

Animacja Życia Publicznego

ISSN 2082-7792

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
nr 2 (15) 2014

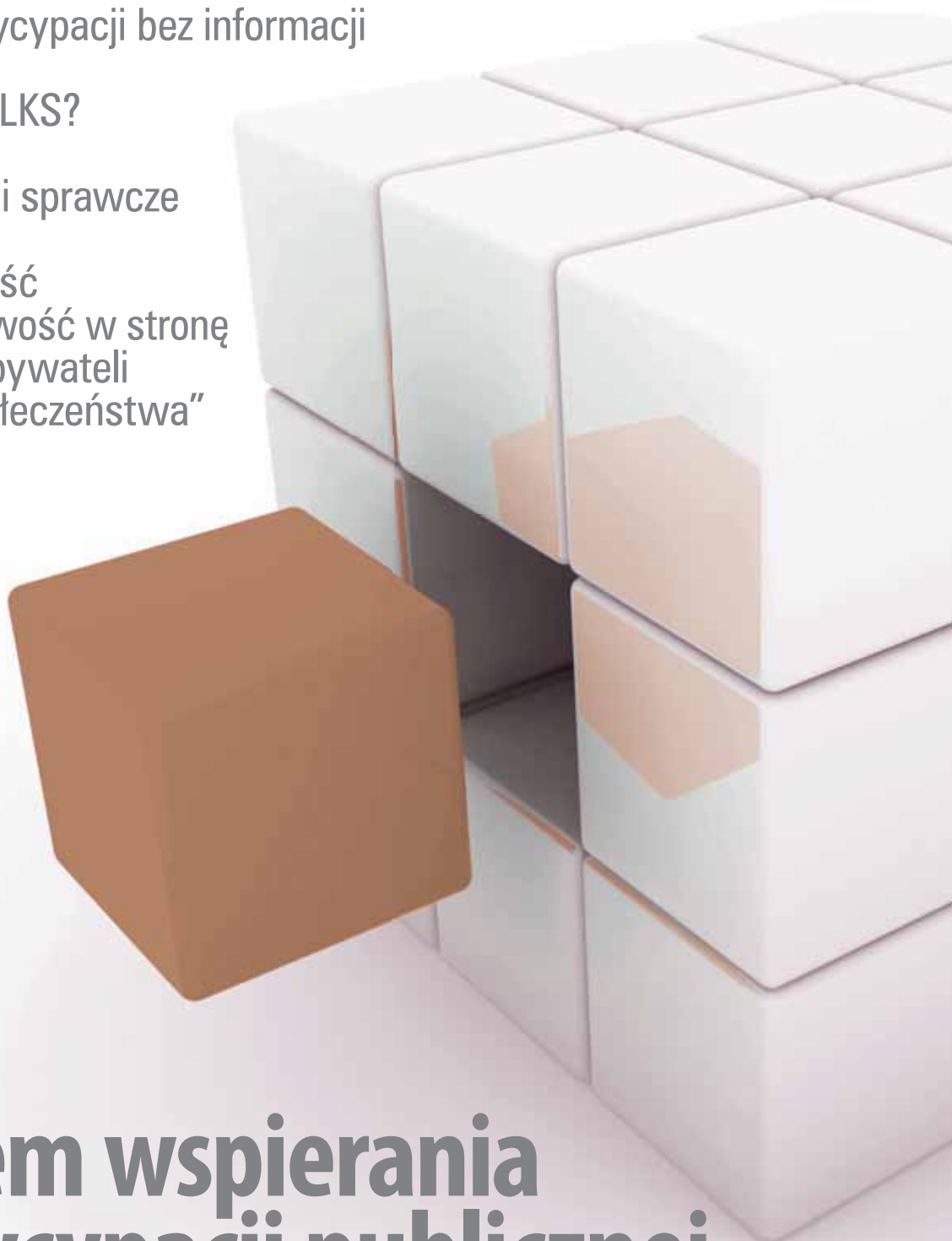
ANALIZY I REKOMENDACJE

Nie ma partycypacji bez informacji

Kto się boi RLKS?

Społeczności sprawcze

Samorządność
i samorządowość w stronę
„państwa obywateli
i silnego społeczeństwa”



System wspierania partycypacji publicznej

Spis treści

Od redakcji

Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2014. Wystąpienie ambasadora konferencji, Henryka Wujca

Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2014. Wystąpienie gościa specjalnego konferencji, prof. Jerzego Stępnia

Sztuka partycypacji

Nie ma partycypacji bez informacji
Agata Dąmbska

Spółecznicy, bojownicy i eksperci o lokalnych konsultacjach społecznych
Aleksandra Firek

Znaczenie partycypacji publicznej w rozwoju lokalnym
Elżbieta Singer

Partykularność procesu partycypacji obywatelskiej jako choroba wieku dziecięcego – refleksje o Rzeczpospolitej lokalnej
Marek Dudkiewicz

System wsparcia czy wsparcie systemu. Rzecz o partycypacji publicznej
Piotr Frączak

Spółeczności sprawcze
Jacek Graczyk

Zmieńmy zasady gry
Rafał Górski

Nasza rozmowa z Krzysztofem Kwaterą: Kto się boi RLKS?

Kto się boi Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność?

3 Debaty w ramach konferencji Rzeczpospolita lokalna

4 Samorządność i samorządowość w stronę „państwa obywateli i silnego społeczeństwa”
Wybrane głosy w debacie i dyskusji: Bogusław Chrabota – moderator, prof. Edmund Wnuk-Lipiński, Ewa Malinowska-Grupińska, Stanisław Huskowski, Tomasz Potkański, Piotr Szczepański, dr Stanisław Faliński, Paweł Jordan 34

5 System wspierania partycypacji publicznej
Wybrane głosy w debacie i dyskusji: Mirosława Grabowska, Paweł Orłowski, Krzysztof Więckiewicz, Andrzej Porawski, Piotr Frączak, Jakub Wygnański 42

10 Aktualności i zapowiedzi 50

Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal. Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Redakcja:

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas, Instytut Studiów Politycznych PAN
Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
Piotr Frączak – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Adres redakcji: cbspl@collegium.edu.pl

Redakcja językowa i korekta:

Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Fundacja „Fundusz Współpracy”

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasia

Druk: Drukarnia Biały Kruk Białystok

Nakład druku: 5 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja wydawana w ramach realizacji projektu „Decydujemy razem” i rozprowadzana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujemy
Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Od redakcji

Zapowiadana w numerze 13 Zeszytów konferencja „Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów”, odbyła się w połowie stycznia 2014 roku. Jej głównym celem była refleksja nie tylko nad stanem partycypacji, współzrządzenia i współdecydowania o sprawach publicznych w Polsce, ale także nad zdefiniowaniem procesu „uczestnictwa” w społecznościach i w inicjatywach społecznych. Dlatego też jej hasło przewodnie, „Uwolnić wiedzę społeczną”, miało swoje nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne uzasadnienie. Przedsięwzięcie to odbywało się pod honorowym patronatem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Ambasadorem konferencji był doradca prezydenta, Henryk Wujec, zaś gościem honorowym – prof. Jerzy Stępień, jeden z ojców reformy samorządowej w Polsce.

Debaty plenarne, z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, reprezentantów resortów: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, badaczy i naukowców dominowały drugiego dnia konferencji, ale znaczący wysiłek uczestników, dotyczący wypracowania rozwiązań partycypacyjnych i animacyjnych, miał miejsce pierwszego dnia. Biorąc udział w zespołach roboczych, liderzy samorządu, animatorzy partycypacji publicznej z subregionów wraz z członkami swoich zespołów, eksperci, trenerzy, edukatorzy oraz osoby zaangażowane w działania lokalne i subregionalne, pracowali nad diagnozą i rekomendacjami w zakresie stworzenia systemu partycypacji publicznej. Głównym celem było zainicjowanie publicznej i środowiskowej debaty dotyczącej kształtu rozwiązań systemowych wspierających partycypacyjne mechanizmy kreowania lokalnych polityk publicznych.

Podstawą dyskusji, wymiany myśli oraz uzgadniania rekomendacji przez uczestników Sejmu, społeczników, bojowników i ekspertów stała się *Zielona Księga Partycypacji Publicznej*, przygotowana przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych m.in. w zakresie wsparcia edukacyjno-doradczego, partycypacyjnej metodyki lokalnej polityki publicznej realizowanej przy wykorzystaniu animatorów partycypacji publicznej czy współpracy samorządów lokalnych. Podstawą do wypracowania rekomendacji przez uczestników Sejmu społeczników, bojowników i ekspertów było 16 zagadnień o strategicznym znaczeniu dla wzmocnienia mechanizmów partycypacji na poziomie lokalnym, m.in.: edukacja i szkolenia związane z partycypacją publiczną, dobre praktyki, prowadzenie badań, rola mediów obywatelskich, budowa systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce czy Kanon Konsultacji Lokalnych.

