15% respondentów zadeklarowało, że byli konsultowani. Można byłoby się chyba spodziewać, że konsultacje odbywają

się jednak częściej. Na tym tle nie mogą być zaskoczeniem dane, pokazujące, że występowanie relacji, które charakteryzuje relatywnie najwyższy poziom partycypacji usługobiorców, to rzadkość: model symetryczny – 6% wskazań, model delegacyjny – niespełna 3% wskazań.

Interesujące i znaczne są jednak przestrzenne zróżnicowania częstotliwości występowania poszczególnych typów relacji (tabela 3 i 4). I tak, istotne statystycznie różnice występują między trzema podstawowymi typami gmin – wiejskimi, miejsko-wiejskimi i miejskimi – oraz grupami województw utworzonych na terenach dawnych zaborów.

**Tabela 3.** Odsetek respondentów deklarujących odgrywanie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych – według typów gmin

	Typ gminy		
	wiejska	miejsko-wiejska	miejska
Odbiorca poinformowany*	47,2%	47,7%	33,1%
Odbiorca zaangażowany*	16,1%	20,4%	12,2%
Odbiorca zaangażowany – protestujący	7,7%	4,7%	3,9%
Odbiorca konsultujący*	22,2%	14,4%	10,5%
Odbiorca współplanujący*	10,9%	10,0%	1,6%
Odbiorca planujący*	6,3%	1,9%	1,1%

\* Różnice istotne statystycznie (sign  $\leq$  0,05).

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 4.** Odsetek respondentów deklarujących odgrywanie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych – według obszarów dawnych rozbiorów

	Województwa utworzone na terenach			Województwa utworzone na Ziemiach Zachodnich
	dawnego zaboru rosyjskiego	dawnego zaboru austriackiego	dawnego zaboru pruskiego	
Odbiorca poinformowany*	33,6%	52,9%	45,6%	40,2%
Odbiorca zaangażowany*	10,6%	10,6%	10,6%	20,3%
Odbiorca zaangażowany – protestujący*	3,5%	3,1%	5,3%	8,8%
Odbiorca konsultujący*	10,3%	35,1%	11,1%	17,1%
Odbiorca współplanujący*	1,9%	15,7%	6,3%	7,4%
Odbiorca planujący*	1,0%	5,3%	3,5%	3,3%

\* Różnice istotne statystycznie (sign  $\leq$  0,05).

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Okazuje się, że poziom rozważanego tutaj typu partycypacji publicznej jest wyraźnie wyższy w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż w gminach miejskich. Co ważne, różnice te są szczególnie duże w wypadku relacji konsultacyjnej oraz relacji o najwyższym poziomie uczestnictwa usługobiorców: symetrycznej i delegacyjnej. W procedurach konsultacyjnych uczestniczyło dwukrotnie więcej mieszkańców gmin wiejskich niż miejskich, z kolei aż ponad pięciokrotnie więcej respondentów z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż z gmin miejskich wskazało wystąpienie relacji symetrycznej i delegacyjnej. Warto podkreślić, że partnerski udział w ustalaniu zasad działania instytucji usługowej zadeklarowało blisko 11% badanych zamieszkujących gminy wiejskie i zaledwie 1,6% respondentów zamieszkujących gminy miejskie.

Jeszcze większe różnice występują między respondentami z terenów dawnych zaborów. Tym razem najwyraźniejsze dysproporcje odnotowano między, z jednej strony, ankietowanymi z województw położonych na obszarze dawnego zaboru austriackiego, z drugiej zaś – z mieszkańcami obszaru dawnego zaboru rosyjskiego. Badani z dawnej Galicji relatywnie najczęściej wskazywali występowanie relacji konsultacyjnej, symetrycznej i delegacyjnej, ale także pozostając w relacji asymetrycznej, relatywnie najczęściej aktywnie szukali informacji dotyczących istotnych dla nich usług. Z kolei wśród mieszkańców terenów dawnego zaboru rosyjskiego odsetek respondentów wskazujących te same modele relacji był najniższy. Podkreślimy: ponad 35% badanych z dawnej Galicji uczestniczyło w konsultacjach, a ponad 15% współplanowało działania instytucji usługowych – na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego konsultowało już tylko 10% respondentów, a współplanowało niespełna 2% ankietowanych. Obie kategorie badanych mniej więcej równie rzadko protestowały. Pewną specyfikę widać także w wypadku mieszkańców Ziemi Zachodnich – stosunkowo najczęściej wskazywali oni występowanie „słabszej” wersji relacji opiniodawczo-konsultacyjnej, i to zarówno wtedy, gdy jej wyróżnikiem jest sytuacja, kiedy usługobiorcy z własnej inicjatywy zgłaszają uwagi dotyczące funkcjonowania instytucji usługowych, jak i wtedy, kiedy uwagi te wyrażają w formie protestu.

Powyższe zróżnicowania prowadzą do przynajmniej dwóch konkluzji.

Po pierwsze, odmienności między typami gmin pokazują, że – jak się wydaje – empiryczne potwierdzenie ma stanowisko niektórych teoretyków demokracji, utrzymujących, że formy demokracji przedstawicielskiej sprawdzają się, ale w stosunkowo niewielkich wspólnotach politycznych, liczących do kilku tysięcy członków. Dzieje się tak dlatego, że w takich wspólnotach przestrzeń publiczna stwarza szansę na bezpośrednie interakcje „rządzących” i „rządzonych”, „usługodawców” i „usługobiorców”, nie jest to zaś możliwe we wspólnotach liczniejszych<sup>2</sup>. To więc, że mieszkańcy wsi i małych miast w większym stopniu uczestniczą w funkcjonowaniu gminnych instytucji usługowych, wynika jakby z natury rzeczy. Tłumaczy to jednocześnie, dlaczego kwestia partycypacji publicznej jest, jak się zdaje, gorącym problemem w miastach, szczególnie tych największych. Właśnie dlatego, że w warunkach charakterystycznej

<sup>2</sup> Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 145–146.

dla środowiska wielkomięjskiego poliarchii o takie bezpośrednie interakcje zdecydowanie trudniej – nie pojawiają się one „same z siebie”, ale wymagają świadomych działań, a więc i woli, i umiejętności ze strony zarówno tych, którzy sprawują mandat publiczny, jak i tych, którzy ten mandat im powierzyli.

Po drugie, okazuje się, że ważna jest nie tylko liczebność wspólnoty politycznej, ale istotne są także funkcjonujące w niej wzory współpracy w prowadzeniu lokalnych spraw publicznych – wzory lokalnej samorządności. W Polsce, jak wiemy, wzory te kształtowały się w warunkach tworzonych przez prawne regulacje obowiązujące w państwach zaborczych i prowadzoną przez te państwa politykę. Ponieważ literatura na ten temat jest dość bogata, wypada tylko odnotować, że również w wypadku analizowanego tutaj typu partycypacji publicznej odmienność tradycji kulturowej poszczególnych regionów znajduje swój bardzo dobitny wyraz: tam, gdzie ukształtowane w XIX wieku wzory najbardziej sprzyjały partycypacji (Galicja), do dziś jest ona najwyższa, tam zaś, gdzie jej nie sprzyjały („Kongresówka”) – pozostaje najniższa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Por. między innymi: J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, op. cit., s. 39–40.

Powyższe wyniki badań pokazują, że wielkość wspólnoty gminnej i funkcjonujące w niej kulturowe wzory współpracy – a więc cechy społeczności jako takiej – rzutują na poziom uczestnictwa mieszkańców gmin w określaniu zasad funkcjonowania gminnych instytucji usługowych. Kolejne dane pokażą, czy i w jakim stopniu na poziom tej partycypacji wpływają atrybuty jednostek. Szczególnie zostaną wzięte pod uwagę następujące typy zmiennych:

- cechy demograficzne: wiek, płeć,
- cechy położenia społecznego: wykształcenie, status ekonomiczny mierzony poziomem dochodów i skalą subiektywnej deprivacji, sprawowanie (kiedykolwiek) funkcji kierowniczej,
- aktywność społeczna, mierzona członkostwem w różnego typu organizacjach społecznych i liczbą działań podejmowanych na rzecz innych członków społeczności,
- aktywność polityczna, mierzona uczestnictwem w wyborach i ubieganiem się o miejsce w radzie gminy lub radzie jednostki pomocniczej,
- ocena władz samorządowych (wykonawczych, uchwałodawczych i jednostek pomocniczych),
- zainteresowanie kwestiami publicznymi ogólnopolskimi i lokalnymi, mierzone korzystaniem z centralnych i lokalnych mediów, poruszaniem tej problematyki w rozmowach z rodziną i ze znajomymi, udzielaniem się na internetowych forach,
- kapitał społeczny, mierzony: znajomością z przedstawicielami zarządu gminy, przedstawicielami rady gminy lub rad jednostek pomocniczych, urzędnikami gminnymi, politykami szczebla centralnego (poseł, senator), utrzymywaniem kontaktów towarzyskich i liczbą znajomych oraz jakością więzi sąsiedzkich,
- oparcie społeczne, mierzone liczbą trudności, w których doświadczeniu można liczyć na pomoc innych,

- postawy światopoglądowe, mierzone stosunkiem do prywatyzacji, roli Kościoła w państwie, stosunkiem do legalizacji związków osób tej samej płci,
- religijność, mierzona częstotliwością uczestniczenia w praktykach religijnych,
- przywiązanie do społeczności,
- przekonanie o wpływie mieszkańców na działania władz lokalnych,
- przekonanie o zdolności członków własnej społeczności do samoorganizacji.

Przeprowadzone analizy pokazały, że niemal wszystkie wymienione wyżej zmienne mają wpływ na poziom angażowania się mieszkańców gmin w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych, w tym znaczeniu, że istotnie statystycznie różnicują badanych na tych, którzy odgrywali poszczególne typy ról odbiorców, i na tych, którzy tego nie czynili. Jedyną zmienną, jaka – jak się okazało – nie miała w tym wymiarze żadnego znaczenia, był stosunek do prywatyzacji (zarówno zwolennicy ekonomicznego liberalizmu, jak i jego przeciwnicy również często lub również rzadko włączają się w realizację lokalnych polityk publicznych). Warto zauważyć, że w badaniu ujawniły się jednocześnie trzy grupy zmiennych, które pozytywnie i liniowo (im wyższa wartość zmiennej, tym silniejszy wpływ) różnicują badanych na podejmujących i niepodjmujących się wszystkich poszczególnych ról. Są to: (wysoka) aktywność społeczna, udział w (każdego typu) wyborach oraz zainteresowanie sprawami publicznymi – i to o znaczeniu tak lokalnym, jak i ponadlokalnym (krajowym, międzynarodowym) – wyrażające się śledzeniem środków masowego przekazu (prasa, radio, telewizja) oraz dyskutowaniem tej problematyki w środowisku rodzinnym i w kręgu towarzyskim (ale już nie na forach internetowych). Można zatem przyjąć, że stanowią one rdzeń pewnego zespołu cech odróżniających partycypujących mieszkańców gmin od mieszkańców niepartycypujących – całkowicie biernych konsumentów usług oferowanych im przez instytucje gminne. Kolejne prezentowane dane ujawnią, jakie jeszcze zmienne składają się na ten zespół cech.

### Cechy demograficzne

Do podejmowania się poszczególnych ról w relacji do usługodawcy najbardziej skłonne są osoby w wieku pełnej aktywności życiowej i zawodowej (25–59 lat). Pewien wyjątek stanowi rola odbiorcy zaangażowanego – prawdopodobieństwo podjęcia się tej roli rośnie z wiekiem.

Bardziej różnicuje badaną populację zmienna płci. Kobiety częściej niż mężczyźni podejmują się roli odbiorcy poinformowanego, zaangażowanego i współplanującego, z kolei mężczyźni częściej niż kobiety protestują i konsultują. Płeć nie ma znaczenia w wypadku roli, w której wpływ na funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych jest największy – odbiorcy planującego.

### Pozycja społeczna

Przyjmijmy na użytek niniejszej analizy, że miarą pozycji społecznej jest poziom wykształcenia (im wyższy, tym wyższa pozycja), zamożność (im lepsza sytuacja

materialna, tym wyższa pozycja) i pełnienie (kiedykolwiek) funkcji kierowniczych. Wyniki badania dają podstawę, aby przyjąć, że właściwie istnieje pozytywna zależność między pozycją społeczną a włączaniem się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych – skłonność do podejmowania się większości typów ról jest tym silniejsza, im poziom wykształcenia jest wyższy i im lepsza jest sytuacja materialna (zależy także od tego, czy była pełniona funkcja kierownicza). Prawidłowość ta nie dotyczy jednak wszystkich ról. Przede wszystkim chodzi tutaj o rolę odbiorcy protestującego – w tym wypadku bowiem kierunek zależności jest odwrotny: im gorsza sytuacja materialna i im niższy poziom wykształcenia, tym większe prawdopodobieństwo podjęcia protestu. Nie jest również jasny wpływ pozycji społecznej na podejmowanie się roli odbiorcy planującego: sprzyja temu, z jednej strony, pełnienie funkcji kierowniczej, z drugiej jednak strony – osiąganie dochodów albo relatywnie najniższych, albo relatywnie najwyższych.

### **Kapitał społeczny**

Przez kapitał społeczny rozumiem tutaj sieć powiązań respondenta, na którą składają się powiązania z osobami pełniącymi funkcje publiczne w strukturach lokalnej władzy i administracji, z przedstawicielami krajowej elity politycznej (posłowie, senatorowie), a także powiązania sąsiedzkie i towarzyskie. I tym razem wyniki badania dają podstawę, aby uznać, że właściwie istnieje pozytywna zależność między posiadanym kapitałem społecznym a uczestnictwem w zarządzaniu gminnymi instytucjami usługowymi. Większości analizowanych tutaj typów partycypacji publicznej bardzo wyraźnie sprzyja, z jednej strony, osobista znajomość członków zarządu gminy, radnych i sołtysów, z drugiej zaś strony – posiadanie licznych znajomych i przyjaciół oraz życzliwe relacje z sąsiadami. W podjęciu się roli odbiorcy poinformowanego i zaangażowanego pomaga również znajomość urzędników gminnych, z kolei posiadanie znajomości wśród posłów lub senatorów sprzyja podjęciu się ról odbiorcy zaangażowanego, konsultującego oraz współplanującego. Na tym tle – jak się wydaje – wyróżniają się trochę respondenci, którzy zadeklarowali uczestnictwo w działaniach protestacyjnych (słabsze są ich powiązania towarzyskie i sąsiedzkie), oraz respondenci, którzy funkcjonowali w roli odbiorcy planującego. W tym ostatnim wypadku, jak się okazuje, nie mają istotnego znaczenia ich powiązania z przedstawicielami świata polityki – i lokalnej, i krajowej.

### **Wsparcie społeczne**

Jedną z funkcji kapitału społecznego jest wsparcie społeczne, rozumiane jako zasoby pomocy dostępne dzięki posiadanym powiązaniom. Jeśli, jak to pokazały przedstawione wyżej wyniki badania, wielkość tego kapitału sprzyja włączaniu się w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi, oznacza to, że partycypujący powinni także dysponować relatywnie dużymi możliwościami korzystania z pomocy innych. I rzeczywiście tak jest. Respondenci deklarujący podejmowanie się każdej z ról



wskazywali, że w ich kręgu społecznym znajduje się większość form pomocy, o które byli pytani (osoby, które odgrywały rolę odbiorcy konsultującego i współplanującego, wskazywały nawet, że wszystkie formy pomocy ujęte w badaniu).

### **Ocena działania organów samorządu gminnego**

Można byłoby oczekiwać, że mieszkańcy gmin dlatego chcą wpływać na funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych, gdyż są niezadowoleni z działania wójta (burmistrza), rady gminy, rady sołectkiej lub osiedlowej. W świetle wyników omawianych badań przypuszczenie to okazuje się zupełnie nie trafne. Jak się wydaje, jest raczej odwrotnie: jeśli już decydują się oni partycypować, to albo wówczas, gdy działania organów samorządu oceniają pozytywnie, albo też ocena ta nie ma znaczenia. I tak, im lepsza ocena działania władz wykonawczych, tym większe prawdopodobieństwo podjęcia się ról odbiorcy poinformowanego, konsultującego i współplanującego, im lepsza ocena działania rady gminy, tym (ponownie) większe prawdopodobieństwo podjęcia się ról odbiorcy konsultującego i współplanującego, ale także odbiorcy zaangażowanego. Ocena jednostek pomocniczych ma, jak się zdaje, najmniejsze znaczenie – pozytywny stosunek do ich działania jest istotny tylko w wypadku roli odbiorcy konsultującego. Warto zauważyć, że nie ma statystycznego znaczenia dobra lub zła ocena działania samorządu gminnego w sytuacji uczestniczenia w działaniach protestacyjnych.

### **Aktywność polityczna**

Przez aktywność polityczną rozumiem tutaj korzystanie z biernego prawa wyborczego – ubieganie się o mandat radnego lub członka rady sołectkiej (osiedlowej) albo o urząd wójta (sołtysa). Nie jest wynikiem zaskakującym, że ten typ zaangażowania w sprawy lokalne także sprzyja włączaniu się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych – szczególnie w wypadku ról odbiorcy zaangażowanego, konsultującego i współplanującego. Na podejmowanie się pozostałych ról aktywność polityczna nie ma wpływu.

### **Przekonanie o wpływie mieszkańców na działania władz lokalnych**

Włączaniu się w działania instytucji usługowych powinno sprzyjać przekonanie, że mieszkańcy gmin mają wpływ na to, co robią gminne władze. Badania pokazują, że rzeczywiście tak jest: im ta orientacja poznawcza jest silniejsza, tym większe jest prawdopodobieństwo odgrywania roli odbiorcy konsultującego i współplanującego oraz poinformowanego. W wypadku pozostałych ról nie ma ona większego znaczenia.

### **Przekonanie o zdolności członków społeczności do samoorganizacji**

Podobnie jak przekonanie o wpływie mieszkańców na działania władz lokalnych, także postrzeganie potencjału członków społeczności do organizowania się w celu rozwiązywania własnych problemów powinno zachęcać do włączania się w funkcjonowanie

gminnych instytucji usługowych. Oczekiwanie to potwierdza się w wypadku najsilniejszych form partycypacji (odbiorca konsultujący, współplanujący i planujący). Trzeba podkreślić, że odwrotna zależność występuje w wypadku respondentów, którzy deklarowali uczestniczenie w protestach – okazuje się, że prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy protestującego jest tym większe, im silniejsze jest przekonanie o braku zdolności członków społeczności do samoorganizacji. Omawiana tutaj kwestia nie ma znaczenia w wypadku dwóch pozostałych ról, które – co warto w tym miejscu zauważyć – w przeciwieństwie do konsultowania, współplanowania i planowania, mających charakter kolektywny, noszą znamiona zachowań jednostkowych.

### **Aktywność na forach internetowych**

O ile zainteresowanie kwestiami publicznymi i politycznymi (lokalnymi, krajowymi i międzynarodowymi) jest wspólną cechą wszystkich partycypujących – śledzą te sprawy w środkach masowego przekazu, rozmawiają o nich z rodziną i ze znajomymi, o tyle już nie wszyscy włączają się w dyskusje prowadzone na forach internetowych. Okazuje się, że im wyższe zaangażowanie w dyskusje dotyczące kwestii krajowych i międzynarodowych, tym silniejsza tendencja do protestowania oraz do odgrywania roli odbiorcy współplanującego i planującego, nie ma ona jednak znaczenia w wypadku pozostałych ról. Szczególnie interesujące jest jednak to, że bardziej różnicuje aktywność na forach internetowych, na których jest poruszana problematyka lokalna. W tym wypadku wyższy poziom tej aktywności sprzyja już tylko podejmowaniu się dwóch ról: odbiorcy protestującego i odbiorcy planującego.

### **Udział w praktykach religijnych**

Włączaniu się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych bardzo wyraźnie sprzyja stopień religijności. Należy jednak podkreślić, że czynnik ten nie zawsze działa tak samo. I tak, im częstsze uczestniczenie w praktykach religijnych, tym silniejsza tendencja do podejmowania się roli odbiorcy poinformowanego, zaangażowanego, konsultującego i współplanującego. W wypadku odbiorcy protestującego tendencja jest odwrotna – im rzadsze uczestnictwo w tego typu praktykach, tym większe prawdopodobieństwo działań protestacyjnych. Jeszcze inna jest charakterystyka pod względem omawianej cechy osób, które zadeklarowały odgrywanie roli odbiorcy planującego – są to bowiem osoby, które albo chodzą do kościoła co tydzień lub częściej, albo bardzo rzadko lub nigdy.

### **Orientacje światopoglądowe**

Jak już wspomniano, stosunek do ekonomicznego liberalizmu nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia partycypacji w realizacji polityk publicznych. Pewne znaczenie może mieć jednak stosunek do roli Kościoła w państwie i do legalizacji związków osób tej samej płci.

Okazuje się, że osoby, które zadeklarowały odgrywanie roli odbiorcy współplanującego, są jednocześnie przeciwnikami dużego wpływu Kościoła na politykę i sprawy państwowe, z kolei podjęciu się roli odbiorcy protestującego i planującego sprzyja albo silna akceptacja wpływowej pozycji Kościoła, albo silna dezakceptacja. Na związki te należy zwrócić uwagę, nie są one bowiem spójne z przedstawionymi wyżej wynikami badań dotyczącymi znaczenia religijności, wyrażającej się uczestnictwem w praktykach religijnych, dla włączania się w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi. Wrażenie niespójności będzie mniej wyraziste, jeśli przyjmiemy, że – w gruncie rzeczy – czymś innym jest przekonanie o potrzebie silnej pozycji Kościoła w państwie, czymś innym zaś zrytualizowane uczestnictwo w religijnych obrzędach.

Stosunek do legalizacji związków osób tej samej płci jest istotny w wypadku ról odbiorcy protestującego i konsultującego. W obu sytuacjach odgrywaniu tych ról sprzyja albo pełna zgoda na ich legalizację, albo pełna niezgoda.

### **Przywiązanie do miejsca zamieszkania**

Uzasadnione wydaje się oczekiwanie, że uczestniczenie w życiu publicznym społeczności będzie tym silniejsze, im bardziej ktoś jest do tej społeczności emocjonalnie przywiązany. Badania pokazują, że przywiązanie to ma pewne znaczenie, ale nie takie, jakiego można by się było spodziewać. Siła tego przywiązania sprzyja podejmowaniu się ról odbiorcy zaangażowanego i konsultującego, z kolei w wypadku odbiorcy protestującego niemal równie mocno liczy się wola pozostania w społeczności, jak i jej opuszczenia.

Z przedstawionych wyżej analiz wyłaniają się, jak sądzę, trzy syntetyczne portrety mieszkańców gmin, którzy partycypują w realizacji polityki publicznych. Przypomnijmy, że na wstępie tego podrozdziału wskazano cechy wspólne dla każdego zakresu partycypacji – najogólniej rzecz biorąc, jest to żywe zainteresowanie kwestiami publicznymi. Wydaje się, że do tej grupy można jeszcze dołączyć jedną cechę demograficzną, mianowicie wiek – wyraźnie włączanie się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych jest atrybutem osób w wieku od 25 do 59 lat. Są to zatem lata, w których rozwija się nie tylko pełną aktywność życiową (zawodową i rodzinną), ale także, jak się okazuje, publiczną (obywatelską).

Pierwszy portret, chyba najwyraźniejszy, dotyczy tych osób, których udział w zarządzaniu gminnymi instytucjami publicznymi polegał na zgłaszaniu własnych sugestii, uczestniczeniu w konsultacjach lub na członkostwie w zespołach, w których razem z przedstawicielami danej instytucji wypracowywano zasady jej funkcjonowania. Na portret ten składają się następujące cechy: wysoka pozycja społeczna, wysoki poziom kapitału społecznego i wsparcia, pozytywna ocena działań prowadzonych przez organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu gminnego, wyrażona w praktyce gotowość pełnienia pochodzących z wyboru funkcji w tych organach, przekonanie, że

mieszkańcy gminy mają wpływ na działania samorządu i że sami potrafią się organizować, żeby rozwiązywać własne problemy, regularne uczestniczenie w praktykach religijnych oraz pozytywny emocjonalny stosunek do własnej społeczności. Dodajmy, że tak scharakteryzowana osoba będzie raczej kobietą niż mężczyzną. Wydaje się, że wymienione cechy tworzą razem profil członka społeczności, o którym można powiedzieć, że jest najlepiej przystosowany. Pozostawmy w tym miejscu nierozstrzygniętą kwestię tego, w jakim stopniu partycypacja, o której tutaj mówimy, jest przejawem tego przystosowania, w jakim zaś – jego skutkiem.

Drugi portret to charakterystyka osób, które starają się wpłynąć na funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych przez podejmowanie protestu. Z pewnością o charakteryzujących ich cechach nie można powiedzieć, że układają się w profil dobrze zaadaptowanego członka społeczności. Przede wszystkim osoby te mają niską pozycję społeczną i słabszy kapitał społeczny, uważają, że członkowie ich społeczności nie potrafią się samoorganizować, nie uczestniczą w praktykach religijnych, a jednocześnie mają wyrazisty światopogląd, albo bowiem zdecydowanie akceptują ważną rolę Kościoła w państwie i legalizację związków osób tej samej płci, albo zdecydowanie tego nie aprobują, mają także wyrazisty stosunek emocjonalny do swojej społeczności – albo pozytywny, albo silnie negatywny, na forach internetowych włączają się zaś tylko w dyskusje dotyczące spraw lokalnych. Protestującymi są przede wszystkim mężczyźni. Powyższa charakterystyka zdaje się sugerować, że protestowanie jest formą partycypacji publicznej dostępną tym członkom społeczności, którzy nie dysponują zasobami kluczowymi z adaptacyjnego punktu widzenia, a jednocześnie chcą się włączać w życie społeczności.

Trzeci portret – osób deklarujących, że brały udział w pracach zespołu złożonego z przedstawicieli odbiorców usług, który miał ustalić zasady działania usługodawcy – jest bardzo mglisty. Niejasna jest ich pozycja społeczna, a kapitał społeczny wydaje się jakby osłabiony niedostatkiem powiązań z przedstawicielami lokalnych i centralnych elit władzy, podobnie jak osoby z pierwszego portretu, także postrzegają zdolności samoorganizacyjne członków własnej społeczności, z punktu widzenia uczestnictwa w praktykach religijnych i stosunku do roli Kościoła w państwie są grupą spolaryzowaną, z kolei na forach internetowych udzielają się zarówno w sprawach lokalnych, jak i w kwestiach o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Warto dodać, że respondenci należący do tej kategorii są nieco młodszy – większość z nich mieści się w przedziale wiekowym od 25 do 39 lat, jej struktura ze względu na płeć jest zaś zrównoważona. Wskazują te cechy, dowodzą one bowiem, że profil odbiorców planujących może być odmienny od obu poprzednich grup. Nie ma jednak pewności, czy rzeczywiście istnieje jakaś specyfika tej grupy, gdyż cechy, o których była mowa wyżej, zostały ujawnione na bardzo nielicznej zbiorowości (trzydzieści osób). Dane dotyczące większej liczby mieszkańców gmin mogą zatem tę wstępną, w gruncie rzeczy, hipotezę o istnieniu trzeciego profilu osób partycypujących w zarządzaniu gminnymi instytucjami usługowymi, i to w największym zakresie, zarówno potwierdzić, jak i obalić.

### Typ usług a relacje „gminni usługodawcy – gminni usługobiorcy”

W dotychczasowych analizach nie był brany pod uwagę typ usługi i jego ewentualne znaczenie dla poziomu partycypacji. Częstotliwość podejmowania się poszczególnych ról w zależności od typu usługi, z której korzystali respondenci, pokazano w tabeli 5.

Przed przystąpieniem do dalszych analiz konieczne jest poczynienie jednej, ale niezwykle istotnej uwagi. Przypomnijmy, że respondenci byli proszeni o opisanie swojego udziału w zarządzaniu dwiema – dla nich osobiście najważniejszymi – usługami wybranymi spośród tych usług, z jakich korzystają. Jest rzeczą naturalną, że poszczególne wchodzące w grę usługi były wskazywane przez badanych z różną częstotliwością. I tak, najwięcej wskazań (706) dotyczyło usług medycznych świadczonych przez publiczne przychodnie (ośrodki) zdrowia, z kolei najmniej (37) – usług żłobków i przedszkoli. Zastosowana procedura badawcza, jak się okazało, ma swoje konsekwencje metodologiczne, ważne z punktu widzenia interpretacji uzyskanych wyników. Po pierwsze, dane zawarte w tabeli 5, chociaż pochodzą z badań na próbie reprezentatywnej, nie mają już waloru reprezentatywności. Po drugie – i jest to chyba kwestia kluczowa – wielkość próby (1 tysięcy osób) okazała się za mała, aby przy ogólnie bardzo niskim poziomie analizowanego tutaj typu partycypacji osiągnąć częstotliwość występowania wszystkich wartości, jakie mogą przyjmować podstawowe zmienne, w stopniu pozwalającym na sensowne stosowanie testów statystycznych i uzasadnione interpretacje. Zauważmy, że formy włączania się mieszkańców w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi, w których ich wpływ jest najsilniejszy, w wypadku niektórych rodzajów usług w ogóle w badanej próbie nie wystąpiły, tam zaś, gdzie wystąpiły, ich liczebność rzadko kiedy przekroczyła dziesięć. Mimo tych ograniczeń warto jednak podjąć próbę odpowiedzi na dwa pytania:

- Czy typ usług (a zatem także typ potrzeb doświadczanych przez badanych mieszkańców gmin) ma wpływ na poziom partycypacji?
- Czy poziom ten jest „wrażliwy” na zmienne, które we wcześniejszych analizach zostały zidentyfikowane jako istotne?

Dane zawarte w tabeli 5 pozwalają odnieść się do pierwszej z postawionych wyżej kwestii. Pokazują one przede wszystkim, że z punktu widzenia partycypacji istotne jest to, w jakim stopniu usługi mają charakter powszechny, a w jakim selektywny, to znaczy zaspokajają czyjeś konkretne potrzeby, ważne ze względu na indywidualną sytuację życiową (fazę życia) lub indywidualne preferencje. Do tej pierwszej kategorii należą usługi w zakresie transportu publicznego, wywozu śmieci oraz odpoczynku i rekreacji, zapewnianych przez parki, skwery czy place zabaw. Drugą kategorię tworzą usługi świadczone przez publiczne żłobki, przedszkola, szkoły, ośrodki kultury i biblioteki, ośrodki i placówki pomocy społecznej oraz ośrodki sportu i rekreacji

**Tabela 5.** Odsetek respondentów deklarujących odgrywanie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych – według rodzaju usług

	Respondent odgrywał rolę											
	odbiory poinformowa- nego		odbiory zaangażowa- nego		odbiory zwanego (protest)		odbiory konsultującego		odbiory współplanują- cego		odbiory planującego	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Lokalna komunikacja pu- bliczna (197)	26,1	52	4,4	9	0,6	1	1,0	2	0,0	0	0,0	0
Wywóz śmieci (414)	15,8	65	4,4	18	1,2	5	14,8	61	2,7	11	1,2	5
Parki, skwery place zabaw (155)	9,7	15	4,0	6	4,0	6	5,7	9	2,5	4	3,0	5
Ośrodek zdrowia lub przy- chodnia (706)	31,7	217	9,3	66	2,6	19	4,0	28	0,9	7	0,5	3
Szkoła publiczna (189)	40,4	76	17,3	33	4,3	8	20,0	38	10,3	19	2,9	6
Publiczne przedszkole lub publiczny żłobek (37)	43,1	16	22,0	8	6,6	2	27,5	10	22,0	8	5,6	2
Ośrodek kultury lub biblio- teka publiczna (100)	44,1	44	13,1	13	2,6	3	5,6	6	7,5	8	4,5	5
Ośrodek pomocy społecz- nej lub placówka pomocy społecznej (50)	67,4	33	25,1	13	21,8	11	20,5	10	3,5	2	2,9	1
Ośrodek sportu i rekre- acji (47)	61,8	29	19,0	9	0,0	0	18,3	9	13,3	6	7,1	3

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

(usługi przychodni lub ośrodków zdrowia łączą cechy obu wyróżnionych kategorii, dlatego – jako usługi „mieszane” – zostaną wyłączone z dalszych analiz).

Jak się okazuje, korzystanie z usług należących do pierwszej wyróżnionej kategorii nie motywuje do partycypacji, chyba że inicjatywa w tym zakresie wychodzi od usługodawcy, o czym świadczyłyby relatywnie wysoki odsetek badanych, którzy byli konsultowani w kwestiach dotyczących wywozu śmieci.

Inaczej ma się rzecz z usługami należącymi do drugiej kategorii – badani, którzy z nich korzystali, deklarowali częściej niż poprzednio odgrywanie w zasadzie każdej z ról. W wypadku roli odbiorcy poinformowanego i roli odbiorcy zaangażowanego – a więc ról, które wymagają przede wszystkim inicjatywy ze strony usługobiorcy, aktywność usługodawcy (wobec usługobiorców) jest zaś ograniczona właściwie do minimum – różnice są bardzo wyraziste. Spośród respondentów, którzy korzystali z usług należących do pierwszej kategorii, rolę odbiorcy poinformowanego odgrywało od niespełna 10% (parki, skwery, place zabaw) do ponad 26% (lokalna komunikacja publiczna), z kolei rolę odbiorcy zaangażowanego – średnio nieco ponad 4% dla całej kategorii. Analogiczne parametry w wypadku osób korzystających z drugiej kategorii usług wynoszą odpowiednio: odbiorca poinformowany – od ponad 40% (rodzice dzieci uczęszczających do szkół publicznych) do ponad 67% (osoby korzystające z pomocy społecznej), odbiorca zaangażowany – od ponad 13% (usługi ośrodków kultury lub bibliotek publicznych) do ponad 25% (ponownie pomoc społeczna). Znaczne różnice są również zauważalne w wypadku ról dających konsumentom więcej wpływu, a zarazem wymagających od usługodawców i większej aktywności, i poszanowania tego wpływu – w zakresie usług pierwszej kategorii średnio odgrywanie roli odbiorcy konsultowanego zadeklarowało nieco ponad 7% badanych, podczas gdy odsetek ten w zakresie usług należących do drugiej kategorii wyniósł ponad 18%, z kolei odgrywanie roli odbiorcy współplanującego było doświadczeniem mniej niż 2% respondentów w wypadku usług z pierwszej kategorii i ponad 11% w wypadku usług z drugiej kategorii. Jak się wydaje, najwyższe natężenie partycypacji mieszkańców gmin występuje w szkołach, przedszkolach i żłobkach. Nie powinno to jednak dziwić, placówki te bowiem, w gruncie rzeczy, włączanie rodziców w procesy opiekuńcze, wychowawcze i edukacyjne mają wpisane w swoją misję. W tej sytuacji trudno tak naprawdę ocenić, czy stan rzeczy ujawniony w badaniach powinien napawać optymizmem, czy też raczej budzić zaniepokojenie.

W świetle powyższych rozważań konkluzja jest jasna: typ usług ma wpływ na poziom partycypacji. Teraz wypada się zastanowić, czy na ten poziom – rozpatrywany w ramach każdej z usług osobno – mają wpływ zmienne, jakie okazały się istotne, gdy była analizowana „czysta” partycypacja (nieuwzględniająca rodzaju usług).

Ze względów metodologicznych, o których była wcześniej mowa, ale także z powodu olbrzymiej liczby danych, jakie należałoby wziąć pod uwagę, nie jest możliwe rozpatrzenie wszystkich usług. Dlatego zostaną przeanalizowane dwie usługi, dobrane

tak, żeby należały do obu wyróżnionych wyżej kategorii (powszechnych i selektywnych) i dotyczyły możliwie największej liczby respondentów, którzy tę usługę wybrali. Kryteria te kierują uwagę na wywóz śmieci i usługi świadczone przez szkoły publiczne, przy czym do kategorii tej zostaną dołączone usługi publicznych żłobków i przedszkoli – obie kategorie „z natury” są sobie bardzo bliskie, a jednocześnie dzięki temu zabiegowi liczebność wchodzącej w grę grupy respondentów znacznie wzrośnie. Przyglądając się im w zakresie, w jakim (ze względu na liczebność wskazań w zbadanej próbie) jest to sensowne – co oznacza w praktyce, że będą rozpatrywane tylko cztery role: odbiorcy poinformowanego, odbiorcy zaangażowanego, odbiorcy konsultującego i odbiorcy współplanującego – będą chciał zweryfikować roboczą hipotezę, zgodnie z którą partycypacja w ramach poszczególnych usług podlega tym samym czynnikom, co partycypacja analizowana w oderwaniu od typu usług. Falsyfikacji tej hipotezy posłuży analiza uzyskanych w toku badań danych empirycznych.

### Typ gminy

W wypadku wywozu śmieci wszystkie rozpatrywane obecnie cztery role statystycznie istotnie częściej są podejmowane przez mieszkańców gmin wiejskich, a relatywnie najrzadziej przez mieszkańców gmin miejskich. Tego typu zróżnicowanie nie występuje, gdy w grę wchodzi usługi świadczone przez żłobki (przedszkola, szkoły), ale z jednym wyjątkiem. Otóż, respondenci z gmin miejsko-wiejskich statystycznie częściej podejmowali się roli odbiorcy współplanującego, z kolei – ponownie – czynili to relatywnie najrzadziej respondenci z gmin miejskich.

### Kulturowe wzory współpracy

Podjęciu się wobec instytucji odpowiedzialnej za wywóz śmieci każdej z czterech ról najbardziej sprzyja zamieszkiwanie na terenie dawnej Galicji, nie sprzyja zaś zamieszkiwanie na terenach dawnego zaboru rosyjskiego. Jeśli chodzi o usługi oferowane przez żłobki (przedszkola, szkoły) – tak samo, jak to było w wypadku wywozu śmieci – istotne statystycznie są tylko różnice dotyczące podejmowania się roli odbiorcy współplanującego. I tym razem relatywnie najlepiej pod tym względem wypadają mieszkańcy dawnej Galicji, najgorzej zaś mieszkańcy dawnego zaboru rosyjskiego.

### Cechy indywidualne

Przypomnijmy, że wcześniejsze analizy ujawniły, że prawie wszystkie rozpatrywane zmienne indywidualne mają wpływ na poziom angażowania się mieszkańców gmin w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych. Okazało się także, że istnieje pewien rdzeń cech odróżniających partycypujących mieszkańców gmin od mieszkańców niepartycypujących – składa się nań: wysoka aktywność społeczna, udział w każdym typu wyborach oraz zainteresowanie sprawami publicznymi o znaczeniu



lokalnym i ponadlokalnym. Ponadto doprowadziły one do wniosku, że podejmowaniu się rozważanych teraz czterech ról – odbiorcy poinformowanego, odbiorcy zaangażowanego, odbiorcy konsultującego i odbiorcy współplanującego – sprzyja określony zestaw cech indywidualnych, który składa się na profil członka społeczności, o którym można powiedzieć, że jest najlepiej przystosowany.

Analiza danych respondentów, którzy zadeklarowali podjęcie się „partycypacyjnych” ról w wypadku obu branych obecnie pod uwagę kategorii usług, pokazuje, że spośród wszystkich rozpatrywanych zmiennych tylko niektóre różnicują badanych respondentów istotnie statystycznie. Układ, który one tworzą, nie jest zbyt czytelny, zwróćmy jednak uwagę, że:

- Po pierwsze, może nie z taką samą wyrazistością, widoczne jest w nim jednak występowanie cech tworzących ten rdzeń odróżniający partycypujących mieszkańców gmin od niepartycypujących. Cechą wspólną wszystkich respondentów deklarujących podjęcie się każdej z ról – i to w wypadku obu kategorii usług – jest więc wysoka aktywność społeczna i zainteresowanie kwestiami publicznymi.
- Po drugie, jeśli zmiennymi istotnymi statystycznie są te, które składają się na pozycję społeczną, to w żadnym wypadku nie przyjmują one wartości, które wskazywałyby, że podejmowaniu się „partycypacyjnych” ról sprzyja niski poziom dochodów, niski poziom wykształcenia czy niezajmowanie kiedykolwiek pozycji kierowniczych. W wypadku żłobków (przedszkoli, szkół) wyższe wykształcenie lub pełnienie funkcji kierowniczych zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy poinformowanego, z kolei pełnienie funkcji kierowniczej – także roli odbiorcy zaangażowanego (zmienne „pozycyjne” nie mają statystycznego znaczenia dla podejmowania się obu pozostałych ról). W wypadku wywozu śmieci podjęciu się roli odbiorcy zaangażowanego sprzyja wyższe wykształcenie, co najmniej średniej wysokości dochody, pełnienie w toku kariery zawodowej funkcji kierowniczej, z kolei podjęciu się roli odbiorcy konsultującego – co najmniej średnie wykształcenie i średniej wysokości dochody, odbiorcy współplanującemu zaś – wyższe wykształcenie oraz co najmniej średniej wysokości dochody.
- Po trzecie, jeśli zmiennymi istotnymi statystycznie są te, które składają się na kapitał społeczny, to poza jednym wypadkiem nie przyjmują one wartości, które wskazywałyby, że podejmowaniu się „partycypacyjnych” ról sprzyja brak powiązań z przedstawicielami lokalnych i krajowych elit politycznych, brak lub słabość kontaktów towarzyskich i niska jakość więzi sąsiedzkich. W wypadku wywozu śmieci znajomość radnych zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy planującego, znajomość urzędników gminnych – roli odbiorcy poinformowanego i zaangażowanego. Jeśli chodzi o usługi żłobków (przedszkoli, szkół), to znajomość radnych zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy poinformowanego, odbiorcy zaangażowanego i odbiorcy współplanującego, z kolei znajomość polityków szczebla centralnego – rolę odbiorcy zaangażowanego, kon-

sultującego i współplanującego. Gwoli rzetelności należy dodać, że respondenci, którzy zadeklarowali odgrywanie roli odbiorcy poinformowanego, na ogół znali również przedstawiciela gminnych władz wykonawczych, nie mieli jednak takich znajomości badani, którzy podjęli się roli odbiorcy zaangażowanego. Zauważmy ponadto, że dobre stosunki z sąsiadami okazały się istotne statystycznie dla podjęcia się wobec instytucji odpowiedzialnych za wywóz śmieci roli odbiorcy poinformowanego, zaangażowanego i współplanującego.

- Po czwarte, podjęciu się wobec instytucji odpowiedzialnej za wywóz śmieci roli odbiorcy zaangażowanego i odbiorcy współplanującego sprzyja ubieganie się o pochodzącą z wyboru funkcję w organach władzy wykonawczej, uchwałodawczej lub w jednostce pomocniczej. Zapewne wypadkiem losowym jest to, że wśród respondentów, którzy w relacji do żłobków (przedszkoli, szkół) podjęli się roli współplanującego, dominują osoby, które o taki mandat się nie ubiegały.
- Po piąte, jeśli zmiennymi istotnymi statystycznie są oceny działania organów samorządu gminnego, to w żadnym wypadku nie przyjmują one wartości, które wskazywałyby, że negatywna ocena sprzyja włączaniu się respondentów w zarządzanie instytucjami odpowiedzialnymi za wywóz śmieci oraz żłobkami (przedszkolami, szkołami). W wypadku żłobków (przedszkoli, szkół) pozytywna ocena zarządu gminy zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy poinformowanego, a pozytywna ocena jednostek pomocniczych – roli odbiorcy poinformowanego i zaangażowanego. Jeśli chodzi o wywóz śmieci, to pozytywna ocena zarządu gminy zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia się roli odbiorcy zaangażowanego, konsultującego i współplanującego, pozytywna ocena rady – roli odbiorcy współplanującego, a pozytywna ocena jednostek pomocniczych – roli odbiorcy konsultującego.
- Po szóste, przekonanie, że mieszkańcy gminy mają wpływ na to, co robią władze samorządowe, sprzyja podjęciu się każdej z ról w wypadku wywozu śmieci oraz roli odbiorcy poinformowanego i zaangażowanego w wypadku żłobków (przedszkoli, szkół).
- Po siódme, przekonanie, że członkowie społeczności posiadają zdolności samoorganizacyjne, sprzyja podejmowaniu się roli odbiorcy konsultującego kwestie związane z wywozem śmieci. W wypadku pozostałych ról w obu kategoriach usług przekonanie to nie ma znaczenia istotnego statystycznie.

Przedstawione wyżej dane pokazują, że – przynajmniej na ich podstawie – nie ma powodu, aby odrzucić hipotezę roboczą postawioną na wstępie tego wątku rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

### Podsumowanie

Konkluzja końcowa jest następująca: uwzględniając wszystkie rezultaty przeprowadzonych wyżej rozważań, można przyjąć, że poziom udziału mieszkańców gmin w realizacji polityk publicznych, choć ogólnie bardzo niski, zwiększa się lub zmniejsza pod wpływem czterech grup czynników:

- wielkości wspólnoty politycznej,
- występowania kulturowych wzorów współpracy,
- posiadania przez jednostki kluczowych z adaptacyjnego punktu widzenia zasobów (przypomnijmy, że są to: wysoka pozycja społeczna, wysoki poziom kapitału społecznego i wsparcia, pozytywna ocena samorządu gminnego, gotowość pełnienia pochodzących z wyboru funkcji w organach samorządu, przekonanie o wpływie mieszkańców na jego działania i o tym, że sami mieszkańcy potrafią się organizować, aby rozwiązywać własne problemy, regularne uczestniczenie w praktykach religijnych oraz pozytywny stosunek emocjonalny do własnej społeczności),
- rodzaju polityki publicznej (rodzaju usług).

### Uwaga końcowa

Niniejsza uwaga stanowi swoiste *postscriptum* do zakończonej powyższą konkluzją prezentacji i interpretacji grupy danych empirycznych, jakie zgromadzono w toku badań na reprezentacyjnej próbie mieszkańców gmin, których celem była diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce. Kieruję ją przede wszystkim do czytelników, którzy byliby zainteresowani spojrzeniem na poruszoną tutaj problematykę z szerszej perspektywy.

Nich mi zatem wolno będzie zauważyć, że – w gruncie rzeczy – przedmiotem niniejszego opracowania (a zatem również postawionych w nim ocen diagnostycznych) jest zjawisko tak zwanej koprodukcji, czyli (współ)uczestnictwa obywateli w dostarczaniu usług publicznych. Ponieważ ten szczególny typ partycypacji publicznej szerzej opisałem w innej publikacji<sup>4</sup>, w tym miejscu wypada mi jedynie przypomnieć pewne kluczowe fakty.

Koprodukcja jako pewien nowy model zarządzania publicznego została „odkryta” na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Jej istota, mówiąc w największym skrócie, polega na tym, że zwykłego konsumenta usług zastępuje tutaj konsument-producent – odbiorca usług, który tym różni się od odbiorcy tradycyjnego, że jego rola nie ogranicza się jedynie do konsumpcji usług, ale obejmuje także współuczestniczenie (w mniejszym lub większym zakresie) w procesie ich produkcji. Udział ten – upraszczając – może nastąpić w fazie planowania usług i (lub) w fazie ich dostarczania.

Koprodukcja pojawiła się w tym samym mniej więcej czasie co *new public management*. Warto podkreślić, że obie innowacje stanowiły reakcję na dostrzegany kryzys

<sup>4</sup>T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako ko-producent usług publicznych*, [w:] *ibidem*.

i wyczerpywanie się potencjału zarządzania publicznego opartego na klasycznym modelu biurokracji. Po początkowym zainteresowaniu koprodukcja odeszła w cień, „przegrała” bowiem rywalizację z *new public management*, który zdominował funkcjonowanie administracji publicznej do dziś, nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale także w Europie. Od ponad dekady jednak zainteresowanie koprodukcją ponownie rośnie. Dotychczas przejawia się ono studiowaniem – na poziomie zarówno teoretycznych konceptualizacji, jak i praktycznych wdrożeń – możliwości jej upowszechnienia.

Bez wątpienia u podstaw tego zainteresowania leży dokonująca się transformacja modelu *welfare state* – samoograniczenie zakresu odpowiedzialności państwa za prowadzenie spraw publicznych i dzielenie się tą odpowiedzialnością z obywatelami i ich organizacjami. W związku z tym można na koprodukcję patrzeć podejrzliwie, jako na kolejny przejaw wycofywania się państwa ze swoich zobowiązań wobec obywateli. Bardziej konstruktywne wydaje się jednak dostrzeganie jej pozytywów – szans, które ona niesie, tym bardziej że argumenty „za” są mocne:

- po pierwsze, dzięki koprodukcji rośnie efektywność krańcowa usług publicznych (efektywność mierzona stopniem zaspokojenia potrzeb obywateli),
- po drugie, koprodukcja daje obywatelom nowe możliwości podmiotowego uczestniczenia w życiu publicznym,
- po trzecie, koprodukcja buduje nowy typ codziennej, bezpośredniej, realnej, opartej na kooperacji więzi między państwem i obywatelami – znaczenia tej więzi dla siły wspólnoty politycznej nie sposób przecenić.

Powyższe argumenty pokazują, że znaczenie uczestnictwa mieszkańców gmin w działaniach gminnych instytucji usługowych daleko wykracza poza „rutynę dnia codziennego”. Tak naprawdę „ukrywa” ono kwestie o dość fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia i jakości życia, i siły oraz spójności lokalnej wspólnoty politycznej, ale przecież za jej pośrednictwem także całego państwa. Jeśli zatem powyższe argumenty są trafne – nie ma zaś specjalnych podstaw, żeby je kwestionować – stan rzeczy zdiagnozowany w niniejszym opracowaniu musi tym bardziej martwić. Pozostaje mieć nadzieję, że wiedza, którą dostarczyły badania, podziała mobilizująco.



Część II

**Wymiary  
życia publicznego  
a partycypacja  
publiczna**



**Arkadiusz Peisert, Piotr Matczak**

# Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji

## Wstęp

Rewolucja partycypacyjna z lat sześćdziesiątych XX wieku przemodelowała relację między obywatelami a władzą publiczną<sup>1</sup>. Władze utraciły swój monopol decyzyjny, obywatele zaś stali się dodatkowym (uzupełniającym) elementem biurokratycznego zarządzania. Obywatelska partycypacja nastąpiła w sytuacji rozrostu państwa dobrobytu. W rezultacie lata osiemdziesiąte XX stulecia przyniosły nowy model zarządzania publicznego (*new public management*) i definicję obywatela jako usługobiorcy lub klienta. Rosnąca komplikacja relacji „obywatele – władza” oraz zmiany społeczne i ekonomiczne doprowadziły do wyłonienia się nowej formy relacji między władzą a obywatelami – zarządzania publicznego (*governance*)<sup>2</sup>. Sektor publiczny stał się tylko jednym z aktorów w złożonej sieci zależności prowadzących do podejmowania decyzji. W ostatniej dekadzie obserwujemy w wielu krajach wysiłki zmierzające do przemodelowania relacji między władzą publiczną a obywatelami. Wynika to z rosnących oczekiwań obywateli dotyczących lepszej jakości usług publicznych, zmian ekonomicznych czy instytucjonalnych<sup>3</sup>. Współcześnie zarządzanie publiczne oznacza również włączanie nowych metod współpracy między obywatelami a władzą<sup>4</sup>. Rosnąca rola obywateli w sprawowaniu władzy i zarządzaniu publicznym (*empowerment*) oraz traktowanie obywateli jako tworzących dobrobyt (*co-production*) przynosi jednak napięcie między indywidualizacją potrzeb a utrzymaniem i wzmocnieniem spójności społecznej.

Powyższe procesy i dylematy wystąpiły przede wszystkim w krajach Europy Zachodniej. W Polsce ewolucja ta przebiegała inaczej. Możliwość partycypacji obywateli pojawiła się po 1989 roku, zwłaszcza w wyniku reformy samorządowej z 1990 roku. Od tego momentu można mówić o pojęciu obywatelstwa jako relacji między jednostkami a państwem, przy wzajemnych ograniczeniach i zobowiązaniach obu stron. Uzasadnione jest stwierdzenie, że po 1990 roku dokonała się w Polsce w krótkim czasie rewolucja zarówno partycypacyjna, jak i prywatyzacyjna, wdrożono model *new*

<sup>1</sup> P. John, *Citizens governance: where it came from, where it is going*, [w:] *Changing local governance, changing citizens*, red. C. Durose, S. Grasley, L. Richardson, Policy Press, Bristol 2009.

<sup>2</sup> J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.

<sup>3</sup> C. Durose, S. Grasley, L. Richardson, *Changing local governance, changing citizens: introduction*, [w:] *Changing local governance, changing citizens*, op. cit.

<sup>4</sup> V. Lowndes, L. Pratchett, G. Stoker, *Trends in public participation: part 1 – local government perspective*, „Public Administration” 2001, t. 79, nr 1, s. 205–222.



*public management* oraz sieciowe zarządzanie w rozumieniu zarządzania publicznego. Nie jest jednak sprawą jasną, jak się kształtuje i jak się zmieniła w wyniku tych przekształceń relacja między władzą a obywatelami.

W analizach nacisk jest zwykle położony na partycypację obywateli lub na efektywność działania władz. W rezultacie można mówić o braku obywatela – obywatelu nie jako odbiorcy usług, ale jako twórcy polityk. W niniejszym opracowaniu podejmuje problem relacji między obywatelami a władzą, szczególnie to, w jakim stopniu aktywność lokalnej wspólnoty politycznej ma znaczenie dla funkcjonowania władz, w jakim zaś stopniu działania władz mogą wpływać na kształt lokalnej wspólnoty politycznej.

## W poszukiwaniu aktywności lokalnej wspólnoty politycznej

Naszym celem jest także porównanie wskaźników aktywności obywatelskiej z opisywanym przez Annę Olech i Tomasza Kaźmierczaka poziomem partycypatywności gmin<sup>5</sup>. Podstawą analizy są wyniki badania przeprowadzonego w drugiej połowie 2011 i na początku 2012 roku w 193 gminach, dobranych z całego obszaru kraju. W niniejszym opracowaniu będziemy korzystać z wyników dwóch rodzajów wywiadów kwestionariuszowych – z sekretarzami gmin i z mieszkańcami tych gmin<sup>6</sup>.

Tomasz Kaźmierczak wyróżnia dwa główne sposoby rozumienia partycypacji. Pierwszy – horyzontalny – uznaje za partycypację wszelką działalność podejmowaną przez jednostki w obrębie społeczności, w której żyją i do której przynależą. To właśnie ten typ partycypacji stanowi ucieleśnienie idei społeczeństwa obywatelskiego. Jest to, innymi słowy – jak to się określa w polskiej literaturze – partycypacja społeczna<sup>7</sup>. Drugi – wertykalny – oznacza wszelką działalność zorientowaną na struktury demokratycznego państwa czy, szerzej, władzy publicznej<sup>8</sup>. Tomasz Kaźmierczak i Anna Olech zdefiniowali partycypację wertykalną, dalej zwaną partycypacją publiczną, jako relację wzajemną (obustronną), która zachodzi między lokalną władzą a ogółem obywateli – uczestników lokalnej wspólnoty politycznej<sup>9</sup>. Innymi słowy, wszyscy obywatele współtworzą wspólnotę polityczną, partycypując w sprawowaniu władzy publicznej albo jako przedstawiciele władz, albo jako bardziej lub mniej zaangażowani (lub zupełnie niezaangażowani) odbiorcy, a także inicjatorzy działań publicznych.

Aby zachować precyzję w dalszych rozróżnieniach, za Tomaszem Kaźmierczakiem przywołamy typologię partycypacji publicznej prezentowaną przez Stuarta Langtona, który wyróżnia aktywność publiczną, zaangażowanie obywateli, partycypację obowiązkową i partycypację wyborczą<sup>10</sup>. W niniejszym opracowaniu będziemy zajmować się aktywnością obywateli, rozumianą jako:

- aktywność publiczna – jeden z czterech komponentów partycypacji publicznej w ujęciu Stuarta Langtona, mianowicie ten, który jest tworzony przez obywateli,

<sup>5</sup> Por.: T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi* [w niniejszym tomie]; A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

<sup>6</sup> Szerzej o badaniu – por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

<sup>7</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 83–84.

<sup>9</sup> A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, op. cit., s. 101–102.

<sup>10</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, op. cit., s. 85.

- aktywność wyborcza – kolejny komponent partycypacji publicznej w ujęciu Sturta Langtona,
- partycypacja horyzontalna – inaczej partycypacja społeczna, niezaliczana do partycypacji publicznej.

Aktywność publiczna jest aktywnością skierowaną na władzę lokalną czy – szerzej – na działania w obrębie ukonstytuowanej wspólnoty politycznej. Składają się na nią działania inicjowane i kontrolowane przez obywateli, podejmowane po to, aby wpłynąć na decyzje władzy publicznej lub wyborców<sup>11</sup>. Będą to między innymi protesty, petycje, zapytania, lobbowanie, akty nieposłuszeństwa obywatelskiego, rzecznictwo, wnioski, skargi. Aktywność wyborcza to, w naszym wypadku, korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. Partycypacja horyzontalna jest to wszelka inna działalność zbiorowa zorientowana na dobro wspólne społeczności, ale niezorientowana na władzę polityczną. Obie te sfery określimy dalej jako aktywność lokalnej wspólnoty politycznej i będziemy porównywać z partycypatywnością.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

Anna Olech i Tomasz Kaźmierczak opracowali kilka modeli partycypacji publicznej, zawężając zakres tej ostatniej do aktywności publicznej i angażowania obywateli. Naszym zadaniem jest stwierdzenie, w jakim stopniu partycypatywność lokalnej władzy publicznej (przez co rozumiemy, za Tomaszem Kaźmierczakiem, otwartość władz lokalnych na udział mieszkańców w sprawowaniu władzy) jest związana z poziomem aktywności publicznej obywateli, a także partycypacji horyzontalnej i aktywności wyborczej. Dobierając zakres wskaźników do poniższej analizy, wybraliśmy te, które zależą wyłącznie od postawy obywateli (i ich grup).

Najważniejsze pytanie, na jakie chcemy znaleźć odpowiedź, dotyczy tego, czy aktywność lokalnej wspólnoty politycznej jest komplementarna czy substytucyjna względem partycypatywności władzy lokalnej. Innymi słowy, czy partycypatywność władz gminy jest, w pewnym sensie, naturalnym przedłużeniem aktywności lokalnej wspólnoty politycznej, czy też raczej jest od niej niezależna lub nawet – z różnych powodów – występuje zależność odwrotna.

## Partycypacja horyzontalna a partycypatywność władz gminy

### Wymiar indywidualny partycypacji

Przyjęliśmy, że wskaźnikiem partycypacji horyzontalnej w wymiarze indywidualnym są następujące formy angażowania się obywateli w poprawę jakości życia publicznego: działania na rzecz parafii, pomoc w budowie lub remoncie szkoły, domu kultury, świetlicy lub innych tego typu budynków, działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego (na przykład sadzenie drzew, sprzątanie okolicy), upowszechnianie lokalnej historii i tradycji, organizowanie wypoczynku i czasu wolnego mieszkańców

# WYMIARY ŻYCIA PUBLICZNEGO A PARTYCYPACJA PUBLICZNA

## AKTYWNOŚĆ LOKALNEJ WSPÓLNOTY POLITYCZNEJ A MODELE PARTYCYPACJI

gminy (miasta, dzielnicy), na przykład organizowanie festynów, pikników, inne działania podejmowane na rzecz swojej miejscowości i (lub) jej mieszkańców. Powyższy katalog z pewnością nie wyczerpuje możliwych form aktywności, ale pozwala wyodrębnić w badanej grupie tych mieszkańców, którzy będą się charakteryzować ogólnie wysoką aktywnością społeczną.

Blisko 56% badanych nie angażowało się w żadną z wymienionych aktywności, około 25% angażowało się w jedną z nich, ponad 10% zaś – w więcej niż dwie. Jeśli odniesiemy te wyniki do podziału na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, to się okaże, że wskaźnik nieaktywnych społecznie mieszkańców w gminach wiejskich jest niższy niż w miejskich i wynosi 35,2%. Ogólnie rzecz biorąc, mieszkańcy gmin wiejskich są bardziej aktywni społecznie. Z kolei odsetek osób podejmujących więcej niż dwie wskazane wyżej aktywności jest w każdym wypadku niewielki, wyniósł bowiem: dla gmin wiejskich – 15,1%, dla gmin miejsko-wiejskich – 13%, dla gmin miejskich – 3,4% (tabela 1).

**Tabela 1.** Liczba form aktywności mieszkańców badanych gmin – według typów gmin (miejska, miejsko-wiejska, wiejska)

Liczba wskazanych form aktywności lokalnej		Typ gminy			Ogółem
		miejska	wiejska	miejsko-wiejska	
0	N	338	96	126	560
	%	67,1%	35,2%	56,2%	55,9%
1	N	107	90	52	249
	%	21,2%	33,0%	23,2%	24,9%
2	N	42	46	17	105
	%	8,3%	16,8%	7,6%	10,5%
3	N	11	16	19	46
	%	2,2%	5,9%	8,5%	4,6%
4	N	1	7	6	14
	%	0,2%	2,6%	2,7%	1,4%
5	N	5	15	4	24
	%	1,0%	5,5%	1,8%	2,4%
6	N	0	3	0	3
	%	0,0%	1,1%	0,0%	0,3%
Ogółem	N	504	273	224	1001
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Niezależnie od listy przejawów aktywności zawartej w kwestionariuszu respondenci mogli wskazywać inne formy aktywności społecznej. Najbardziej typowe z nich to: działania rekreacyjno-turystyczne, prowadzenie uroczystości państwowych i lokalnych, pomoc w organizacji festynu, podejmowanie prób pozyskania funduszy unijnych na różne cele lokalne, pikniki rodzinne, działania kulturalno-oświatowe, kółka dla dzieci i młodzieży.

Porównaliśmy liczbę deklarowanych przez respondentów form aktywności z indeksem partycypatywności gmin, w których zamieszkiwali. Jak się okazuje, nie ma istotnego związku między aktywnością horyzontalną w wymiarze indywidualnym a partycypatywnością władz gmin (współczynnik korelacji Pearsona: 0,002; poziom istotności dwustronnej: 0,959).

### Wymiar zbiorowy partycypacji

Uznaliśmy, że najbardziej uniwersalną (i rozpowszechnioną w literaturze) miarą partycypacji horyzontalnej w wymiarze zbiorowym jest liczba stowarzyszeń w proporcji do liczby mieszkańców społeczności. Już Alexis de Tocqueville był gorącym orędownikiem stowarzyszeń, dostrzegając w nich w zasadzie główną substancję demokracji<sup>12</sup>. Wychwalając Amerykanów jako naród stowarzyszonych obywateli, pisał: „[W] ten sposób najbardziej demokratycznym krajem na świecie okazuje się ten, w którym ludzie najbardziej udoskonaliли sztukę zbiorowego dążenia do celu wspólnych pragnień i tę nowo powstałą wiedzę stosują najczęściej”<sup>13</sup>. Etos stowarzyszeń powstających w Polsce po 1989 roku, wywodzący się częściowo z tradycji opozycyjnej i kontrkulturowej, potwierdza, jak się zdaje, intuicję Alexisa de Tocqueville’a – duża liczba i wysoka aktywność stowarzyszeń jest dobrą miarą partycypacji horyzontalnej (społecznej).

W badanych przez nas gminach istniało średnio nieco ponad 29 organizacji zaliczanych do trzeciego sektora. Najwięcej było stowarzyszeń (średnio 23,82 stowarzyszenia na gminę), znacznie mniej fundacji (średnio niewiele ponad jedna fundacja na gminę) i spółdzielni (średnio 4,24 spółdzielni na gminę). Rozpatrując liczbę organizacji pozarządowych z uwzględnieniem podziału na gminy miejsko-wiejskie, wiejskie i miejskie, nie stwierdziliśmy istotnych różnic, poza jedną: w gminach wiejskich fundacje pojawiały się znacznie rzadziej niż w gminach miejskich (średnio 0,67 fundacji na gminę), z kolei w gminach miejskich rzadziej występowały spółdzielnie (średnio 2,89 spółdzielni na gminę).

Bardzo interesująca okazała się zależność między liczbą organizacji pozarządowych a poziomem partycypatywności gminy. Badania pokazały, że jest to zależność negatywna (tabela 2). W wypadku fundacji zależność ta jest nieistotna statystycznie, z kolei istotna statystycznie negatywna zależność pojawia się w wypadku stowarzyszeń ( $r = -0,188$ ) i spółdzielni ( $r = -0,217$ ). Wynika z tego, że im bardziej władze gminy

<sup>12</sup> Por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa-Kraków 1995, s. 136.

<sup>13</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 345.

są nastawione na partycypację, tym mniej w danej gminie funkcjonuje organizacji pozarządowych, szczególnie spółdzielni i stowarzyszeń. Spółdzielnie w dużej mierze powstawały w poprzednim ustroju, w tym wypadku zależność może więc być pozorna (choć postawa władz gminy może mieć wpływ na ich trwanie). W wypadku stowarzyszeń, w większości tworzonych po 1989 roku, zależność ta przeczy temu, co wnosimy z lektury Roberta Putnama<sup>14</sup> i niektórych innych teoretyków demokracji. W badanych gminach nie jest bowiem tak, że większa liczba stowarzyszeń współwystępuje z otwartością władz lokalnych na partycypację obywateli, jak to przewidywał Robert Putnam<sup>15</sup>. Twierdził on, że zależność między liczbą stowarzyszeń a sprawnością władz lokalnych jest obustronna: wielość i siła stowarzyszeń wpływają na sprawne rządy lokalne, i odwrotnie – sprawne rządy przyczyniają się do angażowania obywateli, którzy w konsekwencji rozwijają również własne życie organizacyjne, niezależne od władz.

<sup>14</sup> Por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, op. cit., s. 21–22.

<sup>15</sup> Robert Putnam badał zależność między obywatelskością regionów, mierzoną między innymi liczbą stowarzyszeń, a sprawnością władz lokalnych (nie zaś partycypatywnością), która w jego interpretacji była ściśle powiązana z otwartością tej władzy na partycypację. Zdaniem Roberta Putnama, sprawność na dłuższą metę wynika właśnie z angażowania obywateli w sprawowanie władzy.

**Tabela 2.** Wskaźniki korelacji między liczbą organizacji pozarządowych a partycypatywnością władz gminy (liczba stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni wystandaryzowana ze względu na liczbę ludności w gminie)

		<b>Indeks partycypatywności</b>
Stowarzyszenia (na 10 tysięcy mieszkańców)	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	–0,188 0,009 193
Fundacje (na 10 tysięcy mieszkańców)	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	–0,015 0,834 193
Spółdzielnie (na 10 tysięcy mieszkańców)	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	–0,217 0,002 193
Trzeci sektor łącznie (na 10 tysięcy mieszkańców)	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	–0,243 0,001 193

*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Wniosek, jaki wypływa z analizy tych danych, można sformułować następująco: niższa partycypatywność władz lokalnych współwystępuje z wyższą liczbą spółdzielni i stowarzyszeń. Trudno na podstawie badania ilościowego formułować model przyczynowy. Jedno z możliwych wyjaśnień mówiłoby o tym, że większa liczba stowarzyszeń zniechęca władze lokalne do rozwoju form partycypacji. Może to oznaczać odtworzenie pewnego rodzaju neokorporatyzmu – stowarzyszenia są instytucjami, z którymi władza współpracuje (częściowo nieformalnie) na różnych etapach procedowania spraw publicznych i tylko z nimi negocjuje nowe rozwiązania, wobec czego

słabo są rozwinięte formy partycypacji otwarte na indywidualnych obywateli<sup>16</sup>. Doświadczenia badaczy społeczności lokalnych wskazują, że bardziej prawdopodobna wydaje się hipoteza odwrotna – im bardziej władze lokalne unikają angażowania obywateli w partycypację, tym częściej organizują się oni w stowarzyszenia niezależnie od niej. Przykładem potwierdzającym tę zależność może być gmina opisana przez Katarzynę Dzieniszewską-Naroską, w której impulsem pobudzającym partycypację był bunt wobec działań wójta<sup>17</sup>.

Partycypację publiczną można ujmować także jako formę interakcji. Więcej na temat komunikacji pisze Katarzyna Dzieniszewska-Naroska w niniejszym tomie, nie sposób jednak pominąć tego aspektu, omawiając aktywność lokalnej wspólnoty politycznej. Ograniczyliśmy się do omówienia najłatwiej dostępnego dla mieszkańców, a jednocześnie anonimowego (przez to komfortowego) kanału komunikacji, mianowicie internetowego forum urzędu gminy. Władze gmin zazwyczaj zabiegają o rozwój debaty na takim forum, choć niejednokrotnie próbują również w pewien sposób wpływać na jej przebieg. Uzналиśmy jednak, że bez względu na ten czynnik liczba nowych tematów i liczba wypowiedzi na tych forach jest dobrym wskaźnikiem aktywności obywatelskiej. Okazało się, że tylko 32 urzędy gmin spośród 193 badanych prowadzą takie otwarte forum.

Jako wskaźniki partycypacji przyjęliśmy liczbę nowych tematów i liczbę wpisów na forach urzędów gmin w ciągu ostatniego miesiąca. Średnia pojawiania się nowego wpisu wyniosła 6,16, średnia publikowania nowego tematu – 3,44 (tabela 3). Nie

<sup>16</sup> K.W. Frieske, *Fatamorgana deliberacji*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, s. 203.

<sup>17</sup> Por. K. Dzieniszewska-Naroska, „*Odwolac wójta!*”, *czyli o narodzinach partycypacji*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, op. cit., s. 112–129. Jest to także zgodne z tezą zawartą w: G. Ekiert, J. Kubik, *Rebellious civil society. Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989–1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2001.

**Tabela 3.** Statystyka nowych tematów i wpisów na forach urzędów gmin

Typ gminy		„Ile nowych tematów dotyczących decyzji i działań władz gminy i instytucji podległych gminie pojawiło się na tym forum w ciągu ostatniego miesiąca?”	„Ile nowych wpisów dotyczących decyzji i działań władz gminy i instytucji podległych gminie pojawiło się na tym forum w ciągu ostatniego miesiąca?”
miejska	średnia	7,88	41,55
	N	3	3
	odchylenie standardowe	11,78	54,68
miejsko-wiejska	średnia	1,25	0,75
	N	4	4
	odchylenie standardowe	0,97	0,97
wiejska	średnia	3,20	2,53
	N	25	25
	odchylenie standardowe	4,46	6,54
Ogółem	średnia	3,44	6,16
	N	32	32
	odchylenie standardowe	5,28	19,54

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

jest zaskoczeniem, że pod względem nowych tematów, szczególnie nowych wpisów, przodowały gminy miejskie, w których średnia liczba nowych wpisów przekraczała 40 miesięcznie (przy olbrzymim odchyleniu standardowym na poziomie 54,68). Pewnym zaskoczeniem jest jednak fakt większej aktywności na forach gminnych mieszkańców gmin wiejskich w porównaniu z gminami miejsko-wiejskimi (około dwuipółkrotnie wyższa w obu wypadkach).

## Partycypacja wertykalna a partycypatywność władz gminy

### Partycypacja wyborcza

Najbardziej oczywistą (choć niekoniecznie najważniejszą) formą partycypacji publicznej jest partycypacja wyborcza. Omawiamy poniżej zarówno czynną, jak i bierną aktywność wyborczą. Za wskaźnik tej pierwszej przyjęliśmy frekwencję w pierwszej turze wyborów gospodarzy gmin w 2010 roku. Wskaźnikiem drugiej jest z kolei odsetek kandydatów na radnego, sołtysa, wójta, burmistrza, prezydenta, starosty lub radnego jednostki pomocniczej samorządu w badanych gminach. Respondentów pytano o to, czy kiedykolwiek kandydowali na którąś z wyżej wymienionych funkcji.

W około 10% badanych gmin frekwencja przekraczała 60% (tabela 4), w podobnej liczbie gmin wynosiła ona 40% lub mniej. W gminach objętych badaniem wynosiła ona średnio 50,04%, w całej Polsce zaś – 47,32%<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Źródło: dane Państwowej Komisji Wyborczej.

**Tabela 4.** Frekwencja w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów w badanych gminach

Frekwencja wyborcza (w %) – przedziały (ważne)	Częstość	Procent	Procent ważnych	Procent skumulowany
do 40	18	9,1	9,1	9,1
od 40 do 45	47	24,2	24,2	33,3
od 45 do 50	27	13,8	13,8	47,2
od 50 do 55	54	28,0	28,0	75,2
od 55 do 60	28	14,5	14,5	89,6
60 i więcej	20	10,4	10,4	100,0
Ogółem	193	100,0	100,0	

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Co interesujące, frekwencja w pierwszej turze wyborów władarzy gmin w 2010 roku jest negatywnie skorelowana z partycypatywnością władz gminy. Współczynnik korelacji Pearsona wyniósł  $-0,170$  przy poziomie istotności  $0,018$ . Nie jest więc tak,

że partycypatywne nastawienie władz lokalnych zachęca obywateli do udziału w wyborach.

Spośród 1 tysiąca respondentów, którym zadano pytanie o kandydowanie kiedykolwiek na radnego (wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, radnego dzielnicy, radnego osiedla, radnego sołectwa, sołtysa)<sup>19</sup>, 51 respondentów odpowiedziało pozytywnie. Częstość kandydowania do wybieralnych organów samorządu terytorialnego porównaliśmy z indeksem partycypatywności władz lokalnych (tabela 5). Nie stwierdziliśmy zależności między tymi zmiennymi (ANOVA;  $F = 1,252$ ; istotność: 0,263). Partycypatywność władz nie zwiększa zatem liczby kandydatów do organów wybieralnych samorządu terytorialnego.

<sup>19</sup> Dalej: „kandydata do wybieralnego organu samorządu terytorialnego”.

### Aktywność obywatelska

Aktywność obywatelska jest pojęciem złożonym i ma zróżnicowany charakter. Poniżej przedstawiamy jej poziom na podstawie następujących wskaźników: gotowość spotykania się z władzami gminy, zabieranie głosu na sesji rady gminy, aktywność w obrębie rady gminy, udział w akcjach protestacyjnych.

**Tabela 5.** Start w wyborach na radnego a partycypatywność

„Czy kiedykolwiek startował(a) Pan(i) w wyborach samorządowych na funkcję radnego, wójta (burmistrza, prezydenta, starosty, radnego dzielnicy, radnego osiedla, radnego sołectwa, sołtysa)?”	Średnia wartość indeksu partycypatywności gmin, z której pochodził kandydat	N	Odchylenie standardowe
Tak	46,66	49	21,07
Nie	50,26	880	21,96
Ogółem	50,07	929	21,92

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

### Gotowość spotykania się z władzami gminy

Miernikiem aktywności obywatelskiej jest gotowość mieszkańców do bezpośrednich spotkań z władzami gminy. Jeśli obywatele nie rozmawiają bezpośrednio z przedstawicielami władz, może to oznaczać, że kontakt taki jest utrudniony lub że mieszkańcy nie wierzą w możliwość pozytywnego rezultatu takiego kontaktu. Istnieje także możliwość, że mieszkańcy nie odczuwają potrzeby włączania się w życie publiczne. Byłby to typ analogiczny do parafialnego typu kultury politycznej, wskazane przez Gabriela Almonda i Sidneya Verbę<sup>20</sup>.

Pierwsze pytanie, które sobie postawiliśmy, dotyczyło skali takiej formy aktywności obywatelskiej, jaką jest spotkanie władz gminy – udawanie się do nich w sprawach swoich i publicznych (tabela 6)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Za: J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2003, s. 42.

<sup>21</sup> Wszystkie pytania omawiane w tym podrozdziale zostały zadane sekretarzom gmin.



**Tabela 6.** Odpowiedzi na pytanie: „Ilu mieszkańców zgłosiło chęć bezpośredniego spotkania z wójtem (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia?”

Typ gminy	Średnia	N	Odchylenie standardowe
miejska	22,50	24	21,48
miejsko-wiejska	14,73	44	11,93
wiejska	14,91	112	15,58
Ogółem	15,87	180	15,83

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Dane zawarte w tabeli 6 pokazują, że liczba osób chętnych do spotkania z władzami gminy jest zdecydowanie większa w miastach niż w gminach wiejskich i gminach wiejsko-miejskich. Wydaje się, że przeczy to obiegowemu przekonaniu o istnieniu bliższego kontaktu między władzą samorządową a mieszkańcami w gminach wiejskich. Pewne znaczenie może jednak mieć tutaj oczywisty fakt, że gminy miejskie mają większą liczbę mieszkańców. Aby to sprawdzić, dokonano standaryzacji liczby kontaktów, przeliczając je na 10 tysięcy mieszkańców (tabela 7).

**Tabela 7.** Odpowiedzi na pytanie: „Ilu mieszkańców zgłosiło chęć bezpośredniego spotkania z wójtem (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia?” – w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców

Typ gminy	Średnia	N	Odchylenie standardowe
miejska	10,21	24	11,35
miejsko-wiejska	11,84	44	7,16
wiejska	23,98	112	24,53
Ogółem	19,16	180	20,97

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Okazuje się zatem, że w gminach wiejskich kontakty są częstsze, gdy uwzględni się poprawkę związaną z przeliczeniem wyników na liczbę mieszkańców gminy. Odmiennosć typów gmin jest istotna statystycznie (ANOVA; poziom istotności: 0,000;  $F = 8,484$ ).

