

Partycypacja jako element programowania rozwoju lokalnego

Streszczenie

Partycypacja to kluczowy element współzarządzania i programowania rozwoju. W modelach programowania (eksperckim, ekspercko-partycypacyjnym, partycypacyjnym) stosowane są różne formy i narzędzie partycypacji (informowanie, konsultowanie, współpraca). Głównym rezultatem partycypacji (udziału interesariuszy) w podejmowaniu decyzji jest rozwój zdolności/umiejętności zarządzania lokalnego. W artykule, na podstawie krytycznej analizy literatury, *web and desk research* oraz badań ankietowych w gminach województwa opolskiego, zidentyfikowano bariery dla wdrażania partycypacji do procesu programowania rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: partycypacja, rozwój lokalny, interesariusze

Public participation as an element of programming local development

Abstract

Participation is a key element in the governance and programming of development. Various forms and tools of participation (information, consultation, cooperation) are used in the programming models (expert, expert-participative, participative). The development of local management potential is the main result of the participation of stakeholders in decision making and their implementation. The barriers to the implementation of participation in the process of local development programming have been identified in the paper at the basis of the critical literature analysis, web and desk research and questionnaire survey in communes of the Opolskie Voivodeship.

Keywords: participation, local development, stakeholders

¹ Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Przemiany ustrojowe dokonane w Polsce w latach 90. XX w. charakteryzował powrót do lokalnych struktur władzy, demokracji obywatelskiej i podkreślenie znaczenia partycypacji w procesach rozwoju. Proces przemian ustrojowych i reforma administracyjna zbiegły się w czasie z pierwszym etapem implementacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym. Tym samym, podstawowym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego (jst), w tym szczególnie gmin, było podjęcie dialogu ze społecznościami, organizacjami lokalnymi i przedsiębiorstwami prywatnymi. Akcesja do Unii Europejskiej w 2004 r. podkreśliła konieczność uwzględniania w procesach programowania partycypacji społecznej, która stała się nie tylko dobrą praktyką, ale i wymogiem prawa.

Ostatnie lata (szczególnie początek XXI wieku) to przechodzenie w zarządzaniu rozwojem lokalnym od modelu Nowego Zarządzania Publicznego (NMP) do zarządzania partycypacyjnego, które jak podkreśla Hausner (2008: 23) kładzie nacisk na interakcje między sektorem publicznym a społeczeństwem obywatelskim, opiera się na zasadzie partnerstwa publiczno-społecznego, oznacza wykorzystywanie procedur partycypacji i prowadzenie dialogu z interesariuszami², zakładając przejrzystość i jawność. Partycypacja może być rozumiana (najogólniej) jako branie w czymś udziału, uczestnictwo, często jest też definiowana jako udział obywateli w procesach decyzyjnych (w tym w opracowaniu dokumentów strategicznych, w których określane są przyszłe kierunki i cele rozwoju).

Partycypacja stanowi także podstawę zarządzania wielopasmowego i wielopoziomowego (*multilevel governance*), w którym interakcje oraz tworzenie i przenikanie sieci powiązań różnych poziomów (np. administracji publicznej) i różnych podmiotów (np. publicznych i prywatnych) staje się koniecznością (Noworól, 2013: 29–30; Pollitt, Bouchaert, 2011: 22). Partycypacja staje się więc elementem dialogu społecznego, odbywającego się na linii władza–obywatele, zakładającego współdecydowanie i współdziałanie (Florys, Gałek, Jarzębska, Kazior, 2016: 7–8). Takie podejście umożliwia także realizację zasady „państwa obywateli”.

Problematyka partycypacji i jej znaczenia w lokalnych procesach decyzyjnych w literaturze przedmiotu podnoszona jest od końca lat 60. XX w. W 1969 r. S.R. Arnstein sformułowała tzw. drabinę partycypacji, wskazując jako jej kolejne szczeble poziomy zaangażowania społecznego. I tak najniższe szczeble drabiny stanowią manipulacja

² Interesariusze w gminie to: mieszkańcy; spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego; podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą; podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym NGO – organizacje pozarządowe; jst i ich jednostki organizacyjne; organy władzy publicznej; podmioty realizujące uprawnienia Skarbu Państwa. Ogólnie, za międzynarodową normą ISO 26000, interesariuszy możemy zdefiniować jako osoby lub grupy osób zainteresowane wszelkimi decyzjami lub działaniami gminy.