Rzeczpospolita lokalna nie jest wydarzeniem zamkniętym w konkretnym czasie i przestrzeni, ma wpływać na jakość debaty publicznej w Polsce, prezentując, rzadko w niej obecną, lokalną perspektywę. Debata taka toczy się nieustannie, także w naszym piśmie i do wielu z zagadnień poruszanych na konferencji nawiązują artykuły zawarte w bieżącym numerze. Niektóre pisane niejako „na gorąco”, są wynikiem udziału w pracach warsztatowych, inne są efektem bardziej pogłębionej refleksji nad stanem aktywności obywatelskiej po 25 latach demokratyzacji życia publicznego i budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Mamy nadzieję, że doświadczenie i materiały wypracowane w ramach drugiej już konferencji Rzeczpospolitej lokalnej staną się podstawą do wymiany myśli i rozwiązań, ale także źródłem inspiracji do konkretnych działań obywatelskich, czego naszym Czytelnikom gorąco życzymy!



Wystąpienie Henryka Wujca rozpoczynające Rzeczpospolitą lokalną, Warszawa 2014

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2014

Wystąpienie ambasadora konferencji, Henryka Wujca

W opinii społecznej, popartej badaniami, przeważa pogląd, że reforma samorządów, przeprowadzona w 1990 roku, jest najlepszą z dotychczas przeprowadzonych. Została dokonana w dużym stopniu przez ludzi Solidarności, bo jej twórcy wywodzili się z tego kręgu. Ale wydaje mi się, że teraz dominuje takie poczucie, że dochodzimy do pewnego kresu, potrzebne jest jakieś nowe otwarcie i stąd właśnie ta dyskusja. Nie mam jakiejś swojej wizji, poza przekonaniem, że powinien zwiększyć się udział obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych i nad tym pracujemy w Kancelarii Prezydenta. Zgłoszony został projekt ustawy o zwiększonym udziale obywateli w zarządzaniu samorządem, wpłynie na działania samorządu. Projekt ten został – niesłusznie – przysłonięty przez dyskusję o referendum, a jego istota leży zupełnie gdzie indziej, bo chodzi o przekazanie mieszkańcom odpowiednich narzędzi umożliwiających działanie. Uważam, że byłoby to bardzo dobre otwarcie.

Druga rzecz, to danie obywatelom narzędzi w postaci wsparcia dla organizacji pozarządowych, poprzez pomoc w zakresie prawnym, finansowym, organizacyjnym – pracujemy również nad tym. Ale same organizacje to za mało. Teraz jest także taka presja, żeby również inicjatywy społeczne – czyli coś nie do końca formalnego – mogły uczestniczyć

w działaniach na rzecz mieszkańców, samorządów. To, co zostało tutaj pokazane, świadczy, że ludzie mają przekonanie, iż samorząd dobrze działa, z tym się rzeczywiście spotykamy. Inne władze działają w sposób ideologiczny, polityczny i mało tam widać zainteresowania samym sukcesem mieszkańców. Natomiast w terenie, lokalnie, ludzie mówią: chętnie bym uczestniczył w życiu społecznym i publicznym pod warunkiem, że dacie mi jakieś narzędzia, jakieś możliwości. Sądzę, że tu jest jeszcze duże pole do działania.

Oczekiwałem, żeby po tej konferencji powstał zestaw postulatów, zaakceptowanych przez organizacje, przez zebranych, który będzie dalej procedowany albo poprzez zgłoszenie do odpowiednich komisji w Sejmie, albo do Kancelarii Prezydenta. Uważam, że podpisywany apel również powinien znaleźć swoją kontynuację, żeby nie poprzestać na samej konferencji, bo to byłby błąd. Trzeba kontynuować pracę, tak, żebyśmy przy okazji następnego spotkania mogli stwierdzić, że coś jednak zostało zrobione.

Zapis wystąpienia doradcy Prezydenta RP Henryka Wujca podczas debaty *System wspierania partycypacji publicznej* w ramach konferencji Rzeczpospolita lokalna w dniach 16-17 stycznia 2014 roku.



Jerzy Stępień

Prof. Jerzy Stępień – gość specjalny obrad
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2014

Wystąpienie gościa specjalnego konferencji, prof. Jerzego Stępnia

Chciałbym powiedzieć o czymś, co ostatnio najbardziej leży mi na sercu, a co ma bezpośredni związek zarówno z początkami przebudowy państwa i transformacji z 1989 roku, jak i tworzeniem samorządu terytorialnego w 1990 roku. Pan Henryk Wujec mówił o zupie rybnej, z której trzeba było z powrotem zrobić akwarium. Jak przypominam sobie atmosferę rozmów z nieodżałowanym profesorem Michałem Kuleszą, moim najbliższym partnerem w refleksji nad ustrojem państwa przez wszystkie te lata, to wtedy kiedy przymierzaliśmy się do tworzenia zrębów ustawodawstwa samorządowego, musieliśmy sami zdefiniować z jakim państwem mamy do czynienia i co chcemy w nim zmienić. Zmiany wymagały rozpoznania materii, do której się przymierzaliśmy. Jako absolwenci tego samego Wydziału Prawa UW odrzuciliśmy wszystkie tezy i miazmaty, które nam wtłaczano do głów przez całe dziesięciolecie na tym uniwersytecie, mianowicie koncepcję państwa jako aparatu. Niektórzy dodawali „aparatu przymusu”, za pomocą którego jedna klasa włada środkami produkcji i innymi klasami – to była jedna wielka nieprawda. Oczywiście, każde państwo musi mieć jakiś aparat przymusu, bo skoro funkcjonuje w nim prawo, a nie wszyscy mają ochotę podporządkowywać się jego normom, to trzeba to prawo egzekwować, musi być policja, musi być armia do wypełniania funkcji obronnej państwa itd., ale nie można redukować roli państwa do aparatu przymusu.

Wobec tego zastanawialiśmy się (podczas spotkań w cztery

jakiejsz szerszej refleksji), czym jest państwo? Czasami wydaje mi się, że do dzisiaj brakuje czasu na pogłębioną refleksję, życie toczy się szybko, chociaż zdarzają się od tego wyjątki. Bardzo mnie ucieszyło, że na Wydziale Prawa UW, z udziałem kilku wybitnych teoretyków państwa, odbędzie się debata, której zadaniem będzie znalezienie odpowiedzi na pytanie „co to jest państwo?”. Dobrze, że wreszcie obudziliśmy się i zaczęliśmy się zastanawiać, czym jest współczesne państwo, tu i teraz, ze wszystkimi doświadczeniami, jakie były udziałem Polski. Przecież państwo to nie jest twór, który istnieje realnie. Tak samo gmina nie jest bytem, który funkcjonuje realnie, to jest byt innego rodzaju. Realnie istnieje krzesło, człowiek, roślina, bo one istnieją substancjalnie, jak to mówiono w średniowieczu. Natomiast takie byty jak państwo, organizacja pozarządowa, gmina, rodzina, szkoła, kościół istnieją jakoś inaczej. W historii filozofii, w ontologii, pojawiło się pojęcie bytów relacyjnych, to znaczy takich, które wynikają z relacji między ludźmi.

Taką fantastyczną podpowiedzią, czym jest państwo, jest nasz język. Tylko w języku polskim państwo to zarówno Rzeczpospolita, ale także państwo Kowalscy – tu także podkreśla się ten związek między obywatelami, ludźmi a państwem. To prawda, że do około XVIII wieku państwo Kowalscy to raczej byli Czartoryscy, niemniej było to 10% społeczeństwa, to byli prawdziwi obywatele i pomiędzy nimi działało państwo. Poza tym, w jakimś sensie, brali w tym udział mieszcianie, natomiast chłopci raczej byli

z tego wyłączeni. Chociaż mówimy tylko o 10% – jak na ówczesną Europę te 10% stanowiło bardzo dużą część społeczeństwa, która miała w Rzeczypospolitej pozycję obywatela – bardzo istotne było, jak układają się relacje pomiędzy tymi ludźmi. Przypomnijmy sobie jeszcze, że od końca XVI wieku w Rzeczypospolitej król jest wybierany w wyborach powszechnych, czyli przez ogół obywateli. Oczywiście przez szlachtę, ale nikt nie powie przecież, że w Stanach Zjednoczonych nie było demokracji do 1918 roku, ponieważ tylko biali uczestniczyli w życiu publicznym, bo nikomu nie przychodziło do głowy, że mogą w tym uczestniczyć czarnoskórzy czy Indianie. My nie możemy popełniać błędu polegającego na przykładaniu dzisiejszych pojęć, relacji, do tego, co było w historii – czyli błędu prezentyzmu. Otóż, przynajmniej od czasu II Rzeczypospolitej, wszyscy są obywatelami, w jakimś sensie całe społeczeństwo zostało „uszlachcone”. Dlatego konstytucja marcowa zlikwidowała wszystkie tytuły rodowe, bo wszyscy mieli być równi. Po raz pierwszy chłopci mogli osiągnąć pozycję oficera w armii, podczas gdy jeszcze w czasie powstania listopadowego nie-szlachcic nie mógł zostać oficerem. Takie zmiany rozdziły się powoli.