Jak wspomniano, gotowość mieszkańców do spotykania się z władzami gmin może wynikać z samej dostępności władz. Nawet bowiem w sytuacji, gdy występują „palące problemy”, mieszkańcy zaś są aktywni (nie są apatyczni), utrudnienia w dostępie do władz będą skutkować mniejszą skłonnością obywateli do poszukiwania takiego kontaktu. Aby sprawdzić, czy pojawia się taka możliwość, zbadano

zależność między wskaźnikiem partycypatywności a liczbą mieszkańców zgłaszających się na spotkania. Założono hipotetycznie, że jeśli istnieje dodatnia zależność między liczbą mieszkańców zgłaszających się na spotkania a wskaźnikiem partycypatywności, będzie to oznaczać, że otwartość władz wpływa na rzeczywiste korzystanie przez mieszkańców z tej formy kontaktu (tabela 8).

**Tabela 8.** Korelacje Pearsona między liczbą mieszkańców zgłaszających gotowość spotkania się z wójtą gminy a indeksem partycypatywności – wyniki dla danych niestandardyzowanych (górną część tabeli) i dla danych standaryzowanych ze względu na liczbę ludności w gminie (dolną część tabeli)

		Indeks partycypatywności
Liczba osób, które wyraziły chęć spotkania z wójtą (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	0,126 0,093 180
Liczba osób, które wyraziły chęć spotkania z wójtą (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia (na 10 tysięcy mieszkańców)	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	-0,082 0,274 180

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Wyniki obliczeń pokazują brak związku między poziomem partycypatywności a gotowością mieszkańców do spotykania się z władzami gmin. Oznacza to, że inne czynniki niż otwartość władz mają wpływ na chęć osobistego kontaktu obywateli z władzami.

W celu bardziej szczegółowego rozpoznania tego problemu (i stwierdzenia możliwego związku nieliniowego) zbadano skalę gotowości spotkań z władzami dla poszczególnych typów partycypatywności (tabela 9).

Wyniki przedstawione w tabeli 9 pokazują, że dla danych standaryzowanych najniższy poziom partycypatywności (informowanie) wiąże się z najwyższą gotowością do spotkań (29,6 osoby wyraża gotowość do spotkania z przedstawicielem władzy), z kolei najwyższy poziom partycypatywności (delegowanie) – ze stosunkowo niską (choć nie najniższą) gotowością do kontaktów z władzą. Odmienne liczby kontaktów z władzą dla poszczególnych modeli partycypatywności są istotne statystycznie (ANOVA; istotność:  $< 0,005$ ,  $F = 3,864$  – dla danych wystandaryzowanych). Analiza danych pokazuje zatem, że wyższy poziom partycypatywności władz nie idzie w parze z wyższym poziomem gotowości mieszkańców do spotykania się z władzami gmin.

### Zabieranie głosu na sesji rady gminy

Jednym ze wskaźników aktywności obywatelskiej jest zabieranie głosu na sesjach rady gminy. Przyjęcie klasycznego podejścia Roberta Putnama (wskazywanego

**Tabela 9.** Gotowość mieszkańców do spotkania się z włodarzem gminy – według typów partycypatywności. Wyniki dla danych niestandardyzowanych (kolumna B) i dla danych standaryzowanych (kolumna C)

A		B	C
Partycypatywność w podziale na pięć modeli partycypacji		Liczba osób, które wyraziły chęć spotkania z wójtem (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia	Liczba osób, które wyraziły chęć spotkania z wójtem (burmistrzem, prezydentem) w ciągu ostatniego tygodnia (na 10 tysięcy mieszkańców)
informowanie	średnia	13,56	29,62
	N	21	21
	odchylenie standardowe	11,40	31,90
wyjaśnianie	średnia	10,18	12,66
	N	13	13
	odchylenie standardowe	12,38	8,18100
konsultacje	średnia	14,54	16,2131
	N	93	93
	odchylenie standardowe	14,60	15,13
symetryczny	średnia	25,79	27,26
	N	29	29
	odchylenie standardowe	23,54	31,55
delegowanie	średnia	14,20	14,94
	N	23	23
	odchylenie standardowe	8,23	9,67
Ogółem	średnia	15,87	19,16
	N	180	180
	odchylenie standardowe	15,83	20,97

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

wyżej) prowadzi nas do przewidywania, że wyższa aktywność obywateli na forum rady gminy będzie współwystępowała z wyższym poziomem partycypatywności władz. Poniżej dokonujemy weryfikacji tej tezy.

Najpierw analizujemy skalę zjawiska, sprawdzając, jak często mieszkańcy zabierali głos podczas sesji rady gminy w ciągu dwunastu ostatnich miesięcy (tabela 10).

Wyniki zawarte w tabeli 10 pokazują, że zabieranie głosu przez mieszkańców na sesjach rady nie jest częste, z kolei różnice między różnymi typami gmin nie są duże. Nie są one również istotne statystycznie (ANOVA; poziom istotności: 0,570;  $F = 0,564$ ).

Mimo że zabieranie głosu na sesjach rady gminy nie jest częste, może się wiązać z poziomem partycypatywności w danej gminie, czyli z tym, w jakim stopniu władze gminy stwarzają zachęty do udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Analiza statystyczna pokazuje, że pojawia się tutaj słaba zależność ujemna ( $r = 0,142$ , istotność:  $< 0,81$ ). Oznacza to, że im częstsze jest zabieranie głosu podczas sesji rady, tym

**Tabela 10.** Średnie odpowiedzi na pytanie: „Jak często mieszkańcy (poza radnymi czy sołtysami) w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy zabierali głos na sesji rady gminy?”

Typ	Liczba głosów na sesji rady gminy – średnia	N	Odchylenie standardowe
miejska	9,93	15	13,35
miejsko-wiejska	7,15	36	10,32
wiejska	9,82	102	14,10
Ogółem	9,20	153	13,20

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

niższy jest indeks partycypatywności. Wyniki wskazują zatem, że gminy o wyższym poziomie partycypatywności mają niższe wskaźniki zabierania głosu przez mieszkańców. Jest więc odwrotnie, niż przewidywał to Robert Putnam.

### Aktywność w obrębie rady gminy

Wspomniane wyżej formy aktywności obywatelskiej – składanie wizyt władzom gminy i zabieranie głosu na sesjach rady gminy – mogą mieć charakter jednorazowego działania. Istnieją jednak bardziej wymagające formy aktywności obywatelskiej. W badaniu sprawdzono, jak często pojawiają się obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze i uchwały rozpatrywane przez radę gminy (radę miasta, radę miasta i gminy), przygotowane na pisemny wniosek mieszkańców. Skala występowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych jest niewielka i zróżnicowana dla poszczególnych typów gmin (tabela 11).

**Tabela 11.** Obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze w poszczególnych typach gmin

Typ gminy	Średnia	N	Odchylenie standardowe
miejska	,20	12	0,42
miejsko-wiejska	,11	18	0,32
wiejska	,00	49	0,00
Ogółem	,05	79	0,23

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Jak się okazuje, obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze są stosunkowo rzadkie i są zjawiskiem „miejskim”. Istnieje istotna statystycznie różnica między typami gmin w tym zakresie (ANOVA; poziom istotności: 0,12;  $F = 4,734$ ).

Wracając ponownie do klasycznego podejścia Roberta Putnama, można postawić hipotezę, że pojawienie się obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych zgłoszonych

<sup>22</sup> Braliśmy oczywiście pod uwagę tylko te gminy, w których istnieje obywatelska inicjatywa uchwalodawcza.

przez mieszkańców wiąże się z większą otwartością władz gminy na inicjatywy mieszkańców. Gminy podzielono na dwa typy – takie, w których nie zgłoszono żadnego projektu uchwały, i takie, w których zgłoszono projekty uchwał w tym trybie (przynajmniej jeden projekt)<sup>22</sup> – sprawdzając, czy grupy te są odmienne ze względu na poziom partycypatywności. Wyniki obliczeń pokazują, że nie ma istotnego związku między pojawianiem się inicjatyw a poziomem partycypatywności (ANOVA, poziom istotności: 0,571;  $F = 0,323$ ).

### Protesty

Protesty przeciwko poczynaniom władz stanowią trwałą – jak można sądzić – element życia publicznego w krajach demokratycznych. Są oczywistym prawem obywateli, a przejawy korzystania z tego uprawnienia można traktować jako dobrą miarę pluralizmu politycznego i aktywności obywatelskiej. Badania w projekcie „Decydujemy razem” pokazują, że protesty są stosunkowo częste – odnotowano je w 26,4% badanych gmin. Wstępują one częściej w mieście (tabela 12).

**Tabela 12.** Zróżnicowanie liczby protestów ze względu na typ gminy

Typ gminy	Liczba protestów – średnia dla typu gminy	N	Odchylenie standardowe
miejska	0,33	21	0,48
miejsko-wiejska	0,26	43	0,44
wiejska	0,25	113	0,44
Ogółem	0,26	178	0,44

*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Analiza pokazuje jednak, że odmienność między typami gmin nie jest istotna statystycznie (ANOVA; poziom istotności: 0,722;  $F = 0,296$ ).

Pojawianie się protestów na lokalnej scenie publicznej może oznaczać, że bardziej zinstytucjonalizowane formy aktywności obywatelskiej w obrębie instytucji samorządowych nie są dla mieszkańców zadowalające. Z tego względu spodziewaliśmy się uzyskania ujemnej zależności między poziomem partycypatywności a występowaniem protestów. Wyniki nie potwierdzają tego przypuszczenia, jest bowiem widoczny wyższy poziom partycypatywności w gminach, w których występują protesty. Analiza nie daje jednak jasnego obrazu – odmienność między grupami jest na niskim poziomie istotności (ANOVA; poziom istotności: 0,90;  $F = 2,909$ ).

Pogłębiona analiza pokazuje nieliniowy charakter zależności (tabela 13) i występowanie istotnego statystycznie zróżnicowania między gminami o odmiennym poziomie partycypatywności (ANOVA; poziom istotności: 0,04;  $F = 3,952$ ).

**Tabela 13.** Średnie liczby protestów dla gmin o odmiennych poziomach partycypatywności

Modele partycypacji	Liczba protestów – średnia dla typu gminy	N	Odchylenie standardowe
informowanie	0,09	22	0,29
wyjaśnianie	0,35	15	0,49
konsultacje	0,23	89	0,42
symetryczny	0,52	29	0,51
delegowanie	0,18	22	0,40
Ogółem	0,26	178	0,44

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

## Indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej a indeks partycypatywności

Syntetyczne porównanie aktywności lokalnej wspólnoty politycznej ze stopniem partycypatywności władz lokalnych wymagało skonstruowania indeksu elementów tej aktywności. W skład indeksu weszły wskaźniki charakteryzujące partycypację horyzontalną (liczba stowarzyszeń)<sup>23</sup>, aktywność wyborczą, przede wszystkim zaś wskaźniki aktywności publicznej obywateli (tabela 14).

<sup>23</sup> W skład indeksu weszła liczba organizacji społecznych wskazana przez sekretarzy gmin. Jest to zazwyczaj większa liczba niż liczba organizacji pozarządowych, którą zacierpnęliśmy z Bazy Danych Lokalnych, gdyż obejmuje organizacje nierejestrowane jako stowarzyszenia (takie jak koła gospodyń wiejskich).

**Tabela 14.** Wskaźniki aktywności lokalnej wspólnoty politycznej

Lp.	Punkty określające wagę	Wskaźnik
1.	10	frekwencja w gminie w ostatnich wyborach samorządowych
2.	5	liczba klubów w radzie w stosunku do liczby radnych
3.	7	odsetek radnych, którzy zasiadają w radzie w obecnej kadencji i zasiadali w radzie w poprzedniej kadencji
4.	10	liczba uchwał zgłoszonych przez mieszkańców w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub jako wniosek – w stosunku do liczby mieszkańców
5.	10	liczba uchwał zgłoszonych przez jednostki pomocnicze – w stosunku do liczby jednostek
6.	5	liczba skarg w stosunku do liczby mieszkańców
7.	3	wystąpienie protestu (protestów)
8.	10	formy protestu
9.	5	odsetek jednostek pomocniczych, które otrzymały środki budżetu gminy (miasta)
10.	7	istnienie funduszu inicjatyw lokalnych

## WYMIARY ŻYCIA PUBLICZNEGO A PARTYCYPACJA PUBLICZNA

AKTYWNOŚĆ LOKALNEJ WSPÓLNOTY POLITYCZNEJ A MODELE PARTYCYPACJI

Lp.	Punkty określające wagę	Wskaźnik
11.	5	liczba mieszkańców, którzy zgłosili chęć bezpośredniego spotkania z gospodarzem gminy w ciągu ostatniego tygodnia
12.	10	liczba spotkań mieszkańców (poza radnymi czy sołtysami) z władzami w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy (na 1 tysiąc mieszkańców)
13.	2	liczba nowych tematów dotyczących decyzji i działań władz gminy oraz instytucji podległych gminie, które pojawiły się na forum poświęconym sprawom lokalnym w ciągu ostatniego miesiąca (na 1 tysiąc mieszkańców)
14.	4	liczba nowych wpisów dotyczących decyzji i działań władz gminy oraz instytucji podległych gminie, które pojawiły się na forum poświęconym sprawom lokalnym w ciągu ostatniego miesiąca (na 1 tysiąc mieszkańców)
15.	10	liczba organizacji pozarządowych w stosunku do liczby mieszkańców
16.	7	pojawienie się inicjatywy realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową
17.	7	liczba ofert własnych organizacji pozarządowych zgłoszonych w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy w stosunku do liczby mieszkańców

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki obliczeń pokazują, że zależność między indeksem aktywności lokalnej wspólnoty politycznej a indeksem partycypatywności władz gminy jest nieistotna statystycznie (tabela 15). Nie ma zatem związku między partycypatywnością a aktywnością lokalnej wspólnoty politycznej, jaką opisuje wskazany wyżej indeks.

**Tabela 15.** Związek indeksu aktywności lokalnej wspólnoty politycznej z indeksem partycypatywności władz gminy

		Indeks partycypatywności	Indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej
Indeks partycypatywności	korelacja Pearsona istotność (dwustronna)	1	-,047
	<i>N</i>	193	0,519 193
Indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej	korelacja Pearsona istotność (dwustronna)	-,047	1
	<i>N</i>	0,519 193	193

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Wskazany wyżej brak związku między partycypatywnością a aktywnością lokalnej wspólnoty politycznej jest zaskakujący (choć zgodny z wcześniej prezentowanymi wynikami). Aby uzyskać bardziej dokładny obraz, sprawdziliśmy, czy zależność

między partycypatywnością a aktywnością lokalnej wspólnoty politycznej pojawia się w którymś z trzech podstawowych typów gmin. Okazuje się jednak, że zależności są nieistotne statystycznie. W gminach miejskich współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,055, przy poziomie istotności  $< 0,794$ , w gminach wiejsko-miejskich współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,092, przy poziomie istotności  $< 0,541$ , z kolei w gminach wiejskich współczynnik korelacji Pearsona wyniósł  $-0,116$ , przy poziomie istotności  $< 0,202$ .

## Zakończenie

Dokonane porównanie aktywności lokalnej wspólnoty politycznej z partycypatywnością władz badanych gmin prowadzi do wniosku, że związek ten jest niejednoznaczny. W wypadku wielu wskaźników brakuje istotnej zależności między poziomem partycypatywności a wskaźnikami aktywności. W kilku sytuacjach pojawia się z kolei ujemna zależność między aktywnością obywatelską i publiczną a poziomem partycypatywności.

Wyniki badań nie dają jasnego obrazu, czy dochodzi do wzajemnego uczenia się i dostosowywania obywateli i władz. Mamy do czynienia w wieloma elementami partycypacji. Trudno znaleźć jednoznaczne potwierdzenie dla przypuszczenia, że otwartość władz prowadzi do wzmocnienia sfery obywatelskiej. Nie jest sprawą oczywistą, czy takie zależności można znaleźć na podstawie badań ilościowych i analiz statystycznych, biorąc pod uwagę złożoność problematyki oraz duże zróżnicowanie i znaczne odmienności gmin w Polsce. Wzajemne uczenie się i budowanie zaufania wymaga czasu. Być może ostatnie dwadzieścia dwa lata to za mało, żeby procesy te mogły prowadzić do zróżnicowań, które będzie można uchwycić w badaniach ilościowych.

Wiele wskazuje więc na to, że lokalne życie społeczne, które określiliśmy jako partycypację horyzontalną, w badanych gminach wciąż jest słabo związane z postawą i funkcjonowaniem lokalnych władz. Społeczność lokalna, jak się zdaje, żyje niezależnie od instytucjonalnego funkcjonowania samorządu. Podstawowym wnioskiem z dokonanego przeglądu zależności postaw obywateli i władz lokalnych jest konkluzja, że **aktywność lokalnej wspólnoty politycznej jest przeważnie substytutem na względem poziomu partycypatywności władz**. Trudniej odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak się dzieje. Wysoka aktywność obywateli w gminie zakwalifikowanej do modelu charakteryzującego się niską partycypatywnością może bowiem świadczyć zarówno o przeszkodach instytucjonalnych tworzonych przez lokalne elity władzy, jak i o silnej legitymizacji oraz wysokiej internalizacji klasycznych mechanizmów demokratycznych – a także o niekoniecznie demokratycznych elitach. Z kolei niska aktywność obywatelska w zestawieniu z wysoką partycypacją może świadczyć o modernizacyjnym i prodemokratycznym nastawieniu lokalnych instytucji władzy i elit władzy, ale, z drugiej strony, o kontestacyjnym odwróceniu się obywateli od władzy.



Możliwe jest wreszcie inne wyjaśnienie, które sugeruje Kazimierz W. Frieske – być może najważniejszym uprawnieniem obywatelskim, z którego polscy obywatele najchętniej chcieliby korzystać, jest „nieuczestniczenie”<sup>24</sup>. „Komfort” nieuczestniczenia jest jednak łatwiejszy do osiągnięcia tam, gdzie władza jest sprawna, ale również tam, gdzie istnieje grupa obywateli zatroskanych o dobro publiczne, która z różnych powodów chce wpływać na bieg lokalnych spraw publicznych i podjąć „ciężar współrządzenia”.

<sup>24</sup> K.W. Frieske, K. Pawłowska, *Obywatelska partycypacja – migotanie idei*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, op. cit., s. 78.

# Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja

Jednym z podstawowych warunków partycypacji jest dobra komunikacja między władzą a obywatelami. Kiedy analizujemy drabinę partycypacji, nawet w jej klasycznej formie, widzimy, że pierwszym szczeblem tej drabiny jest informowanie<sup>1</sup>. Na każdym następnym szczeblu jest niezbędna komunikacja społeczna i raczej trudno wyobrazić sobie partycypację bez komunikowania. Dlatego tak duże znaczenie ma istnienie w danej wspólnocie samorządowej otwartych i gotowych do wykorzystania w celach partycypacyjnych kanałów komunikacji między rządzącymi a rządzonymi.

Wymiar, który w przeprowadzonych badaniach został określony jako „infrastruktura komunikacji społecznej”, stanowi w stosunku do partycypacji zbiór narzędzi możliwych do wykorzystania w celu informowania o decyzjach podejmowanych przez władzę oraz ich uzasadniania i konsultowania, a nawet delegowania<sup>2</sup>. Jednocześnie jednak nawet najlepiej rozwinięta infrastruktura komunikacji społecznej w gminie czy w mieście nie musi być w ogóle wykorzystywana do komunikacji między władzą lokalną a mieszkańcami albo do podnoszenia poziomu partycypacji mieszkańców. Wyobraźmy sobie sytuację małego miasta, w którym raz na tydzień ukazuje się gazeta lokalna wydawana przez osobę prywatną, publikująca na swoich łamach wyłącznie artykuły o historii danej gminy. Gazeta jest otwartym kanałem komunikacji, ale niewykorzystywanym w procesie komunikacji między władzą lokalną a mieszkańcami. Istnienie dobrze rozwiniętej infrastruktury komunikacji społecznej nie przesądza o istnieniu lub nieistnieniu wysokiego stopnia partycypacji mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez władzę, choć może stanowić czynnik wspomagający procesy partycypacyjne.

Ogólnie współczesne demokracje zakładają, że komunikacja między rządzącymi i rządzonymi w demokracji przedstawicielskiej odbywa się za pomocą pośredników, stąd ważna rola wolnych mediów. Mimo że wraz z rozwojem nowych technologii coraz bardziej realna jest idea e-demokracji, to jednak na poziomie narodowym pośrednictwo tradycyjnych mediów nadal jest niezbędne<sup>3</sup>. Dzieje się tak ze względu na ogromne rozmiary *demos*, co nadal stanowi istotne ograniczenie możliwości wykorzystania komunikacji bezpośredniej do uzasadniania czy konsultowania z mieszkańcami podejmowanych przez władzę rządową decyzji i informowania o nich.

<sup>1</sup> Por.: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcia, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 89; M. Sotirovic, J. McLeod, *Values, Communication Behaviour, and Political Participation*, „Political Communication” 2001, t. 18, nr 3, s. 289.

<sup>2</sup> Szerzej – por. A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, op. cit., s. 100–111.

<sup>3</sup> B. Pfetsch, F. Esser, *Comparing Political Communication: Reorientations In a Changing World*, [w:] *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges*, red. F. Esser, B. Pfetsch, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 7.

We wspólnotach samorządowych panuje większe zróżnicowanie pod względem liczby mieszkańców. Mamy tutaj zarówno niewielkie gminy wiejskie, w których jest możliwy kontakt bezpośredni między rządzącymi a rządzonymi, jak i wielkie aglomeracje miejskie, w których kontakt bezpośredni z konieczności musi być ograniczony. Kiedy więc zmierzamy do opisu zasobów komunikacji społecznej, określonych przez nas jako infrastruktura komunikacji społecznej, we wspólnotach gminnych, musimy uwzględnić i komunikację pośrednią, i komunikację bezpośrednią<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Na specyfikę poziomu lokalnego pod tym względem zwracają uwagę badacze komunikacji politycznej nie tylko w Polsce. Por. S. Lang, *Local Political Communication: Media and Lokal Publics In the Age of Globalization*, [w:] *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges*, op. cit., s. 164.

Drugi problem, który w małych wspólnotach lokalnych uwidacznia się szczególnie mocno w wymiarze komunikacji między rządzącymi i rządzonymi, to zależność miejscowych mediów od władzy. Swobodna debata publiczna jest możliwa w mediach tylko wtedy, gdy mają one wolny wybór tematów i opinii – jedynym ograniczeniem jest tutaj etyka dziennikarska i prawa obywateli. Debata taka będzie się rozwijała najlepiej w sytuacji zróżnicowania mediów pod względem własności i formy. Zdominowanie mediów przez jednego właściciela – nieistotne: komercyjnego czy publicznego – może spowodować, że przekaz będzie miał charakter propagandowy, a publikowane opinie będą jednostronne. Dlatego kiedy analizuje się zasoby komunikacji społecznej w gminach, warto nie tylko dokonać rozróżnienia między mediami zależnymi od władzy i mediami niezależnymi, ale także zbadać równowagę między nimi.

W przeprowadzonych badaniach sprawdzano otwartość różnych kanałów komunikacji społecznej, czyli istnienie na przykład takich instytucji w gminie, jak – z jednej strony – dyżury radnych czy wójta dla mieszkańców lub otwartość na opinie mieszkańców rady gminy podczas sesji, z drugiej zaś strony – istnienie gminnych albo miejskich mediów, analizowanych z punktu widzenia ich zależności lub niezależności od władzy. Zebrane dane posłużyły do opisu zasobów komunikacji społecznej w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem typu gminy, i do budowy indeksu infrastruktury komunikacji społecznej. Jednocześnie jednak nie sposób nie postawić pytania o to, w jakim stopniu władze lokalne wykorzystują istniejącą infrastrukturę komunikacyjną do procesów partycypacyjnych. Tym zagadnieniem również zajmujemy się w dalszych rozważaniach.

## Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach

Analizując infrastrukturę komunikacji społecznej w gminach, uwzględniono obie formy komunikacji (bezpośrednią i pośrednią) właśnie ze względu na różne rozmiary gmin biorących udział w badaniu, a co za tym idzie – ich odmienną specyfikę. Z konieczności jednak należało ograniczyć liczbę sprawdzanych kanałów komunikacji. Dotyczyło to szczególnie komunikacji bezpośredniej, która obfituje w różnorodne formy. Na ogólny indeks infrastruktury komunikacji społecznej złożyły się trzy indeksy cząstkowe. Jednym z nich był indeks komunikacji bezpośredniej, który objął takie

zmiennie, jak: dyżury wójta (burmistrza, prezydenta), dyżury radnych, stały punkt w porządku sesji rady gminy, w którym mogą zabierać głos mieszkańcy, możliwość zabierania głosu przez mieszkańców również w innych punktach sesji, liczba zebrań z mieszkańcami w ciągu roku. Drugim indeksem cząstkowym był indeks komunikacji pośredniej, który badał występowanie (lub brak) takich mediów lokalnych, jak gazety, biuletyny, rozgłośnie radiowe, stacje telewizyjne. Trzeci indeks cząstkowy badał równowagę między mediami w całości lub częściowo finansowanymi przez samorząd i mediami niezależnymi od samorządu.

### **Komunikacja bezpośrednia**

W procesie komunikacji bezpośredniej między władzą a mieszkańcami mogą być wykorzystane formalne lub nieformalne kanały komunikacji. Spotkanie radnego przed kościołem, w sklepie, przy płocie, na imieninach i rozmowa z nim na temat decyzji, jakie zapadły w gminie, również jest komunikacją i procesem przekazywania informacji. Radni w małych społecznościach najczęściej właśnie w ten sposób utrzymują kontakt z mieszkańcami i zasięgają ich opinii. Jednocześnie jednak – ze względu na nieoficjalny charakter – ta forma komunikacji bezpośredniej nie powinna być wykorzystana do przeprowadzenia na przykład konsultacji społecznych. Ma bowiem liczne wady, rzadzi nią przypadkowość, jest większe prawdopodobieństwo zaistnienia szumów komunikacyjnych, mogą pojawić się zniekształcenia przekazu, ponadto występuje zwiększone ryzyko manipulacji uzyskanymi opiniami. Z drugiej jednak strony, ta nieformalna komunikacja bezpośrednia może, a nawet powinna, być wykorzystana – obok mediów – do komunikacji władzy z mieszkańcami również w akcjach informacyjnych przy konsultacjach społecznych. Nieformalna komunikacja bezpośrednia będzie odgrywała tutaj rolę uzupełniającą i wzmacniającą w stosunku do komunikatów przekazywanych za pośrednictwem mediów. Należy jednocześnie zauważyć, że istnieją formy komunikacji bezpośredniej, które mogą być wykorzystane w procesie partycypacji. Najlepszym przykładem są zebrania z mieszkańcami, na których istnieje możliwość głosowania różnych kwestii i z których są sporządzane protokoły, zawierające liczbę uczestników i opis przebiegu takiego spotkania. Dlatego właśnie w przeprowadzonych badaniach do wymiaru „infrastruktura komunikacji społecznej” zostały włączone – obok kanałów komunikacji pośredniej – również kanały komunikacji bezpośredniej, ale tylko formalne.

Drugą ważną sprawą jest ustalenie, czy forma komunikowania masowego, na przykład na zebraniach lub wiecach, jest komunikacją jednostronną czy dwustronną. Analizując pod tym kątem kanały komunikacji społecznej w gminie, warto zauważyć, że dwustronność charakteryzuje raczej komunikację bezpośrednią. Trudno jest uniknąć komunikatu zwrotnego także wtedy, gdy zebranie jest ewidentnie zmanipulowane. Zebrania z mieszkańcami, nawet jeśli ich cel jest ściśle informacyjny, są

trudne do prowadzenia. Unikanie kontrowersyjnych tematów, takich jak od lat niezrealizowane inwestycje drogowe, jest raczej niemożliwe, również wtedy, kiedy władza przyjechała z nastawieniem, że „powie, co ma do powiedzenia, a ludzie spokojnie posłuchają”. Nieco inaczej sytuacja wygląda podczas sesji rady gminy, istnieje tutaj bowiem określony formalnie porządek obrad – jeśli nie przewiduje on punktu, w którym mogą zabrać głos mieszkańcy, to sesja nie jest miejscem debaty między władzą a mieszkańcami, ale miejscem debaty władzy z władzą.

Jedną z instytucjonalnych form bezpośrednich spotkań mieszkańców z władzą lokalną są regularne dyżury wójta (burmistrza, prezydenta) i radnych. Trzeba od razu powiedzieć, że – jak pokazały przeprowadzone badania – jest to pewien standard w gminach, zarówno miejskich, jak i wiejskich: w 96% gmin prowadzi się takie dyżury. Możliwość bezpośredniego spotkania z burmistrzem lub prezydentem nie mają jedynie mieszkańcy Łodzi i Jastrzębia-Zdroju. Pewne zróżnicowanie w tym standardzie wprowadza częstotliwość dyżurów. Przeważnie władza wykonawcza dyżuruje raz w tygodniu, ale w gminach wiejskich w większym zakresie niż w gminach miejskich czy wiejsko-miejskich wójt dyżuruje częściej niż raz w tygodniu (w miastach niekiedy taki dyżur odbywa się tylko raz w miesiącu).

Do pewnego standardu komunikacji w gminach można również zaliczyć dyżur co najmniej przewodniczącego rady gminy (89% gmin). Dyżury radnych nie są już jednak normą. Wszyscy radni mają dyżury głównie w miastach, rzadziej w gminach wiejsko-miejskich i wiejskich (tabela 1). To oczywiście nie musi oznaczać, że radni wiejscy są mniej dostępni dla mieszkańców niż radni miejscy, prawdopodobnie są oni dostępni w mniej formalnych sytuacjach niż dyżur radnego w urzędzie gminy. Pewne jest jednak to, że instytucja dyżuru radnego jest charakterystyczna dla środowisk miejskich.

Okazją do komunikacji bezpośredniej między władzą a obywatelami mogą być również wszystkie otwarte zebrania i debaty. Na pewno możliwość komunikacji bezpośredniej istnieje podczas sesji rady miasta (gminy), które z założenia są otwarte dla mieszkańców, choć nie zawsze mieszkańcy mogą zabierać na nich głos. Ogólnie

**Tabela 1.** Komunikacja bezpośrednia typu *face to face* w różnych typach gmin

Formy komunikacji bezpośredniej	Typ gminy			Ogółem
	miejska	wiejsko-miejska	wiejska	
Dyżur wójta (burmistrza, prezydenta) częściej niż raz w tygodniu	29%	35,4%	45,6%	36,6%
Dyżur wyłącznie przewodniczącego rady	16,2%	42,0%	69%	42,9%
Dyżury wszystkich radnych	48,5%	10,0%	4,2%	21,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

w dyskusji podczas sesji zabierają głos radni i wójt (burmistrz, prezydent). Czasem przewodniczący rady udziela głosu zaproszonym na sesję gościom, jak kierownicy jednostek podległych gminie, radni powiatowi lub posłowie. Na sesje są również zapraszani przedstawiciele jednostek pomocniczych. O tym, czy sesja jest miejscem prowadzenia debaty między władzą a mieszkańcami, decydują statuty gmin, które są uchwalane przez samych radnych. Tym samym to władza decyduje, czy sesja służy debacie, w której mogą brać udział mieszkańcy, czy też otwartość sesji dla mieszkańców ogranicza się do ich biernego uczestnictwa. Radni często się obawiają, że sesje otwarte na udział mieszkańców będą zdominowane przez dyskusję, rada zaś musi przecież głosować w trakcie sesji wiele uchwał.

Większość badanych gmin umożliwia mieszkańcom zabranie głosu podczas sesji właśnie przez umieszczenie w porządku sesji stałego punktu, w którym jest czas na swobodne wystąpienia osób spoza rady (tabela 2). Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że w 32% badanych gmin miejskich, 20% gmin wiejsko-miejskich i 14% gmin wiejskich władze nie dali mieszkańcom takiej możliwości. Z drugiej jednak strony, niektóre gminy otwierają dyskusję dla mieszkańców również w innych punktach sesji – w wypadku większego zainteresowania z ich strony jakąś sprawą czy uchwałą. Częściej zdarza się to w gminach miejskich niż wiejsko-miejskich i wiejskich. Ogólnie można powiedzieć, że gminy wiejskie stosują otwartość sesji dla mieszkańców na co dzień, z kolei w miastach sesje częściej są otwierane dla mieszkańców incydentalnie, w miarę ich zainteresowania określoną sprawą. Oznacza to w gruncie rzeczy większą otwartość sesji dla mieszkańców w gminach wiejskich, w których ich prawo do zabrania głosu jest zagwarantowane instytucjonalnie i nie zależy od woli rady lub jej przewodniczącego.

Jednocześnie badania pokazują, że zainteresowanie mieszkańców sesjami jest raczej niewielkie. Ponieważ nie było sposobu, aby ustalić liczbę mieszkańców obecnych na sesjach, sprawdzano częstotliwość zabierania przez nich głosu, co jest odnotowywane w protokole z sesji. Uzyskane wyniki są jednoznaczne: w 14% gmin i miast,

**Tabela 2.** Komunikacja bezpośrednia – sesje rady miasta (gminy)

Instytucje komunikacji bezpośredniej	Typ gminy			Ogółem N = 185
	miejska N = 66	wiejsko- miejska N = 49	wiejska N = 70	
Stały punkt w porządku sesji rady gminy, w którym mogą zabrać głos mieszkańcy	68,2%	79,6%	85,7%	77,8%
Incydentalne otwieranie dyskusji na sesji podczas dyskusji nad uchwałami	43,9%	32,7%	22,8%	33,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

w których mieszkańcy mają prawo zabierania głosu, w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie ani razu nie skorzystano z takiej możliwości, w 39% mieszkańcy zabierali głos od jednego razu do pięciu razy, w 23% – od sześciu do dziesięciu razy, w 10% – od jedenastu do piętnastu razy, w 13% – szesnaście lub więcej razy (tabela 3). Ogółem w różnych typach gmin rozkłady są podobne, nieco zaskakuje, że w gminach typu miejskiego rzadziej się zdarza, żeby przez cały rok nikt z mieszkańców nie zabrał głosu na sesji. Można to potraktować jako pewną specyfikę lokalnej kultury politycznej społeczności miejskich i wiejskich.

Znikome uczestnictwo mieszkańców w sesjach może wskazywać małe ich zainteresowanie sprawami gminnymi. Różne badania radnych pokazują, że narzekają oni na sporadyczne uczestnictwo w sesjach mieszkańców, co – ich zdaniem – stanowi dowód niewielkiego zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi<sup>5</sup>. Ci ostatni pojawiają się na sesjach dopiero w momencie procedowania spraw kontrowersyjnych, gdy gmina planuje zlokalizować na swoim terenie na przykład spalarnię śmieci lub gdy jest zapowiedziana likwidacja szkoły. Tak mała frekwencja mieszkańców na sesjach może być również, przynajmniej częściowo, wynikiem pewnych praktyk związanych z organizacją sesji rady gminy. Sesje często odbywają się w dni powszednie, w godzinach pracy przeciętnego obywatela, co urzędnicy tłumaczą godzinami pracy urzędów. Zdarza się także, że informacja o sesji czy zaproszenie na sesję są publikowane w ostatniej chwili. Wzięcie udziału w sesjach rady gminy wymaga zatem od mieszkańca sporej determinacji. Po pierwsze, mieszkaniec (jeśli jest osobą pracującą) musi zwolnić się z pracy lub wziąć dzień urlopu, po drugie, musi śledzić informacje wywieszane przed urzędem gminy – i to systematycznie, żeby nie przegapić terminu

<sup>5</sup> K. Dzieniszewska-Narowska, *Radny – sąsiad i polityk*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2004, s. 145.

**Tabela 3.** Zabieranie głosu przez mieszkańców na sesjach w różnych typach gmin

W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy	Typ gminy			Ogółem
	miejska	wiejsko-miejska	wiejska	
nikt nie zabrał głosu	9,1%	15,4%	16,6%	14,0%
zabierano głos od jednego do pięciu razy	43,1%	41,0%	35,0%	39,2%
zabierano głos od sześciu do dziesięciu razy	20,5%	28,2%	21,7%	23,1%
zabierano głos od jedenastu do piętnastu razy	11,4%	7,7%	11,7%	10,5%
zabierano głos szesnaście i więcej razy	15,9%	7,7%	15,0%	13,3%
Ogółem	100%	100%	100%	100%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

sesji. Trudno nie uznać, że niewielkie uczestnictwo osób spoza rady może być właśnie wynikiem pewnego symbolicznego zamykania sesji przez takie działania, jak niedogodne dla mieszkańców godziny obrad, opieszałość w zamieszczaniu informacji o godzinach i miejscu obrad, brak możliwości zabrania głosu przez mieszkańców. Może więc jest po prostu tak, że w niektórych gminach radni – mimo narzekania na nieaktywnych obywateli – wolą obradować bez udziału mieszkańców.

Drugim ważnym miejscem prowadzenia debaty nad lokalnymi sprawami z udziałem władzy i mieszkańców są zebrania, których inicjatorem jest najczęściej sama władza – gminna lub na przykład sołecka. Zebrania można uznać za rzeczywiste narzędzie uruchamiające partycypację, i to w każdym jej modelu funkcjonalnym. Zebranie z mieszkańcami zawsze ma charakter informacyjny i wyjaśniający, może być zorganizowane w formie debaty publicznej z moderatorem albo służyć zarówno zbieraniu opinii, jak i wypracowywaniu nowych rozwiązań, zwłaszcza jeśli grupa mieszkańców biorących w nim udział nie jest zbyt liczna. Na zebraniu można również przegłosować niektóre kwestie, delegując na społeczność podjęcie decyzji z nimi związanych. Dziś trudno sobie wyobrazić zebrania z mieszkańcami, które byłyby wyłącznie jednostronną komunikacją propagandową, jak w okresie Polski Ludowej, i to prawdopodobnie powoduje, że są one dla władz po prostu trudne, zwłaszcza gdy sam cel spotkania wzbudza wiele emocji. Gdy jednak zebranie jest pewną codziennością i są na nim omawiane mniej emocjonujące, rutynowe działania gminy, zainteresowanie mieszkańców może słabnąć.

Rządzący doceniają ten rodzaj komunikacji z mieszkańcami, ponieważ władza wykonawcza w 98% gmin wiejskich i wiejsko-miejskich oraz w 88% gmin miejskich organizuje takie zebrania (tabela 4). Utrzymywanie kontaktu bezpośredniego z mieszkańcami za pośrednictwem zebrań jest charakterystyczne dla gmin wiejskich (średnio dwadzieścia zebrań w roku) i wiejsko-miejskich (średnio dwadzieścia trzy zebrania w roku), z kolei mniej często jest stosowane w gminach miejskich (średnio osiem zebrań w roku). Rekordziści organizowali ponad pięćdziesiąt zebrań w roku – rekordy te należą właśnie do gmin wiejskich i wiejsko-miejskich położonych w różnych częściach Polski.

Podsumowując, komunikacja bezpośrednia jest obecna we wszystkich typach gmin, gminy miejskie i wiejskie różnią się jednak pod względem stosowania form tej komunikacji. W miastach częściej radni pełnią stałe dyżury dla mieszkańców, z kolei zebrania z mieszkańcami są organizowane incydentalnie. Inaczej jest na wsi, gdzie dyżury pełnią wójtowie i burmistrzowie oraz przewodniczący rad, nie czynią zaś tego radni. Instytucja dyżuru radnego, jak się wydaje, jest bardziej potrzebna w miastach, gdzie panuje większa anonimowość funkcji publicznych i bezpośredni dostęp do reprezentanta władzy w jego miejscu zamieszkania jest trudny.

Najczęściej stosowaną formą komunikacji bezpośredniej w gminach z obszarami wiejskimi są zebrania. Ten wynik nie jest zaskakujący, gdyż w badaniach jakościowych



**Tabela 4.** Komunikacja bezpośrednia – zebrania z mieszkańcami (N = 172)

Liczba zebrań z mieszkańcami w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy	Typ gminy			Ogółem
	miejska	wiejsko- -miejska	wiejska	
Od jednego do ośmiu zebrań	64,9%	22,9%	22,4%	36,6%
Od dziewięciu do szesnastu zebrań	21,1%	22,9%	25,4%	23,3%
Siedemnaście i więcej zebrań	14,0%	54,2%	52,2%	40,1%
Ogółem	100%	100%	100%	100%

*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

nad działaniem władzy w małych wspólnotach lokalnych zwracano już uwagę na tę odmienność. Ogólnie badacze uważają, że bezpośredniość kontaktów władzy z obywatelami jest związana z wielkością gminy – gdy liczba mieszkańców wzrasta, bezpośredniość kontaktów staje się mniej możliwa. Tymczasem z analizy zaprezentowanych wyżej danych wynika, że specyfika dotyczy raczej wiejskości i miejskości danego obszaru. W miastach panuje większa anonimowość życia i funkcji, dlatego radni muszą sięgać po instytucję dyżuru, aby być dostępni dla mieszkańców. Na terenach wiejskich radny jest osobą znaną z obszaru, z którego został wybrany – mieszkańcy wiedzą zarówno to, kim jest, jak i to, gdzie mieszka. Kiedy mają jakąś sprawę, przychodzą do domu radnego lub rozmawiają z nim w sklepie czy na drodze. Mieszkańcy miast, szczególnie dużych, często nie wiedzą nawet, kto jest ich radnym, nie mówią już o tym, gdzie mieszka. Radny nie jest tu osobą rozpoznawalną na ulicy czy w sklepie, nawet jeśli mieszka w bloku obok.

### Komunikacja pośrednia

Drugi typ komunikacji między władzą a mieszkańcami zakłada udział mediów, jest to bowiem przekazywanie informacji za pośrednictwem gazet, programów telewizyjnych i audycji radiowych, a także przez Internet. Istnienie mediów jest na pewno ważnym czynnikiem rozwoju debaty lokalnej. Media informują, komentują, przekazują opinie społeczne. Mieszkańcy oczywiście mogą osobiście zasięgać informacji u swoich radnych lub w urzędach miast i gmin, będą to jednak indywidualne rozmowy, ten typ komunikacji jest zaś obciążony różnymi mankamentami (między innymi informacja przekazywana ustnie ulega przeobrażeniu, jak w „głuchym telefonie”). Właśnie media – w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych instrumentów komunikacji bezpośredniej – docierają z informacją do największej liczby mieszkańców. Informują o wielu sprawach, których istnienia mieszkańcy nawet nie podejrzewają, pobudzają debatę nad lokalnymi sprawami, stanowią ponadto czwartą władzę w systemie demokratycznym, pełniąc funkcję kontrolną. Ten typ komunikacji uważa

się za niezbędny w społecznościach dużych. Media mają również ważną rolę do odegrania w społecznościach małych – są często jedynym głosem, który ma odwagę krytykować władzę.

W wypadku komunikacji pośredniej, jak pokazały przeprowadzone badania, w polskich gminach najlepiej są rozwinięte media papierowe, ale jednocześnie trzeba odnotować, że w wielu gminach nie ukazuje się żadna gazeta gminna (miejska), co więcej – w 35% gmin nie ma ani gazety lokalnej, ani biuletynu urzędu gminy (tabela 6). Jeśli wziąć pod uwagę to, że radio gminne czy telewizja kablowa są jeszcze mniej rozpowszechnione, a 22% gmin nie dysponuje żadnymi mediami gminnymi, to zasoby komunikacji pośredniej w gminach można ocenić jako małe. Sytuację ratują w pewnej mierze media powiatowe – w większości gmin ukazują się gazety powiatowe, które piszą stale lub sporadycznie o sprawach poszczególnych gmin z terenu powiatu. Żadnego kanału komunikacji pośredniej, nawet rubryki stałej w gazecie powiatowej, nie ma 9% przebadanych gmin.

Problem braku mediów gminnych dotyczy w głównej mierze gmin wiejskich, jeśli jednak weźmiemy pod uwagę nie typ gminy, ale liczbę ludności, to się okaże, że decydująca jest właśnie liczba mieszkańców, co ma związek z opłacalnością danego medium. Komercyjne media nie są w stanie utrzymać się na rynku lokalnym ze względu na małą liczbę odbiorców, dlatego tak ważne jest, aby media lokalne w małych społecznościach znalazły oparcie w instytucjach działających *non profit*. Mogą to być oczywiście samorządy, wówczas jednak media będą zależne od władzy. Rolę wspierającą media mogą odgrywać również organizacje pozarządowe – w takiej sytuacji medium będzie niezależne od władzy lokalnej. Słabość mediów w małych gminach – zarówno miejskich, jak i wiejskich – jest związana, jak się wydaje, ze słabością i samorządów, i organizacji pozarządowych w tych środowiskach.

**Tabela 6.** Zasoby medialne w różnych typach gmin (N = 192)

Media gminne (łącznie zależne i niezależne od władzy)	Typ gminy			Ogółem
	miejska	wiejsko-miejska	wiejska	
Co najmniej jedno medium papierowe (w tym biuletyn urzędu gminy)	78,9%	80,0%	66,7%	74%
Co najmniej jedna stacja radiowa o zasięgu gminnym	35,6%	6,0%	2,8%	16,1%
Co najmniej jedna stacja telewizyjna o zasięgu gminnym	49,3%	24,0%	7,0%	26,9%
Gminy bez żadnych mediów gminnych	14,1%	20,0%	31,9%	22,3%
Gminy bez żadnych mediów (w tym powiatowych)	8,5%	10,0%	9,7%	9,3%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

W komunikacji pośredniej ważne jest to, kto jest właścicielem danego medium. Nie bez przyczyny tak dużo mówi się o zależności mediów lokalnych od władzy. Jeśli samorząd gminny czy miejski dysponuje lokalną gazetą – i jest to jedyna gazeta ukazująca się w danej gminie – to raczej trudno oczekiwać, że będzie ona pisała krytycznie o działaniach lokalnej władzy. Dlatego właśnie badając kanały komunikacji pośredniej w gminach, trzeba wprowadzić podział na kanały, których właścicielem lub współwłaścicielem jest gmina, i na kanały niezależne od władzy. Oczywiście mechanizmy uzależnienia mediów od władzy lokalnej są bardziej złożone, powszechnie znane jest choćby finansowanie specjalnej wkładki lub całych stron w gazetach, ale założono, że badane mają być jedynie kanały komunikacji, nie zaś – bardzo interesujące, choć wieloaspektowe – relacje między samorządami a lokalnymi mediami, dlatego, jak się wydaje, uproszenie to można w tym miejscu usprawiedliwić.

Niezależne media, takie jak telewizja kablowa czy stacje radiowe, działają głównie w miastach, ale w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich pojawiają się marginalnie. Ogólnie w miastach media niezależne mają przewagę nad mediami będącymi pod wpływem władzy lokalnej, co można uznać za dobrą wiadomość, choć może niepokoić to, że w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich nie tylko występuje mniejsze zróżnicowanie mediów, ale także dominują media samorządowe. To, niestety, ogranicza

**Tabela 7.** Media zależne i niezależne od władzy w różnych typach gmin

Formy komunikacji pośredniej	Typ gminy			Ogółem
	miejska	wiejsko-miejska	wiejska	
<b>Media zależne od władzy</b>				
Biuletyn urzędu gminy	42%	40,8%	34,3%	38,9%
Gazeta lokalna finansowana lub współfinansowana przez gminę	33%	34%	30%	32,4%
Telewizja kablowa	7,6%	8,2%	1,4%	5,4%
Radio	6,1%			2,2%
Forum mieszkańców na stronie internetowej gminy	13,6%	8,2%	21,4%	15,1%
<b>Media niezależne</b>				
Co najmniej jedna gazeta gminna (miejska)	57,6%	30%	18,6%	35,7%
Telewizja kablowa	51,5%	18,4%	7,1%	25,9%
Radio	34,8%	6,1%	2,9%	15,1%
Niezależne internetowe forum mieszkańców*	–	53,1%	27,1%	37,8%

\* Pytania o fora internetowe niezależne nie było zadawane w miastach.

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

swobodę debaty publicznej nad problemami lokalnymi oraz dostęp mieszkańców do informacji o tym, co się dzieje w gminie.

Odrębnie należy potraktować wykorzystanie Internetu do wymiany informacji z mieszkańcami. Sieć pozwala przy niewielkim nakładzie kosztów zarówno przekazywać informacje, jak i prowadzić otwartą debatę publiczną nad różnymi sprawami. Internet ma również zaletę, którą daje komunikacja bezpośrednia, to znaczy pozwala na komunikację dwustronną i zwrotną – przez tworzenie choćby forów internetowych. Jest to ważna możliwość komunikowania się mieszkańców między sobą, ale również sondowania opinii przez władzę, szczególnie w gminach małych, w których nie ma innych tradycyjnych mediów. W prowadzonym badaniu właśnie możliwość, jaką zapewniają fora internetowe, była najistotniejsza. Biuletyn Informacji Publicznej można potraktować jako nowoczesną formę tablicy informacyjnej urzędu, fora internetowe pozwalają jednak dyskutować na bieżąco kwestie dla gminy ważne. Tutaj wyniki badań, pokazujące, że tylko 13% gmin prowadzi takie fora na oficjalnej stronie urzędu, z kolei 53% ma je na stronach niezależnych od władz gminy, świadczą o tym, że władzom nie zależy na pobudzaniu debaty publicznej, zależy jednak na uczestniczeniu w niej samym mieszkańcom, co trzeba uznać za wynik pozytywny.

Z przeprowadzonych badań wyłania się odmienna sytuacja komunikacji społecznej w gminach na obszarach miejskich i gminach z obszarami wiejskimi. Na wsi władze lokalne częściej niż w miastach stosują komunikację bezpośrednią, wykorzystując do tego celu zebrania z mieszkańcami, zaniedbują jednak komunikację pośrednią (brak własnego lub niezależnego medium). Z kolei w miastach dobrze jest rozwinięta infrastruktura komunikacji pośredniej, występuje zróżnicowanie mediów i jest większa równowaga między mediami niezależnymi i zależnymi od władzy, za to w zdecydowanie mniejszym stopniu jest wykorzystywana instytucja zebrań z mieszkańcami.

## **Infrastruktura komunikacji społecznej a partycypacja publiczna**

Większość badaczy dostrzega logiczny związek między komunikacją społeczną w gminie a partycypacją i podkreśla znaczenie komunikacji, szczególnie dwustronnej. W skonstruowanych na potrzeby omawianego badania modelach partycypacji publicznej również jest wpisana dobra komunikacja władzy z mieszkańcami. Pierwszy stopień drabiny partycypacyjnej, stanowiący pewne minimum partycypacji mieszkańców, opiera się właśnie na dobrze rozwiniętych kanałach komunikacji między władzą a mieszkańcami. W modelu tym władze podejmują decyzje jednostronnie, ale przekazują mieszkańcom ich treść za pomocą zróżnicowanych kanałów komunikacji. W drugim wariantcie tego modelu dodatkowym elementem – poza treścią samej decyzji (uchwały) – jest jej wyjaśnianie czy uzasadnianie. W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że wchodzimy w sferę, w której będzie się pojawiać

komunikacja perswazyjna. Model partycypacji przez informowanie zakłada istnienie dobrze rozwiniętych kanałów komunikacji jednostronnej – informacje i (lub) komunikaty perswazyjne płyną od władzy do mieszkańców gminy. W modelu opiniodawczo-konsultacyjnym kanały komunikacji społecznej są ważne ze względu na konieczność przekazywania informacji o przedmiocie konsultacji społecznych i ze względu na sam proces konsultacji. Każda konsultacja wymaga akcji informacyjnej – zarówno przed konsultacjami, jak i po przeprowadzonych konsultacjach. W pozostałych dwóch modelach kanały komunikacji masowej nie są już tak ważne dla przebiegu procesu partycypacji. W modelu symetrycznym nad projektem decyzji (uchwały) pracują zespoły złożone z mieszkańców i przedstawicieli władz. Oczywiście byłoby dobrze, gdyby informacja o pracy takich zespołów była przekazywana do gminnej opinii publicznej, nie warunkuje to jednak poprawności funkcjonowania tego modelu. W modelu delegacyjnym proces komunikacji wydaje się ważniejszy, trudno bowiem wymagać podejmowania decyzji od obywateli bez publicznej dyskusji czy przekazania im pełnej informacji o problemie, który ma być głosowany, choć jednocześnie jest możliwa sytuacja, gdy deleguje się podejmowanie decyzji bez przekazywania informacji, na przykład powołując zespół mieszkańców, który ma wypracować jakieś nowe rozwiązanie lub nowy projekt. Co prawda komunikacja jest więc niezbędna w każdej z tych sytuacji, nie jest jednak konieczne komunikowanie masowe.

Badanie nad partycypacją publiczną ujawniło związek między oboma wariantami modelu asymetrycznego oraz modelem opiniodawczo-konsultacyjnym a infrastrukturą komunikacji społecznej, ale jest to związek słaby. Można jednak powiedzieć, że im lepiej rozwinięta infrastruktura komunikacji społecznej w gminach, tym więcej partycypacji mieszkańców w tych gminach, która realizuje się przez informowanie, informowanie i uzasadnianie oraz konsultowanie. Brak jest związku między modelem symetrycznym i delegacyjnym a infrastrukturą komunikacji społecznej.

Wyniki te oznaczają, że wyższe modele partycypacji nie wymagają dobrej infrastruktury komunikacyjnej. Dlaczego tak się dzieje? Praktyka partycypacji w modelu symetrycznym zakłada udział stosunkowo wąskich grup mieszkańców w zespołach lub specjalnie powoływanych komisjach, w których wspólnie z przedstawicielami władzy wypracowywałyby one jakieś uchwały. W modelu delegacyjnym wystarczą specjalnie tworzone zespoły złożone wyłącznie z mieszkańców, które wypracują określone decyzje. W obu modelach powinna temu towarzyszyć debata publiczna, choć sama debata jako mechanizm nie została wpisana w oba modele. Wydaje się zatem zasadne powiązanie w przyszłości tych dwóch najwyższych modeli partycypacji (symetrycznego i delegacyjnego) z koniecznością wystąpienia debaty publicznej. Inaczej partycypacja będzie tutaj fasadowa, nie zaś rzeczywista.

Inaczej powinno być w modelach opartych na przekazywaniu informacji, ale tutaj związek, chociaż istnieje, jest stosunkowo słaby (tabela 8). Ustalenie, dlaczego tak

**Tabela 8.** Związek między modelami partycypacji publicznej a indeksem infrastruktury komunikacji społecznej w gminach

		Model asymetryczny		Model opiniodawczo-konsultacyjny	Model symetryczny	Model delegacyjny
		wariant: informowanie	wariant: informowanie i uzasadnianie			
Indeks komunikacji bezpośredniej	korelacja Pearsona	,224(**)	,190(**)	,185(**)	,113	-,009
	istotność dwustronna	,002	,008	,010	,118	,900
	N	193	193	193	193	193
Indeks komunikacji pośredniej	korelacja Pearsona	,157(*)	,163(*)	,217(**)	,032	-,016
	istotność dwustronna	,029	,023	,002	,658	,823
	N	193	193	193	193	193
Indeks niezależności mediów	korelacja Pearsona	,098	,129	,170(*)	,045	,074
	istotność dwustronna	,176	,073	,018	,537	,307
	N	193	193	193	193	193
Indeks infrastruktury komunikacji społecznej w gminach	korelacja Pearsona	,286(**)	,301(**)	,303(**)	,133	,061
	istotność dwustronna	,000	,000	,000	,065	,402
	N	193	193	193	193	193

\* – Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie). \*\* – Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

się dzieje, wymaga głębszej analizy danych. Pytanie główne brzmi: „W jakim stopniu gminy wykorzystują istniejącą infrastrukturę komunikacji do informowania mieszkańców o podjętych uchwałach lub do ich konsultowania?”. Może zaistnieć sytuacja, gdy w gminie infrastruktura komunikacji społecznej jest dobrze rozwinięta, ale nie jest wykorzystywana do informowania o podejmowanych decyzjach czy do ich konsultowania.

Jak pokazały badania, w celu poinformowania mieszkańców o treści podjętej uchwały budżetowej gminy najczęściej wykorzystują Biuletyn Informacji Publicznej – ponieważ jest to obowiązkowa forma przekazywania informacji, nie będziemy się nią szerzej zajmować<sup>6</sup>. Bardziej interesujące są te formy, których gminy nie muszą obowiązkowo stosować, czynią to jednak, aby dotrzeć z informacją do jak największej liczby mieszkańców. Najważniejszą instytucją komunikacyjną w gminach, poza obowiązkowym publikowaniem uchwał w Biuletynie Informacji Publicznej, okazały się zebrań z mieszkańcami (tabela 9). Jest to najczęściej wykorzystywany przez władzę kanał komunikacji, za pośrednictwem którego są przekazywane informacje i wyjaśnienia

<sup>6</sup> Por. A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

**Tabela 9.** Praktyczne wykorzystanie zasobów komunikacyjnych w gminach w celu przekazywania informacji o uchwałach lub ich wyjaśniania

Zasoby komunikacji społecznej w gminach (uwzględniono gminy, w których istnieją określone media lokalne lub stosuje się takie instytucje, jak zebrania)	Wykorzystanie przez władzę infrastruktury komunikacyjnej do	
	informowania	wyjaśniania
<b>Uchwała budżetowa</b>		
Gminy wydające papierową wersję biuletynu informacyjnego urzędu gminy (N = 72)	50%	26%
Gminy mające przynajmniej jedno z takich mediów, jak prasa, telewizja, radio (z wyłączeniem biuletynu urzędu gminy) (N = 120)	49%	22%
Gminy organizujące zebrania z mieszkańcami (N = 173)	59%	39%
<b>Inne uchwały</b>		
Gminy wydające papierową wersję biuletynu informacyjnego urzędu gminy (N = 72)	40%	17%
Gminy mające przynajmniej jedno z takich mediów, jak prasa, telewizja, radio (z wyłączeniem biuletynu urzędu gminy) (N = 120)	29%	11%
Gminy organizujące zebrania z mieszkańcami (N = 173)	39%	24%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

dotyczące uchwały budżetowej, ale również innych uchwał podejmowanych w gminie. Instytucja zebrań jest ponadto najczęściej stosowana przy przeprowadzaniu konsultacji społecznych. Nie sposób jednak nie zauważyć, że spośród wszystkich gmin, które organizują w ciągu roku spotkania z mieszkańcami, 52% jednostek samorządu terytorialnego nie konsultowało uchwały budżetowej w żadnej formie, co oznacza, że zebrania w większości gmin są traktowane jako narzędzie przekazywania informacji, ale nie są już tak powszechnym narzędziem konsultowania decyzji.

Ważnym pośrednikiem w przekazywaniu informacji lub wyjaśnianiu podjętych decyzji przez władze są media masowe. Jednym z głównych mediów służących do komunikacji władzy lokalnej z mieszkańcami jest papierowa wersja biuletynu informacyjnego urzędu gminy. Jest to medium, którego forma i treść całkowicie zależy od władzy lokalnej, dlatego trudno zrozumieć, że 50% gmin, które wydają taki biuletyn, nie wykorzystało go w celu poinformowania mieszkańców o treści uchwały budżetowej lub wyjaśnienia choćby priorytetów założeń budżetu gminy.

Połowa gmin, na których terenie funkcjonują media inne niż biuletyn urzędu gminy, włączając w to prasę, telewizję i radio, przekazała do nich informację o przyjętej

uchwale budżetowej, choć jedynie co czwarta gmina dołączyła do tego uzasadnienie czy wyjaśnienie tej uchwały. To pokazuje, że połowa władz gminnych nie potrafi wykorzystać lokalnych zasobów komunikacji do włączania obywateli w proces decyzyjny, choćby tylko przez rzetelne ich informowanie o podjętych decyzjach. W związku z tym nie dziwi, że związek między niższymi modelami partycypacji a infrastrukturą komunikacji społecznej w gminach, chociaż istnieje, jest słaby (por. tabela 8).

## Wnioski

Podsumowując uzyskane w badaniach rezultaty, warto podkreślić niektóre zjawiska. Pierwszą kwestią zasługującą na wyodrębnienie jest odmienny model komunikacji społecznej w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, w których komunikacja władzy z mieszkańcami jest realizowana głównie za pośrednictwem licznych zebrań, nie można jednak powiedzieć, że wiejskość oznacza całkowite przechylenie w stronę komunikacji bezpośredniej, gdyż dyżury wszystkich radnych nie są praktykowane w większości gmin wiejskich. Prawdopodobnie zastępują je nieformalne spotkania radnych i mieszkańców. Wydaje się, że można uznać za wzór kultury politycznej na wsi spotkanie się władzy z mieszkańcami podczas zebrań, z kolei za wzór charakterystyczny dla lokalnej kultury politycznej w miastach – spotkania indywidualne radnych z mieszkańcami podczas dyżurów.

Również komunikacja pośrednia przebiega inaczej w gminach wiejskich i miejskich. Miasta mają dobrze rozwinięte media i jednocześnie panuje tutaj większe ich zróżnicowanie, funkcjonują bowiem nie tylko gazety lokalne, ale także lokalne stacje radiowe i telewizyjne. W miastach przeważają ponadto media niezależne od władzy lokalnej, co powinno sprzyjać debacie publicznej. W gminach wiejskich zdecydowanie dominują media papierowe – dominacja ta mogłaby być postrzegana jako specyfika gmin wiejskich, ale towarzyszy jej przewaga mediów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu gmin. Stwarza to sytuację zależności mediów od władzy i osłabia ich funkcję kontrolną. Kontrola nad przepływem informacji stanowi jeden z elementów wyznaczających przekazy propagandowe. Jeśli jeszcze do opisu sytuacji w gminach wiejskich dołączymy małe zróżnicowanie mediów, gdyż zupełny margines stanowią w gminach wiejskich stacje telewizyjne czy radiowe – i to zarówno finansowane przez samorządy, jak i niezależne, to powstaje obraz bardzo źle rozwiniętej infrastruktury komunikacji społecznej na tych obszarach.

Ograniczone zasoby komunikacji społecznej nie sprzyjają rozwojowi debaty lokalnej nad sprawami gminy, szczególnie w gminach wiejskich. Model pluralistycznej komunikacji lokalnej w ogóle jest nie do zrealizowania przy tak małych zasobach komunikacyjnych. Co więcej – nawet te zasoby, którymi gminy dysponują, są przez władze (i to zarówno gmin wiejskich, jak i gmin miejskich) słabo wykorzystane do włączania obywateli w procesy decyzyjne, choćby przez ten najniższy szczebel partycypacji,



czyli informowanie. Słabe powiązanie między modelami partycypacji dominującymi w gminie a zasobami komunikacji społecznej, niestety, może świadczyć o bardzo incydentalnym charakterze partycypacji w polskich gminach. Trudno oprzeć się wrażeniu, że gminy pod względem informowania mieszkańców najczęściej ograniczyłyby działania do form wymaganych ustawowo i optymistycznego założenia, że mieszkańców o treści uchwał „jakoś” poinformują radni i sołtysi obecni na sesji, a jeśli ktoś jest bardzo zainteresowany, to po długich poszukiwaniach przeczyta ją w Biuletynie Informacji Publicznej. W małym stopniu występuje zwyczaj wysyłania do mediów przygotowanych przez gminę informacji o podjętych uchwałach czy działaniach. To oznacza, że nie ma myślenia o dobrze pojętym gminnym *public relations*, który powinien polegać właśnie na informowaniu i wyjaśnianiu za pomocą dobrze sprawdzonych technik. Ostatecznie mieszkańcy nie są ani rzetelnie informowani o treści uchwał, ani też nikt nie wyjaśnia im przyjętych w nich rozwiązań.

Wyższe modele partycypacji publicznej zupełnie nie wiążą się z infrastrukturą komunikacji społecznej, co oznacza, że jest możliwe realizowanie przez gminę symetrycznego lub delegacyjnego modelu partycypacji bez dobrze rozwiniętych kanałów komunikacji między władzą a obywatelami. W tym miejscu uwidacznia się słabe osadzenie tych modeli w lokalnej kulturze politycznej i małe zrozumienie władzy, czym ta partycypacja na wyższym poziomie ma być. Władze sięgają po określone techniki, ale nie uruchamiają równoległe przepływu informacji za pośrednictwem otwartych kanałów komunikacji. Warto podkreślić w tym miejscu, że wyższe modele partycypacji są narzędziem, którego wciąż uczą się obie strony – zarówno władza, jak i obywatele. Prawdopodobnie potrzeba trochę czasu na przećwiczenie i zrozumienie mechanizmów, które mają tutaj zastosowanie, w tym również roli informowania mieszkańców o podejmowanych działaniach partycypacyjnych.

**Paulina Sobiesiak-Penszko**

# Organizacje pozarządowe a partycypacja publiczna

## Wstęp

Organizacje pozarządowe są jednym z kluczowych i najbardziej aktywnie uczestniczących aktorów współpracujących z ośrodkami władzy lokalnej. Dzieje się tak z różnych powodów.

Zaczynając od tych najbardziej ogólnych, należy zaznaczyć, że rolę i znaczenie sektora pozarządowego w kształtowaniu relacji między obywatelem a państwem dowartościowuje i uwypukla sama idea dialogu obywatelskiego, definiowanego zazwyczaj jako forma bezpośrednich relacji i wywierania wpływu przez obywateli na polityki publiczne właśnie za pośrednictwem organizacji społecznych<sup>1</sup>. Koncepcja dialogu obywatelskiego czyni więc z organizacji społecznych podstawowych negocjatorów interesów obywateli w sferze publicznej. Służy temu wiele procedur i instrumentów instytucjonalnych, takich jak wysłuchania publiczne czy różne ciała konsultacyjne, mające opiniować i uzgadniać kształt określonych decyzji.

Na mocy takich aktów prawnych, jak między innymi ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>2</sup> czy ustawa o pomocy społecznej<sup>3</sup>, organizacje mają również prawnie zagwarantowaną pozycję uczestnika procesów decyzyjnych na wszystkich szczeblach życia publicznego.

Zakres sfer i działań lokalnego życia publicznego, w które mogą się angażować podmioty trzeciego sektora, jest bardzo szeroki. Mogą więc pełnić w nich funkcję wykonawców i realizatorów zadań publicznych, ale także być współtwórcami i projektantami różnych poziomów i wymiarów lokalnego życia publicznego, w tym na przykład aktów prawa miejscowego.

Wszystko to sprawia, że same władze lokalne również coraz częściej postrzegają sektor pozarządowy jako głównego, niekiedy zaś nawet jedyne partnera dialogu, co rodzi ryzyko zawłaszczania sfery publicznej przez organizacje społeczne, kosztem obywatela niezrzeszonego, chcącego partycypować indywidualnie, bez powiązania z żadnymi zinstytucjonalizowanymi strukturami. Do tego wątku wrócimy w dalszej części niniejszych rozważań.

<sup>1</sup> Por. między innymi: W. Misztal, *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Levenstein, współpraca M. Dudkiewicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011; G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyki i badacza*, [w:] *ibidem*.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 ze zm.).

<sup>4</sup> O konstrukcji narzędzia – por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

W tym miejscu zaznaczymy, że – dostrzegając tę istotną rolę i znaczenie sektora pozarządowego dla zachodzących w gminach procesów partycypacyjnych – w konstrukcji narzędzia pomiaru partycypacji publicznej<sup>4</sup> otwartość władz lokalnych na współpracę z organizacjami pozarządowymi i same relacje międzysektorowe potraktowano jako odrębny wymiar partycypacji publicznej. Konstrukcja tego wymiaru opiera się na dwóch podstawowych formach, w ramach których, zgodnie z art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mogą przebiegać relacje międzysektorowe. Jest to współpraca finansowa, w tym zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych, i współpraca pozafinansowa, do której należy między innymi informowanie się o kierunkach prowadzonej działalności, konsultowanie projektów aktów normatywnych czy tworzenie wspólnych zespołów doradczo-inicjatywnych. Trzecim wymiarem uwzględnionym w narzędziu jest infrastruktura współpracy, a więc ramy w obrębie i na podstawie których może dochodzić do współpracy.

<sup>5</sup> Szerzej o modelach partycypacji – por. T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 100–111.

W niniejszym opracowaniu po kolei przyjrzymy się wskazanym wyżej najważniejszym aspektom relacji międzysektorowych, aby następnie pokazać zależności między nimi a otwartością władz na współpracę z mieszkańcami w ramach wyodrębnionych modeli partycypacji publicznej<sup>5</sup>.

## Infrastruktura współpracy międzysektorowej w gminach

Jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, ponad 60% urzędów w ogóle nie prowadzi bazy ani rejestru organizacji pozarządowych działających na ich terenie, co *de facto* oznacza, że wiele samorządów nie dysponuje pełną wiedzą na temat zasobów trzeciego sektora istniejących na danym obszarze, i co już samo w sobie może stanowić czynnik ograniczający zasięg współpracy międzysektorowej.

Jeśli jednak takie rejestry powstają, to są one raczej aktualizowane. Tylko 4,4% samorządów dokonuje takiej aktualizacji rzadziej niż raz w roku, z kolei prawie 40% aktualizuje bazy przynajmniej raz na pół roku lub częściej.

Znacznie lepiej niż w wypadku rejestrów wygląda kwestia powołania w urzędach komórek lub osób odpowiedzialnych za kontakty z organizacjami pozarządowymi. Na ich istnienie wskazało aż 91% wszystkich urzędów, co jest jeszcze jednym potwierdzeniem tego, że w ostatnich latach władze lokalne doceniły znaczenie sektora społecznego. Świadczy także o silnej i ugruntowanej pozycji sektora pozarządowego w relacjach z władzami lokalnymi.

Innym elementem infrastruktury współpracy międzysektorowej są gminne rady działalności pożytku publicznego, służące utrzymywaniu stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 41e), mogą one być tworzone w gminach na wniosek podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Jak pokazują badania, nie są to

jednak struktury zakorzenione w gminach. Ich istnienie zadeklarowało bowiem zaledwie 4,7% badanych samorządów, przy czym warto odnotować, że istotną okazała się tu zależność między istnieniem rady a typem gminy. Rady w ogóle nie powstają w środowiskach wiejskich (0%). Wynik ten na pierwszy rzut oka może dziwić, zwłaszcza wobec ogólnej większej otwartości wiejskich władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami<sup>6</sup>. Kiedy jednak spojrzymy na niego pod kątem potrzeb komunikacyjnych małych jednostek samorządu terytorialnego, w których część kontaktów ma charakter nieformalny, wówczas przyznamy, że uzyskany wynik wcale nie musi świadczyć o braku współpracy gminy z organizacjami społecznymi, ale o tym, że przebiega ona poza strukturami formalnie powoływanych ciał doradczo-inicjatywnych. Nie zmienia to jednak faktu, że lokalne rady nie są ważnym elementem infrastruktury, na podstawie której może się tworzyć i rozwijać współpraca międzysektorowa.

A jak wygląda finansowy aspekt tej współpracy?

## Międzysektorowa współpraca finansowa w gminach

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podstawową formą współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi jest zlecenie im zadań publicznych, co może się odbywać w ramach powierzenia im realizacji zadania i tym samym całkowitego sfinansowania przez samorządy danego przedsięwzięcia lub w formie wspierania wykonywania zadań publicznych, co zakłada dofinansowanie jego wykonania, ale w połączeniu z koniecznością wniesienia przez organizację własnego wkładu finansowego (art. 5 ustawy).

Przeprowadzone badania wskazują, że w Polsce ponad 75% samorządów korzysta z tej formy współpracy, przy czym niezależnie od typu gminy zdecydowanie dominującą jest forma wspierania realizacji zadań. Średnia liczba zadań zleczanych przez samorządy w tej formie wynosi 10,19 rocznie, podczas gdy w formie powierzenia – zaledwie 3,13 (tabela 1).

Nie jest to zresztą wynik zaskakujący, jedynie potwierdza on – zdiagnozowaną już w wielu innych badaniach dotyczących współpracy międzysektorowej – niezmienną praktyk stosowanych przez samorządy we współpracy z sektorem pozarządowym<sup>7</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na zależność między praktyką zlecania zadań a typem gminy (tabela 1). Z wielu względów, jak choćby wielkość budżetu, liczba zadań czy liczba organizacji działających na danym terenie, zadań tych więcej zleca się w gminach miejskich (średnio ponad 37 rocznie), niemniej jednak uderza zaskakująco niska ich liczba w gminach wiejskich – średnio są to tylko nieco ponad 4 zadania rocznie.

Inne formy współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi są stosowane przez samorządy znacznie rzadziej. Na przykład w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy tylko niecałe 7% samorządów zadeklarowało udzielanie organizacjom pozarządowym pożyczek, gwarancji i poręczeń, a 19,5% – wspólną z organizacjami społecznymi

<sup>6</sup> Por.: A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie]; P. Sobiesiak-Penszko, M. Kotnarowski, *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe* [w niniejszym tomie].

<sup>7</sup> Por. między innymi: K. Herńnik, *Finansowe i pozafinansowe formy współpracy*, [w:] *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 133–157; J. Przewłocka, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w 2009 roku. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 31–33.

**Tabela 1.** Typ gminy a średnia liczba zadań zleconych organizacjom pozarządowym w formie wspierania i powierzania

		<b>Liczba zadań zleconych organizacjom pozarządowym w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy – ogółem</b>	<b>W formie powierzenia</b>	<b>W formie wspierania</b>
Gmina miejska	średnia	37,76	10,55	35,85
	N	18	19	19
	odchylenie standardowe	59,72	25,277	58,40
	średnia	4,38	1,91	2,47
Gmina wiejska	N	80	80	80
	odchylenie standardowe	4,31	3,37	3,92
Gmina miejsko-wiejska	średnia	15,51	1,69	13,83
	N	32	32	32
	odchylenie standardowe	29,48	2,78	29,99
	średnia	11,83	3,13	10,19
Ogółem	N	130	131	131
	odchylenie standardowe	28,85	10,410	29,05

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

realizację unijnych projektów partnerskich, przy czym w ponad 73% samorządów były to nie więcej niż dwa projekty.

Tak znaczne różnice między odsetkiem gmin zlecających zadania i zaangażowanych w inne formy współpracy finansowej wyraźnie wskazują, że w relacjach międzysektorowych utrwaliła się usługodawcza rola sektora pozarządowego<sup>8</sup>. W mniejszym stopniu są wykorzystywane formy współpracy wykraczające poza kwestie samego przekazywania środków i wymagające od obu stron zarówno większej otwartości i kultury zaufania, jak i obopólnego zaangażowania w realizowane działania.

Problem ten ilustruje również, utworzony na podstawie poszczególnych pytań, wskaźnik współpracy finansowej, którego średnia wartość na skali od 10 do 90<sup>9</sup> wyniosła w gminach 28,38, przy czym ponad 19% gmin osiągnęło jego najniższą możliwą wartość<sup>10</sup>.

## Międzysektorowa współpraca pozafinansowa w gminach

W wymiarze współpracy pozafinansowej warto odnotować dość wysoki odsetek (ponad 56%) samorządów deklarujących udzielanie organizacjom pozarządowym porad o charakterze prawnym i finansowym. Zwróćmy jednak uwagę, że jest to

<sup>8</sup> Por między innymi: M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Indeks Jakości Współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, „Biblioteka Pożytku Publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012, s. 31–37.

<sup>9</sup> Szerzej na temat wartości, które przyjmują poszczególne wskaźniki w narzędziu pomiaru partycypacji publicznej – por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

<sup>10</sup> Typ gminy nie okazał się w tym wypadku istotny statystycznie.

**Tabela 2.** Typ gminy a angażowanie organizacji pozarządowych do udziału w pracach komisji rad (grup roboczych) powoływanych przez władze gminy (miasta)

„Czy przedstawiciele organizacji pozarządowych byli zapraszani w ciągu ostatnich 12 miesięcy w charakterze ekspertów do prac komisji Rady/grup roboczych powoływanych przez władze gminy/miasta?”		Typ gminy*			Ogółem
		gmina miejska	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	
Tak	N % w kolumnie	11 52,4%	15 13,5%	15 35,7%	41 23,6%
Nie	N % w kolumnie	10 47,6%	96 86,5%	27 64,3%	133 76,4%
Ogółem	N % w kolumnie	21 100,0%	111 100,0%	42 100,0%	174 100,0%

\* – Zależność istotna statystycznie na poziomie istotności 0,05 (test *chi*-kwadrat).

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

stosunkowo bierna forma współpracy, gdy jednak uwzględnimy skalę angażowania przez samorządy organizacji obywatelskich do bardziej aktywnych i zarazem bardziej partycypacyjnych form współpracy, wówczas odkrywamy, że deklarowana współpraca międzysektorowa jest już znacznie rzadsza.

Przykładem są komisje rad lub grupy robocze powoływane przez władze gminy. W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy do udziału w nich w roli ekspertów tylko nieco ponad 23% gmin zapraszało przedstawicieli organizacji pozarządowych. Najczęściej były to gminy miejskie, spośród których taką współpracę z organizacjami zadeklarowało 52% samorządów (zależność istotna statystycznie).

Jeszcze rzadziej przedstawiciele organizacji społecznych zapraszano do udziału w pracach komisji przetargowych powoływanych przez władze gminy (miasta). Zaledwie 6,4% samorządów w ostatnim roku w ogóle miało takie doświadczenia, choć także w nich nie była to rozpowszechniona forma współpracy. W ponad 84% gmin były to nie więcej niż dwie komisje, w których przedstawiciele organizacji występowali w roli członków. Z kolei ani jeden samorząd nie wskazał współpracy z przedstawicielami trzeciego sektora w roli obserwatorów komisji przetargowych.

Wyniki te wskazują, że współpraca pozafinansowa jest mocno niedowartościowywanym przez gminy obszarem relacji międzysektorowych i stosunkowo rzadko obecnym w codziennej praktyce funkcjonowania samorządów. Dobrze obrazuje to utworzony na podstawie poszczególnych pytań wskaźnik współpracy pozafinansowej. Na skali od 10 do 90 jego średnia wartość dla gminy wyniosła tylko 19,53 – i warto dodać, że aż ponad 26% gmin osiągnęło najniższą możliwą do osiągnięcia wartość 10.