i terapia, czyli sytuacja, w której brak jakichkolwiek form partycypacji, a władza podejmuje decyzje samodzielnie, precyzyjnie „filtrując” informacje, które mają trafić do obywateli. Kolejny, trzeci szczebel to informowanie, a czwarty to konsultowanie, czyli formy zasięgnięcia opinii wśród interesariuszy. Szczebel piąty dotyczy próby łagodzenia konfliktów, a szósty partnerstwa w działaniu. Pełne wdrożenie zarządzania partycypacyjnego zakłada osiągnięcie szczebla siódmego i ósmego drabiny, czyli władzy sprawowanej przez mieszkańców oraz sprawowanej przez nich kontroli. Im wyższy poziom partycypacji w procesach decyzyjnych (w tym dotyczących dokumentów strategicznych), tym wyżej powinniśmy się wspinać na drabinie partycypacji. Trudność analizy i oceny tego procesu w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wynika jednak z faktu, że różne dokumenty strategiczne mogą być konsultowane, partycypowanie może się odbywać w różny sposób, z uwzględnieniem różnych form i narzędzi.

Wychodząc z tych przesłanek, w artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- jak na proces partycypacji wpływa przyjęty model budowania (opracowania) dokumentów strategicznych?,
- jakie narzędzia partycypacji wykorzystywane są przez gminy?,
- jakie są bariery we wdrażaniu partycypacji do procesu programowania rozwoju lokalnego?.

Tak sformułowane pytania badawcze zdeterminowały układ opracowania oraz zastosowane metody badawcze, do których zaliczono: krytyczną analizę literatury przedmiotu, badania ankietowe przeprowadzone wśród samorządów lokalnych, analizę lokalnych dokumentów strategicznych oraz obserwację uczestniczącą.

Programowanie rozwoju lokalnego – idea i etapy

W literaturze przedmiotu od kilkunastu lat toczy się dyskusja nad precyzyjną definicją programowania oraz relacją tego pojęcia do innych obejmujących zagadnienie tworzenia dokumentów dla jst, takich jak: planowanie (strategiczne, przestrzenne), plan, program, strategia, polityka (porównaj: Borys, 2001: 67; Kudłacz, 2008: 130–131).

W niniejszym opracowaniu programowanie ujmowane jest szeroko jako wieloetapowy proces określania docelowego stanu rozwoju jst (wizji) i wskazania sposobu (warunków) osiągnięcia zamierzonych celów, stanowiących etapy dochodzenia do stanu rozwoju określonego w wizji. Programowanie w tym ujęciu nie jest więc ograniczone do opracowania jakiegoś jednego dokumentu, a stanowi zapis ścieżki

rozwojowej jst, czyli opracowanie kompleksowych zadań służących osiągnięciu przyszłych celów społeczno-gospodarczych, wraz z przyporządkowaniem im środków i metod realizacji.

Na proces programowania jst składają się dokumenty strategiczne o różnym horyzoncie czasowym, wielo- lub jednowariantowym ujęciu procesów rozwojowych, kompleksowe lub sektorowe, ale zawsze rozplanowane w czasie i przyporządkowujące działania i cele szczegółowe zamierzonym/przyjętym celom strategicznym.

W ostatnich latach, szczególnie po akcesji do Unii Europejskiej, na poziomie lokalnym opracowywane były różne dokumenty (część obligatoryjnych, część fakultatywnych), które określały lokalną politykę rozwoju. Można wśród nich wyróżnić dokumenty:

- kompleksowe, odnoszące się do wszystkich aspektów rozwoju, czyli strategię rozwoju lokalnego (w tym strategię zrównoważonego rozwoju),
- dotyczące sfery planowania i zagospodarowania przestrzennego – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe wraz z ocenami oddziaływania na środowisko sporządzanymi dla obu tych dokumentów,
- odnoszące się do sfery przyrodniczej, środowiskowej – opracowanie ekofizjograficzne, inwentaryzacja przyrodnicza, program ochrony środowiska,
- dotyczące problemów społecznych, w tym przede wszystkim strategię rozwiązywania problemów społecznych, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- sektorowe, związane z reagowaniem na określone problemy, wyzwania, stanowiące odpowiedź na nowe kierunki polityki rozwoju w skali państwa czy regionu, np. strategię adaptacji do zmian klimatu, miejskie plany adaptacji, lokalne programy rozwoju, programy opieki nad zabytkami, plany odnowy miejscowości, strategię rozwoju agroturystyki czy programy rewitalizacji.