Dzisiaj musimy na nowo przemyśleć, czym jest państwo, czym są relacje między obywatelami. Trzeba je bardzo dobrze opisać, bo na razie nie są dobrze określone ani przez naszą konstytucję, ani przez ustawę o samorządzie terytorialnym. Właściwie mogę powiedzieć wprost, że nasza początkowa idea samorządności terytorialnej nigdy nie została w pełni zrealizowana. Co więcej, zawsze ktoś nam ten projekt niszczył, zawsze ktoś miał jakiś pomysł, który później przegłosowywano, co sprawiało, że odchodzono od tego pierwotnego projektowanego kształtu samorządu terytorialnego. A on był prosty – wybieramy rady, w wyborach bezpośrednich, w okręgach jednomandatowych. Musiało upłynąć wiele lat, żebyśmy wrócili do tej idei – my po prostu straciliśmy te 25 lat, Sejm zmienił nam ustawę o ordynacji większościowej. Wybrana rada miała mieć swojego przewodniczącego, który miał być jednocześnie prezydentem miasta. To było ciało polityczne, a oprócz tego gminie lub innym strukturom samorządowym miała służyć dobra administracja, na czele której stał dyrektor miasta, tak jak w Niemczech. Marzyliśmy o służbie publicznej, nie tylko w państwie, ale także w samorządzie, marzyliśmy o prostych relacjach. W miarę upływu czasu okazało się, że nasz samorząd wygląda w ten sposób, że ciało polityczne jest podzielone na dwa elementy, bo jest rada i jest burmistrz – wszyscy wybierani w wyborach bezpośrednich. W związku z tym siłą rzeczy jest pęknięcie. Burmistrz, który miał być przewodniczącym rady, według naszych założeń, stał się teraz kierownikiem urzędu administracyjnego, w związku z czym została zlikwidowana pozycja dyrektora miasta, czyli tego urzędnika, który stosowałby prawo, wydawałby decyzje w pierwszej instancji itd. Skutki tej dziwnej sytuacji możemy obserwować teraz w jednym z miast północnej Polski, gdzie sytuacja jest dramatyczna. Burmistrz miasta wymyślił sobie, że to powinno być miasto portowe i zamawia różnego rodzaju strategię,

które mają tę wizję przybliżyć. Natomiast rada, składająca się z ludzi mieszkających tam od lat, którzy mają swoje interesy, nie chce portu, chce, żeby miasto było kurortem. W tym celu politycznym nie może dojść do zgody, bo nawet jeśli burmistrz wymyśli bardzo dobrą strategię i wyda na nią pieniądze, to rada mu tego nie zatwierdzi. Zatem, w celu politycznym został zakodowany ontyczny konflikt, z którego nie może nic dobrego wynikać.

I trzecia rzecz – nie ma służby cywilnej w samorządzie i wiemy, jakie są tego skutki. W jednej z podwarszawskich gmin obserwuję taką sytuację, że układ rządzący od kilku kadencji, który ma opanowany cały obszar, całą masę różnego rodzaju powizań, w gruncie rzeczy „zabetonował” ten teren i politycznie, i organizacyjnie. Ludzie są tam sfrustrowani, nie wiedzą, jak z tego wybrnąć, i pytają, czy wobec tego nie wprowadzić ograniczenia liczby możliwych kadencji władzy wykonawczej do dwóch. W tym długim procesie coś się rozmyło. Demokracja współczesnego państwa polega na tym, że jest wyraźny rozdział pomiędzy sferą polityczną i administracją, to jest gwarancja sukcesu wszystkich państw zachodnich. Natomiast my rozbiliśmy ciało polityczne, połączyliśmy je z administracją i dziwimy się, że z tego wynika nepotyzm, mnóstwo nieczytelnych relacji itd.

Chcę powiedzieć, że po 25 latach jesteśmy nie tyle w takiej sytuacji, że stale coś poprawialiśmy po to, żeby udoskonalić ten system, tylko wręcz przeciwnie – robiliśmy wszystko, żeby od tej prostej konstrukcji, zrozumiałej dla ludzi, odejść. Konkluzja jest następująca – musimy się i na nowo przemyśleć, co to jest państwo, gdzie w tym państwie jest miejsce samorządu, bo przecież wiadomo, że to jest struktura państwa, a nie żadna organizacja pozarządowa. Musimy pomyśleć, jak ułożyć nie tylko relacje między obywatelami i władzami centralnymi, ale i pozostałymi kręgami odpowiedzialności obywatelskiej za kawałek albo całość państwa, ułożyć na nowo relacje pomiędzy tak zwanymi organizacjami pozarządowymi, określić ich miejsce i ich znaczenie. Taka zabawna rzecz – mimo że konstytucja obowiązuje od 15 lat, dotąd nie uchwalono ustawy o zasadach tworzenia prawa miejscowego, chociaż to wynika wprost z konstytucji. Kolejne parlamenty, albo pan prezydent, indagowane między innymi przeze mnie, nie myślą o tym, żeby przynajmniej realizować konstytucję w tym zakresie. A jak prawo może być dobre, skoro my nie wiemy, jak je uchwalać, co może być jego przedmiotem. Wiemy, ile zamieszania na tle prawa miejscowego wynika, między innymi, z tego, że nie ułożyliśmy dobrze tej relacji w procesie legislacyjnym.

Zatem, my nie jesteśmy zaawansowani w zakresie samorządności, ale jesteśmy tak blisko dna, że pora na nowo pomyśleć o tym, jak samorząd zbudować.

Zapis wystąpienia gościa specjalnego prof. Jerzego Stępnia
podczas konferencji Rzeczpospolita lokalna
w dniach 16-17 stycznia 2014 roku.



Agata Dąmbska

Najlepsze źródło informacji o partycypacji – debaty i seminaria
Fot. Rafał Nowak, Photography

RN
RAFAŁ
NOWAK
PHOTO
GRAPHY

Nie ma partycypacji bez informacji

Narzekania na niski poziom uczestnictwa Polaków w życiu publicznym oraz słabość społeczeństwa obywatelskiego stały się już swego rodzaju mantrą i zaklęciem powtarzanym przy najróżniejszych okazjach. Chodzi nie tylko o niewielką aktywność w organizacjach pozarządowych (utrzymującą się na poziomie kilkunastu procent), ale także mizerny kapitał wzajemnego zaufania. Zamiast więc po raz kolejny przytaczać stale powtarzane dane i standardowo bić na alarm, ciekawsze wydaje się spojrzenie na możliwe powody takiego zjawiska i sposoby przeciwdziałania mu.

Nie ulega wątpliwości, że coraz więcej osób jest niezadowolonych z funkcjonowania państwa i stara się żyć niejako obok niego czy wręcz – mimo niego. Taka postawa nie sprzyja kształtowaniu zachowań partycypacyjnych: ludzie wychodzą z założenia, że rząd lub samorząd mają po prostu nie przeszkadzać, a w ogóle to powinno być ich jak najmniej. Z drugiej strony, wzrasta – obserwowana na całym świecie – tendencja do indywidualizacji i atomizacji jednostek, więc po prostu padamy ofiarą globalnego procesu zanikania aktywnych postaw propublicznych. Ale istnieje też powód charakterystyczny dla naszego kraju i państw dawnego bloku socjalistycznego: skostniałe i hierarchiczne struktury skutecznie odstraszały od angażowania się w sprawy publiczne.

Od pewnego czasu pojawiają się jednak zwiastuny zmian: przybywa nieformalnych ruchów społecznych, tworzą się prężne środowiska aktywistów miejskich, spisywane są

przykłady dobrych praktyk, rosną grupy sprzeciwu (czasem nawet konstruktywnego) wobec konkretnych posunięć władz, uznawanych za zbyt mało demokratyczne i powstają inicjatywy – jak Rzeczpospolita Lokalna – mające szukać remedium na niski stan partycypacji społecznej.