Wartość wskaźnika okazała się także zależna od typu gminy (zależności istotne statystycznie na poziomie istotności 0,05). Najwyższa była ona w gminach miejskich, w których wyniosła 26,3, niższa – w gminach miejsko-wiejskich (20,6), najniższa zaś

<sup>11</sup> Na temat zjawiska partytacji w dużych miastach – por. J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach* [w niniejszym tomie].

– w gminach wiejskich (17,8). Warto także zwrócić uwagę na pozycję Warszawy, dla której wartość tego wskaźnika okazała się niższa niż średnia dla innych gmin miejskich – wyniosła 21,1<sup>11</sup>.

**Tabela 3.** Typ gminy a wskaźnik międzysektorowej współpracy pozafinansowej

Typ gminy		Wskaźnik współpracy pozafinansowej
Gmina miejska	średnia	26,3
	N	23
	odchylenie standardowe	15,9
Gmina wiejska	średnia	17,8
	N	122
	odchylenie standardowe	6,7
Gmina miejsko-wiejska	średnia	20,6
	N	46
	odchylenie standardowe	14,4
Warszawa	średnia	21,1
	N	2
	odchylenie standardowe	9,4
Ogółem	średnia	19,5
	N	193
	odchylenie standardowe	10,7

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Jak pokazują wszystkie powyższe wyniki, prawie dziewięć lat po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – podstawowego aktu prawnego regulującego relacje międzysektorowe – nadal wiele z przewidzianych w niej rozwiązań (funkcjonujących od początku lub wprowadzanych w kolejnych nowelizacjach ustawy) nie jest wykorzystywanych w praktycznej współpracy między administracją publiczną a sektorem pozarządowym, przy czym szczególnie dotyczy to tych aspektów współpracy, które obejmują kwestie pozafinansowe. Współpraca koncentruje się przede wszystkim wokół aspektów dystrybucji środków publicznych, co czyni ją raczej płytką i powierzchowną.

Nie jest to jednak problem, którego źródeł należałoby upatrywać w niewystarczających czy nieodpowiednich regulacjach prawnych, ale przede wszystkim w niedostatecznie rozwiniętej kulturze współpracy<sup>12</sup>, jej rozwój wymaga bowiem od obu stron otwartości, zaufania, komunikacji i partnerstwa, czego regulacjami prawnymi nie można zmienić.

Bez wątplenia jednak, mimo mocno skoncentrowanego na aspekcie finansowym kształtu współpracy, sektor pozarządowy jest istotnym partnerem administracji publicznej. Czy jest w tej współpracy bardziej uprzywilejowany niż działający indywidualnie obywatel niezrzeszony? Czy możemy obserwować proces oligarchizacji zjawiska partycypacji – zawłaszczania tej przestrzeni przede wszystkim przez organizacje społeczne?

<sup>12</sup> Szerzej – por. M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania, rekomendacje*, „Biblioteka Pożytku Publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

Aby odpowiedzieć na te pytania, przyjrzyjmy się teraz pokrótce, jak wygląda pozycja sektora pozarządowego w lokalnych procesach uchwałodawczych na tle pozycji mieszkańców działających poza strukturami sektora pozarządowego.

### Organizacje pozarządowe w lokalnych procesach uchwałodawczych

Deklaracje władz lokalnych dotyczące angażowania obywateli w lokalne procesy uchwałodawcze w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy wskazują, że choć organizacje pozarządowe mają silną pozycję jako grupa, z którą władze lokalne współpracują, niemniej jednak w porównaniu z obywatelami niezrzeszonymi nie jest to grupa nadmiernie uprzywilejowywana przez lokalną administrację publiczną (tabele 4–6).

Jeśli porównamy częstość organizowania przez władze lokalne spotkań lub zebrań z mieszkańcami i z przedstawicielami trzeciego sektora, to we wszystkich modelach partycypacji – od modelu asymetrycznego po model opiniodawczo-konsultacyjny<sup>13</sup> – w wypadku zarówno uchwały budżetowej, jak i innych uchwał wskazywanych przez władze lokalne, mieszkańcy okazują się częstszym niż organizacje pozarządowe odbiorcą działań władz lokalnych. Różnice te są dość znaczne – wynoszą na przykład ponad 25 punktów procentowych przy uchwale budżetowej w modelu wyjaśnianie, ponad 18 punktów procentowych przy informowaniu o przyjętej uchwale budżetowej i ponad 13 punktów w wypadku konsultacji organizowanych przez władze lokalne w procesie przyjmowania budżetu lokalnego.

Nie wydaje się więc, żeby trzeci sektor nadmiernie zawłaszczal przestrzeń publicznego dialogu. Choć, z drugiej strony, na co zwraca uwagę Grzegorz Makowski<sup>14</sup>,

<sup>13</sup> Ze względu na bardzo rzadkie występowanie modelu delegacyjnego w zestawieniu tabel pominięto ten model.

<sup>14</sup> Por. G. Makowski, *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 23–39.

**Tabela 4.** Formy konsultacji władz z mieszkańcami zastosowane podczas przygotowania uchwały budżetowej i innej wybranej uchwały przyjętej w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy

		Ostatnia uchwała budżetowa	Inna wybrana uchwała, przyjęta przez władze w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy
Organizowanie spotkań lub zebrań z mieszkańcami	Tak	69,9%	51,4%
	Nie	30,1%	48,6%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	83	99
Organizowanie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi	Tak	56,6%	42,4%
	Nie	43,4%	57,6%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	83	99

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.



**Tabela 5.** Sposoby informowania przez władze gminy (miasta) mieszkańców o przyjętej uchwale budżetowej i innej wybranej uchwale przyjętej w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy

		Ostatnia uchwała budżetowa	Inna wybrana uchwała, przyjęta przez władze w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy
Przekazywanie informacji w trakcie spotkań lub zebrań z mieszkańcami	Tak	65,2%	48,1%
	Nie	34,8%	51,9%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	177	176
Przekazywanie informacji w trakcie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi	Tak	46,5%	35,1%
	Nie	53,5%	64,9%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	177	176

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 6.** Sposoby wyjaśniania przez władze gminy (miasta) rozstrzygnięć zawartych w przyjętej uchwale budżetowej i innej wybranej uchwale przyjętej w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy

		Ostatnia uchwała budżetowa	Inna wybrana uchwała, przyjęta przez władze w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy
Przekazywanie wyjaśnień w trakcie spotkań lub zebrań z mieszkańcami	Tak	73,7%	65,1%
	Nie	26,3%	34,9%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	177	73
Przekazywanie wyjaśnień w trakcie spotkań lub zebrań z organizacjami pozarządowymi	Tak	48,0%	50,7%
	Nie	52,0%	49,3%
	Ogółem	100,0%	100,0%
	<i>N</i>	99	73

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

w ostatnich latach zdecydowanie mocniej doinwestowywano udział organizacji pozarządowych w życiu publicznym i w konsekwencji to one dysponują teraz bardziej rozbudowanym instrumentarium, które umożliwia im angażowanie się w życie publiczne.

Pewne potwierdzenie zjawiska opisywanego przez Grzegorza Makowskiego możemy znaleźć także w przeprowadzonych badaniach, kiedy na przykład porównujemy odsetek samorządów, w których pracują osoby odpowiedzialne za współpracę

z mieszkańcami (w tym między innymi za organizację spotkań z nimi), z samorządami, w których wyodrębniono specjalne komórki lub osoby odpowiedzialne za komunikację z sektorem obywatelskim.

Okazuje się, że tych pierwszych jest 68,4%, a więc o ponad 20 punktów procentowych mniej (przypomnijmy, że ponad 90% samorządów deklaruje powołanie w swoich strukturach specjalnej komórki do współpracy z sektorem pozarządowym). I są to przede wszystkim (38,9%) zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta), a więc osoby z racji pełnionych przez siebie funkcji mające ograniczone możliwości stałej i bieżącej współpracy z mieszkańcami. Z kolei tylko 0,5% gmin powołuje specjalnego pełnomocnika do spraw komunikacji z mieszkańcami, co w praktyce może się przełożyć na mniejsze możliwości utrzymywania przez obywateli bieżącej komunikacji z władzami lokalnymi i w rezultacie na mniejsze możliwości włączania się w procesy decyzyjne.

Warto więc mieć ten aspekt na uwadze przy tworzeniu w gminach kolejnych instrumentów partycypacyjnych dedykowanych poszczególnym grupom obywateli, aby nadmiernie nie dowartościowywały one jednych grup kosztem innych.

## Relacje międzysektorowe a partycypacja publiczna

Ogólnie jednak, jak pokazują badania, możemy mówić o pozytywnej zależności między relacjami międzysektorowymi a otwartością władz na współpracę z mieszkańcami (tabela 7). Oznacza to, że tam, gdzie wartość indeksu relacji międzysektorowych była wyższa, tam zarazem była również wyższa wartość indeksu partycypatywności, a więc większa otwartość władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami.

Przeprowadzone analizy statystyczne nie pozwalają oczywiście wnioskować o relacjach przyczynowo-skutkowych. Nie wiemy więc, czy to współpraca z organizacjami pozarządowymi powoduje, że władze lokalne stają się bardziej zainteresowane włączaniem mieszkańców w życie publiczne, czy też dobre relacje międzysektorowe są konsekwencją otwartej polityki władz lokalnych. Podobnie jednak jak w wypadku wielu zjawisk społecznych, tak i tutaj może zachodzić sprzężenie zwrotne między tymi procesami.

Kiedy jednak szczegółowo przyglądamy się związkom między poszczególnymi wskaźnikami relacji międzysektorowych i modelami partycypacji publicznej, zauważamy, że obraz zależności staje nieco bardziej skomplikowany (tabela 8).

Zależności okazują się statystycznie istotne tylko w wypadku trzech modeli: opiniodawczo-konsultacyjnego, symetrycznego i asymetrycznego – wariantu informowanie. Przy czym w wypadku tego pierwszego zależności są istotne przy każdym z wymiarów relacji międzysektorowych, a więc w wypadku zarówno współpracy finansowej czy pozafinansowej, jak i infrastruktury współpracy. Z kolei w modelu symetrycznym i przy informowaniu – tylko w wypadku infrastruktury współpracy między organizacjami pozarządowymi i władzą lokalną.

**Tabela 7.** Związek między indeksem relacji międzysektorowych a indeksem partycytatywności procesu uchwałodawczego

		Indeks partycytatywności procesu uchwałodawczego	Indeks relacji międzysektorowych
Indeks partycytatywności procesu uchwałodawczego	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	1 193	,276 ,000 193
Indeks relacji międzysektorowych	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	,276 ,000 193	1 193

Źródło: Badanie stanu partycytatywności publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Wszędzie jednak mają one charakter pozytywny, co oznacza, że tam, gdzie ogólnie różne wymiary współpracy międzysektorowej są bardziej rozwinięte i praktykowane, tam również bardziej praktykowane jest w gminach zasięganie opinii mieszkańców przez władze lokalne i stosowanie mechanizmu konsultacji społecznych. Tam, gdzie lepiej jest rozwinięta infrastruktura współpracy organizacji społecznych i administracji, tam też częściej władze informują o podejmowanych przez siebie decyzjach i wraz z mieszkańcami wspólnie wypracowują rozwiązania w lokalnym procesie uchwałodawczym, co może wskazywać na wykorzystywanie tej infrastruktury na użytek tego procesu.

**Tabela 8.** Związek między poszczególnymi wskaźnikami relacji międzysektorowych a modelami partycytatywności publicznej

		Współpraca pozafinansowa	Współpraca finansowa	Infrastruktura współpracy
Model delegacyjny	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	-,027 ,706 193	,100 ,168 193	,034 ,642 193
Model symetryczny	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	,120 ,096 193	,110 ,129 193	,159 ,028 193
Model opiniodawczo-konsultacyjny	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	,155 ,032 193	,197 ,006 193	,252 ,000 193
Model asymetryczny, wariant: informowanie i uzasadnianie	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	-,091 ,209 193	-,133 ,065 193	,116 ,108 193
Model asymetryczny, wariant: informowanie	korelacja Pearsona istotność (dwustronna) N	,029 ,691 193	,075 ,299 193	,190 ,008 193

Źródło: Badanie stanu partycytatywności publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Jakość relacji międzysektorowych nie ma jednak znaczenia dla najwyższych i najniższych modeli partycypacji publicznej – dla modelu delegowania oraz drugiego wariantu modelu asymetrycznego i częściowo informowania (poza infrastrukturą współpracy). Dlaczego tak się dzieje?

Wydaje się, że ma to związek z charakterem obu modeli, które cechują się asymetrycznością relacji, choć dla obu modeli ma ona odwrotny kierunek. Delegowanie zakłada bowiem przekazanie przez władze lokalne członkom społeczności możliwości samodzielnego podejmowania decyzji, a następnie tylko ich kontroli pod względem proceduralnym i prawnym. Z kolei informowanie i wyjaśnianie podejmowanych decyzji – odwrotnie – nie wymaga czynnego udziału mieszkańców<sup>15</sup>.

W tym układzie rola i jakość współpracy międzysektorowej nie ma większego wpływu na przebieg tych procesów. Nabiera ona za to znaczenia dla tych modeli, w których projektowanie i podejmowanie decyzji wymaga współpracy i zaangażowania obu stron, co wyjaśniałoby wskazane wyżej zależności między współpracą międzysektorową a otwartością władz na współpracę z mieszkańcami w ramach modelu opiniodawczo-konsultacyjnego i symetrycznego.

<sup>15</sup> Szerzej na temat charakterystyki modeli partycypacji publicznej – por. A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, op. cit., s. 100–111.

## Podsumowanie

Najważniejsze wnioski, które wypływają z przeprowadzonych badań, możemy podsumować, odnosząc je do dwóch poziomów.

Pierwszym z nich są bezpośrednie relacje instytucjonalne między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną, których kształt dużo mówi o kondycji lokalnego dialogu obywatelskiego. Drugi poziom to związki między jakością dialogu obywatelskiego a stanem partycypacji publicznej na poziomie lokalnym.

Jeśli chodzi o ten pierwszy poziom, to analizy pokazują przede wszystkim, że model relacji międzysektorowych w Polsce ma jednowymiarowy i płytki charakter – rozwija się przede wszystkim w ramach współpracy finansowej, co w praktyce oznacza, że organizacje pozarządowe pełnią w głównej mierze funkcję wykonawcy i realizatora zadań publicznych zlecanych przez administrację. W mniejszym zaś stopniu są rzeczywistymi partnerami administracji, wspólnie podejmującymi wysiłek działań na rzecz lokalnych społeczności, realizując na przykład wspólne projekty partnerskie.

Rodzi to zagrożenie nie tylko uzależnienia organizacji od sektora publicznego, ale także stawia pod znakiem zapytania pozycję sektora pozarządowego jako reprezentanta społeczeństwa obywatelskiego, odgrywającego rolę rzeczywistego pośrednika między obywatelem, państwem i władzą – i służącego obywatelowi. Obnaża także słabość kondycji lokalnego dialogu obywatelskiego, który w oczekiwaniach teoretyków i praktyków społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej ma być jednym z najważniejszych filarów ich rozwoju.

Jeśli zaś chodzi o drugi poziom, to rzeczywiście, jak pokazują badania, istnieje pozytywny związek między rozwojem i praktykowaniem współpracy międzysektorowej a otwieraniem się władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami i angażowaniem ich w procesy decyzyjne na poziomie gminy.

Szczególnie współpraca międzysektorowa ma znaczenie dla wykorzystywania przez gminy mechanizmów konsultacji społecznych. Tam więc, gdzie istnieje infrastruktura współpracy i gdzie bardziej jest rozwinięta współpraca finansowa i pozafinansowa, tam lepiej rozwija się partycypacja w swoim najbardziej masowym wydaniu.

Z pewnością więc warto, aby samorządy i organizacje pozarządowe inwestowały w rozwój relacji międzysektorowych. Żeby jednak mogły mieć one charakter trwałych i pogłębionych, jest potrzebna kultura wzajemnego zaufania i współpracy, którą trudno zbudować, opierając się na kontaktach skoncentrowanych przede wszystkim wokół dystrybucji środków finansowych.

Część III

# **Opinie i postawy wobec partycypacji**



**Anna Olech, Michał Kotnarowski**

# Gotowość mieszkańców do partycypacji

## Wstęp

Rzeczywiste występowanie różnych modeli partycypacji, zarówno na poziomie tworzenia polityk publicznych (poziom relacji między władzami gminy a mieszkańcami), jak i na poziomie ich wdrażania (poziom relacji między zarządzającymi lokalnymi instytucjami publicznymi a korzystającymi z usług tych instytucji), i jego uwarunkowania zostały przedstawione w pierwszej części publikacji<sup>1</sup>. W niniejszym opracowaniu prezentujemy, po pierwsze, deklaracje mieszkańców co do własnego uczestnictwa we współrzędzeniu, po drugie, oceny przedstawicieli władz samorządowych co do gotowości mieszkańców do tego uczestnictwa. Omawiamy także czynniki warunkujące deklaracje mieszkańców i oceny formułowane przez przedstawicieli władz – należące i do cech indywidualnych badanych, i do cech kontekstowych (cech gmin)<sup>2</sup>.

Zanim zaprezentujemy deklaracje badanych co do własnego udziału w różnych formach partycypacyjnego podejmowania decyzji, przedstawimy jeszcze krótko same te formy. Odwołujemy się, rzecz jasna, do modeli partycypacji publicznej: modelu opiniodawczo-konsultacyjnego (z dwoma wariantami – prowadzeniem przez władze gminy lub instytucji publicznych formalnie zorganizowanych konsultacji społecznych oraz otwartością władz na opinie i uwagi zgłaszane przez mieszkańców z własnej inicjatywy), modelu symetrycznego i modelu delegacyjnego. Zostały one skonstruowane w wyniku „analitycznego namysłu” jako teoretyczne formy relacji między władzami gminy a mieszkańcami<sup>3</sup>. Badanie „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce” pozwala te abstrakcyjne ramy napełnić empiryczną treścią.

Udział w konsultacjach społecznych oznacza, że udziela się odpowiedzi na zadane przez władze samorządowe pytanie, wyraża się własną opinię w kwestii, w której władze samorządowe mają swoje stanowisko, ale chcą także – aktywnie i intencjonalnie – poznać opinie mieszkańców.

Władze samorządowe nie konsultują, rzecz jasna, wszystkich decyzji z mieszkańcami. Nawet jednak w wypadku braku konsultacji społecznych mieszkańcy mogą przekazywać władzom swoje opinie, sugestie czy uwagi do planowanej uchwały. Taka gotowość do przekazywania opinii jest więc gotowością do partycypacji „bez

<sup>1</sup> Por. w niniejszym tomie: A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*; P. Sobiesiak-Penszko, M. Kotnarowski, *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe*; T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*.

<sup>2</sup> Wyjaśnienie takiego podejścia – por. P. Sobiesiak-Penszko, M. Kotnarowski, *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe* [w niniejszym tomie].

<sup>3</sup> T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.



zaproszenia” ze strony władz, gotowością do aktywności uruchamianej z indywidualnego przekonania i z własnej chęci.

Bardziej angażująca forma uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych to współpraca z władzami w przygotowywaniu projektów uchwał. Może ona przebiegać w ramach nieformalnych grup roboczych lub formalnie powoływanych zespołów. Istotne jest jedno – zrównoważona relacja „władza lokalna – członkowie społeczności”, zakładająca (względnie) partnerskie wypracowywanie stanowisk.

I w końcu najbardziej angażująca mieszkańców forma podejmowania decyzji – delegowanie. Najbardziej angażująca, ale także z pewnych względów najbardziej atrakcyjna, delegowanie oznacza bowiem, że władze publiczne przekazują (zlecają) podejmowanie decyzji i działań grupom społecznym oraz akceptują te decyzje i działania, kontrolując ewentualnie ich proceduralną poprawność i zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym. Oznacza współpracę z innymi mieszkańcami w przygotowywaniu projektów decyzji (uchwał), które władze przyjmą do realizacji.

## Deklaracje mieszkańców

O gotowość do wzięcia udziału w rozmaitych formach partycypacji publicznej pytaliśmy mieszkańców na dwa sposoby. Po pierwsze: „Czy był(a)by Pan(i) gotowy(a) wziąć udział w [tu różne formy partycypacyjnego podejmowania decyzji] w sprawie, która jest bezpośrednio dla Pana(i) ważna, nawet gdyby odbywało się to kosztem ważnych dla Pana(i) zajęć?”. Po drugie: „A czy był(a)by Pan(i) gotowy(a) wziąć udział w [tu różne formy partycypacyjnego podejmowania decyzji] w sprawie, która Pana(i) bezpośrednio nie dotyczy, ale nie odbywałoby się to kosztem ważnych dla Pana(i) zajęć?”.

- Udzielając odpowiedzi na tak zadane pytania, respondenci utworzyli cztery grupy:
- ci, którzy odpowiadają dwa razy „tak”, a więc deklarują gotowość do partycypacji zawsze, bez względu na koszty i wagę sprawy – nazwijmy to „partycypacją bezwarunkową”;
  - ci, którzy odpowiadają na pierwsze pytanie „tak”, z kolei na drugie „nie”, a więc deklarują gotowość do partycypacji bez względu na koszty, ale tylko wówczas, gdy są podejmowane decyzje ważne dla nich osobiście – nazwijmy to „partycypacją pragmatyczną”;
  - ci, którzy odpowiadają na pierwsze pytanie „nie”, z kolei na drugie „tak”, a więc deklarują gotowość do partycypacji bez względu na wagę sprawy, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to od nich dużych kosztów – nazwijmy to „partycypacją okazjonalną”;
  - ci, którzy na oba pytania odpowiadają „nie”, a więc deklarują brak gotowości do partycypacji, bez względu na koszty i wagę sprawy.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że każda z form partycypacyjnego podejmowania decyzji publicznych wywołuje więcej jakiegokolwiek gotowości niż braku gotowości do uczestnictwa w niej (tabela 1). Proporcje skłonnych uczestniczyć – zarówno bezwarunkowo, jak i warunkowo – do niesłonnych są różne w zależności od form

**Tabela 1.** Gotowość mieszkańców do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji

	Częstość	Odsetek (w %)
<b>Konsultacje</b>		
gotowość do wzięcia udziału w konsultacjach bez względu na koszty i wagę sprawy	236	23,6
gotowość do wzięcia udziału w konsultacjach bez względu na koszty, ale tylko wówczas, gdy są podejmowane ważne osobiście decyzje	276	27,6
gotowość do wzięcia udziału w konsultacjach bez względu na wagę sprawy, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to dużych kosztów	72	7,2
brak gotowości do wzięcia udziału w konsultacjach, bez względu na koszty i wagę sprawy	416	41,6
Ogółem	1000	100,0
<b>Przekazywanie opinii</b>		
gotowość do przekazywania opinii władzom bez względu na koszty i wagę sprawy	271	27,1
gotowość do przekazywania opinii władzom bez względu na koszty, ale tylko wówczas, gdy są podejmowane ważne osobiście decyzje	304	30,4
gotowość do przekazywania opinii władzom bez względu na wagę sprawy, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to dużych kosztów	71	7,1
brak gotowości do przekazywania opinii władzom bez względu na koszty i wagę sprawy	354	35,4
Ogółem	1000	100,0
<b>Współpraca z władzami</b>		
gotowość do współpracy z władzami bez względu na koszty i wagę sprawy	226	22,6
gotowość do współpracy z władzami bez względu na koszty, ale tylko wówczas, gdy są podejmowane ważne osobiście decyzje	246	24,6
gotowość do współpracy z władzami bez względu na wagę sprawy, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to dużych kosztów	63	6,3
brak gotowości do współpracy z władzami, bez względu na koszty i wagę sprawy	465	46,5
Ogółem	1000	100,0
<b>Przyjęcie delegowania</b>		
gotowość do przyjęcia delegowania bez względu na koszty i wagę sprawy	223	22,3
gotowość do przyjęcia delegowania bez względu na koszty, ale tylko wówczas, gdy są podejmowane ważne osobiście decyzje	239	23,9
gotowość do przyjęcia delegowania bez względu na wagę sprawy, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to dużych kosztów	66	6,6
brak gotowości do przyjęcia delegowania, bez względu na koszty i wagę sprawy	472	47,2
Ogółem	1000	100,0

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

uczestnictwa. Najbardziej ogólny wniosek jest taki, że odsetek badanych gotowych do partycypacji, także pod rozmaitymi warunkami, waha się od 52,8% do 64,6%.

Najbardziej atrakcyjne okazuje się przekazywanie władzom uwag i opinii wówczas, gdy nie są prowadzone konsultacje społeczne (35,4% niechętnych), mniej atrakcyjną formą jest zaś udział w konsultacjach społecznych (41,6% niechętnych). Najmniej atrakcyjne dla mieszkańców formy partycypowania to te najbardziej wymagające i absorbujące: współpraca z władzami w przygotowywaniu projektów decyzji lub uchwał (46,5% niechętnych) i działanie na zlecenie władz – samodzielne, wraz z innymi mieszkańcami, przygotowywanie projektów decyzji lub uchwał (47,2% niechętnych).

Spójrzmy teraz na jakkolwiek wyrażaną gotowość do partycypowania. Niezależnie od formy uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, najwięcej jest takich respondentów, którzy są skłonni uczestniczyć, ale pod pewnymi warunkami. Tym podstawowym warunkiem jest waga podejmowanej decyzji, chodzi jednak o jej osobiste, prywatne, jednostkowe znaczenie. To gotowość do partycypacji tylko wówczas, gdy stwarza to szansę na dobrą decyzję we własnej, prywatnej sprawie, niechby nawet wiązało się z pewnymi kosztami. Odsetek badanych gotowych tak właśnie partycypować waha się od 23,9% do 30,4%. Nazwalimy taką postawę gotowością do „partycypacji pragmatycznej”, ale być może – idąc za Robertem Putnammem – lepiej byłoby ją nazwać „partycypacją egoistyczną”. To w pewnym stopniu odpowiedź na znane w socjologii pytania: „Czy na współdziałanie ludzi wpływają bardziej interesy jednostkowe czy grupowe?”, „Czy angażując się w zbiorowe działania, bardziej ma się w perspektywie realizację interesów własnych, czy realizację pewnych wartości społecznych?”, „*Homo oeconomicus* czy *homo sociologicus*?<sup>4</sup>”.

Najmniej jest takich respondentów, którzy są skłonni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dla nich osobiście nieistotnych, nawet jeśli nie wiąże się to z jakimiś kosztami. To uczestnictwo, które nazwalimy „okazjonalnym”, choć można powiedzieć więcej: „lekkie, łatwe i przyjemne, ale po co, skoro to nie jest własna sprawa?”. Odsetek badanych gotowych tak właśnie partycypować waha się od 6,3% do 7,2%.

I w końcu bezwarunkowa gotowość do partycypacji, bez względu na osobiste znaczenie podejmowanej decyzji i bez względu na koszty. Z poczucia odpowiedzialności za bieg spraw publicznych, z troski o stan społeczeństwa obywatelskiego, z potrzeby posiadania wpływu na działania władz lokalnych, z definiowania się jako podmiot lokalnej wspólnoty politycznej – ze względu na wartości. Odsetek badanych gotowych tak właśnie partycypować waha się od 22,3% do 27,1%. To przede wszystkim ta grupa badanych będzie obiektem zainteresowania w dalszej części niniejszych rozważań, kiedy – szukając odpowiedzi na pytanie: „Co decyduje o gotowości do partycypacji?” – będziemy analizować zależności dwuzmiennowe i wielozmiennowe.

Spróbujmy zatem znaleźć wyjaśnienia zobrazowanego stanu rzeczy, a więc ustalić, jakie czynniki wpływają na deklaracje mieszkańców. Testowano kilka grup zmiennych. Spośród cech indywidualnych:

<sup>4</sup> Por. W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna. Problemy, teoria, empiria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001; M. Theiss, *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

- zmienne społeczno-demograficzne,
- kontakty społeczne,
- religijność,
- aktywność społeczno-polityczną,
- orientację i zainteresowanie sprawami społeczno-politycznymi,
- poczucie wpływu i sprawstwa,
- zakorzenienie,
- nieformalny system wsparcia społecznego,

a spośród cech środowiskowych (kontekstowych):

- typ gminy,
- zamożność – wysokość PKB,
- „wiek społeczności” – odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym,
- współczynnik feminizacji – odsetek kobiet w ogólnej liczbie ludności gminy,
- poziom bezrobocia.

## Dwuzmiennowe zależności deklarowanej gotowości do partycypacji

Pierwsza część analizy jest poświęcona indywidualnym cechom, które istotnie wpływają na gotowość do partycypacji. Zaczynamy od **cech społeczno-demograficznych**.

Największą bezwarunkową gotowość do partycypowania wykazują osoby w wieku od 40 do 59 lat, niezależnie od formy uczestnictwa. Brak gotowości do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji deklarują w najwyższym stopniu osoby z dwóch grup wiekowych, w zależności od formy partycypacji: młodzi (25–38 lat) i najstarsi (60 i więcej lat). Młodzi nie są zainteresowani przede wszystkim współpracą z władzami oraz zgłaszaniem opinii i sugestii, najstarsi – przyjęciem delegowania i udziałem w konsultacjach.

Gotowość do partycypacji rośnie wraz z wykształceniem. Dwukrotnie więcej osób z wykształceniem wyższym niż z podstawowym i gimnazjalnym deklaruje bezwarunkową gotowość uczestnictwa w każdej z form podejmowania decyzji. Wraz z rosnącym wykształceniem maleje odsetek osób wyrażających absolutny brak gotowości do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, niezależnie od form.

Zawód istotnie wpływa na gotowość do partycypacji jedynie w wypadku dwóch jej form: udziału w konsultacjach oraz samodzielnego przygotowywania rozwiązań przez mieszkańców. Największą gotowość bezwarunkowego udziału zarówno w konsultacjach, jak i w samodzielnym opracowywaniu projektów decyzji (uchwał) deklarują rolnicy. Brak gotowości do udziału w konsultacjach wykazują przede wszystkim emeryci i renciści, a do udziału w delegowaniu – przede wszystkim uczniowie i studenci.

Doświadczenie w pełnieniu funkcji kierowniczych wpływa widocznie na dwie skrajne postawy wobec partycypacyjnego podejmowania decyzji. Osoby, które kiedykolwiek pełniły funkcje kierownicze, zdecydowanie częściej są gotowe bezwarunkowo brać udział w każdej formie podejmowania decyzji niż ci, którzy kierownikami nigdy nie byli.

Subiektywna ocena sytuacji materialnej własnej rodziny okazała się cechą istotną jedynie dla gotowości do dwóch form podejmowania decyzji: zgłaszania uwag i opinii oraz przyjęcia delegowania – i w obu wypadkach działa inaczej. Jeśli chodzi o bezwarunkową gotowość do zgłaszania opinii, to w zasadzie można powiedzieć, że rośnie wraz ze wzrostem pozytywnej oceny sytuacji materialnej (im ktoś bardziej czuje się zamożny, tym chętniej jest gotów zgłaszać opinie, w każdej sprawie i bez względu na koszty). Tym samym największą gotowość deklarują ci z badanych, którzy twierdzą: „Jesteśmy zamożni, nie musimy oszczędzać nawet na większe wydatki”. Jest to jednak grupa badanych silnie spolaryzowana w deklaracjach, bezwarunkową gotowość deklaruje 47,7% badanych, ale niewiele mniej – 46,1% – zupełny brak gotowości do przekazywania opinii.

Zupełnie inaczej wyglądają deklaracje gotowości do przyjęcia delegowania – rośnie ona wraz ze wzrostem pozytywnej oceny sytuacji materialnej, ale tylko do pewnego momentu. Największą gotowość deklarują ci, którzy twierdzą: „Pieniądzy wystarcza na wszystkie wydatki, a część możemy odłożyć”, później zaś drastycznie spada. W rezultacie ci, którzy czują się najbardziej zamożni, w najmniejszym stopniu są gotowi bezwarunkowo przyjmować delegowanie i zarazem najczęściej deklarują zupełny brak gotowości.

Wielkość zamieszkiwanej miejscowości wpływa istotnie na gotowość do udziału w konsultacjach, gotowość do przekazywania władzom opinii i gotowość do współpracy z władzami, nie ma jednak wpływu na gotowość do samodzielnego przygotowywania projektów rozwiązań. Największą bezwarunkową gotowość do uczestnictwa we wszystkich trzech formach podejmowania decyzji deklarują mieszkańcy wsi, z kolei największy brak gotowości – mieszkańcy dużych miast (spośród nich ponad połowa nie jest skłonna brać udziału w żadnej z form podejmowania decyzji). Na postawy mieszkańców dużych miast wobec partycypacji bez wątpienia oddziałuje przede wszystkim kwestia kosztów własnego uczestnictwa, nie zaś waga sprawy i znaczenie podejmowanej decyzji. To właśnie mieszkańcy dużych miast w porównaniu z resztą badanych najczęściej są gotowi do partycypacji nazwanej tu „okazjonalną”, to znaczy uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, ale tylko wówczas, gdy nie wymaga to dużych nakładów własnych, i jednocześnie najrzadziej do „partycypacji pragmatycznej” – do współdecydowania w ważnej sprawie, ale wiążącego się z koniecznością poniesienia własnych kosztów<sup>5</sup>.

**Kontakty społeczne** to grupa zmiennych, do której włączyliśmy:

- utrzymywanie kontaktów towarzyskich i ich natężenie (częstotliwość, liczba osób),

<sup>5</sup> O uczestnictwie w podejmowaniu decyzji publicznych mieszkańców dużych miast – por. J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach* [w niniejszym tomie].

- relacje z sąsiadami,
- ważne kontakty społeczne – znajomość z przedstawicielami lokalnej władzy, parlamentarzystami, pracownikami administracji samorządowej.

Utrzymywanie kontaktów towarzyskich ze znajomymi znacznie różnicuje dwa typy postaw wobec partycypacji: gotowość do „partycypacji pragmatycznej” i zupełny brak gotowości do partycypacji. Osoby, które nie utrzymują kontaktów towarzyskich, istotnie częściej nie są skłonne brać udziału w żadnej z form współzrządzenia niż te osoby, które mają takie kontakty. Z kolei osoby towarzyskie znacznie częściej niż nietowarzystkie są skłonne uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, bez względu na konieczność poniesienia pewnych kosztów, ale tylko wówczas, gdy podejmowane decyzje są bezpośrednio dla nich ważne.

Tyle można stwierdzić na podstawie rozkładu odpowiedzi na pytanie: „Czy utrzymuje Pan(i) kontakty towarzyskie ze znajomymi?”. Jeśli jednak przyjrzymy się rozkładowi odpowiedzi na pytanie: „Jak często utrzymuje Pan(i) kontakty towarzyskie ze znajomymi? Pytamy zarówno o kontakty osobiste, jak i za pośrednictwem Internetu i przez telefon”, to zaobserwujemy interesujące zjawisko. Okazuje się bowiem, że niewielka częstotliwość kontaktów – raz na kilka miesięcy – silniej determinuje brak gotowości do partycypacji niż zupełny brak kontaktów.

Najszerszy krąg znajomych, z którymi kontakty są utrzymywane – powyżej dziesięciu osób – wiąże się z największą gotowością do partycypacji bezwarunkowej, bez względu na jej formy. Nie można jednak stwierdzić, że „im więcej osób, z którymi utrzymuje się kontakty, tym większa gotowość do bezwarunkowego partycypowania”. Badani, których krąg znajomych liczy od sześciu do dziesięciu osób, najrzadziej są skłonni bezwarunkowo brać udział w konsultacjach, zgłaszać opinie i współpracować z władzami – rzadziej niż ci, którzy kontaktów towarzyskich nie utrzymują w ogóle. Z kolei częściej niż inni są skłonni do „partycypacji okazjonalnej”.

Relacje z sąsiadami, a w zasadzie ich jakość, była opisywana następującymi sformułowaniami: od relacji najbliższych „bywamy u siebie”, przez „świadczymy sobie nawzajem drobne przysługi, mówimy sobie «dzień dobry», i nic więcej”, aż po „unikam kontaktów z sąsiadami” i „jestem w konflikcie z sąsiadami”.

Istotne dla wszystkich form partycypacji okazują się właśnie relacje najbliższe, to „bywamy u siebie”<sup>6</sup>. Wpływ tej zmiennej jest przewidywalny: osoby mające bliskie relacje z sąsiadami częściej są skłonne uczestniczyć w partycypacyjnym podejmowaniu decyzji i rzadziej deklarują brak gotowości do partycypacji – zależność ta jest widoczna bez względu na formę podejmowania decyzji.

Spójny obraz znaczenia relacji sąsiedzkich dla gotowości do partycypowania dopełnia to, że skłócenie z sąsiadami nie wpływa na żadną z form tej gotowości, choć taki wpływ zaobserwowano w wypadku badanych, którzy unikają kontaktów sąsiedzkich. Wśród takich osób nie ma żadnej, która byłaby gotowa bezwarunkowo brać udział w konsultacjach, a tylko 12,5% jest gotowych przekazywać opinie. Jednocześnie

<sup>6</sup>Tadeusz Szawiel, analizując stan społeczeństwa obywatelskiego i wielkość kapitału społecznego w Polsce po 1989 roku, a także podkreślając więzi sąsiedzkie jako ważną formę społecznego kapitału, stwierdza, że Polacy podtrzymują te więzi, jednak „nie mamy danych na temat jakości tych więzi”. W badaniu Instytutu Spraw Publicznych jakości więzi sąsiedzkich i jej wpływ na gotowość do partycypowania została zidentyfikowana. Por. T. Szawiel, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] *Budowanie demokracji*, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 156.

ponad 60% respondentów deklaruje niechęć zarówno do konsultacji, jak i do przekazywania opinii.

Więzi towarzyskie i sąsiedzkie to podstawowe typy zasobów społecznych, jakimi dysponują jednostki, które uruchomione i wykorzystane w konkretnych działaniach, podnoszą poziom kapitału społecznego<sup>7</sup>. Gotowość jednostek do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych staje się tym samym elementem jego opisu i analizy. Nie tylko jednak zasoby społeczne wpływają na gotowość do partycypowania, mają tutaj znaczenie także zasoby indywidualne – posiadanie „znajomości”, definiujące w pewnym stopniu pozycję jednostki w strukturze społecznej.

Ważne kontakty społeczne to zmienna silnie różnicująca gotowość do wszystkich form partycypacji. Chodzi o znajomość przedstawicieli elity politycznej – lokalnej (wójt, burmistrz, prezydent lub ich zastępcy, radny albo sołtys) i krajowej (poseł, senator), a także znajomość pracownika urzędu gminy (miasta). Szczególnie widoczny jest wpływ znajomości parlamentarzysty – wśród osób, które w kręgu swoich znajomych mają posła lub senatora, bezwarunkową gotowość do udziału w konsultacjach deklaruje 72,5% respondentów, a do przyjęcia delegowania – 60,0% (to najwyższe uzyskane w badaniu odsetki gotowych uczestniczyć w tych formach partycypacji). Silny wpływ wywiera także znajomość z przedstawicielem lokalnej władzy wykonawczej (wójtem, burmistrzem, prezydentem lub ich zastępcami), w dalszej kolejności – z pracownikiem urzędu gminy (miasta), na końcu zaś – z radnym lub sołtysiem.

**Religijność**<sup>8</sup> to kolejna cecha, która, jak się okazuje, ma istotny wpływ na gotowość badanych osób do partycypowania. Osoby określające się jako „niewierzące” najczęściej deklarowały zupełny brak gotowości do partycypacji, niezależnie od jej form. To samo można powiedzieć o tych respondentach, którzy w ogóle nie uczestniczą w praktykach religijnych.

Z kolei osoby głęboko wierzące najczęściej są skłonne bezwarunkowo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, także niezależnie od ich form. I – konsekwentnie – najczęściej osoby biorące udział w praktykach religijnych, zazwyczaj kilka razy w tygodniu. W wypadku tej ostatniej obserwacji trudno orzec, czy to tylko kwestia religijności, czy doświadczeń wspólnotowych, gotowości ponoszenia kosztów na rzecz wspólnoty. Z drugiej jednak strony – jak pokazują wyniki sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2011 roku – religijność sprzyja aktywności społecznej, angażowaniu się w działania na rzecz innych, zarówno indywidualne, jak i w ramach organizacji czy instytucji<sup>9</sup>.

Do grupy zmiennych, które opisują **aktywność społeczno-polityczną** badanych, włączyliśmy:

- aktywność w organizacjach<sup>10</sup>,
- aktywność społeczną, czyli różne działania podejmowane na rzecz swojej społeczności i (lub) jej mieszkańców,

<sup>7</sup> Por.: A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2000; B. Fedyszak-Radziejowska, *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> Religijność była „mierzona” za pomocą dwóch pytań metryczkowych: „Jak określił(a)by Pan(i) swój stosunek do religii? Czy jest Pan(i) osobą: niewierzącą; mającą wątpliwości w sprawach wiary, wierzącą; głęboko wierzącą?” i „Czy bierze Pan(i) udział w praktykach religijnych, takich jak: msze, nabożeństwa lub spotkania religijne?” (kafeteria odpowiedzi: tak, zazwyczaj kilka razy w tygodniu; tak, raz w tygodniu; tak, przeciętnie jeden lub dwa razy w miesiącu; tak, kilka razy w roku; w ogóle w nich nie uczestniczę).

<sup>9</sup> *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku.

<sup>10</sup> Koła partii politycznej, związku zawodowego, rady sołectkiej (rady osiedla), rady rodziców, koła lub rady działającej przy parafii, ochotniczej straży pożarnej, koła gospodyń wiejskich, lokalnego stowarzyszenia (z wyjątkiem ochotniczej straży pożarnej i koła gospodyń wiejskich), innej lokalnej organizacji.

- korzystanie z Internetu,
- aktywność wyborczą (liczba głosowań),
- aktywność polityczną (startowanie w wyborach).

Jak łatwo się domyślić, każdy wymiar aktywności społeczno-politycznej zwiększa gotowość do partycypacji, zwłaszcza bezwarunkowej.

Wśród respondentów należących do różnego typu organizacji zdecydowanie więcej jest osób gotowych – bez względu na rodzaj sprawy i koszty – brać udział w każdej formie podejmowania decyzji publicznych niż tych, którzy nie są zupełnie skłonni do uczestnictwa, ale także więcej niż tych, którzy są skłonni do „partycypacji pragmatycznej”<sup>11</sup>.

Gotowości do partycypacji sprzyja korzystanie z Internetu, zwłaszcza jeśli chodzi o gotowość do udziału w konsultacjach, współpracy z władzami, przyjęcia delegowania. Korzystający z zasobów sieci przynajmniej raz w tygodniu nieodmienne częściej są gotowi do bezwarunkowego uczestnictwa w tych formach podejmowania decyzji.

Im więcej form aktywności społecznej tym – ponownie – większa gotowość do bezwarunkowego uczestnictwa w każdej formie partycypacyjnego podejmowania decyzji: od konsultacji po przyjęcie delegowania. Wśród osób najbardziej aktywnych więcej jest tych, którzy bezwarunkowo są gotowi brać udział w procesach partycypacyjnych, niż tych, którzy deklarują absolutny brak gotowości i gotowość do „partycypacji pragmatycznej”.

Bardzo silnie różnicująca zmienna to trening polityczny, a więc startowanie w wyborach samorządowych na funkcje obieralne (radnego, wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, radnego dzielnicy, osiedla lub sołectwa, sołtysa). Wśród tych, którzy kiedykolwiek startowali w wyborach samorządowych, zdecydowanie więcej jest osób gotowych do bezwarunkowego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych, niezależnie do form tego uczestnictwa (zanotowano tutaj bardzo wysoki odsetek: 67,6% – gotowość do zgłaszania opinii, 59,6% – gotowość do udziału w konsultacjach, 56,8% – gotowość do współpracy z władzami, 53,9% – gotowość do przyjęcia delegowania).

**Poczucie wpływu i sprawstwa** – wpływ tej zmiennej jest oczywisty i przewidywalny. Im większe poczucie wpływu na bieg spraw publicznych<sup>12</sup>, im większe poczucie sprawstwa w kolektywnym działaniu<sup>13</sup>, im mocniejsze przekonanie o zdolności mieszkańców do samoorganizacji<sup>14</sup>, tym wyższy poziom gotowości do partycypowania, niezależnie od jego form.

**Orientacja i zainteresowanie sprawami społeczno-politycznymi.** Gotowość do bezwarunkowej partycypacji rośnie wraz ze wzrostem zainteresowania działaniami władz lokalnych – to najzupełniej oczywista obserwacja.

Wyrazem zainteresowania „tym, co robią władze lokalne” jest ocena tych działań. Ci, którzy bardzo dobrze oceniają poczynania władz wykonawczych, wyraźnie

<sup>11</sup> To empiryczne potwierdzenie stanowiska Roberta Putnama „Formalne członkostwo w którymś z oficjalnie istniejących zrzeszeń to tylko jeden z aspektów kapitału społecznego, jednak często jest traktowany jako przydatny barometr zaangażowania społecznego” – por. R. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

<sup>12</sup> Pytanie w kwestionariuszu ankiety brzmiało: „Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na to, co robią w gminie/mieście władze lokalne?”.

<sup>13</sup> „Ludzie tacy jak ja, działając wspólnie z innymi, mogą przyczynić się do rozwiązywania problemów swojej gminy”.

<sup>14</sup> „Czy mieszkańcy potrafili zorganizować się, by choć w części rozwiązywać nartujące ich problemy?”.



częściej są skłonni bezwarunkowo uczestniczyć w każdej formie partycypacji. Ci zaś, którzy oceniają działania władz bardzo źle, najczęściej są skłonni uczestniczyć (z wyjątkiem konsultacji) tylko wówczas, gdy sprawa dotyczy ich bezpośrednio. Należy, jak się zdaje, zakładać, że to właśnie te bezpośrednio ważne sprawy są źródłem negatywnej oceny działania władz wykonawczych, motywują do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych, ale wyraźnie we własnym interesie.

Oceny formułowane wobec działań gminnej władzy uchwałodawczej i jednostek pomocniczych nieco inaczej wpływają na gotowość do partycypowania. Spośród tych respondentów, którzy oceniają te działania bardzo źle, zdecydowana większość deklaruje absolutny brak zainteresowania i gotowości do udziału w podejmowaniu decyzji.

**Media.** Gotowość do partycypowania jest związana z czytaniem dzienników ogólnopolskich. Spośród badanych czytających codziennie lub prawie codziennie najwięcej jest takich osób, które są gotowe uczestniczyć bezwarunkowo w każdej formie partycypacyjnego podejmowania decyzji. Kilka tytułów, jak się okazało, ma istotny wpływ na deklarowane uczestnictwo w różnych formach podejmowania publicznych decyzji. I tak, potencjalnemu bezwarunkowemu udziałowi w konsultacjach sprzyja codzienne lub prawie codzienne czytanie „Dziennika Gazety Prawnej” i „Rzeczpospolitej”, z kolei czytelnicy „Polski The Times” są gotowi brać udział w konsultacjach, ale nie bezwarunkowo – przede wszystkim wówczas, gdy konsultowana sprawa jest ważna dla nich osobiście. Bezwarunkowej gotowości do zgłaszania opinii sprzyja codzienne lub prawie codzienne czytanie „Gazety Wyborczej”, gotowości do współpracy z władzami – czytanie „Dziennika Gazety Prawnej” i „Rzeczpospolitej”, gotowości do przyjęcia delegowania – czytanie „Dziennika Gazety Prawnej”. W wypadku jednego tytułu stwierdzono zależność odwrotną: codzienne lub prawie codzienne czytanie „Faktu” sprzyja brakowi gotowości do udziału w konsultacjach.

Czytanie prasy lokalnej nie determinuje gotowości do przyjęcia delegowania. Wśród czytających regularnie więcej jest osób gotowych uczestniczyć w konsultacjach (bezw warunkowo), zgłaszać opinie (tylko w ważnych dla siebie sprawach), nawet współpracować z władzami (bezw warunkowo), ale już nie samodzielnie opracowywać projekty decyzji (uchwał).

Spójrzmy, jak różnicuje gotowość do różnych form partycypowania telewizja i radio. Przede wszystkim trzeba jednak podkreślić, że te mass media wiążą się ze znacznie mniejszą gotowością do uczestnictwa niż prasa. Wynika to zapewne z faktu, na który – za analitykami mediów – zwraca uwagę Krystyna Skarżyńska: „Programy informacyjne w radiu i w telewizji coraz bardziej przypominają programy rozrywkowe, programy polityczne stają się rodzajem *show*, opery mydlanej dla mężczyzn. W rezultacie media nie tyle informują o tym, co ważnego dzieje się na świecie, ile chcą dostarczyć rozrywki, mówią i pokazują to, co wydaje się atrakcyjne, co przyciągnie uwagę odbiorców, nie męcząc ich zbyt”<sup>15</sup>. Bez względu na częstotliwość oglądania lub słuchania wiadomości na temat wydarzeń krajowych i międzynarodowych,

<sup>15</sup> K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 309.

więcej jest takich osób, które są gotowe brać udział w podejmowaniu decyzji, ale pod warunkiem, że dotyczą one ważnych dla nich spraw, niż takich osób, które są gotowe partycypować bezwarunkowo. Innymi słowy, jeśli się słucha lub ogląda wiadomości, to – o ile w ogóle – jest się raczej skłonny do „partycypacji pragmatycznej” niż „partycypacji bezwarunkowej”. Jeśli weźmie się pod uwagę, że słuchających lub oglądających jest 92,6% respondentów, staje się zrozumiałe, że rozkład odpowiedzi jest tutaj bardzo zbliżony do rozkładu w całej próbie.

Lokalna telewizja i lokalne radio, czyli oglądanie lub słuchanie wiadomości na temat wydarzeń we własnej gminie czy w swoim mieście, jest istotne dla najwyższych form partycypacji: współpracy z władzami i przyjęcia delegowania. Regularne oglądanie lub słuchanie wiąże się z większą gotowością do uczestnictwa bezwarunkowego, z kolei sporadyczne oglądanie lub słuchanie – z gotowością do uczestnictwa pragmatycznego.

Nie tylko bierny odbiór wiadomości z kraju i ze świata zwiększa gotowość do partycypacji, ale także dyskusja, rozmowa, wymiana poglądów i opinii. Wśród tych, którzy rozmawiają na temat bieżących wydarzeń politycznych krajowych i międzynarodowych codziennie lub prawie codziennie, we własnej rodzinie lub ze znajomymi, najczęściej jest osób gotowych bezwarunkowo uczestniczyć w podejmowaniu publicznych decyzji, niezależnie od form tego uczestnictwa.

Regularne rozmowy na temat działań władz samorządowych mają korzystny wpływ na bezwarunkowe uczestnictwo, ale tylko do pewnych granic. Sprzyjają udziałowi w konsultacjach i zgłaszaniu opinii, ale już nie we współpracy z władzami i w przyjęciu delegowania.

**Zakorzenie** – poczucie przywiązania do miejsca zamieszkania – to kolejna zmienna, która istotnie różnicuje gotowość do uczestnictwa. Niezależnie od form partycypacyjnego podejmowania decyzji, najmniej skłonne do uczestnictwa w nich są osoby, którym „jest obojętne, czy mieszkają tu, czy gdzie indziej” – to dość oczywista konstatacja. Spójrzmy na tych najbardziej przywiązanych, którzy „nie wyobrażają sobie, by mogli mieszkać gdzie indziej”, i porównajmy proporcje osób deklarujących zupełny brak gotowości i gotowość bezwarunkową. Można by się spodziewać, że dla osób mocno związanych z miejscem zamieszkania ważne będzie uczestniczenie w lokalnej polityce i możliwość wpływania na kwestie publiczne. Nie obserwujemy jednak takiej tendencji. Znacznie więcej osób wyraża zupełny brak gotowości do udziału w konsultacjach, do współpracy z władzami i do przyjęcia delegowania niż gotowość bezwarunkową. Jedynie w wypadku zgłaszania uwag i opinii proporcje te są wyrównane.

I jeszcze jedna obserwacja. Wśród respondentów najbardziej skłonnych do przeprowadzki najczęściej jest osób gotowych brać udział w konsultacjach i zgłaszać władzom uwagi i opinie, ale tylko w sprawach dotyczących ich osobiście. Już bowiem w wypadku bardziej angażujących form podejmowania decyzji – współpracy z władzami

i samodzielnego przygotowywania projektów decyzji (uchwał) – więcej badanych deklaruje zupełny brak gotowości.

**Nieformalny system wsparcia społecznego** to – najprościej mówiąc – prywatne osoby, których cechy i zachowania mogą wywierać pozytywny wpływ na jednostkę, na jej funkcjonowanie społeczne. Tradycyjnie do głównych źródeł nieformalnego wsparcia zalicza się rodzinę, przyjaciół, sąsiadów. W badaniu skoncentrowaliśmy się przede wszystkim na sieci kontaktów pozarodzinnych – pytanie w kwestionariuszu ankiety brzmiało: „Czy zna Pan(i) osobiście kogoś spoza rodziny, kto mógłby Panu(i) pomóc w następujących kwestiach...”. Kwestie właściwe do ewentualnego zyskania pomocy to:

- pożyczanie pieniędzy,
- wspólne założenie firmy,
- opieka nad dzieckiem,
- znalezienie pracy,
- drobna naprawa,
- opieka nad osobą starszą (chorą, niepełnosprawną),
- udzielenie informacji, jak załatwić jakąś urzędową sprawę,
- przygotowanie jakiegoś wydarzenia (imprezy, festynu) organizowanego na rzecz mieszkańców.

Dostępność wszystkich ośmiu form wsparcia ma istotny wpływ na postawy wobec partycypacji, dwie spośród nich działają jednak najsilniej w każdym typie podejmowania decyzji. Tymi kluczowymi dla gotowości do partycypowania formami wsparcia są: obecność w otoczeniu potencjalnego współnika do założenia firmy i obecność w otoczeniu potencjalnego pomocnika w organizacji jakiegoś wydarzenia na rzecz mieszkańców. Wśród osób, które mogą liczyć na pomoc w założeniu firmy, najwięcej jest takich badanych, którzy są skłonni uczestniczyć bezwarunkowo w konsultacjach, przekazywać opinie, współpracować z władzami. W wypadku gotowości do przyjęcia delegowania minimalnie więcej jest tych, którzy co prawda są skłonni uczestniczyć, ale tylko w ważnej dla siebie sprawie.

Wśród badanych, którzy mogą liczyć na pomoc w zorganizowaniu lokalnej imprezy, najwięcej jest osób gotowych bezwarunkowo brać udział w konsultacjach i przekazywać opinie – choć niemal tak samo liczną grupę stanowią tutaj osoby skłonne przekazywać opinie, ale tylko w ważnej dla siebie sprawie. Z kolei przy bardziej wymagających formach uczestnictwa – współpracy z władzami i samodzielnym przygotowywaniu projektów rozwiązań – nieco więcej jest osób nieskłonnych w ogóle do uczestnictwa.

Druga część analiz dwuzmiennowych jest poświęcona cechom kontekstowym, a więc opisującym wymiar środowiskowy życia badanych – cechom gmin. Dla gotowości do udziału we wszystkich formach partycypacyjnego podejmowania decyzji okazały się istotne trzy cechy:

- typ gminy,
- zamożność,
- poziom bezrobocia.

Nieco rzadziej, to znaczy nie na wszystkie formy partycypowania, ujawniono wpływ „wieku społeczności” – odsetka ludności w wieku poprodukcyjnym.

Współczynnik feminizacji nie ma znaczenia dla gotowości do partycypacji

Jeśli chodzi o typ gminy, wspomnieliśmy przy okazji wcześniejszych analiz, że największą bezwarunkową gotowość do udziału w podejmowaniu decyzji deklarują mieszkańcy wsi i rolnicy – oczywiste jest zatem, że taki sam wniosek dotyczy mieszkańców gmin wiejskich, niezależnie od form partycypacji. Najmniej skłonni do partycypowania są mieszkańcy dzielnic Warszawy – najbardziej niechętni wobec konsultacji i dostarczania opinii. Jeśli chodzi o współpracę z władzami, to taki sam stopień braku gotowości wykazują mieszkańcy dzielnic Warszawy i mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich. Jeśli chodzi o przyjęcie delegowania – bardziej niechętni są ci drudzy. Mieszkańcy dzielnic Warszawy są skłonni partycypować, ale przede wszystkim wówczas, gdy nie wiąże się to z nakładami czasowymi („partycypacja okazjonalna”). Podkreślaliśmy tę cechę jako charakterystyczną dla mieszkańców dużych miast, dla mieszkańców dzielnic Warszawy staje się ona jeszcze wyrazistsza.

Bezwarunkowa gotowość do partycypowania maleje wraz z zamożnością gmin – najwyższą cechuje mieszkańców gmin najbiedniejszych (pierwszy kwartył). Jedynie gotowość do udziału w konsultacjach społecznych jest wyższa wśród mieszkańców gmin „średnio biednych” (drugi kwartył) i „średnio bogatych” (trzeci kwartył). Najbardziej niechętni uczestnictwu w podejmowaniu decyzji są mieszkańcy gmin najbogatszych (duże miasta, dzielnice Warszawy). Druga cecha, która ich wyróżnia, to największa – w porównaniu z mieszkańcami pozostałych gmin – gotowość do „partycypacji okazjonalnej”.

Obserwacja logicznie powiązana z powyższą: bezwarunkowa gotowość do partycypowania rośnie wraz ze wzrostem poziomu bezrobocia – największą gotowość deklarują mieszkańcy gmin o największym bezrobociu (czwarty kwartył). Jedynie w wypadku zgłaszania opinii i sugestii więcej osób skłonnych podejmować takie działania jest w gminach o znacznym (trzeci kwartył), ale nie największym bezrobociu. Tam, gdzie bezrobotnych jest najmniej, widać także zdecydowanie największe poparcie dla „partycypacji okazjonalnej” – nieważne, jaka sprawa, ważne, żeby udział w podejmowaniu decyzji nie odbywał się kosztem własnych, ważnych zajęć, zapewne – pracy.

Ostatnia z testowanych cech kontekstowych – odsetek osób w wieku poprodukcyjnym – okazała się istotna tylko w zakresie gotowości do udziału w konsultacjach oraz do przekazywania władzom opinii i uwag. W obu wypadkach najwięcej osób gotowych partycypować bezwarunkowo jest w gminach ze znacznym odsetkiem ludzi starszych (trzeci kwartył), w – nazwijmy je – „społecznościach w wieku średnim”. Brak gotowości do udziału w konsultacjach i przekazywaniu opinii

najwyraźniejszy jest w gminach z niewielkim odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym (drugi kwartyl), a więc w „społecznościach w wieku dojrzałym”. Interesujące, że w gminach z największym odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym (czwarty kwartyl) – w „społecznościach w wieku podeszłym” – więcej niż gdzie indziej jest respondentów, którzy są gotowi partycypować, ale tylko wówczas, gdy nie wiąże się to z nakładem czasu. Wydawałoby się bowiem, że akurat dla seniorów brak czasu nie stanowi problemu.

### Analizy wielozmiennowe

W analizach regresyjnych wielozmiennowych badaliśmy jednoczesny wpływ wielu potencjalnych czynników na gotowość mieszkańców do partycypacji. Na potrzeby analiz nasze zmienne zależne – gotowość do partycypacji w różnych formach – zostały zrekodowane do formy zmiennych binarnych (dwuwartościowych), przyjmujących wartości 0 lub 1. Zmienne utworzono w taki sposób, że jeśli badany na pytanie o gotowość do partycypacji w danej formie dwa razy odpowiedział „tak” – to znaczy partycypowałby, gdyby sprawa go dotyczyła, ale wymagałoby to poświęcenia dużej ilości czasu, oraz partycypowałby, gdyby sprawa go nie dotyczyła, ale nie wymagałoby to znacznego poświęcenia czasu – otrzymywał wartość 1. Jeśli badany przynajmniej raz odpowiedział, że w pewnych okolicznościach nie wzięłby udziału w konsultacjach, przypisano mu wartość 0. Dzięki takiemu przygotowaniu zmiennych możliwe było zastosowanie w analizach regresji logistycznej. W wypadku zgromadzonych przez nas danych technika ta nie wiąże się z problemami obliczeniowymi, a ponadto pozwala na względnie prostą interpretację wyników. Tego rodzaju przygotowanie zmiennych przynajmniej do pewnego stopnia eliminuje problem naddeklaratywności partycypacji respondentów. Ponieważ używane dane mają charakter wielopoziomowy (zawierają zarówno charakterystyki mieszkańców, jak i charakterystyki gmin), regresję logistyczną zastosowaliśmy w jej wielopoziomowym ujęciu.

Zanim przejdziemy do omówienia wyników analiz wielozmiennowych, chcemy zwrócić uwagę na kwestie metodologiczne związane z interpretacją danych. Odnotowane w analizach wielozmiennowych zależności statystyczne dla poszczególnych czynników oznaczają, że czynniki te mają związek z gotowością do partycypacji niezależnie od ewentualnego związku z partycypacją innych czynników odnotowanych w badaniu. Innymi słowy, jest to związek danej zmiennej z gotowością do partycypacji odnotowany przy kontroli wpływu innych zmiennych uwzględnionych w modelu regresyjnym. Jest to więc innego rodzaju związek między analizowanymi zmiennymi niż odnotowany w analizach dwuzmiennowych.

W naszych analizach badaliśmy związek wielu cech mieszkańców i cech gmin z gotowością do partycypacji w jej różnych formach. W wyniku prowadzonych analiz

odnotowaliśmy kilka grup czynników, które w ten sam sposób oddziałują na gotowość do partycypacji, niezależnie od tego, w jakiej formie miałyby się ona odbywać.

Pierwszą z grup czynników jest dotychczasowa aktywność respondenta. Badani aktywnie działający na rzecz swoich społeczności lokalnych częściej wyrażali gotowość do partycypacji. Przez działania na rzecz społeczności lokalnych rozumiemy: udzielanie pomocy sąsiedzkiej, udzielanie wsparcia osobom z grup defaworyzowanych, działania na rzecz parafii, pomoc w budowie lub remoncie budynków użyteczności publicznej, działania na rzecz ochrony środowiska, aktywność związaną z upowszechnianiem lokalnej historii i tradycji, organizowanie takich wydarzeń, jak festyny czy pikniki. Inną cechą związaną z dotychczasową aktywnością badanego, sprzyjającą gotowości do partycypacji, jest kandydowanie przez mieszkańca w jakichkolwiek wyborach w przeszłości. Czynnikiem sprzyjającym gotowości do partycypacji jest także aktywność badanych związana z zainteresowaniem polityką na szczeblu krajowym. Aktywność ta może przyjmować różne formy: od czytania codziennych gazet ogólnopolskich i oglądania programów informacyjnych w telewizji, przez rozmowy na tematy polityczne z rodziną i ze znajomymi, po wypowiedanie się na tematy polityczne na forach internetowych. Zgodnie z wynikami naszych analiz, osoby bardziej aktywne w tych obszarach częściej wyrażały gotowość do partycypacji. Ważną rolę odgrywają także kwestie związane z przekonaniem badanych o sensowności i skuteczności wspólnych działań z innymi mieszkańcami. Osoby, które zgodziły się z tezami, że „działając wspólnie z innymi, można przyczynić się do rozwiązywania problemów swojej gminy” i że mieszkańcy gminy respondenta potrafią „zorganizować się, by choć w części rozwiązywać nurtujące ich problemy”, częściej wskazywały gotowość do partycypacji publicznej w jej różnych formach. Gotowość do partycypacji zależy także od stosunku badanych do władz lokalnych. Z jednej strony, gotowość do partycypacji jest większa wśród osób, które znają kogoś z przedstawicieli władz lokalnych. Z drugiej strony, gotowości sprzyja krytyczna ocena władz lokalnych.

Samodzielne zgłaszanie uwag przez mieszkańców jest formą partycypacji, dla której odnotowano dodatkowo inne zależności niż wymienione powyżej. Według oszacowanego modelu regresji, kobiety częściej niż mężczyźni wyrażają gotowość do samodzielnego zgłaszania uwag. Podobnie gotowości tej sprzyja pełnienie funkcji kierowniczych, co może się wiązać z zasobami osoby oraz jej stosunkowo wyższej pozycji w strukturze społecznej. Dla gotowości do zgłaszania uwag znaczenie ma także utrzymywanie kontaktów ze znajomymi. Dla osób utrzymujących kontakty towarzyskie codziennie przewidujemy większą gotowość do zgłaszania uwag niż dla pozostałych respondentów. Należy tutaj jednak zauważyć, że na gotowość do zgłaszania uwag nie ma wpływu szerokość kontaktów. Osoby kontaktujące się z dużą liczbą osób w podobnym stopniu są gotowe zgłaszać uwagi co pozostali respondenci.

### Opinie przedstawicieli władz

Samorządowcy byli proszeni o ocenę gotowości mieszkańców swoich gmin do angażowania się w każdą formę podejmowania publicznych decyzji, a więc do udziału w konsultacjach, do zgłaszania opinii i sugestii, jeśli konsultacje nie są prowadzone, do wspólnego z władzami opracowywania projektów decyzji (uchwał), i w końcu do samodzielnej pracy nad projektami rozwiązań (przyjęcia delegowania). Niezbędne są tutaj dwie uwagi. Po pierwsze, oceny miały charakter opisowy<sup>16</sup>. Po drugie, w wypadku każdej formy uczestnictwa pytano badanych o dwie sytuacje potencjalnego zaangażowania: wówczas, gdy sprawa ich bezpośrednio dotyczy, ale odbywałoby się to kosztem ważnych dla nich zajęć (sytuacja określona wcześniej jako „partycypacja pragmatyczna”), oraz wówczas, gdy sprawa ich bezpośrednio nie dotyczy, ale nie odbywałoby się to kosztem ważnych dla nich zajęć („partycypacja okazjonalna”).

Prezentujemy opinie przedstawicieli władz samorządowych (tabela 2) i wskazujeśmy zmienne, które istotnie statystycznie je różnicują.

Samorządowcy nieco inaczej postrzegają atrakcyjność poszczególnych form podejmowania decyzji niż mieszkańcy. Różnica dotyczy dwóch pierwszych modeli. W opiniach samorządowców, więcej mieszkańców jest gotowych brać udział w konsultacjach niż zgłaszać własne uwagi i sugestie. Mała atrakcyjność dwóch pozostałych, bardziej wymagających modeli pozostaje bez zmian.

Należy także stwierdzić, że przedstawiciele władz samorządowych zdecydowanie wyżej oceniają gotowość mieszkańców do „partycypacji pragmatycznej” niż „partycypacji okazjonalnej”, co ogólnie jest zgodne z preferencjami samych mieszkańców. Zwróćmy jednak uwagę na stopień trafności tych ocen.

Mieszkańcy deklarujący gotowość do partycypacji, ale tylko wówczas, gdy decyzje dotyczą ważnych dla nich osobiście spraw, to zawsze „mniejszość”. Przypomnijmy: udział w konsultacjach – nieco ponad jedna czwarta badanych (27,6%), przekazywanie opinii – niespełna jedna trzecia badanych (30,4%), współpraca z władzami – jedna czwarta badanych (24,6%), samodzielne przygotowywanie projektów decyzji (uchwał) – niespełna jedna czwarta badanych (23,9%). W jakim stopniu trafne są zatem oceny samorządowców? Jeśli chodzi o udział w konsultacjach, to trafnie oceniło gotowość mieszkańców 34,4% przedstawicieli władz, ale przeceniło (odpowiedzi: wszyscy lub prawie wszyscy, większość, mniej więcej połowa) aktywność mieszkańców 56,5% respondentów. Gotowość mieszkańców do przekazywania opinii trafnie oszacowało 38,2% badanych samorządowców, przeceniło – 52,1% respondentów. Gotowość do współpracy z władzami trafnie oceniło 42,2%, ale przeceniło 42,8% przedstawicieli władz. Gotowość do przyjęcia delegowania – trafne oceny to 41,2%, zawyżone – 30,3%. Z drugiej strony, pewna część badanych nie docenia (odpowiedzi: nieliczni lub nikt) gotowości partycypacyjnej mieszkańców, odpowiednio do form: 5,7%, 6,9%, 11,7%, 24,7% (wykres 1).

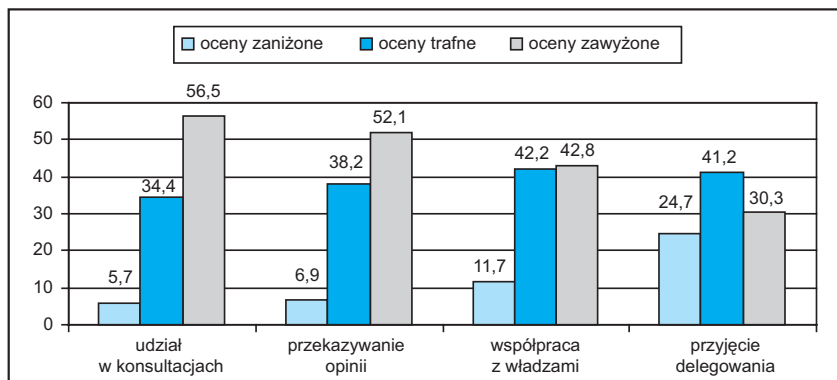
<sup>16</sup> Odpowiadano na pytanie: „Jaka część mieszkańców jest, Pana(i) zdaniem, gotowa do [tu różne formy partycypacyjnego podejmowania decyzji]?” – możliwości odpowiedzi: wszyscy lub prawie wszyscy; większość; mniej więcej połowa; mniejszość; nieliczni lub nikt.

**Tabela 2.** Opinie władz samorządowych na temat gotowości mieszkańców do partycypowania

	„Partycypacja pragmatyczna”		„Partycypacja okazjonalna”	
	częstość	odsetek (w %)	częstość	odsetek (w %)
<b>Udział w konsultacjach</b>				
wszyscy lub prawie wszyscy mieszkańcy	14	3,5	4	1,1
większość mieszkańców	94	23,4	24	6,0
mniej więcej połowa mieszkańców	119	29,6	58	14,4
mniejszość mieszkańców	138	34,4	189	47,2
nieliczni mieszkańcy lub nikt	23	5,7	111	27,7
trudno powiedzieć	13	3,3	15	3,7
Ogółem	400	100,0	400	100,0
<b>Przekazywanie opinii</b>				
wszyscy lub prawie wszyscy mieszkańcy	10	2,4	3	0,8
większość mieszkańców	84	21,0	20	5,1
mniej więcej połowa mieszkańców	115	28,7	58	14,6
mniejszość mieszkańców	153	38,2	198	49,6
nieliczni mieszkańcy lub nikt	28	6,9	106	26,4
trudno powiedzieć	11	2,8	14	3,5
Ogółem	400	100,0	400	100,0
<b>Współpraca z władzami</b>				
wszyscy lub prawie wszyscy mieszkańcy	4	1,1	2	0,5
większość mieszkańców	51	12,8	15	3,9
mniej więcej połowa mieszkańców	116	28,9	48	11,9
mniejszość mieszkańców	169	42,2	180	45,0
nieliczni mieszkańcy lub nikt	47	11,7	146	36,5
trudno powiedzieć	13	3,3	9	2,2
Ogółem	400	100,0	400	100,0
<b>Przyjęcie delegowania</b>				
wszyscy lub prawie wszyscy mieszkańcy	3	0,8	2	0,4
większość mieszkańców	21	5,1	8	2,0
mniej więcej połowa mieszkańców	98	24,4	30	7,6
mniejszość mieszkańców	165	41,2	153	38,3
nieliczni mieszkańcy lub nikt	99	24,7	185	46,2
trudno powiedzieć	15	3,7	22	5,5
Ogółem	400	100,0	400	100,0

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.



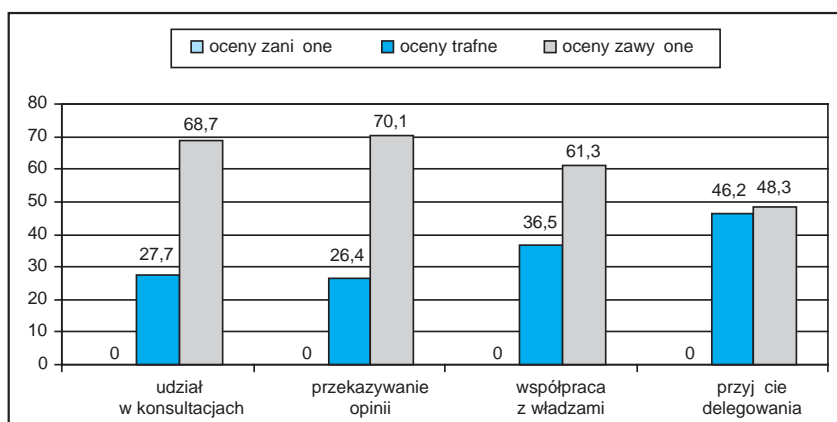


**Wykres 1.** Trafność oceny gotowości do „partycypacji pragmatycznej” (w %)

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Nieco inaczej wygląda kwestia trafności ocen formułowanych przez przedstawicieli władz w wypadku gotowości mieszkańców do „partycypacji okazjonalnej”. Przypomnijmy deklaracje mieszkańców: udział w konsultacjach – 7,2%, przekazywanie opinii – 7,1%, współpraca z władzami – 6,3%, przyjęcie delegowania – 6,6%. Wypada zatem uznać, że są to mieszkańcy „nieliczni” – ostatnia kategoria odpowiedzi (przy całej ułomności tej nieprecyzyjnej miary). Spowoduje to oczywiście brak „ocen zaniżonych” (wykres 2).

Oceniając gotowość mieszkańców swoich gmin do „partycypacji okazjonalnej”, samorządowcy jeszcze częściej szacowali ją nietrafnie niż gotowość do „partycypacji pragmatycznej”.



**Wykres 2.** Trafność oceny gotowości do „partycypacji okazjonalnej” (w %)

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Wygląda na to, że trafne oceny co do liczby mieszkańców gotowych angażować się w partycypacyjne podejmowanie decyzji w gminie, niezależnie od rodzaju tego zaangażowania, wystawia nie więcej niż 46,2% przedstawicieli władz. Rodzi to oczywiście pytania o poziom wiedzy o społeczności, którą się zarządza. Zwróćmy także uwagę na to, że nietrafne szacowanie oznacza przede wszystkim wystawianie ocen zawyżonych, za którymi idą zapewne zawyżone oczekiwania co do angażowania się mieszkańców w procesy partycypacyjne. W rezultacie nie będą podejmowane działania na rzecz podnoszenia poziomu partycypacji publicznej, z kolei próby uspołeczniania procesów decyzyjnych okażą się nieskuteczne i nieefektywne. Brytyjscy badacze partycypacji publicznej sformułowali wiele wytycznych dla władz lokalnych, jakimi warto się kierować przy podejmowaniu działań partycypacyjnych<sup>17</sup>. Są wśród nich również takie: „władze lokalne muszą być świadome tego, o jakich mieszkańcach nie mają żadnej wiedzy” oraz „zaproszenie lub aktywna rekrutacja uczestników, a nie oczekiwanie, że przyjdą oni sami”. Zaprezentowana niewielka trafność ocen samorządowców co do gotowości partycypacyjnej mieszkańców rodzi obawy, że władze gmin będą oczekiwali, że „przyjdą oni sami”.

<sup>17</sup> Za: L. Rajca, *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2010. Por. także: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.2001.79.issue-1/issuetoc> [dostęp: 27 września 2012 roku].

### Dwuzmiennowe zależności formułowanych ocen

Na zróżnicowanie opinii przedstawicieli władz na temat gotowości mieszkańców wpływają zarówno zmienne indywidualne, jak i zmienne kontekstowe (charakterystyki gmin). Wskazujemy tylko te cechy, które okazały się istotne dla oceny gotowości do „partycypacji pragmatycznej”. Skłaniają nas do tego dwie przyczyny: po pierwsze, kierunki zależności dla obu ocen są podobne, po drugie, obszerność materiału empirycznego zmusza do wyboru, także w trosce o wytrzymałość czytelnika.

Oceny pozytywne to łączne odpowiedzi „wszyscy lub prawie wszyscy mieszkańcy są gotowi” i „większość mieszkańców jest gotowa”, oceny negatywne to łączne odpowiedzi „mniejszość mieszkańców jest gotowa” i „nieliczni mieszkańcy lub nikt nie jest gotowy”, oceny średnie to odpowiedzi „mniej więcej połowa mieszkańców jest gotowa” (tabela 3).

Oceny samorządowców – choć często zawyżone – są, ogólnie rzecz biorąc, negatywne, to znaczy najczęściej negatywnie jest oceniana gotowość mieszkańców do angażowania się w podejmowanie decyzji publicznych, niezależnie od form tego zaangażowania. W prezentowanych analizach koncentrujemy się przede wszystkim na ocenach pozytywnych.

Pierwsza część analiz jest poświęcona zmiennym indywidualnym, czyli:

- cechom społeczno-demograficznym,
- opiniom o mieszkańcach,
- opiniom na temat sposobu sprawowania władzy w gminie,
- poglądom ideologicznym.

# OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

## GOTOWOŚĆ MIESZKAŃCÓW DO PARTYCYPACJI

**Tabela 3.** Opinie władz samorządowych na temat gotowości mieszkańców do uczestnictwa w podejmowaniu ważnych dla nich osobiście decyzji

	„Partycypacja pragmatyczna”	
	częstość	odsetek (w %)
<b>Udział w konsultacjach</b>		
oceny pozytywne (wszyscy, prawie wszyscy, większość mieszkańców)	108	26,9
oceny średnie (mniej więcej połowa mieszkańców)	119	29,6
oceny negatywne (mniejszość mieszkańców, nieliczni lub nikt)	161	40,1
trudno powiedzieć	13	3,3
Ogółem	400	100,0
<b>Przekazywanie opinii</b>		
oceny pozytywne (wszyscy, prawie wszyscy, większość mieszkańców)	94	23,4
oceny średnie (mniej więcej połowa mieszkańców)	115	28,7
oceny negatywne (mniejszość mieszkańców, nieliczni lub nikt)	181	45,1
trudno powiedzieć	11	2,8
Ogółem	400	100,0
<b>Współpraca z władzami</b>		
oceny pozytywne (wszyscy, prawie wszyscy, większość mieszkańców)	55	13,9
oceny średnie (mniej więcej połowa mieszkańców)	116	28,9
oceny negatywne (mniejszość mieszkańców, nieliczni lub nikt)	216	53,9
trudno powiedzieć	13	3,3
Ogółem	400	100,0
<b>Przyjęcie delegowania</b>		
oceny pozytywne (wszyscy, prawie wszyscy, większość mieszkańców)	24	5,9
oceny średnie (mniej więcej połowa mieszkańców)	98	24,4
oceny negatywne (mniejszość mieszkańców, nieliczni lub nikt)	264	65,9
trudno powiedzieć	15	3,7
Ogółem	400	100,0

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Cechy społeczno-demograficzne.** Spośród zmiennych społeczno-demograficznych tylko dwie determinują opinie przedstawicieli władz – i to tylko na temat angażowania się mieszkańców w mniej wymagające formy uczestnictwa: udział w konsultacjach oraz zgłaszanie uwag i opinii. Po pierwsze, płeć: mężczyźni – przedstawiciele władz lokalnych ogólnie lepiej oceniają gotowość mieszkańców niż kobiety – przedstawicielki władz. Po drugie, zakorzenienie, czyli – w wypadku tej grupy badanych – czas zamieszkiwania na terenie gminy. Gotowość mieszkańców do udziału

w konsultacjach częściej oceniają pozytywnie samorządowcy „zamiejscowi”, z kolei gotowość do zgłaszania uwag i opinii – „tutejsi od urodzenia”. Wynika to zapewne z prostego faktu, że mieszkając na terenie gminy, częściej są odbiorcami tych uwag i opinii, także w trakcie nieformalnych kontaktów.

**Opinie o mieszkańcach.** To wiązka opinii, którą tworzą:

- przekonania o stopniu zainteresowania mieszkańców działaniami władz lokalnych,
- przekonania o stopniu wpływu mieszkańców na te działania,
- przekonania na temat bierności mieszkańców *versus* chęci do działania,
- przekonania na temat niechęci mieszkańców do zmian *versus* otwartości na nie.

To, krótko mówiąc, wizja aktywności mieszkańców, która naturalnie jest mocno skorelowana z ocenami ich gotowości do partycypowania.

Samorządowcy postrzegający mieszkańców jako zdecydowanie zainteresowanych tym, co robią władze lokalne, wyraźnie częściej pozytywnie oceniają ich gotowość do uczestnictwa w każdej formie podejmowania decyzji niż ci, którzy postrzegają mieszkańców jako raczej niezainteresowanych („raczej niezainteresowanych”, żaden bowiem z przedstawicieli władz nie zgodził się z opinią, że mieszkańcy są „zdecydowanie niezainteresowani”).

Ocenom pozytywnym sprzyja oczywiście postrzeganie mieszkańców jako ludzi, którzy „chętnie się włączają, kiedy widzą, że władze coś robią”, niż jako ludzi, którzy „potrafią tylko narzekać i krytykować władzę, ale nie są chętni do udziału w jakichkolwiek działaniach”, a także postrzeganie mieszkańców jako ludzi, którzy „są otwarci na zmiany, dlatego chętnie przyjmują wszelkie nowe rozwiązania”, niż jako ludzi, którzy „nie lubią zmian, dlatego trzeba wprowadzać nowe rozwiązania bardzo powoli i ostrożnie”.

Przekonanie o wpływie mieszkańców na działania lokalnych władz to tak naprawdę deklaracja na temat praktykowanego przez siebie sposobu zarządzania gminą. Jeśli postrzega się mieszkańców jako mających wpływ, to oczywiście wyżej ocenia się ich gotowość do udziału w konsultacjach, do zgłaszania uwag i sugestii oraz do współpracy z władzami.

**Opinie na temat sposobu sprawowania władzy.** Do tej grupy zmiennych włączyliśmy:

- opinie na temat prawa wszystkich mieszkańców do zabierania głosu podczas sesji rady,
- opinie na temat jakości współpracy władzy uchwałodawczej i wykonawczej w gminie w obecnej kadencji.

Pozytywne oceny gotowości partycypacyjnej mieszkańców maleją wraz ze spadkiem otwartości przedstawicieli władz na zabieranie przez mieszkańców głosu podczas sesji rady – ale obserwacja ta dotyczy jedynie dwóch słabszych form uczestnictwa mieszkańców, to znaczy konsultacji i zgłaszania opinii.

Najwięcej ocen pozytywnych gotowości mieszkańców do wspólnego z władzami przygotowywania projektów decyzji (uchwał) najczęściej – paradoksalnie – formułują przeciwnicy otwierania sesji („Nie ma takiej potrzeby, w imieniu mieszkańców mówią na sesjach radni”).

Gotowość do przyjęcia delegowania, podobnie jak gotowość do udziału w konsultacjach oraz zgłaszania uwag i opinii, częściej pozytywnie jest oceniana przez zwolenników pełnego otwierania sesji, ale niewiele rzadziej przez zwolenników mocno ograniczonego otwierania sesji, to znaczy przez oddanie głosu mieszkańcom przez radnego z ich okręgu.

Związek opinii na temat jakości współpracy władzy uchwałodawczej i wykonawczej z ocenami gotowości mieszkańców do partycypowania jest zdecydowanie niejednoznaczny, zmienna ta działa zupełnie odmiennie w wypadku różnych form partycypowania.

Jeśli chodzi o ocenę gotowości mieszkańców do udziału w konsultacjach, to najwięcej ocen pozytywnych formułują ci spośród przedstawicieli władz, którzy tę współpracę postrzegają jako zdecydowanie dobrą. Ocena gotowości mieszkańców do wspólnego z władzami przygotowywania projektów decyzji (uchwał) – najwięcej ocen pozytywnych formułują ci samorządowcy, którzy tę współpracę postrzegają jako raczej złą. Jeśli źle się ocenia jakość współpracy między radą gminy (miasta) a wójtem (burmistrzem, prezydentem), to być może upatruje się szans na poprawienie tej współpracy właśnie przez tworzenie zespołów złożonych z przedstawicieli władz i przedstawicieli mieszkańców, w których wspólnie przygotowano by projekty uchwał (decyzji). Ocena gotowości mieszkańców do przyjęcia delegowania – najwięcej ocen pozytywnych formułują ci spośród przedstawicieli władz, którzy tę współpracę postrzegają jako raczej dobrą.

**Poglądy ideologiczne.** Do tej grupy zmiennych zostały włączone:

- opinie na temat prywatyzacji – liberalizm rynkowy,
- opinie na temat legalizacji związków tej samej płci – liberalizm obyczajowy,
- opinie na temat roli Kościoła w życiu publicznym.

pozytywnym ocenom gotowości mieszkańców do partycypowania nie sprzyja liberalizm rynkowy. Zwolennicy poglądu: „Należy sprywatyzować wszystkie przedsiębiorstwa państwowe” rzadziej formułują oceny pozytywne, jeśli chodzi o zgłaszanie opinii, współpracę z władzami i przyjęcie delegowania.

Nie sprzyja także pozytywnym ocenom liberalizm obyczajowy. Zwolennicy poglądu: „Związki osób tej samej płci powinny być zalegalizowane” rzadziej pozytywnie oceniają gotowość partycypacyjną mieszkańców, niezależnie od jej form.

Zwolennicy poglądu: „Kościół powinien mieć znaczny wpływ na sprawy państwa i jego politykę” częściej pozytywnie oceniają gotowość mieszkańców do przekazywania opinii i uwag oraz do wspólnego z władzami przygotowywania projektów decyzji (uchwał). Przeciwnicy takiego stanowiska, a więc prezentujący postawy

sekularyzacyjne, częściej pozytywnie oceniają gotowość mieszkańców do udziału w konsultacjach i do przyjęcia delegowania. To ciekawa obserwacja, bez wątpienia warta osobnych analiz.

Druga część analiz dwuzmiennowych to prezentacja wpływu cech gminy – cech kontekstowych. Testowany był wpływ tych samych cech jak w wypadku deklaracji mieszkańców, co pozwala dodatkowo porównać trafność opinii przedstawicieli władz. Tę część analiz, ze względu na obszerność niniejszego opracowania, przedstawiamy dość pobieżnie, zdajemy sobie jednak sprawę, że adekwatność deklaracji mieszkańców i ich percepcji w oczach przedstawicieli władz lokalnych jest szczególnie istotna tam, gdzie pojawiają się kwestie społeczne, takie jak bieda, bezrobocie, starość, bierność ekonomiczna. W takich gminach szczególnie ważna staje się – sygnalizowana wcześniej – wiedza o społeczności, którą się zarządza.

Dla formułowanej przez samorządowców oceny gotowości mieszkańców do udziału we wszystkich formach partycypacyjnego podejmowania decyzji okazały się istotne dwie cechy gmin: zamożność i poziom bezrobocia. Nieco rzadziej, to znaczący na oceny gotowości do udziału nie we wszystkich formach partycypowania, ujawniono wpływ:

- typu gminy,
- „wieku społeczności” – odsetka ludności w wieku poprodukcyjnym,
- współczynnika feminizacji.

W związku z opinią przedstawicieli władz z **zamożnością** gminy trudno znaleźć jakąś regularność. Dla gotowości mieszkańców do udziału w konsultacjach najczęściej pozytywne oceny formułują władze gmin „średnio bogatych” (trzeci kwartyl), dla gotowości do przekazywania uwag i opinii oraz współpracy z władzami – władze gmin „średnio biednych” (drugi kwartyl), dla gotowości do przyjęcia delegowania – władze gmin najbogatszych (czwarty kwartyl). Zgodna z deklaracjami mieszkańców jest tylko ocena ich gotowości do przekazywania opinii i współpracy z władzami.

Bez względu na formę partycypacyjnego podejmowania decyzji związek **poziomu bezrobocia** z ocenami gotowości mieszkańców do udziału w nich jest taki sam: najczęściej pozytywne oceny wystawiają władze gmin o niewielkim poziomie bezrobocia (drugi kwartyl), z kolei najwięcej ocen negatywnych – władze gmin o największym bezrobociu. I ponownie notujemy niezgodność ocen samorządowców z deklaracjami mieszkańców: zdecydowanie częściej gotowi do „partycypacji pragmatycznej” są mieszkańcy gmin o największym bezrobociu.

**Typ gminy** różnicuje oceny samorządowców tylko w zakresie gotowości do udziału w konsultacjach oraz do współpracy z władzami: najwięcej ocen pozytywnych o gotowości swoich mieszkańców formułują władze gmin wiejskich, najmniej – władze gmin miejsko-wiejskich. Co do tej pierwszej obserwacji, niezupełnie jest zgodna z deklaracjami samych mieszkańców: najwyższy poziom gotowości do „partycypacji pragmatycznej” zanotowano u mieszkańców gmin wiejskich tylko wobec udziału w konsultacjach.

**Odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym** jest istotny tylko dla oceny gotowości do przekazywania uwag i opinii oraz gotowości do współpracy z władzami. Częściej oceny pozytywne są formułowane przez władze gmin należących do drugiego i trzeciego kwartyła, a więc w społecznościach, które nazwaliśmy „społecznościami w wieku dojrzałym” i „społecznościami w wieku średnim”. W wypadku przekazywania uwag i opinii jest to zgodne z deklaracjami mieszkańców.

**Współczynnik feminizacji** (odsetek kobiet w liczbie ludności gminy) jest istotny dla oceny gotowości do uczestnictwa w dwóch formach podejmowania decyzji. Gotowość do udziału w konsultacjach częściej jest oceniana pozytywnie przez przedstawicieli władz gmin o względnie małej feminizacji, ale już gotowość do samodzielnego przygotowywania projektów rozwiązań – przez władze gmin, w których kobiet jest najwięcej. Dla deklaracji mieszkańców współczynnik feminizacji okazał się nieistotny statystycznie.

## Podsumowanie

- Skala ujawnionej w badaniu gotowości mieszkańców do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych w gminie nie jest imponująca – co prawda tych, którzy deklarują zupełny brak gotowości, jest mniej niż tych, którzy wyrażają bezwarunkową i warunkową gotowość, ale, z drugiej strony, zawsze jest ich więcej niż tych, którzy są skłonni partycypować bez względu na sprawę i koszty uczestnictwa.
- Najbardziej atrakcyjna forma podejmowania decyzji to przekazywanie władzom swoich opinii i uwag na temat projektowanych przez nie rozwiązań, gdy nie są prowadzone konsultacje społeczne, następna – to właśnie udział w konsultacjach, a więc współdecydowanie według modelu opiniodawczo-konsultacyjnego. Wyraźnie mniej atrakcyjna forma to współpraca z władzami w przygotowywaniu projektów rozwiązań (model symetryczny), najmniej atrakcyjna – przyjęcie zleconego przez władze samodzielnego przygotowania projektów rozwiązań (model delegacyjny).
- Niezależnie od formy podejmowania decyzji, jeśli jest deklarowana gotowość do uczestnictwa, to częściej wówczas, gdy decyzja dotyczy ważnej osobiście sprawy („partycypacja pragmatyczna”). Najrzadziej mieszkańcy są skłonni współdecydować w nieważnej dla siebie sprawie, ale za to bez kosztów („partycypacja okazjonalna”).
- Czynniki indywidualne mające wpływ na gotowość do partycypacji we wszystkich formach, ujawnione w analizach dwuzmiennowych i potwierdzone w analizach regresji, to: aktywność społeczna jednostki, kandydowanie w wyborach samorządowych, orientacja w polityce prowadzonej na szczeblu krajowym, poczucie sprawstwa, stosunek do władz lokalnych. Dodatkowo na gotowość do

przekazywania opinii wpływa: płeć (wpływ nieujawniony w analizach dwuzmiennowych), doświadczenie w pełnieniu funkcji kierowniczych, utrzymywanie kontaktów towarzyskich. W analizach dwuzmiennowych ujawnił się ponadto wpływ następujących cech indywidualnych: wiek, wykształcenie, subiektywna ocena sytuacji materialnej, relacje z sąsiadami, religijność, poczucie przywiązania do miejsca zamieszkania, aktywny system wsparcia społecznego.

- Cechami gminy, które wpływają na gotowość do partycypowania, są typ gminy, jej zamożność i poziom bezrobocia.
- Badani przedstawiciele władz samorządowych, oceniając gotowość mieszkańców do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych w gminie, wyżej szacują ich gotowość do „partycypacji pragmatycznej” niż „partycypacji okazjonalnej” – co jest zgodne z deklaracjami samych mieszkańców.
- Oceny samorządowców na temat gotowości mieszkańców do partycypacji są trafne tylko w pewnym stopniu – samorządowcy z reguły gotowość tę przeceniają.
- Cechy indywidualne mające wpływ na oceny gotowości do „partycypacji pragmatycznej” mieszkańców, we wszystkich formach, ujawnione w analizach dwuzmiennowych to: poglądy ideologiczne, zgeneralizowane opinie na temat mieszkańców oraz opinie na temat otwierania sesji rady na czynny udział mieszkańców.
- Cechy gminy mające wpływ na oceny gotowości do „partycypacji pragmatycznej” mieszkańców, we wszystkich formach, ujawnione w analizach dwuzmiennowych to: typ gminy i jej zamożność oraz poziom bezrobocia.



*Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, Joanna Grzeszczak*

## Formy zarządzania gminą w opiniach mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej

Na stan partycypacji w polskich gminach – obok rzeczywistych przejawów partycypacji, aktywności mieszkańców czy współpracy z organizacjami pozarządowymi – składają się również pewne wzory zakorzenione w lokalnej kulturze politycznej, które mają odzwierciedlenie w przekonaniach i opiniach zarówno obywateli, jak i osób sprawujących władzę. W badaniach danych uzyskanych z urzędów gmin koncentrowano uwagę na analizie faktów, tymczasem to subiektywna ocena dotycząca różnych form zaangażowania we współdziałanie, wyrażana, z jednej strony, przez władze, z drugiej zaś strony – przez mieszkańców, może być równie ważna dla rzeczywistości realizowanej partycypacji.

Łatwo można wyobrazić sobie sytuację, kiedy to władza realizuje model minimalny partycypacji, czyli na przykład ogranicza się do opublikowania przegłosowanych uchwał w Internecie, ale mieszkańcy są z tego zadowoleni i nie oczekują niczego więcej. Takie postawy na pewno nie będą wzmacniały procesu podnoszenia partycypacji. Jeśli nawet wybory wygra postępowo myślący wójt, to jego działania zmierzające do zwiększania partycypacji mieszkańców mogą napotkać społeczny opór i brak zrozumienia. Dlatego właśnie należy wziąć pod uwagę również preferencje obu partycypujących stron. Dodatkowo będziemy poszukiwać czynników warunkujących oceny zarówno władzy, jak i mieszkańców.

Skonstruowane w omawianych badaniach kwestionariusze dla mieszkańców i przedstawicieli władz samorządowych zawierały pytania, które pozwalają zestawzić przekonania i poglądy dotyczące sposobów zarządzania gminą, prezentowanych przez obie strony relacji, jaką jest partycypacja publiczna.

Poniżej przedstawiono wyniki dwóch badań – deklaracje przedstawicieli władz samorządowych, dotyczące częstotliwości występowania poszczególnych form współpracy i ich preferencje co do kształtu współpracy z mieszkańcami, oraz deklaracje mieszkańców gmin, dotyczące oceny form współpracy z władzami w procesie podejmowania decyzji publicznych.

## Samorządowcy o realizowanych w ich gminach modelach partycypacji i preferowane przez nich formy zarządzania gminą

Przedstawiciele władzy są pewni, że mieszkańcy ich gmin mają możliwość brania udziału w procesie podejmowania decyzji w gminie. Większość (76,7%) reprezentantów władz samorządowych deklaruje, że zawsze lub często wyjaśnia i uzasadnia mieszkańcom przyjęte uchwały i decyzje, 71,9% badanych twierdziło, że konsultuje z mieszkańcami swoje decyzje, 56,4% respondentów uznawało, że wypracowuje decyzje wspólnie z mieszkańcami, a 50,6% ankietowanych zapewniało, że bierze pod uwagę opinie i postulaty mieszkańców zgłaszane do władz poza procesem konsultacji społecznych (tabela 1). Najmniej samorządowców – 38,6% – zadeklarowało, że zawsze lub często informuje mieszkańców o podejmowanych decyzjach, nie wyjaśniając ich, jeszcze mniej – 20,6% – twierdziło, że w ogóle nie informuje mieszkańców o podjętych decyzjach, a najmniej – 18,2% – przyznawało, że często powierza samym mieszkańcom przygotowanie decyzji.

Deklaracje przedstawicieli władzy wskazują na ich przekonanie o realizowaniu środkówowych modeli z drabiny partycypacji publicznej. Najmniej z nich przyznaje się i do

**Tabela 1.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej

	Zawsze i często	Rzadko i nigdy	Ogółem
Władze powierzają mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań, które później są przyjmowane do realizacji (N = 368)	18,2%	81,8%	100,0%
Władze wspólnie z mieszkańcami wypracowują rozwiązania, które później są przyjmowane do realizacji (N = 372)	56,4%	43,5%	100,0%
Władze konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje, czyli w różny sposób zbierają ich opinie (N = 381)	71,9%	28,1%	100,0%
Władze przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców z własnej inicjatywy, ale nie organizują konsultacji (N = 365)	50,6%	49,4%	100,0%
Władze informują mieszkańców o swoich decyzjach i przyjętych uchwałach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 386)	76,7%	23,3%	100,0%
Władze informują mieszkańców o swoich decyzjach i przyjętych uchwałach, ale ich nie wyjaśniają i nie uzasadniają (N = 388)	38,6%	61,5%	100,0%
Władze gminy lub miasta (dla Warszawy – dzielnicy) podejmują decyzje samodzielnie i nie informują o nich mieszkańców (N = 384)	20,6%	79,3%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

zupełnego braku partycypacji, i do realizowania najwyższego modelu partycypacji. Można się zastanawiać, czy modele partycypacji wskazywane przez władze jako dominujące mają jakiś związek ze specyfiką gminy (na przykład czy określone modele będą – w opiniach przedstawicieli władz – częściej stosowane w gminach wiejskich niż w gminach miejskich).

Konsultowanie decyzji z mieszkańcami (w formie zbierania w różny sposób ich opinii) zdecydowanie częściej deklarowali przedstawiciele władz samorządowych z gmin wiejskich (76,8%), podczas gdy w gminach miejskich odsetek ten wyniósł 64,0%, a w gminach miejsko-wiejskich – 62,6% (połączone odpowiedzi „zawsze” i „często”). Dane z tego zakresu zaprezentowano w tabeli 2. Pewne zróżnicowanie wypowiedzi ze względu na typ gminy można również zauważyć w wypadku wspólnego wypracowywania rozwiązań, które następnie są przyjmowane do realizacji. Różnice te nie są istotne statystycznie, widać tutaj jednak tendencję do częstszych deklaracji dotyczących włączania mieszkańców we wspólne działania na terenie gmin wiejskich (62,1%) niż miejsko-wiejskich (50,0%) i miejskich (40,8%). Dane z tego zakresu zaprezentowano w tabeli 3.

Na przyjmowanie opinii lub sugestii mieszkańców zgłaszanych do władz (mimo braku zorganizowanych konsultacji społecznych) częściej wskazywali przedstawiciele

**Tabela 2.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej a typ gminy – konsultacje

<b>Władze konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (w różny sposób zbierają ich opinie)</b>	<b>Gmina miejska (N = 50)</b>	<b>Gmina wiejska (N = 242)</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska (N = 91)</b>	<b>Ogółem (N = 383)</b>
Zawsze i często	64,0%	76,8%	62,6%	71,8%
Rzadko i nigdy	36,0%	23,1%	37,4%	28,2%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 3.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej a typ gminy – powoływanie wspólnych zespołów

<b>Władze wspólnie z mieszkańcami wypracowują rozwiązania, które później są przyjmowane do realizacji</b>	<b>Gmina miejska (N = 49)</b>	<b>Gmina wiejska (N = 235)</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska (N = 88)</b>	<b>Ogółem (N = 372)</b>
Zawsze i często	40,8%	62,1%	50,0%	56,4%
Rzadko i nigdy	59,2%	37,8%	50,0%	43,6%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

władz samorządowych z gmin miejskich (59,2%). W wypadku gmin miejsko-wiejskich odsetek ten wynosił 51,2%, z kolei w wypadku gmin wiejskich – 48,7% (tabela 4).

Typ gminy reprezentowanej przez badanych przedstawicieli władz samorządowych nie różnicuje wypowiedzi dotyczących najczęściej wskazywanego sposobu współdziałania, jakim jest wyjaśnianie podjętych decyzji mieszkańcom (tabela 5).

Jak się wydaje, w gminach wiejskich władze częściej sięgają po takie rozwiązania, które są oparte na kontakcie bezpośrednim z mieszkańcami, przy jednoczesnym wychodzeniu naprzeciw mieszkańcom. Inaczej mówiąc, władze opuszczają urząd gminy, aby przekazać informacje czy zbadać opinie wyborców. W wypadku zarówno konsultacji, jak i wspólnego wypracowywania decyzji z mieszkańcami jest potrzebny bezpośredni kontakt obu stron partycypacji. Z kolei w miastach kontakt bezpośredni jest preferowany w mniejszym stopniu, ale obywatel, który zgłasza wnioski do urzędu, jest traktowany poważnie i jego uwagi są analizowane, raczej jednak czeka się na jego inicjatywę niż wychodzi do niego poza urząd. W tym miejscu warto przypomnieć, że – jak wynika z badania urzędów gminnych w gminach wiejskich – władza wykonawcza częściej niż w gminach miejskich spotyka się z mieszkańcami na zebraniach. I być może to właśnie zebrania umożliwiają włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne.

**Tabela 4.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej a typ gminy – przyjmowanie opinii i sugestii poza procesem konsultacji

<b>Władze przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców z własnej inicjatywy, ale nie organizują konsultacji</b>	<b>Gmina miejska (N = 49)</b>	<b>Gmina wiejska (N = 235)</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska (N = 88)</b>	<b>Ogółem (N = 372)</b>
Zawsze i często	59,2%	48,7%	51,2%	50,7%
Rzadko i nigdy	40,2%	59,2%	43,0%	43,8%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 5.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej a typ gminy – wyjaśnianie decyzji

<b>Władze informują mieszkańców o swoich decyzjach i przyjętych uchwałach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają</b>	<b>Gmina miejska (N = 52)</b>	<b>Gmina wiejska (N = 244)</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska (N = 91)</b>	<b>Ogółem (N = 387)</b>
Zawsze i często	80,8%	75,8%	76,9%	76,7%
Rzadko i nigdy	19,2%	24,2%	23,1%	23,3%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

Zmienną różnicującą opinie badanych na temat częstotliwości powoływania wspólnych zespołów wypracowujących rozwiązania było – obok typu gminy – poczucie związku z miejscem zamieszkania. Częściej od pozostałych ankietowanych odpowiedzi pozytywnej na pytanie dotyczące wspólnego wypracowywania decyzji udzielali ci spośród przedstawicieli władz samorządowych, którzy mieszkają na terenie zarządzanej gminy i czują się z nią związani, odrzucając możliwość wyprowadzenia się z gminy – 58,8% (tabela 6).

Zależność ta wydaje się naturalna, gdyż przedstawiciele władzy, którzy mieszkają na terenie danej gminy i czują się z nią związani, w większym stopniu są związani również z mieszkańcami gminy. Są to osoby, które wychodzą do mieszkańców i mają z nimi poczucie wspólnoty. Z kolei ci, którzy nie są tak mocno związani z zarządzaną przez siebie gminą (mieszkają w innym miejscu), preferują sprawowanie urzędu bez utrzymywania kontaktów bezpośrednich z mieszkańcami. Można podejrzewać, że słabo znają mieszkańców gminy i towarzyszy im pewna obawa przed nieznanym w relacjach typu *face to face*. W takiej sytuacji zarządzanie zza biurka daje im złudne poczucie bezpieczeństwa, ale jednocześnie alienuje ze społeczności mieszkańców.

Przedstawiciele władz samorządowych zostali również zapytani o preferowane sposoby zarządzania gminą. Pytaliśmy o dwa kryteria: z jednej strony, o formę zarządzania najbardziej oszczędną, z drugiej strony, o formę zarządzania, która jest najlepsza z punktu widzenia dobra gminy. Oba te kryteria, jak się wydaje, zestawiały ze sobą dwie najczęściej wchodzące ze sobą w konflikt wartości w zarządzaniu gminą – ekonomiczne podejście i podejście ideologiczne.

Za najbardziej oszczędny sposób zarządzania gminą badani przedstawiciele władz samorządowych uznali informowanie mieszkańców o podjętych decyzjach wraz z wyjaśnianiem tych decyzji – odpowiedziało tak blisko dwie piąte badanych (36,3%). Konsultowanie rozwiązań, jako najoszczędniejszy ze sposobów zarządzania gminą, wskazało 15,5% badanych, co stanowiło najwyższy odsetek wśród form wymagających zaangażowania mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Współpraca z mieszkańcami, polegająca na przyjmowaniu opinii i sugestii poza procesem

**Tabela 6.** Stosowane formy partycypacji w opinii przedstawicieli władzy lokalnej a poczucie przynależności – powoływanie wspólnych zespołów

Powoływanie wspólnych zespołów	Czuję się bardzo związany(a), nie wyobrażam sobie mieszkać gdzie indziej (N = 260)	Czuję się związany(a), ale dopuszczam możliwość przeprowadzki (N = 61)	Ogółem (N = 322)
Zawsze i często	58,8%	39,3%	55,0%
Rzadko i nigdy	41,1%	60,6%	45,1%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

konsultacji społecznych, wspólne wypracowywanie rozwiązań lub delegowanie zadań były, zdaniem badanych, najmniej oszczędnymi formami zarządzania gminą – odsetek osób wskazujących dane formy na pierwszym miejscu wynosił od 3,1% do 6,4%. Warto podkreślić odsetek przedstawicieli władz deklarujący, że najoszczędniejszą formą zarządzania jest informowanie mieszkańców o podjętych decyzjach (bez wyjaśniania), a nawet samodzielne podejmowanie decyzji (bez informowania mieszkańców) – opinię taką wyraziło odpowiednio 16,1% i 17,8% badanych (tabela 7).

Odpowiedzi respondentów wskazują, że w świadomości władz gminy wszystko to, co wykracza poza informowanie i wyjaśnianie, jest formą uczestnictwa mieszkańców pociągającą za sobą koszty. Na pewno jest to poważna przeszkoda we wdrażaniu nowoczesnych form partycypacji. Jednocześnie warto podkreślić, że takie formy, które same w sobie nie obciążają finansowo gminy, na przykład przyjmowanie opinii i sugestii zgłaszanych przez mieszkańców, również nie były wskazywane jako oszczędne. Wydaje się, że wszystko to, co wykracza poza standard utrwalony w świadomości przedstawicieli władz, jest traktowane jako nieekonomiczne, pociągające za sobą koszty, przy czym argument ten jest uznawany raczej za pewne usprawiedliwienie odruchowego odrzucenia tego, co nowoczesne i nowatorskie.

Inaczej rozkładają się opinie przedstawicieli władz samorządowych o najlepszych formach zarządzania w wymiarze dobra gminy – o ile podobny odsetek badanych wskazuje tutaj informowanie o podjętych decyzjach wraz z ich wyjaśnianiem

**Tabela 7.** Preferowane formy zarządzania gminą w opinii przedstawicieli władz

	<b>Formy oszczędne (N = 400)</b>	<b>Formy najlepsze dla gminy (N = 400)</b>
Władze podejmują decyzje samodzielnie i nie informują o nich	17,8%	1,8%
Władze informują mieszkańców o swoich decyzjach	16,1%	7,9%
Władze informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają	36,3%	36,2%
Władze przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców	6,4%	14,0%
Władze konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje	15,5%	23,4%
Władze wspólnie z mieszkańcami wypracowują rozwiązania	4,8%	16,5%
Władze powierzają mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań	3,1%	0,2%
Ogółem	100,0%	100,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

(36,2%), o tyle wyższy odsetek wybiera sposoby zarządzania angażujące mieszkańców. Średnio co czwarty badany (23,4%) uważał, że właściwym sposobem jest konsultowanie decyzji z mieszkańcami, 14,0% ankietowanych twierdziło, że przyjmowanie opinii i sugestii zgłaszanych przez mieszkańców poza procesem konsultacji, a 16,5% respondentów uznało, że wspólne wypracowywanie decyzji przez władze samorządowe i mieszkańców. Już jednak delegowanie zadań (powierzenie przygotowania rozwiązań mieszkańcom) nie miało wielu zwolenników – jako najlepszą formę zarządzania gminą rozwiązanie takie wskazało 0,2% badanych. W mniejszości znajdowali się również ci spośród respondentów, którzy jako najlepszy sposób zarządzania gminą wskazywali samo informowanie o podjętych decyzjach (7,9%), oraz ci, którzy uważali, że najlepszym sposobem zarządzania jest samodzielne podejmowanie decyzji, bez informowania o nich mieszkańców – 1,8% (por. tabela 7).

Oznacza to, że część przedstawicieli władzy samorządowej uznaje konsultacje społeczne czy powoływanie zespołów, w ramach których władze z mieszkańcami wypracowują decyzje, za formę dobrą dla gminy, jednocześnie jednak traktują te wyższe formy partycypacji jako swoisty luksus, na jaki gminy nie stać. Argumenty ekonomiczne na pewno są jedną z poważnych przyczyn, dla których samorządy ograniczają współudział mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Z kolei w wypadku najwyższego modelu partycypacji, czyli powierzenia mieszkańcom samodzielnego (bez udziału władz) wypracowania decyzji, przedstawiciele władz nie uznają tego rozwiązania za służące dobru gminy. To właśnie pokazuje, że w świadomości władz lokalnych mieszkańcy samodzielnie nie są zdolni działać dla dobra gminy. Dlatego co najwyżej można z nimi skonsultować wypracowane przez samą władzę decyzje lub zgodzić się na wspólne – co, w gruncie rzeczy, oznacza prowadzone pod kontrolą „mądrzejszej władzy” – wypracowywanie decyzji. To, niestety, pokazuje, że największą przeszkodą w partycypacji jest brak wiary władz lokalnych w to, że mieszkańcy mogą wypracować samodzielnie mądre i dobre dla gminy decyzje. I tę przeszkodę bardzo trudno będzie w krótkim czasie pokonać.

### **Społeczny odbiór działań władzy, podejmowanych w celu włączenia mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie**

W wypadku badania mieszkańców poproszono ich o ocenę, czy władze w wystarczającym stopniu stosują określone formy partycypacji. Chodziło o zbadanie subiektywnych odczuć mieszkańców na temat działań władzy lokalnej, podejmowanych w celu włączania mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie. Jednocześnie poszukiwano czynników wzmacniających pozytywną lub negatywną ocenę tych działań.

W kwestionariuszu skierowanym do mieszkańców poproszono ich o ocenę stopnia zadowolenia z takich działań władzy, jak informowanie, uzasadnianie, przyjmowanie

opinii i sugestii zgłaszanych przez mieszkańców (ale bez formalnie prowadzonego procesu konsultacji społecznych), konsultowanie decyzji przez władze, wspólne wypracowywanie rozwiązań przez władze i mieszkańców oraz wypracowywanie rozwiązań przez samych mieszkańców. W wypadku informowania, uzasadniania, przyjmowania opinii spontanicznie zgłaszanych przez mieszkańców i konsultowania decyzji na pytania odpowiadali wszyscy respondenci, z kolei w wypadku dwóch najwyższych modeli partycypacji, czyli wspólnego wypracowywania decyzji przez władze i mieszkańców lub samodzielnego wypracowywania decyzji przez samych mieszkańców (na przykład w specjalnie powołanych do tego celu zespołach), na pytania odpowiadali tylko ci badani, którzy zadeklarowali, że w ciągu ostatniego roku brali udział w pracach nad wypracowywaniem takich rozwiązań lub słyszeli (wiedzą o tym), że takie prace w gminie były prowadzone.

Trzy piąte (62,0%) badanych mieszkańców stwierdziło, że mimo braku konsultacji społecznych władze w wystarczającym stopniu umożliwiają mieszkańcom zgłoszenie opinii i sugestii. Zbliżony odsetek badanych – 61,7% – pozytywnie ocenił stopień poinformowania przez władze o podjętych decyzjach, a ponad połowa (55,5%) ankietowanych deklarowała, że władze w wystarczającym stopniu wyjaśniają podejmowane przez siebie decyzje. Blisko połowa (49,7%) badanych mieszkańców oceniła również, że decyzje są przez władze konsultowane wystarczająco (połączone odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”).

Częstotliwość powoływania grup złożonych z przedstawicieli władz i mieszkańców, wspólnie wypracowujących rozwiązania, została oceniona jako wystarczająca przez 63,5% ankietowanych, z kolei możliwość samodzielnego wypracowywania rozwiązań przez mieszkańców, które są przyjmowane przez władze do realizacji, za wystarczającą uznało 59,1% mieszkańców, którzy zadeklarowali, że brali udział lub słyszeli o takich działaniach władzy (tabela 8).

W wypadku czterech najczęściej występujących modeli partycypacji – informowania, wyjaśniania, przyjmowania opinii i sugestii oraz konsultowania decyzji – poszukiwano czynników wpływających na wyrażany przez mieszkańców stopień satysfakcji z działań podejmowanych przez władze lokalne. Wśród analizowanych czynników znalazły się: wykształcenie, zaangażowanie społeczno-polityczne, korzystanie z Internetu oraz poczucie sprawstwa.

Na ocenę działań władzy wpływa wykształcenie. Respondenci z wykształceniem wyższym istotnie częściej niż inni badani uznawali działania władz zmierzające do informowania, uzasadniania, przyjmowania opinii czy konsultowania z mieszkańcami decyzji za wystarczające – odpowiednio 71,9%, 67,1%, 71,4% i 59,1% (tabela 9).

Częściej satysfakcję z tych działań odczuwają również osoby mieszkające na wsi. Warto porównać tę grupę szczególnie z tymi respondentami, którzy mieszkają w miastach liczących od 50 do 250 tysięcy mieszkańców, i z tymi ankietowanymi, którzy mieszkają w miastach liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców (tabela 10).



## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

**Tabela 8.** Oceny mieszkańców dotyczące formy zarządzania gminą

Władze w wystarczającym stopniu	Raczej tak i zdecydowanie tak	Raczej nie i zdecydowanie nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 879)	61,7%	38,2%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 901)	55,5%	44,5%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 860)	62,0%	38,0%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 872)	49,7%	50,2%
wspólnie z mieszkańcami wypracowują rozwiązania (N = 143)	63,5%	36,5%
powierzają mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań (N = 98)	59,1%	40,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 9.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą – według wykształcenia respondentów

Władze w wystarczającym stopniu	Wykształcenie podstawowe gimnazjalne	Wykształcenie zasadnicze zawodowe	Wykształcenie średnie	Wykształcenie wyższe
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	60,90%	55,10%	60,70%	71,90%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	52,90%	52,60%	52,20%	67,10%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	62,60%	59,10%	58,50%	71,40%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	51,80%	45,50%	46,50%	59,10%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

W wypadku informowania zadowolenie z działania władz deklarował blisko co drugi mieszkaniec miasta liczącego powyżej 50 tysięcy mieszkańców, podczas gdy na wsi z opinią tą zgadzało się blisko ośmiu na dziesięciu (78,4%) badanych. Zadowolenie ze stopnia wyjaśniania decyzji zadeklarowało dwie piąte mieszkańców miast powyżej 50 tysięcy mieszkańców – w porównaniu z ponad dwiema trzecimi (69,5%) mieszkańców wsi. W wypadku przyjmowania opinii poza procesem konsultacji satysfakcję

**Tabela 10.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą – według miejsca zamieszkania respondentów

Władze w wystarczającym stopniu	Wieś	Miasto-wieś	Miasto do 50 tys.	Miasto 50–250 tys.	Miasto powyżej 250 tys.
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	78,40%	60,50%	66,10%	51,80%	43,70%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	69,50%	56,40%	61,20%	47,80%	35,00%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	64,40%	50,70%	58,10%	41,80%	28,20%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	77,30%	61,50%	64,40%	52,00%	46,40%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

wyrażała średnio jedna trzecia mieszkańców miast i dwie trzecie mieszkańców wsi (64,4%), z kolei w wypadku konsultowania decyzji – odpowiednio blisko połowa i blisko cztery piąte badanych (77,3%).

Zadowolenie mieszkańców z poziomu informowania, wyjaśniania, przyjmowania opinii i sugestii oraz konsultowania wynika również, jak się wydaje, z większego zaangażowania w sprawy społeczno-polityczne, ale na poziomie lokalnym. Najwyższy odsetek zadowolonych (połączone odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) odnotowano wśród osób należących do kół partii politycznych, rad sołeckich, rad osiedlowych, kół lub rad działających przy parafiach i do lokalnych stowarzyszeń (innych niż koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne). Dane z tego zakresu zaprezentowano w tabeli 11. Należy zaznaczyć, że liczebności w wypadku uczestnictwa w wymienionych wyżej rodzajach organizacji wynosiły odpowiednio: 12, 19, 30 i 44. Osoby należące do związków zawodowych są już jednak bardziej krytycznie nastawione. Również aktywność wyborcza respondentów w ostatnich wyborach samorządowych (z 2010 roku), w wyborach do Parlamentu Europejskiego (z 2009 roku), w wyborach do rad sołeckich lub osiedlowych oraz w głosowaniu w ostatnim referendum lokalnym wzmacnia satysfakcję z działań propartycypacyjnych władzy lokalnej. Deklaracje osób głosujących w wyborach krajowych, takich jak wybory prezydenckie czy parlamentarne, mają tutaj mniejszy wpływ na ocenę działań podejmowanych przez władze samorządowe (tabela 12).

Na podstawie uzyskanych danych można powiedzieć, że osoby angażujące się w działania społeczne w ramach organizacji społecznych czy politycznych oraz osoby aktywne wyborczo (głównie na poziomie lokalnym) częściej niż respondenci bierni w sferze społecznej i politycznej pozytywnie oceniają działania władzy lokalnej

# OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

**Tabela 11.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą – według przynależności respondentów do organizacji

Władze w wystarczającym stopniu	Przynależność do													
	koła partii politycznej		związku zawodowego		rady sołeckiej lub rady osiedla		ochotniczej straży pożarnej		koła gospodyń wiejskich		lokalnego stowarzyszenia		innej lokalnej organizacji	
	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	89,4%	61,3%	56,6%	61,9%	91,3%	60,9%	82,0%	61,1%	100,0%	61,1%	84,8%	60,5%	60,8%	61,6%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	89,4%	55,0%	59,8%	55,1%	90,7%	54,6%	73,2%	54,9%	84,7%	55,1%	83,8%	54,1%	54,1%	55,4%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	89,4%	49,2%	54,7%	49,2%	88,1%	48,7%	71,2%	49,1%	78,5%	49,3%	84,9%	48,0%	49,7%	49,5%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	94,6%	61,6%	54,8%	62,3%	82,1%	61,4%	74,1%	61,5%	86,6%	61,6%	77,9%	61,1%	73,7%	61,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 12.** Oceny mieszkańców dotyczące formy zarządzania gminą a aktywność wyborcza respondentów

Władze w wystarczającym stopniu	Udział w							
	wyborach do władz samorządowych (2010 rok)		wyborach do rady sołectkiej lub rady osiedla		ostatnim referendum gminnym		wyborach do Parlamentu Europejskiego (2009 rok)	
	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	65,7%	54,1%	65,3%	47,5%	68,0%	54,2%	68,2%	58,3%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	59,6%	48,0%	61,7%	44,1%	62,4%	50,0%	61,8%	52,3%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	54,4%	42,4%	57,6%	26,2%	57,9%	39,7%	58,6%	44,7%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	67,6%	51,8%	72,8%	45,9%	72,4%	57,3%	70,0%	56,5%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

włączające mieszkańców w procesy decyzyjne. Wyjątkiem od tej reguły będą działacze związków zawodowych, którzy mają nieco bardziej krytyczny stosunek do działań władz samorządowych w zakresie informowania oraz wyjaśniania podjętych decyzji przez władzę lokalną. Stosunek tej ostatniej grupy do działań władzy jest jakby wpisany w rolę związków zawodowych, dlatego odmienność tej grupy nie jest zaskakująca.

Kolejną cechą różnicującą odpowiedzi udzielane przez mieszkańców, którzy uznawali propartycypacyjne działania władzy za wystarczające, było częste korzystanie z Internetu (tabela 13). Częste korzystanie z zasobów sieci (przynajmniej raz

**Tabela 13.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą – według częstości korzystania z Internetu przez respondentów

Władze w wystarczającym stopniu	Korzystanie z Internetu przynajmniej raz w tygodniu	
	tak	nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	65,60%	54,70%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	58,60%	50,00%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	52,70%	44,00%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	65,80%	54,30%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

w tygodniu) jest cechą, która prawdopodobnie zwiększa dostęp do informacji na temat tego, co robi gmina, właśnie przez strony internetowe. Można zatem powiedzieć, że w interesie władzy lokalnej leży, aby jak największa liczba mieszkańców miała dostęp do takich informacji.

Pozytywnej ocenie sprzyja również przekonanie o sile lokalnej wspólnoty do zbiorowego podejmowania działań (tabela 14) oraz własne poczucie sprawstwa i odczuwanie wpływu na te działania (tabela 15a i 15b). Ponadto lepiej oceniają działania

**Tabela 14.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą a przekonanie respondentów o sile lokalnej wspólnoty

Władze w wystarczającym stopniu	Czy mieszkańcy potrafią się zorganizować, aby choć w części rozwiązywać nurtujące ich problemy?			
	zdecydowanie tak	raczej tak	raczej nie	zdecydowanie nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	92,2%	72,8%	44,3%	34,1%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	84,3%	67,6%	35,0%	32,6%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	15,7%	32,4%	65,0%	67,4%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	88,0%	65,9%	21,7%	28,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 15a.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą a przekonanie respondentów o znaczeniu własnego sprawstwa

Władze w wystarczającym stopniu	Ludzie, tacy jak ja, działając wspólnie z innymi,	
	nie są w stanie przyczynić się do rozwiązania problemów	mogą się przyczynić do rozwiązania problemów
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	92,2%	72,0%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	42,1%	67,3%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	36,0%	61,6%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	47,7%	72,8%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 15b.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą a przekonanie respondentów o wpływie na działania władz lokalnych

Władze w wystarczającym stopniu	Ludzie, tacy jak ja, mają wpływ na to, co robią władze lokalne			
	zdecydowanie tak	raczej tak	raczej nie	zdecydowanie nie
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	87,70%	85,10%	49,50%	25,70%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	89,20%	78,90%	43,50%	20,50%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	90,20%	77,00%	35,10%	18,90%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	93,70%	86,50%	49,70%	23,30%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

władz osoby, które deklarują przywiązanie do miejsca zamieszkania (tabela 16). Można zatem powiedzieć, że działania propartycypacyjne władzy lokalnej pozytywnie oceniają jednostki, które nie czują się wobec tej władzy bezradne i mają poczucie oparcia w społeczności lokalnej.

Z przeprowadzonej analizy odpowiedzi badanych mieszkańców wynika, że wyższa ocena działań władzy samorządowej wiąże się z cechami, które sprzyjają zarówno lepszej orientacji w polityce lokalnej, jak i większemu zaangażowaniu w sprawy

**Tabela 16.** Oceny mieszkańców dotyczące form zarządzania gminą a przywiązanie respondentów do miejsca zamieszkania

Władze w wystarczającym stopniu	Czuję się bardzo związany(a), nie wyobrażam sobie mieszkania gdzie indziej	Czuję się związany(a), ale dopuszczam możliwość przeprowadzki	Jest mi obojętne, czy mieszkam tu, czy gdzie indziej	Przeprowadził(a)bym się, gdyby to tylko było możliwe
informują mieszkańców o swoich decyzjach (N = 878)	65,50%	59,40%	56,60%	55,00%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają (N = 902)	59,70%	53,70%	49,40%	39,90%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (N = 873)	52,90%	49,40%	48,10%	24,90%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców (N = 859)	68,70%	57,70%	51,80%	54,20%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

FORMY ZARZĄDZANIA GMINĄ W OPINIACH MIESZKAŃCÓW  
I PRZEDSTAWICIELI WŁADZY LOKALNEJ

społeczno-polityczne. Wyższe wykształcenie, korzystanie z Internetu i przynależność do organizacji społeczno-politycznej zwiększają szansę na skuteczne poszukiwanie informacji, a tym samym na poważniejsze zainteresowanie się sprawami lokalnymi. Można zatem postawić hipotezę, że lepiej oceniają działania władz lokalnych osoby dobrze zorientowane w sprawach lokalnych.

Drugie ważne ustalenie dotyczy wpływu na ocenę działań propartycypacyjnych władz gminnych takich zmiennych, które świadczą o własnym poczuciu sprawstwa respondentów. Władzę lokalną lepiej oceniają ci mieszkańcy, którzy wiedzą, że mogą coś zrobić wspólnie z innymi członkami społeczności lokalnej, i ci, którzy mają poczucie wpływu na to, co robią władze gminy.

### Wnioski

Opinie na temat poszczególnych form współpracy, jakie wyrażają mieszkańcy gmin i przedstawiciele władz samorządowych, są zbieżne. Reprezentanci władz w większości deklarują, że mieszkańcy nie tylko są dobrze poinformowani o podejmowanych w gminie decyzjach, ale mają także możliwość czynnego włączania się w procesy decyzyjne. Z kolei zdecydowana większość mieszkańców pozytywnie oceniła stosowane przez władze rozwiązania w zakresie współpracy w podejmowaniu decyzji publicznych.

Do głównych czynników różnicujących odpowiedzi badanych przedstawicieli władz samorządowych należał typ reprezentowanej gminy (miejska, wiejska, wiejsko-miejska). Z deklaracji władz lokalnych wynika, że w gminach wiejskich częściej niż w gminach miejskich mieszkańcy są włączani w procesy decyzyjne przez informowanie, uzasadnianie i konsultowanie decyzji. To ustalenie potwierdzają badania mieszkańców. Większą satysfakcję z wprowadzanych przez władzę rozwiązań w zakresie włączania mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie odczuwają mieszkańcy wsi. To może oznaczać, że stosunki społeczne między władzą a obywatelami na wsi – najczęściej oparte na częstych i bezpośrednich kontaktach – sprzyjają wyjaśnianiu decyzji i prowadzeniu konsultacji społecznych. Z kolei anonimowość władzy w wielkich aglomeracjach miejskich wymaga podjęcia szczególnych działań, aby mieszkańców informować o podjętych decyzjach lub konsultować z nimi podejmowane decyzje.

W wypadku badanych mieszkańców opinie dotyczące poszczególnych form współpracy były skorelowane przede wszystkim z wykształceniem, miejscem zamieszkania, częstotliwością korzystania z Internetu, przynależnością do organizacji i aktywnością wyborczą oraz poczuciem wpływu i wiarą w możliwość wspólnego działania.

Ustalenia te powinny być wskazówką dla władzy lokalnej, że mieszkańcy zaangażowani w sprawy lokalne niekoniecznie muszą oznaczać tylko kłopoty (osoby, które nieustannie pojawiają się w urzędzie i czegoś się domagają), ale także korzyści (osoby, które potrafią docenić wysiłki władzy). Warto zatem zarządzać społecznością aktywną, dobrze wykształconą i emocjonalnie związaną z miejscem zamieszkania, gdyż

właśnie taka społeczność będzie czerpać satysfakcję z działań podejmowanych na jej rzecz przez władze lokalne.

Zaprezentowane wyniki prowadzą do wniosku, że czynnikiem wspomagającym partycypację mieszkańców jest społeczne otoczenie, w jakim ma się ona odbywać. Partycypacji publicznej będzie sprzyjać niewątpliwie przede wszystkim nowoczesne podejście lokalnych elit politycznych i rzeczywista chęć podzielenia się władzą z mieszkańcami, nawet jeśli będzie to pociągało za sobą dodatkowe koszty. Z drugiej strony, rozwój najbardziej nowoczesnych form zarządzania gminą może napotkać opór właśnie ze strony konserwatywnie nastawionej władzy, która będzie się obawiała tego, że dzielenie się władzą z mieszkańcami prowadzi do podważenia prawa do decydowania zdobytego przez liderów w wyborach lokalnych. Taki sposób myślenia władzy o roli mieszkańców powoduje, że partycypację tych ostatnich ogranicza się do absolutnego minimum, czyli informowania o decyzjach i wyjaśniania decyzji podjętych przez bardziej kompetentną władzę. W tej sytuacji takie działania, jak wypracowywanie wspólnych decyzji w jednym zespole przez przedstawicieli władzy i mieszkańców, podejmowane przez nieliczne samorządy, będą traktowane jako absolutny szczyt nowoczesnego zarządzania gminą i raczej kosztowna fanaberia bardziej zamożnych jednostek samorządu terytorialnego niż coś przynoszącego korzyść, z kolei wypracowywanie decyzji przez samych mieszkańców będzie traktowane jako „czyste szaleństwo” – i to szaleństwo niebezpieczne, podważające bowiem kompetencje władzy do samodzielnego podejmowania decyzji.



**Tomasz Kaźmierczak**

# Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi

## Uwagi wstępne

Badania przeprowadzone na reprezentatywnej próbie mieszkańców gmin pokazały, że stopień ich zaangażowania w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi jest w istocie marginalny<sup>1</sup>. Zdecydowanie dominuje typ relacji „gminni usługodawcy – usługobiorcy (mieszkańcy gmin)”, który został określony jako asymetryczny. W relacji tej odbiorcy usług występują w roli mniej lub bardziej poinformowanych, ale ogólnie biernych konsumentów. Niemniej jednak, jak się okazało, poziom tego typu partycypacji nie jest we wszystkich polskich gminach taki sam – w jednych jest on relatywnie wyższy, z kolei w innych wyraźnie niższy. Przeprowadzone analizy ujawnionych różnicowań pokazały, że o zakresie tej partycypacji w większym stopniu decydują, jak się zdaje, pewne cechy społeczności, w mniejszym zaś stopniu indywidualne cechy ich członków, takie jak pozycja społeczna czy postawy światopoglądowe. Cechy społeczności, o jakich jest tutaj mowa, to wielkość wspólnoty politycznej, którą ona tworzy i która wyraża się typem gminy (wiejska, miejsko-wiejska i miejska), oraz funkcjonujące w niej wzory współpracy, stanowiące w gruncie rzeczy element ich (porozbiorowego) dziedzictwa kulturowego.

W toku badań udało się także zgromadzić opinie dotyczące udziału mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi, uzyskane od przedstawicieli lokalnych władz wykonawczych i uchwałodawczych działających w gminach objętych badaniami. Rzecz jasna, trudno byłoby zakładać, że istnieje bezpośredni związek między tymi opiniami a zachowaniami deklarowanymi przez badanych mieszkańców. Można jednak przypuszczać, że otwartość gminnych instytucji usługowych na udział usługobiorców w zarządzaniu nimi jest pewną funkcją postaw, jakie w tym

<sup>1</sup> Por. T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi* [w niniejszym tomie].

zakresie charakteryzują lokalnych polityków – są oni przecież odpowiedzialni za funkcjonowanie gminnych struktur władzy i administracji publicznej i mają odpowiednie kompetencje, aby podległym im instytucjom narzucać styl działania. Ale można również – być może nawet poznawczo jest to bardziej interesujące – potraktować te opinie jako samoistny fakt społeczny i sprawdzić, w jakim zakresie czynniki, które go kształtują, są podobne do tych, które determinują rzeczywisty poziom partycypacji.

W niniejszym opracowaniu opinie zebrane wśród przedstawicieli gminnych władz publicznych zostaną przedstawione i przeanalizowane z obu tych perspektyw. Po pierwsze zatem, będą zaprezentowane opinie dotyczące postrzeganej przez respondentów gotowości mieszkańców rządzonych przez nich gmin do włączania się w funkcjonowanie gminnych instytucji usługowych (ten zbiór opinii nazwiemy partycypacją przypisywaną) oraz opinie dotyczące zakresu, w jakim instytucje te powinny mieszkańców angażować (ten zbiór opinii nazwiemy partycypacją normatywną). Opinie te zostaną ze sobą porównane i skonfrontowane z rzeczywistym obrazem partycypacji publicznej – na użytek niniejszego opracowania nazwiemy go partycypacją rzeczywistą – ujawnionym w badaniach mieszkańców gmin. Po drugie, opinie rządzących o gotowości mieszkańców do partycypowania i powinności w tym zakresie gminnych instytucji usługowych będą poddane analizie – będzie testowany wpływ 1. cech społeczności i 2. indywidualnych cech respondentów na zróżnicowanie ich poglądów na temat obu wskazanych wyżej aspektów partycypacji (przypisywanej i normatywnej).

Aby zapewnić porównywalność danych empirycznych zgromadzonych w toku badań przedstawicieli władz gminnych z wynikami badań mieszkańców, przyjęto te same założenia dotyczące zarówno rozumienia partycypacji jako szczególnego typu relacji społecznej, jak i opisywania jej za pomocą uprzednio zdefiniowanych modeli partycypacji: asymetrycznego, opiniodawczo-konsultacyjnego, symetrycznego i delegacyjnego. W tabeli 1 zawarto zestaw zastosowanych pytań wskaźnikowych.

### **Struktura partycypacji przypisywanej i normatywnej**

Przedmiotem tej części niniejszego opracowania będą opinie badanych przedstawicieli władz lokalnych dotyczące gotowości mieszkańców do uczestniczenia w zarządzaniu gminnymi instytucjami usługowymi i zakresu, w jakim instytucje te powinny włączać mieszkańców w swoje działania. Innymi słowy, będzie podjęta próba rekonstrukcji wyobrażeń respondentów o partycypacji, do jakiej są gotowi odbiorcy usług – nazwalimy ją partycypacją przypisywaną – i partycypacji, jaka powinna być inicjowana ze strony gminnych instytucji (partycypacja normatywna). Zobaczmy na początku, jak kształtuje się struktura obu typów partycypacji w zależności od rodzaju usług (tabela 2).

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

PRZEDSTAWICIELE WŁADZ LOKALNYCH O UDZIALE MIESZKAŃCÓW GMIN  
W ZARZĄDZANIU GMINNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

**Tabela 1.** Wskaźniki partycypacji publicznej: przypisywanej, normatywnej i rzeczywistej

Model relacji	Partycypacja przypisywana	Partycypacja normatywna	Partycypacja rzeczywista
	Schemat pytania wskaźnikowego		Wskaźnik modelu w badaniach mieszkańców
	W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączać się w działania instytucji zajmującej się [danym typem usług]	W jaki sposób powinny działać instytucje zajmujące się [danym typem usług]	
Model asymetryczny – wariant „słabszy”	jedynie korzystają i na nic więcej nie są gotowi	powinny tylko informować mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach	
Model asymetryczny – wariant „mocniejszy”	korzystają i co najwyżej szukają informacji	powinny informować mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach, a także je wyjaśniać i uzasadniać	respondent odgrywał rolę odbiorcy poinformowanego
Model opiniodawczo-konsultacyjny – wariant „słabszy”	korzystają, ale są także gotowi z własnej inicjatywy zgłaszać odpowiednim instytucjom opinie dotyczące [danego typu usług]	powinny przyjmować opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców	respondent odgrywał rolę odbiorcy zaangażowanego lub protestującego
Model opiniodawczo-konsultacyjny – wariant „mocniejszy”	korzystają, ale są także gotowi brać udział w konsultacjach	powinny konsultować z mieszkańcami podejmowane decyzje	respondent odgrywał rolę odbiorcy konsultującego
Model symetryczny	korzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach zespołu złożonego z mieszkańców i przedstawicieli instytucji świadczącej [dany typ usług]	powinny wspólnie z mieszkańcami współpracować pewne rozwiązania	respondent odgrywał rolę odbiorcy współplanującego
Model delegacyjny	korzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach zespołu złożonego wyłącznie z mieszkańców	powinny powierzać mieszkańcom samodzielnie przygotowanie pewnych rozwiązań	respondent odgrywał rolę odbiorcy planującego

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.

Badania dotyczące partycypacji publicznej przeprowadzone na próbie mieszkańców gmin pokazały, że uzasadniony jest podział usług na dwie kategorie: powszechne i selektywne. Okazało się bowiem, że korzystanie z usług selektywnych (a więc usług, które zaspokajają czyjeś konkretne potrzeby, ważne ze względu na indywidualną sytuację życiową, fazę życia lub indywidualne preferencje) silniej motywuje do

Tabela 2. Struktura partycypacji przypisywanej i normatywnej

Typ usług	Partycypacja przypisywana					Mieszkańcy ko-rzystają, ale są także goto-się uczestniczyć w pracach ze-społu złożonego wyłączenie z mieszkańców
	Mieszkańcy je-dynie korzysta-ją i na nic więcej nie są gotowi	Mieszkańcy ko-rzystają, ale są także gotowi z własnej in-icjatywy zgła-szać odpowied-nim instytucjom opinie	Mieszkańcy ko-rzystają, ale są także gotowi brać udział w konsultacjach	Mieszkańcy ko-rzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach ze-społu złożonego z mieszkańcami i przedstawicielami instytucji	Mieszkańcy ko-rzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach ze-społu złożonego wyłączenie z mieszkańców	
	Partycypacja normatywna					
	Instytucje po-winny informo-wać mieszkań-ców o podjętych przez siebie de-cyzjach	Instytucje po-winny informo-wać mieszkań-ców o podjętych przez siebie de-cyzjach, a tak-że je wyjaśniać i uzasadniać	Instytucje po-winny przyjmo-wać opinie i su-gestie zgłaszane przez mieszkań-ców	Instytucje po-winny konsul-tować z miesz-kańcami podejmowane decyzje	Instytucje po-winny wspólnie z mieszkańcami wypracowywać pewne rozwią-zania	Instytucje po-winny powierzać mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych roz-wiązań
Usługi powszechne						
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się lokalną komunikacją publiczną?	19,1%	34,8%	26,7%	12,6%	6,2%	0,6%
Jak powinny działać instytucje zajmujące się lokalną komunikacją publiczną?	7,2%	35,4%	17,1%	23,4%	15,6%	1,4%
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się wywozem śmieci?	20,9%	33,8%	27,4%	12,2%	4,6%	1,1%
Jak powinny działać instytucje zajmujące się wywozem śmieci?	6,0%	32,7%	23,8%	26,2%	10,3%	1,0%
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się parkami, skwerami?	20,9%	25,5%	32,0%	11,2%	7,6%	2,9%
Jak powinny działać instytucje zajmujące się parkami, skwerami?	9,3%	25,5%	19,8%	28,6%	12,4%	4,4%

# OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

PRZEDSTAWICIELE WŁADZ LOKALNYCH O UDZIALE MIESZKAŃCÓW GMIN  
W ZARZĄDZANIU GMINNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Usługi selektywne									
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się opieką przedszkolną?	13,5%	23,2%	33,6%	13,4%	13,5%	2,9%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się opieką przedszkolną?	6,3%	27,8%	20,7%	30,4%	13,5%	1,4%			
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się edukacją szkolną?	9,6%	23,7%	29,8%	18,6%	16,6%	1,6%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się edukacją szkolną?	5,3%	23,2%	20,4%	36,0%	13,8%	1,4%			
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się kulturą?	13,4%	28,3%	30,5%	12,1%	11,5%	4,1%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się upowszechnianiem kultury?	6,6%	21,7%	19,6%	34,1%	14,4%	3,5%			
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się pomocą społeczną?	18,1%	38,9%	23,3%	10,8%	7,3%	1,6%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się pomocą społeczną?	7,9%	32,8%	19,1%	26,5%	13,3%	0,4%			
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się sportem?	10,8%	20,5%	25,7%	18,6%	16,4%	8,0%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się sportem?	4,8%	20,4%	14,8%	33,7%	19,8%	6,4%			
Usługi o charakterze mieszanym									
W jakim stopniu mieszkańcy są gotowi włączyć się w działania instytucji zajmujących się opieką medyczną?	13,4%	39,8%	26,5%	13,7%	5,3%	1,3%			
Jak powinny działać instytucje zajmujące się opieką medyczną?	8,5%	29,7%	24,5%	26,2%	10,8%	0,3%			

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

podejmowania się ról partycypacyjnych niż korzystanie z usług powszechnych, czyli takich, z których korzysta każdy. Dlatego podział ten zostanie wprowadzony także do niniejszych rozważań. Wypada dodać, że nie obejmą one usług świadczonych przez publiczne przychodnie (ośrodki zdrowia), mają one bowiem charakter mieszany, a ich uwzględnienie w gruncie rzeczy zacierałoby tylko wyrazistość różnic występujących między dwiema podstawowymi kategoriami usług.

### Usługi powszechne

Do tej kategorii należą usługi w zakresie transportu publicznego, wywozu śmieci oraz odpoczynku i rekreacji, które zapewniają parki, skwery i place zabaw.

W wypadku usług w zakresie transportu publicznego w strukturze obu typów partycypacji – przypisanej i normatywnej – dominuje przekonanie (ponad jedna trzecia wskazań), że mieszkańcy gmin co najwyżej szukają informacji o komunikacji publicznej (czyli podejmują rolę odbiorcy poinformowanego), z kolei instytucje za nią odpowiedzialne powinny pasażerów informować o podejmowanych decyzjach, wyjaśniać je i uzasadniać. Zdaniem respondentów – badanych przedstawicieli władz, instytucje te powinny w większym stopniu stosować procedury konsultacyjne (ponad 23,4% wskazań) oraz wspólnie z pasażerami wypracowywać rozwiązania dotyczące transportu (blisko 15,6% wskazań), niż na udział w konsultacjach i na współplanowanie są gotowi – w opinii badanych – mieszkańcy gmin (odpowiednio 12,6% i 6,2% wskazań).

Taka sama jest struktura partycypacji przypisanej i normatywnej w wypadku wywozu śmieci. Odsetki wynoszą odpowiednio:

- partycypacja przypisana: gotowość do co najwyżej poszukiwania informacji – 33,8%, gotowość do uczestniczenia w konsultacjach – 12,2%, gotowość do współplanowania – 4,6%,
- partycypacja normatywna: instytucje odpowiedzialne za wywóz śmieci powinny: informować, wyjaśniać i uzasadniać – 32,7%, organizować konsultacje – 26,2%, wspólnie z mieszkańcami wypracowywać rozwiązania – 10,3%.

W gruncie rzeczy niewiele się od nich różni rozkład form zaangażowania osób korzystających z parków (skwerów, placów zabaw). Różnica dotyczy tylko struktury partycypacji przypisanej – dominuje opinia, zgodnie z którą mieszkańcy są gotowi zgłaszać instytucjom odpowiedzialnym za parki (skwery, place zabaw) własne opinie i sugestie (32,0% wskazań), ich gotowość do udziału w konsultacji lub do współdecydowania dostrzegło odpowiednio 11,2% i 7,6% respondentów. Struktura normatywna przedstawia się następująco: zdaniem 25,5% badanych, właściwe instytucje mają organizować informować i uzasadniać, zdaniem 28,6% respondentów – mają organizować konsultacje, zdaniem 12,4% ankietowanych – zasady funkcjonowania parków (skwerów, placów zabaw) mają one wypracowywać wspólnie z mieszkańcami.

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

PRZEDSTAWICIELE WŁADZ LOKALNYCH O UDZIALE MIESZKAŃCÓW GMIN  
W ZARZĄDZANIU GMINNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Zwróćmy uwagę, że badanym przedstawicielom władz lokalnych powierzenie mieszkańcom wypracowywania jakichkolwiek rozwiązań dotyczących rozważanych tutaj usług w zasadzie – żeby użyć określenia potocznego, ale trafnie oddającego istotę rzeczy – „nie mieści się w głowie”. Relatywnie najczęściej – 4,4% – respondentów widzi taką możliwość w wypadku parków (skwerów, placów zabaw), w wypadku transportu publicznego – 1,4% badanych, a w wypadku wywozu śmieci – już tylko 1,0% ankietowanych. Interesujące, że postrzegana przez badanych gotowość mieszkańców do wzięcia takiej odpowiedzialności jest szacowana albo na tym samym poziomie (wywóz śmieci), albo poniżej: parki (skwery, place zabaw) – 2,9%, transport publiczny – zaledwie 0,6%.

### Usługi selektywne

Do tej kategorii należą: usługi opiekuńczo-wychowawcze oferowane przez żłobki i przedszkola, usługi edukacyjno-wychowawcze oferowane przez szkoły, usługi kulturalne oferowane przez ośrodki kultury lub biblioteki publiczne, usługi w zakresie sportu i rekreacji oferowane przez ośrodki sportu i rekreacji oraz usługi w zakresie pomocy społecznej oferowane przez ośrodki pomocy społecznej i inne placówki działające w tej sferze.

Porównując pod względem partycypacji usługi selektywne i powszechne, odnotujemy na wstępie pewne podobieństwo. Otóż, w ramach obu kategorii nie występują bardziej wyraziste różnice dotyczące struktury partycypacji – profile partycypacji normatywnej i partycypacji przypisywanej dotyczące usług należących do kategorii usług powszechnych są do siebie podobne, tak samo jak podobne są profile partycypacji związane z usługami z kategorii usług selektywnych (z pewnym wyjątkiem pomocy społecznej w wypadku usług selektywnych). Podobieństwo to – podobieństwo struktury partycypacji wewnątrz każdej kategorii usług – świadczy, jak się zdaje, o zasadności ich wyróżnienia. Potwierdzają ją także odmienności struktury partycypacji występujące między obiema kategoriami. Jak zatem na tle usług powszechnych kształtuje się obraz partycypacji w zarządzaniu usługami selektywnymi? Mając na uwadze partycypację przypisaną, zauważmy, że:

- W jej strukturze dominuje inne stanowisko niż poprzednio, takie mianowicie, zgodnie z którym mieszkańcy korzystając z usług, są gotowi zgłaszać odpowiedzialnym instytucjom własne opinie i sugestie. Najwięcej tego typu wskazań respondenci zgłosili w zakresie usług opiekuńczo-wychowawczych (żłobki, przedszkola) – 33,6%, z kolei najmniej w zakresie sportu i rekreacji – 25,7%.
- W wypadku usług powszechnych, zdaniem respondentów, mieszkańcy znacznie rzadziej (około dwukrotnie) są gotowi współdecydować w sprawach dotyczących funkcjonowania instytucji usługowych niż konsultować przedkładane im sprawy. W wypadku usług selektywnych tej dysproporcji nie ma – badani niemal równie często wskazują gotowość mieszkańców do udziału w konsultacjach

i do współdecydowania: żłobki i przedszkola, odpowiednio, 13,4% i 13,5%, szkoła – 18,6 i 16,6%, kultura – 12,2% i 11,5%, sport i rekreacja – 18,6% i 16,4%.

Rozpatrując z kolei partycypację normatywną, trzeba zwrócić uwagę, że:

- W jej strukturze dominuje pogląd, że instytucje usługowe powinny konsultować swoje decyzje z mieszkańcami: najwięcej respondentów wyraziło go w wypadku szkół (36,0%), najmniej – w wypadku żłobków i przedszkoli (30,4%). W zakresie usług powszechnych – przypomnijmy – najczęściej wskazywano informowanie mieszkańców i wyjaśnienie podjętych decyzji.
- Na wspólne z mieszkańcami wypracowywanie rozwiązań dotyczących funkcjonowania instytucji usługowych wskazało około dwukrotnie mniej respondentów niż na konsultowanie się z nimi. Najwięcej opinii potwierdzających powinność wspólnego z mieszkańcami poszukiwania rozwiązań dotyczyło sportu i rekreacji – 19,8%, z kolei najmniej dotyczyło żłobków (przedszkoli) – 13,5% (szkoły: 13,8%, kultura: 14,4%). Poziom wskazań w tym wypadku odpowiada poziomowi wskazań dotyczących gotowości mieszkańców do tego typu współpracy (a więc analogicznych).

Także w wypadku usług selektywnych respondenci bardzo rzadko wyrażali opinię, że powinno się powierzać mieszkańcom samodzielne wypracowywanie rozwiązań dotyczących funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za te usługi. Interesujące jest tutaj to, że badani przedstawiciele władz lokalnych częściej dostrzegają gotowość mieszkańców do podjęcia takiej odpowiedzialności, niż są skłonni widzieć powinność do powierzania im jej przez instytucje usługowe. I tak, gotowość taką respondenci widzą u 2,9% mieszkańców gmin korzystających z usług żłobków i przedszkoli, ale tylko 1,4% badanych uważa, że żłobki i przedszkola powinny tej gotowości wyjść naprzeciw. W wypadku pozostałych usług odsetki te kształtują się następująco: szkoły – odpowiednio 1,6% i 1,4%, kultura – 4,1% i 3,5%, sport i rekreacja – 8,0% i 6,4%.

Jak już powiedziano, rozkład opinii dotyczących usług w zakresie pomocy społecznej różni się trochę od rozkładu opinii związanych z pozostałymi usługami selektywnymi. Odmienność polega na tym, że w obu strukturach partycypacji dominuje ten sam pogląd: mieszkańcy co najwyżej są gotowi poszukiwać informacji (38,9%), instytucje zaś powinny informować i co najwyżej wyjaśniać swoje decyzje (32,8%). Odsetek wskazań gotowości mieszkańców do konsultowania i wspólnego z przedstawicielami instytucji wypracowywania rozwiązań i tym razem jest zrównoważony, choć na niższym poziomie (odpowiednio 10,8% i 7,3%). Powinność instytucji odpowiedzialnych za usługi w zakresie pomocy społecznej do konsultowania swoich działań wskazało 26,5% respondentów, a wspólnego wypracowywania rozwiązań – 13,3% ankietowanych.

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że – po pierwsze – z punktu widzenia włączania się mieszkańców w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi, rzeczywiście status usług powszechnych jest inny niż status usług selektywnych. Co więcej – po drugie – przedstawiciele władz lokalnych dostrzegają, jak się zdaje, tę specyfikę,



oceniając, że częściej mieszkańcy gmin przejawiają gotowość do podejmowania się bardziej partycypacyjnych ról w relacji do instytucji świadczących usługi selektywne niż usługi powszechne. Po trzecie, zdaniem rządzących w gminie, najbardziej pożądanym wzorem partycypacji publicznej jest wzór relacji, której istotą jest konsultowanie z usługobiorcami rozwiązań proponowanych przez usługodawców. W tej sferze instytucje usługowe powinny daleko przekraczać postrzegany zakres „gotowości konsultacyjnej” mieszkańców. Po czwarte, badani przedstawiciele władz lokalnych nie są jednak skłonni oczekiwać, żeby instytucje te wykraczały poza zakres gotowości mieszkańców do współzarządzania, a w wypadku gotowości do samodzielnego poszukiwania rozwiązań – choć postrzeganej niezwykle rzadko – ewentualne aspiracje tego typu nawet ograniczały.

### **Struktura partycypacji przypisywanej i normatywnej a struktura partycypacji rzeczywistej**

Strukturę partycypacji przypisywanej i normatywnej warto porównać ze strukturą partycypacji ujawnioną w badaniach mieszkańców gmin. Zauważmy, że będzie to konfrontacja pewnych wyobrażeń o rzeczywistości, jakie posiadają przedstawiciele władz lokalnych, z rzeczywistością – badani mieszkańcy gmin nie byli bowiem pytani o opinie i postulaty, ale o swoje realne doświadczenia. Aby ucztylnić tę konfrontację, zasadne wydało się połączenie uwzględnionych w badaniach typów usług w dwie kategorie: usług powszechnych i usług selektywnych. W tabeli 3 pokazano, jaka jest średnia częstotliwość wskazań tego samego poziomu partycypacji dla każdego z trzech jej aspektów, mianowicie partycypacji: przypisywanej, normatywnej i rzeczywistej.

Dane ujęte w tabeli 3, szczególnie te, które dotyczą usług selektywnych, trzeba uznać za zaskakujące. Zwraca przede wszystkim uwagę niezwykła zbieżność struktury partycypacji przypisywanej i rzeczywistej w zakresie tych relacji „usługodawca – usługobiorca”, w których usługobiorcy rzeczywiście włączają się w proces zarządzania instytucjami usługowymi (oba warianty modelu opiniodawczo-konsultacyjnego, model symetryczny i delegacyjny). Okazuje się, że oszacowana przez badanych przedstawicieli władz lokalnych gotowość mieszkańców do zgłaszania instytucjom usługowym własnych opinii i sugestii, do uczestniczenia w konsultacjach i do wspólnego wypracowywania rozwiązań dotyczących funkcjonowania tych instytucji z ich przedstawicielami lub wyłącznie z innymi mieszkańcami precyzyjnie odpowiada częstotliwości, z jaką respondenci – mieszkańcy gmin deklarowali odgrywanie ról odbiorcy zaangażowanego i protestującego, współplanującego i planującego. Ta godna podziwu zbieżność dowodzi, że, po pierwsze, badani przedstawiciele władz lokalnych trafnie postrzegają rzeczywistość, po drugie – ich opinie są w tej rzeczywistości zakorzenione.

Tabela 3. Struktura partycypacji przypisywanej, normatywnej i rzeczywistej a kategoria usług

Rodzaj partycypacji	Wskaźniki modeli partycypacji publicznej w wersji zastosowanej do badania partycypacji przypisywanej					
	Mieszkańcy jedynie korzystają i na nic więcej nie są gotowi	Mieszkańcy korzystają i co najwyżej szukają informacji	Mieszkańcy korzystają, ale są także gotowi z własnej inicjatywy zgłaszać odpowiednim instytucjom opinie	Mieszkańcy korzystają, ale są także gotowi brać udział w konsultacjach	Mieszkańcy korzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach zespołu złożonego z mieszkańców i przedstawicieli instytucji	Mieszkańcy korzystają, ale są także gotowi uczestniczyć w pracach zespołu złożonego z mieszkańców wyłączenie z mieszkańców
	<b>Wskaźniki modeli partycypacji publicznej w wersji zastosowanej do badania partycypacji normatywnej</b>					
	Instytucje powinny informować mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach	Instytucje powinny informować mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach, a także je wyjaśniać i uzasadniać	Instytucje powinny przyjmować opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców	Instytucje powinny konsultować z mieszkańcami podejmowane decyzje	Instytucje powinny wspólnie z mieszkańcami wypracować pewne rozwiązania	Instytucje powinny powierzać mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań
	<b>Wskaźniki modeli partycypacji publicznej w wersji zastosowanej do badania partycypacji rzeczywistej</b>					
	odbiorca poinformowany	odbiorca zaangażowany + odbiorca protestujący	odbiorca konsultujący	odbiorca współpracujący	odbiorca planujący	
Usługi powszechne						
Partycypacja przypisywana (gotowość mieszkańców)	20,3%	51,4%	31,3%	28,7%	12,0%	6,1%
Partycypacja normatywna (powinności instytucji usługowych)	7,5%	38,8%	31,3%	20,2%	26,1%	12,8%
Partycypacja rzeczywista		16,7%	6,2%	7,2%	1,7%	1,4%
						1,5%
						2,3%

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

PRZEDSTAWICIELE WŁADZ LOKALNYCH O UDZIALE MIESZKAŃCÓW GMIN  
W ZARZĄDZANIU GMINNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Usługi selektywne									
Partycypacja przy- pisywana (goto- wość mieszkańców)	13,8%	40,7%	26,9%	28,6%	14,7%	13,1%	3,6%		
Partycypacja nor- matywna (powin- ności instytucji usługowych)	6,2%	31,4%	25,2%	18,9%	32,1%	15,0%	2,6%		
Partycypacja rze- czywista			51,4%	26,4%	18,4%	11,3%	4,6%		

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne na podstawie obli-  
czeń Michała Kotnarowskiego.