Podsumowując można wskazać, że programowanie stanowi zapis (dokonany w różnych dokumentach) planu działania społeczności lokalnej w zakresie osiągnięcia wysokiej jakości życia (dobrobytu i dobrostanu), w określonym czasie. Programowanie pełni także funkcje efektywnościowe (związane ze sprawnością zarządzania, porządkowaniem decyzji, sekwencjonowaniem działań, ale także aktywizowaniem i integrowaniem) oraz instrumentalne, z punktu widzenia tematyki artykułu kluczowe są: koordynacyjne oraz informacyjno-promocyjne – pozwalające wysłać czytelny komunikat do aktorów (interesariuszy) życia społeczno-gospodarczego oraz koordynować ich działania w procesie rozwoju lokalnego (Kudłacz, 2008: 136–137).

Całościowy proces programowania rozwoju lokalnego, ale także przygotowanie każdego z dokumentów programowych to następujące po sobie etapy, w których wyróżnić możemy:

- diagnozę stanu rozwoju, w tym zdiagnozowanie barier i problemów,
- określenie wizji i formułowanie celów,
- fazę realizacji, w tym monitoring, ewaluację oraz ewentualne zmiany (aktualizację).

Proces programowania ma więc kilka kluczowych zadań, do których należą: sformułowanie wizji, określenie celów strategicznych i przyporządkowanie im konkretnych działań (w tym określenie, kto i w jakim czasie powinien je realizować), prowadzenie komunikacji (dialogu) z interesariuszami oraz oddziaływanie na innych aktorów rozwoju lokalnego.

Partycypacja a przyjęte modele programowania

Zgodnie z postulatami pełnego wdrożenia idei społeczeństwa obywatelskiego i *governance* w proces programowania powinni być włączeni interesariusze. W założeniu takie podejście pozwala na wyartykułowanie interesów społeczności lokalnej, eliminowanie lub łagodzenie konfliktów, a także mobilizowanie i katalizowanie dodatkowych partnerstw i współpracy na rzecz rozwoju gminy, w tym także pozyskiwanie dodatkowych zewnętrznych środków na rozwój.

Biorąc pod uwagę planowany udział interesariuszy w tworzeniu dokumentów strategicznych, wyróżnić możemy trzy modele programowania. Pierwszy z nich to model ekspercki, który zakłada dominującą rolę ekspertów, z reguły zewnętrznych, wynajętych w celu przygotowania określonego dokumentu. Model ten zazwyczaj gwarantuje wysoką jakość merytoryczną przygotowanego dokumentu, może jednak prowadzić do partycypacji paternalistycznej, w której ekspert zawsze wie lepiej. W tym modelu nie ma miejsca na dialog, poszukiwanie konsensusu, jest raczej komunikowanie/informowanie o przyjętych celach rozwojowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w Polsce model ekspercki musi zakładać partycypację, przynajmniej na etapie konsultowania opracowanego dokumentu. Należy jednak zaznaczyć, że w praktyce zakres zmian wynikający z tak prowadzonej partycypacji jest niewielki i ogranicza się zazwyczaj do nieistotnych z punktu widzenia strategicznego uwag.

Drugim modelem jest podejście ekspercko-partycypacyjne, zakładające udział przedstawicieli różnych interesariuszy zewnętrznych w opracowaniu dokumentów strategicznych. Zakres partycypacji może być bardzo zróżnicowany. To podejście obejmuje więc konsultowanie przez interesariuszy dokumentów na każdym etapie ich tworzenia, jak i aktywniejsze formy uczestnictwa w opracowaniu poszczególnych zapisów.

Najbardziej zaawansowany, z punktu widzenia zaangażowania interesariuszy, jest model partycypacyjny, który zakłada przygotowanie dokumentu (od początku

procesu) w dialogu i we współdziałaniu interesariuszy zewnętrznych. Poszczególne modele programowania odpowiadają szczeblom drabiny partycypacji oraz wpisują się w różne modele partycypacji (tabela 1).