Powoli, acz systematycznie powiększa się także odsetek osób, które pozytywnie oceniają swój samorząd: może to tu należy upatrywać szansy na zainteresowanie obywateli sferą publiczną? Wspólnoty już teraz są głównym usługodawcą, ponieważ państwo przekazało im zawiadywanie najważniejszymi dziedzinami, czyli edukacją, pomocą społeczną lub służbą zdrowia. Jeśli mieszkańcy zobaczą, że da się współdecydować na poziomie lokalnym, mogą ekstrapolować to na całe państwo.

Jednak partycypacji nie można nikomu narzucić ani do niej zmusić. Nie należy też fetyszyzować tego zjawiska – społeczności nie składają się wyłącznie z ludzi aktywnych i chcących zabierać głos w różnych kwestiach. Każdy ma prawo do zajmowania się w pierwszym rzędzie własnym życiem i swoimi sprawami: karierą zawodową, hobby, życiem towarzyskim, rodziną. Ważne jedynie, by państwo, poprzez funkcjonujące w nim mechanizmy, nie zniechęcało tych, którzy czują potrzebę posiadania wpływu na działania zbiorowości czy wypowiedzania się w interesujących ich tematach. O ile więc nie jest rolą rządu czy samorządu walka o zwiększenie poziomu współuczestnictwa obywateli w życiu publicznym, o tyle pod żadnym pozorem nie



Katowice – jedno z miast partycypacyjnych

Fot. Rafał Nowak, Photography

powinny w tym przeszkadzać. Zwłaszcza samorządy, na których – ze względu na bliskość wobec obywatela i realizowanie większości zadań publicznych – należy się w tej sprawie oprzeć.

W tym celu niezbędne jest zredefiniowanie roli radnych: są wybierani przez mieszkańców jako ich reprezentanci, ale w obecnym ustroju wpływ władzy stanowiącej na realne działania podejmowane przez samorząd jest raczej ograniczony. Na skutek wprowadzenia wyborów bezpośrednich do władz wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent miasta) to właśnie te organy zdominowały funkcjonowanie wspólnot. Przykładowo, funkcja radnych sprowadza się do „klepnięcia” budżetu. Tymczasem w krajach skandynawskich mer jest zarazem przewodniczącym rady, a radni szefują komitetom wykonawczym, które odpowiadają za dany sektor działania samorządu. Można do takiego modelu dążyć.

Wbrew pozorom i obiegowej ocenie, istnieje już dużo narzędzi wspierających partycypację lokalną. Nie ma potrzeby wymyślania nowych – prawo powinno jedynie tworzyć ramy działań, a nie detalizmie opisywać rozwiązania. Oprócz standardowej procedury pośredniego wyrażania woli, czyli udziału (czynnego lub biernego) w wyborach samorządowych, mamy do dyspozycji np. referenda czy konsultacje społeczne. Powinny one dotyczyć spraw zasadniczych, ale nie zastąpić codziennego, bieżącego uczestnictwa w decyzjach. Może się ono odbywać dzięki czytelnym regułom gry pomiędzy mieszkańcem a wspólnotami, poprzez powiązanie usług z opłatami za nie (obywatel wie, ile co kosztuje i za co płaci). Dobrym rozwiązaniem byłoby tu wprowadzenie lokalnego PIT wydzielonego z podatku dochodowego, tak aby mieszkaniec w pierwszym rzędziełożył na swój samorząd i wiedział, ile dokładnie pieniędzy z jego kieszeni idzie na utrzymanie wspólnoty. Zwiększy to poczucie odpowiedzialności władz samorządowych i motywację obywateli do angażowania się w sprawy gminy. Podatek jest czymś nieuniknionym w każdym państwie, a daniny są bardziej odczuwalne wraz z wyższym poziomem rozwoju. Struktury publiczne muszą gromadzić pieniądze, ale dobrze by było, gdyby dawały obywatelom możliwość decydowania o ich istotnej części.

Potężnym czynnikiem aktywizującym społeczność lokalną jest także jawność. Będzie ona efektywniejszym rozwiązaniem niż tworzenie kolejnych ram instytucjonalnych

i formalnych kanałów komunikacji samorządów z członkami wspólnot.

System samorządowy wymaga przede wszystkim mechanizmów, które pozwolą na rzetelną ocenę działań wspólnot przez społeczność lokalną. Do tego celu potrzebne jest stworzenie nowego standardu informacyjnego. Powinien on, po pierwsze, prowadzić do czytelnego przedstawiania zaangażowanych w realizację zadań zasobów samorządów – zarówno struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), jak i podmiotów zależnych. Po drugie, na bieżąco prezentować podejmowane w nich decyzje i działania, czyli np. zawierane umowy czy udzielane ulgi w podatkach i opłatach. Wykorzystane powinny być do tego nowoczesne technologie, które oferują narzędzia do zbierania, przetwarzania, kompilowania i przekazywania na zewnątrz informacji.

Zarówno władze samorządowe, jak i państwo oraz – przede wszystkim – mieszkańcy muszą mieć dostęp do zestandaryzowanych, zrozumiałych, aktualizowanych i, w miarę możliwości, jak najbardziej szczegółowych danych o funkcjonowaniu własnej JST. W takim systemie dobrze poinformowani członkowie wspólnot mieliby więcej motywacji do uczestniczenia w określaniu głównych celów rozwoju. Dlatego powinien być obowiązek konsultowania kwestii istotnych decyzji ekonomicznych samorządów, mających bezpośredni skutek dla mieszkańców. Zanim podjęta zostanie decyzja dotycząca inwestycji, projektu lub innego zobowiązania przekraczającego kwotę 25% dochodów własnych bieżącego roku budżetowego w danej gminie, samorząd powinien być zobowiązany do sporządzenia oceny jej wpływu na sytuację gospodarczą wspólnoty, a następnie przeprowadzenia referendum lokalnego.

Choć na pierwszy rzut oka referendum wydaje się jedną z najlepszych form partycypacji, poddawanie wszystkiego pod głosowanie może – jak słusznie argumentują samorządowcy – doprowadzić do paraliżu działań we wspólnocie. Po to wybieramy władze lokalne, by w naszym imieniu realizowały bieżące zadania samorządu. Interwencja powinna dotyczyć wyłącznie przypadków najistotniejszych z punktu widzenia interesów mieszkańców. Zwłaszcza, że w aktualnym systemie często nie zdają sobie oni sprawy ze wszystkich uwarunkowań czy obciążeń finansowych gminy, co pokazała np. akcja „Stop podwyżkom biletów

ZTM” w Warszawie, której organizatorzy najwyraźniej nie wiedzieli, jak duże środki miasto musi przeznaczać na transport.

Kwestia braku informacji jest więc kluczowa i właśnie tu należy do niej wrócić. Przede wszystkim nie ma jednego miejsca, w którym byłyby zgromadzone kompletne i aktualne dane o zatrudnieniu, finansach oraz mieniu poszczególnych instytucji samorządowych i spółek komunalnych w powiązaniu kosztów z zadaniami gminy. Obywatele nie mają więc możliwości bliższego przyjrzenia się struktur, które utrzymują ze swoich podatków. Choć GUS podaje w Banku Danych Lokalnych ogólną informację o sektorze samorządowym (liczbie podmiotów i zatrudnionych w nich osobach), ale nie ma tam choćby wzmianki o liczbie organizacji wchodzących w jego skład.

Co więcej, Biuletyny Informacji Publicznej (BIP) tylko pozornie zapewniają szeroką i szczegółową wiedzę o funkcjonowaniu struktur samorządowych. Każdy, kto choć raz chciał z nich skorzystać, szybko się zorientował, że – po pierwsze – nie ma tam ujednolicenia informacji, więc prezentowane dane nie są porównywalne. Po drugie, nie każda jednostka wywiązuje się z obowiązku umieszczania wymaganych dokumentów. Po trzecie, nie tylko zakres, ale i standard przedstawianych danych pozostawia wiele do życzenia. I po czwarte, BIP jest prowadzony przez indywidualne jednostki organizacyjne (np. szkołę, ośrodek pomocy społecznej), zatem nie pokazuje danych szeroko opisujących działalność na poziomie całego samorządu, a BIP urzędu samorządowego odsyła do BIP poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Najpilniejsze zmiany winny więc polegać na wprowadzeniu jednolitych standardów informacyjnych w sektorze samorządowym i rozszerzeniu zakresu informacji udostępnianej na stronach internetowych urzędów o spółki i instytucje zależne od samorządów. Informacje powinny być dostępne *on-line*, w wersji uproszczonej. Samorządy prezentowałyby informacje o budżecie poszczególnych zadań (np. utrzymanie zieleni, obsługa zobowiązań finansowych, pomoc społeczna, koszty pracy) w formie, która umożliwiałaby porównanie z latami poprzednimi (*benchmarking*). Mieszkańcy i podatnicy mają prawo do informacji, czy gmina oszczędza, czy też wydaje więcej środków na jakiś konkretny cel. Czyli w każdej kategorii powinny znaleźć się dane zarówno o budżecie, jak i jego realizacji, a także umowy z podmiotami trzecimi uporządkowane według głównych kategorii kosztów.