Interesujące, że takiej trafności ocen nie ma w wypadku usług powszechnych – tym razem rozbieżności między strukturą partycypacji przypisywanej i rzeczywistej są dość spore. W gruncie rzeczy można to interpretować na dwa sposoby: albo badani przedstawiciele władz lokalnych w tej kwestii przeszacowują gotowość mieszkańców do partycypacji, albo oceniają ją równie trafnie, jak w stosunku do usług selektywnych. Jeśli tak właśnie jest, znaczy to, że istnieją jakieś mechanizmy blokujące urzeczywistnianie się tej gotowości. Wydaje się, że bliższa prawdy jest jednak pierwsza interpretacja. Aby mieszkańiec gminy konsultował działania instytucji usługowych, współdecydował lub decydował w sprawach ich dotyczących, niezbędna jest inicjatywa ze strony tych instytucji lub podjęcie przez nie inicjatywy wychodzącej od mieszkańców. Nietrudno, żeby warunki te nie zostały spełnione. Nic raczej nie stoi na przeszkodzie – co najmniej zaś trudno sobie wyobrazić, co by mogło na tej przeszkodzie stać – by mieszkańcy z własnej woli zgłaszali tym instytucjom swoje opinie i sugestie tak często, jak chcą. Gdyby zatem przyjąć drugą interpretację, rozbieżności byłyby uzasadnione w stosunku do „mocniejszej” wersji modelu opiniodawczo-konsultacyjnego oraz modeli symetrycznego i delegacyjnego, nie powinny się jednak pojawić w wypadku „słabszego” wariantu modelu opiniodawczo-konsultacyjnego, tymczasem właśnie tutaj są one największe. Argumentacja ta każe drugą interpretację traktować jako mniej prawdopodobną.

Analizując dane zawarte w tabeli 3, zwróćmy jeszcze uwagę na to, że model delegacyjny częściej występuje w rzeczywistości, niż – zdaniem badanych przedstawicieli władz lokalnych – są gotowi na niego mieszkańcy.

Co wynika z przedstawionych wyżej danych i porównań? Po pierwsze, bez wątpienia potwierdzają one, a nawet wzmacniają, wszystkie wcześniej sformułowane wnioski. Po drugie, niektóre z nich rozwijają. Przede wszystkim więc pogłębiają wrażenie, że – uogólnijmy – władze lokalne nie chcą lub nie widzą możliwości (współ)dzielenia się władzą z mieszkańcami. To, na co są gotowe i otwarte, to konsultacje: zapytać i posłuchać mieszkańców – zdecydowanie tak, oddać im część swoich władczych kompetencji – już nie.

Warto jednak zauważyć, że dane te rzucają także nowe światło na kwestię odmiennych statusów usług powszechnych i selektywnych oraz wynikające stąd konsekwencje dla partycypacji publicznej. Jak już powiedzieliśmy, świadomość tej odmienności przedstawiciele władz mają – wiedzą, że usługi selektywne bardziej mobilizują mieszkańców gmin. Przeceniają jednak znaczenie, jakie mieszkańcy przypisują usługom powszechnym – bardzo prawdopodobne, że jest to przejaw myślenia życzeniowego. Dzieje się tak zapewne dlatego, że dla władz lokalnych to właśnie usługi powszechne są ważniejsze, zakładają zatem, że równie ważne są one dla mieszkańców (używając terminologii psychologicznej, można by powiedzieć, że władze lokalne projektują na mieszkańców swoje priorytety). Tymczasem dla mieszkańców usługi powszechne są ważne mniej lub bardziej, ale nie tak ważne, jak usługi selektywne.

Jeśli ta interpretacja jest trafna, to wyjaśnia, jakie jest rzeczywiste źródło niechęci przedstawicieli władz wobec (współ)dzielenia się z mieszkańcami swoimi kompetencjami – to obawa, że mieszkańcy „rządząc”, będą się kierować przede wszystkim swoimi partykularnymi interesami i nie docenią znaczenia usług powszechnych. Z pewnością ważne są zarówno usługi powszechne, jak i usługi selektywne, rzecz w tym, aby obie strony relacji władzy miały możliwość otwartego przedstawienia swoich priorytetów i racji, dając sobie w ten sposób szansę na wzajemne zrozumienie. Wydaje się, że jest to warunek otwarcia się na te najbardziej zaawansowane formy uczestnictwa mieszkańców w regulowaniu spraw publicznych, wyjścia poza granicę partycypacji konsultacyjnej.

### **Czynniki kształtujące opinie przedstawicieli władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi**

Dalsza część niniejszego opracowania będzie próbą udzielenia odpowiedzi na drugie z postawionych na wstępie pytań – sprawdzimy mianowicie, czy i w jakim stopniu struktura partycypacji przypisywanej i normatywnej jest wrażliwa na wpływ 1. cech społeczności – gminy, w której pełnią swoje funkcje badani przedstawiciele władz lokalnych, oraz 2. indywidualnych cech respondentów. Szczególnie rozważane będą, z jednej strony, wielkości społeczności (wskaźnikiem jest tutaj typ gminy: wiejska, wiejsko-miejska i miejska) i obecność w niej wzorów współpracy (tutaj wskaźnikiem jest położenie na terenie jednego z trzech zaborów: austriackiego, pruskiego i rosyjskiego lub na tak zwanych Ziemiach Zachodnich), z drugiej strony – podstawowe dane społeczno-demograficzne (płeć, wiek, wykształcenie), typ pełnionej funkcji publicznej (członkostwo we władzach wykonawczych lub uchwałodawczych), zamieszkiwanie na terenie gminy i przywiązanie do swojej społeczności oraz orientacje ideologiczne.

#### **Typ gminy**

Struktura partycypacji przypisywanej w wypadku żadnego z analizowanych tutaj typów usług istotnie statystycznie nie zmienia się w zależności od typu gminy, z którego pochodzi respondent.

W wypadku struktury partycypacji normatywnej istotne statystycznie zróżnicowania wystąpiły jedynie w stosunku do trzech (spośród dziewięciu uwzględnionych w badaniu) typów usług: oferowanych przez ośrodki zdrowia (przychodnie), żłobki (przedszkola) i parki (skwery, place zabaw). Za każdym razem charakter zróżnicowań jest ten sam: relatywnie częściej respondenci z gmin wiejskich i wiejsko-wiejskich niż miejskich wskazywali potrzebę budowania przez instytucje bardziej partycypacyjnych (konsultacje, model symetryczny czy nawet delegowanie) relacji z odbiorcami usług.

### **Kulturowe wzory współpracy**

O ile typ gminy okazał się zmienną w zasadzie nieróżnicującą opinii przedstawicieli władz lokalnych dotyczących gotowości mieszkańców do włączania się w zarządzanie gminnymi instytucjami usługowymi i powinności w tym zakresie tych instytucji, o tyle region kulturowy opinie te istotnie statystycznie różnicuje: w wypadku partycypacji przypisywanej – wobec wszystkich typów usług, w wypadku partycypacji normatywnej – wobec prawie wszystkich (wyjątki to usługi świadczone przez żłobki i przedszkola oraz skwery, parki i place zabaw). Uzyskane dane empiryczne pokazują czytelną prawidłowość – badani zamieszkujący tereny dawnej Galicji (zarówno wtedy, gdy oceniają gotowość mieszkańców do partycypacji, jak i wtedy, gdy określają powinności instytucji usługowych w tym zakresie) znacznie częściej niż pozostali respondenci wskazują „mocniejszy” wariant modelu opiniodawczo-konsultacyjnego i model symetryczny. W wypadku modelu delegacyjnego różnice się zacieraają. Ponownie, podobnie co do istoty, wyróżniają się opinie badanych z rejonu dawnej Galicji na tle pozostałych respondentów, gdy analizujemy częstotliwość deklarowania opinii, zgodnie z którą mieszkańcy jedynie korzystają z usług publicznych i do niczego więcej nie są gotowi, oraz częstotliwość wyrażania odpowiadającemu tej opinii poglądu, według którego instytucje powinny tylko informować mieszkańców o swoich działaniach. Otóż, wśród nich tego typu wskazania występują relatywnie najrzadziej.

Zauważmy jednocześnie, że relatywnie najsłabsze poparcie dla „mocniejszego” wariantu modelu opiniodawczo-konsultacyjnego i modelu symetrycznego – w zależności od typu usług – występuje na ogół wśród respondentów zamieszkujących albo tereny dawnego zaboru rosyjskiego, albo Ziemię Zachodnią. Ta grupa respondentów jednocześnie stosunkowo najczęściej jest zdania, że mieszkańcy gmin są gotowi jedynie korzystać z oferowanych im usług, i nic więcej. Pogląd, że w związku z tym jako powinność wystarczy, aby instytucje usługowe tylko mieszkańców informowały, jest jednak podzielany najczęściej wśród respondentów już tylko z Ziemi Zachodnich.

### **Cechy indywidualne**

Spośród branych pod uwagę zmiennych w zasadzie tylko dwa ich typy wykazują względnie stały wpływ na strukturę obu rozważanych tutaj rodzajów partycypacji: przypisywanej i normatywnej.

Przede wszystkim chodzi tu o kwestię zamieszkiwania na terenie gminy, w której respondent pełni funkcje publiczne. Okazuje się, co można uznać za wynik nieoczekiwany, że bardziej skłonni do postrzegania gotowości mieszkańców do partycypowania – konsultowania, (współ)udziału w wypracowywaniu rozwiązań dotyczących funkcjonowania instytucji usługowych i dostrzegania potrzeby podejmowania przez te instytucje odpowiadających tym formom partycypacji aktywności – są ci przedstawiciele władz lokalnych, którzy nie mieszkają na terenie „swojej” gminy, a więc

## OPINIE I POSTAWY WOBEC PARTYCYPACJI

PRZEDSTAWICIELE WŁADZ LOKALNYCH O UDZIALE MIESZKAŃCÓW GMIN  
W ZARZĄDZANIU GMINNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

pewnego typu outsiderzy. W zakresie partycypacji przypisywanej istotny statystycznie wpływ tej zmiennej występuje w wypadku usług transportu publicznego oraz usług oferowanych przez szkoły, ośrodki kultury (biblioteki), ośrodki (placówki) pomocy społecznej, ośrodki sportu i rekreacji oraz parki (skwery, place zabaw). W stosunku do partycypacji normatywnej wpływ ten wydaje się nawet nieco silniejszy, czego wyrazem jest konieczność rozszerzenia powyższej listy o usługi świadczone przez żłobki i przedszkola.

Drugi typ zmiennych, które mają zauważalny wpływ na opinie badanych przedstawicieli władz lokalnych, wiąże się z orientacją ideologiczną. Szczególnie były brane pod uwagę następujące kwestie: stosunek do prywatyzacji, stosunek do roli Kościoła w państwie oraz stosunek do legalizacji związków osób tej samej płci. Przeprowadzone testy statystyczne pokazały, że orientacja ideologiczna bywa istotna z punktu widzenia opinii dotyczących partycypacji publicznej, przy czym w większym stopniu rzutuje ona na poglądy nazwane tutaj partycypacją normatywną niż na poglądy określone jako partycypacja przypisywana. I tak, stosunek do prywatyzacji jest istotny w wypadku opinii o gotowości mieszkańców do partycypacji w zakresie usług oferowanych przez ośrodki zdrowia i szkoły, stosunek do roli Kościoła – w zakresie usług oferowanych przez ośrodki zdrowia oraz skwery (parki, place zabaw), stosunek do związków osób tej samej płci – w zakresie transportu publicznego i pomocy społecznej. Jeśli zaś chodzi o opinie o powinnościach partycypacyjnych instytucji usługowych, to: stosunek do prywatyzacji ma znaczenie w wypadku usług świadczonych przez szkoły, ośrodki kultury (biblioteki), ośrodki (placówki) pomocy społecznej oraz skwery (parki, place zabaw), stosunek do roli Kościoła – w wypadku transportu publicznego, wywozu śmieci, usług oferowanych przez ośrodki zdrowia, szkoły, ośrodki kultury (biblioteki) oraz ośrodki (placówki) pomocy społecznej, stosunek do związków osób tej samej płci – w wypadku wywozu śmieci, usług ośrodków zdrowia oraz ośrodków (placówek) pomocy społecznej. Rzecz jednak w tym, że nie jest jasne wyznawanie jakiej ideologii sprzyja partycypacji, a jakiej nie, uzyskane wyniki nie mówią zatem, czy zwolennicy liberalizmu ekonomicznego, konserwatyizmu, liberalizmu obyczajowego ogólnie dostrzegają aspiracje partycypacyjne mieszkańców gmin i uważają, że instytucje gminne powinny ich w większym stopniu angażować, czy też bliżsi są temu przeciwnicy tych poglądów. Jest prawdopodobne, że uchwycone w badaniu zależności, o których jest teraz mowa, mają w gruncie rzeczy charakter pozorny – sygnalizują, że być może są jakieś inne cechy badanych, także powiązane z orientacjami ideologicznymi, których nie udało się w badaniu zidentyfikować, a które w rzeczywistości odpowiadają za występujące różnicowania.

W formie uzupełnienia wypadu dodać, że sporadycznie jako zmienna statystycznie istotna „aktywizowała” się funkcja, jaką respondent pełni we władzach gminy. Występowało to jednak zbyt rzadko, żeby przyjąć, że jest to czynnik ważny z „partycypacyjnego” punktu widzenia.

Podkreślmy na koniec, że takie klasyczne zmienne socjodemograficzne, jak wiek, płeć i wykształcenie, są w gruncie rzeczy bez znaczenia dla opinii przedstawicieli władz lokalnych w kwestii udziału mieszkańców w realizacji polityk publicznych.

### Podsumowanie

Przedstawione wyżej wyniki badań prowadzą do konkluzji, których wcześniej trudno byłoby oczekiwać. O ile, jak pokazały badania, zachowania partycypacyjne mieszkańców gmin kształtują trzy grupy zmiennych: wielkość gminy, funkcjonowanie w niej kulturowych wzorów współpracy oraz liczne zmienne indywidualne, o tyle na poglądy i opinie przedstawicieli władz lokalnych na temat partycypacji wpływa tylko jedna z nich: kulturowe wzory współpracy. Mówiąc inaczej, jeszcze raz się potwierdziło, że relatywnie najkorzystniejsze dla partycypacji warunki kulturowe mają mieszkańcy dawnej Galicji, wykształconym tam bowiem wzorom poddają się także lokalni politycy. Z pewnością w gminach tam położonych mamy do czynienia z mechanizmem swoistego sprzężenia zwrotnego: „rządzeni” partycypują, bo „rządzący” im to ułatwiają, a ułatwiają dlatego, że ci pierwsi partycypują. Jak się wydaje, mechanizmu takiego nie ma na terenach dawnego zaboru rosyjskiego i na Ziemiach Zachodnich.

Co oznacza to, że na poglądy badanych przedstawicieli władz lokalnych nie ma wpływu wielkość gminy, w której działają, ani większość zmiennych indywidualnych? Czy należy przez to rozumieć, że liczą się przede wszystkim wzory kulturowe? Może to wniosek zbyt daleko idący, ale uzyskane wyniki badań uzasadniają jego przyjęcie. Wydaje się, że w ogóle nie musi być z nim sprzeczny fakt, że to, co o partycypacji myślą respondenci, zależy od ich miejsca zamieszkania, choć „na pierwszy rzut oka” partycypacji powinna sprzyjać pozycja „mieszkaniowego” insidera, nie zaś outsidera. Być może jednak za zmienną miejsca zamieszkania kryje się tak naprawdę podział na „swoich” i „obcych” (są pewne dane, które by takie przypuszczenie uzasadniały) – otóż, tam, gdzie wzory współpracy funkcjonują, „obcy” szybko się ich uczą, z kolei tam, gdzie ich nie ma, „obcy” często wnoszą takie wzory. Innymi słowy, „obcość” nie stanowi zagrożenia dla współpracy, ale może zapewniać szansę dla tych społeczności, które jej pożytków nie miały możliwości wcześniej doświadczać.

I tą uwagą zakończmy rozważania dotyczące drugiego z postawionych na wstępie pytań.





Część IV

**Wokół  
partycypacji  
publicznej**



**Piotr Matczak, Michał Kotnarowski**

# Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą

## Wstęp

Jednostki pomocnicze – sołectwa w gminach wiejskich i rady osiedli (dzielnic) w miastach – nie pełnią współcześnie istotniejszej funkcji. Nie mają odrębności prawnej, a ich realne kompetencje i znaczenie są małe. Ustawa z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, przynosząca ustrojową zmianę w sytuacji polskich gmin, zawierała zapis o możliwości tworzenia przez gminy jednostek pomocniczych: dzielnic miejskich i osiedli oraz sołectw. Zapis ten nawiązywał do wcześniej istniejących struktur, upodmiotowienie gmin spowodowało jednak, że sytuacja sołectw i dzielnic (osiedli) stała się inna. Przywołana ustawa uczyniła z gmin rzeczywisty podmiot życia lokalnego, mający osobowość prawną i majątek. W rezultacie sołectwa i dzielnice (osiedla) stały się częścią administracji publicznej, a ściślej mówiąc – częścią składową gminy, ale nie otrzymały, jak już wspomniano, prawnej odrębności, nie mogą więc dysponować władztwem publicznym. Są one forum aktywności grup ludności i artykulacji ich interesów.

W wypadku gmin wiejskich sołectwa stanowią tradycyjny element krajobrazu wsi. Ustawa o samorządzie terytorialnym w pewnym sensie usankcjonowała ich istnienie. Obecnie działa około 40 tysięcy sołectw. W miastach po 1990 roku rady osiedli i dzielnic były tworzone w zgodzie z ustawą o samorządzie terytorialnym. W niektórych miastach rady te powoływano odgórnie, gdy rada dzieliła terytorium miasta na osiedla i rozpisywała wybory do rad osiedli. Niekiedy jednak były tworzone oddolnie – wówczas utworzenie rady osiedla było wynikiem inicjatywy mieszkańców. O ile sołectwa działają stabilnie (choć słabo), o tyle w miastach jednostki pomocnicze są bardzo wątłe. Zainteresowanie mieszkańców ich poczynaniami jest niewielkie. W wyborach uczestniczy nieliczna grupa mieszkańców, czasami jest to kilka procent uprawnionych<sup>1</sup>. Istnieją oczywiście wyjątki, na przykład w Krakowie rada miasta stworzyła stosunkowo silne jednostki osiedlowe, ale w wielu miastach utworzone rady *de facto* zamierają. Marek Barański uważa, że zapisy o możliwości powoływania jednostek

<sup>1</sup> P. Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.

<sup>2</sup> M. Barański, *Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, red. R.B. Woźniak, Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, Koszalin 2000.

<sup>3</sup> M. Mączyński, *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.

<sup>4</sup> P. Chmielnicki, *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *ibidem*.

<sup>5</sup> M. Derek, A. Mielczarek, *Polish Solectwo – A Latent Field for Rural Governance*, [w:] *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, red. G. Péteri, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2008, s. 79–130.

<sup>6</sup> H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, t. 12, s. 95–110.

<sup>7</sup> P. Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Por. <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza> [dostęp: 24 września 2012 roku].

samorządu pomocniczego w miastach pozostają „martwą literą prawa lokalnego”, i stwierdza, że doszło „do śmierci naturalnej instytucji samorządowych na szczeblu dzielnic i osiedli”<sup>2</sup>. Podobnie krytyczni wobec realizacji zapisów ustawy dotyczących jednostek pomocniczych są Marek Mączyński<sup>3</sup> i Paweł Chmielnicki<sup>4</sup>. Z kolei Marta Derek i Adam Mielczarek<sup>5</sup> prezentują krytyczne opinie na temat działania sołectw.

W końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku w wielu miastach rozpoczęto prace, które miały za zadanie usprawnić działanie jednostek pomocniczych, i w ostatnich latach nastąpiły pewne zmiany. W 2009 roku utworzono fundusz sołecki – instytucję służącą wzmocnieniu jednostek pomocniczych w gminach wiejskich. Mimo prób poprawy sytuacji można stwierdzić, że funkcja jednostek pomocniczych nadal nie jest jasna. Sołectwa i parafie były tradycyjnie ośrodkami samoorganizacji społecznej na najniższym poziomie, zapewniając podstawowe usługi i pomoc wzajemną. Współcześnie jednak główne funkcje pełnione niegdyś przez wspólnoty zostały przejęte przez państwo. W związku z tym traktowanie jednostek pomocniczych jako formy oddolnej aktywności mieszkańców jest mylące. Sołectwa i rady osiedli nie są i nie mogą być – w sensie prawnym – rozumiane jako formy samoorganizacji mieszkańców, gdyż jednostki pomocnicze mają jedynie decentralizacyjny charakter<sup>6</sup>.

Jednocześnie jednak rzeczywiste działanie jednostek pomocniczych sytuuje je blisko obywateli jako ich reprezentację wobec władzy (gminy). Dotyczy to sołectw, ale także rad osiedli w miastach. Na przykład badania w Poznaniu pokazały, że rady osiedli często zajmują bardzo krytyczne stanowisko w stosunku do urzędu miasta, czyniąc z siebie reprezentację obywatelską wobec „bezdusznego urzędu”<sup>7</sup>. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy *de iure* sołectwa i rady osiedli stanowią część składową władzy publicznej, *de facto* zaś – przynajmniej w pewnym zakresie – formę reprezentacji i samoorganizacji obywateli. Tak czy inaczej, rola „zornika” między władzą a obywatelami odgrywana przez jednostki pomocnicze ma, jak się wydaje, pewne uzasadnienie funkcjonalne. W tym kierunku zmierzały, jak można sądzić, zmiany zaproponowane w prezydenckiej propozycji dotyczącej wzmocnienia udziału mieszkańców w działaniu samorządu terytorialnego. W dyskusji na temat prawnego doprecyzowania pozycji i zadań jednostek pomocniczych<sup>8</sup> podkreślano znaczenie udziału obywateli oraz konsultacji z nimi. Dyskutowano również nad stworzeniem jednostkom pomocniczym możliwości podjęcia inicjatywy uchwałodawczej.

Z jednostkami pomocniczymi są zatem związane pewne nadzieje, choć w rzeczywistości pełnią one niejasną funkcję, stanowią bowiem hybrydę – są umiejscowione między władzą publiczną a emanacją samoorganizacji społecznej.

Możliwe korzyści z istnienia jednostek pomocniczych można wywieść z kilku koncepcji. Teoria przełożonego i agenta (*principal agent theory*) sugeruje, że jednostki pomocnicze mogą odgrywać pewną rolę w przezwyciężaniu asymetrii informacji między władzą a obywatelami. Dzięki jednostkom pomocniczym władze mogą lepiej poznać oczekiwania mieszkańców i skuteczniej zaspokoić ich potrzeby. Wycinkowe

dane potwierdzają, że jednostki pomocnicze rzeczywiście pełnią taką funkcję. Ewentualne wzmocnienie tej funkcji nie jest jednak sprawą jasną, choć fundusz sołecki odgrywa, jak się wydaje, taką rolę. Na inny aspekt kładzie nacisk Elinor Ostrom<sup>9</sup>, która podkreśla, że prawa własności i typ dóbr wspólnych wymagają odpowiedniego systemu zarządzania oraz norm. Z tego punktu widzenia określone lokalne dobra wspólne (na przykład parki, boiska, place zabaw) mogą być efektywnie zarządzane z lokalnego poziomu. Ponieważ w Polsce jednostki pomocnicze nie dysponują majątkiem, ich ewentualna rola proefektywnościowa związana z zarządzaniem lokalnymi dobrami wspólnymi jest ograniczona. Z kolei James Coleman<sup>10</sup> wskazuje, że domknięcie sieci społecznych przynosi obniżenie poziomu kosztów zewnętrznych. Mogłoby to oznaczać, że dzięki lokalnym strukturom instytucjonalnym (na przykład radom osiedli czy sołectwom) mieszkańcy mogą lepiej dbać o bezpieczeństwo i inne dobra publiczne. Ponadto jednostki pomocnicze wpisują się dobrze w zasadę pomocniczości. Jest to normatywna koncepcja, zakładająca, że problemy społeczne powinny być rozwiązywane na najniższym poziomie administracji publicznej, na którym lokalne społeczności mogą sobie z nimi poradzić. Podobnie można wskazać inne normatywne uzasadnienia istnienia jednostek pomocniczych, odwołując się do idei demokracji deliberatywnej czy lokalizmu.

Obok powyższych argumentów wspierających ideę wzmocnienia jednostek pomocniczych można również wskazać opinie przeciwko takim pomysłom. Zgodnie z koncepcją Olivera E. Williamsona<sup>11</sup>, tworzenie jednostek pomocniczych może generować dodatkowe koszty transakcyjne, a ich działanie może oznaczać zmniejszenie efektywności i skuteczności zarządzania, w przeciwieństwie do zarządzania menadżerskiego (na przykład opartego na koncepcji *new public management*), które jest pozbawione ułomności partycypacyjnego modelu zarządzania<sup>12</sup>. Działanie jednostek pomocniczych może także niwelować korzystne skutki ekonomii skali<sup>13</sup>. Ekonomia skali oznacza bowiem, że centralne zarządzanie przynosi zmniejszenie kosztów jednostkowych dostarczania poszczególnych dóbr publicznych. Innymi słowy, decentralizacja skutkuje pogorszeniem efektywności.

Wiedza na temat rzeczywistego działania jednostek pomocniczych i kierunków ewentualnych zmian jest ograniczona. W niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki tej części badań zrealizowanych w ramach projektu „Decydujemy razem”, które dotyczą działania jednostek pomocniczych. Szczególną uwagę zwrócono na następujące zagadnienia: zakres działania jednostek pomocniczych, doświadczenia władz i mieszkańców związane z działaniem jednostek pomocniczych, oczekiwana przez mieszkańców i władze samorządowe rola tych jednostek. Punktem odniesienia jest przede wszystkim teoria przełożonego i agenta. Badanie pozwoliło rozpoznać kwestię tego, jak przebiega komunikacja między mieszkańcami, jednostkami pomocniczymi a władzami gminy i co mogłoby prowadzić do lepszego dostosowania decyzji władz do potrzeb mieszkańców.

<sup>9</sup> E. Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press Cambridge 1990; V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa–Olsztyn 1994, rozdz. 7.

<sup>10</sup> J. Coleman, *Foundation of social theory*, Belknap Press, Harvard 1990.

<sup>11</sup> O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przeł. J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

<sup>12</sup> F. Hendriks, P. Tops, *Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany*, „Public Administration” 1999, t. 77, nr 1.

<sup>13</sup> V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie państwa samorządowego*, op. cit., rozdz. 6.

### Skala działania jednostek pomocniczych gmin

W niemal wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego z badanej próby działają rady osiedli albo dzielnic i (lub) sołectwa: w 3,1% badanych gmin działają tylko rady osiedli lub dzielnic, w 69,3% – tylko sołectwa, w 18,2% – sołectwa i rady osiedli lub dzielnic. W 8,3% gmin nie ma jednostek pomocniczych. Warto zauważyć, że w sporej liczbie gmin znajdziemy zarówno rady dzielnic, jak i sołectwa. Jest to najczęściej pokłosie ekspansji granic administracyjnych miast, które anektowały podmiejskie wsie wraz z sołectwami, działającymi tam w dalszym ciągu.

W gminach miejskich jest mało rad osiedli lub dzielnic. Biorąc pod uwagę tylko te miasta, w których występują jednostki pomocnicze, najczęściej (30,5%) istnieje tylko jedna taka jednostka w mieście. Inaczej jest w wypadku gmin wiejskich, mamy tutaj bowiem do czynienia z dużym zróżnicowaniem liczby sołectw. Najczęściej działa ich kilkanaście. Są również takie gminy, w których jest ich kilkadziesiąt.

Jednostki pomocnicze dysponują skromnymi zasobami. Załedwie w nieco ponad połowie badanych gmin miejskich, w których istnieją rady osiedli lub dzielnic, otrzymują one dofinansowanie z budżetu miasta. W wypadku rad sołeckich dofinansowanie jest przyznawane w trzech czwartych gmin, w których one funkcjonują. Istnieje znaczne zróżnicowanie wielkości środków budżetowych oddawanych do dyspozycji jednostek pomocniczych: od kilku tysięcy do kilku milionów złotych. Ogólnie jednak przekazywane środki są skromne – mediana dofinansowania wynosi niecałe 12,5 tysiąca złotych.

Skala bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w strukturach jednostek pomocniczych jest marginalna. Załedwie 1,9% badanych mieszkańców to członkowie rad osiedli (dzielnic) lub sołeckich. Słabszą – w stosunku do bezpośredniego uczestnictwa – formą zaangażowania w działanie jednostek pomocniczych jest oddanie głosu w wyborach do tych jednostek. I w tym wypadku doświadczenie mieszkańców jest dość skromne, gdyż jedynie 27,7% respondentów zadeklarowało, że brało udział w wyborach do rad jednostek pomocniczych.

### Działanie jednostek pomocniczych i doświadczenia mieszkańców

Działanie jednostek pomocniczych można rozpatrywać z punktu widzenia ich trzech głównych ról:

- roli przekaźnika informacji lub uzasadnień „w dół” (władze przekazują informacje do mieszkańców z wykorzystaniem rad osiedli lub rad sołeckich),
- roli przekaźnika opinii „w górę” (mieszkańcy zgłaszają swoje uwagi i postulaty do władz gminnych przez rady sołeckie lub rady osiedli),
- roli organizacyjnej (rady sołeckie i osiedlowe służą jako platforma wypracowywania pewnych rozwiązań).

### Rola przekąźnika informacji lub uzasadnień „w dół”

Jednostki pomocnicze mogą służyć do przekazywania mieszkańcom przez władze gmin informacji o podjętych decyzjach lub uzasadnień podjętych decyzji. Działania te wiążą się z tak zwanym asymetrycznym modelem partycypacji, występującym w dwóch podstawowych wersjach – informowania (władza informuje mieszkańców o podjętych decyzjach) i uzasadniania (władza oprócz informowania uzasadnia również podjęte decyzje).

Rzeczywiście, jednostki pomocnicze są wykorzystywane w roli przekąźnika informacji lub uzasadnień od władz do mieszkańców. Jaka jest jednak skala tego zjawiska? W zrealizowanym badaniu wzięto pod uwagę komunikację związaną z działaniami uchwałodawczymi gmin. Szczególnie zbadano działania dotyczące ostatniej uchwały budżetowej oraz jednej innej uchwały, uchwalonej przez radę gminy w okresie dwunastu miesięcy przed realizacją badania<sup>14</sup>.

Prawie wszystkie badane gminy (92,7%) przykazywały mieszkańcom informacje na temat uchwały budżetowej (wykres 1)<sup>15</sup>.

W badaniu wyróżniono dwie formy udziału jednostek pomocniczych w roli przekąźnika informacji „w dół” – przekazywanie informacji lub uzasadnień w trakcie bezpośrednich spotkań władz z przedstawicielami jednostek pomocniczych i przekazywanie komunikatów jednostkom pomocniczym z prośbą o rozpowszechnienie ich treści wśród mieszkańców.

Ponad połowa (60,9%) gmin, informując o zapisach uchwały budżetowej, uczyniła to, przekazując informację w trakcie spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych. W nieco ponad 30% gmin przekazywano informacje jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania. Informowanie za pośrednictwem jednostek pomocniczych stanowi – obok umieszczania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i informowania podczas spotkań z mieszkańcami – najbardziej powszechną formę komunikacji. Natężenie spotkań lub zebrań z mieszkańcami zależy od typu gminy. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich tę formę informowania stosuje się istotnie statystycznie częściej niż w gminach miejskich<sup>16</sup>. Z kolei wykorzystanie jednostek pomocniczych do dalszego upowszechniania w różnych typach gmin jest stosowane z podobną częstością (brak istotnych statystycznie różnic między typami gmin).

Obok informowania o uchwale budżetowej władze ponad połowy (52,9%) badanych gmin wyjaśniały rozstrzygnięcia zawarte w tym dokumencie (wykres 2)<sup>17</sup>.

W jednej trzeciej (35%) gmin, których włodarze wyjaśniali rozstrzygnięcia zawarte w uchwale budżetowej, władze przekazywały wyjaśnienie jednostkom pomocniczym w celu ich dalszego upowszechniania, z kolei w 73,9% badanych gmin – przekazywały wyjaśnienia w trakcie spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych. Rola jednostek pomocniczych jest więc w tym wypadku, podobnie

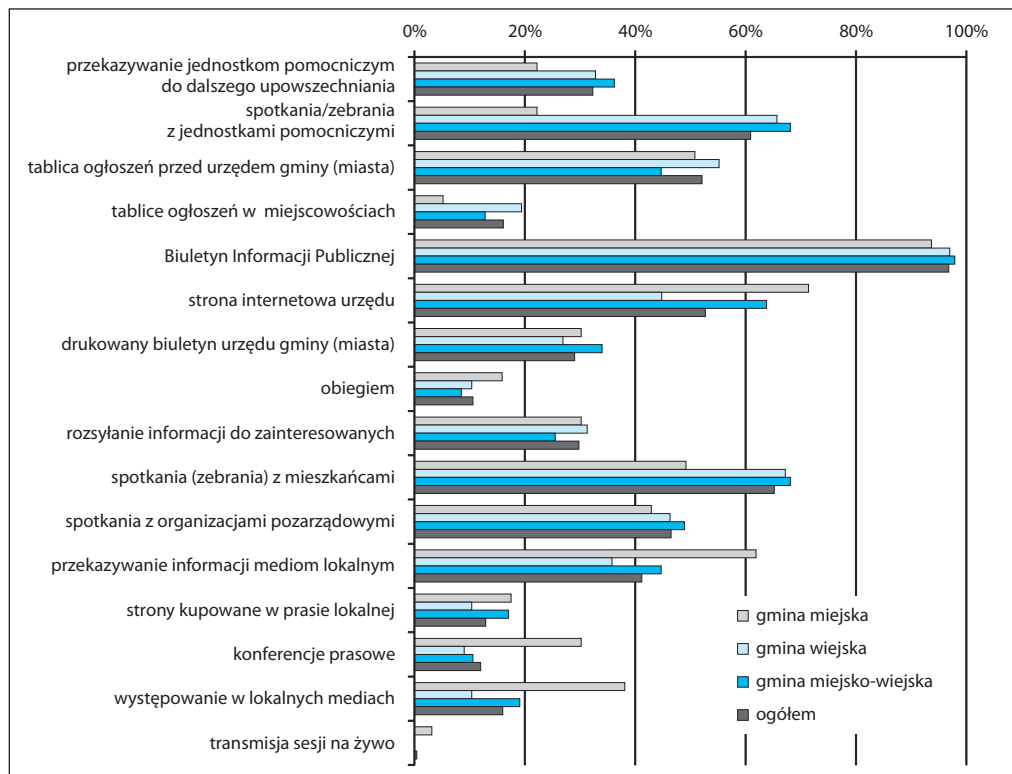
<sup>14</sup> Badania dotyczące partycypacyjności procesu uchwałodawczego zrealizowane w urzędach gmin lub miast przeprowadzono w blokach dotyczących trzech rodzajów uchwał. Pierwszy z nich dotyczył uchwały budżetowej, którą wybrano jako jedyną obligatoryjną uchwałę dla każdej gminy w roku kalendarzowym. Drugi blok dotyczył innej uchwały, przyjętej w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających realizację badania, wybranej spośród przygotowanej listy uchwał, na której znalazły się uchwały o największym potencjale do włączenia mieszkańców w proces uchwałodawczy. Trzeci blok pytań dotyczył pozostałych uchwał, nie był jednak tak szczegółowy jak dwa poprzednie bloki i nie jest przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu. Szczegółowe informacje na temat metodologii przeprowadzonego badania – por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

<sup>15</sup> Szerzej o polityce informacyjnej władz lokalnych – por. także: K. Dzienszewska-Naroska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*; J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach* [w niniejszym tomie].

<sup>16</sup> W tym miejscu i w kolejnych fragmentach niniejszego opracowania istotność jest określona na podstawie testu *chi-kwadrat* na poziomie istotności równym 0,1.

<sup>17</sup> Szerzej o formach wyjaśniania stosowanych przez władze lokalne – por. także: K. Dzienszewska-Naroska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*; J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach* [w niniejszym tomie].





**Wykres 1.** Formy informowania mieszkańców o zapisach uchwały budżetowej (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form informowania)<sup>18</sup>

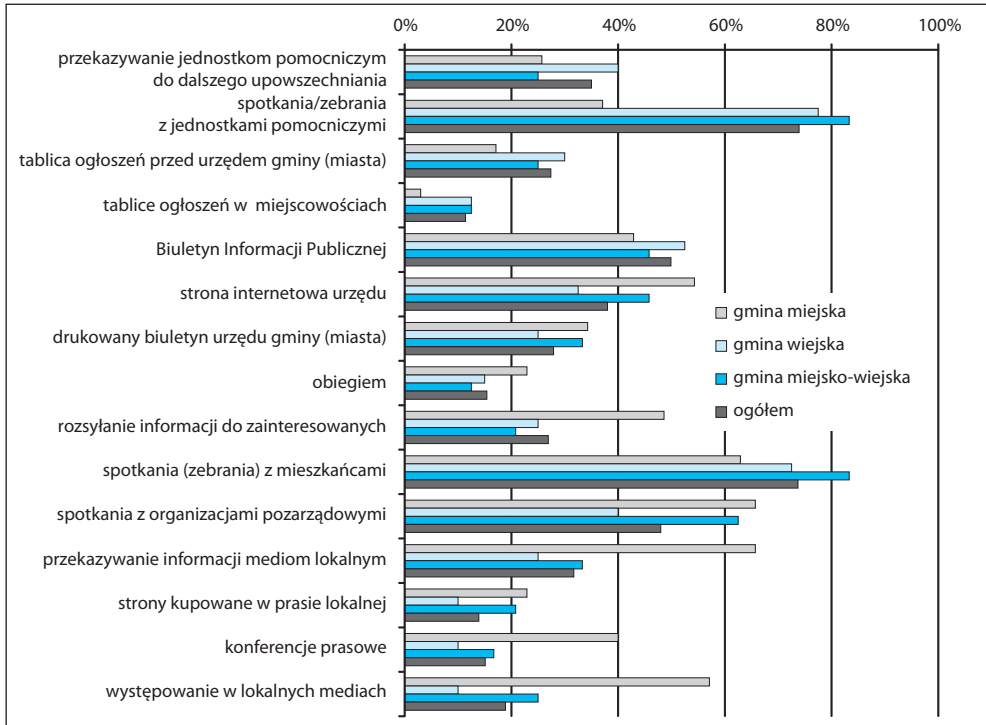
**Źródło:** Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>18</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „W jaki sposób władze gminy/miasta poinformowały mieszkańców o przyjętej uchwałie budżetowej? Dla każdej możliwości proszę udzielić odpowiedzi «tak» lub «nie»”.

jak przy informowaniu, bardzo duża. Korzystanie z pomocy jednostek pomocniczych przez spotkania z ich przedstawicielami jest istotnie statystycznie częstsze w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, a wykorzystywanie jednostek pomocniczych do dalszego upowszechniania nie jest statystycznie istotnie zróżnicowane ze względu na typ gminy.

Przyjrzyjmy się teraz informowaniu i uzasadnianiu uchwały innej niż budżetowa. W badaniu poddano analizie skalę wykorzystywania poszczególnych form informowania (wykres 3).

W prawie połowie (43%) gmin, które w jakiegokolwiek formie przekazywały mieszkańcom informacje o podjętej uchwałie, dokonywano tego w trakcie spotkań (zebrań) z sołtysami lub radnymi osiedlowymi, a w niecałej jednej czwartej (23%) gmin informacje o uchwałie przekazano jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania. Wykorzystywanie jednostek pomocniczych do informowania mieszkańców



**Wykres 2.** Formy wyjaśniania mieszkańcom zapisów uchwały budżetowej (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form wyjaśniania)<sup>19</sup>

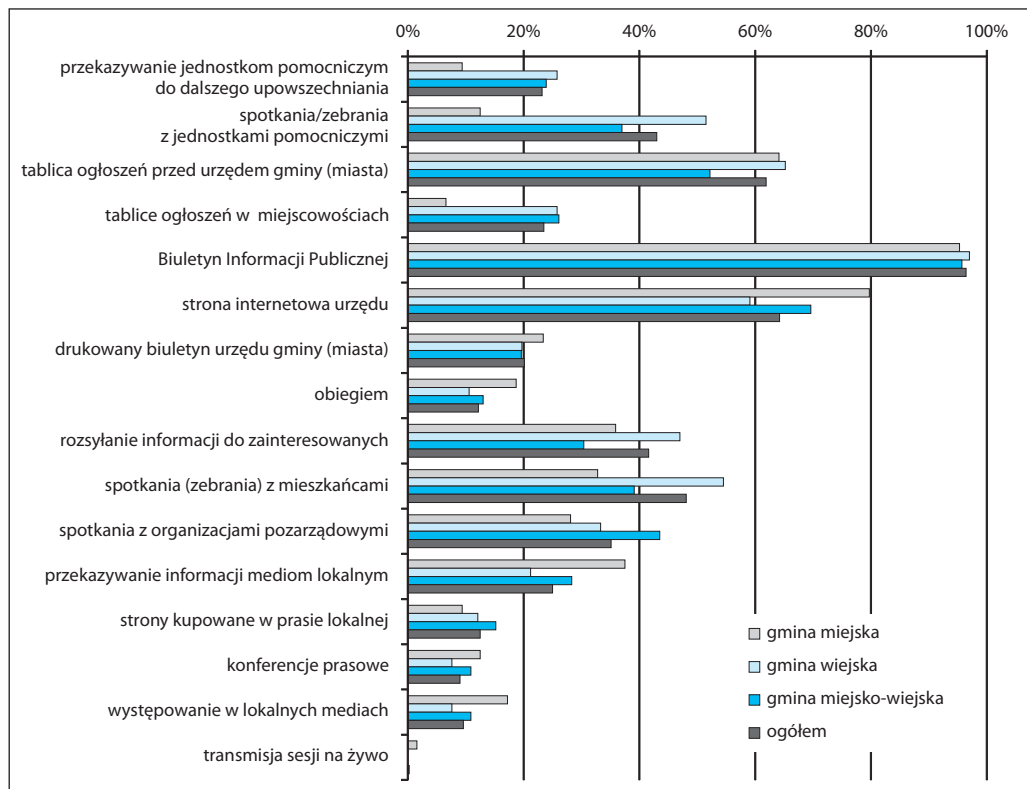
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>19</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „Czy władze gminy/miasta wyjaśniały mieszkańcom, w formie ustnej lub pisemnej, rozstrzygnięcia zawarte w ostatniej uchwale budżetowej?”.

o innej uchwale rzadziej występowało w gminach miejskich, jedynie jednak w wypadku spotkań lub zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych różnica między typami gmin jest istotna statystycznie.

Gdy zaś chodzi o wyjaśnienia dotyczące rozstrzygnięć przyjętych w uchwale, w ponad połowie wypadków (58% gmin, które wyjaśniały rozwiązania wprowadzone w uchwale innej niż budżetowa) odbywały się zebrania lub spotkania z przedstawicielami jednostek pomocniczych (wykres 4).

Ponadto spotkania takie istotnie częściej odbywały się w gminach wiejskich niż w gminach miejsko-wiejskich i miejskich. Jedynie spotkania z mieszkańcami, wskazane przez 65% gmin, były powszechniej stosowaną formą przekazywania wyjaśnień. Udzielanie wyjaśnień dotyczących uchwały innej niż budżetowa jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania było stosowane nieco rzadziej. Formę taką odnotowano w 27% gmin, które wyjaśniały te rozwiązania, i nie obserwujemy tutaj istotnych statystycznie różnic między typami gmin.



**Wykres 3.** Formy informowania o zapisach innej uchwały (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form wyjaśniania)<sup>20</sup>

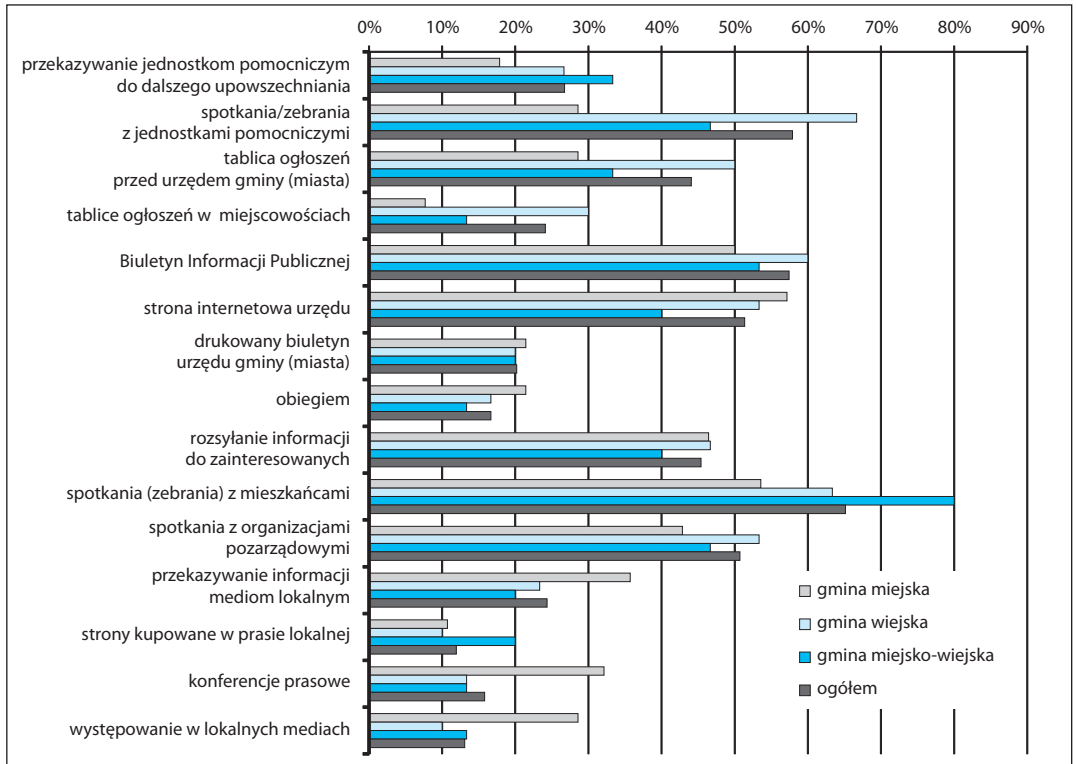
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>20</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „W jaki sposób władze gminy/miasta poinformowały mieszkańców o przyjętej uchwałie [nazwa uchwały]? Dla każdej możliwości proszę udzielić odpowiedzi «tak» lub «nie»”.

Podsumowując powyższy przegląd dotyczący wyjaśniania podjętych uchwał i informowania o ich podjęciu, należy stwierdzić, że deklaracje władz potwierdzają odgrywanie przez jednostki pomocnicze bardzo ważnej roli w informowaniu o decyzjach władz i uzasadnianiu tych decyzji. Widoczna jest także wyraźna specyfika typów gmin – w gminach wiejskich stosunkowo częściej jest wykorzystywana pomoc jednostek pomocniczych.

### Rola przekaznika opinii „w górę”

Przekazywanie przez społeczność opinii za pośrednictwem przedstawicieli rad dzielnicowych lub osiedlowych i rad sołeckich – zarówno przy okazji konsultacji inicjowanych przez władze (co wiąże się z konsultacyjnym modelem partycypacji), jak i z własnej inicjatywy mieszkańców – może świadczyć o pełnieniu odpowiedniej



**Wykres 4.** Formy wyjaśniania zapisów innej uchwały (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form wyjaśniania)<sup>21</sup>

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

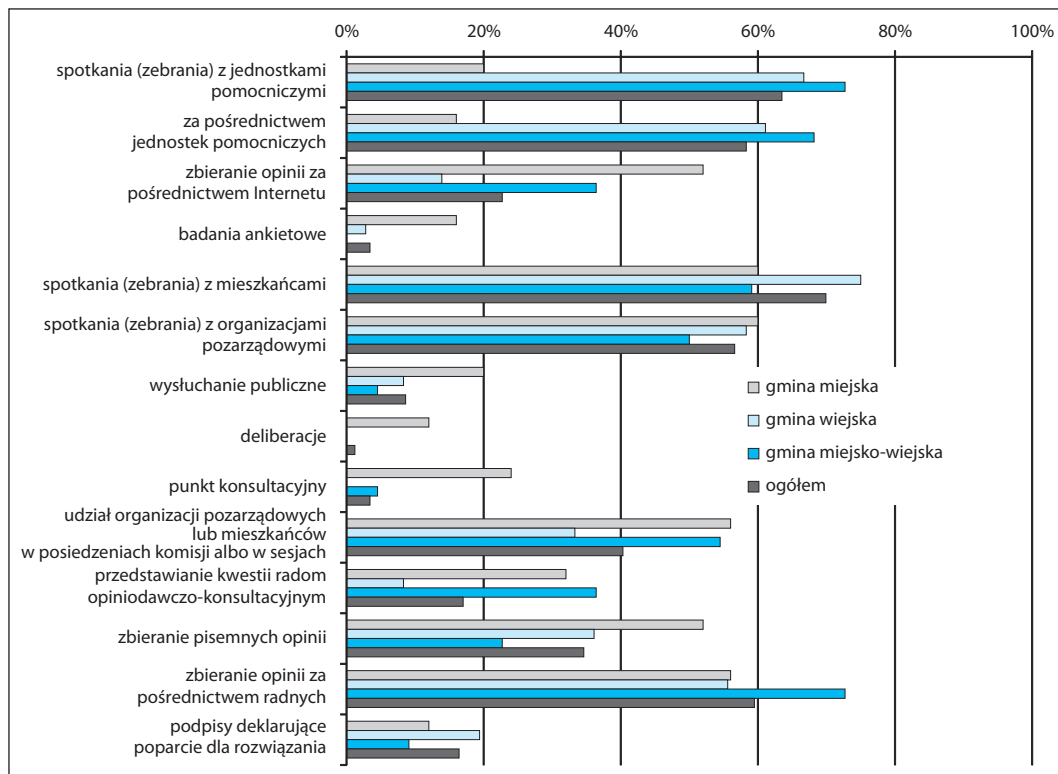
funkcji przez jednostki pomocnicze. Mogłoby to być funkcjonalne uzasadnienie istnienia rad, a jednocześnie wygodny i skuteczny kanał wpływu i przekazywania informacji przez obywateli.

Zacznijmy od formalnych procedur konsultacji organizowanych przez władze gminy. W blisko połowie (48,3%) badanych gmin przeprowadzono pewne formy konsultacji podczas przygotowywania uchwały budżetowej (wykres 5)<sup>22</sup>.

W badaniu wyróżniono dwie formy konsultacji społecznych, w których mogą brać udział jednostki pomocnicze: spotkanie władz z jednostkami pomocniczymi i zbieranie opinii mieszkańców za pośrednictwem jednostek pomocniczych. W gminach, w których przeprowadzono konsultacje dotyczące uchwały budżetowej, w 63,5% wypadków organizowano spotkania lub zebrania z przedstawicielami jednostek pomocniczych, z kolei w 58,3% wypadków zbierano opinie za pośrednictwem przedstawicieli jednostek pomocniczych. Można zatem mówić o dużym znaczeniu jednostek pomocniczych przy konsultowaniu uchwały budżetowej. Formy związane

<sup>21</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „W jaki sposób władze gminy/miasta wyjaśniały rozstrzygnięcia zawarte w uchwałach [nazwa uchwały]? Dla każdej możliwości proszę udzielić odpowiedzi «tak» lub «nie»”.

<sup>22</sup> Szerzej o formach konsultacji prowadzonych przez władze lokalne – por. także: K. Dzieniszewska-Narowska, *Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*; A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*; J. Grzeszczak, *Partycypacja publiczna w dużych miastach* [w niniejszym tomie].



**Wykres 5.** Formy konsultacji zastosowane podczas przygotowywania uchwały budżetowej (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form konsultacji)<sup>23</sup>

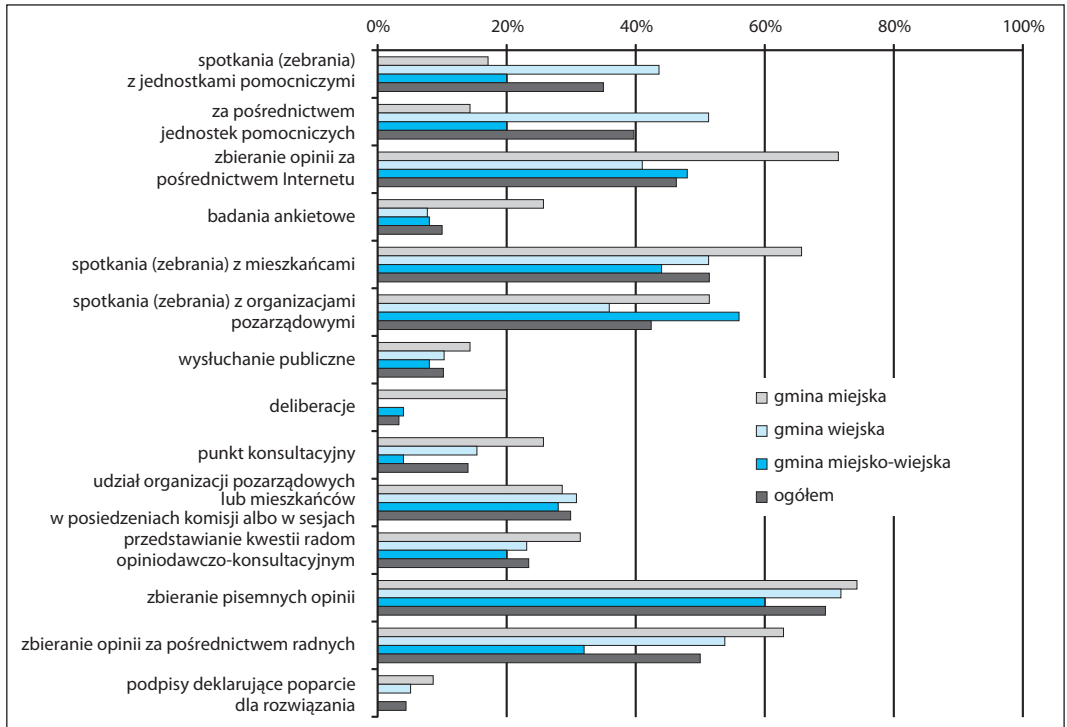
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>23</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „Jakie formy konsultacji zostały zastosowane przez władze gminy/miasta podczas przygotowania uchwały budżetowej? Dla każdej możliwości proszę udzielić odpowiedzi «tak» lub «nie»”.

z wykorzystywaniem jednostek pomocniczych są tutaj często wykorzystywane. Jednocześnie formy te istotnie statystycznie rzadziej są stosowane w gminach miejskich niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

W 54,2% wypadków gminy organizowały konsultacje dotyczące uchwały innej niż budżetowa. W tej liczbie jedna trzecia (33%) to konsultacje w formie spotkań lub zebrań z jednostkami pomocniczymi, a dwie piąte (40%) to zbieranie opinii za pośrednictwem przedstawicieli jednostek pomocniczych (wykres 6). Podobnie jak poprzednio, obie formy konsultowania z wykorzystaniem jednostek pomocniczych istotnie statystycznie częściej stosowano w gminach wiejskich.

Z punktu widzenia społeczności sytuacja wygląda inaczej. Blisko jedna trzecia (32,5%) mieszkańców biorących udział w konsultacjach uchwał przygotowywanych przez gminę deklarowała, że uczyniła to za pośrednictwem radnych, przedstawicieli rad dzielnicowych lub osiedlowych (wykres 7). Trzeba jednak dodać, że



**Wykres 6.** Formy konsultowania zapisów innej uchwały (w danej gminie mogło być stosowanych wiele form konsultowania)<sup>24</sup>

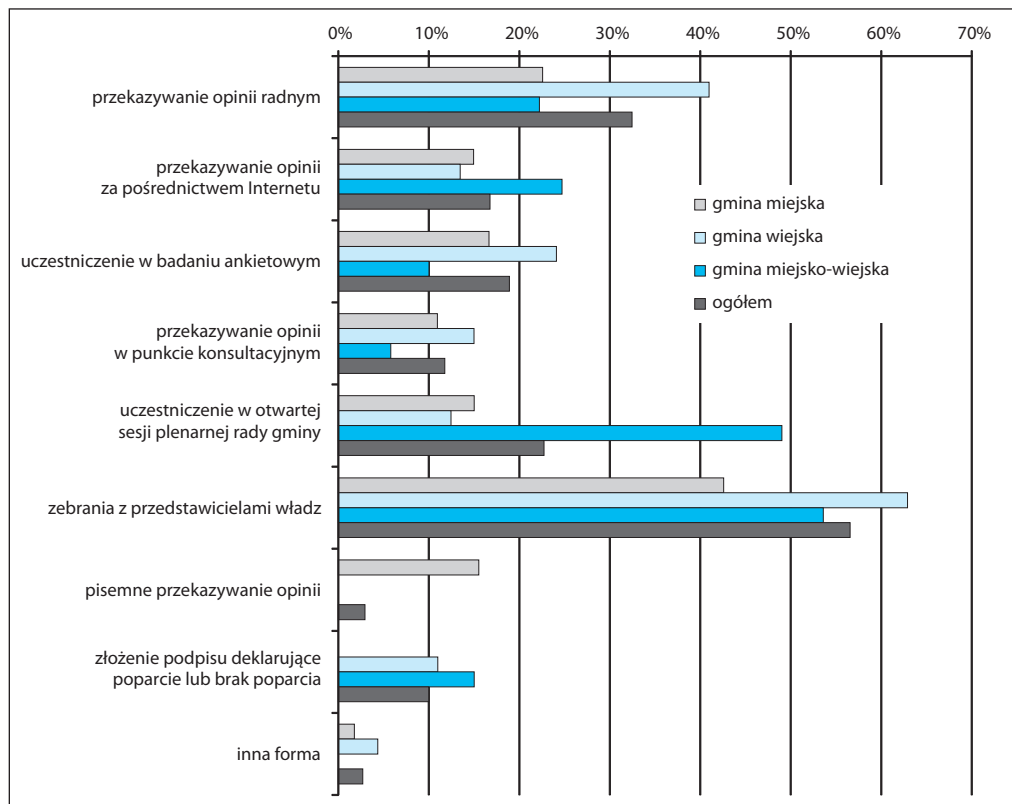
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>24</sup> Treść pytania zadawanego przedstawicielom urzędu gminy (miasta) brzmiała: „Jakie formy konsultacji zostały zastosowane przez władze gminy/miasta podczas przygotowania uchwały [nazwa uchwały]? Dla każdej możliwości proszę udzielić odpowiedzi «tak» lub «nie»”.

doświadczenie związane z uczestnictwem w jakichkolwiek konsultacjach ma jedynie 10% badanych mieszkańców polskich gmin, w związku z tym udział w konsultacjach, w których wykorzystano jednostki pomocnicze, dotyczy zaledwie 3,2% ogółu badanych mieszkańców. Doświadczenie związane z udziałem w konsultacjach, polegających na przekazywaniu opinii radnym gminnym lub przedstawicielom jednostek pomocniczych najczęściej odnotowano w gminach wiejskich, różnice między poszczególnymi typami gmin nie są jednak istotne statystycznie.

Przyjrzyjmy się teraz przekazywaniu opinii „w górę” w sytuacji, gdy nie jest to zorganizowane przez władze lokalne, ale stanowi wyłącznie inicjatywę samych mieszkańców (wykres 8). W jakim stopniu mieszkańcy korzystają z jednostek pomocniczych, aby zgłaszać swoje postulaty?

Zgłaszanie przez mieszkańców inicjatyw władzom przy korzystaniu z pośrednictwa jednostek pomocniczych jest dość powszechne na tle innych sposobów takiej



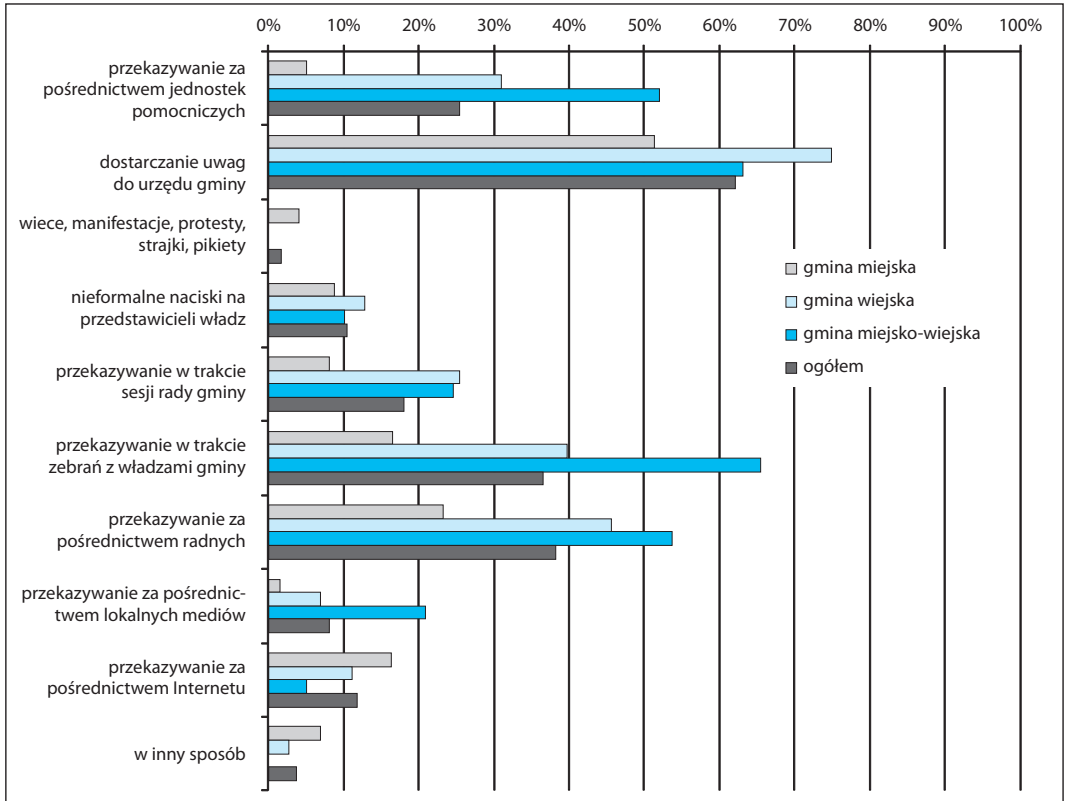
**Wykres 7.** Przekazywanie opinii władzom gminy w konsultacjach – deklaracje mieszkańców (badani mogli przekazywać opinie na wiele sposobów)<sup>25</sup>

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>25</sup> Treść pytania zadawanego mieszkańcom: „Na czym polegał Pana(i) udział w konsultacjach?”. Pytanie to było zadawane respondentom, którzy wcześniej odpowiedzieli „tak” na pytanie: „Czy w ciągu ostatniego roku brał(a) Pan(i) udział w konsultacjach organizowanych przez władze gminy/miasta/dzielnicy?”.

komunikacji. Blisko jedna czwarta (26%) mieszkańców zgłaszających władzom swoje opinie na temat jakiegokolwiek sprawy wskazała właśnie tę metodę. Poszczególne typy gmin różnią się między sobą częstotliwością korzystania z jednostek pomocniczych jako przekaźników opinii. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich sposób ten był stosowany istotnie statystycznie częściej niż w gminach miejskich. Trzeba jednak pamiętać, że jedynie 10% mieszkańców zgłaszało z własnej inicjatywy swoją opinię władzom, co oznacza, że zaledwie 2,6% ogółu badanych mieszkańców korzystało z jednostek pomocniczych do przekazania swojej opinii władzom. Można zatem stwierdzić, że zjawisko to ma charakter marginalny.

Ważną rolę jednostek pomocniczych mogłoby być przekazywanie władzom postulatów dotyczących funkcjonowania usług publicznych. Wyniki badań pokazują, że jednostki pomocnicze nie są dla mieszkańców kanałem transmisji niezadowolonia



**Wykres 8.** Przekazywanie opinii władzom gminy – własna inicjatywa mieszkańców (badani mogli przekazywać opinie na wiele sposobów)<sup>26</sup>

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>26</sup> Treść pytania zadawanego mieszkańcom: „W jaki sposób zgłasza(a) Pan(i) władzom gminy/miasta/dzielnicy swoje opinie lub sugestie?”.

z poszczególnych obszarów usług publicznych (transportu publicznego, wywozu śmieci, zasad urządzania i korzystania z parków, skwerów, placów zabaw, zasad funkcjonowania przedszkola lub żłobka, usług ośrodka kultury lub zasad dostępu do nich). Podobnie marginalny charakter mają konsultacje dotyczące takich usług prowadzonych przez jednostki pomocnicze. Dominującym sposobem reagowania we wszystkich wypadkach jest bezpośredni kontakt z instytucją odpowiedzialną za daną usługę.

### Rola organizacyjna

Jednostki pomocnicze odgrywają rolę organizacyjną w procesie podejmowania decyzji publicznych w gminie jako platformy służące wypracowywaniu pewnych rozwiązań. Funkcja ta jest pełniona wtedy, gdy władze gminy zleca mieszkańcom samodzielne



przygotowanie określonych rozwiązań. Stosowanie tego typu mechanizmów jest przejawem delegacyjnego modelu partycypacji. Jest on jednak rzadkością. W pięciu spośród 193 zbadanych gmin w uchwale budżetowej znalazły się rozwiązania, które na zlecenie władz gminy zostały opracowane przez mieszkańców, udział władz gminy polegał zaś jedynie na nadaniu tym rozwiązaniom właściwej formy prawnej. Z kolei w uchwale innej niż budżetowa rozwiązania wypracowane wyłącznie przez mieszkańców uwzględniono w sześciu gminach (z czego w jednej gminie rozwiązania wypracowane przez mieszkańców znalazły się zarówno w uchwale budżetowej, jak i w innej uchwale). W jakim stopniu jednostki pomocnicze odgrywają rolę organizacyjną dla oddolnych działań mieszkańców? O ile samo powierzenie mieszkańcom zadania samodzielnego przygotowania rozwiązań w przygotowywanych uchwałach jest zjawiskiem bardzo rzadkim, o tyle tam, gdzie się pojawia, rola jednostek pomocniczych jest kluczowa. W czterech na pięć wypadków dotyczących uchwały budżetowej oraz w dwóch na sześć wypadków dotyczących uchwały innej niż budżetowa w samodzielnym wypracowaniu rozwiązań przez mieszkańców brały udział jednostki pomocnicze. Rozwiązania, o których mowa, to na przykład budowa i remont placów zabaw, boisk sportowych czy oświetlenia.

Uzyskane wyniki wzmacniają tezę, że gdyby zlecenie mieszkańcom wypracowywania rozwiązań miało się rozwijać, rola jednostek pomocniczych będzie miała, jak się wydaje, pewien potencjał.

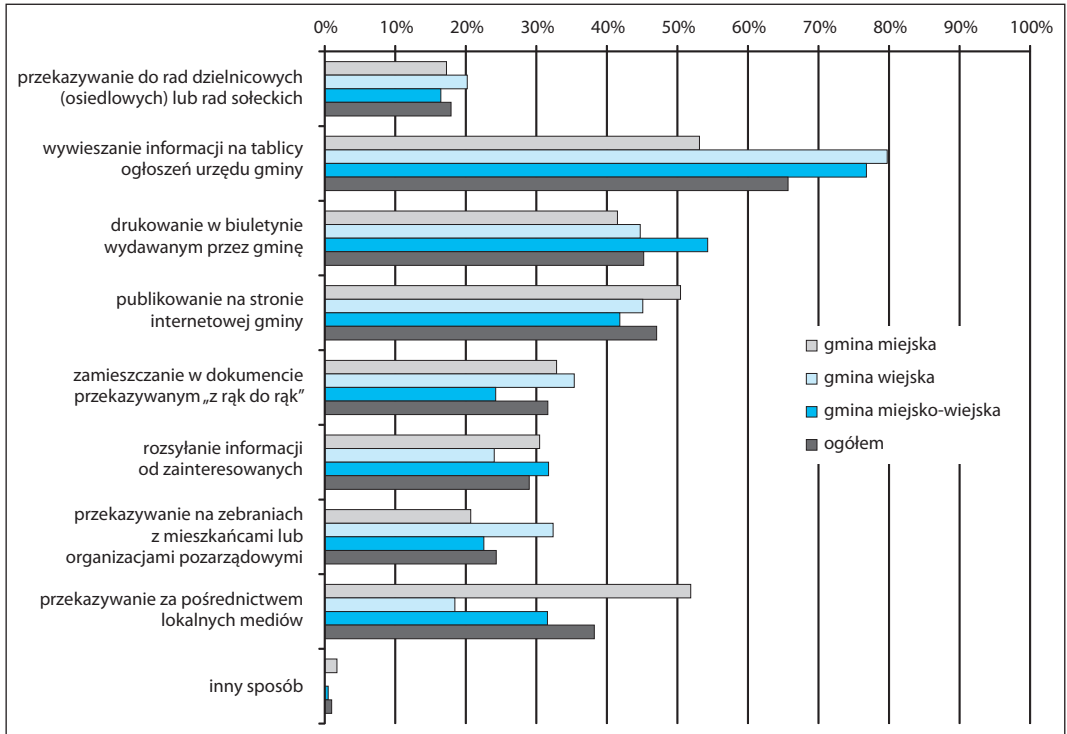
Jednostki pomocnicze mogą także odgrywać rolę organizacyjną w przygotowywaniu uchwał zgłaszanych przez mieszkańców. W wypadku uchwały innej niż budżetowa na szesnaście takich sytuacji w siedmiu uczestniczyli przedstawiciele jednostek pomocniczych.

Kolejna możliwość odgrywania roli organizacyjnej przez jednostki pomocnicze to wnioskowanie do rady gminy o przygotowanie uchwały. Sytuacje, gdy rada gminy rozpatruje projekty uchwał przygotowane na pisemny wniosek jednostek pomocniczych, są stosunkowo rzadkie. Odnotowano 20 takich wypadków, co stanowi 11,3% gmin. Uchwał tych było najczęściej kilka – od jednej do ośmiu (w jednym wypadku było ich aż 29).

## Oczekiwana rola jednostek pomocniczych w opinii mieszkańców i władz samorządowych

Powyższe analizy dotyczyły działań, w które były zaangażowane jednostki pomocnicze. W tej części niniejszego opracowania zostaną omówione opinie i oczekiwania dotyczące tych jednostek. O ile powyższe rozważania zdawały relację z realiami, o tyle poniżej są przedstawione oceny tych realiów oraz oczekiwania dotyczące sytuacji i rozwiązań hipotetycznych.

Ogólnie ocena działania rady sołeckiej (rady dzielnicy, rady osiedla) na rzecz gminy (miasta) wypada nie najgorzej: 16% badanych mieszkańców ocenia ich działania



**Wykres 9.** Preferowane przez mieszkańców formy przekazywania przez władze miasta (gminy) informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnieniu<sup>27</sup>

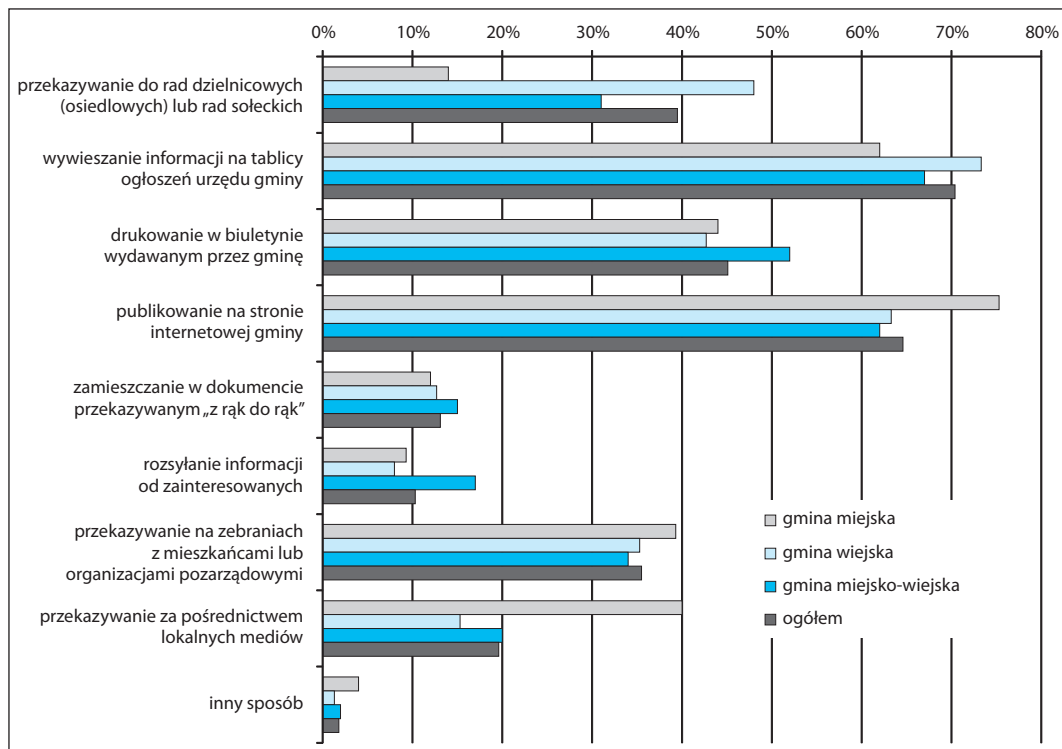
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>27</sup> Treść pytania zadawanego mieszkańcom: „Proszę wskazać trzy najlepsze z Pana(i) punktu widzenia sposoby przekazywania mieszkańcom przez władze miasta/gminy/dzielnicy informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnieniu”.

bardzo dobrze, 63,5% – raczej dobrze, 16,4% – raczej źle, 4% – źle. W sprawach bardziej szczegółowych opinie są mniej pozytywne.

Blisko 18% respondentów uważa, że przekazywanie informacji do rad dzielnicowych (osiedlowych) lub rad sołeckich do dalszego upowszechniania jest najlepszym sposobem przekazywania mieszkańcom przez władze miasta (gminy) informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnieniu (wykres 9).

Jak wynika z danych zawartych na wykresie 9, pośrednictwo jednostek pomocniczych w przekazywaniu mieszkańcom przez władze gminy (miasta) informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnieniu nie jest uznawane przez mieszkańców za dobry sposób komunikacji. Wszystkie inne sposoby są uważane za lepsze. Co interesujące, w wypadku pośrednictwa jednostek pomocniczych nie występują odmienności między typami gmin – częstość wskazań jednostek pomocniczych nie różni się istotnie statystycznie między typami gmin. Mogłoby się wydawać, że w gminach



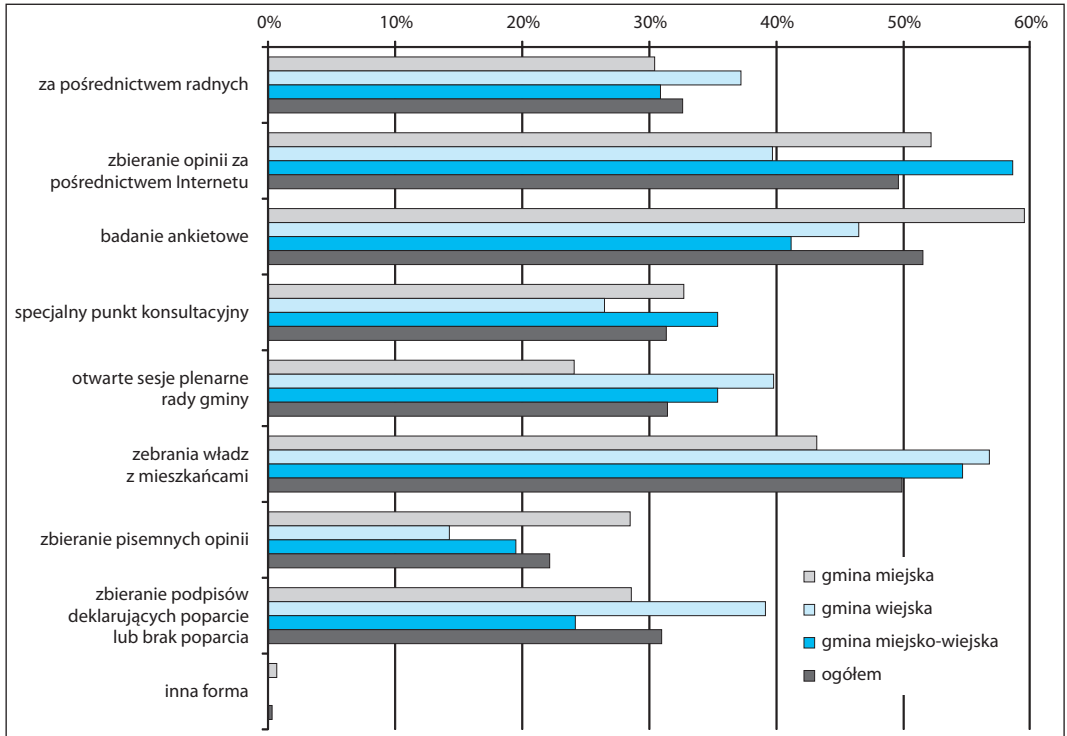
**Wykres 10.** Preferowane przez władze formy przekazywania mieszkańcom informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnieniu<sup>28</sup>

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>28</sup> Treść pytania zadawanego władzom gmin: „Proszę wskazać trzy formy informowania i wyjaśniania mieszkańcom decyzji władz, które najchętniej by Pan(i) zastosował(a) w tej gminie/mieście/dzielnicy?”.

wiejskich, w których jednostki te działają sprawniej niż w miastach, rola ta może być traktowana jako ważniejsza. Tak jednak nie jest.