Tabela 1. Modele budowania dokumentów programowania a partycypacja

Model programowania	Drabina partycypacji S.R. Arnstein	Natężenie partycypacji	Model partycypacji*
Ekspercki	Szczebel 1. Manipulacja Szczebel 2. Terapia	Brak	Model asymetryczny – udział obywateli jest minimalny, zaś udział władz maksymalny
	Szczebel 3. Informowanie	Znikome	
Ekspercko-partycypacyjny	Szczebel 4. Konsultowanie Szczebel 5. Próby łagodzenia konfliktów	Średnie	Model opiniodawczo-konsultacyjny – dominujący udział władz publicznych przy wzrastającym (znacznym) udziale obywateli
Partycypacyjny	Szczebel 6. Partnerstwo w działaniu Szczebel 7. Władza sprawowana przez mieszkańców Szczebel 8. Kontrola sprawowana przez mieszkańców	Wysokie	Model delegowanie – dominujący udział obywateli przy udziale władz publicznych (udział ten może być od znikomego po znaczny) Model symetryczny – udział obywateli i władz publicznych jest zrównoważony

* Modele partycypacji za: Olech, Kaźmierczak (2011).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Olech, Kaźmierczak (2011: 102–109); Arnstein (1969: 216–224); <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (2018).

Analizując zestawienie z tabeli 1 warto zaznaczyć, że w samorządach lokalnych najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, kiedy różne dokumenty strategiczne powstają w różnych modelach programowania i z wykorzystaniem różnych narzędzi, a w konsekwencji modeli partycypacji. Na taki stan rzeczy ma wpływ kilka czynników, m.in.: zróżnicowane procedury prawne dotyczące sposobu i zakresu partycypacji, różny zakres tematów i wiedzy ujmowany w poszczególnych dokumentach (aktywne formy partycypacji przy hermetycznej tematyce się nie sprawdzają, a nawet mogą stanowić czynnik zniechęcający), wymogi formalne dla przygotowania dokumentów (w tym harmonogram czasowy), wreszcie komórka organizacyjna urzędu odpowiadająca za przygotowanie dokumentu. Nie ma więc jednego procesu partycypacji, co wynika choćby z różnic zakresów przestrzennych (czasem partycypacja dotyczy jednej ulicy, czasem całej gminy, obszaru funkcjonalnego, a nawet regionu). Dla interesariuszy zewnętrznych te różnice w sposobie prowadzenia partycypacji są często niezrozumiałe, dlatego tak istotne jest budowanie świadomości i wiedzy na temat czynników warunkujących prowadzenie procesu programowania i partycypacji.

Podsumowując ten wątek rozważań warto także podkreślić, że do partycypacji, szczególnie w programowaniu, powinno się podchodzić ewolucyjnie, wprowadzając niezbyt dużo nowych narzędzi i nie zmieniając diametralnie dotychczasowych, przyjętych lokalnie zasad i modeli. Jak wynika z doświadczeń pracy eksperckiej autorki

„skok na głęboką wodę” w partycypacji nie jest wskazany. Przykładem może być procedura partycypacji wprowadzona w zakresie przygotowania gminnych programów rewitalizacji (gpr). Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji reguluje w art. 5–7 kwestie partycypacji w procesie opracowania i wdrażania gpr, wskazując możliwości do wykorzystania katalog narzędzi. Każdy z etapów budowania gpr powinien umożliwiać jak najszerszą partycypację. Jak wygląda sytuacja w tych społecznościach lokalnych, w których do tej pory partycypacja opierała się na informowaniu lub co najwyżej konsultowaniu? Jak skłonić takich interesariuszy do aktywnego włączenia się w przygotowanie i realizację dokumentu, który z założenia nie będzie dotyczył wszystkich mieszkańców?³.

Jak wskazują badania przeprowadzone w miastach subregionalnych województwa mazowieckiego i małopolskiego⁴, ani zróżnicowane narzędzia informacji, ani zaproponowane formy partycypacji nie przekładają się bezpośrednio na liczbę osób biorących udział w bardziej aktywizujących formach, np. warsztatach, spacerach studyjnych. Ponadto badania wskazują, że zmniejsza się liczba osób partycypujących na poszczególnych etapach budowania gpr. Największe zainteresowanie budzi diagnoza problemów (w tym badania ankietowe) i wyznaczenie obszaru rewitalizacji, zaś najmniejsze powołanie Komitetu Rewitalizacji, czyli ciała partycypacyjnego doradczego (współdecydującego), na etapie wdrażania gpr.