Dane o funkcjonowaniu każdego z samorządów, powiązane z danymi finansowymi, muszą być dostępne na jednym ogólnopolskim portalu, prowadzonym przez GUS. Umożliwiałby on obywatelom zapoznanie się z efektami działania własnej wspólnoty, porównanie z innymi JST oraz ocenę sposobu wydawania pieniędzy publicznych. Nic tak dobrze nie motywuje do poprawiania jakości usług czy brania pod uwagę opinii mieszkańców przez władze lokalne, jak pewnego rodzaju konkurencja. Na wzór norweskiego systemu raportowania samorządów *KOSTRA*, portal gwarantowałoby powiązanie danych finansowych z informacjami (przede wszystkim GUS) o zadaniach samorządowych, jak również zaangażowanych zasobach, w tym personelu. W Polsce jest już przykład udanej próby stworzenia takiego



Agata Dąmbska, autorka tekstu
Fot. Rafał Nowak, Photography

portalu – to System Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich, zbudowany przez dr. Tomasza Potkańskiego (zresztą, uczestnika Rzeczpospolitej lokalnej).

Ostatnią kwestią, wymagającą poruszenia, jest rola budżetów obywatelskich w zwiększaniu partycypacji społecznej. Idea ta przywędrowała do Polski aż z Brazylii, z miasta Porto Alegre, gdzie przy jej pomocy tworzone całą politykę miejską. U nas mamy do czynienia ze swoistą imitacją: budżet obywatelski to jedynie do 1% budżetu gminy, czyli pewnego rodzaju „kieszonkowe” dla mieszkańców. Niewątpliwie uczy to umiejętności prowadzenia dialogu czy kooperacji, ale często staje się plebiscytem na najlepszy pomysł do realizacji lub walką organizacji pozarządowych o dotację na wykonanie kolejnego projektu. Jednak najgorszy w idei budżetu obywatelskiego jest fakt, że skupia się on jedynie na wydawaniu pieniędzy, nie pokazując obywatelowi, skąd środki pochodzą (np. z jego podatków). Nadal działa tu metafora „kieszonkowego”: dziecko, dostając określoną kwotę od rodziców, nie łączy tego z codziennym wychodzeniem mamy do pracy i zarabianiem przez nią pieniędzy. Jeszcze brutalniej można powiedzieć, że budżet obywatelski to swego rodzaju „ochłap” rzucony mieszkańcom przez władze lokalne, odwracający uwagę od 99% budżetu na rzecz wykorzystania 1%. Ale budżet obywatelski w Polsce dopiero zaczyna być modny (do tej pory wprowadziło go około stu gmin), więc nie należy przesądzać, że przyniesie negatywne efekty. Poza tym, ważna jest każda jaskółka zmian.

Jeśli mądrze wykorzystamy dostępne instrumenty i wprowadzimy niezbędne rozwiązania w dziedzinie informacji, mamy szansę, że jakość partycypacji po pewnym czasie się poprawi.

Agata Dąmbska
Forum Od-nowa



Aleksandra Firek

Źródło: www.praktykateoretyczna.pl/piotr-puldzian-plucienniczak-krakow-rynek-jest-wolny-liberalowie-sa-zadowoleni

Spółecznicy, bojownicy i eksperci o lokalnych konsultacjach społecznych

Uczestnictwo w konferencji Rzeczpospolita lokalna, poświęconej problematyce partycypacji publicznej, realizowanej na szczeblu lokalnym, było niezwykle ważnym wydarzeniem dla wszystkich zaangażowanych społeczników, bojowników i ekspertów. Rzeczpospolita lokalna bowiem nie tylko przyczyniła się do zwiększenia poziomu wiedzy społeczności, stanowiąc forum wymiany opinii, myśli i doświadczeń zróżnicowanych środowiskowo uczestników, ale także stała się impulsem do publicznej debaty na temat istniejących rozwiązań systemowych, mających strategiczne znaczenie dla wzmocnienia mechanizmów partycypacji.

Niepodważalne prawo do partycypacji

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że prawo do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi stanowi istotny element systemu praw człowieka. Idea partycypacji publicznej uprawomocnia obywateli do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, zarządzania sprawami publicznymi i rozstrzygania kwestii publicznych. Naturalnie, partycypacja publiczna ma różne stopnie i może być realizowana w różnym zakresie, w zależności m.in. od gotowości władzy publicznej do uznania roli obywateli jako współrządzących. Fakt wykorzystywania przez władze określonych form partycypacji i wdrażania kolejnych

rozwiązań sprzyjających współpracy z obywatelami może stanowić podstawę do postawienia pytania, czy mieszkańcy traktowani są przez władzę jak ważny partner, czy wręcz przeciwnie – uważa się ich za biernych odbiorców władczo podejmowanych decyzji, negując w ten sposób ich pozycję partnera w dialogu obywatelskim¹. Co więcej, partycypacja publiczna odbywa się na różnych szczeblach organizacji życia publicznego, przy czym najbardziej korzystne warunki urzeczywistnienia przedmiotowego prawa panują na poziomie lokalnym. Dlaczego? Warto odwołać się do zasady pomocniczości, określonej w ustawie zasadniczej jako „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”², co oznacza dla władzy publicznej konieczność respektowania praw obywateli oraz tworzonych przez nich organizacji do zarządzania – istotnymi dla danej społeczności lokalnej – sprawami. Jednocześnie zasada pomocniczości mówi, że potrzeby i problemy obywateli powinny być zaspokajane i rozwiązywane na możliwie jak najniższym poziomie organizacji społecznej, a więc jak najbliżej jednostki. W końcu nikt lepiej niż członek społeczności lokalnej nie potrafi określić problemu, wyrazić potrzeby, zaproponować optymalnego rozwiązania. Między innymi z tego właśnie powodu tak bardzo ważne wydaje się wzmocnienie wszelkich instrumentów partycypacyjnych, umożliwiających obywatelom kreowanie i wdrażanie

1. Zob. *Zielona Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*. Propozycje wypracowane przez Partnerstwo realizujące projekt „Decydujmy razem”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 8.
2. Cytując Preambulę Konstytucji RP – „...oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

lokalnych polityk publicznych, determinujących warunki ich codziennego funkcjonowania.

Z drugiej strony, wydaje się, że za prawem z reguły podąża obowiązek. Klasyczna koncepcja Stuarta Langtona wyróżnia cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot politycznych: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą i partycypację obowiązkową, rozumianą jako wsparcie administracji poprzez płacenie podatków i udział obywateli w procesach sądowych³. Wprawdzie teoria ta, stworzona w realiach amerykańskich, nie do końca odpowiada polskiej rzeczywistości i aktualnej debacie publicznej na temat partycypacji, jednakże wymieniona „aktywność publiczna” jawi się jako szczególnie istotna dla rozważań na temat kategorii obowiązku w partycypacji publicznej. Jest ona rozumiana bowiem jako działania obywateli, którzy przejawiają aktywną postawę, przede wszystkim inicjując i kontrolując kolejne przedsięwzięcia, których celem jest oddziaływanie na poczynania władz oraz podejmowane przez nie decyzje⁴. Zakres aktywności obywatelskiej obejmuje zatem konkretne działania obywateli, sprzyjające budowie sprawnie funkcjonującej demokracji lokalnej, formowaniu tożsamości obywatelskiej, umacnianiu wspólnoty lokalnej oraz kształtowaniu poczucia wspólnego dobra. Przyjmuje się, że działania obywatelskie to realizacja typowych funkcji obywatelskich. To właśnie je rozpatruję w ujęciu obowiązku, rozumianego jako nieodzowny atrybut partycypującego i zaangażowanego członka społeczności czy wspólnoty lokalnej. Zalicza się do nich m.in. artikulację interesów danej grupy społecznej, kontrolę działań władzy lokalnej, sygnalizowanie problemów i kwestii społecznych, przygotowywanie alternatywnych projektów decyzji, samodzielne zagospodarowywanie określonych lokalnych sfer publicznych czy też samoedukację obywatelską.