Jak widzą rolę jednostek pomocniczych w przekazywaniu informacji mieszkańcom przedstawiciele władz? Inaczej niż w wypadku mieszkańców, pośrednictwo jednostek pomocniczych przy informowaniu lub wyjaśnianiu obywatelom decyzji jest dość wyraźnie preferowane przez władze gmin. Blisko 40% badanych przedstawicieli władz wskazało tę formę przekazywania informacji lub uzasadnień jako właściwy sposób komunikacji (wykres 10). Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to najbardziej preferowana forma przekazywania wyjaśnień czy uzasadnień. Reprezentanci władz chętniej zamieszczaliby ogłoszenia na tablicach ogłoszeń w urzędzie gminy (miasta) lub w poszczególnych miejscowościach czy dzielnicach (70% wskazań), w Biuletynie Informacji Publicznej (65% wskazań) oraz w drukowanym biuletynie wydawanym przez urząd gminy lub miasta (45% wskazań).



**Wykres 11.** Preferowane przez mieszkańców sposoby prowadzenia konsultacji<sup>29</sup>

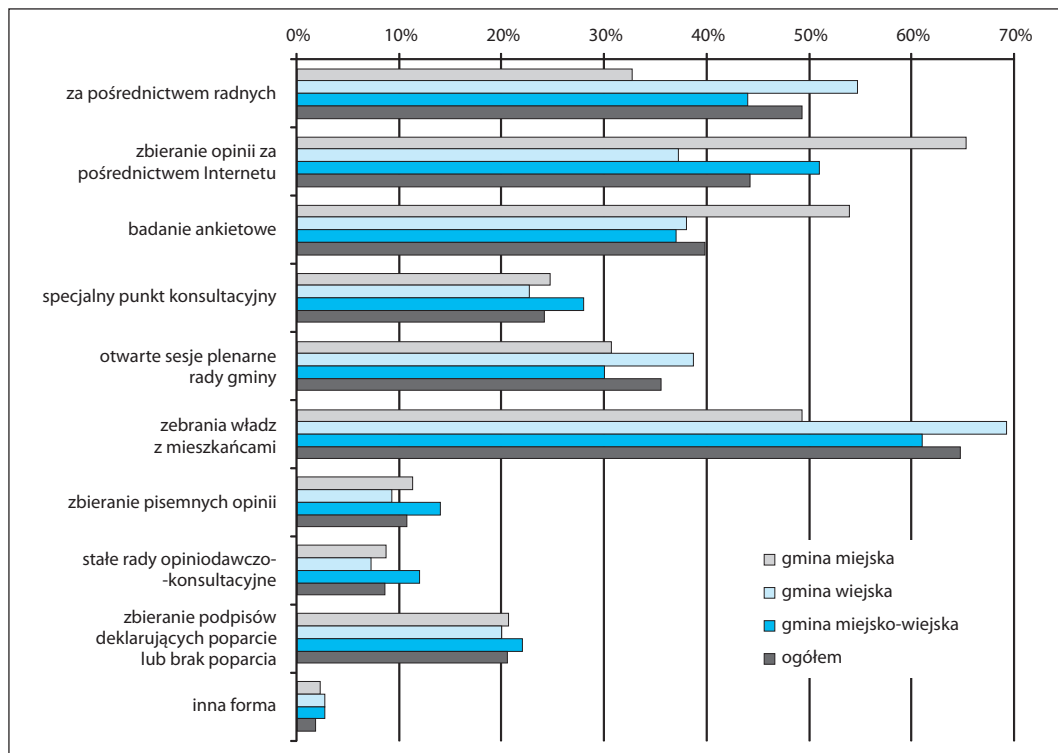
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

<sup>29</sup> Treść pytania zadawanego mieszkańcom: „Proszę wskazać trzy formy konsultacji, w których najchętniej wziąłby/wzięłaby Pan(i) udział”.

Korzystanie z pomocy jednostek pomocniczych jest zdecydowanie częściej preferowane przez władze gmin wiejskich i wiejsko-miejskich niż miejskich. Co więcej, jest to jedna z dwóch sytuacji, w której typ gminy różnicuje istotnie statystycznie preferowane metody informowania i wyjaśniania. Inną sytuacją jest korzystanie z lokalnych mediów – znacznie częściej preferowane w gminach miejskich niż w wiejskich lub miejsko-wiejskich.

Jak mieszkańcy widzą z kolei rolę jednostek pomocniczych jako realizatora konsultacji? Wyniki zaprezentowano na wykresie 11.

Badani mieszkańcy uznają jednostki pomocnicze za dość ważną platformę konsultacji. Spośród respondentów gotowych wziąć udział w konsultacjach jedna trzecia (32,5%) wskazała kontakty z radnymi (gminnymi, dzielnicowymi, osiedlowymi lub sołeckimi) jako preferowaną formę konsultacji. Dodajmy, że ta grupa respondentów stanowi 19% wszystkich ankietowanych. Nie odnotowano istotnych statystycznie różnic we wskazaniach tej formy konsultacji między typami gmin. Konsultacje za pośrednictwem radnych nie są najbardziej preferowane przez mieszkańców.



<sup>30</sup> Treść pytania zadawanego władzom gmin: „Proszę wskazać trzy formy konsultacji, które Pan(i) najchętniej by zastosował(a) w tej gminie/mieście/dzielnicy”.

**Wykres 12.** Preferowane przez władze sposoby prowadzenia konsultacji<sup>30</sup>

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Sposobami prowadzenia konsultacji częściej wskazywanymi są badania ankietowe, zebrania przedstawicieli władz z mieszkańcami oraz zbieranie opinii za pośrednictwem Internetu (wszystkie wybierane przez blisko połowę zainteresowanych wzięciem udziału w konsultacjach).

Z kolei przedstawiciele władz wskazują zebrania z udziałem mieszkańców jako najlepszą formę konsultacji (wykres 12).

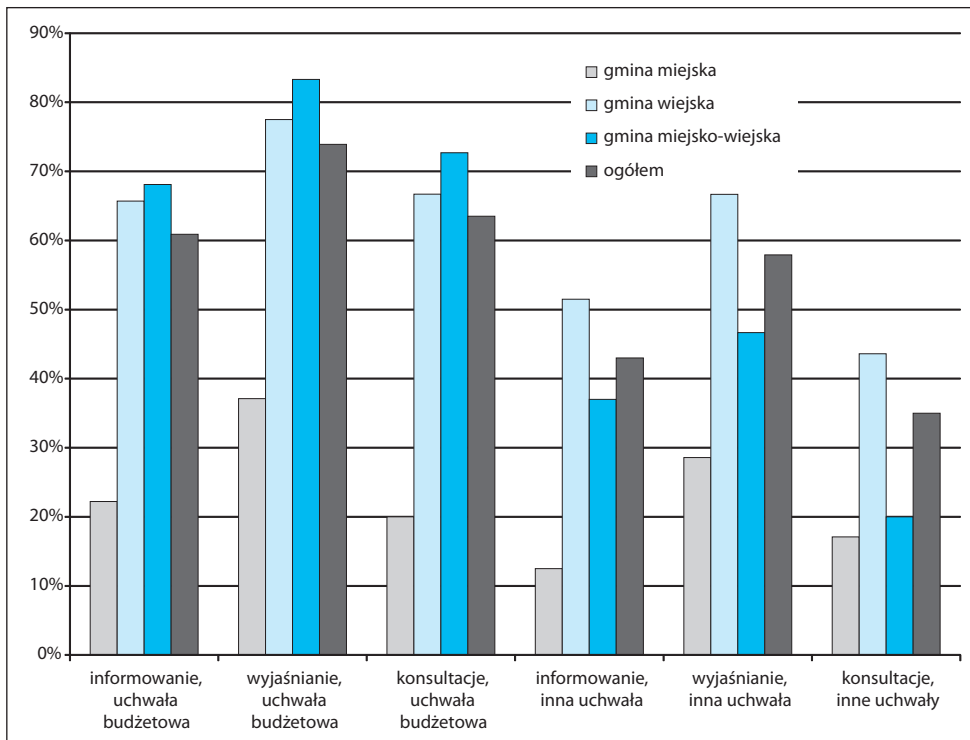
Blisko połowa (49%) przedstawicieli władz wskazała kontakty z radnymi i jednostkami pomocniczymi jako preferowaną formę konsultacji. Jest to jedna z najczęściej wybieranych przez władze gmin form konsultacji – wyraźniej preferowane są jedynie zebrania władz z mieszkańcami, wskazane przez blisko dwie trzecie (65%) przedstawicieli władz.

Opinie przedstawicieli władz na temat prowadzenia konsultacji na spotkaniach z radnymi różnią się istotnie statystycznie w zależności od typu gminy. Najczęściej formę tę preferują władze gmin wiejskich, a najrzadziej – władze gmin miejskich.

## Funkcjonalne znaczenie jednostek pomocniczych

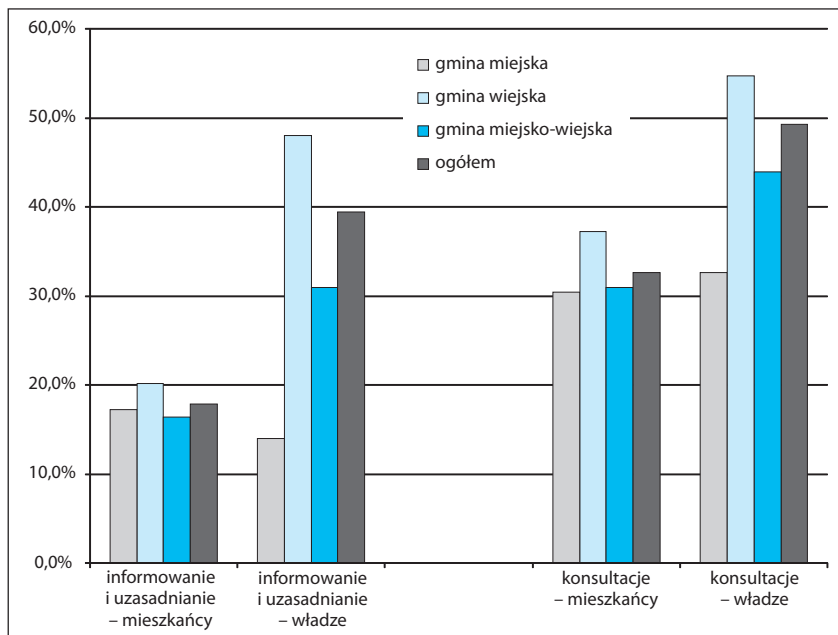
Powyżej przedstawiono funkcjonowanie jednostek pomocniczych oraz opinie i oczekiwania z tym związane. Jak jest jednak funkcjonalne znaczenie jednostek pomocniczych? Jak pokazują wyniki badań, jednostki pomocnicze są stosunkowo często angażowane do konsultacji i informowania w związku z przygotowaniem i przyjmowaniem uchwał (budżetowej i innych). W połowie badanych gmin prowadzono konsultacje związane z uchwałami, a w tej liczbie w ponad połowie przypadków były zaangażowane jednostki pomocnicze. W jeszcze większym stopniu jednostki pomocnicze służyły do informowania o uchwale budżetowej i do udzielania związanych z nią wyjaśnień (wykres 13). Nieco rzadziej jednostki pomocnicze były angażowane w proces konsultacji i wyjaśniania innych uchwał oraz informowania o nich.

Jak zaś wygląda potencjalna rola jednostek pomocniczych w oczach mieszkańców? Obecne działanie jest oceniane dobrze. Jedynie 20% badanych ocenia działanie



**Wykres 13.** Zaangażowanie jednostek pomocniczych w informowanie, wyjaśnianie i konsultacje związane z uchwałą budżetową oraz wybraną inną uchwałą

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.



**Wykres 14.** Oczekiwana rola jednostek pomocniczych – opinie mieszkańców i przedstawicieli władz

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

jednostek pomocniczych źle lub bardzo źle. Z dobrą opinią na temat jednostek pomocniczych nie idą jednak w parze jasne wyobrażenia o ich większej roli. Tylko 17,9% badanych mieszkańców uważa, że przekazywanie informacji jednostkom w celu dalszego ich upowszechniania jest najlepszym sposobem przekazywania mieszkańcom przez władze miasta (gminy) informacji o podejmowanych decyzjach (wykres 14).

Objaśnienia do wykresu 14:

- informowanie i uzasadnianie – mieszkańcy: odsetek mieszkańców, którzy wskazali pośrednictwo jednostek pomocniczych jako jeden z preferowanych sposobów przekazywania mieszkańcom przez władze gmin informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnienia,
- informowanie i uzasadnianie – władze: odsetek przedstawicieli władz gminnych, którzy wskazali pośrednictwo jednostek pomocniczych jako jeden z preferowanych sposobów przekazywania mieszkańcom przez władze gmin informacji o podejmowanych decyzjach i ich uzasadnienia,
- konsultacje – mieszkańcy: odsetek mieszkańców, którzy wskazali zbieranie opinii za pomocą jednostek pomocniczych jako jedną z preferowanych form prowadzenia konsultacji społecznych,

- konsultacje – władze: odsetek przedstawicieli władz gminnych, którzy wskazali zbieranie opinii za pomocą jednostek pomocniczych jako jedną z preferowanych form prowadzenia konsultacji społecznych.

Większą rolę jednostek pomocniczych widzą przedstawiciele władz, ale i oni uznają za lepsze inne formy komunikacji. W wypadku konsultacji sytuacja jest podobna. Mieszkańcy nie traktują jednostek pomocniczych jako ważnego kanału konsultacji na linii „władza – obywatele” (uważa tak jedynie 32% mieszkańców). I znów, przedstawiciele władz widzą większą rolę jednostek pomocniczych niż mieszkańcy.

## Podsumowanie

Jednostki pomocnicze samorządu wywodzą się z tradycyjnego systemu samoorganizacji lokalnych wspólnot. Dotyczy to zwłaszcza wiejskich sołectw. Współcześnie sołectwa na wsi i rady osiedli (lub dzielnic) w miastach nie mają podmiotowości prawnej i stanowią część gminnej władzy publicznej. Ich działanie, zwłaszcza w miastach, jest słabe, są jednak podejmowane próby wzmocnienia ich roli. W badaniu, którego wyniki zreferowano w niniejszym opracowaniu, podjęto próbę określenia roli jednostek pomocniczych z perspektywy partycypacyjnej. Jednostki pomocnicze działają na poziomie lokalnym, czasem sąsiedzkim, bywa więc, że odgrywają rolę reprezentanta interesów lokalnej społeczności wobec gminy. Przedmiotem zainteresowania zespołu badawczego było to, w jakim stopniu jednostki pomocnicze mogą pełnić funkcję „pośrednika” między władzą lokalną a lokalnymi społecznościami, jaka jest skala ich działania, w jaki sposób jednostki pomocnicze funkcjonują i jak mogłyby funkcjonować.

Patrząc z krajowej perspektywy, można powiedzieć, że jednostki pomocnicze istnieją w zdecydowanej większości gmin, jedynie w 8,3% gmin takich jednostek nie ma. Widać jednak, że w miastach działają one słabiej (w wielu miastach funkcjonuje tylko jedna rada jednostki pomocniczej). W gminach wiejskich działa zwykle wiele, często kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt rad sołeckich. Jednostki pomocnicze nie mają majątku ani własnych dochodów, a zatem są utrzymywane z budżetu gminy. Nie zawsze tak jest – połowa rad osiedli i jedna czwarta rad sołeckich działa bez dofinansowania. Oznacza to, siłą rzeczy, że mogą one pełnić jedynie funkcje pomocnicze. Tam, gdzie jednostki są dofinansowane, otrzymują często kwoty niewielkie, symboliczne. Jednostki pomocnicze działają zatem w większości gmin, ale zakres ich działania, wyznaczany dostępnymi środkami, jest wąski.

Jeśli chodzi o działanie jednostek pomocniczych, to – ogólnie – ich rola jest bardzo ważna w zakresie informowania, wyjaśniania i konsultowania uchwał budżetowych oraz innych uchwał. Powyższa duża rola jednostek pomocniczych jest związana z procedurami związanymi z przygotowaniem uchwał. Inaczej wygląda sytuacja, gdy jednostki te pełnią funkcję przekaźnika opinii czy postulatów inicjowanych przez



samych mieszkańców. Wyniki badań pokazują, że takie przekazywanie opinii ma marginalne znaczenie, a mieszkańcy rzadko podejmują takie próby. W wypadku usług publicznych mieszkańcy zgłaszają swoje uwagi i postulaty bezpośrednio do odpowiednich wydziałów urzędów lub do firm. Jednostki pomocnicze nie są zaangażowane w ten proces. Patrząc na te wyniki przez pryzmat teorii przełożonego i agenta, trudno doszukać się korzyści z działania jednostek pomocniczych. Teoria wskazuje, że agencja (tutaj – władze gminy) ma tendencję do autonomizowania się i przestaje reprezentować interesy przełożonego (czyli mieszkańców gminy). Poza tym asymetria informacji oznacza, że agencja ma trudność w uzyskaniu informacji na temat preferencji przełożonego (mieszkańców). Jednostki pomocnicze mogłyby służyć pomocą w przewyciężaniu nieuchronnego napięcia między obywatelami a władzą. Wyniki badań nie dają podstaw, aby sądzić, że tak się rzeczywiście dzieje. Jednostki pomocnicze służą bowiem przede wszystkim do przekazywania informacji „w dół” – od władz do mieszkańców. Tymczasem do przewyciężenia problemu agencji kluczowy jest kierunek odwrotny, gdy władze uzyskują informację na temat preferencji obywateli i podejmują decyzje, które w największym stopniu zaspokoją oczekiwania obywateli. Jak jednak pokazują badania, ten kierunek wpływu jest marginalny. Można powiedzieć, że jednostki pomocnicze służą wzmocnieniu legitymacji działań władz, nie zaś zwiększeniu efektywności tych działań.

Wyniki badań wskazują również, że jednostki pomocnicze nie służą pomocą w utrzymaniu jakości lokalnych dóbr wspólnych. Taką rolę mogłyby odgrywać, w świetle teorii Elinor Ostrom, gdyby mieszkańcy podejmowali współodpowiedzialność za działanie dóbr wspólnych dostarczanych przez odpowiednie instytucje gminne (zagospodarowanie odpadów, zieleń miejska, urzędnictwo sportowe, transport publiczny). Okazuje się, że tak nie jest. W sytuacji potrzeby mieszkańcy interweniują bezpośrednio w odpowiednich wydziałach urzędów. Jednostki pomocnicze nie pełnią funkcji organizującej. Jest to skądinąd zrozumiałe, skoro przez pięćdziesiąt lat scentralizowana władza państwowa była odpowiedzialna „za wszystko”, mieszkańcy zgłaszają więc do niej oczekiwania jako klienci. Niemniej jednak w takiej sytuacji nie pojawia się wartość dodana działania jednostek pomocniczych.

Brak profektywnościowej funkcji jednostek pomocniczych każe zapytać o to, czy jest możliwa zmiana tej sytuacji. Pewną nadzieję można by wiązać z sołectwami, które są stosunkowo mocniej zakorzenione w życiu lokalnych społeczności, siła więzi jest zaś ogólnie większa w gminach wiejskich. W istocie, badania pokazują duże zróżnicowanie działania jednostek pomocniczych ze względu na typ gminy. Ogółem w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich rola konsultacyjno-informacyjna jednostek jest większa niż w gminach miejskich. Należy sądzić, że wynika to z tego, że w miastach jednostek tych jest mniej i działają słabiej. Dodatkowo infrastruktura komunikacyjna w miastach jest odmienna – jest tam większe zagęszczenie mediów. Oznacza to, że choć w gminach wiejskich funkcja legitymizująca decyzje jest silniejsza, to

nie widać, żeby pojawiała się funkcja proefektywnościowa. Badanie pokazuje zatem, że jednostki pomocnicze są traktowane instrumentalnie raczej przez władze gmin niż przez mieszkańców. Wyrażone w badaniu oczekiwania mieszkańców i przedstawicieli władz sugerują, że może wzrastać rola jednostek pomocniczych jako kanału komunikacji między władzami gminy a mieszkańcami. Wydaje się jednak, że będzie dominować przepływ informacji „z góry do dołu”. Rola jednostek pomocniczych jako kanału komunikacji przynoszącego korzyści przez lepsze dostosowanie decyzji władz gminy do potrzeb mieszkańców jest zatem realizowana w niewielkim stopniu i można się spodziewać raczej utrwalenia się tej sytuacji.

Interesujące jest zagadnienie wypracowywania rozwiązań przez mieszkańców jako zlecenia cedowanego przez władze gminy. Działania takie mają wciąż jednak charakter marginalny. Jedynie w kilku wypadkach takie rozwiązanie jest stosowane, ale gdy się pojawia, wówczas to jednostki pomocnicze pełnią funkcję organizacyjną.

**Joanna Grzeszczak**

## Partycypacja publiczna w dużych miastach

Niniejsze opracowanie jest poświęcone specyfice współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych na poziomie lokalnym przez mieszkańców miast liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców. Za podstawę analiz posłużyły tutaj wyniki uzyskane po zastosowaniu narzędzia pomiaru partycypacji publicznej oraz deklaracje i oceny samych mieszkańców, dotyczące różnych form zaangażowania w proces podejmowania decyzji publicznych na poziomie lokalnym<sup>1</sup>.

Narzędzie pomiaru partycypacji publicznej zostało zastosowane w sześciu warszawskich dzielnicach i w jednym mieście wojewódzkim liczącym powyżej 250 tysięcy mieszkańców. Wywiady kwestionariuszowe z mieszkańcami zrealizowano na próbie 164 osób, mieszkających w sześciu dzielnicach Warszawy i w dwóch miastach wojewódzkich liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców (z terenu centralnej i południowej Polski).

Narzędzie pomiaru partycypacji publicznej przeznaczone do zastosowania na terenie dzielnic miasta stołecznego Warszawy było dostosowane do specyfiki ustroju miasta, między innymi blok pytań poświęcony uchwale budżetowej dotyczył załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej miasta stołecznego Warszawy, a treść poszczególnych pytań odwoływała się do organizacji i struktur dzielnicowych. Również w wypadku wywiadów z mieszkańcami, jakie zrealizowano na terenie Warszawy, kwestionariusze zawierały pytania i kafeterie jednoznacznie wskazujące na dzielnicę zamieszkania jako poziom odniesienia.

### **Wskaźnik otwartości władz samorządowych w dużych miastach (w tym w dzielnicach Warszawy)**

Zastosowanie narzędzia pomiaru partycypacji publicznej pozwoliło skonstruować syntetyczny indeks partycypacji – w wypadku dużych miast wyniki uzyskane przez poszczególne jednostki (miasto powyżej 250 tysięcy mieszkańców i dzielnice Warszawy) były silnie zróżnicowane. Najwyższy wynik – 83,18 – osiągnęło miasto wojewódzkie. Rezultat ten uplasował je w pierwszej trójce jednostek samorządu terytorialnego o najwyższej otwartości władz na włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji publicznych, rozwiniętej infrastrukturze komunikacyjnej oraz

<sup>1</sup> Szerzej – por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

dużej aktywności lokalnej wspólnoty politycznej i aktywności organizacji pozarządowych (na 193 badane jednostki samorządu terytorialnego). Stosunkowo wysokie wyniki osiągnęły również dwie z sześciu warszawskich dzielnic, w których wartość indeksu wyniosła 68,29 i 67,93. Kolejna dzielnica uzyskała wynik 51,96, nieznacznie odbiegający od średniej wartości dla gmin miejskich. Wartość indeksu dla trzech pozostałych dzielnic wyniosła odpowiednio: 32,8, 30,31 i 22,95. Tym samym dzielnice te znalazły się wśród 25 jednostek samorządu terytorialnego, które osiągnęły najniższe rezultaty, a o zajmowanej pozycji zdecydowało przede wszystkim zamknięcie władz na włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne (mimo rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej i nieodbiegających znacznie od średniej aktywności lokalnej wspólnoty politycznej i aktywności organizacji pozarządowych).

Rozbieżności w wynikach osiągniętych przez poszczególne dzielnice Warszawy nie mogą być wyjaśnione przez czynniki ekonomiczne czy historyczne (rozwój dzielnic, okres przyłączenia do Warszawy, położenie względem Wisły). Również cechy społeczno-demograficzne mieszkańców (wiek, wykształcenie, dochody, miejsce pochodzenia, preferencje wyborcze) nie pozwoliły zaobserwować zależności – zarówno dwa skrajnie wysokie, jak i dwa skrajnie niskie wyniki zostały osiągnięte przez dzielnice o zróżnicowanych charakterystykach.

## Partycypacja mieszkańców dużych miast (w tym mieszkańców dzielnic Warszawy)

Odpowiedzi udzielane przez mieszkańców dużych miast zostały zestawione z odpowiedziami udzielanymi przez ogół badanych oraz z odpowiedziami udzielanymi przez badanych mieszkających na wsi, na obszarach wiejsko-miejskich, w miastach do 50 tysięcy mieszkańców i w miastach liczących od 50 do 250 tysięcy mieszkańców. Struktura społeczno-demograficzna badanej próby odpowiadała strukturze społeczno-demograficznej mieszkańców dużych miast (w tym mieszkańców Warszawy). Poniżej zestawiono charakterystyki mieszkańców – stopień przywiązania do miejsca zamieszkania, aktywność obywatelską i polityczną oraz dostęp i korzystanie z kanałów komunikacji – które wyróżniały mieszkańców dużych miast na tle badanych osób z pozostałych typów miejscowości. Warto zaznaczyć, że cechy te miały istotny wpływ na zaangażowanie w życie lokalnej wspólnoty i oceny wyrażane przez mieszkańców na temat stopnia zadowolenia z działań propartycypacyjnych prowadzonych przez władze lokalne<sup>2</sup>.

Badani z miast liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców odznaczali się najniższym odsetkiem osób, które twierdziły, że są silnie związane z miejscem zamieszkania i nie biorą pod uwagę możliwości przeprowadzki – opinię taką wyraziła blisko jedna trzecia (31,5%) respondentów z dużych miast w stosunku do 46,5% dla ogółu badanych. Jednocześnie średnio co drugi (53,2%) badany zamieszkujący duże miasto deklarował przywiązanie do miejsca zamieszkania, dopuszczając możliwość

<sup>2</sup> Szerzej – por. K. Dzienszewska-Naroska, J. Grzeszczak, *Formy zarządzania gminą w opiniach mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej* [w niniejszym tomie].

jego zmiany – opinie takie były częściej wyrażane przez mieszkańców miast powyżej 50 tysięcy mieszkańców niż pozostałych badanych (38,2% dla ogółu badanych). Wyniki zaprezentowano w tabeli 1.

Mieszkańcy dużych miast stosunkowo rzadko deklarowali przynależność do kół partii politycznych i związków zawodowych (odpowiednio 0,4% i 2,0%). Działanie na rzecz społeczności lokalnych przez zasiadanie w radach osiedlowych było udziałem 0,7% badanych mieszkańców dużych miast, z kolei 2,0% respondentów należało

**Tabela 1.** Charakterystyki mieszkańców – poczucie związku z miejscem zamieszkania

	Wieś (N = 168)	Miasto-wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Czuję się bardzo związany(a), nie wyobrażam sobie mieszkania gdzieś indziej	60,0%	45,0%	51,6%	38,1%	31,5%	46,5%
Czuję się związany(a), ale dopuszczam możliwość przeprowadzki	29,2%	31,7%	34,4%	48,3%	53,2%	38,2%
Jest mi obojętne, czy mieszkam tu, czy gdzie indziej	5,5%	19,2%	8,6%	7,2%	10,7%	10,2%
Przeprowadził(a)bym się, gdyby to tylko było możliwe	4,7%	3,6%	4,4%	4,6%	4,7%	4,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 2.** Charakterystyki mieszkańców – przynależność do organizacji

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Koło partii politycznej	1,4%	1,8%	0,4%	1,8%	0,4%	1,2%
Związek zawodowy	4,6%	6,4%	4,0%	11,4%	2,0%	5,7%
Rada sołecka lub rada osiedla	3,2%	2,9%	1,2%	0,3%	0,7%	1,9%
Rada rodziców	7,2%	4,1%	5,7%	1,9%	3,6%	4,7%
Koło lub rada działające przy parafii	5,8%	2,6%	3,6%	1,7%	2,1%	3,4%
Ochotnicza straż pożarna	7,5%	1,9%	0,5%	1,1%	0,0%	2,7%
Koło gospodyń wiejskich	6,1%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	1,7%
Lokalne stowarzyszenie (z wyjątkiem ochotniczej straży pożarnej i koła gospodyń wiejskich)	10,0%	3,4%	3,2%	3,7%	0,0%	4,6%
Inna lokalna organizacja	5,7%	1,5%	2,1%	5,6%	0,0%	3,2%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

do kół lub rad działających przy parafiach. Jedynie zasiadanie w radach rodziców nie różnicowało aktywności mieszkańców dużych miast (3,6%) w stosunku do ogółu badanych (4,7%). Wyniki zaprezentowano w tabeli 2. Żaden z badanych mieszkańców dużych miast nie wymienił jednak przynależności do lokalnego stowarzyszenia (lokalnej organizacji), nie odnotowano również startu respondentów w wyborach samorządowych (na funkcję radnego, burmistrza, prezydenta, starosty, radnego dzielnicy lub osiedla). Wyniki zaprezentowano w tabeli 3.

Deklarowana aktywność wyborcza nie różnicowała wypowiedzi badanych mieszkańców w wypadku wyborów prezydenckich oraz wyborów do sejmu i senatu (odpowiednio 80,9% i 78,5% oraz 66,4% i 67,3%), w wypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego udział zadeklarowało 34,2% mieszkańców dużych miast (w stosunku do 41,3% dla ogółu badanych). Niższy odsetek uczestniczących odnotowano jednak w wypadku wyborów samorządowych i wyborów do rad osiedlowych – udział

**Tabela 3.** Charakterystyki mieszkańców – udział w wyborach samorządowych

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Czy kiedykolwiek startował(a) Pan(i) w wyborach samorządowych na funkcję radnego, wójta/burmistrza/ prezydenta, starosty, radnego dzielnicy/osiedla/sołectwa, sołtysa?” – odpowiedź „tak”	8,9%	7,5%	3,6%	2,6%	0,0%	5,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 4.** Charakterystyki mieszkańców – aktywność wyborcza

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Wybory prezydenckie (2010 rok)	77,2%	80,1%	76,9%	77,5%	80,9%	78,5%
Wybory do sejmu i senatu (2011 rok)	70,0%	63,8%	68,8%	67,0%	66,4%	67,3%
Wybory do władz samorządowych (2010 rok)	69,4%	54,9%	61,7%	65,4%	45,1%	60,1%
Wybory do Parlamentu Europejskiego (2009 rok)	46,7%	31,8%	46,4%	47,0%	34,2%	41,3%
Wybory do rady sołectkiej lub rady osiedla	46,6%	24,9%	19,0%	23,7%	13,1%	27,7%
Referendum gminne	19,6%	12,5%	15,2%	34,3%	4,8%	17,6%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

w głosowaniu zadeklarowało tutaj odpowiednio 45,1% i 60,1% oraz 13,1% i 27,7% respondentów (tabela 4).

Częste korzystanie z Internetu nie różnicowało badanych mieszkających w różnych typach miejscowości – przynajmniej raz w tygodniu z sieci korzystało średnio trzy piąte (63,0%) respondentów (tabela 5). Mieszkańcy dużych miast stosunkowo częściej od pozostałych deklarowali jednak czytanie codziennych gazet ogólnopolskich (82,6%), rozmowy na temat bieżących wydarzeń krajowych i międzynarodowych (82,3% i 96,7%), oglądanie lokalnych programów telewizyjnych lub słuchanie lokalnych stacji radiowych (96,9%) oraz wypowiadanie się na forach internetowych, zarówno na tematy polityczne (16,0%), jak i na tematy lokalne (17,5%). Wyniki zaprezentowano w tabelach 6–7.

**Tabela 5.** Charakterystyki mieszkańców – korzystanie z Internetu

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Czy korzysta Pan(i) z Internetu przynajmniej raz w tygodniu?” – odpowiedź „tak”	67,7%	57,6%	64,2%	65,1%	59,2%	63,0%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 6.** Charakterystyki mieszkańców – zainteresowanie polityką krajową

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Czy czyta Pan(i) jakąś codzienną gazetę ogólnopolską?”	75,4%	64,7%	80,9%	79,1%	82,6%	75,7%
„Czy ogląda Pan(i) w telewizji lub słucha w radiu wiadomości na temat wydarzeń w kraju i na świecie?”	91,3%	90,6%	91,8%	93,2%	96,7%	92,5%
„Czy rozmawia Pan(i) w swojej rodzinie na temat bieżących wydarzeń politycznych krajowych i międzynarodowych?”	75,3%	62,7%	69,6%	80,2%	82,3%	73,8%
„Czy rozmawia Pan(i) ze znajomymi na temat bieżących wydarzeń politycznych krajowych i międzynarodowych?”	76,3%	62,6%	67,2%	69,5%	79,0%	71,1%
„Czy wypowiada się Pan(i) na tematy polityczne na forach internetowych?”	11,5%	9,1%	9,5%	7,6%	16,0%	10,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 7.** Charakterystyki mieszkańców – zainteresowanie polityką lokalną

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Czy czyta Pan(i) jakąś gazetę lokalną i (lub) lokalny dodatek do gazety ogólnopolskiej?”	75,3%	65,9%	73,8%	69,7%	67,8%	70,7%
„Czy ogląda Pan(i) w telewizji lub słucha w radiu wiadomości z Pana(i) miasta/gminy/(dla Warszawy: dzielnicy)?”	55,9%	63,2%	68,2%	90,3%	96,9%	72,7%
„Czy rozmawia Pan(i) w swojej rodzinie na temat działań władz samorządowych w Pana(i) mieście/gminie/(dla Warszawy: dzielnicy)?”	73,3%	58,3%	56,6%	80,2%	77,2%	69,5%
„Czy rozmawia Pan(i) ze znajomymi na temat działań władz samorządowych w Pana(i) mieście/gminie/(dla Warszawy: dzielnicy)?”	76,2%	60,7%	60,8%	77,7%	74,0%	70,4%
„Czy wypowiada się Pan(i) na forum internetowym na temat działania władz gminnych/miejskich/(dla Warszawy: dzielnicowych)?”	11,7%	8,7%	10,7%	11,9%	17,5%	11,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Mimo wysokiego odsetka respondentów deklarujących zainteresowanie polityką na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym, mieszkańcy dużych miast wyróżniają się na tle innych badanych stosunkowo niskim odsetkiem osób zaangażowanych w sprawy lokalne – zarówno przez uczestnictwo w organizacjach, jak i przez udział w wyborach na szczeblu samorządowym. Ponieważ takie cechy, jak aktywność lokalna, sprzyjają postawom propartykypacyjnym, warto się przyjrzeć, jak rozkładają się deklaracje mieszkańców dużych miast dotyczące ich uczestnictwa w różnych formach włączania się w proces podejmowania decyzji na tle deklaracji mieszkańców pozostałych typów miejscowości.

## Uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji publicznych

Mieszkańcy dużych miast odznaczają się stosunkowo niskim odsetkiem osób, które zadeklarowały czynny udział w procesie podejmowania decyzji publicznych w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie. Uczestnictwo w konsultacjach społecznych zadeklarowało 1,3% mieszkańców miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców, podczas gdy w wypadku małych miast (do 50 tysięcy mieszkańców) udział



w konsultacjach zadeklarował średnio co ósmy (12,0%) badany, z kolei na wsi – blisko co piąty (19,8%) respondent. Nieco popularniejszą formę uczestnictwa w wypadku mieszkańców dużych miast stanowiło zgłaszanie opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji (6,4%), wciąż jednak wynik ten plasuje mieszkańców dużych miast na ostatnim miejscu pod względem aktywności. Wspólne wypracowywanie rozwiązań przez przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców w zespołach i grupach roboczych zadeklarowało 1,3% badanych mieszkańców dużych miast (w stosunku do 2,5% dla ogółu badanych), z kolei w wypadku delegowania zadań żaden z badanych nie uczestniczył w tej formie wypracowywania rozwiązań w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie (1,9% dla ogółu badanych). Wyniki zaprezentowano w tabeli 8.

Wśród tych mieszkańców dużych miast, którzy brali udział w konsultacjach społecznych, większość jako stosowaną przez siebie formę wskazała przekazywanie pisemnych opinii pod wskazany adres lub we wskazane miejsce, ci zaś, którzy zadeklarowali zgłaszanie opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji, wymieniali dostarczanie informacji bezpośrednio do urzędów i przekazywanie ich podczas zebrań z przedstawicielami władz samorządowych.

Nie tylko czynny udział w procesie podejmowania decyzji był silnie związany z miejscem zamieszkania badanych, również poszukiwanie informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze i wyjaśnienie tych decyzji zdecydowanie rzadziej było udziałem mieszkańców dużych miast. O ile wśród wszystkich respondentów

**Tabela 8.** Zaangażowanie w proces podejmowania decyzji w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Poszukiwanie informacji – odpowiedź „tak”	33,5%	24,3%	17,6%	29,1%	14,7%	25,1%
Poszukiwanie wyjaśnień – odpowiedź „tak”	14,9%	12,3%	9,1%	13,0%	7,0%	11,8%
Udział w konsultacjach – odpowiedź „tak”	19,8%	12,0%	6,1%	4,2%	1,3%	10,0%
Zgłaszanie opinii lub sugestii – odpowiedź „tak”	12,5%	11,8%	9,9%	9,6%	6,4%	10,4%
Udział w pracach zespołów złożonych z przedstawicieli władz i mieszkańców – odpowiedź „tak”	4,4%	3,3%	2,1%	0,5%	1,3%	2,5%
Udział w pracach zespołów złożonych z samych mieszkańców – odpowiedź „tak”	3,4%	2,9%	1,3%	0,7%	0,0%	1,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

informacji poszukiwał średnio co czwarty (25,1%) badany, o tyle w wypadku mieszkańców miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców uczynił tak blisko co siódmy (14,7%) respondent. Spośród tych, którzy poszukiwali informacji, około połowa chciała również uzyskać wyjaśnienia podejmowanych decyzji (7,0% w stosunku do 11,8% dla ogółu badanych).

Sposoby poszukiwania informacji przez respondentów były zbliżone niezależnie od miejsca ich zamieszkania, choć w wypadku mieszkańców dużych miast warto podkreślić stosunkowo wyższy odsetek poszukujących informacji na stronach internetowych urzędów (wśród osób szukających informacji odsetek ten sięga 51,0% w wypadku mieszkańców dużych miast w stosunku do 41,0% dla ogółu badanych), u znajomych lub sąsiadów (odpowiednio 27,2% i 20,3%) oraz u radnych (odpowiednio 17,0% i 9,6%). Znacznie rzadziej od pozostałych mieszkańcy dużych miast deklarowali poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętych przez władze w lokalnych środkach masowego przekazu – odpowiedź taką wybrało 4,1% mieszkańców miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców w stosunku do 30,3% dla ogółu badanych.

## Zaangażowanie w życie lokalnej wspólnoty

Oprócz uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji publicznych mieszkańcy wypowiadali się również na temat różnych form zaangażowania w życie lokalnej wspólnoty. Ponownie mieszkańcy miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców odznaczali się najniższym odsetkiem osób uczestniczących w takich aktywnościach. W wypadku działań na rzecz lokalnego ekosystemu odsetek zaangażowanych sięgał 10,9% (w stosunku do 20,3% dla ogółu badanych), wsparcia przy budowie lub remoncie budynków użyteczności publicznej – 6,2% (11,5%), organizowania wycieczek i czasu wolnego mieszkańców – 1,7% (10,7%). Działania na rzecz parafii zadeklarowało 4,9% mieszkańców dużych miast (w stosunku do 22,6% ogółu badanych). Wyniki zaprezentowano w tabeli 9.

Wyjątek stanowiły tutaj działania polegające na udzielaniu pomocy sąsiedzkiej lub wsparcia osobom biednym, niepełnosprawnym i starszym (odpowiednio 81,1% w stosunku do 74,5% dla ogółu badanych i 60,5% w stosunku do 56,8%) oraz działania na rzecz upowszechniania lokalnej historii i tradycji (7,7% w stosunku do 10,4% dla ogółu badanych).

## Ocena sposobu zarządzania miastem (dzielnicą)

W parze z niskim zaangażowaniem w proces podejmowania decyzji publicznych i w życie lokalnej wspólnoty mieszkańcy dużych miast stosunkowo częściej od pozostałych badanych wyrażali niezadowolenie ze sposobu zarządzania gminą i z możliwości oferowanych przez władze w zakresie współdziałania.

**Tabela 9.** Zaangażowanie w życie lokalnej wspólnoty

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Udzielanie pomocy sąsiedzkiej	77,2%	72,8%	65,4%	73,7%	81,1%	74,5%
Udzielanie wsparcia osobom biednym, niepełnosprawnym, starszym	59,8%	48,1%	55,2%	60,8%	60,5%	56,8%
Działania na rzecz parafii	37,4%	25,2%	20,0%	16,1%	4,9%	22,6%
Budowa lub remont szkoły, domu kultury, świetlicy lub innych tego typu budynków	17,6%	12,5%	11,3%	6,6%	6,2%	11,5%
Działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego (na przykład sadzenie drzew, sprzątnięcie okolicy)	31,4%	17,2%	15,5%	20,0%	10,9%	20,3%
Upowszechnianie lokalnej historii i tradycji	15,9%	10,5%	7,9%	6,7%	7,7%	10,4%
Organizowanie wypoczynku i czasu wolnego mieszkańców gminy lub miasta (dla Warszawy: dzielnicy), na przykład organizowanie festynów, pikników	19,8%	11,4%	6,3%	8,0%	1,7%	10,7%
Inne działania podejmowane na rzecz swojej miejscowości i (lub) jej mieszkańców	6,5%	7,8%	1,3%	0,6%	0,0%	3,8%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Odsetek osób oceniających pozytywnie działania prezydenta miasta (w Warszawie – burmistrza dzielnicy) wynosi w wypadku mieszkańców dużych miast 54,2% (w stosunku do 72,9% dla ogółu badanych). Pozytywne oceny dotyczące działania rady miasta (w Warszawie – rady dzielnicy) wystawiło 48,7% badanych, podczas gdy w pozostałych grupach – od 66,9% do 71,7% respondentów (na wsi). Jedynie w wypadku jednostek pomocniczych ocena wyrażana przez mieszkańców dużych miast nie odbiegała znacznie od ocen wystawianych przez ogół badanych (48,4% w stosunku do 55,5%). Wyniki zaprezentowano w tabeli 10.

Badani z miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców rzadziej od pozostałych zgadzali się ze stwierdzeniem, że mieszkańcy mają wpływ na sposób zarządzania stosowany przez władze lokalne (1,2%). I choć średnio połowa respondentów (51,9% w stosunku do 48,9% dla ogółu badanych) wyrażała opinię, że wspólne działania społeczności lokalnej mogą się przyczynić do rozwiązania nurtujących gminę problemów, to wiarę w możliwość zorganizowania się w tym celu wyrażało niecałe dwie piąte badanych (37,0% w stosunku do 53,4% dla ogółu badanych). Wyniki zaprezentowano w tabelach 11–13.

**Tabela 10.** Ocena działania władz lokalnych

<b>Bardzo dobrze i raczej dobrze</b>	<b>Wieś (N = 168)</b>	<b>Miasto- -wieś (N = 152)</b>	<b>Miasto do 50 tys. (N = 334)</b>	<b>Miasto 50–250 tys. (N = 182)</b>	<b>Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)</b>	<b>Ogółem (N = 1000)</b>
Ocena działań burmistrza (prezydenta) na rzecz miasta (dzielnicy)	81,7%	68,4%	75,7%	80,2%	54,2%	72,9%
Ocena działań rady miasta (rady dzielnicy) na rzecz miasta (dzielnicy)	71,7%	66,9%	66,9%	67,5%	48,7%	65,2%
Ocena działań rady sołectkiej (rady dzielnicy, rady osiedla) na rzecz miasta (dzielnicy)	67,5%	56,9%	51,6%	45,9%	48,4%	55,5%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 11.** Poczucie sprawstwa

	<b>Wieś (N = 168)</b>	<b>Miasto- -wieś (N = 152)</b>	<b>Miasto do 50 tys. (N = 334)</b>	<b>Miasto 50–250 tys. (N = 182)</b>	<b>Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)</b>	<b>Ogółem (N = 1000)</b>
„Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na to, co robią w gminie/mieście/(dla Warszawy: dzielnicy) władze lokalne?” – odpowiedź „tak”	5,2%	5,1%	7,9%	1,2%	1,2%	4,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 12.** Ocena możliwości współdziałania

	<b>Wieś (N = 168)</b>	<b>Miasto- -wieś (N = 152)</b>	<b>Miasto do 50 tys. (N = 334)</b>	<b>Miasto 50–250 tys. (N = 182)</b>	<b>Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)</b>	<b>Ogółem (N = 1000)</b>
„Czy mieszkańcy potrafią zorganizować się, by choć w części rozwiązywać nurtujące ich problemy?” – odpowiedź „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	70,1%	37,0%	58,7%	59,2%	37,0%	53,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Jednocześnie zaledwie 3,4% badanych z miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców deklarowało, że interesuje się tym, jak działają władze lokalne i co robią na rzecz wspólnoty lokalnej, podczas gdy wśród ogółu badanych odsetek zainteresowanych działaniami władz sięgnął 13,7% (tabela 14).

Mieszkańcy dużych miast są również tymi, którzy najrzadziej wyrażają satysfakcję ze sposobu, w jaki władze samorządowe włączają mieszkańców w proces podejmowania decyzji – zarówno w wypadku samego informowania o podejmowanych

**Tabela 13.** Przekonanie o sile wspólnoty lokalnej

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Ludzie tacy jak ja, działając wspólnie z innymi, mogą przyczynić się do rozwiązywania problemów swojej gminy/miasta/dzielnicy” – odpowiedź „tak”	52,8%	38,6%	53,5%	49,4%	51,9%	48,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 14.** Zainteresowanie działaniami władz lokalnych

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
„Czy, ogólnie rzecz biorąc, interesuje się Pan(i) tym, co robią w gminie/mieście/(dla Warszawy: dzielnicy) władze lokalne?” – odpowiedź „tak”	21,6%	12,6%	17,7%	9,9%	3,4%	13,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

decyzjach czy udzielania wyjaśnień, jak i w wypadku czynnych form uczestnictwa, takich jak organizowanie konsultacji społecznych, umożliwianie mieszkańcom zgłaszania opinii poza procesem konsultacji, powoływanie zespołów złożonych przez przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców.

Pozytywne oceny (połączone odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) dotyczące satysfakcji ze stopnia poinformowania o podejmowanych przez władze decyzjach wyraziło blisko dwie piąte (37,6%) mieszkańców dużych miast, z kolei wyjaśnienia władz jako wystarczające przyjęło 30,1% respondentów. Tymczasem wśród wszystkich badanych zadowolenie z zakresu działań władz wyrażała średnio połowa badanych (54,3% w wypadku informowania, 50,0% w wypadku wyjaśniania decyzji), a na wsi odsetek zadowolonych wyniósł odpowiednio 68,8% i 62,1% (tabela 15).

Zadowolenie z zakresu konsultowania decyzji przez władze lokalne wyraziło 23,5% badanych mieszkańców dużych miast. Wyższy odsetek zaobserwowano tutaj w wypadku możliwości zgłaszania opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji – 37,0%, wciąż jednak opinie te odbiegały znacznie od wyrażanych przez ogół badanych (43,4% i 53,3%).

Podobnie satysfakcja z rzadziej wykorzystywanych form partycypowania w podejmowaniu decyzji publicznych – powoływania wspólnych zespołów roboczych – była niższa wśród mieszkańców miast liczących powyżej 250 tysięcy mieszkańców (4,4% w stosunku do 9,1% dla ogółu badanych). Jedynie w wypadku powierzania zadań

**Tabela 15.** Ocena działań władz dotyczących poszczególnych form partycypacji

<b>Władze w wystarczającym stopniu („raczej tak” i „zdecydowanie tak”):</b>	<b>Wieś (N = 168)</b>	<b>Miasto-wieś (N = 152)</b>	<b>Miasto do 50 tys. (N = 334)</b>	<b>Miasto 50–250 tys. (N = 182)</b>	<b>Miasto powyżej 250 tys. (N = 164)</b>	<b>Ogółem (N = 1000)</b>
informują mieszkańców o swoich decyzjach	68,8%	51,1%	61,3%	46,7%	37,6%	54,3%
informują mieszkańców o swoich decyzjach, ale także je wyjaśniają i uzasadniają	62,1%	24,0%	54,9%	45,1%	30,1%	50,0%
konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje	52,9%	45,5%	50,5%	39,6%	23,5%	43,4%
przyjmują opinie i sugestie zgłaszane przez mieszkańców	66,9%	52,6%	55,5%	47,5%	37,0%	53,3%
władze wspólnie z mieszkańcami wypracowują rozwiązania	12,2%	8,7%	9,6%	8,8%	4,4%	9,1%
władze powierzają mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań	10,6%	4,0%	7,0%	1,7%	4,2%	5,8%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

opinie wyrażane przez mieszkańców dużych miast nie odbiegają od średniej (4,2% i 5,8%), warto jednak zaznaczyć, że na pytanie to odpowiedziały osoby, które spotkały się z taką formą włączania obywateli w podejmowanie decyzji, ale nie uczestniczyły w niej osobiście.

## Gotowość włączania się w procesy decyzyjne

Badani zostali również zapytani o gotowość włączania się w proces podejmowania decyzji (w zależności od rodzaju podejmowanej decyzji i ilości poświęconego czasu) oraz o preferowane sposoby zgłaszania opinii i ich konsultowania.

Mieszkańcy miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców odznaczali się najwyższym odsetkiem osób, które nie były zainteresowane współdecydowaniem – zarówno w procesie konsultacji społecznych, jak i poza nim – odpowiedzi takiej udzielił średnio co drugi badany (odpowiednio 54,2% i 54,1%). Wyniki zaprezentowano w tabelach 16a i 16b. Jednocześnie ponad cztery piąte (83,0%) badanych mieszkańców dużych miast opowiedziało się za potrzebą konsultowania podejmowanych przez władze decyzji, nawet kosztem wydłużonego procesu decyzyjnego (tabela 17).

Opinie mieszkańców dużych miast dotyczące potencjalnego zaangażowania w procesy konsultacyjne nie były znacznie zróżnicowane w zależności od rodzaju podejmowania decyzji czy wymaganej ilości czasu – zarówno w wypadku decyzji, które dotyczyły respondentów bezpośrednio, wymagając od nich sporego zaangażowania

**Tabela 16a.** Brak gotowości udziału w konsultacjach

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Brak gotowości udziału w konsultacjach	33,1%	45,1%	45,1%	39,4%	54,2%	41,6%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 16b.** Brak gotowości współpracy poza procesem konsultacji

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Brak gotowości współpracy poza procesem konsultacji	26,2%	34,1%	36,0%	32,9%	54,1%	35,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

**Tabela 17.** Preferencje dotyczące sposobu podejmowania decyzji

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Decyzja podejmowana szybko, nawet bez konsultacji	10,5%	30,8%	22,2%	15,7%	11,4%	17,8%
Decyzja konsultowana, nawet gdy trwa to dłużej	77,6%	58,2%	69,8%	75,8%	83,0%	72,7%
Trudno powiedzieć	12,0%	11,0%	8,0%	8,5%	5,5%	9,4%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok.  
Obliczenia: Michał Kotnarowski.

czasowego, jak i w wypadku decyzji nie dotyczących ich bezpośrednio, ale niewymagających sporego zaangażowania czasowego, chęć udziału w konsultacjach zgłosiło odpowiednio 29,7% i 26,0% badanych. Dla porównania, wśród wszystkich mieszkańców udział w konsultacjach w ważnej sprawie zadeklarowało 51,2% badanych, z kolei w wypadku decyzji nie dotyczących ich bezpośrednio – 30,8% badanych.

W wypadku zgłaszania opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji badani z dużych miast (podobnie jak pozostali mieszkańcy) częściej wskazywali potencjalne działania dotyczące spraw, które ich bezpośrednio dotyczą, wciąż jednak odsetek ten był najniższy wśród mieszkańców dużych miast (32,6% w stosunku do 58,5–63,4% dla pozostałych badanych). Możliwość zgłaszania opinii i inicjatyw w sprawach nie dotyczących bezpośrednio respondentów zadeklarowała około jedna czwarta mieszkańców dużych miast (25,4%) w stosunku do jednej trzeciej (34,2%) dla ogółu badanych.

**Tabela 18.** Gotowość zaangażowania się proces podejmowania decyzji

	Wieś (N = 168)	Miasto- -wieś (N = 152)	Miasto do 50 tys. (N = 334)	Miasto 50–250 tys. (N = 182)	Miasto powy- żej 250 tys. (N = 164)	Ogółem (N = 1000)
Udział w konsultacjach w sprawie, która jest bezpośrednio ważna, nawet gdyby odbywało się to kosztem ważnych zajęć	60,0%	48,2%	56,3%	57,7%	29,7%	51,2%
Udział w konsultacjach w sprawie, która nie jest bezpośrednio ważna, ale nie kosztem ważnych zajęć	39,0%	27,6%	30,0%	27,7%	26,0%	30,8%
Przekazywanie opinii i sugestii w sprawie, która jest bezpośrednio ważna, nawet gdyby odbywało się to kosztem ważnych zajęć	67,1%	59,5%	58,5%	63,4%	32,6%	57,5%
Przekazywanie opinii i sugestii w sprawie, która nie jest bezpośrednio ważna, ale nie kosztem ważnych zajęć	41,4%	34,3%	30,4%	34,4%	25,4%	34,2%
Zaangażowanie we współpracę z władzami w sprawie, która jest bezpośrednio ważna, nawet gdyby odbywało się to kosztem ważnych zajęć	56,3%	41,8%	50,2%	55,0%	28,5%	47,2%
Zaangażowanie we współpracę z władzami w sprawie, która nie jest bezpośrednio ważna, ale nie kosztem ważnych zajęć	37,2%	23,2%	25,6%	29,4%	25,0%	28,8%
Zaangażowanie w samodzielne wypracowanie decyzji przez mieszkańców w sprawie, która jest bezpośrednio ważna, nawet gdyby odbywało się to kosztem ważnych zajęć	59,0%	34,4%	49,3%	49,8%	35,0%	46,3%
Zaangażowanie w samodzielne wypracowanie decyzji przez mieszkańców w sprawie, która nie jest bezpośrednio ważna, ale nie to kosztem ważnych zajęć	35,9%	22,2%	26,7%	26,5%	30,9%	28,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Gotowość do uczestnictwa w zespołach złożonych z mieszkańców i przedstawicieli władz samorządowych w sprawach dotyczących bezpośrednio badanych wyraziło 28,5% mieszkańców dużych miast (istotnie mniej niż w wypadku ogółu badanych – 47,2%), z kolei gotowość współpracy w zespołach złożonych z mieszkańców, samodzielnie wypracowujących rozwiązania w sprawach ważnych dla respondentów – 35,0% (46,3%). W wypadku decyzji nie dotyczących bezpośrednio badanych



deklaracje mieszkańców dużych miast były zbieżne z deklaracjami ogółu mieszkańców: w kwestii wspólnych zespołów – 25,0% (28,8%), z kolei w kwestii samodzielnego wypracowywania rozwiązań – 30,9% (28,9%). Wyniki zaprezentowano w tabeli 18.

W wypadku ogółu badanych mieszkańców wybór preferowanych sposobów konsultacji społecznych padł na przeprowadzenie badań ankietowych (30,1%), organizowanie zebrań przedstawicieli władz z mieszkańcami (29,1%) i zbieranie opinii za pośrednictwem Internetu (29,0%), z kolei w wypadku mieszkańców dużych miast wszystkie proponowane formy konsultacji wymienione w kwestionariuszu cieszyły się zbliżoną popularnością.

Różnic między badanymi ze względu na wielkość miejsca zamieszkania nie odnotowano również w wypadku preferowanych sposobów zgłaszania opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji. Najczęściej wskazywaną przez respondentów formą było dostarczanie opinii lub sugestii bezpośrednio do urzędu miasta (dla Warszawy – urzędu dzielnicy) – 46,7%, na kolejnych miejscach wskazywano zaś przekazywanie opinii lub sugestii w trakcie zebrań z udziałem przedstawicieli władz (33,4%) oraz przekazywanie opinii lub sugestii za pośrednictwem radnych i przewodniczących rad dzielnicowych (32,7%).

## Podsumowanie

- Mieszkańcy dużych miast odznaczają się niskim odsetkiem osób, które aktywnie włączały się w proces podejmowania decyzji publicznych – udział w konsultacjach społecznych zadeklarowało 1,3% badanych (w stosunku do 10,0% dla ogółu badanych), zgłaszanie opinii i inicjatyw poza procesem konsultacji – 6,4% (10,4%), wspólne wypracowywanie rozwiązań przez przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców w zespołach i grupach roboczych – 1,3% (2,5%). Żaden z badanych nie uczestniczył w pracach zespołu złożonego z mieszkańców, samodzielnie wypracowującego rozwiązania przyjmowane przez władzę do realizacji.
- Mieszkańcy dużych miast zdecydowanie rzadziej od pozostałych badanych poszukiwali również informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze (14,7% w stosunku do 25,1% dla ogółu badanych) i wyjaśnień podejmowanych decyzji (7,0% i 11,8%).
- Odsetek osób mieszkających w miastach powyżej 250 tysięcy mieszkańców i zaangażowanych w życie lokalnej wspólnoty był niższy niż dla ogółu badanych: w wypadku działań na rzecz lokalnego ekosystemu odsetek ten wynosił 10,9% (w stosunku do 20,3% dla ogółu badanych), w wypadku wsparcia przy budowie lub remoncie budynków użyteczności publicznej – 6,2% (11,5%), w wypadku organizowania wypoczynku i czasu wolnego mieszkańców – 1,7% (10,7%), w wypadku działań na rzecz parafii – 4,9% (22,6%).

- Odsetek osób oceniających pozytywnie działania prezydenta miasta (w Warszawie – burmistrza dzielnicy) wyniósł w wypadku mieszkańców dużych miast 54,2% (w stosunku do 72,9% dla ogółu badanych). Pozytywne oceny dotyczące działania rady miasta (w Warszawie – rady dzielnicy) były udziałem 48,7% badanych, podczas gdy w pozostałych grupach wynosiły od 66,9% do 71,7% (na wsi).
- Wśród badanych z dużych miast zaledwie 1,2% zgodziło się ze stwierdzeniem, że mieszkańcy mają wpływ na sposób zarządzania stosowany przez władze lokalne. Nie wierzyli oni również, że mieszkańcy są w stanie zorganizować się w celu rozwiązania problemu istotnego dla społeczności lokalnej (37,0% w stosunku do 53,4% dla ogółu badanych), choć jednocześnie połowa badanych z dużych miast (51,9% w stosunku do 48,9% dla ogółu badanych) wyrażała opinię, że wspólne działania społeczności lokalnej mogą się przyczynić do rozwiązania nurtujących problemów.
- Zaledwie 3,4% badanych z miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców deklarowało, że interesuje się tym, jak działają władze lokalne i co robią na rzecz wspólnoty lokalnej (wśród ogółu badanych odsetek zainteresowanych działaniami władz sięgnął 13,7%).
- Mieszkańcy dużych miast są tymi, którzy najrzadziej wyrażają satysfakcję ze sposobu, w jaki władze samorządowe włączają mieszkańców w proces podejmowania decyzji – zarówno w wypadku samego informowania o podejmowanych decyzjach (37,6% w stosunku do 54,3% dla ogółu badanych), jak i w wypadku udzielania wyjaśnień (30,1% i 50,0%), ale także w zakresie czynnych form uczestnictwa, takich jak organizowanie konsultacji społecznych (23,5% i 43,4%), umożliwianie mieszkańcom zgłaszania opinii poza procesem konsultacji (37,0% i 53,3%) czy powoływanie zespołów złożonych z przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców (4,4% i 9,1%).
- Mieszkańcy miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców odznaczali się najwyższym odsetkiem osób, które nie były zainteresowane współdecydowaniem – zarówno w procesie konsultacji społecznych, jak i poza nim – odpowiedzi takiej udzielił średnio co drugi badany (odpowiednio 54,2% i 54,1%). Jednocześnie ponad cztery piąte badanych mieszkańców dużych miast (83,0%) opowiada się za potrzebą konsultowania podejmowanych przez władze decyzji, nawet kosztem wydłużonego procesu decyzyjnego.

**Arkadiusz Peisert, Michał Kotnarowski**

# Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska

## Wstęp

Analiza partycypacji obywatelskiej byłaby niepełna, gdyby w kraju takiej wielkości, jak Polska, nie była odniesiona również do zróżnicowania regionalnego. Za takim ujęciem przemawiają nie tylko względy pragmatyczne, ale także zarysowująca się w ostatnich dziesięcioleciach krytyka abstrahowania od ujęć przestrzennych w socjologii czy naukach społecznych<sup>1</sup>. W tym wymiarze pojawia się sformułowanie „metodologiczny nacjonalizm”, oznaczające redukowanie różnic przestrzennych w obrębie określonego państwa narodowego jako poznawczo nieistotnych<sup>2</sup>.

Rozważania prezentowane w niniejszym opracowaniu będą poparte materiałem empirycznym, jaki zgromadzono w toku badania przeprowadzonego w ramach projektu „Decydujemy razem” w drugiej połowie 2011 i na początku 2012 roku w 193 gminach wylosowanych z całego obszaru kraju. Analizowane tutaj wyniki uzyskano z dwóch rodzajów wywiadów kwestionariuszowych – z sekretarzami gmin i z mieszkańcami tych gmin.

Podstawową tezę niniejszego opracowania jest założenie, że jakość i charakter obywatelskiej partycypacji zależy od pewnych cech, które są rezultatem umiejscowienia społeczności lokalnej w określonej przestrzeni geograficznej. Krótko mówiąc, region, w jakim jest położona gmina, jest nośnikiem określonej wiązki cech kulturowych, które wywierają wpływ na poziom i charakter partycypacji obywatelskiej. Pojęcie partycypacji obywatelskiej może się wydawać niejasne. Zaliczamy do niego zarówno partycypację publiczną, inaczej zwaną wertykalną, tak jak definiuje ją Tomasz Kaźmierczak, jak i znacznie mniej jasno zdefiniowaną partycypację społeczną, inaczej zwaną horyzontalną<sup>3</sup>. Na potrzeby dalszych rozważań partycypację obywatelską będziemy rozumieć jako wszelkie działanie zbiorowe zmierzające do poprawy ogólnego dobra (dobrostanu) danej społeczności przyporządkowanej do określonego obszaru.

<sup>1</sup> T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83–86.

W wypadku wybranych wskaźników staramy się wykazać, że wpływ przynależności regionalnej występuje niezależnie od innych cech społeczności (gminy), takich jak cywilizacyjna jakość życia, zamożność gminy i zakres wykluczenia społecznego<sup>4</sup>, a także cech respondentów – mieszkańców tych gmin: wieku, płci, wykształcenia i wielkości miejscowości, w której żyją.

Tezę naszą zawężamy tylko do pewnego okresu – przełomu modernizacyjnego, jaki nastąpił w drugiej połowie XIX i na początku XX wieku. Uzasadnieniem szukania przyczyn różnicowań społeczeństwa polskiego w historii ostatnich dwustu lat, w tym szczególnie okresu zaborów, jest to, że w tym okresie zachodziła główna transformacja społeczeństwa polskiego – z późnofeudalnego do przemysłowego. Duży zasięg osiągnęła w tym czasie migracja ze wsi do miast. W miastach, nawet niewielkich, powstawały nowe społeczności (oparte na strukturach formalnych i nieformalnych), których podstawą było prawo i porządek instytucjonalny państw zaborczych. Ten wpływ wydaje się szczególnie wyraźny w wypadku Niemiec i Austro-Węgier. Państwa te, mimo ucisku społeczności polskiej, dokonywały jednak szeroko pojętej modernizacji, poczynając od infrastruktury, kończąc zaś na edukacji, a także wprowadzeniu wyborów powszechnych, zatem znacznie oddziaływały na kształtowanie się zrębów polskiego społeczeństwa przemysłowego.

Osobną kategorią są ziemie przyłączone do Polski po drugiej wojnie światowej. Ich charakterystyka nie jest jednoznaczna ze względu na przemieszanie ludności. Istnieje już jednak rozwinięta literatura poświęcona próbom uchwycenia odmienności i specyfiki tych terenów<sup>5</sup>.

## Regiony – ujęcie socjologiczne

Wobec wielości definicji pojęcia regionu wyodrębnienie tej najbardziej spójnej, a zarazem uniwersalnej, może się zakończyć niepowodzeniem<sup>6</sup>. Łatwiej chyba wyróżnić dwa wymiary definiowania odrębności regionalnej – przez charakter przynależności regionalnej i przez legitymację wyróżnienia regionu<sup>7</sup>. Pierwsze podejście (określane węzłowym) oznaczałoby bardziej formalne poszukiwanie zagęszczeń sieci powiązań i generowałoby problemy badawcze typowe dla analizy sieci. Drugie podejście (określane strefowym) oznaczałoby bardziej jakościowe definiowanie regionu jako obszaru występowania zjawisk definicyjnych<sup>8</sup>. Bez względu na ich charakter, pojawiają się tutaj zawsze zagadnienia homogeniczności regionu oraz tak zwanego efektu granicznego (brzegowego). W zależności od tego, jak określimy charakter i natężenie zjawisk definicyjnych, będziemy otrzymywać nieco odmienny obszar, szczególnie zaś inaczej będą definiowane elementy przejściowe (graniczne)<sup>9</sup>. W dalszej analizie stosujemy to drugie podejście.

Powyższe rozróżnienie dotyczy oczywiście podziału dokonywanego przez analityków różnych dziedzin naukowych. Niezależnie jednak od nich region może być

<sup>4</sup> W skład zagregowanej zmiennej „cywilizacyjna jakość życia” weszły następujące zmienne: odsetek mieszkańców z centralnym ogrzewaniem, liczba porad podstawowej opieki zdrowotnej na mieszkańca, odsetek dzieci w wieku od trzech do pięciu lat objętych opieką przedszkolną, odsetek ludności korzystającej z kanalizacji, odsetek ludności korzystającej z wodociągów (wszystkie dane na poziomie gmin dla 2010 roku). W skład zagregowanej zmiennej „wykluczenie społeczne” weszły następujące zmienne: udział osób bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym, udział osób z gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ogóle ludności, przeciętne trwanie życia (wszystkie zmienne na poziomie gmin dla 2010 roku). W skład zagregowanej zmiennej „zamożność gminy” weszły następujące zmienne: PKB na mieszkańca w PLN na poziomie podregionu za 2009 rok i dochód gminy na mieszkańca w PLN za 2010 rok. Dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>5</sup> Przede wszystkim prace Andrzeja Saksona – por. A. Sakson, *Pomorze – trudna ojczyzna? Kształtowanie się nowej tożsamości 1945–1995*, Instytut Zachodni, Poznań 1996; idem, *Mazurzy – społeczność pogranicza*, Instytut Zachodni, Poznań 1990.

<sup>6</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 21.

<sup>7</sup> Por. *ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

wyróżniany – tu, ściślej rzecz biorąc, może się wyróżniać – specyfiką kulturową, społeczną, historyczną. W ten sposób – przez akt samookreślenia się – wyróżniają się współcześnie (nie zaś tylko są wyróżniane) bardziej charakterystyczne polskie regiony: Górny Śląsk czy Kaszuby. Rozważanie, co pierwotnie konstytuuje charakter społeczności określonego regionu – rozstrzygnięcia formalne czy istniejąca wcześniej treść kulturowa – przypomina rozważania nad tym, co było pierwsze: jajko czy kura. Dość powiedzieć, że dzieje społeczeństw obfitują w wypadki silnego wzajemnego wpływu obu czynników. Problem staje się bardziej namacalny, gdy podejmujemy badania społeczności, która zasiedliła określony teren w stosunkowo nieodległym czasie, tak jak mieszkańcy polskich Ziemi Zachodnich i Północnych.

Polska jest krajem o relatywnie wysokiej homogeniczności kulturowej, dlatego wskaźniki zarówno poczucia więzi, jak i przynależności regionalnej są niskie w porównaniu z sąsiednimi państwami z zachodu czy południa<sup>10</sup>. Występujące w tym zakresie różnice zacierają się dalej w wyniku migracji ludności. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku pojawiły się jednak analizy, które odmienności regionalne wiązały z istnieniem granic między mocarstwami zaborczymi, dotyczyły zaś zróżnicowanego wyniku wyborów – zarówno w zakresie frekwencji wyborczej, jak i rozkładu sympatii politycznych<sup>11</sup>. Mimo że dostrzeżono później i zacieranie się tych różnic, i ograniczenia siły wyjaśniającej czynnika regionalnego, to jednak jego znaczenie nie zostało wyczerpane w badaniach socjologicznych. Warto dodać, że według badań sprzed dziesięciu lat, 59% Polaków mieszkało w społeczności, w której się urodzili<sup>12</sup>, liczba migracji wewnętrznych w latach 2002–2010 wskazuje zaś, że wciąż jest to ponad połowa obywateli<sup>13</sup>. Poza mobilną warstwą wielkomiejską i młodym pokoleniem Polacy są raczej społeczeństwem „zasiedziałym”.

## Lokalna kultura i tradycja polityczna

Może się rysować wątpliwość, czy i w jakim stopniu istniejące w przeszłości (wykraczającej poza ludzką pamięć) struktury społeczne, instytucjonalne i polityczne warunkują współczesne zachowania grupowe. W tym wymiarze socjologowie używają pojęcia tradycji, a w interesującym nas wypadku – tradycji politycznej. Jak pisze Jerzy Bartkowski, „tradycja jest przeniesionym z przeszłości zasobem wartości i zachowań, danym z góry grupie w dobrym i złym sensie”<sup>14</sup>. Na podstawie dużej liczby przytaczanych publikacji z badań regionalnych dowodzi on, że tradycje regionów, wynikające z przynależności do państw zaborczych, w silnym stopniu oddziaływały i wciąż oddziałują na rozwój stowarzyszeń, budowę zgeneralizowanego zaufania i potencjał działań zbiorowych. Można więc przypuszczać, że w dużym stopniu będą determinować zakres i poziom partycypacji obywatelskiej<sup>15</sup>. Interesująca nas najbardziej partycypacja publiczna (jak wyżej wskazaliśmy, jeden z dwóch głównych elementów składowych partycypacji obywatelskiej) jest zaliczana przez Gabriela Almonda i Sidneya

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 29–31.

<sup>11</sup> Por. J. Raciborski, *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997.

<sup>12</sup> M.J. Jaworowski, P. Polański, *Trendy społeczne i konsumenne w Polsce u progu Unii Europejskiej na podstawie badań TGI i GUS, V Ogólnopolski Kongres Badaczy Rynku i Opinii, 2004 rok* – [http://www.millwardbrown.com/Libraries/Poland\\_Insights\\_Downloads/MillwardBrown-SMGKRC-ConfPaper-TrendySpo%C5%82eczne.sfb.ashx](http://www.millwardbrown.com/Libraries/Poland_Insights_Downloads/MillwardBrown-SMGKRC-ConfPaper-TrendySpo%C5%82eczne.sfb.ashx) [dostęp: 24 czerwca 2012 roku].

<sup>13</sup> *Migracje wewnętrzne 2002–2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

<sup>14</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 46.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 60–78.

Verbę do jednego z siedmiu składników kultury politycznej (którą definiują oni bardzo szeroko, odwołując się zarówno do postaw indywidualnych, jak i do norm społecznych). Dla nich partycypacja publiczna to „zakres uczestnictwa jednostek i grup, rola odgrywana przez stowarzyszenia, postawy psychospołeczne, [które] determinują partycypację jako poczucie wpływu subiektywnej kompetencji politycznej, i postawy sprzyjające aktywności, jak wewnętrzna lokalizacja kontroli i wyrobienie motywu osiągnięć, których przeciwieństwem są cynizm polityczny i alienacja, silna wzajemna nieufność, postawy bierności, apatii i unikania”<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> G. Almond, S. Verba, *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton 1963 (za: *ibidem*, s. 40).

## Charakterystyka polskich regionów historycznych

### Jak dzielić na regiony?

Kolejną częścią naszych rozważań będzie próba klasyfikacji najważniejszych regionów historyczno-społecznych na obszarze współczesnej Polski. Należy zaznaczyć, że celem niniejszego opracowania nie jest etnograficzne rekonstruowanie specyfiki regionów, ale raczej próba daleko posuniętej (być może za daleko dla niektórych regionalistów) generalizacji różnicowań regionalnych w taki sposób, żeby uzyskać wyczerpującą i jednoznaczną charakterystykę najważniejszych terytorialnych części kraju, tak, aby każdą z badanych 193 gmin móc przyporządkować do jednego – i tylko jednego – regionu. Wypada więc pokrótce omówić te regiony.

### Wielkopolska, Pomorze, Górny Śląsk

Wielkopolska i Pomorze były regionami wyprzedzającymi pozostałe obszary Pierwszej Rzeczypospolitej pod względem zamożności i urbanizacji, lata zaborów powiększyły jednak ten dystans. W okresie zaborczej niewoli były to ziemie najbardziej narażone na wynarodowienie (ze względu na sprawność instytucji niemieckich i atrakcyjność niemieckiej cywilizacji), co jednak było dodatkowym silnym impulsem do rozwoju i upowszechniania polskiej kultury. Charakterystyczny dla regionu jest niski poziom antagonizmów chłopsko-dworskich czy – szerzej – międzystanowych<sup>17</sup>, a później także klasowych. Przyczyniła się do tego wyważona, prowadzona etapami i dopracowana polityka uwłaszczenia chłopów przez rząd pruski. Wcześniej podjęto tutaj hasła pracy organicznej – już w latach trzydziestych i czterdziestych XIX wieku żywy był tu ruch patriotyczny, nawołujący do pracy u podstaw. Postawy te wzmocniła także klęska powstania wielkopolskiego w 1848 roku. Ruch stowarzyszeniowy i spółdzielczy, opisywany przez wielu autorów, stał się podstawą rozwoju społecznego, cywilizacyjnego i gospodarczego społeczności polskiej zamieszkującej te ziemie. Co ważne, organizacje te wykazywały dużą stabilność kadrową i organizacyjną<sup>18</sup>. Niebagatelną rolę w tym rozwoju odgrywali aktywni społecznie księża katolicy (Augustyn

<sup>17</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 140.

<sup>18</sup> Por. *ibidem*, s. 141.

Szamarzewski, później Piotr Wawrzyniak). Przynależność do kółek i organizacji stała się normą społeczną. Paradoksalnie – sprawną organizację tych stowarzyszeń wymuszały niechętnie, przeszkadzające, ale działające w granicach prawa lokalne władze zaborcze. Można zaobserwować rozwój solidaryzmu społecznego, zacieranie się granic międzystanowych w imię indywidualnego i narodowego rozwoju (czego przykładem jest inwestowanie przez mieszczan i drobną polską burżuazję środków pochodzących z lokat chłopskich). Uogólniając, modernizacja i rozwój społeczny ziem wielkopolskich były procesami endogennymi. Jednolita i przyjęta przez ogół społeczeństwa kultura narodowa szła w parze z rozwojem społecznym przebiegającym podobnie do rozwoju społeczeństw Europy Zachodniej, a nawet w jeszcze szybszym tempie, wywołanym poczuciem zagrożenia ze strony obcej władzy. Na tym tle nieco odmienny charakter mają Kaszuby – region pozbawiony własnych elit, przemysłu i bogactw. Mieszkająca tutaj ludność chłopska cechowała się jednak wysoką integracją, połączoną z obronną postawą wobec własnej tradycji, której podstawą była wiara katolicka<sup>19</sup>. Podobne cechy wykazują Górnolązacy, mimo że na tym obszarze, inaczej niż na Kaszubach, doszło do głębokiej industrializacji. Górny Śląsk i Kaszuby to regiony, które prawie nie miały polskojęzycznej inteligencji, ale silna religijność katolicka, w opozycji do przeważnie ewangelickiego państwa niemieckiego, wzmacniała spójność tej grupy, a tym samym poziom partycypacji społecznej.

Mimo pewnych różnic, zwłaszcza w zakresie poziomu modernizacji społecznej i edukacji (które do dziś zostały w znacznym zakresie wyrównane), region ten będziemy dalej traktować jak jedną całość – zabór niemiecki<sup>20</sup> i Śląsk. Do tego obszaru postanowiliśmy zaliczyć także te tereny, które nie należały ani do Pierwszej, ani do Drugiej Rzeczypospolitej (przynajmniej nie bezpośrednio), ale w wyniku przebudzenia narodowego z przełomu XIX i XX wieku, polskiego osadnictwa czy oddziaływania kultury polskiej stały się terenami etnicznie polskimi lub z ludnością opowiadającą się za polską przynależnością w okresie międzywojennym. Współcześnie obszar ten ogranicza się do zachodniej części Górnego Śląska<sup>21</sup>. Wyróżnimy zatem dwa interesujące nas obszary z byłego terytorium Prus:

- Wielkopolska, Pomorze z Kaszubami oraz przedwojenne województwo śląskie,
- obszar plebiscytu narodowościowego na Górnym Śląsku, który nie został włączony do Drugiej Rzeczypospolitej<sup>22</sup>.