Narzędzia partycypacji w świetle wyników badania ankietowego

Kluczowym czynnikiem, który może przyczynić się do sukcesu partycypacji są prawidłowo dobrane narzędzia, odpowiadające zarówno specyfice interesariuszy, jak i charakterowi dokumentu, który ma być konsultowany. Posługując się uproszoną drabiną partycypacji (zredukowaną do trzech poziomów: informowania, konsultowania oraz współdecydowania i współdziałania), można wskazać najczęściej stosowane narzędzia partycypacji i angażowania interesariuszy⁵.

³ Obszar rewitalizacji nie może przekraczać 20 proc. powierzchni gminy oraz nie może obejmować więcej niż 30 proc. liczby mieszkańców gminy – może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic (Art. 10 ustawy o rewitalizacji).

⁴ Badanie ankietowe przeprowadzone w okresie maj–czerwiec 2017 r., wyniki omówiono w tekście: D. Hołuj, P. Legutko-Kobus, *Partycypacja jako element rewitalizacji (przykłady miast z województwa małopolskiego i mazowieckiego)*, tekst w druku.

⁵ Autorka posłużyła się własnymi doświadczeniami z prowadzenia procesów partycypacyjnych, zestawieniem dostępnym na stronie internetowej *Techniki*, <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/>, dostęp 15.06.2018 oraz materiałami Forum Praktyków Partycypacji, 2017.

Informowanie, czyli niskie natężenie partycypacji, wykorzystuje mechanizm komunikacji pasywnej, jednokierunkowej. Może się ograniczać do przekazania tylko wybranej informacji, z wykorzystaniem jednego kanału komunikacji. Współcześnie do dyspozycji jest cała paleta narzędzi umożliwiających informowanie. Należą do nich: obwieszczenia, ogłoszenia przekazywane w sposób zwyczajowo przyjęty (np. w formie ogłoszeń parafialnych, na tablicach ogłoszeń), ogłoszenia w lokalnej prasie, ulotki informacyjne, lokalne i regionalne media, np. radio, telewizja, internet (www, blogi, media społecznościowe) oraz lokalni liderzy (formalni i nieformalni) jako nośnik informacji.

Konsultowanie (średnie natężenie partycypacji) zakłada komunikację dwukierunkową, czyli mechanizm pytań, zasięgania opinii i uzyskiwania informacji zwrotnej. W ramach konsultowania można wskazać bardzo zróżnicowane narzędzia:

- ankiety (internetowe, papierowe, możliwe do wypełnienia w urzędzie lub innej instytucji publicznej, telefoniczne, indywidualne wywiady),
- fokusy, czyli wywiady grupowe, zogniskowane,
- sondaże opinii, sondy uliczne,
- dialog z organizacjami społecznymi i lokalnymi liderami,
- spotkania robocze, debaty publiczne i konsultacyjne,
- warsztaty (w różnej formule organizacyjnej), spacerzy badawcze i eksperckie,
- internetowe fora dyskusyjne,
- dni otwarte,
- deliberacje,
- negocjacje.

Współdziałanie i współdecydowanie, czyli współpraca – to elementy wysokiego natężenia partycypacji, opartej na partnerstwie (publiczno-publicznym, publiczno-społecznym i publiczno-prywatnym), zakładającej symetryczną komunikację. Narzędzie w tym modelu partycypacji to: wszelkiego typu komitety (robocze, sterujące, zarządzające, partycypacyjne), grupy robocze i zadaniowe oraz budżet partycypacyjny (szczególnie na to narzędzie warto zwrócić uwagę, gdyż odnosi się ono do fazy realizacji programowania, a ponadto łączy także element odpowiedzialności za efekty partycypacji).

Poszukując odpowiedzi na pytanie, które z narzędzi partycypacji są stosowane przez gminy, przeprowadzono badanie ankietowe. Ankieta skierowana do samorządów lokalnych skonstruowana była jako zestaw bloków tematycznych, z których trzeci dotyczył komunikacji i partycypacji (pozostałe dwa związane były z barierami rozwoju oraz działaniami na rzecz seniorów). Do badania wybrano województwo opolskie, które jest najmniejszym województwem (pod względem liczby mieszkańców oraz liczby gmin), a równocześnie boryka się z problemami demograficznymi