Partycypacja zasadą dobrego rządzenia

Partycypacja publiczna stanowi jeden z kluczowych elementów wyrażających się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zakładającej, między innymi, bezpośredni udział obywateli w procesie decyzyjnym. Gdyby jednak ktokolwiek postawił pytanie o wagę, nieodzowność, przydatność, efektywność czy w ogóle zasadność istnienia partycypacji, to odpowiedź znajdzie w koncepcji *good governance*. Przyjmuje się, że koncepcja *good governance* (dobre rządzenie) wyznacza pożądane kierunki zmian w sposobie podejmowania decyzji i kreowania lokalnych polityk publicznych. Wysoki stopień realizacji tej zasady wydaje się bezpośrednio korelować ze wzrostem zaufania społeczeństwa wobec działań

podejmowanych przez lokalną administrację publiczną, a jednocześnie przyczynia się do aktywizacji społeczności lokalnej oraz budowy coraz mocniejszego i bardziej odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego.

W *Białej Księdze* na temat europejskiego rządzenia (*White Paper on European Governance*⁵) Komisja Europejska zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, wśród których wyróżniono właśnie partycypację (obok otwartości, rozliczalności, efektywności i koherencji)⁶. Pojęcie partycypacji zakłada tu szeroki udział społeczeństwa w przedsięwzięciach i politykach wdrażanych przez administrację na wszystkich poziomach władzy publicznej, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych. Szczególnie istotną i zasadną wydaje się idea włączania obywateli w proces zarządzania na wszystkich etapach zarówno kreowania, jak i wdrażania polityki lokalnej. A zatem promuje się angażowanie i umożliwianie wypowiedzenia się obywateli w trakcie: (a) definiowania problemu, (b) formułowania możliwych rozwiązań, (c) kształtowania lokalnych polityk publicznych, (d) implementacji polityk oraz (e) ich ewaluacji.

Z kolei, zgodnie z definicją stosowaną przez polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dobre rządzenie cechuje się m.in. partnerstwem pomiędzy ośrodkiem władzy a społecznością lokalną, przy czym partnerstwo to rozumiane jest jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy⁷.

Wydaje się, że nikt nie może mieć wątpliwości, że idea *good governance* jest systematycznie wdrażana do polskiego systemu prawnego. Zapewnienie uczestnictwa społecznego w procesach rządzenia, w głównej mierze w oparciu o zasadę partnerstwa, przejawia się, przykładowo, w projektowanych zmianach w ustawach samorządowych, przewidujących wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych czy też w ostatniej nowelizacji ustawy o referendum lokalnym⁸. Z całą pewnością wpływ idei *good governance* jest widoczny również we wszystkich dokumentach niemających statusu aktów normatywnych, tworzonych na rzecz edukacji obywatelskiej, propagowania idei uczestnictwa społecznego, rekomendowania konkretnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych czy też rozpowszechniania tzw. dobrych praktyk w tym zakresie.

Lokalne konsultacje społeczne jako mechanizm partycypacji publicznej

Zgodnie z badaniami poświęconymi diagnozie partycypacji publicznej w Polsce⁹, władze lokalne włączają obywateli

3. Zob. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, ss. 85-90.
4. Zob. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, ..., s. 85.
5. Dokument sporządzony przez Komisję Europejską dnia 25 lipca 2001 roku.
6. Zob. T. G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, [w:] „Analizy i Opinie” nr 85, Instytut spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 2.
7. Współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy ma zapewnić: budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem [w:] *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 9.
8. Mowa o ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 153 2013.02.15).
9. Zob. A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i opinie”, numer specjalny 3, luty 2013. Całościowe omówienie wyników badań zawiera publikacja A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

w życie publiczne, wykorzystując przede wszystkim trzy, najmniej wymagające, sposoby ich angażowania, tj. informowanie i wyjaśnianie podjętych decyzji oraz konsultowanie ich z nimi. Te same badania wykazały ponadto, że zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji publicznych są konsultacje społeczne¹⁰.

Jakkolwiek zdefiniujemy konsultacje społeczne – czy jako proces polegający na wyrażaniu i przekazywaniu opinii przez mieszkańców, czy też jako dwukierunkową komunikację między administracją publiczną a partnerami społecznymi – z całą pewnością możemy przyjąć, że są one kluczowym instrumentem udziału społeczeństwa w decydowaniu o sprawach lokalnych, a jednocześnie stanowią jedną z podstawowych form włączania obywateli w proces decyzyjny. Na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję się, że „konsultacje społeczne to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych”¹¹.

W doktrynie nieustannie podkreśla się, że konsultacje społeczne nie mają charakteru wiążącego dla lokalnego organu władzy i notorycznie przeciwstawia się je, pod tym względem, instytucji referendum. Donośnie brzmią głosy, przypominające, że konsultacje społeczne nie stanowią formy współdziałania organów administracji lokalnej z członkami danej społeczności we wspólnym kształtowaniu rozstrzygnięć, lecz ograniczają się wyłącznie do wyartykułowania przez społeczność stanowisk, co nie jest wiążące dla organów władzy. Odnosi się wrażenie, że konsultacje społeczne bywają deprecjonowane, a potencjał w nich drżący nieraz nie jest dostrzegany. Wyjaśnienia i usprawiedliwienia takiego stanu rzeczy można się doszukiwać w tym, że ustawodawca polski dokonał swoistego rozproszenia przepisów prawnych regulujących kwestię konsultacji społecznych, po licznych aktach normatywnych.

Przyjmuje się, że podstawę prawną do przeprowadzania konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym stanowi, w znacznej mierze, ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, a w szczególności art. 5a ustawy¹². Zgodnie z unormowaniem zawartym w ustępie 1. tego artykułu w wypadkach przewidzianych ustawą (konsultacje obligatoryjne) oraz w innych sprawach ważnych dla gminy (konsultacje fakultatywne) mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Przepis ten uzupełnia ustęp 2., zgodnie z którym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Wyposażenie rady gmin w kompetencje do określania trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami należy ocenić pozytywnie, przede wszystkim dlatego, że umożliwia to przyjmowanie rozwiązań uwzględniających lokalne uwarunkowania i specyfikę danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże stwierdza się, że uregulowanie trybu przeprowadzenia konsultacji powinno nastąpić w drodze ustawodawczej, szczególnie, gdy problematyka ta ma istotne znaczenie

dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. W obliczu takiej sytuacji, jako szczególnie zasadne i potrzebne, jawi się tworzenie takich dokumentów-drogowskazów, jak Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, który ma określać podstawowe standardy, wskazywać kluczowe zasady i uszczegółowienia reguł, które powinny być stosowane przez gospodarzy i organizatorów lokalnych (samorządowych) konsultacji społecznych.

Dylematy konsultacji społecznych

Zgodnie z badaniami, w 2011 roku 80% gmin przeprowadziło konsultacje w sprawie chociażby jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach, lecz udział w nich wzięło jedynie 10% mieszkańców tych gmin¹³. Rodzi się zatem pytanie o powód tak niskiego poziomu uczestnictwa obywateli w konsultacjach społecznych. Czy konsultacje organizowane na szczeblu lokalnym stanowią przejaw „tokenizmu”, o którym pisała Sherry Arnstein¹⁴, a więc czy mają charakter pozorowany, fasadowy, czy ich niska jakość po prostu nie gwarantuje wysokiego poziomu partycypacji, czy też zaniedbywany jest jeden z głównych elementów procesu konsultacyjnego, jakim jest informowanie społeczności lokalnej o organizowanych konsultacjach? Czy możliwe jest, że konsultacje społeczne nie są utożsamiane z realnym obywatelskim uczestnictwem, współdecydowaniem i wpływem na kształtowanie rzeczywistości?

Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych dostarczają nam następujących informacji: (a) wśród obywateli niewielki jest zakres wiedzy o tym, czym są konsultacje społeczne, (b) oczekiwania obywateli wobec urzędów gmin/miast, co do konsultowania określonych zagadnień, tematów są raczej małe, (c) osoby, które uczestniczyły w konsultacjach społecznych, deklarowały, że same musiały zabiegać o możliwość wyrażenia opinii, (d) głównym powodem przeprowadzania konsultacji pozostaje konieczność spełnienia wymogów formalno-prawnych przez władze lokalne, gdy w rzeczywistości władze nie uznają roli mieszkańców jako współrządzających i niedoceniają ich wiedzy na temat realiów funkcjonowania samorządu lokalnego.