### Galicja i Śląsk Cieszyński

Kolejnym obszarem, który wyróżniliśmy, była Galicja ze Śląskiem Cieszyńskim. Obszar ten po podziale monarchii habsburskiej i utworzeniu Austro-Węgier wszedł w okres autonomii. Zakres swobody społecznej, narodowościowej i politycznej był tutaj nieporównanie większy niż w pozostałych zaborach. Duży nacisk kładziono na edukację. Był to teren, z którego wywodziła się ogromna liczba urzędników,

<sup>19</sup> Szerzej – por. szczególnie C. Obracht-Prondzyński, *Kaszubi. Między dyskryminacją a regionalną podmiotowością*, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002.

<sup>20</sup> Pojawiające się tutaj nazwy „zabór pruski” lub „zabór niemiecki” na potrzeby niniejszego opracowania można traktować wymiennie. Wprawdzie w 1871 roku pojawia się Cesarstwo Niemieckie, ale tereny zagarnięte w okresie rozbiorów do drugiej wojny światowej należały do kraju związkowego Prus.

<sup>21</sup> Por. J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 181. Poza Górnym Śląskiem byłyby to częściowo Warmia i Mazury, niektóre gminy zachodnich Kaszub oraz obrzeży Wielkopolski. Polityka władz Polski Ludowej wobec tych terenów spowodowała dużą emigrację do Niemiec a w konsekwencji – poza Górnym Śląskiem – dominację ludności napływowej. Nieliczne wyjątki nie obejmują gmin, które badaliśmy.

<sup>22</sup> Na tym obszarze mieszka pewna mniejszość niemiecka, co jednak nie stanowi ograniczenia dla omawianego badania. Podobnie jak dla społeczności polskiej (choć z nieco innych powodów) będziemy oczekiwać tutaj relatywnie wysokiej partycypacji publicznej. Liczba gmin z tego obszaru była zbyt mała, aby pozostawić dla niej odrębną kategorię na poziomie analizy wyników badania sekretarzy gmin.

nauczycieli, polityków i artystów późniejszej Drugiej Rzeczypospolitej. Z drugiej jednak strony, porównanie Galicji z Piemontem jest nietrafione<sup>23</sup>. W przeciwieństwie do północno-zachodnich Włoch, był to region zacofany gospodarczo – rolę centrum przemysłowego cesarsko-królewskiej monarchii odgrywały północne Czechy. Galicja była terytorium ubogim, o bardzo niskim dochodzie<sup>24</sup>. Struktura społeczna tego obszaru była archaiczna, istniały bowiem silne zadawnione podziały stanowe, antagonizmy między chłopami, mieszczanami i ziemianami. Z tych względów wieś galicyjska była mocno zacofana cywilizacyjnie, o czym mogą nawet świadczyć tytuły opracowań z tego okresu – *Ciemnota Galicji w cyfrach* (1902), *Nędza w Galicji w cyfrach i program energicznego rozwoju gospodarstwa krajowego* (1888). Dominowały małe gospodarstwa rolne. Te zjawiska, a także związane z nimi przeludnienie, spowodowały ogromne wychodźstwo ekonomiczne<sup>25</sup>, które stało się podstawą tworzącej się w Ameryce Polonii.

Z drugiej jednak strony, istniejące nierówności i napięcia w połączeniu ze swobodą polityczną zaowocowały silnym rozwojem ruchów politycznych i stowarzyszeń, które stawiały sobie za cel walkę z zacofaniem. Szczególną rolę odgrywał tutaj ruch ludowy<sup>26</sup>. Jednocześnie duże znaczenie miał zakorzeniony historycznie samorząd wiejski (w odróżnieniu od innych regionów – rzeczywiście niezależny) i miejski<sup>27</sup>. Kolejnym czynnikiem była duża zasiedloność mieszkańców wsi galicyjskiej, potwierdzona również we współczesnych badaniach, które wykazują także częstsze niż gdzie indziej powroty z migracji zewnętrznych i wewnętrznych<sup>28</sup>. Wsie galicyjskie były gęsto zaludnione, a ich zwarta struktura dodatkowo sprzyjała integracji<sup>29</sup>. Śląsk Cieszyński był zamożniejszy i nowocześniejszy niż Galicja, co w połączeniu z pozytywnymi skutkami autonomii w monarchii habsburskiej pozytywnie wpłynęło na rozwój kultury obywatelskiej.

### Królestwo Kongresowe i Białostoczczyzna

Kształt życia zbiorowego, żywotność społeczności lokalnych i postawy wobec partycypacji społecznej w Królestwie Polskim były pochodną, znanej z historii, polityki carskiej Rosji. Carscy namiestnicy jednoznacznie zwalczali przejawy nie tylko polskości, ale także wszelkiej nowoczesnej myśli politycznej. Silne były napięcia między chłopami a ziemiaństwem, podsycane przez carską administrację – szczególnie jątrząca była pozostała po uwłaszczeniu kwestia serwitutów. Wraz z uwłaszczeniem wprowadzono niezależny od ziemian samorząd wiejski, który stanowił jednak tylko namiastkę samorządności. Był on zdominowany przez carską administrację, angażowanie się w niego traktowano zaś albo jako zło konieczne, albo jako formę kolaboracji<sup>30</sup>. Carat, w przeciwieństwie do Austrii, dążył do utrzymania niskiego wykształcenia ludności. Prawo służyło nie tyle utrzymaniu porządku, ile sprawowaniu władzy, wobec czego wszelkie formy działalności politycznej, ideowej czy tylko społecznej i kulturalnej musiały od

<sup>23</sup> Por. J. Buszko, *Galicja 1859–1914 – polski Piemont?*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1989.

<sup>24</sup> Dostarczała tylko 10% podatków, obejmując 27% ludności – por. A. Brückner, *Dzieje kultury polskiej*, F. Pieczętkowski, Warszawa 1946 (za: J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 158).

<sup>25</sup> Doskonale opisane w niedawno opublikowanej książce: M. Pollack, *Cesarz Ameryki: wielka ucieczka z Galicji*, przeł. K. Niedenthal, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011.

<sup>26</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 161–162.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 163.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 167.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 164–165.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 173.



początku balansować na granicy prawa. Przykładem były karkołomne próby zakładania księgarni i bibliotek przez społeczników<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 172.

<sup>32</sup> A. Nietyksza, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim 1865–1914*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986, s. 335–347.

<sup>33</sup> A. Peisert, *Spółdzielnie mieszkaniowe: pomiędzy wspólnotą obywatelską a alienacją*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 73–74.

<sup>34</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 177–178.

<sup>35</sup> E. Mazur, *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa 1921–1939*, Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993, s. 20–25.

<sup>36</sup> J. Raciborski, *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, op. cit.

<sup>37</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 180.

<sup>38</sup> W ostatnich latach ponownie pojawiają się działania upamiętniające ten okres, abstrahujące od faszadowo kreowanego etosu pionierów w Polsce Ludowej. Przykładem może być tablica upamiętniająca księdza przybyłego z Grodzieńszczyzny, odsłonięta na stacji kolejowej w Malborku, który tworzył zręby tworzącej się tu postmigracyjnej społeczności lokalnej.

Jednocześnie zabór rosyjski był terenem względnie intensywnego rozwoju gospodarczego, opartego na przemyśle, pracującym w pewnym okresie na rzecz Rosji. Poziom urbanizacji był dość wysoki, głównie za sprawą Warszawy i Łodzi<sup>32</sup>. Powstała warstwa robotników przemysłowych. Ośrodki przemysłu miały jednak charakter wyspowy, jego beneficjentami była zaś zazwyczaj burżuazja niepolskiego pochodzenia. Pojawiły się pojedyncze stowarzyszenia i spółdzielnie.

Wiatr zmian przyniosły dopiero wydarzenia 1905 i 1907 roku. Rozwinęło się, funkcjonujące dotąd w podziemiu, życie polityczne. Pojawiły się także liczne stowarzyszenia i spółdzielnie (przede wszystkim pożyczkowe i spożywców)<sup>33</sup>, choć wciąż wiele z nich balansowało na granicy legalności. Nawet straże pożarne mogły powstawać legalnie dopiero po 1907 roku. Późne pojawienie się stowarzyszeń spowodowało, że istniejące napięcia w strukturze społecznej zostały zagospodarowane przez działające wcześniej i w większej skali partie polityczne, w tym także ich radykalne odłamy. Brak legalizmu, po pierwsze, utrudniał działalność wszystkich lokalnych organizacji, po drugie, zniechęcał do angażowania się w ich aktywność. Deficyt stabilnego prawa powodował płytkie zakorzenienie stowarzyszeń i spółdzielni w otoczeniu społecznym, utrudniał kumulowanie dorobku organizacyjnego czy budowę kultury organizacyjnej<sup>34</sup>. W rezultacie stosunkowo wiele stowarzyszeń to organizacje dobroczynne, prowadzone przez tych, którzy mieli czas i środki, aby sobie pozwolić na walkę o ich funkcjonowanie<sup>35</sup>. Niezależnie od tych trudności – wraz z klęską Rosji w wojnie z Japonią w 1905 roku i słabością imperium carów w początku XX wieku – coraz szerzej rozwijały się nieformalne, lokalne struktury życia zbiorowego, których dobrym wskaźnikiem był rozwój ochotniczych straży pożarnych.

Białostoczczyzna jest regionem, który administracyjnie należał bezpośrednio do Rosji już od 1807 roku. Jej kulturową odrębność podkreśla Jacek Raciborski<sup>36</sup>, na uwzględnienie tego obszaru nie pozwoliła jednak niska liczba pochodzących stamtąd respondentów.

### Ziemie Zachodnie i Północne

Ziemie Zachodnie i Północne to obszar, o którego społecznej specyfice można powiedzieć najmniej. Bez wątplenia ogólnie tereny te charakteryzują się wysoką urbanizacją i nasyceniem infrastrukturą (która częściowo pozostała po Niemcach). Ukształtowana na tym terenie zbiorowość postmigracyjna jest uważana za bardziej mobilną, otwartą i lepiej wykształconą<sup>37</sup>. Swoje znaczenie miał także heroiczny trud zagospodarowania nowo zasiedlonych terenów, który sam w sobie sprzyjał społecznej integracji i kształtowaniu wartości, jakie dziś nazywamy obywatelskimi<sup>38</sup>. Sami imigranci stanowili grupę niejednorodną. Elitą wśród nich byli ziemianie i mieszkańcy dużych

miast: Wilna, Lwowa, Grodna. Z drugiej strony, załamanie przemysłu i gospodarki uspołecznionej po 1989 roku spowodowało, że obecnie znajdujemy tutaj wiele ubogich regionów: Mazury, środkowe Pomorze, Podgórze Sudeckie. W literaturze formuluje się dwa sprzeczne sądy na temat ludności tych terenów. Pierwszy podkreśla wykorzenienie, atomizację społeczną i niski poziom świadomości zbiorowej, naturalne w młodych społecznościach osiedleńczych. Druga hipoteza zakłada, że powstała na tych terenach nowa jakość społeczna charakteryzuje się wyższym poziomem modernizacji, otwartości społecznej, innowacyjności i przedsiębiorczości, czemu sprzyja niski poziom kontroli społecznej<sup>39</sup>. Różnorodne badania dostarczają argumentów na rzecz obu tych tez. W wymiarze kulturowym dobrego przykładu twórczego, innowacyjnego konstruowania tożsamości regionalnej dostarcza Wspólnota Kulturowa Borussia, która stara się łączyć poszukiwania (odkrywanie) tożsamości kulturowej Warmii i Mazur z działaniami twórczymi i nowymi kierunkami myśli estetyczno-filozoficznej<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, op. cit., s. 183.

<sup>40</sup> Por. deklaracje ideowe stowarzyszenia Wspólnota Kulturowa Borussia *Atlantyda Północy i otwarty regionalizm* – <http://www.borussia.pl/index.php?p=pg&id=1> [dostęp: 28 czerwca 2012 roku].

## Wnioski do analizy

W omawianym badaniu do wyodrębnienia regionów posłużyliśmy się kluczem historycznym. Chodziło nie tyle o wydzielenie terytorialnych całości o względnie spójnej tożsamości kulturowej, ile raczej o taki podział terytorium kraju, który pozwalał możliwie wyraźnie uchwycić występujące różnice. Uważamy, że dwiema podstawowymi determinantami zróżnicowań regionalnych był podział kraju między państwa zaborcze w okresie jego bardzo głębokich przemian oraz przemieszczenia ludności po drugiej wojnie światowej. W rezultacie wyodrębniliśmy następujące główne regiony historyczne:

- Ziemie Zachodnie i Północne (40 gmin),
- ziemie byłego zaboru pruskiego, przyłączone do Polski do 1922 roku, i obszar plebiscytowy na Śląsku (42 gminy),
- ziemie byłego zaboru austriackiego (28 gmin),
- ziemie byłego zaboru rosyjskiego (82 gminy).

Powyższa analiza historyczno-socjologiczna skłania nas do przyjęcia następującej hipotezy: natężenie przejawów aktywności obywatelskiej będzie najwyższe na terenie byłego zaboru austriackiego, trochę niższe wystąpi na terenie byłego zaboru pruskiego, niższe – na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego (należy jednak pamiętać o odchyleniu wskaźników ze względu na Łódź i Warszawę, co będziemy kontrolować przez zmienne niezależne), a najniższe – na Ziemiach Zachodnich i Północnych<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> O zróżnicowaniach regionalnych w poziomie partycypacji – por. także [w niniejszym tomie]: A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*; T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*; A. Olech, M. Kotnarowski, *Gotowość mieszkańców do partycypacji*; T. Kaźmierczak, *Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi* [przyp. red.].

## Regiony historyczne a partycypacja – analiza materiału badawczego

### Regiony historyczne a partycypacja horyzontalna

Choć pojęcie partycypacji horyzontalnej może być uważane za nieostre, to z pewnością należy do niej zaliczyć najbardziej elementarne działania uczestników społeczności lokalnej, takie jak: 1. działania na rzecz parafii, 2. pomoc w budowie lub remoncie szkoły, domu kultury, świetlicy lub innych tego typu budynków, 3. działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego (na przykład sadzenie drzew, sprzątanie okolicy), 4. upowszechnianie lokalnej historii i tradycji, 5. organizowanie wypoczynku i czasu wolnego mieszkańców gminy (miasta, dzielnicy), na przykład organizowanie festynów czy pikników, 6. inne działania podejmowane na rzecz miejscowości i (lub) jej mieszkańców<sup>42</sup>. Porównaliśmy sześć wyżej wymienionych form aktywności społecznej, jaką wskazywali mieszkańcy badanych 193 gmin, z przynależnością do regionów historycznych tych gmin. Wyniki okazały się zgodne z przewidywaniami, o których była mowa wcześniej. Dwuzmiennowa analiza zależności liczby form aktywności od regionu historycznego wskazuje relatywnie silny związek tych cech. Najwięcej (średnio 1,5 na osobę) form aktywności deklarowali mieszkańcy gmin byłego zaboru austriackiego, nieco mniej (średnio 0,84 na osobę) – mieszkańcy dawnego zaboru niemieckiego, jeszcze mniej (blisko 0,7 na osobę) – mieszkańcy Ziemi Zachodnich i Północnych, z kolei najmniej (0,58 na osobę) – mieszkańcy ziem dawnego zaboru rosyjskiego (tabela 1).

Jak zaznaczyliśmy wcześniej, zależność ta jest dość silna – współczynnik *eta* dla tej zależności wynosi 0,24, co oznacza, że region historyczny wyjaśnia 6% wariacji zmiennej „liczba form aktywności społecznej”. Trudniejszym testem tej zależności

<sup>42</sup> Arkadiusz Peisert i Piotr Matczak wymieniają najczęściej deklarowane przez respondentów „inne” formy tak rozumianej aktywności – por. A. Peisert, P. Matczak, *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji* [w niniejszym tomie].

**Tabela 1.** Aktywność społeczna mieszkańców gmin w poszczególnych regionach historycznych

	Średnia liczba form aktywności społecznej na jednego mieszkańca
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	0,70
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	0,84
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	1,51
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	0,58
Ogółem	0,79

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

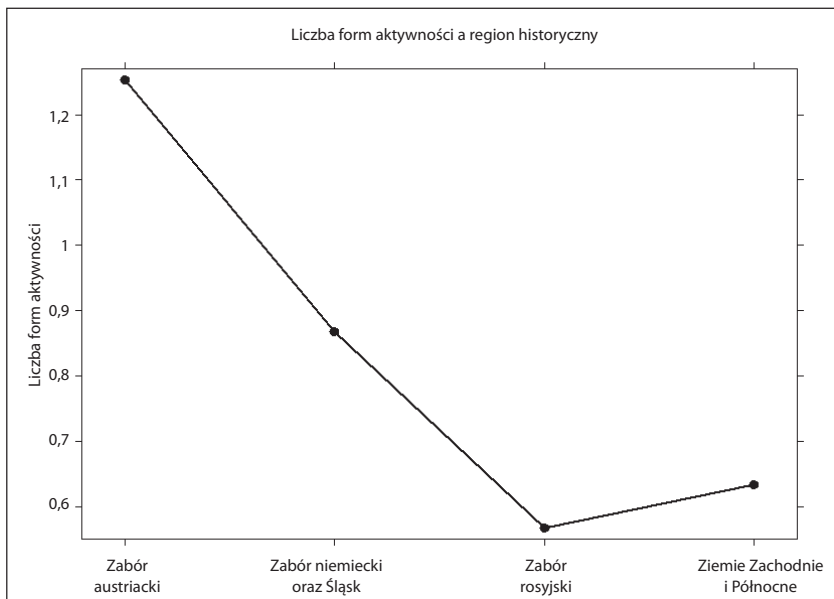
było przeprowadzenie analizy wielozmiennowej, w której liczba form aktywności społecznej była wyjaśniana nie tylko przynależnością do regionu historycznego, ale także zestawem zmiennych niezależnych: cywilizacyjną jakością życia, zamożnością gminy i zakresem wykluczenia społecznego<sup>43</sup>, oraz cechami respondentów – mieszkańców tych gmin: wiekiem, płcią, wykształceniem i wielkością miejscowości, w której żyją. Naszym celem było bowiem zbadanie, czy wpływ regionu historycznego nie jest pozorny, to znaczy nie wynika w rzeczywistości ze zróżnicowania możliwego do wytłumaczenia wpływem zmiennych niezależnych, takich jak wykształcenie mieszkańców czy jakość życia w gminie (model I w tabeli 2 i wykres 1).

Przedstawione w modelu I współczynniki równania regresji związane ze zmienną „region” są istotne statystycznie, co oznacza, że nawet przy kontroli wpływu innych zmiennych niezależnych region historyczny istotnie wpływa na liczbę form aktywności społecznej. Wykres 1 przedstawia wskazany w modelu regresji kierunek zależności między liczbą form aktywności społecznej mieszkańców a przynależnością gminy do regionu historycznego. Jak widać, nawet jeżeli uwzględnimy wpływ zmiennych niezależnych, to wpływ przynależności gminy do regionu pozostaje widoczny<sup>44</sup>.

Z danych ujętych na wykresie 1 wynika, że zależność jest taka sama, jak odnotowana wcześniej w analizach dwuzmiennowych: największa liczba form aktywności

<sup>43</sup> W skład zagregowanej zmiennej „cywilizacyjna jakość życia” weszły następujące zmienne: odsetek mieszkańców z centralnym ogrzewaniem, liczba porad podstawowej opieki zdrowotnej na mieszkańca, odsetek dzieci w wieku od trzech do pięciu lat objętych opieką przedszkolną, odsetek ludności korzystającej z kanalizacji, odsetek ludności korzystającej z wodociągów (wszystkie dane na poziomie gmin dla 2010 roku). W skład zagregowanej zmiennej „wykluczenie społeczne” weszły następujące zmienne: udział osób bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym, udział osób z gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ogóle ludności, przeciętne trwanie życia (wszystkie zmienne na poziomie gmin dla 2010 roku). W skład zagregowanej zmiennej „zamożność gminy” weszły następujące zmienne: PKB na mieszkańca w PLN na poziomie podregionu za 2009 rok i dochód gminy na mieszkańca w PLN za 2010 rok. Dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>44</sup> Ścisłej rzecz biorąc, na wykresie tym dla każdego regionu są zaprezentowane przewidywane przez model liczby form aktywności społecznej, przy osadzeniu innych zmiennych niezależnych występujących w modelu na ich średnich wartościach.



**Wykres 1.** Zależność liczby form aktywności lokalnej od przynależności do regionu historycznego (z uwzględnieniem zmiennych niezależnych)

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 2.** Zależność liczby form aktywności lokalnej oraz liczby stowarzyszeń i organizacji społecznych od przynależności gminy do regionu historycznego i innych kontrolnych zmiennych niezależnych

	<b>Model I. Zmienna zależna: liczba form aktywności</b> <b>Poziom analizy: mieszkańcy</b> <b>Regresja liniowa</b>	<b>Model II. Zmienna zależna: liczba organizacji i stowarzyszeń na 10 tysięcy mieszkańców</b> <b>Poziom analizy: gminy</b> <b>Regresja liniowa</b>
Wyraz wolny	1,09* (0,20)	27,36* (2,02)
Płeć (0 – kobieta, 1 – mężczyzna)	0,08 (0,07)	
Wiek 25–39 lat	0,18 (0,11)	
Wiek 40–59 lat	0,38* (0,11)	
Wiek 60 i więcej lat	0,59* (0,14)	
Kategoria referencyjna: wiek 18–24 lat		
Wielkość miejscowości: miejscowość w gminie miejsko-wiejskiej	–0,47* (0,13)	
Wielkość miejscowości: miasto do 50 tysięcy mieszkańców	–0,68* (0,16)	
Wielkość miejscowości: miasto od 50 do 250 tysięcy mieszkańców	–0,81* (0,17)	
Wielkość miejscowości: miasto powyżej 250 tysięcy mieszkańców	–0,92* (0,21)	
Kategoria referencyjna: wieś		
Wykształcenie zasadnicze zawodowe	0,20 (0,14)	
Wykształcenie średnie	0,52* (0,13)	
Wykształcenie wyższe	0,67* (0,14)	
Kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe		
Cywilizacyjna jakość życia – skala	0,01 (0,07)	–0,61 (1,05)
Wykluczenie społeczne – skala	0,10* (0,05)	1,70* (0,69)
Zamożność gminy – skala	0,01 (0,04)	1,06 (0,64)
Typ gminy: wiejska		–0,52 (2,27)
Typ gminy: miejsko-wiejska		1,32 (1,92)

	<b>Model I. Zmienna zależna: liczba form aktywności</b> Poziom analizy: miesz- kańcy Regresja liniowa	<b>Model II. Zmienna zależna: liczba organizacji i stowarzy- szeń na 10 tysięcy mieszkańców</b> Poziom analizy: gminy Regresja liniowa
Kategoria referencyjna: gmina miejska		
Region: ziemie zaboru niemieckiego, przyłączo- ne do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	-0,39* (0,12)	-6,44* (2,10)
Region: ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	-0,69* (0,12)	-3,88* (1,92)
Region: Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleń- cze	-0,62* (0,13)	-4,36 (2,24)
Kategoria referencyjna: ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921		
N	1000	193
R <sup>2</sup>	0,16	0,10
Skorygowane R <sup>2</sup>	0,15	0,07

Wartości komórek tabeli w wierszach z nazwami zmiennych niezależnych oznaczają wartości współczynników regresji oraz – w nawiasach – ich błędy standardowe. Dodatkowo symbolem \* oznaczono współczynniki istotne statystycznie na poziomie 0,05.

Źródło: Dane z badania stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok, i z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Obliczenia własne.

przypada na ziemie byłego zaboru austriackiego, trochę mniejsza – na ziemie zaboru niemieckiego i śląskiego obszaru plebiscytowego (które dalej będziemy nazywać dla uproszczenia zaborem niemieckim), jeszcze mniejsza – na Ziemię Zachodnie i Północne, z kolei najmniejsza – na ziemie byłego zaboru rosyjskiego. Zależność liczby form aktywności od regionu historycznego jest więc silna. Można zatem wskazać regiony kraju, w których mieszkańcy angażują się w więcej form działalności na rzecz dobra wspólnego niż w innych regionach.

Kolejnym wskaźnikiem partycypacji horyzontalnej, jaki przyjęliśmy, jest liczba organizacji trzeciego sektora. Jest to także wskaźnik partycypacji horyzontalnej na poziomie gmin jako jednostek analizy. W tym wypadku nie widać wyraźnej zależności. W gminach byłego zaboru austriackiego jest wciąż średnio najwięcej stowarzyszeń (tabela 3). Stosunkowo mało działa jednak fundacji i spółdzielni. Jak się wydaje (o czym była już mowa), są one dobrą miarą raczej poziomu modernizacji społeczno-ekonomicznej niż aktywności obywatelskiej. Galicja była regionem słabo zaawansowanym w procesie modernizacji. Niska liczba organizacji trzeciego sektora na terenach byłego zaboru niemieckiego, w tym szczególnie mało stowarzyszeń, ale relatywnie dużo spółdzielni w pewnym sensie dobrze charakteryzuje etos mieszkańców tego regionu – poszukiwanie szans w indywidualnej lub grupowej przedsiębiorczości i raczej stronięcie od niedochodowej działalności społecznej.

**Tabela 3.** Liczba organizacji pozarządowych w gminach a region historyczny

		<b>Stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tysięcy mieszkańców</b>	<b>Fundacje na 10 tysięcy mieszkańców</b>	<b>Spółdzielnie na 10 tysięcy mieszkańców</b>	<b>Ogółem organizacje trzeciego sektora na 10 tysięcy mieszkańców</b>
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	średnia	24,29	1,14	4,76	30,19
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	średnia	20,53	0,87	5,24	26,63
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	średnia	26,09	0,60	2,88	29,58
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	średnia	24,51	1,25	3,95	29,70
Ogółem	średnia	23,82	1,05	4,24	29,11

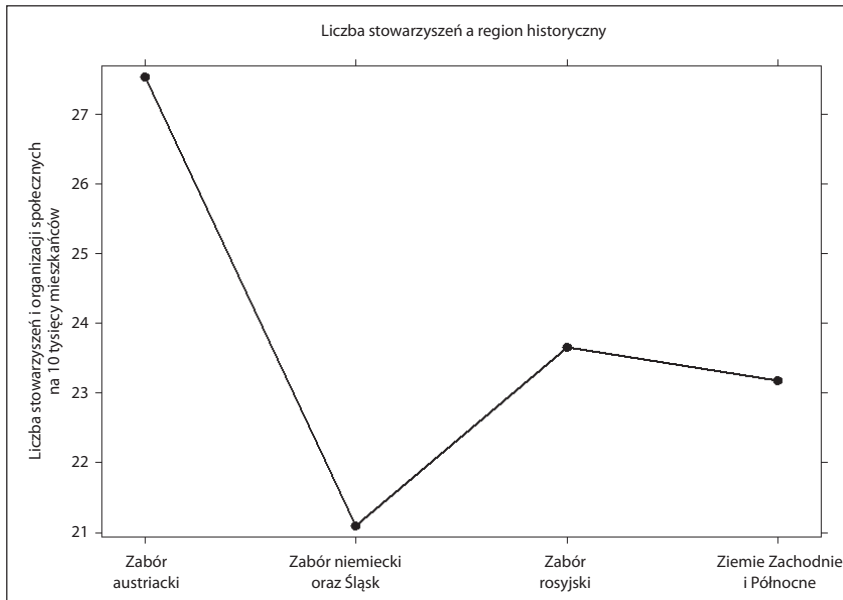
Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Jeśli chodzi o samą spółdzielczość, to na terenach zaboru pruskiego przeważała pragmatyczna tradycja spółdzielcza Hermanna Schulzego z Delitzsch, który traktował spółdzielnie po prostu jako jedną z form działalności gospodarczej, w przeciwieństwie do idealistycznych zasad rocdzelskich – tradycji dominującej na terenach byłego Królestwa, kształtującej silny ruch spółdzielni spożywców i kas pożyczkowych<sup>45</sup>. Z kolei wysoka średnia liczba organizacji trzeciego sektora na Ziemiach Zachodnich i Północnych byłaby pewnym potwierdzeniem hipotezy o innowacyjności społecznej mieszkańców tych terenów.

W analizach wielozmiennowych zależność od regionu, z braku miejsca, przetestowaliśmy jedynie dla liczby stowarzyszeń i organizacji społecznych. Wielozmiennowy model regresji został opracowany na poziomie gmin, gdyż liczba stowarzyszeń jest cechą gminy, nie zaś indywidualnych mieszkańców. W związku z tym użyliśmy zmiennych niezależnych będących cechą gmin jako całości: cywilizacyjna jakość życia, wykluczenie społeczne, zamożność gminy, typ gminy – wiejska, miejska, miejsko-wiejska (model II w tabeli 2 i wykres 2, skonstruowany analogicznie jak wykres 1). Analizy wielozmiennowe potwierdzają siłę czynnika regionalnego – przy kontroli wpływu innych zmiennych niezależnych liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych istotnie statystycznie zależy od regionu.

Dobrym uzupełnieniem tych wyników byłoby badanie liczby członków stowarzyszeń albo – w innej formie – natężenia ich działalności. Ogólnie rzecz biorąc, wpływ przynależności do regionu na poziom partycypacji horyzontalnej jest niezaprzeczalny.

<sup>45</sup> A. Peisert, *Spółdzielnie mieszkaniowe: pomiędzy wspólnotą obywatelską a aliancją, op. cit.*



**Wykres 2.** Zależność liczby stowarzyszeń i organizacji społecznych w gminie od przynależności do regionu historycznego (z uwzględnieniem zmiennych niezależnych)

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## Regiony historyczne a partycypacja wertykalna

Tomasz Kaźmierczak do partycypacji wertykalnej zalicza partycypację wyborczą, aktywność obywateli, angażowanie obywateli i aktywność obligatoryjną<sup>46</sup>. W niniejszym opracowaniu interesują nas tylko dwa pierwsze komponenty, gdyż stanowią one bezpośrednio atrybut lokalnych społeczności (pozostałe zaś – przejaw skuteczności władzy lokalnej).

<sup>46</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, op. cit.

## Partycypacja wyborcza

Udział w wyborach lokalnych jest miarą zainteresowania obywateli sprawami lokalnymi. Z jednej strony, w regionach o silniejszej kulturze politycznej moglibyśmy się spodziewać większego zainteresowania wyborami. Z drugiej jednak strony, frekwencja wyborcza nie jest dostatecznie adekwatną miarą obywatelskości, co zauważył już – mocno krytykowany za wiele uproszczeń – Robert Putnam<sup>47</sup>, twierdząc, że to nie sam udział w procesie wyborczym jest wskaźnikiem kultury politycznej, ale charakter tego udziału. Może to być albo proces wyboru najbardziej godnych zaufania społeczników, albo przedłużenie zależności „patron – klient”. W badaniach Roberta Putnama

<sup>47</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kraków 1995, s. 165–166.



<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 145–148.

przyjęto pomocniczą miarę klientelizmu, jaką było wskazywanie konkretnego kandydata w wyborach do władz regionalnych. Z tej możliwości znacznie częściej korzystano w mniej obywatelskich regionach południowych Włoch<sup>48</sup>. W wypadku omawianego badania takiej miary nie było.

W niniejszej analizie zaobserwowane różnice w poziomie lokalnej partycypacji wyborczej zdają się przeczyć temu, co wynika z omówionych wyżej uwarunkowań historycznych. W analizach dwuzmiennowych wyborcy wywodzący się z byłej Galicji ustępują pod tym względem wyborcom z terenów dawnego Królestwa, mimo że spodziewaliśmy się czegoś przeciwnego (tabela 4).

Sprawdziliśmy także znaczenie czynnika regionalnego dla frekwencji po uwzględnieniu wyżej opisanych zmiennych niezależnych, przeprowadzając analizę wielozmiennową. W rezultacie stwierdziliśmy, że zróżnicowanie regionalne frekwencji w wyborach lokalnych przybiera częściowo spodziewaną przez nas formę (model IV w tabeli 5 i wykres 3). Jak widać, przewaga ziem dawnego zaboru rosyjskiego w zakresie wysokości frekwencji maleje, na drugie miejsce wysuwa się były zabór austriacki, z kolei Ziemie Zachodnie i Północne spadają na miejsce ostatnie. W konsekwencji jedynym elementem niezgodnym z naszymi założeniami jest wysoka wartość wskaźnika dla dawnego zaboru rosyjskiego.

Zróżnicowania regionalne ponownie ujawniają się w analizach dwuzmiennowych dotyczących pytania o kandydowanie kiedykolwiek na wybieralne stanowisko w strukturach samorządu<sup>49</sup>. Wśród 1 tysiąca respondentów osób kandydujących kiedykolwiek było 51.

Najczęściej na byłych kandydatów na radnego trafiano w gminach dawnego zaboru austriackiego – był to co dziesiąty badany (tabela 6). Na ziemiach byłego zaboru niemieckiego i rosyjskiego na takich kandydatów trafiano w wypadku mniej więcej co dwudziestego badanego. Najrzadziej na kandydatów na radnych trafiano na

<sup>49</sup> Precyzyjnie: „kandydowanie kiedykolwiek na radnego: gminy, dzielnicy, sołectwa, rady powiatu; burmistrza, wójta, prezidenta, sołtysa, starostę”.

**Tabela 4.** Regiony historyczne a frekwencja w wyborach lokalnych w 2010 roku (w pierwszej turze)

		Frekwencja w pierwszej turze wyborów lokalnych w 2010 roku (w %)
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	średnia	48,06
Ziemia zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	średnia	46,96
Ziemia zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	średnia	48,88
Ziemia dawnego zaboru rosyjskiego	średnia	53,01
Ogółem	średnia	50,04

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej. Obliczenia własne.

**Tabela 5.** Zależność odsetka pozytywnych odpowiedzi na pytanie: „Czy w ciągu ostatniego roku szukał(a) Pan(i) informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy)?” i frekwencji wyborczej od przynależności respondenta i gminy do regionu historycznego oraz od zmiennych niezależnych

	<b>Model III. Zmienna zależna: poszukiwanie informacji na temat decyzji władz (0 – nie poszukiwał, 1 – poszukiwał)</b> Poziom analizy: mieszkańcy Regresja logistyczna	<b>Model IV. Zmienna zależna: frekwencja w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta)</b> Poziom analizy: gminy Regresja liniowa
Wyraz wolny	-1,34* (0,51)	0,49* (0,02)
Płeć (0 – kobieta, 1 – mężczyzna)	0,65* (0,16)	
Wiek 25–39 lat	0,23 (0,28)	
Wiek 40–59 lat	0,61* (0,27)	
Wiek 60 i więcej lat	-0,11 (0,37)	
Kategoria referencyjna: wiek 18–24 lat		
Wielkość miejscowości: miejscowość w gminie miejsko-wiejskiej	-0,52 (0,28)	
Wielkość miejscowości: miasto do 50 tysięcy mieszkańców	-1,17* (0,37)	
Wielkość miejscowości: miasto od 50 do 250 tysięcy mieszkańców	-0,75 (0,38)	
Wielkość miejscowości: miasto powyżej 250 tysięcy mieszkańców	-2,60* (0,55)	
Kategoria referencyjna: wieś		
Wykształcenie zasadnicze zawodowe	0,05 (0,40)	
Wykształcenie średnie	0,84* (0,37)	
Wykształcenie wyższe	1,21* (0,39)	
Kategoria referencyjna: wykształcenie podstawowe		
Cywilizacyjna jakość życia – skala	0,28 (0,17)	-0,02 (0,01)
Wykluczenie społeczne – skala	0,34* (0,11)	0,01* (0,01)
Zamożność gminy – skala	0,37* (0,11)	0,01 (0,01)
Typ gminy: wiejska		-0,01 (0,02)
Typ gminy: miejsko-wiejska		0,02 (0,02)

	<b>Model III. Zmienna zależna: poszukiwanie informacji na temat decyzji władz (0 – nie poszukiwał, 1 – poszukiwał)</b> <b>Poziom analizy: mieszkańcy</b> <b>Regresja logistyczna</b>	<b>Model IV. Zmienna zależna: frekwencja w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta)</b> <b>Poziom analizy: gminy</b> <b>Regresja liniowa</b>
Kategoria referencyjna: gmina miejska		
Region: ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	–0,52 (0,28)	–0,02 (0,02)
Region: ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	–0,18 (0,26)	0,03 (0,02)
Region: Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	–0,81* (0,30)	–0,03 (0,02)
Kategoria referencyjna: ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921		
N	1000	193
R <sup>2</sup>		0,20
skorygowane R <sup>2</sup>		0,17
AIC	1032,02	
BIC	1385,37	
LogL	–444,01	

Wartości komórek tabeli w wierszach z nazwami zmiennych niezależnych oznaczają wartości współczynników regresji, w nawiasach podano ich błędy standardowe. Dodatkowo symbolem \* oznaczono współczynniki istotne statystycznie na poziomie 0,05.

Źródło: Dane z badania stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok, i z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Obliczenia własne.

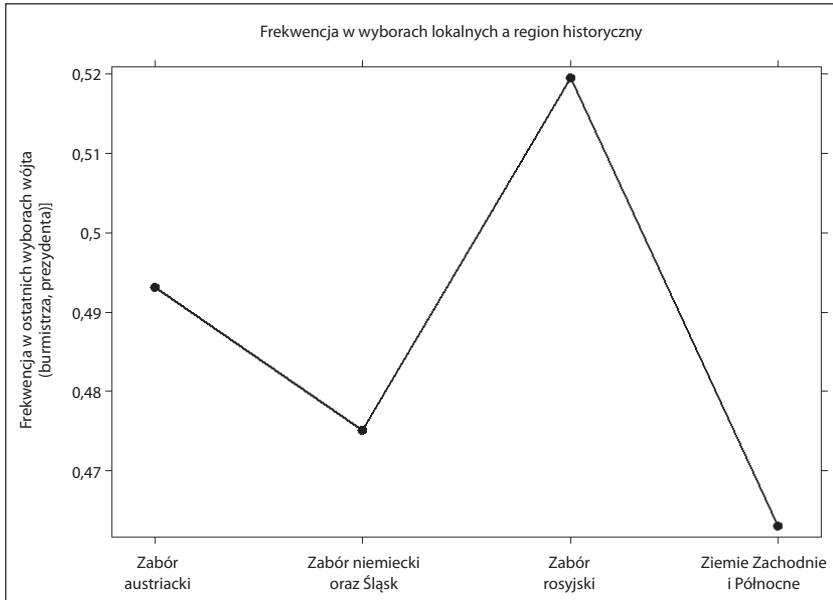
Ziemiach Zachodnich i Północnych, co wskazywałoby na wąską bazę społeczników na tych terenach. W zakresie przeciętnej liczby form aktywności obywatelskiej region ten wyprzedzał zabór rosyjski, ale w tym wypadku wartość współczynnika dla zaboru rosyjskiego jest wyższa. Świadczyłoby to istnieniu na terenach byłego zaboru rosyjskiego pewnej elity społeczników, odróżniającej się swoją postawą od osób o typowych postawach wobec dobra wspólnego. Swoją rolę odgrywał na tych terenach etos inteligencji<sup>50</sup>, a także etos spółdzielni spożywców<sup>51</sup>, różne lokalne etosy organizacji kulturalnych czy, nieco później, sportowych (na przykład towarzystwo wioślarskie we Włocławku)<sup>52</sup>. Niemniej jednak należy tutaj dodać, że zależność ta nie została odnotowana w analizie regresji wielozmiennowej.

Przechodząc od wyborów do innych form aktywności obywatelskiej, zbadaliśmy związek przynależności regionalnej gmin z odpowiedziami na trzy pytania zadane w wywiadach z mieszkańcami, wskazującymi ich determinację w podejmowaniu trzech typów aktywności: poszukiwaniu informacji o działaniach władz, poszukiwaniu

<sup>50</sup> J. Chałasiński, *Spoleczna genealogia inteligencji polskiej*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik”, Warszawa 1946.

<sup>51</sup> A. Maliszewski, *Ewolucja myśli i społeczno-ekonomiczna rola spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, Spółdzielczy Instytut Badawczy, Warszawa 1992.

<sup>52</sup> S. Krzewski, *Rozwój samorządu miasta Włocławka*, Włocławek 1926, s. 116.



**Wykres 3.** Frekwencja w wyborach lokalnych w 2010 roku a regiony historyczne (po uwzględnieniu zmiennych niezależnych)

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej. Obliczenia własne.

**Tabela 6.** Regiony historyczne a kandydowanie w wyborach lokalnych

	Odsetek kandydatów w wyborach na radnego (w %)
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	2,7
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	4,9
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	10,3
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	5,0
Ogółem	5,1

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

uzasadnień decyzji podjętych przez władze, zgłaszaniu własnych uwag i sugestii skierowanych do władz lokalnych.

W pierwszej kolejności przyjrzyjmy się wynikom analiz dwuzmiennowych. W wypadku poszukiwania informacji o działaniach władz ponownie obserwujemy największą liczbę przejawów tej formy aktywności na terenach byłego zaboru austriackiego

– co trzeci respondent odpowiedział pozytywnie na to pytanie (33,6%). Drugie miejsce zajmują mieszkańcy byłego zaboru rosyjskiego, gdzie pozytywnie odpowiedziało 27,7%, trzecie – mieszkańcy dawnego zaboru niemieckiego z 22,1% odpowiedzi pozytywnych. Najmniej dociekliwi obywatele zamieszkują Ziemię Zachodnią i Północną – 19,1% odpowiedzi pozytywnych. W wypadku kolejnego pytania ponownie wybija się na czoło były zabór austriacki – co piąty respondent poszukiwał wyjaśnienia decyzji podjętej przez władze lokalne (20,2%), z kolei na terenach pozostałych zaborów – mniej więcej co dziesiąty (od 9,8 do 11,9%). Stosowne dane zawarto w tabeli 7.

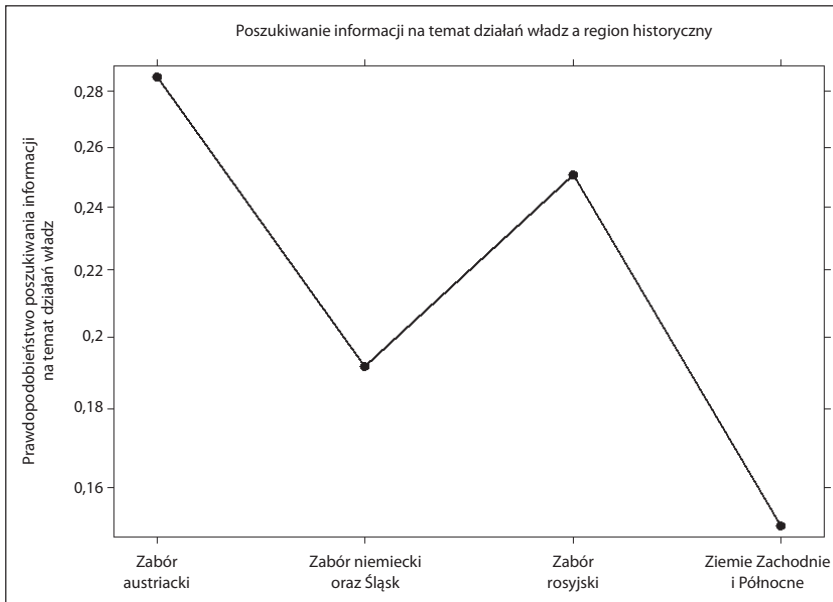
W wypadku ostatniego pytania – o zgłaszanie uwag i sugestii z własnej inicjatywy – wyniki przypominają rozkład znany z tabeli 1. Najczęściej stykamy się z tą formą aktywności w gminach dawnej Galicji – 14%, rzadziej w gminach byłego zaboru pruskiego – 11,2%, jeszcze rzadziej na Ziemiach Zachodnich i Północnych – 10,2%, najrzadziej zaś na obszarze byłego zaboru rosyjskiego – 8,8%.

Wyniki analiz wielozmiennowych potwierdzają zależności odnotowane wcześniej dla dwóch pierwszych analizowanych zmiennych, to jest poszukiwania informacji na temat działań władz, a także poszukiwania wyjaśnień tych działań. Wyniki regresji dla pytania o poszukiwanie informacji o działaniach władz gminy przedstawia model III w tabeli 5 i wykres 4. Wykres ten jest skonstruowany analogicznie jak poprzednie wykresy, z tą różnicą, że na osi pionowej są odnotowane prawdopodobieństwa poszukiwania informacji przez mieszkańców w zależności od regionu. Wyniki regresji dla zmiennej „poszukiwanie wyjaśnień na temat działań władz” są analogiczne i ze względu na oszczędność miejsca nie zostały tutaj zaprezentowane. Należy jednak

**Tabela 7.** Regiony historyczne a indywidualne formy aktywności publicznej mieszkańców (w %)

	„Czy w ciągu ostatniego roku szukał(a) Pan(i) informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy)?”	„Czy oprócz informacji, szukał(a) Pan(i) również wyjaśnienia podjętej przez władze decyzji?”	„Czy w ciągu ostatniego roku z własnej inicjatywy zgłaszał(a) Pan(i) władzom gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy) swoje opinie lub sugestie dotyczące jakiejś sprawy?”
Ziemia Zachodnia i Północna – osiedleńcze	19,13	11,93	10,17
Ziemia zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	22,13	10,40	11,15
Ziemia zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	33,65	20,27	14,03
Ziemia dawnego zaboru rosyjskiego	27,72	9,76	8,77
Ogółem	25,07	11,76	10,36

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.



**Wykres 4.** Zależność odsetka pozytywnych odpowiedzi na pytanie: „Czy w ciągu ostatniego roku szukał(a) Pan(i) informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy)?” od regionu historycznego (po uwzględnieniu zmiennych niezależnych)  
*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

zaznaczyć, że w analizach wielozmiennowych nie odnotowano relacji między regionem historycznym a zgłaszaniem przez mieszkańców uwag władzom gminy z własnej inicjatywy.

## Regiony historyczne a indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej

Arkadiusz Peisert i Piotr Matczak w opracowaniu *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji*, zawartym w niniejszym tomie, przedstawiają indeks tej aktywności. Jest on syntetyczną miarą aktywności obywatelskiej, skonstruowaną w ramach omawianego badania na podstawie odpowiedzi na pytania kierowane do sekretarzy 193 analizowanych gmin. Pytania dotyczyły zarówno partycypacji horyzontalnej (na przykład liczby organizacji społecznych – w tym nierejestrowanych), jak i – w przeważającej mierze – partycypacji wertykalnej (aktywności wyborczej, aktywności publicznej obywateli na forum gminy i jej organów). Dokonaliśmy porównania tego indeksu między wyodrębnionymi przez nas regionami (tabela 8). Najwyższa średnia wartość indeksu wystąpiła w regionie Ziemi Zachodnich i Północnych

**Tabela 8.** Regiony historyczne a indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej

		<b>Indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej</b>
Ziemie Zachodnie i Północne – osiedleńcze	średnia	35,25
	<i>N</i>	40
	odchylenie standardowe	13,74
	średnia	32,92
Ziemie zaboru niemieckiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921, i śląski obszar plebiscytowy	<i>N</i>	42
	odchylenie standardowe	13,71
Ziemie zaboru austriackiego, przyłączone do Polski w latach 1918–1921	średnia	30,27
	<i>N</i>	28
	odchylenie standardowe	11,12
	średnia	32,99
Ziemie dawnego zaboru rosyjskiego	<i>N</i>	82
	odchylenie standardowe	12,36
Ogółem	średnia	33,05
	<i>N</i>	193
	odchylenie standardowe	12,78

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

(35,25 punktu), niższa – na terenach byłego zaboru rosyjskiego (33,99 punktu), jeszcze niższa – na ziemiach dawnego zaboru niemieckiego (32,92 punktu), najniższa zaś – na terenach byłego zaboru austriackiego (30,27 punktu). Uzyskane wyniki są niezgodne ze stwierdzoną wcześniej regularnością. Trudno jednoznacznie wyjaśnić ten wynik. W analizach wielozmiennowych nie odnotowano istotnej statystycznie zależności indeksu aktywności lokalnej wspólnoty politycznej od regionu historycznego.

## Zakończenie

Jak można się przekonać na podstawie tej – raczej pobieżnej – analizy, różnice w zakresie kultury politycznej i aktywności lokalnej wspólnoty politycznej w obrębie dawnych granic zaborowych i tak zwanych Ziem Odzyskanych wykazują wyraźną trwałość. Najsilniejsza miara związku została stwierdzona w wypadku form indywidualnej aktywności społecznej, najsłabsza zaś – w wypadku frekwencji w wyborach lokalnych (tabela 9).

Jak pokazują omawiane badania, mieszkańcy Galicji i Śląska Cieszyńskiego cechują się najwyższym poziomem partycypacji horyzontalnej (społecznej) w wymiarze

**Tabela 9.** Miara związku między przynależnością gminy do regionu historycznego a formą aktywności obywatelskiej mieszkańców

	<i>eta</i>	<i>eta kwadrat</i>
Liczba form aktywności społecznej · region	0,24	0,06
Kandydowanie w wyborach · region	0,10	0,01
Indeks głosowań – korekta na wybory do rady osiedla, sołectwa i referendum gminne · region	0,12	0,02
„Czy w ciągu ostatniego roku szukał(a) Pan(i) informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy)?” · region	0,11	0,01
„Czy oprócz informacji, szukał(a) Pan(i) również wyjaśnienia podjętej przez władze decyzji?” · region	0,10	0,01
„Czy w ciągu ostatniego roku z własnej inicjatywy zgłaszał(a) Pan(i) władzom gminy/miasta/(dla Warszawy: dzielnicy) swoje opinie lub sugestie dotyczące jakiejś sprawy?” · region	0,06	0,003

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

indywidualnym (która jednak nieco rzadziej przyjmuje formy organizacyjne, co może wynikać z silnego ich osadzenia w nieuchwytnych strukturach społeczności wiejskich), przeważnie również dość wysokimi wskaźnikami partycypacji publicznej.

Obraz społeczności Ziemi Zachodnich i Północnych wciąż pozostaje niejasny. Ich mieszkańcy zdecydowanie unikają kandydowania w wyborach lokalnych, rzadziej również głosują, rzadziej przejawiają indywidualne skłonności do działań na rzecz dobra wspólnego. Z kolei liczba organizacji trzeciego sektora i spółdzielni (nieco powyżej przeciętnej), a także wysoka pozycja w indeksie aktywności obywatelskiej wskazywałyby, że działania podejmowane przez mieszkańców tych terenów częściej przyjmują zorganizowane formy.

Mieszkańcy byłego zaboru rosyjskiego najrzadziej deklarowali indywidualne formy aktywności obywatelskiej i ogólnie dla tych terenów wskaźniki partycypacji obywatelskiej są niskie. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych wyjątków, niepozwalających uznać tego regionu za mniej „partycypacyjny”: wysoka frekwencja wyborcza, duża liczba poszukujących informacji o działaniach samorządu, duża liczba stowarzyszeń. Zainteresowanie lokalną polityką wynika zapewne z relatywnie dużego (po Galicji) zasiedlenia tych społeczności, z kolei znaczna liczba stowarzyszeń – z trwania etosu społecznikowskiego i spółdzielczego, obecnego na tych terenach od końca XIX wieku.

Wskaźniki partycypacji dla ziem byłego zaboru niemieckiego, wbrew temu, co wynika z dziejów historycznych tego regionu, dość konsekwentnie przyjmują wartości zbliżone do przeciętnych. Być może jest tak, że silny przed stuleciem ruch obywatelski



przekłada się obecnie na lepiej rozwiniętą niż w innych regionach przedsiębiorczość, ale kosztem lokalnej sfery publicznej.

Jakie jeszcze czynniki, poza już wymienionymi, kształtują zaobserwowaną odrębność regionalną? Przynależność do mocarstw zaborczych powodowała nie tylko przyjęcie (z konieczności) pewnych instytucji, języka czy wartości. Być może jeszcze większe znaczenie kulturotwórcze (może poza Galicją) miały formy oporu wobec poczynań zaborców, stąd dość duże wartości wybranych wskaźników dla zaboru rosyjskiego. Należy zwrócić uwagę, że „pozostałości” po zaborcach to również infrastruktura – sieć kolejowa, drogowa, wodna i osadnicza, układ przestrzenny. Wciąż zróżnicowany jest poziom urbanizacji, odmienna jest struktura wykształcenia, inaczej wygląda rozpowszechnienie udogodnień cywilizacyjnych czy poziom zamożności (głównie gmin wiejskich). W konsekwencji wartości zmiennych niezależnych (których wpływ na regiony staraliśmy się kontrolować w powyższych analizach) również zależą od historii społecznej i gospodarczej regionu historycznego.

Poza czynnikami infrastrukturalnymi ważnym elementem kształtującym odmienność dzielnic zaborczych, który dla Polski jest specyficzny i odróżnia ją od Niemiec czy Włoch, jest to, że dzielnice te nie były odrębnymi państwami, ale pozostawały w interakcji z centrami mocarstw zaborczych. Interakcja centrum – peryferie, o której pisze Tomasz Zarycki, dodatkowo pogłębiała zarysowujące się różnice<sup>53</sup>. Klasykiem badań nad oddziaływaniem centrum – peryferie wewnątrz państw był Stein Rokkan<sup>54</sup>. Według niego, trzy główne parametry określające peryferie to: odległość od centrum, odmienność od centrum i zależność od centrum (*distance, difference, dependence*). Badacz ten wprowadził także podział na peryferie podległe i peryferie stylkowe. Do tych drugich należą te, które stanowiły pole i przedmiot rywalizacji między konkurującymi centrami i z tego powodu uzyskiwały korzyści (Niderlandy, Szwajcaria). Można dowodzić, że w wypadku Polski zaliczymy do tak zwanych peryferii stylkowych Górny Śląsk. Peryferie podległe to takie, które nie podlegały istotnym wpływom innego, konkurencyjnego centrum (jak Walia, a zapewne także Galicja w XIX wieku), lecz jedynie rozwijały się w cieniu jednego, dominującego ośrodka. Relacja centro-peryferijna ma, jak dowodzi Tomasz Zarycki, specyficzną strukturę, której bynajmniej nie należy ograniczać do wyzysku czy dominacji<sup>55</sup>. Władza bowiem, jak wskazuje cytowany przez tego badacza Michael Foucault, nie tylko „uciska” czy „tłumi”, ale także wytwarza rzeczywistość<sup>56</sup>. Należy więc potraktować władze państw zaborczych (w tym również ich kulturę organizacyjną czy wartości) zarówno w kategoriach opresji, jak i jako aktora interakcji społecznych, a w konsekwencji – współtwórcę kultury (nie tylko organizacyjnej i politycznej, lecz także krzewiciela niektórych wartości). Nie ma wątpliwości, że kultury państw zaborczych kształtowały też aspiracje (głównie indywidualne, choć w pewnym zakresie i grupowe) i otwierały pole do ich realizacji. Znane są biografie Polaków, którzy robili zawrotne kariery jako naukowcy, inżynierowie, oficerowie (Rosja, Niemcy), a nawet politycy (Austria) w państwach zaborczych,

<sup>53</sup> T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferijnych*, op. cit.

<sup>54</sup> S. Rokkan, *Territories, center, and peripheries: Toward a geoethnic-geoeconomic-geopolitical model of differentiation within Western Europe*, [w:] *Centre and Periphery. Spatial Variations in Politics*, red. J. Gottmann, Sage, Beverly Hills-London 1980, s. 163–204 (za: T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferijnych*, op. cit.).

<sup>55</sup> T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferijnych*, op. cit., s. 91–95.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 91.

jednocześnie pozostając w pewnym sensie polskimi patriotami. Krótko mówiąc, jest to relacja pełna paradoksów, której nie sposób zredukować do wyzysku i dominacji. Wystarczy wskazać przykład, że zaszczerpiiony za pośrednictwem wzorów niemieckich ruch spółdzielczy w Wielkopolsce wydatnie przyczynił się do wyparcia drobnego i średniego kapitału niemieckiego z tych ziem jeszcze przed końcem zaborów<sup>57</sup>.

Zróżnicowania regionalne w Polsce nie dowodzą w pełni mniejszych szans rozwoju partycypacji obywatelskiej w regionach uznanych przez nas za najslabiej do tego przygotowane. Przemysłane reformy systemowe powinny jednak z pewnością uwzględniać te zróżnicowania.

<sup>57</sup> S. Kempner, *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa 1922, s. 310–314.

## **Konflikty polityczne a partycypacja na przykładzie referendum w sprawie odwołania władz**

Jedną z cech odróżniających demokrację lokalną od narodowej w Polsce jest nadrzędność instytucji demokracji bezpośredniej nad przedstawicielską. Nadrzędność ta na poziomie samorządu terytorialnego opiera się przede wszystkim na możliwości odwołania przez mieszkańców całego ciała przedstawicielskiego i (lub) wójta czy burmistrza gminy przed upływem kadencji właśnie w ramach referendum – przedstawiciele narodu wyborcy nie mogą odwołać. Jednocześnie prawo nie przewiduje odwoływania pojedynczych radnych, ale jedynie całą radę. Można na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że reprezentacja na poziomie lokalnym wiąże kontraktem całą radę ze społecznością lokalną, kontrakt ten jednak nie jest bezwarunkowy i może zostać w każdej chwili wypowiedziany.

Instytucja referendum gminnego zwykłego może – ale nie musi – oznaczać sytuację konfliktu. Inaczej jest z referendum odwoławczym, które zawsze oznacza zaistnienie w środowisku lokalnym konfliktu na tyle poważnego, że jego rozwiązanie jest możliwe tylko przez wyrażenie woli przez całą wspólnotę samorządową. Inną kwestią jest jednak określenie stron tego konfliktu. Referendum gminne jest narzędziem, którym dysponuje, z jednej strony, rada gminy lub miasta, z drugiej zaś strony – ogół mieszkańców, czyli, mówiąc inaczej, wniosek o przeprowadzenie referendum w konkretnej sprawie może wypłynąć zarówno od samych reprezentantów, jak i od reprezentowanych. Dotyczy to wszystkich potencjalnych spraw w gminie, w jakich może odbyć się referendum, z wyjątkiem jednej – odwołania rady gminy przed upływem kadencji. W tej jednej sprawie inicjatywa leży wyłącznie po stronie reprezentowanych. W nieco innej sytuacji jest władza wykonawcza gminy, która może być odwołana z inicjatywy mieszkańców lub przy braku absolutorium – referendum może zainicjować ciało przedstawicielskie w gminie, podejmując stosowną uchwałę. Oznacza to, że referendum w sprawie odwołania wójta czy burmistrza może być inicjowane przez władzę uchwałodawczą gminy lub mieszkańców. Z tego punktu widzenia instytucja referendum może wprowadzać pewne nowe elementy do relacji między reprezentantami

a reprezentowanymi, ale również do relacji między samymi reprezentantami, w sytuacji bowiem, gdy obie władze – uchwałodawcza i wykonawcza – pochodzą z bezpośrednich wyborów, o odwołaniu obu decydują mieszkańcy.

Od początku nowych samorządów, jakie pojawiły się w Polsce po pierwszych wyborach demokratycznych w 1990 roku, niezmiennie w każdej kadencji odbywają się referenda w sprawie odwołania którejś z władz samorządowych, ale w większości wypadków są to referenda nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji. Od 1992 do 2011 roku odbyło się w Polsce ogółem 557 referendów gminnych w sprawie odwołania władz, z tego zaledwie 9,6% referendów było ważnych. Można by oczywiście wysnuć z tego prosty wniosek, że zainteresowanie mieszkańców sprawami lokalnymi jest bardzo małe, gdyby nie to, że najczęściej niska frekwencja wynika z kampanii prowadzonej przez odwoływaną władzę. Kampania ta polega również niezmiennie na nawoływaniu do „bojkotowania” referendum przez mieszkańców. Taką strategię stosowały władze lokalne również wówczas, gdy prawo jednoznacznie zakazywało prowadzenia kampanii władzom lokalnym.

Referendum odwoławcze w gminie niesie ze sobą skutki nie tylko prawne. W badaniach typu *case study* nad referendum lokalnymi, prowadzonych w różnych środowiskach lokalnych, zaobserwowano w trakcie trwania kampanii referendalnych takie zjawiska, jak pobudzenie aktywności mieszkańców, rozwój nowych mediów lokalnych i zwiększone zainteresowanie mieszkańców sprawami lokalnymi. Zjawiska te występowały nie tylko tam, gdzie mieszkańcom udało się odwołać władze lokalne, ale również w tych gminach, w których z powodu zbyt niskiej frekwencji referendum było nieważne. Niska frekwencja w referendach lokalnych stanowi swoisty paradoks, charakterystyczny dla silnych konfliktów politycznych. Z jednej strony, mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem pewnego przebudzenia społeczności: mieszkańcy częściej zabierają głos na sesjach rady gminy, powołują do życia lokalne niezależne media, powstają fora internetowe, z drugiej jednak strony – nie przekłada się to w większości wypadków na frekwencję w referendum. Nie wiemy również, jak trwałe jest to zwiększone zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne, być może wygasa ono zaraz po przeprowadzonym referendum.

Badania przeprowadzone w ramach projektu „Decydujmy razem”, które obejmowały takie zagadnienia, jak aktywność wspólnoty lokalnej, komunikację społeczną, współpracę z organizacjami pozarządowymi i włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne, były okazją do sprawdzenia, czy społeczności doświadczające w przeszłości konfliktów politycznych, jakie skutkowały referendum w sprawie odwołania władzy lokalnej, będą się wyróżniały na tle tych, w których tak silne konflikty nie wystąpiły.

Inaczej mówiąc, interesowało nas, czy to zwiększone zainteresowanie mieszkańców sprawami lokalnymi – pobudzenie społeczności w związku ze wzrostem aktywności politycznej wokół referendum odwoławczego – okaże się w tych społecznościach zdobyczą trwałą, czy też będzie raczej chwilową mobilizacją, niepozostawiającą po

sobie śladów w formie zwiększonej wrażliwości władzy na kontakt z mieszkańcami czy większej aktywności mieszkańców w sprawach lokalnej polityki. Co więcej, ponieważ we wspomnianym projekcie – obok zbierania danych w urzędach gmin – badano również mieszkańców i przedstawicieli władz gminy, pozwoliło to przyjrzeć się ich gotowości (w wypadku mieszkańców) do partycypowania i (w wypadku władzy) do stosowania mechanizmów partycypacyjnych w gminach po referendum odwoławczych.

Spośród 193 jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w omawianych badaniach w 43 gminach w ciągu ostatnich trzech kadencji odbyły się referenda odwoławcze. Referenda te mogły dotyczyć odwołania władzy wykonawczej i (lub) uchwałodawczej w gminie. W nielicznych gminach (sześć jednostek) były to referenda ważne, to znaczy, że frekwencja w nich pozwoliła uznać wynik referendum i władzę udało się mieszkańcom odwołać. W pozostałych wypadkach referenda były nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję. Wśród przebadanych gmin dziewięć jednostek były to gminy, w których odbyło się więcej niż jedno referendum odwoławcze. Swoistym rekordzistą jest Lewin Kłodzki, gdzie trzykrotnie odbyły się referenda odwoławcze, ale dopiero ostatnie było skuteczne.

## Cztery wymiary partycypacji w gminach po referendum odwoławczym

W badaniach nad polskimi referendum lokalnymi stwierdzono, że brak partycypacji mieszkańców i brak komunikacji między władzą a mieszkańcami to dwie najczęściej podawane przyczyny pojawiające się we wnioskach o referendum w sprawie odwołania władzy<sup>1</sup>. Można by zatem przypuszczać, że referenda pojawiają się tam, gdzie partycypacja mieszkańców jest mała, władza zaś nie komunikuje się z mieszkańcami w wystarczającym stopniu. Rodzi się jednak pytanie o to, co dzieje się w takich społecznościach po referendum. Szczegółne znaczenie może mieć to, czy w referendum frekwencja była wystarczająca i referendum było ważne i skuteczne, czy też frekwencja była zbyt niska i referendum było nieważne. W pierwszym wypadku aktywność mieszkańców przynosi sukces – odwołanie władzy, ale trudno przewidzieć, czy po tym sukcesie większa aktywność będzie trwać, czy też wróci do przeciętnej. Nieważne referendum może pozostawić po sobie zniechęcenie do podejmowania aktywności w tej grupie, która zaangażowała się w kampanię referendalną.

Po skutecznym lub nieskutecznym referendum są możliwe trzy scenariusze rozwoju sytuacji w zakresie działania władzy lokalnej. Po pierwsze, władze mogą stać się bardziej wrażliwe na opinię społeczną i uruchamiać mechanizmy partycypacji i komunikacji z mieszkańcami. Po drugie, po udanym referendum władze mogą sięgnąć po partycypację jako po narzędzie pozwalające przeciwdziałać oderwaniu się władzy od wyborców. Taka reakcja władzy jest możliwa również wtedy, gdy referendum

<sup>1</sup> A. Piasecki, *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 81–104. Por także: K. Dzieniszewska-Naroska, *Władze gminne w konflikcie z grupami obywatelskimi, czyli polskie referenda odwoławcze w praktyce*, [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010, s. 167–178.

było nieważne, władze mogą bowiem potraktować referendum jako pewien sygnał alarmowy i myśląc o kolejnych wyborach, zacząć uwzględniać opinie mieszkańców. W reakcji na referendum władza lokalna może również postąpić odwrotnie, czyli wycofać się z bliższych relacji z mieszkańcami, ograniczając komunikację i partycypację do minimum ustawowego. Po trzecie, władze mogą niczego nie zmienić w dotychczasowych praktykach, co będzie oznaczało w praktyce niski poziom komunikacji i partycypacji.

Dane zgromadzone z badania CAWI z sekretarzami urzędów gmin i miast umożliwiły zbudowanie czterech indeksów pozwalających opisać partycypację publiczną, mierzących: partycypatywność procesu uchwałodawczego, infrastrukturę komunikacji społecznej, aktywność lokalnej wspólnoty politycznej i współpracę z organizacjami pozarządowymi<sup>2</sup>. Analiza średnich wartości tych indeksów<sup>3</sup> pokazuje, że tylko gminy, w których referenda były ważne, wykazują wyższe wartości w indeksie infrastruktury komunikacji społecznej oraz aktywności wspólnoty politycznej, z kolei niższe od średniej dla ogółu gmin wartości indeksu partycypatywności procesu uchwałodawczego (tabela 1).

Średnie wyniki indeksów wskazują jednak na to, że mobilizacja referendalna, jeśli okazuje się wystarczająca do odwołania władzy, pozostawia stosunkowo trwałe, chociaż nieduże podwyższenie aktywności mieszkańców w sprawach lokalnych. Drugą pozytywną konsekwencją ważnych referendów odwoławczych jest nieco lepiej rozwinięta w tych gminach, w stosunku do innych gmin, infrastruktura komunikacji społecznej.

Odrębnego wyjaśnienia wymaga niższy poziom indeksu partycypatywności procesu uchwałodawczego. Indeksy cząstkowe dla pięciu podstawowych modeli partycypacji publicznej pokazują, że w żadnej z gmin, w których referenda były ważne,

<sup>2</sup> Por.: M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie]; A. Olech *Modele partycypacji publicznej w Polsce* [w niniejszym tomie].

<sup>3</sup> W badaniu danych z urzędów gmin możliwa była jedynie analiza średnich ze względu na małą liczbę referendów ważnych (przeprowadzono je tylko w sześciu gminach).

**Tabela 1.** Średnie wartości indeksów w czterech badanych wymiarach partycypacji publicznej\*

	Średnie wartości indeksów			
	Indeks partycypatywności procesu uchwałodawczego	Indeks infrastruktury komunikacji publicznej	Indeks aktywności wspólnoty politycznej	Indeks współpracy z organizacjami pozarządowymi
Gminy po referendach odwoławczych nieważnych	48,11	44,53	36,08	36,04
Gminy po referendach odwoławczych ważnych	30,56	50,9	40,05	34,24
Gminy, które nie doświadczyły referendów odwoławczych	47,03	45,34	30,19	35,41
Gminy ogółem	46,73	45,36	31,63	35,49

\* – Każdy indeks mógł przybierać wartości od 10 do 90 punktów.

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

nie wystąpiły nawet szczątkowe elementy żadnego z wyższych modeli partycypacji, to znaczy modelu delegacyjnego i symetrycznego, ale jednocześnie w pozostałych trzech niższych modelach partycypacji gminy te również uzyskały średnie wartości na wyraźnie niższym poziomie niż pozostałe gminy.

**Tabela 2.** Średnie wartości dla pięciu podstawowych modeli partycypacji publicznej w gminach po referendach odwoławczych

	Model delegacyjny	Model symetryczny	Model opiniodawczo-konsultacyjny	Model asymetryczny z wyjaśnieniem	Model asymetryczny bez wyjaśnienia
Gminy – referenda nieważne	,63	,77	4,30	4,22	7,24
Gminy – referenda ważne	,00	,00	2,60	2,93	6,76
Gminy bez referendów	,63	1,03	4,16	5,67	8,33
Ogółem	,61	,95	4,14	5,31	8,07

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Z takiego rezultatu wynikałoby, że w gminach po odwołaniu władzy nowo wyłonione władze nie uruchamiają mechanizmów partycypacji. Być może decydują o tym istniejące w lokalnej kulturze politycznej wzory niepartycypacyjnego rządzenia gminą, co mieszkańcy akceptują, a władza chętnie realizuje. Zaskakuje jednak, jak jest możliwe utrzymywanie takiego stanu rzeczy przy wyższym poziomie aktywności mieszkańców i lepiej niż przeciętnie rozwiniętych mediach.

## Aktywność mieszkańców w sprawach lokalnych i instrumenty komunikacji społecznej w gminach po referendach odwoławczych

Wyższa aktywność mieszkańców i lepsza komunikacja w gminach, w których odbyły się ważne referenda, sprawia, że warto przyjrzeć się bliżej zarówno danym z urzędów gmin, jak i opiniom mieszkańców oraz przedstawicieli władz. Na indeks aktywności lokalnej wspólnoty politycznej złożyło się wiele zmiennych, ale jedynie w wypadku trzech z nich można było odnotować pewne różnice między gminami po referendach lokalnych a gminami, które takich referendów jeszcze nie doświadczyły. Były to następujące zmienne: liczba mieszkańców zgłaszających się do wójta (burmistrza), aktywne zabieranie głosu przez mieszkańców podczas sesji, frekwencja w wyborach lokalnych.

Wyniki średnich wskaźników szczątkowych dla gmin po referendach odwoławczych – podobnie jak w wypadku samych indeksów – nie różnią się istotnie od gmin, które referendum odwoławczego nie doświadczyły. Jeśli jednak wyodrębnimy gminy,

w których frekwencja w referendum była wystarczająco wysoka i mieszkańcom udało się odwołać władze, to aktywność mieszkańców podczas sesji jest trzykrotnie wyższa, a w zakresie indywidualnych (bezpośrednich) interwencji mieszkańców u władzy wykonawczej – dwukrotnie wyższa niż średnia w pozostałych gminach, w których referenda, ze względu na niską frekwencję, były nieważne (tabela 3).

**Tabela 3.** Wybrane wskaźniki aktywności mieszkańców w gminach po referendach odwoławczych

	Gminy po referendach odwoławczych		Pozostałe gminy	Ogółem
	Referenda ważne	Referenda nieważne		
Średnia liczba mieszkańców zapisanych na dyżur do wójta (burmistrza) w ostatnim tygodniu	32,2	17,2	16,9	17,6
Średnia liczba mieszkańców zabierających głos podczas sesji rady gminy w ciągu ostatniego roku	26,0	9,2	8,3	9,12
Średnia frekwencja w wyborach gminnych w 2010 roku	51,2	45,1	50,6	50,1

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Dane pokazują również wyraźnie niższą frekwencję wyborczą społeczności w gminach, w których referenda były nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji. Jak się wydaje, jest to skutek ogólnie niższej aktywności tych społeczności lokalnych (tabela 3). Niski poziom aktywności to w ogóle bardzo specyficzny dla Polski problem, który dotyczy również wyborów parlamentarnych – Polacy nie traktują wyborów czy głosowania jako moralnego obowiązku obywatelskiego. Warto może przypomnieć w tym miejscu raz jeszcze, że najczęściej strategia broniących się przed odwołaniem władz jest oparta na kampanii „braku frekwencji” – i to na pewno jest główne wyjaśnienie sporej liczby referendów odwoławczych o frekwencji poniżej 10%. Jednocześnie jednak, jak pokazują wyniki badań, aktywność wyborcza w tych społecznościach jest niższa niż przeciętna, dlatego nie można tłumaczyć nieskutecznych referendów wyłącznie obawą mieszkańców przed odwetem ze strony władzy za wzięcie udziału w referendum, ale raczej ogólnie niższym zainteresowaniem tych społeczności braniem udziału w głosowaniu. Można się oczywiście zastanawiać, czy poddanie społeczności praktyce zniechęcania do uczestnictwa w głosowaniu nie wzmacnia postaw biernych w mieszkańcach.

Najwyższą frekwencję uzyskują referenda, w których konflikt przebiega między dwiema władzami w gminie – wykonawczą i uchwałodawczą. Jest to możliwe od 2002 roku, kiedy władza wykonawcza na poziomie samorządu jest wyłaniana również w wyborach bezpośrednich i zdarza się, że wójt czy burmistrz nie ma poparcia w radzie gminy. W wypadku takich konfliktów wpływają dwa odrębne wnioski w sprawie referendum odwoławczego i jeśli odległość czasowa składania wniosków



na to pozwala, głosowanie odbywa się jednego dnia. Wówczas o powszechnie stosowanej w referendach strategii władzy, opierającej się na hasle „zostańcie w domu”, w ogóle nie ma mowy – obie skonfliktowane władze mobilizują swoich zwolenników do wzięcia udziału w referendum. Właśnie taka sytuacja przyniosła, jak dotąd, rekordową frekwencję w referendum w gminie Kleszczów, gdzie w 2004 roku do urn poszło 71,97% uprawnionych mieszkańców. Mieszkańcy opowiedzieli się wówczas za odwołaniem kleszczowskiej rady gminy i przeciwko odwołaniu pani wójt<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> K. Dzieniszewska-Naroska, *Władze gminne w konflikcie z grupami obywatelskimi, czyli polskie referenda odwoławcze w praktyce*, op. cit., s. 167–178.

Brak różnic między gminami, w których referenda nie były ważne, a gminami, w których referenda jeszcze się nie odbyły, może wskazywać na to, że sam konflikt polityczny nie jest siłą powołującą do życia trwałe wzory uczestnictwa w lokalnej polityce. Frapujące jest jednak to, że w gminach, w których referenda były skuteczne, aktywność mieszkańców jest stosunkowo większa. Jeśli przyjąć, że wskaźnikiem siły konfliktu może być frekwencja w referendum odwoławczym, to uzyskany wynik może oznaczać, że im silniejszy konflikt, tym większa aktywność mieszkańców. Może być również tak, że to aktywność mieszkańców decyduje o sile konfliktu, nie zaś odwrotnie – władzę są zdolne odwołać jedynie aktywne w lokalnej polityce społeczności, czyli najpierw lokalna społeczność musi osiągnąć określony poziom aktywności, aby uzyskać zdolność do odwołania władzy i doprowadzenia do rozstrzygnięcia, a więc aktywnego uczestnictwa w silnym konflikcie politycznym.

Przesłanką przemawiającą za tym argumentem są przykłady gmin, w których wielokrotnie usiłowano odwołać wójta czy burmistrza. Wzbudzający kontrowersje wójt (burmistrz) początkowo ma niewielu przeciwników, wygrał przecież wybory, ale im więcej grup będzie się czuło pokrzywdzonych jego polityką, tym większa nastąpi mobilizacja w społeczności lokalnej. Pośród badanych gmin taka sytuacja wystąpiła w Lewinie Kłodzkim<sup>5</sup>. Strony konfliktu wraz z jego trwaniem budują własne narzędzia wpływu społecznego – portale internetowe, prasę lokalną – aby oddziaływać na mieszkańców, przekonując ich o konieczności odwołania władzy. Dlatego pojawia się pytanie o to, czy w gminach po referendach lokalnych pozostają te lokalne media jako trwałe instytucje, czy też po udanym lub nieudanym referendum przestają one istnieć.

<sup>5</sup> Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

W uaktywnianiu mieszkańców szczególną rolę odgrywają media gminne, które informują, wyjaśniają, a także mogą krytykować działania władzy. Kampanie referendalne często są przyczyną powołania do życia nowych mediów gminnych czy miejskich. Własne gazety tworzą nie tylko grupy inicjujące referenda odwoławcze, ale także władze – nawet jeśli wcześniej nie wydawały biuletynu informacyjnego urzędu, to na czas referendum powołują do życia takie medium. W obu wypadkach – mediów zależnych i niezależnych od władzy – media incydentalnie zakładane w celu prowadzenia kampanii referendalnej mogą okazać się nietrwałe albo przekształcić się w regularnie ukazujące się gazety czy biuletyny.