(depupulacją, rozumianą jako wyludnianie się regionu przy równoczesnym starzeniu się społeczeństwa), zróżnicowaniem sytuacji ekonomicznej i etnicznej oraz procesami migracyjnymi na niespotykaną w Polsce skalę. Ankieta miała więc w założeniu odpowiedzieć także na pytanie, czy problemy rozwojowe związane z kapitałem ludzkim są dodatkowo pogłębiane niezadowolającym poziomem kapitału społecznego, rozumianego jako angażowanie, partycypowanie. Ankieta przeprowadzona w okresie dwóch miesięcy (grudzień 2017–styczeń 2018) była anonimowa i została skierowana do wszystkich 71 gmin (35 wiejskich, 33 miejsko-wiejskich, 3 miejskich) województwa opolskiego⁶. W ankiecie udział wzięło 40 gmin, a ich dokładny rozkład według typów przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Gminy biorące udział w ankiecie

Typ gminy	Liczba uzyskanych odpowiedzi
Miejska	2
Miejsko-wiejska	20
Wiejska	18
Razem	40 (56 proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Spośród wszystkich uczestników ankiety 31 gmin (77,5 proc. ankietowanych) potwierdziło, że prowadzi aktywną komunikację ze swoimi interesariuszami (tabela 3). Dziwić nieco może fakt, że aż 9 gmin (czyli 22,5 proc. ankietowanych) deklaruje, że takiej komunikacji nie prowadzi.

Tabela 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy Pani/Pana gmina prowadzi aktywną komunikację ze swoimi interesariuszami?

Typ gminy	TAK	NIE
Miejska	2	0
Miejsko-wiejska	15	5
Wiejska	14	4
Razem	31 (77,5 proc. odpowiedzi)	9 (22,5 proc. odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

⁶ Ankieta zamieszczona została w serwisie Webankieta, a link i list zapraszający do wypełnienia został rozesłany do samorządów lokalnych przez Urząd Marszałkowski.

Analizując narzędzia (formy) komunikacji i partycypacji stosowane przez gminy, należy podkreślić, że są one zróżnicowane, a do najczęściej wykorzystywanych należą: gazetka samorządowa, spotkania, warsztaty, debaty, Rada Senioralna i Młodzieżowa oraz media społecznościowe. Wśród rzadko stosowanych narzędzi aktywnej komunikacji największe zdziwienie może budzić udostępnianie raportów z monitoringu realizowanych dokumentów strategicznych (zadeklarowane tylko przez 3 gminy wiejskie), co powinno stanowić stały element prawidłowo prowadzonego procesu programowania. Analiza dokładnych wyników badania (tabela 4) pozwala stwierdzić, że najczęściej stosowane przez gminy narzędzia komunikacji dotyczą informowania i konsultowania.

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jakie formy aktywnej komunikacji z interesariuszami stosowane są w Pani/Pana gminie?*

Forma/narzędzie aktywnej komunikacji	Typ gminy		
	Miejska (odpowiedzi uzyskano z 2 gmin)	Miejsko-wiejska (odpowiedzi uzyskano z 20 gmin)	Wiejska (odpowiedzi uzyskano z 18 gmin)
Ankiety	1	2	3
Badania opinii/satysfakcji mieszkańców	1	1	1
Rada Miasta/Gminy Seniorów	1	3	7
Młodzieżowa Rada Miasta/Gminy	1	2	7
Inne ciała opiniodawcze	0	1	2
Dni otwarte	0	0	1
Strona internetowa, poprzez którą można zadawać pytania	1	3	4
Fokusy	0	0	0
Informacje prasowe	2	5	8
Ulotki	1	1	3
Media społecznościowe	1	5	9
Gazetka samorządowa	2	3	8
Partnerstwa	0	1	2
Udostępniane raporty z monitoringu realizowanych dokumentów strategicznych	0	0	3
Spotkania, warsztaty, debaty	1	7	8
Platforma konsultacji publicznych	1	0	2
Inne, jakie?	0	2 (mobilna aplikacja, polityka „otwartych drzwi”)	0

* Można było zaznaczyć kilka odpowiedzi, stąd ich suma nie jest równa liczbie gmin biorących udział w badaniu.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Poszczególne gminy stosują też różną liczbę narzędzi, jest to zazwyczaj między 3 a 5. Trzy gminy zdecydowanie w tej statystyce odróżniają się od pozostałych – jedna miejska, która zadeklarowała stosowanie aż 11 narzędzi partycypacji oraz dwie miejsko-wiejskie stosujące odpowiednio 8 i 9 spośród wymienionych narzędzi.