Do najczęściej identyfikowanych dylematów należy zaliczyć przekonanie, że proces konsultacyjno-opiniotwórczy jest nieefektywny. Powód? Wydłuża cały proces decyzyjny, generuje dodatkowe koszty, wymaga większych zasobów organizacyjnych i technicznych, nakłada dodatkowe obowiązki, a jednocześnie nie gwarantuje uzyskania rozstrzygnięcia o najwyższej możliwej jakości czy użyteczności. Kolejną kwestią jest przekonanie, że istnieją pewne złożone problemy społeczne, zakładające wysoki poziom skomplikowania rozwiązań, czy też inwestycje zwiększonego ryzyka, które wymagają od uczestników konsultacji społecznych wiedzy specjalistycznej. W tej sytuacji zakłada się, że przeciętny obywatel nie jest wyposażony w potrzebny kapitał wiedzy czy też nie ma czasu, by rozstrzygać w sprawie zawitych przedmiotów konsultacji. Po trzecie,

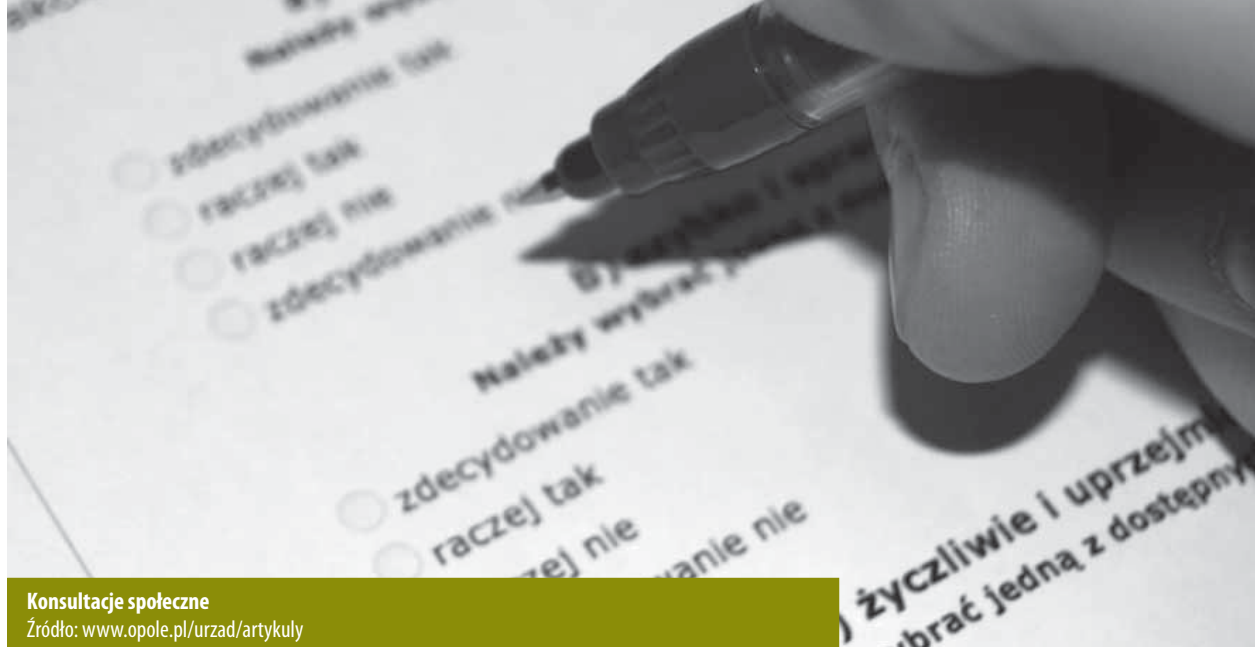
10. A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i opinie”, numer specjalny 3, luty 2013, s. 5.

11. Definicja sformułowana na potrzeby Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych.

12. Instytucja konsultacji z mieszkańcami gminy wprowadzona została do ustawy o samorządzie gminnym nowelą z dnia 2 lutego 1996 roku. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

13. A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i opinie”, numer specjalny 3, luty 2013, s. 5 i 12.

14. S. Arnstein, *The ladder of citizen participation*, 1969.



Konsultacje społeczne

Źródło: www.opole.pl/urząd/artykuly

podkreśla się, że zbyt silne zaangażowanie obywateli w proces konsultacyjny stanowi potencjalne zagrożenie w formie np. wybuchu konfliktu czy powstania rywalizujących grup interesów o skrajnie odmiennych wizjach rozwiązania konsultowanego problemu, co przekłada się na trudności w uzyskaniu konsensusu. Po czwarte, cała koncepcja partycypacji publicznej zdaje się zakładać, że obywatele są z natury aktywni, zaangażowani i przekonanie do współdecydowania wynieśli z domu. W rzeczywistości okazuje się, że niezbyt wysoki odsetek społeczeństwa bierze czynny udział w życiu publicznym. Co więcej, im bardziej uczestnictwo wymaga od jednostki zaangażowania czy poświęcenia czasu, tym poziom partycypacji jest niższy¹⁵.

Wbrew wspomnianym trudnościom, jakie niesie przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz przy uwzględnieniu – niższego niż można by się spodziewać – zaangażowania społecznego, zyski jakie płyną z ich organizacji są istotne i wymierne. Włączanie obywateli w proces decyzyjny, nawet jeżeli jest to „jedynie” przedstawienie opinii społecznej, gwarantuje wypracowanie optymalnego rozwiązania – szczególnie, gdy weźmiemy pod uwagę istnienie zróżnicowanych metod i technik przeprowadzania konsultacji społecznych. Co więcej, finalne rozstrzygnięcie stanowi z założenia rozwiązanie uwzględniające jak najszersze potrzeby społeczności i w jak największym stopniu realizuje lokalny interes społeczny. Informacja zwrotna, jaką uzyskuje władza lokalna, pochodzi bowiem od zróżnicowanych grup społecznych i bardzo często obfituje w niekonwencjonalne, nowatorskie rozwiązania czerpiące z kapitału społecznego członków wspólnoty lokalnej. Ponadto, uczestnictwo w konsultacjach społecznych przyczynia się do zwiększenia legitymizacji decyzji władz i pozytywnie wpływa na ich społeczne poparcie.

Dodatkowo, zaangażowani w podejmowanie decyzji obywatele, którym władza zagwarantowała prawo wypowiedzenia się, o wiele bardziej identyfikują się z finalnym rozstrzygnięciem i czują się za nie odpowiedzialni. Wydaje się, że model zarządzania na poziomie samorządu lokalnego, w którym konsultacje społeczne stanowią stały element procesu decyzyjnego, jest uznawany przez obywateli za właściwy. Naturalnym następstwem tego przeświadczenia jest możliwość stosowania przez władze lokalne mechanizmu konsultacji społecznych, zarówno dlatego, że uważają je za korzystne dla wspólnoty lokalnej, jak i po to, by zwiększyć szansę na reelekcję w następnych wyborach samorządowych.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, można by wypowiedzieć się głosem eksperta, mówiąc, że konsultacje społeczne są zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji publicznych, dlatego stanowią podstawę uczestnictwa obywateli w procesie zarządzania sprawami publicznymi. Społecznik mógłby wskazywać na korzyści płynące z procesu konsultacyjnego, takie jak np. budowa wspólnoty lokalnej, aktywizacja mieszkańców, dążenie do wypracowania wspólnego dobra oraz budowa współodpowiedzialności za losy wspólnoty, z kolei bojownik mógłby sprzeciwić się brakowi uregulowania trybu przeprowadzenia konsultacji w drodze ustawodawczej i jednocześnie domagać się wzmocnienia pozycji konsultacji społecznych w polskim systemie normatywnym.

mgr Aleksandra Firek

asystent w Zakładzie Filozofii Nauki, Socjologii i Podstaw Techniki
Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

15. Zob. A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i opinie”, numer specjalny 3, luty 2013; K. Poczykowska, *Rola i znaczenie partycypacji publicznej*, [w:] A. Maszkowska, K. Sztomp-Rutkowska, *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.



Wiele osób, cel jeden – porozumienie
Fot. archiwum autorki

Elżbieta Singer

Znaczenie partycypacji publicznej w rozwoju lokalnym

W preambule, uchwalonej w 1997 roku, Konstytucji RP jako jedną z podstawowych zasad wymienia się dialog społeczny, który najczęściej definiuje się jako różnego rodzaju formy negocjacji, konsultacji oraz wymiany informacji. Dialog społeczny to także narzędzie łączenia i godzenia interesów zróżnicowanych grup społecznych. Zasada ta znajduje rozwinięcie w szeregu artykułów ustawy zasadniczej, od art. 20 wprowadzającego jako zasadę społecznej gospodarki rynkowej „dialog i współpracę partnerów społecznych”, przez art. 54, który „każdemu zapewnia wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”, po art. 63, który daje każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, do organów władzy publicznej. Realizacja tych artykułów powinna skutkować akceptacją wizji i celów lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego przez jak najszersze kręgi społeczeństwa oraz aktywnym włączeniem się w ich realizację.