Ogólnie rzecz biorąc, gminy po referendach odwoławczych nie odbiegają pod względem funkcjonowania mediów gminnych zależnych od władzy od pozostałych

gmin (tabela 4). Różnice można jednak zauważyć, gdy analizuje się występowanie mediów niezależnych. W gminach po referendach lokalnych częściej ukazują się niezależne gazety lokalne i nadają programy stacje telewizyjne (różnice, chociaż wyraźne, nigdzie nie są istotne statystycznie). Konflikty zdają się zatem sprzyjać rozwojowi niezależnych mediów lokalnych.

**Tabela 4.** Media lokalne w gminach po referendach lokalnych

Formy komunikacji pośredniej	Typ gminy		Ogółem
	Gminy po referendach	Gminy bez referendów	
<b>Media zależne od władzy</b>			
Biuletyn urzędu gminy	37,2%	39,4%	38,9%
Gazeta lokalna finansowana lub współfinansowana przez gminę	37,2%	31,0%	32,4%
Telewizja kablowa	4,7%	5,6%	5,4%
Radio	2,3%	2,1%	2,2%
<b>Media niezależne</b>			
Co najmniej jedna gazeta gminna (miejska)	41,9%	33,8%	35,7%
Telewizja kablowa	34,9%	23,2%	25,9%
Radio	18,6%	14,1%	15,1%

*Źródło:* Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Wśród gmin po referendach również nieco mniej jest takich jednostek samorządu, w których w ogóle nie ma mediów gminnych (14% w gminach po referendach, 25% w pozostałych gminach). Z kolei we wszystkich gminach, w których referenda były ważne, istnieje co najmniej jedno medium gminne i niezależne od władzy forum internetowe mieszkańców. Należy pamiętać, że prowadzenie i utrzymywanie mediów niezależnych od władzy samorządowej również jest wskaźnikiem aktywności lokalnej społeczności. To mieszkańcy je redagują i czytają – i to od ich zainteresowania zależy trwałość tych mediów. Jak się wydaje, w gminach po referendach odwoławczych jako trwały skutek przeprowadzenia referendum można uznać nieco lepiej rozwinięte media niezależne od władzy lokalnej.

Drugą cechą charakterystyczną gmin po referendach odwoławczych jest małe wykorzystanie przez władze zebrania z mieszkańcami jako narzędzia komunikacji czy partycypacji mieszkańców (tabela 5). Gminy, w których konflikty polityczne były rozwiązywane bez instytucji referendum odwoławczego, organizują więcej zebrań z mieszkańcami niż gminy, w których wystąpiły referenda odwoławcze (średnia liczba zebrań z mieszkańcami w ciągu roku poprzedzającego badanie wyniosła w gminach po referendach 11,3%, a w gminach bez referendów – 19,6%). Może zatem zebrania

są swoistą metodą ochrony władzy przed podjęciem przez mieszkańców próby jej odwołania? Zebrania z mieszkańcami są mocno wpisane w lokalną kulturę polityczną jako swoisty wzór utrzymywania więzi między władzą a wyborcami, być może jest to również forum, na którym burmistrz czy wójt może zbierać opinie mieszkańców w różnych kwestiach, co pozwala ustrzec się przed podejmowaniem decyzji wzbudzających silne protesty społeczne. Zebrania są jednocześnie ogromną próbą sił dla wójta czy burmistrza, to bowiem na takich spotkaniach mieszkańcy stawiają niewygodne pytania, władza zaś musi umiejętnie tłumaczyć niemożność zrealizowania od lat niezbędnych dla mieszkańców inwestycji.

**Tabela 5.** Zebrania jako narzędzie komunikacji i partycypacji w gminach po referendach odwoławczych

	Typ gminy		Ogółem
	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	
Dwadzieścia cztery i więcej zebrań z mieszkańcami w roku	25,5%	44,2%	40,1%
Zebrania jako stosowane przez gminę narzędzie konsultowania uchwały budżetowej	23%	48,0%	41,2%
Zebrania jako stosowane przez gminę narzędzie informowania i wyjaśniania uchwały budżetowej	38,3%	65,2%	61,0%
Zebrania jako stosowane przez gminę narzędzie informowania o przyjętej uchwale budżetowej	43,2%	74,7%	71,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## Stosunek mieszkańców gmin po referendach odwoławczych do partycypacji

Przeprowadzone w ramach badań nad partycypacją publiczną badanie opinii społeczności gminnych pozwala przyjrzeć się poglądom na temat partycypacji mieszkańców gmin po referendach. W liczącej ogółem 1 tysięcy mieszkańców próbie znalazły się odpowiedzi 143 mieszkańców z gmin, w których odbyły się referenda odwoławcze. W tej grupie szczególnie interesowała nas ocena, jaką mieszkańcy wystawili działaniom władzy lokalnej w kwestii stosowania mechanizmów uruchamiających partycypację oraz ich deklarowanej gotowości do partycypacji.

Ogólnie pod względem praktykowania partycypacji doświadczenia mieszkańców gmin, w których odbyły się referenda odwoławcze, nie różnią się istotnie od społeczności gminnych, które nie mają w swojej historii prób odwołania władzy. W Polsce

praktykowanie partycypacji nawet w tak podstawowym wymiarze, jak poszukiwanie informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze lokalne, jest bardzo małe. Zasoby aktywnych mieszkańców w obu typach gmin są podobne, ale różni się ukierunkowanie tego zainteresowania mieszkańców w gminach po referendum odwoławczych. Mieszkańcy gmin po referendach nieco częściej obok samej informacji o podjętej decyzji szukają również wyjaśnienia tej decyzji (tabela 6).

Paradoksalnie, chociaż mieszkańcy gmin po referendach nie poszukują informacji o decyzjach podejmowanych przez gminę, to częściej niż w innych gminach deklarują zainteresowanie działaniami władz samorządowych i w nieco mniejszym stopniu charakteryzuje ich poczucie wpływu na to, co robią władze gminy (tabela 7). Wysoki poziom deklarowanego zainteresowania działaniami władzy oznacza pewien

**Tabela 6.** Uczestnictwo w praktykach partycypacyjnych mieszkańców gmin po referendach lokalnych

	Typ gminy		Ogółem
	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	
Mieszkańcy, którzy w ciągu ostatniego roku poszukiwali informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy	21,0%	25,7%	25%
Mieszkańcy, którzy oprócz informacji szukali również wyjaśnienia decyzji podjętej przez władze gminy	50,0%	45,0%	46,8%
Mieszkańcy, którzy w ciągu ostatniego roku wzięli udział w konsultacjach przeprowadzonych przez władze gminy	7,6%	10,4%	10,0%
Mieszkańcy, którzy w ciągu ostatniego roku sami uczestniczyli w zespołach, w których wspólnie z władzą wypracowywano określone rozwiązania	0%	3,2%	2,7%
Mieszkańcy, którzy w ciągu ostatniego roku sami uczestniczyli w zespołach, w których wspólnie z innymi mieszkańcami wypracowywano określone rozwiązania, jakie później zrealizowały władze	2,2%	2,1%	2,1%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 7.** Deklaratywne zainteresowanie działaniami władz lokalnych i poczucie wpływu na te działania w gminach po referendach lokalnych

	Typ gminy		Ogółem
	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	
Deklaracja zainteresowania działaniami władz lokalnych (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)	81,6%	62,9%	65,6%
Deklaracja poczucia wpływu na to, co robią władze gminy (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)	29,4%	34,7%	33,9%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## WOKÓŁ PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

KONFLIKTY POLITYCZNE A PARTYCYPACJA NA PRZYKŁADZIE REFERENDÓW  
W SPRAWIE ODWOŁANIA WŁADZ

potencjał, który, niestety, nie jest przekształcany w rzeczywistą aktywność. Tym samym społeczności te potrzebują impulsów z zewnątrz, które pozwoliłyby uwolnić ten potencjał. Takie impulsy mogą pochodzić od władzy, która ma w ręku narzędzia służące wzmocnieniu postawy aktywnej. W świetle tego, że w zdecydowanej większości gmin referenda nie osiągnęły wymaganej frekwencji (nawet jeśli nieskuteczne referendum odbyło się w przeszłości), można przyjąć, że wydarzenie to pozostawiło głębszy ślad rozczarowania, szczególnie w zaangażowanych politycznie mieszkańcach, co przekłada się na większe poczucie braku wpływu politycznego. Konflikt polityczny, który skutkuje referendum odwoławczym, zwiększa, jak się wydaje, chęć zrozumienia argumentów i przesłanek, na podstawie których władze podejmują decyzję – może to oznaczać potrzebę sprawowania większej kontroli nad działaniami władzy, ale za sprawą konfliktu nie rośnie kapitał ludzkiej aktywności.

Mieszkańcy gmin, w których odbyły się referenda odwoławcze, również minimalnie mniej pozytywnie oceniają działania władz podejmowane w celu włączania obywateli w procesy decyzyjne, takie jak informowanie, wyjaśnianie czy konsultowanie (tabela 8). Nieco lepiej jednak niż mieszkańcy gmin bez doświadczeń referendalnych oceniają na poziomie ogólnym obie władze – zarówno wykonawczą, jak i uchwałodawczą (tabela 9).

**Tabela 8.** Ocena działań włączających mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie w gminach po referendach

	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	Ogółem
Mieszkańcy, którzy uważają, że władze gminy w wystarczającym stopniu informują mieszkańców o podejmowanych przez siebie decyzjach (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)	52,8%	63,3%	61,8%
Mieszkańcy, którzy uważają, że władze w wystarczającym stopniu wyjaśniają mieszkańcom podejmowane przez siebie decyzje (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)	50,4%	56,3%	55,4%
Mieszkańcy, którzy uważają, że władze gminy w wystarczającym stopniu konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)	44,7%	50,6%	49,8%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

**Tabela 9.** Ocena władz lokalnych w gminach po referendach odwoławczych

	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	Ogółem
Oceny pozytywne działania wójta, burmistrza lub prezydenta (odpowiedzi: „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”)	87,8%	82,6%	83,4%
Oceny pozytywne działania rady gminy lub rady miasta (odpowiedzi: „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”)	84,9%	76,4%	77,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

Gminy, które doświadczyły referendum odwoławczych, charakteryzuje wyższy potencjał partycypacyjny – ich mieszkańcy wykazują większą gotowość do partycypacji w sytuacji, gdy sprawy są dla nich bezpośrednio ważne. Dotyczy to zarówno konsultacji społecznych, jak i brania udziału wraz z przedstawicielami władz lub innymi mieszkańcami w zespołach wypracowujących decyzje (tabela 10). Konflikty polityczne zwiększają, jak się zdaje, zainteresowanie mieszkańców bezpośrednim uczestnictwem w podejmowaniu decyzji w gminie. Niestety, jak wynika z pozostałych analizowanych danych, potencjał ten nie jest wykorzystywany przez władze, które nie inicjują nawet procesu konsultowania decyzji. Najbardziej zaskakujące jest to, że gotowości mieszkańców do partycypowania w decyzjach władzy nie towarzyszy odpowiednio wysokie oczekiwanie, że władze podejmą działania w celu włączenia mieszkańców w procesy decyzyjne, co pokazuje ogólnie wysoki poziom zadowolenia z inicjatyw propartycypacyjnych podejmowanych przez władze lokalne w tych gminach (por. tabela 8).

W świetle tego, co zostało powiedziane do tej pory, zaskakująca może się wydawać samoocena własnych działań władzy lokalnej (pośród ogółem 400 przebadanych przedstawicieli władz 51 osób to reprezentanci władzy z gmin po referendach). Większość przedstawicieli władz lokalnych deklaruje, że zawsze lub często zarówno informuje mieszkańców o podejmowanych decyzjach, jak i wyjaśnia je. Nawet w tym zakresie można jednak zauważyć istotne różnice między gminami po referendach a gminami, w których nie próbowano odwołać władzy (tabela 11). W gminach po referendach przedstawiciele władz rzadziej deklarują konsultowanie decyzji z mieszkańcami czy wspólne z mieszkańcami wypracowywanie decyzji niż w gminach bez referendów. Różnica uwidacznia się również w deklaracjach dotyczących wyjaśniania mieszkańcom podejmowanych decyzji. W gminach po referendach przedstawiciele

**Tabela 10.** Gotowość do partycypacji mieszkańców gmin po referendach

	Gminy po referendach odwoławczych	Pozostałe gminy	Ogółem
Mieszkańcy deklarujący gotowość do wzięcia udziału w konsultacjach w istotnych dla nich sprawach, gotowi poświęcić ważne własne zajęcia	71,4%	54,6%	57,1%
Mieszkańcy deklarujący gotowość przekazywania władzom sugestii i opinii w sprawach bezpośrednio dla nich ważnych	81,8%	58,5%	62,0%
Mieszkańcy deklarujący gotowość zaangażowania się we współpracę z władzami nad przygotowaniem rozwiązania w sprawie, która jest bezpośrednio dla nich ważna	65,2%	50,%	52,6%
Mieszkańcy deklarujący gotowość zaangażowania się we współpracę z innymi mieszkańcami nad przygotowaniem rozwiązania w sprawie, która jest bezpośrednio dla nich ważna	64,9%	48,3%	50,7%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## WOKÓŁ PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

KONFLIKTY POLITYCZNE A PARTYCYPACJA NA PRZYKŁADZIE REFERENDÓW  
W SPRAWIE ODWOŁANIA WŁADZ

władz w większości przyznają, że chociaż informują mieszkańców o decyzjach, to jednak ich nie wyjaśniają. Tendencja ta jest spójna z pozostałymi danymi przedstawionymi wyżej.

**Tabela 11.** Samoocena przedstawicieli władzy lokalnej w zakresie stosowania praktyk partycypacji mieszkańców w gminach po referendach (odpowiedzi „zawsze” i „często”)

	Gminy po referen- dach odwoławczych	Pozostałe gminy	Ogółem
Władze gminy podejmują decyzje i nie informują mieszkańców	20,1%	24,0%	20,6%
Władze gminy informują o podjętej decyzji, ale jej nie wyjaśniają	58,0%	35,7%	38,6%
Władze gminy podejmują decyzję, informują o niej i wyjaśniają ją	66,0%	78,3%	76,7%
Władze gminy przyjmują opinie i sugestie, ale nie organizują konsultacji społecznych	77,1%	46,7%	50,7%
Władze gminy konsultują z mieszkańcami podejmowane decyzje	56,9%	74,2%	71,9%
Władze gminy wspólnie z mieszkańcami wypracowują decyzję, a następnie ją wdrażają	42,6%	58,6%	56,6%
Władze gminy powierzają mieszkańcom wypracowanie decyzji i wdrażają ją	12,8%	19,0%	18,2%

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia własne.

## Wnioski

Badania jakościowe nad referendum lokalnymi wskazują zwiększanie się aktywności mieszkańców w okresie poprzedzającym referendum, co jest charakterystyczne dla protestów – a trudniej o większy protest mieszkańców gminy, niż podjęcie próby odwołania władzy. Silne konflikty polityczne nie wpływają jednak trwale na zwiększenie się partycypacji czy większą aktywność w sprawach gminnych mieszkańców tych gmin, w których skutkują referendum odwoławczymi. Gminy w Polsce w większości wypadków dysponują zbliżonym kapitałem ludzkim aktywności, samo pojawienie się wniosku o odwołanie władz nie zwiększa zaś tego kapitału. Kapitał ten stanowi grupa mieszkańców aktywnie zainteresowanych decyzjami władz gminy, będąca jednak w zdecydowanej mniejszości w obu typach gmin, zarówno po referendach, jak i bez dotychczasowych doświadczeń w przeprowadzaniu referendum. Konflikty polityczne, chociaż nie zwiększają kapitału ludzkiego aktywności, to ukierunkowują ten kapitał na określone formy aktywności, takie jak większa obecność na sesjach czy częstsze interwencje u władz wykonawczych gminy. Z kolei w gminach, w których

referenda odwoławcze osiągnęły taką frekwencję, że okazały się skuteczne, aktywność mieszkańców nawet w dłuższej perspektywie jest nadal wyższa niż gdzie indziej. To prowadzi do wniosku, że społeczność lokalna musi osiągnąć określoną dojrzałość obywatelską – wysoki poziom zaangażowania w sprawy lokalne – aby móc brać aktywny udział w zarządzaniu gminą i angażować się w konflikty polityczne.

Warto również odnotować, że po referendum pozostają w społecznościach lokalnych – jako pewien trwały rezultat pobudzenia zainteresowania sprawami lokalnymi – lepiej rozwinięte media lokalne. Jest to prawdopodobnie konsekwencja potrzeby większej kontroli nad działaniami władzy w społecznościach po referendach. Ponieważ jest to rezultat trwały, można więc uznać go za pozytywny skutek uboczny referendów w sprawie odwołania władzy. Dzięki mediom niezależnym zwiększa się wiedza mieszkańców o tym, co robi władza, tym samym ma szansę pojawić się rzeczywista debata nad gminnymi czy miejskimi sprawami.

Drugim skutkiem referendum jest większa gotowość do partycypowania mieszkańców gmin po referendach. To ważny czynnik, który wymagałby ze strony władzy rozwinięcia zakresu działań propartycypacyjnych. Gotowość ta daje szansę na rzeczywistą szeroką partycypację społeczności lokalnej, gdyby władze w przyszłości chciały w większym stopniu wykorzystać mechanizmy partycypacji. W gminach po referendach – jeśliby władze wystąpiły z inicjatywą konsultowania z mieszkańcami większej liczby uchwał – jest szansa, że mieszkańcy będą chętnie brali udział w takich konsultacjach. Jednocześnie, ponieważ gotowości mieszkańców do partycypowania nie towarzyszy oczekiwanie od władz lokalnych, że będą one w szerszym zakresie prowadzić takie konsultacje, oznacza to, że inicjatywa musi wyjść od władz lokalnych.



**Grzegorz Makowski**

# Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców to lokalny odpowiednik obowiązującej na poziomie krajowym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (zwanej w literaturze naukowej także „inicjatywą ludową”). Najkrócej rzecz ujmując, jest to przysługujące obywatelom uprawnienie do przedkładania parlamentowi projektów aktów prawnych. Jednocześnie jest to jedno ze standardowych narzędzi służących praktycznej realizacji treści art. 4 konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu i to on ją sprawuje przez przedstawicieli wybieranych albo w wyborach powszechnych, albo bezpośrednio. Obok aktu wyborczego czy referendum inicjatywę ludową należy więc uznać za jeszcze jedną instytucję demokracji bezpośredniej i mechanizm, dzięki któremu obywatele mogą brać czynny i bezpośredni udział w sprawowaniu władzy.

W tym miejscu należy wspomnieć, że nie we wszystkich krajach demokratycznych inicjatywa ludowa ma osadzenie konstytucyjne. Nie zawsze jest to również instytucja pozwalająca obywatelom zainicjować proces legislacyjny i brać w nim czynny udział od początku aż do końca, czyli do uchwalenia lub odrzucenia projektu. Czasem inicjatywa ludowa ogranicza się jedynie do możliwości zaproponowania, aby jakaś kwestia została uregulowana w taki czy inny sposób. Istnieje także ogromna różnorodność w zakresie szczegółowych przepisów ustawowych i wykonawczych dotyczących procedury przygotowywania obywatelskich projektów ustaw, gromadzenia poparcia czy procedowania na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Nie będziemy jednak w tym miejscu analizować tego problemu, podobnie jak filozoficznych czy ustrojowych uwarunkowań funkcjonowania inicjatywy ludowej. Chcę jedynie zasygnalizować (odsyłając zainteresowanych tymi kwestiami czytelników do innych publikacji powstałych w ramach projektu „Decydujmy razem” oraz do polskiej i zagranicznej literatury poświęconej związkom między inicjatywą ludową i jej lokalnymi mutacjami<sup>1</sup>), że w większości wypadków lokalne odpowiedniki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej również cechują się dużą różnorodnością w zakresie regulacji i zastosowań.

Inicjatywa ludowa – w wydaniu zarówno krajowym, jak i lokalnym – skupia także w sobie wiele interesujących wątków socjologicznych, politologicznych i prawnych,

<sup>1</sup> Por.: B. Kaufmann, M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe*, Carolina Academic Press, Durham 2004; G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

które, niestety, nie mogą być przedmiotem niniejszego opracowania. W dalszych rozważaniach skupimy się wyłącznie na obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, szczególnie zaś na omówieniu wyników pierwszych w Polsce badań, na podstawie których można się pokusić nie tylko o pewne wnioski dotyczące praktyki i efektywności tego instrumentu jako narzędzia partycypacji publicznej, ale także sformułować konkretne wnioski w zakresie jego usprawnienia. Zaczniemy jednak od ustalenia kilku ogólnych kwestii.

## Prawo a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelskie projekty ustaw są przygotowywane i procedowane na podstawie przepisów ustawy z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli i zgodnie z postanowieniami regulaminu sejm<sup>2</sup>. W wypadku uchwał, które mogą być przygotowywane przez mieszkańców i przedkładane samorządowym organom stanowiącym, nie mamy do czynienia z regulacją ustawową, choć pewne podstawy usankcjonowania tej instytucji odnajdziemy zarówno w konstytucji, jak i przede wszystkim – ale nie tylko – w przepisach ustaw samorządowych.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688; M.P. z 2012 r., nr 0, poz. 32.

Konstytucja, oprócz wspomnianego już art. 4, mówi również w art. 16, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową. Z kolei w art. 168 ust. 4 ustawa zasadnicza przesądza o tym, że jednostki samorządu terytorialnego określają ich organy stanowiące (oczywiście w ramach obowiązujących ustaw). Na tej podstawie możemy twierdzić, że tak jak na poziomie krajowym, tak również na poziomie samorządów obowiązuje ten sam schemat sprawowania władzy i uwzględniania w nim udziału obywateli, z tą różnicą, że samorządy, dysponując własną autonomią, mają także pewną swobodę w kształtowaniu lokalnego ładu. Częściowo jest on narzucony przez ustawy samorządowe i kodeks postępowania administracyjnego oraz przez inne akty prawne (na przykład ustawę o referendum lokalnym, określającą zasady przeprowadzania referendów samorządowych, czy ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która ustanawia ramy współpracy między lokalną administracją i organizacjami pozarządowymi). Częściowo uregulowanie niektórych instytucji spoczywa wyłącznie w gestii samorządów. Tak jest właśnie w wypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Warto w tym miejscu odnotować (choć trzeba także podkreślić, że kwestia ta domaga się pogłębionej analizy w odrębnym opracowaniu), że nie wszyscy podzielają opisany wyżej pogląd, jakoby istniały podstawy uregulowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statutach jednostek samorządowych. Opinie kwestionujące tego rodzaju stanowisko odnajdziemy na przykład w orzecznictwie sądów administracyjnych, między innymi w treści uzasadnienia jednego z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2006 roku<sup>3</sup>. Sąd ten wydał wyrok w związku z zażaleniem jednej z gmin na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody

<sup>3</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. III SA/Wr 584/05.

dołnośląskiego, który zakwestionował uchwałę tej gminy zmieniającą statut i przyznającą grupie stu mieszkańców prawo do przedkładania lokalnemu organowi stanowiącemu własnych projektów uchwał. Wojewoda stwierdził po prostu, że brak podstaw prawnych do tego, żeby taki przepis umieścić w statucie jednostki, sąd zaś podtrzymał jego stanowisko.

Argumentacja sprowadzała się między innymi do tego, że aby móc uregulować inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców w statucie, tego rodzaju możliwość musiałyby przewidywać ustawy samorządowe lub przynajmniej konstytucja, tymczasem – zdaniem składu sędziowskiego – tak nie jest. Chociaż bowiem ustawa o samorządzie gminnym (w tym wypadku chodziło o ten właśnie szczebel) wskazuje, że o „ustroju gminy stanowi jej statut”, to przepis ten nie daje samorządowi pełnej swobody w kształtowaniu „lokalnego ustroju”. Wszystkie rozwiązania, które w gminie mogłyby się pojawić, muszą wynikać wprost z ustaw (co, zdaniem sądu, jest także poparte treścią art. 169 ust. 1 konstytucji), te zaś jasno określają, kto ma inicjatywę uchwałodawczą, i nie wymieniają wśród podmiotów uprawnionych mieszkańców. Artykuł 11 ustawy o samorządzie gminnym stanowi na przykład jednoznacznie, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub „za pośrednictwem organów gminy”. O wykonywaniu inicjatywy uchwałodawczej nie ma tam słowa. I o ile tego faktu nie można podważać, o tyle trzeba również zauważyć, że w żadnym punkcie ustawy samorządowe nie definiują, co konkretnie ma się znaleźć w statucie jednostki, a co na pewno nie może. Trudno ponadto zgodzić się z punktem uzasadnienia do wspomnianego wyroku, w którym sąd stwierdził, że nie ma podstaw konstytucyjnych, na których obywatelska inicjatywa uchwałodawcza mogłaby się zasadzać.

Otóż, wrocławski Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że nie sposób wywodzić takiego argumentu z art. 4 ust. 1 konstytucji (który stanowi, przypomnijmy, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, a ten sprawuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli), ponieważ jest w nim mowa jedynie o narodzie i o Rzeczypospolitej. Przepis ten miałby zatem dotyczyć wyłącznie szczebla krajowego, ustawodawca zaś, nie precyzując, czy obowiązuje on także na poziomie lokalnym, dokonał *de facto* świadomego wyboru. Zdecydował, zdaniem sądu, że demokracja na poziomie samorządowym może mieć charakter wyłącznie przedstawicielski.

Nie zamierzamy w tym miejscu szerzej polemizować z zaprezentowanym stanowiskiem. Warto jednak podkreślić, że naród to także mieszkańcy jednostek samorządu, a władza to również władza samorządowa, nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby art. 4 ust. 1 konstytucji stosować bezpośrednio<sup>4</sup>. Poprzestańmy na stwierdzeniu, że wiele wskazuje na to, że rozumowanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu może być niesłuszne, co zresztą potwierdza również to, że istnieje wiele samorządów różnych szczebli, które jednak zdecydowały się na uregulowanie

<sup>4</sup> *Kontrola konstytucyjności ustaw – Trybunał Konstytucyjny a sądy. Wybór tez orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z lat 1998–2001*, oprac. A. Czarnocka, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2001.

w statucie instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, a inne sądy administracyjne tych przepisów nie zakwestionowały.

Póki co, ludowa inicjatywa uchwałodawcza nie jest jednak standardowym mechanizmem partycypacji na poziomie lokalnym. Nie wiadomo dokładnie, ile samorządów w kraju zdecydowało się na uregulowanie tego mechanizmu w statutach. Można jednak postawić hipotezę, że jest to całkiem spory odsetek, zważywszy choćby na wyniki badań, które omawiamy dalej.

Swoboda, którą mają samorzady w tworzeniu regulacji dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, generuje wielość rozwiązań. Zwłaszcza gminy i miasta wykazują się tutaj ogromną kreatywnością, choć przeglądając poszczególne przykłady, można również wyodrębnić pewne podstawowe cechy wspólne. Przyjrzymy się więc krótko kilku kluczowym cechom lokalnych uregulowań obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nie wchodząc jednocześnie w głębszą ich analizę<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Częściową analizę miejscowych przepisów w tym zakresie mieliśmy już okazję przeprowadzić – por. G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, op. cit., s. 59–67.

## Kto jest uprawniony do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą?

Odpowiedź na to pytanie z pozoru wydaje się oczywista – mieszkańcy. Rzeczywiście, w większości wypadków, które dotychczas zostały poddane głębszej analizie, podmiotami mającymi uprawnienie (na mocy przepisów prawa miejscowego) do przedkładania obywatelskich projektów uchwał są grupy mieszkańców (o niezbędnej liczbie inicjatorów i formie, w jakiej powinni oni wystąpić, wypowiemy się za chwilę)<sup>6</sup>. Brak narzuconych ustawowo standardów dotyczących lokalnej inicjatywy ludowej umożliwił jednak samorządom stworzenie bardziej oryginalnych rozwiązań w tym zakresie.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Istnieją jednostki samorządowe, które w swoich statutach przewidziały specjalny wariant inicjatywy uchwałodawczej przysługujący sołectwom czy osiedlom. To dość często spotykane rozwiązanie. Odnajdziemy je na przykład w takich gminach, jak Hajnówka czy Wyszaków. Statuty sołectw w tych gminach przewidują, że jedną z ich funkcji jest po prostu występowanie do organu stanowiącego samorządu z inicjatywami uchwałodawczymi dotyczącymi mieszkańców. Co interesujące, choć możliwość przedłożenia inicjatywy uchwałodawczej może być przewidziana w statucie sołectwa (jednostki organizacyjnej samorządu), to jednocześnie statut samej gminy wcale nie musi zawierać specyficznych przepisów. Prawu do inicjatywy uchwałodawczej przysługującej sołectwu nie musi także towarzyszyć równoległe takie samo uprawnienie dla mieszkańców. Świadczy to o pewnym chaosie i braku standardów regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w prawie miejscowym.

### Czego może dotyczyć obywatelska inicjatywa uchwałodawcza?

Jak już wspomniano na wstępie, opisywana przez nas instytucja zwykle dotyczy projektów uchwał przygotowywanych przez obywateli i wnoszonych przez nich do lokalnych organów stanowiących. Zdarza się jednak, że jest to mechanizm, nazwijmy to, niepełny, ponieważ obejmuje jedynie możliwości przedstawienia pomysłu czy koncepcji tego, co ma podlegać regulacji, ale już nie samego projektu rozstrzygnięcia. Mimo to tego rodzaju rozwiązania wciąż są kwalifikowane jako przykłady inicjatywy ludowej.

„Niepełne” inicjatywy uchwałodawcze są zwykle przedkładane samorządowym organom stanowiącym w formie wniosku w rozumieniu przepisów rozdziału trzeciego kodeksu postępowania administracyjnego. Tryb wnioskowy jest oczywiście powszechny i standardowy dla wszystkich organów władzy publicznej i nie wymaga dodatkowych regulacji w statutach jednostek samorządowych. Choć można sobie wyobrazić ewentualność, w której oprócz możliwości wykorzystania trybu wnioskowego samorząd decyduje się uregulować możliwość przedstawiania „niepełnych” obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych w statucie. Jak dotąd nie udało się jednak zidentyfikować samorządu, który by to zrobił. Nie wydaje się przy tym, aby statutowa regulacja „niepełnej” inicjatywy uchwałodawczej była potrzebna. W tym wypadku tryb wnioskowy jest wystarczający (nie wchodzimy w tym miejscu głębiej w te rozważania, wrócimy do nich bowiem w dalszej części niniejszego opracowania). „Niepełne” inicjatywy uchwałodawcze mieszkańców są jak najbardziej możliwe do realizacji – przede wszystkim na podstawie przepisów kodeksu administracyjnego.

Na poziomie lokalnym, podobnie jak na poziomie krajowym, istnieje możliwość składania zarówno pełnych obywatelskich projektów uchwał, jak i samych propozycji uregulowania konkretnego elementu lokalnej rzeczywistości. Istnieje jednak bardziej wyraźna linia podziału, pozwalająca na scharakteryzowanie zakresu przedmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Żeby lepiej zrozumieć, na czym rzecz polega, odwołajmy się jeszcze raz do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Otóż, w przeciwieństwie do tego uprawnienia, które – jak sama nazwa wskazuje – dotyczy ustaw, czyli aktów prawa krajowego, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców zawsze co prawda dotyczy rozstrzygnięć podejmowanych przez miejscowy organ stanowiący w formie uchwały, ale uchwała nie zawsze musi być aktem prawa miejscowego.

Ujmując rzecz nieco inaczej – wykonywanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie zawsze oznacza, że obywatele biorą udział w stanowieniu prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego jest bowiem tylko taka uchwała, która ma charakter ogólny i abstrakcyjny. To znaczy, że jest skierowana do kręgu podmiotów, który nie jest z góry określony. Musi być rozstrzygnięciem dotyczącym wszystkich członków

wspólnoty samorządowej. Ponadto zachowania regulowane w takiej uchwale nie mogą być specyficzne czy jednorazowe, ale muszą być powtarzalne i dotyczyć powtarzalnych sytuacji<sup>7</sup>.

Takie ujęcie prawa miejscowego pozostawia oczywiście pewne pole do odmiennych interpretacji i sporów, które przy różnych okazjach znajdują swoje rozstrzygnięcia w sądach administracyjnych. Kwestię określenia, która uchwała jest, a która nie jest aktem prawa miejscowego, dodatkowo komplikuje to, że w żadnej ustawie nie zdefiniowano, czym właściwie jest akt prawa miejscowego<sup>8</sup>. Również konstytucja daje w tym zakresie jedynie ogólne wskazówki. Z rozdziału trzeciego ustawy zasadniczej możemy się dowiedzieć, że akty prawa miejscowego ponad wszelką wątpliwość stanowią źródło prawa (art. 87 ust. 2), gdy tylko dotyczą obszaru działalności organów samorządu terytorialnego (art. 94 ust. 1), muszą być również ogłoszone zgodnie z przepisami ustawy (art. 88 ust. 1), czyli w tym wypadku ustaw samorządowych, co w praktyce oznacza ogłoszenie w dzienniku urzędowym wojewody. Dopiero praktyka, orzecznictwo i doktryna prawna zdołały wypracować tutaj pewne standardy.

Na przykład uchwała samorządu gminy X o likwidacji szkoły podstawowej, choć niewątpliwie bardzo istotna, nie będzie aktem prawa miejscowego, ponieważ dotyczy konkretnej sytuacji, określonej precyzyjnie części danej społeczności i nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w dzienniku urzędowym wojewody<sup>9</sup>. Aktem prawa miejscowego będzie jednak uchwała o przyjęciu planu zagospodarowania miejscowego, która spełnia wszystkie wymienione przesłanki.

Wspominamy tutaj o tym wątku, gdyż w praktyce stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może on mieć ogromne znaczenie. Przede wszystkim, można sobie wyobrazić, że samorząd reguluje w statucie prawo do wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie do tych uchwał, które stanowią akty prawa miejscowego lub na odwrót, ale w obu wypadkach oznaczałoby to istotne ograniczenie w zastosowaniu tej instytucji. To całkiem realna ewentualność i nie można wykluczyć, że istnieje w Polsce samorząd, który już zdecydował się zastosować podobne ograniczenia (choć dotychczas nie udało się takiego samorządu znaleźć).

Drugi istotny i bardziej optymistyczny wniosek, który płynie z tych rozważań, jest taki, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest narzędziem partycypacji, które znajduje szersze zastosowanie niż tylko w procesie stanowienia prawa miejscowego (odmiennie zatem do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, której obszarem zastosowania jest wyłącznie proces legislacyjny). Ma to doniosłe implikacje. Rozszerzając zakres decyzji podejmowanych przez samorządy w trybie uchwałodawczym, można również rozszerzać zastosowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a co za tym idzie – zwiększać możliwości partycypacji publicznej.

W tym miejscu trzeba również wspomnieć o jeszcze jednym możliwym źródle zróżnicowania zakresu stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Chodzi nie tylko o formę, ale także o jej możliwy zakres merytoryczny. W wypadku obywatelskiej

<sup>7</sup> A. Krajewska, *Które z uchwał są aktami prawa miejscowego?* – <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,944.html> [dostęp: 25 września 2012 roku].

<sup>8</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> A. Krajewska, *Akty prawa lokalnego: orzeczenie WSA* – <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,953.html> [dostęp: 25 września 2012 roku].

inicjatywy ustawodawczej są narzucone pewne ograniczenia. Obywatele nie mogą na przykład wносить projektów ustaw, które naruszałby wyłączną kompetencję innego organu władzy (na przykład ustawa budżetowa, która jest przygotowywana przez rząd, nie może być przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uregulowana w statucie również może, ale nie musi, podlegać podobnym ograniczeniom. Wszystko zależy od tego, co zdecyduje samorząd. W większości samorządów, w których dotychczas uregulowano kwestię wykonywania prawa mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej, w statutach zapisuje się – wzorem szczebla krajowego – że projekty obywatelskie nie mogą dotyczyć kwestii, w których, zgodnie z obowiązującymi przepisami, z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić tylko odpowiedni organ samorządu terytorialnego.

Na przykład przepisy dotyczące inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, przyjęte w Krakowie, zawierają zastrzeżenie, że projekty obywatelskie nie mogą dotyczyć spraw, „dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Statut Miasta Krakowa – [http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D11135%26typ%3Du](http://bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D11135%26typ%3Du) [dostęp: 25 września 2012 roku].

## Jak uruchomić obywatelską inicjatywę uchwałodawczą?

Tutaj ponownie – w obliczu braku standardowych rozwiązań, które byłyby uregulowane ustawowo – spotkamy się ze sporą różnorodnością. Wspomnijmy tylko, w celu skonstruowania analizy, że w wypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, żeby móc ją przedstawić, pomysłodawcy projektu ustawy muszą najpierw zawiązać specjalny komitet. Do powołania takiego ciała wymaga się co najmniej piętnastu pełnoletnich osób, które mają czynne prawo wyborcze. Osoby tworzące komitet muszą ponadto złożyć stosowne oświadczenia marszałkowi sejmowi, wyznaczyć pełnomocnika i jego zastępcę (komitet musi mieć zatem określoną strukturę). Następnie komitet zajmuje się organizacją zbiórki podpisów, kontaktami z parlamentem, a później, gdy już uda się skutecznie złożyć projekt ustawy, pilotowaniem go w całym procesie legislacyjnym. Wbrew pozorom, uruchomienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest więc dość skomplikowaną operacją.

Na poziomie lokalnym tego rodzaju wieloetapowa procedura występuje raczej rzadko. W większości dotychczas analizowanych przykładów przedkładanie obywatelskich projektów uchwał polega po prostu na zgromadzeniu wymaganej liczby podpisów (popartych danymi pozwalającymi na identyfikację osób) i przedstawienie ich wraz z innymi dokumentami organowi stanowiącemu samorządu.

Interesującym zagadnieniem jest przy tym kwestia, czy osoby popierające uchwałę mają być mieszkańcami danej jednostki samorządowej, czy też nie, i co miało by to w praktyce oznaczać. Z jednej strony, wydaje się, że inicjatywa powinna być uprawnieniem należnym tylko tym osobom, które są zameldowane w danej miejscowości. Teoretycznie to one bowiem najlepiej znają lokalne realia i w największym

stopniu będą miały na względzie interes lokalnej wspólnoty. Z drugiej strony, dlaczego takie uprawnienie nie miałyby być należne tym wszystkim, którzy mieszkają na terenie danego samorządu lub przebywają na jego obszarze, ale niekoniecznie są w nim zameldowani. Pytanie to jest zasadne, zwłaszcza w wymiarze zniesienia obowiązku meldunkowego, planowanego w niedalekiej przyszłości. Dlaczego na przykład w miejscowościach turystycznych odwiedzający je mieszkańcy innych części kraju nie mieliby mieć także możliwości przedstawienia własnych propozycji uchwał (zmierzających, dajmy na to, do usprawnienia funkcjonowania takiego samorządu i lepszego zapewnienia wypoczynku osobom, które go odwiedzają).

W tym zakresie warto odnotować, że w niektórych samorządach spotkamy się z dokładnym uregulowaniem tej kwestii i wskazaniem zameldowanych obywateli. Z kolei w innych samorządach sprawa ta pozostaje niedopowiedziana i teoretycznie z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić każdy, kto akurat znajduje się na terenie takiej jednostki.

Oczywiście trzeba również wspomnieć, że projekt uchwały (podobnie jak to jest w wypadku projektów ustaw) musi spełniać pewne wymagania formalne (na przykład zawierać uzasadnienie, podstawę prawną, czasem również oszacowanie społecznych i ekonomicznych kosztów realizacji uchwały).

## **Prace nad obywatelskimi projektami uchwał**

Podobnie jak w wypadku wszystkich wcześniej omawianych aspektów, także i w tym wypadku spotkamy się z pewnym zróżnicowaniem dotyczącym organizacji procesu decyzyjnego przygotowywania obywatelskich projektów uchwał. W większości sytuacji schemat jest ogólnie podobny, jeśli jednak wgłębimy się dokładniej w treść statutowych regulacji w zakresie lokalnej inicjatywy uchwałodawczej, to szybko natknemy się czasem tylko na niuanse, ale za to bardzo istotne.

Ogólnie uchwały obywatelskie są procedowane w taki sam sposób jak inicjatywy radnych czy zarządu (czyli wójtów, burmistrzów, prezydentów, marszałków). Prace nad nimi toczą się na forum rad oraz w komisjach. Pewne niuanse mogą jednak mieć istotny wpływ na możliwość uchwalenia obywatelskiego projektu i na uczestnictwo w pracach nad nim (chodzi oczywiście o tych, którzy go przedłożyli).

Na przykład zdarzają się różne terminy w których obywatelski projekt uchwały powinien być rozpatrzony. W jednych samorządach są to trzy miesiące, w innych będzie to nawet pół roku, jeszcze inne samorządy stosują się po prostu do terminów narzucanych przez kodeks postępowania administracyjnego. Istnieją pewne różnice co do ścieżki, którą przechodzą projekty obywatelskie. W jednych samorządach muszą one być opiniowane przez organ wykonawczy (na przykład w Sopocie czy w Płocku, gdzie dodatkowo wymaga się od prezydenta miasta opinii prawnej), co – nawiasem mówiąc – jest kontrowersyjne, ponieważ może służyć obstrukcji całego procesu, gdy



<sup>11</sup> Por. G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, op. cit., s. 59–67.

na przykład prezydent, burmistrz czy wójt nie bardzo podzielają zdanie mieszkańców<sup>11</sup>. W innych miejscach z kolei takiego warunku nie ma lub nie jest on stosowany do projektów obywatelskich (jak to jest na przykład w Katowicach czy w Otwocku).

Niektóre samorządy (głównie duże miasta, takie jak Warszawa czy od niedawna Kraków) przewidziały w swoich statutach całe mechanizmy weryfikujące poprawność projektów uchwał przedkładanych przez obywateli pod kątem wymagań formalnoprawnych, wraz z trybem odwoławczym i możliwością uzupełniania braków. W mniejszych samorządach zazwyczaj brak tego typu rozwiązań.

W małych miastach i gminach zwykle nie spotkamy także przepisów decydujących o tym, że do obywatelskich projektów ustaw nie znajduje zastosowania zasada dyskontynuacji, to znaczy, że nie przepadają one wraz z końcem kadencji organu stanowiącego.

Wszystkich wariantów oraz mniej lub bardziej istotnych różnic nie sposób byłoby tutaj umówić. Kończąc, warto wspomnieć o rozwiązaniu, które dotychczas nie zaistniało chyba jeszcze w żadnym samorządzie, ale zaproponowała je Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w swoim projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>12</sup>. Otóż, prezydenci prawnicy zaproponowali, aby inicjatywy uchwałodawcze mieszkańców odrzucone w głosowaniu przez organy stanowiące mogły stawać się na wniosek autorów przedłożenia przedmiotem lokalnych referendów. Gdyby takie rozwiązanie się pojawiło, wówczas być może nie tylko inicjatywa uchwałodawcza byłaby częściej stosowana, ale także częściej sięgano by po referendum, co z pewnością podniosłoby poziom partycypacji publicznej.

Podsumowując, już tylko ta krótka analiza uświadamia nam, jak wielkie jest bogactwo i jak duża jest różnorodność sposobów uregulowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, a co za tym idzie – również jej funkcjonowania. Wiedząc o tym zróżnicowaniu, możemy zakładać, że przekłada się ono na efektywność tego narzędzia jako jednego ze sposobów uaktywniania obywateli i włączania ich w procesy decyzyjne.

Na przykład można sobie zadawać pytanie o to, czy lepiej jest, gdy inicjatywa uchwałodawcza jest uprawnieniem obywateli, czy też może raczej jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli, kolonii). Jednostki pomocnicze są, bądź co bądź, pewną formą zrzeszenia mieszkańców, która, z jednej strony, wcale nie musi zapewniać odpowiedniej reprezentacji dążeń i interesów wspólnych, z drugiej jednak strony, może także ułatwiać zbieranie podpisów i wzmacniać legitymizację obywatelskich projektów.

Kwestią wartą głębszego przeanalizowania jest także chociażby to, jak dalece procedura gromadzenia podpisów pod obywatelskimi projektami uchwał powinna być zinstytucjonalizowana. Czy obowiązek tworzenia w związku z tym odrębnych podmiotów (na przykład komitetów zbierających podpisy pod projektem) – wzorem tego, co jest standardem w zakresie obywatelskich projektów ustaw – powinien dotyczyć również projektów uchwał przygotowywanych przez mieszkańców, czy też

<sup>12</sup> Por. [http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/1/1/projekt\\_ustawy\\_20110330.rtf](http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/1/1/projekt_ustawy_20110330.rtf) [dostęp: 24 września 2012 roku].

może wystarczą po prostu listy z podpisami. A jeśli już zgodzić się na to, że specjalne komitety są potrzebne, to czy rzeczywiście powinien być to warunek dla wszystkich samorządów, czy tylko dla tych największych?

W końcu pytanie może najbardziej podstawowe, mianowicie dotyczące tego, czy odrębna regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statutach samorządów jest konieczna, czy też wystarczy, że – zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – mieszkańcy mogą przedkładać dowolne wnioski organom samorządu, w tym również własne projekty ustaw. To bardzo ważna kwestia, którą powinno się rozstrzygnąć, opierając się na danych empirycznych. Decydując się bowiem na propagowanie hasła partycypacji publicznej i dobierając rozwiązania, które powinny być przy tym „reklamowane”, a wśród nich inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców, warto od razu dookreślić, jaką konkretnie formę powinno to rozwiązanie przybierać.

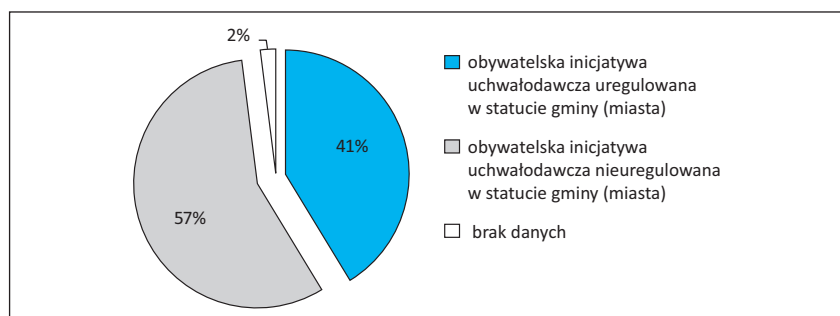
Te oraz inne pytania domagają się odpowiedzi. Niestety, w chwili, gdy powstawało niniejsze opracowanie, stan wiedzy o tym, jak rzeczywiście funkcjonuje instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, był skromny. Trudno zatem definitywnie rozwiązać nakreślone dylematy. Również te rozważania nie przyniosą jednoznacznej odpowiedzi. Omawiam jednak tutaj wyniki pierwszych w Polsce ilościowych badań poświęconych instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, te z kolei dostarczają między innymi przesłanek, aby ocenić partycypacyjny potencjał tego mechanizmu. W wynikach badań odnajdziemy również materiał wzmacniający argument za tym, żeby jednak inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców była regulowana odrębnie, w statutach jednostek samorządowych, a nie opierała się na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Przejdźmy zatem do omówienia rezultatów wspomnianych badań.

## **Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców – wyniki badań**

W badaniach, które stanowią podstawę całego niniejszego tomu, o obywatelską inicjatywę uchwałodawczą byli pytani przedstawiciele władz samorządowych. Przypomnijmy, że w badaniu wzięło udział 193 samorządów szczebla gminnego różnych typów – gminy wiejskie, wiejsko-miejskie i miejskie. Kwestionariusz CAWI kierowany do tej grupy respondentów był rozbudowany i dotyczył wielu kwestii związanych z partycypacją mieszkańców w życiu publicznym badanych wspólnot samorządowych. Obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dotyczyło zaledwie kilka pytań, niemniej uzyskane wyniki pozwalają na sformułowanie pewnych konkretnych wniosków lub roboczych hipotez na temat funkcjonowania tego mechanizmu. Zacznijmy od omówienia podstawowych ustaleń.

Wcześniej wspomnieliśmy, że istnieją co najmniej trzy możliwości przedkładania obywatelskich projektów uchwał organom stanowiącym samorządu: przez złożenie

wniosku (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – nazwijmy go „trybem wnioskowym”), dzięki specjalnym przepisom zawartym w statucie danej jednostki samorządowej, zapewniającym grupie mieszkańców prawo inicjatywy uchwałodawczej (nazwijmy go „trybem statutowym”) oraz dzięki przepisom statutów jednostek samorządowych lub statutów jednostek pomocniczych (na przykład sołectw lub rad osiedli – nazwijmy go „trybem jednostkowym”), umożliwiającym tym jednostkom występowanie z własnymi projektami uchwał.



**Wykres 1.** Odsetek gmin, które uregulowały w statucie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (N = 193)

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujemy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

Jak widać, dane, które uzyskaliśmy dzięki sondażowi, pokazują, że w 41% samorządów objętych badaniem inicjatywa uchwałodawcza została uregulowana w statucie. Niestety, w badaniu nie zadawano odrębnego pytania o to, czy istnieją specyficzne regulacje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej jednostek pomocniczych, niemniej jednak pytano o to, czy tego rodzaju obywatelskie uchwały były rozpatrywane w badanych samorządach, co również pozwala się zorientować, przynajmniej do pewnego stopnia, jak bardzo rozwiązanie to jest popularne. I tak, projekty uchwał przedkładane przez jednostki pomocnicze rozpatrywano w 11% samorządów objętych badaniem, co uzmysławia nam, że prawdopodobnie nie jest to rozwiązanie ani często spotykane, ani często stosowane. Prawdopodobnie jednak jest wykorzystywane częściej niż „tryb wnioskowy” i „tryb statutowy”. Tylko w dwóch samorządach na 79 gmin, które mają uregulowaną w statucie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, w roku poprzedzającym badanie zgłoszono przynajmniej jeden taki projekt uchwały. Jeszcze gorzej przedstawia się wykorzystanie „trybu wnioskowego”. Choć jest on powszechnie dostępny, to jedynie w siedmiu badanych samorządach zgłoszono w ten sposób obywatelskie projekty uchwał.

W tym miejscu można postawić pierwszą hipotezę, którą powinny zweryfikować dalsze badania nad obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Wydaje się mianowicie, że częstszemu stosowaniu inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców sprzyja wyższy

stopień formalizacji. Istnieje większa szansa na to, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców będzie stosowana, gdy to uprawnienie będzie wykonywane przez obywateli, którzy już są jako zorganizowani, tkwią w określonej strukturze (na przykład sołectwie czy radzie osiedla) i w ten sposób starają się inicjować proces uchwałodawczy. Jednocześnie trzeba odnotować, że mamy tutaj jednak do czynienia z pewną strukturą pośredniczącą. Wykonywanie prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez sołectwo nie będzie zatem formą w pełni bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy.

Interesująca jest również informacja, w jakiego typu gminach najczęściej możemy się spotkać z regulacją w statucie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Otóż, znajdziemy ją w 53% przebadanych gmin miejskich, 43% gmin wiejskich i 30% gmin miejsko-wiejskich. Wygląda więc na to, że to właśnie miasta częściej decydują się na instytucjonalne wzmocnienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Warto zadać sobie pytanie o to, dlaczego akurat samorządy miejskie są w tym zakresie daleko bardziej zaawansowane.

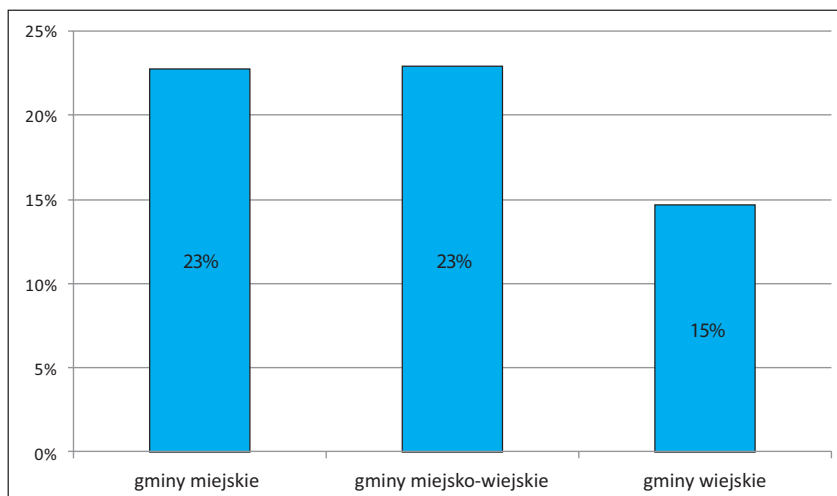
Prosta odpowiedź (a właściwie hipoteza), którą można byłoby w tym miejscu sformułować, brzmi – w gminach miejskich odnajdziemy w ogóle silniejszą tendencję do instytucjonalizowania relacji między władzą i obywatelami. Na przykład badania poświęcone jakości współpracy między samorządami i organizacjami pozarządowymi pokazują, że formalna strona współpracy (procedury zlecania zadań czy specjalne instytucje, które służą organizacji tej współpracy) jest najbardziej rozwinięta właśnie w gminach miejskich, w czym ustępują one wyłącznie szczeblowi wojewódzkiemu. Stąd więc częstsze występowanie inicjatywy uchwałodawczej w statucie jest, być może, po prostu częścią szerszego zjawiska<sup>13</sup>.

Płynie z tego także bardziej praktyczny wniosek. Mianowicie, jeśli chcesz poszukiwać wzorców regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej czy obszaru, w którym ta instytucja mogłaby być skutecznie propagowana, to, jak się wydaje, taki obszar tworzą właśnie samorządy miejskie. Otwartą kwestią jest jednak to, w jakim stopniu miejskie wzorce regulacji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie są uniwersalne i czy mogą służyć jako inspiracja także dla innych typów gmin albo – ogólniej – dla innych szczebli samorządu.

Nieco inaczej przedstawia się częstotliwość używania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jeśli spojrzymy na tę kwestię niezależnie od trybu, jaki został przy tym wykorzystany. Na wykresie 2 zaprezentowano jedynie ogólne dane na temat częstotliwości stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Warto włączyć się w analizę tej kwestii ze względu na typ samorządu. Zaobserwujemy wówczas, że w wypadku zarówno gmin miejskich, jak i gmin miejsko-wiejskich odsetek samorządów, w których w ostatnim roku poprzedzającym badanie rozpatrywano przynajmniej jeden projekt uchwały zgłoszony przez mieszkańców, jest identyczny – 23%. Daleko za tymi gminami znajdują się gminy wiejskie, w których tylko

<sup>13</sup> Por. G. Makowski, M. Dudkiewicz, *Indeks Jakości Współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.



**Wykres 2.** Gminy, w których w ciągu roku poprzedzającego badanie organ stanowiący rozpatrzył co najmniej jeden obywatelski projekt uchwały ( $N = 179$ )

Źródło: Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok. Obliczenia: Michał Kotnarowski.

w 15% spośród badanych samorządów organ stanowiący rozpatrywał obywatelski projekt uchwały w ciągu ostatniego roku. To kolejna przesłanka wzmacniająca pogląd, że funkcjonowaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej sprzyja ogólnie wyższy poziom instytucjonalizacji stosunków na linii „mieszkaniec – władza lokalna”, który jest cechą samorządów miejskich i miejsko-wiejskich.

Jednocześnie relatywnie wysoki odsetek gmin miejsko-wiejskich, w których rady rozpatrywały obywatelskie projekty uchwał, wynika także stąd, że w tego rodzaju samorządach częściej będziemy mieli do czynienia z jednostkami pomocniczymi (sołectwami czy osiedlami), które również przygotowują projekty uchwał. Jednocześnie niski odsetek samorządów wiejskich, w których pojawia się obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, również skłania do refleksji. Na tej podstawie można sformułować co najmniej dwie hipotezy. Po pierwsze, w gminach wiejskich inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców się nie wykorzystuje, ponieważ (co wiadomo z innych badań<sup>14</sup>) na wsi relacje między mieszkańcami a władzą lokalną mają daleko bardziej nieformalny charakter. Jeśli więc jakaś grupa mieszkańców chce coś przeforsować, robi to po prostu w bezpośrednim kontakcie z radnymi czy z wójtem. Po drugie, możliwe wytłumaczenie tego zjawiska sprowadza się do pytania o świadomość i umiejętność posługiwania się narzędziami demokracji bezpośredniej przez członków społeczności wiejskiej. Niestety, są one prawdopodobnie niezbyt rozwinięte, stąd też brak po stronie mieszkańców wsi wiedzy i zainteresowania trybem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Z drugiej strony, władze samorządowe w gminach wiejskich

<sup>14</sup> *Ibidem*.

również nie są zainteresowane wzmacnianiem tej instytucji, na przykład przez usankcjonowanie jej w statucie, ponieważ mogą traktować to po prostu jako zbędny formalizm lub mogą się obawiać, że nagle mieszkańcy włączaliby się w proces sprawowania władzy bardziej intensywnie, niż władza by sobie tego życzyła. To oczywiście jedynie hipotezy, których potwierdzenie lub obalenie wymagałoby dalszych badań. Omówmy tymczasem jeszcze dwa wątki.

Z punktu widzenia polityki publicznej, która stawia sobie za cel zwiększanie poziomu partycypacji mieszkańców w procesach sprawowania władzy w ich wspólnotach lokalnych, wydaje się bardziej pożądane, aby więcej samorządów miało w swoich statutach odrębnie uregulowany tryb przedkładania obywatelskich projektów uchwał. Dlaczego?

To, że prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można wykonać, opierając się na powszechnie obowiązujących przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, wcale nie powoduje, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest stosowana częściej, o czym już pisaliśmy. Powodów, dla których tryb wnioskowy jest wykorzystywany tak rzadko, jest kilka.

Ogólna znajomość prawa, w tym prawa administracyjnego, nie jest w społeczeństwie zbyt dogłębna. Obywatele nie są biegli w posługiwaniu się instrumentami, które mają do dyspozycji, kontaktując się z władzą, a instytucja wniosku nie jest tu wyjątkiem.

Nie wszyscy także są zapewne świadomi, że korzystając z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, mogą w ogóle zaproponować radzie czy sejmikowi własny projekt uchwały. Kodeks postępowania administracyjnego, podobnie jak sama nazwa (tak samo zresztą, jak i instytucja wniosku), przeciętnemu obywatelowi kojarzy się raczej ze sposobem kontaktowania się z urzędnikiem w sprawach urzędowych, nie zaś z radnym w sprawach dotyczących stanowienia prawa miejscowego czy tworzenia lokalnej polityki. Nic więc dziwnego, że projektów uchwał trafiających do rad w trybie wnioskowym jest relatywnie najmniej.

Są również inne czynniki, które powodują, że tryb wnioskowy jest mało atrakcyjnym sposobem przedkładania obywatelskich projektów uchwał. Przede wszystkim nie gwarantuje on obywatelowi aktywnego udziału w całości procesu uchwałodawczego, o czym była już mowa. Kodeks postępowania administracyjnego daje jedynie ogólne ramy, dzięki którym obywatel może zwrócić się do dowolnego organu władzy publicznej w dowolnej sprawie. Żaden przepis kodeksu postępowania administracyjnego nie jest dedykowany inicjowaniu procesu uchwałodawczego, który jednak ma własną specyfikę. Kodeks nie precyzuje, jakie wymagania powinny spełniać obywatelskie projekty uchwał, czy powinny mieć poparcie mieszkańców, czy też nie, jak to poparcie należy zdobyć i jak bardzo powinno być ono duże. Kodeks postępowania administracyjnego nie gwarantuje również obywatelom udziału w procesie uchwałodawczym. Mogą oni złożyć w ten sposób własny projekt uchwały, dalej zaś rada czy sejmik może z nim zrobić, co chce, nie angażując w to w żadnej formie wnioskodawców.

Stąd też uregulowanie inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządowej wydaje się wskazane – jeśli tylko chcemy, aby ten instrument służył większemu angażowaniu obywateli w tworzenie lokalnej polityki. Umieszczenie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie to nie tylko wyciągnięcie tej instytucji „przed nawias” i danie jasnego sygnału, że obywatele mają takie uprawnienie i mogą z niego korzystać. To również przydanie jej odpowiedniego prestiżu i sposób (jeśli tylko przepisy są dobrze skonstruowane) zagwarantowania obywatelom tego, że nie tylko będą mogli zaproponować władzy samorządowej własny projekt uchwały, ale także będą włączeni w dalsze prace nad nim. Wyniki badań wzmacniają tę argumentację, pokazując, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców zapisana w statucie jednostki samorządowej jest bardziej widoczna, a przez to również relatywnie częściej stosowana.

Analizując wyniki badań, staraliśmy się również ustalić, czy to, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest stosowana, wpływa na ogólny poziom partycypacji w samorządach gminnych. Posłużono się w tym celu indeksem partycypatywności<sup>15</sup>, zestawiając jego wyniki z danymi obrazującymi różne parametry występowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (zapisanie jej w statucie, liczba zgłoszonych uchwał, liczba przyjętych uchwał). Wykonano kilka podstawowych obliczeń statystycznych, które jednak wykazały tylko słaby związek między stosowaniem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców a wartością indeksu. Korelacje dały co prawda wynik pozytywny, ale nieistotny statystycznie. Oznacza to, że – ogólnie rzecz biorąc – tam, gdzie do organów stanowiących wpływały projekty uchwał przygotowywane przez mieszkańców (niezależnie od trybu), tam wartość indeksu partycypatywności była ogólnie wyższa. Nie sposób jednak stwierdzić na podstawie danych, którymi dysponujemy, czy i w jakim stopniu mechanizm obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej rzeczywiście przyczynia się do większego zaangażowania mieszkańców w lokalne życie publiczne. Jednocześnie to ustalenie nie obala jeszcze hipotezy, że takiego pozytywnego związku między poziomem partycypacji oraz stosowaniem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w ogóle nie ma.

Podkreślmy przede wszystkim to, że stosowanie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie jest częste. Wiąże się to między innymi z czynnikami, o których już wspominaliśmy – na przykład z tym, że nawet tam, gdzie mieszkańcy mają do dyspozycji to narzędzie, świadomość jego istnienia, a co za tym idzie – jego użyteczność – jest prawdopodobnie niewielka (kolejna hipoteza). Trudno więc oczekiwać, że przy tak małej skali wykorzystania tego mechanizmu będzie on w stanie szerzej inspirować obywateli do włączania się w życie publiczne ich wspólnot również w innych formach czy w ogóle będzie zwiększał ich zainteresowanie lokalnym życiem publicznym. Stąd też, być może, analizy mające na celu pokazanie, w jakim stopniu stosowanie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców przyczynia się do wyższego poziomu partycypacji, są po prostu przedwczesne. Kiedy więcej niż połowa samorządów zdecyduje

<sup>15</sup> Por. M. Kotnarowski, *Metodologia badania „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce”* [w niniejszym tomie].

się na uregulowanie tej instytucji w swoich statutach, mieszkańcy będą zachęceni do jej stosowania, a jej wykorzystanie rzeczywiście stanie się częstsze, wówczas będzie można uzyskać więcej danych, aby móc dokładniej przeanalizować, jaki potencjał tkwi w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej.

Tymczasem, ponownie odwołując się do formułowania celów ewentualnej polityki w zakresie podnoszenia poziomu aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wydaje się, że najsłuszniej jest przyjąć, że skoro instytucja inicjatywy uchwałodawczej nie szkodzi (bo na to, przynajmniej dotychczas, nie ma nie tylko żadnych dowodów, ale także przesłanek), a może pomóc, to warto zadbać, aby ten instrument mógł funkcjonować możliwie efektywnie i był wykorzystywany jak najczęściej.

## Konkluzje

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców to instytucja nienowa, ale z różnych względów nie ma w Polsce zbyt bogatego doświadczenia w jej wykorzystaniu. Upowszechnieniu tego mechanizmu włączania obywateli w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym nie sprzyja prawo – przepisy są niejasne i bywa, że z tego powodu jest kwestionowana możliwość jego głębszej instytucjonalizacji przez uregulowanie w statucie jednostki samorządowej.

Nierzadko same samorządy, zwłaszcza organy stanowiące, wykazują niechęć do tej instytucji. Radnym trudno się pogodzić z myślą, że „zwykli” mieszkańcy mogliby mieć prawo do inicjowania procesu uchwałodawczego, a więc czegoś, co przyjęło się uważać, że jest wyłącznie ich domeną, skoro zostali już wybrani i otrzymali mandat do tego, aby być reprezentantami wspólnoty samorządowej. Nie tylko więc nie są skorzy do regulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statutach, ale także nie motywują mieszkańców do używania tego mechanizmu, nawet jeśli jest on już elementem „lokalnego ustroju”.

Nic więc dziwnego, że na podstawie przeprowadzonych badań możemy szacować, że mniej niż połowa samorządów szczebla gminnego zdecydowała się uregulować inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców w statutach. Jednocześnie jest to również pozytywna informacja. Te czterdzieści kilka procent gmin, które się na to zdecydowały, to „tylko tyle i aż tyle”. Liczba ta zadaje bowiem kłam tym, którzy starają się dowieść, że nie ma podstaw prawnych do tego, żeby ten mechanizm regulować przez zapisanie go w statutach. Wbrew tym twierdzeniom inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców rozwija się i – jak to starałem się pokazać w pierwszej części niniejszego opracowania – bywa, że samorządy regulując tę instytucję, wykazują się całkiem dużą kreatywnością.

Omawiane badania pozwalają również sformułować pewne wnioski co do kierunków ewentualnych działań, które powinny być podjęte, gdyby chcieć szerzej wykorzystywać inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców jako instrument podnoszenia



poziomu partycypacji publicznej na poziomie samorządu gminnego. Pierwsza rekomendacja byłaby taka, że mechanizm ten powinien być uregulowany w statucie. Jakkolwiek bowiem prawo do inicjatywy uchwałodawczej może być zrealizowane przez złożenie wniosku na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, to tylko zagwarantowanie tej instytucji w statucie zapewni jej odpowiedni prestiż i widoczność (jest bardziej prawdopodobne, że ktokolwiek zainteresuje się tą instytucją, gdy przeczyta o niej w statucie, niż wtedy, gdy będzie ona opierać się wyłącznie na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego). Również tylko w „trybie statutowym” można zagwarantować mieszkańcom bezpośredni i czynny udział w całym procesie uchwałodawczym, który dotyczy ich projektów.

Drugi wniosek każe przyjrzeć się baczniej temu, w jaki sposób funkcjonuje inicjatywa uchwałodawcza wówczas, gdy jej wykonawcami są jednostki pomocnicze samorządów (na przykład sołectwa czy osiedla). Wyniki badań sugerują, że w tym trybie obywatelskich projektów uchwał jest więcej i mają one większą szansę na akceptację organów stanowiących. Być może zatem powinien to być kolejny standard.

Trzeci ważny wniosek wynika z obserwacji, że to w miastach inicjatywa uchwałodawcza pojawia się nieco częściej i częściej jest wykorzystywana przez mieszkańców. To zatem tam należałoby zapewne szukać wzorców wartych upowszechnienia – najlepszych praktyk w zakresie regulacji inicjatywy w statutach, procedur gromadzenia poparcia dla obywatelskich uchwał czy organizacji procesu uchwałodawczego. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w samorządach wiejskich, w których charakter kontaktów władzy z obywatelami ma własną szczególną specyfikę, propagowanie i wdrażanie mechanizmu inicjatywy uchwałodawczej również będzie wymagać szczególnego podejścia i wpracowania nieco innych standardów.

# Bibliografia

- Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku.
- Almond G., Verba S., *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Barański M., *Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, red. R.B. Woźniak, Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, Koszalin 2000.
- Bartkowski J., *Społeczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Bartkowski J., *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Bell B.A., Morgan G.B., Kromrey J.D., Ferron J.M., *The impact of small cluster size on multilevel models: A Monte Carlo examination of two-level models with binary and continuous predictors*, „JSM Proceedings, Section on Survey Research Methods” 2010.
- Boguszewski R., *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2012 roku.
- Books J.W., Prysby C.L., *Political Behavior and the Local Context*, Praeger, New York 1991.
- Bourdieu P., Wacquant L.J.D., *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, przeł. A. Sawisz, Oficyna Naukowa Warszawa 2001.
- Brückner A., *Dzieje kultury polskiej*, F. Pieczętkowski, Warszawa 1946.
- Buszko J., *Galicja 1859–1914 – polski Piemont?*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1989.
- Chałasiński J., *Społeczna genealogia inteligencji polskiej*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik”, Warszawa 1946.
- Chmielnicki P., *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Clarke P., Wheaton B., *Addressing data sparseness in contextual population research using cluster analysis to create synthetic neighborhoods*, „Sociological Methods & Research” 2007, t. 35.

- Coleman J., *Foundation of social theory*, Belknap Press, Harvard 1990.
- Cześniak M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Derek M., Mielczarek A., *Polish Solectwo – A Latent Field for Rural Governance*, [w:] *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, red. G. Péteri, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2008.
- Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011.
- Dogan M., Rokkan S., *Introduction*, [w:] *Social Ecology*, red. M. Dogan, S. Rokkan, MIT Press, Cambridge 1969.
- Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania, rekomendacje*, „Biblioteka Pożytku Publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.
- Durose C., Grasley S., Richardson L., *Changing local governance, changing citizens: introduction*, [w:] *Changing local governance, changing citizens*, red. C. Durose, S. Grasley, L. Richardson, Policy Press, Bristol 2009.
- Dziesięszewska-Naroska K., „Odwołać wójta!”, czyli o narodzinach partycypacji, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Dziesięszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2004.
- Dziesięszewska-Naroska K., *Władze gminne w konflikcie z grupami obywatelskimi, czyli polskie referenda odwoławcze w praktyce*, [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010.
- Ekiert G., Kubik J., *Rebellious civil society. Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989–1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2001.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Frieske K.W., *Fatamorgana deliberacji*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Frieske K.W., Pawłowska K., *Obywatelska partycypacja – migotanie idei*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Gąsior-Niemiec A., *Regionalność jako habitus*, [w:] *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, red. J. Kurczewska, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

- Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2000.
- Gujarati D.N., *Basic Econometrics*, McGraw-Hill/Irwing, New York 2002.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Hendriks F., Tops P., *Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany*, „Public Administration” 1999, t. 77, nr 1.
- Hernik K., *Finansowe i pozafinansowe formy współpracy*, [w:] *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Hipsz N., Wądołowska K., *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku.
- Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, t. 12.
- John P., *Citizens governance: where it came from, where it is going*, [w:] *Changing local governance, changing citizens*, red. C. Durose, S. Grasley, L. Richardson, Policy Press, Bristol 2009.
- Kaufmann B., Dane Waters M., *Direct Democracy in Europe*, Carolina Academic Press, Durham 2004.
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Każmierczak T., Olech A., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kempner S., *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa 1922.
- Konarski R., *Schemat doboru próby do badania „przetestowanie wskaźników w społecznościach lokalnych/zastosowanie narzędzia do pomiaru poziomu partycypacji*, 2011 rok.
- Kontrola konstytucyjności ustaw – Trybunał Konstytucyjny a sądy. Wybór tez orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z lat 1998–2001*, oprac. A. Czarnocka, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2001.
- Krzewski S., *Rozwój samorządu miasta Włocławka*, Włocławek 1926.
- Kurczewski J., *Wprowadzenie. Opis projektu badawczego i przegląd treści*, [w:] *Lokalne wzory kultury politycznej*, red. J. Kurczewski, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2007.
- Lang S., *Local Political Communication: Media and Lokal Publics In the Age of Globalization*, [w:] *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges*, red. F. Esser, B. Pfetsch, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

- Lewicka M., *Ways to make people active. The role of place attachment, cultural capital and neighborhood ties*, „Journal of Environmental Psychology” 2005, t. 25.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., *Trends in public participation: part 1 – local government perspective*, „Public Administration” 2001, t. 79, nr 1.
- Maas C.J., Hox J.J., *Sufficient sample sizes for multilevel modeling*, „Methodology” 2005, t. 1, nr 3.
- Makowski G., *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, współpraca M. Dudkiewicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Makowski G., *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Makowski G., *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Makowski G., Dudkiewicz M., *Indeks Jakości Współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, „Biblioteka Pożytku Publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.
- Maliszewski A., *Ewolucja myśli i społeczno-ekonomiczna rola spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, Spółdzielczy Instytut Badawczy Warszawa 1992.
- Matczak P., *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.
- Mazur E., *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa 1921–1939*, Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993.
- Mączyński M., *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Michels R., *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Electronic Text Center, University of Virginia Library – <http://etext.lib.virginia.edu/toc/modeng/public/MicPoli.html> [dostęp: 29 września 2012 roku].
- Misztal W., *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, współpraca M. Dudkiewicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna. Problemy, teoria, empiria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Nietysza A., *Rozwój miast i aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim 1865–1914*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986.
- Obracht-Prondzyński C., *Kaszubi. Między dyskryminacją a regionalną podmiotowością*, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002.

- Ostrom E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press Cambridge 1990.
- Ostrom V., *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa–Olsztyn 1994.
- Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenie CAL, Warszawa 2010.
- Peisert A., *Spółdzielnie mieszkaniowe: pomiędzy wspólnotą obywatelską a alienacją*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Pfetsch B., Esser F., *Comparing Political Communication: Reorientations In a Changing Word*, [w:] *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges*, red. F. Esser, B. Pfetsch, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Piasecki A., *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pollack M., *Cesarz Ameryki: wielka ucieczka z Galicji*, przeł. K. Niedenthal, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011.
- Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.
- Przewłocka J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w 2009 roku. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Putnam R., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- R: A language and environment for statistical computing*, R Development Core Team, R Foundation for Statistical Computing, Vienna 2010 – <http://www.R-project.org>.
- R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kraków 1995.
- Raciborski J., *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997.
- Rajca L., *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
- Riesman D., Glazer N., Denney R., *Samotny tłum*, przeł. J. Strzelecki, „Muza”, Warszawa 1996.
- Rokkan S., *Territories, center, and peripheries: Toward a geoethnic-geo-economic-geopolitical model of differentiation within Western Europe*, [w:] *Centre and Periphery. Spatial Variations in Politics*, red. J. Gottmann, Sage, Beverly Hills–London 1980
- Sakson A., *Mazurzy – społeczność pogranicza*, Instytut Zachodni, Poznań 1990.

- Sakson A., *Pomorze – trudna ojczyzna? Kształtowanie się nowej tożsamości 1945–1995*, Instytut Zachodni, Poznań 1996.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Skarżyńska K., *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- Snijders T.A.B., Bosker R., *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*, Sage Publications Ltd., London 2011.
- Sotirovic M., McLeod J., *Values, Communication Behaviour, and Political Participation*, „Political Communication” 2001, t. 18, nr 3.
- Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- Szawiel T., *Spółczesność obywatelska*, [w:] *Budowanie demokracji*, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Theiss M., *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Tillé Y., Matei A., *sampling: Survey Sampling. R package version 2.4*, 2011 rok – <http://CRAN.R-project.org/package=sampling> [dostęp: 18 września 2012 roku].
- Tingsten H., *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, P.S. King and Son, London 1937.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przeł. J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Zarycki T., *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferijnych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.
- Zarycki T., *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.

## Noty o autorach

**Katarzyna Dzieniszewska-Naroska** – doktor, socjolożka, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Prowadzi badania nad reprezentacją polityczną, partycypacją i konfliktem politycznym na poziomie gminy.

**Joanna Grzeszczak** – socjolog, absolwentka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracowniczka Programu Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych. Obszary zainteresowań: partycypacja publiczna, wykluczenie społeczne dzieci i młodzieży, profilaktyka uzależnień.

**Tomasz Kaźmierczak** – doktor, socjolog, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia między innymi z zakresu teorii i metod pracy socjalnej oraz rozwoju społeczności lokalnych. Obszary badawcze: pomoc społeczna i służby społeczne, (re)integracja społeczna, ekonomia społeczna, organizowanie społeczności lokalnych. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

**Michał Kotnarowski** – socjolog, asystent w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, członek zespołu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego. Współpracownik Centrum Studiów nad Demokracją Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej. Członek zespołu redakcyjnego czasopisma „Stan Rzeczy”. Jego zainteresowania badawcze dotyczą metodologii badań społecznych oraz analizy zachowań wyborczych.

**Grzegorz Makowski** – doktor, socjolog, kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Spraw Publicznych, specjalista do spraw monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem”. Specjalizuje się w tematyce organizacji pozarządowych, polityki antykorupcyjnej, lobbingu i dialogu obywatelskiego.

**Piotr Matczak** – doktor habilitowany, socjolog, pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Instytutu Środowiska Rolniczego i Leśnego Polskiej Akademii Nauk. Główne obszary badań: społeczne uwarunkowania ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, rola wolontariatu we współczesnych społeczeństwach, adaptacja do zmiany klimatu, zarządzanie publiczne i polityki publiczne.

**Anna Olech** – doktor, socjolog, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Instytucie Rozwoju Służb Społecznych. Obszary zainteresowań badawczych: praca socjalna, pomoc społeczna, polityka społeczna, społeczności lokalne. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

**Arkadiusz Peisert** – doktor, socjolog, adiunkt w Instytucie Filozofii, Socjologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Gdańskiego oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku. Zainte-



resowania badawcze: innowacje w demokracji, teorie socjologiczne (Norbert Elias), samoorganizacja społeczeństwa, spółdzielnie mieszkaniowe i socjologia szkolnictwa wyższego. Publikował w „Kulturze Liberalnej”, „Obywatelu”, „ResPublice Nowej” i kwartalniku „Trzeci Sektor”.

**Paulina Sobiesiak-Penszko** – socjolog, doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik projektów i analityk w Programie Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Spraw Publicznych. Kieruje projektem „Decydujemy razem”. Interesuje się problematyką sektora pozarządowego, partycypacji i socjologią społeczności lokalnych.