Współpraca, współdecydowanie to stosunkowo rzadko wskazywana forma partycypacji, z wyjątkiem budżetu obywatelskiego (tej kwestii dotyczyło osobne pytanie w ankiecie). Czternaście gmin (35 proc. badanych) potwierdziło funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego – 1 gmina miejska, 11 miejsko-wiejskich i 2 wiejskie. Budżet partycypacyjny stanowi od 0,002 do 2 proc. budżetu gminy, najstarsze budżety (w 2 gminach) funkcjonują od 2014 r. Jest to więc narzędzie nowe, zyskujące na popularności, ale w wielu przypadkach symboliczne, jeśli oceniać je z perspektywy przeznaczanych na nie środków.

W zakresie stosowanych form i narzędzi partycypacji gminy województwa opolskiego wpisują się w ogólne tendencje obserwowane tak w Polsce, jak i w całej UE, tj. demokratycznego deficytu, a także prowadzenia konsultacji dla nich samych (jako wymóg prawa), a nie dla pozyskania i wykorzystania informacji. Gminy opolskie odróżnia od ogólnych tendencji w partycypacji to, że wśród badanych nie widać szerokiego wykorzystania nowych technologii do komunikacji z interesariuszami, co mogłoby dawać możliwość szybkich i skutecznych, dostępnych dla wielu grup społecznych konsultacji.

Prowadzone w niniejszym tekście rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków generalnych:

Po pierwsze: poziom partycypacji w gminach, w tym szczególnie w zakresie opracowania i wdrażania dokumentów programowania, wykazuje znaczne zróżnicowanie, ale generalnie trudno uznać go za zadowalający.

Po drugie: partycypacji uczą się i podmioty publiczne, i społeczności lokalne, zaś składowe warunków wejściowych partycypacji stanowią: procedury i przepisy prawne dla opracowania poszczególnych dokumentów (tworzące ramy partycypacji), kapitał społeczny, w tym zaufanie społeczne, oraz dotychczasowe doświadczenia w zakresie partycypacji.

Po trzecie: analiza uwarunkowań prawnych partycypacji wskazuje, że ustawy (w tym ustawa o rewitalizacji) gwarantują zapewnienie udziału interesariuszy w procesie opracowania dokumentów strategicznych, jednak obligatoryjne są formy/narzędzia dotyczące informowania i konsultowania (niskie i średnie natężenie partycypacji). Stosowanie bardziej zaawansowanych narzędzi partycypacji zależy od indywidualnej decyzji władz gminy, a w praktyce od dotychczasowych doświadczeń, jakie w tym

zakresie posiadają. Osiąganie więc głównego celu partycypacji, jakim jest zaangażowanie społeczeństwa we wspólne rozwiązywanie problemów i osiągnięcie konsensusu rozwojowego, nie jest możliwe we wszystkich samorządach (Creighton, 2012: 43).

Po czwarte: kapitał społeczny w Polsce (jego poziom) trudno uznać za zadowalający, co wynika zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i współczesnych trendów rozwoju cywilizacyjnego (*Diagnoza Społeczna*, 2015). Niezadowalający poziom kapitału społecznego przy równoczesnej niedojrzałość trzeciego sektora⁷ przekłada się bezpośrednio na niski odzew na zaproszenie do współpracy skierowane przez władze lokalne (Jasiecki, 2015: 113). Wyjątkiem od tej reguły są sytuacje kryzysowe i konfliktowe, co potwierdza, że w Polsce działania na rzecz dobra wspólnego mają raczej charakter akcyjny (Jastrzębska, Legutko-Kobus, 2014).

Po piąte: na jakość i efektywność procesu partycypacji duży wpływ mają dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie zarówno urzędników, jak i partnerów społecznych. Nieprawidłowo zorganizowana partycypacja (nieuwzględniająca specyfiki lokalnej) nie przyniesie zadowalających wyników, a może doprowadzić do sytuacji, kiedy zaczyna działać zasada „błędnego koła”, zgodnie z którą urzędnicy zyskują potwierdzenie dla opinii, że partycypacja społeczna nie ma głębszego sensu, nie przynosi korzyści, a stanowi jedynie obciążenie finansowe i organizacyjne (pracą urzędników, wydatkami budżetu), dlatego w dalszych działaniach jej nie stosują lub ograniczają do minimum, np. tylko do informowania (Boryczka, 2016: 133; *Raport Końcowy...*, 2011: 144).

Reasumując, należy podkreślić, że wzmacnianie procesów partycypacji, dające możliwość pełnego wdrożenia zarządzania partycypacyjnego, powinno się opierać na zasadzie czystej kartki (pustego stołu), czyli przystępowania do konsultacji bez wcześniej ustalonych rozwiązań i poszukiwania dla nich tylko akceptacji i legitymizacji. Żeby partycypować skutecznie, potrzebne jest także zrozumienie (zarówno wśród urzędników, jak i interesariuszy zewnętrznych), samego procesu (a także specyfiki programowania rozwoju lokalnego), w którym różnica zdań, czasem nawet konflikt są nieodłącznymi składowymi osiągnięcia kompromisu i poszukiwania rozwiązań (ścieżek rozwojowych) akceptowanych przez wszystkich uczestników partycypacji. Trzeba więc uczyć (edukować) interesariuszy, jak funkcjonuje samorząd, po co organizowana jest partycypacja oraz, co bardzo ważne, jakie są jej efekty. Skuteczne prowadzenie partycypacji wymaga także od urzędników „uczenia się” w zakresie projektowania i wykorzystania skutecznych narzędzi partycypacji dopasowanych do lokalnych uwarunkowań, a przede wszystkim uwzględniania wyników partycypacji

⁷ Tę barierę wskazują samorzady lokalne, które podejmują wysiłki w zakresie partycypacji, ale spotykają się z niewielkim zainteresowaniem interesariuszy zewnętrznych.

i uznania ich za wiążące w podejmowanych decyzjach. Wydaje się, że kluczowe dla wdrożenia partycypacji o wysokim natężeniu, czyli współpracy i współdziałania, jest przejście od ilościowego podejścia do partycypacji (ile odbyło się spotkań, ile osób wzięło w nich udział) na rzecz podejścia jakościowego (co udało się wypracować, czy i jakie konflikty rozwiązano i co zostało wdrożone). Podejście jakościowe wymaga przygotowania interesariuszy (tak wewnętrznych – urzędników, jak i zewnętrznych) do aktywnego uczestniczenia w całym procesie programowania (może nawet sformułowania minimalnych warunków wstępnych), a nie tylko opracowania dokumentów. Pierwsze przykłady takiego podejścia już można zidentyfikować, np. w Płocku w ramach wdrażania programu rewitalizacji weryfikowane są wiedza i kompetencje kandydatów na członków Komitetu Rewitalizacji. W ten sposób ciało doradcze, partycypacyjne, jakim jest Komitet, ma większe szanse na skuteczną partycypację jako równoprawny partner, posiadający potrzebną wiedzę z zakresu rewitalizacji.

Bibliografia

- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216–224.
- Boryczka, E. (2016). Partycypacja społeczna, w: *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.). Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego: 115–136.
- Borys, T. (2001). Planowanie ekorozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. *Ekonomia i Środowisko*, nr 2.
- Co to jest partycypacja obywatelska?. <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>
- Creighton, J.L. (2012). *The public participation handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Wiley.
- Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport. J. Czapiński, T. Panek (red.). <http://www.diagnoza.com/>
- Florys, K., Gałek, O., Jarzębska, A., Kazior, B. (2016) *Partycypacja miłowy krok do rozwoju lokalnego*. Kraków: Fundacja MiLA.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hołuj, D., Legutko-Kobus, P. (2018). *Partycypacja jako element rewitalizacji (przykłady miast z województwa małopolskiego i mazowieckiego)*, w druku.
- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia z Polityki Publicznej*, nr 3. Warszawa: SGH: 101–119.
- Jastrzębska, E., Legutko-Kobus, P. (2014). *Rola i działania biznesu na rzecz budowania kapitału społecznego w Polsce*, Warszawa: Mazowsze Studia Regionalne: 49–75.

- Kudłacz, T. (2008). Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*. Z. Strzelecki (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN: 122–151.
- Noworól, A. (2013). *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Olech, A., Kaźmierczak, T. (2011). Modele partycypacji publicznej, w: *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. A. Olech (red.). Warszawa: ISP: 102–109.
- Pollitt, C., Bouchaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Raport Końcowy z Badania Efektywności Mechanizmów Konsultacji Społecznych*. (2011). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.