Bardziej zaawansowaną formą uczestnictwa jest, gwarantowane prawnie, konsultowanie decyzji publicznych. Konsultacje pozwalają na nawiązanie głębokich relacji pomiędzy decydentami a mieszkańcami, gdy zaś są dobrze zaplanowane i przeprowadzone w sposób demokratyczny, mogą skutkować m.in. wzrostem zaangażowania społecznego, integracją, bardziej efektywnym i racjonalnym wykorzystaniem zasobów.

Mieszkańcy mają prawo angażować się w życie wspólnoty, a władza publiczna powinna im to umożliwiać. Umiejętne dzielenie się władzą nie jest proste, we wzajemnych relacjach mogą się pojawiać napięcia wynikające np. z różnic w podejściu do identyfikacji, hierarchizacji problemów i sposobów ich rozwiązywania. Ważna jest zatem umiejętność prowadzenia dialogu ze społecznością, przedstawicielami mieszkańców i organizacji oraz unikanie napięć, a w przypadku ich pojawienia się – umiejętność ich rozwiązywania.

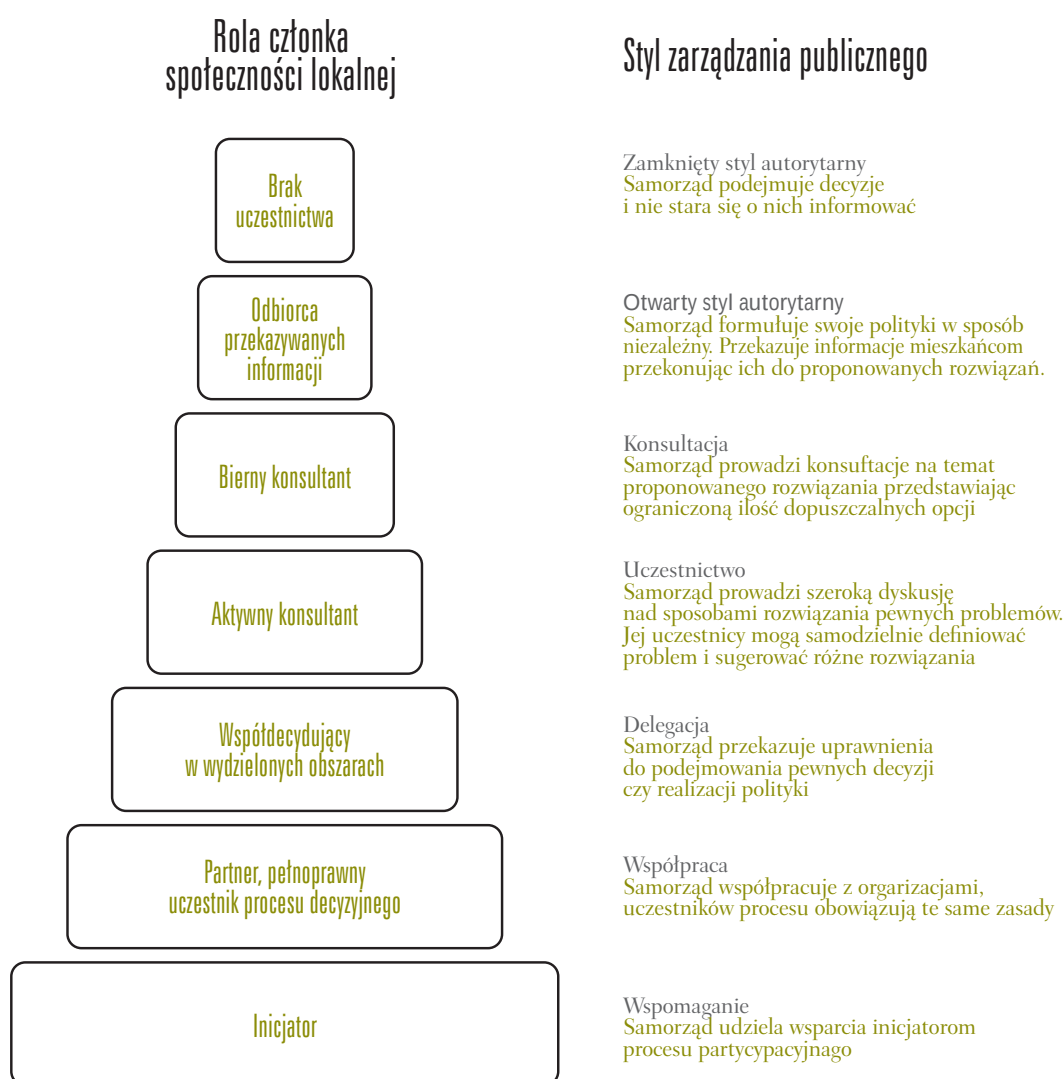
W procesach budowania dialogu bardzo ważną rolę odgrywają organizacje obywatelskie, gdyż powodują wyzwlanie potencjału społecznego, są podstawowym źródłem kształtowania postaw obywatelskich charakteryzujących się aktywnością na co dzień, a nie tylko podczas głosowania w wyborach do organów samorządowych. Jednym z mierników dojrzałości społeczeństwa opartego na zasadach demokracji, w tym konsultacji społecznej, jest rozwój sektora pozarządowego. Organizacje obywatelskie zapewniają bowiem stałą łączność pomiędzy podmiotami władzy publicznej a obywatelami, są jednym z podstawowych gwarantów otwartej debaty publicznej i kontroli obywatelskiej. Wspomagają określanie oraz hierarchizację potrzeb społecznych i problemów, które obywatele uznają za szczególnie istotne, wyzwając jednocześnie powstawanie inicjatyw oddolnych.

Prace nad planami rozwojowymi, w szczególności obejmującymi sfery aktywności społecznej, społeczno-gospodarczej, winny obejmować konsultacje społeczne. Ich podstawowym celem jest pozyskanie informacji służących poprawie jakości planu, projektu, zdobywanie dla nich poparcia, co ma istotne znaczenie dla powodzenia ich realizacji. Konsultacje społeczne powinny być nie tylko okazją dla przekazu informacji, ale przede wszystkim sposobnością dla aktywnej partycypacji obywateli w tworzeniu zapisów strategii, programów, projektów o charakterze inwestycyjnym czy społecznym. Strategie bardziej ukierunkowane, sektorowe, należy konsultować z partnerami społecznymi reprezentującymi dany sektor. Reprezentujące mieszkańców organy samorządowe powinny mieć umiejętność stymulowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie, z jednej

strony, wspomagać inicjatywy, przede wszystkim społeczne, zdolności twórcze, współpracę, z drugiej zaś nie ograniczać społecznej kontroli realizacji i efektywności wykonywanych zadań publicznych.

Posługując się, wielokrotnie przywoływanym w literaturze, modelem drabiny partycypacji społecznej autorstwa Sherry Arnstein, można, w pewien sposób, uszeregować udział mieszkańców w planowaniu rozwoju. Z badań wynika, że w Polsce wiele samorządów lokalnych działa jeszcze w stylu, który najbardziej przypomina to, co określa się mianem „otwartego stylu autorytarnego”. Samorządy komunikują się z obywatelami często w sposób jednostronny, informując ich o swoich zamierzeniach¹. Poziomy partycypacji publicznej i odpowiadające im style zarządzania publicznego obrazuje poniższy rysunek:

Poziomy partycypacji w zarządzaniu publicznym



Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 4, 2008.

1. P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001, ss. 67-71.

Udział społeczeństwa lokalnego w budowaniu planów rozwojowych przez samorządy terytorialne stanowi niedoceniane nadal, choć o ogromnym znaczeniu, wsparcie dla gmin, powiatów i województw. Jest to jedna z najważniejszych form partycypacji publicznej.

Efektywna i skuteczna **partycypacja publiczna** wymaga uruchomienia szczególnego procesu, w którym społeczność lokalna jest nie tylko adresatem, lecz także współtwórcą wypracowywanych rozwiązań. W obserwowanej rzeczywistości zauważyć można samorządy, które w bardzo wysokim stopniu realizują zasady partycypacji w planowaniu i zarządzaniu publicznym, urzeczywistniając w ten sposób konstytucyjne zasady samorządności terytorialnej opartej na zasadach subsydiarności, solidarności i dobra wspólnego. Zdarzają się przypadki, gdy jakieś środowisko, np. przedsiębiorcy, mieszkańcy osiedla, ulicy, biorą udział w opracowywaniu koncepcji rozwoju, zasad korzystania z urządzeń użyteczności publicznej czy nadaniu nazwie ulicy itp., a władze lokalne przekazują jednostkom pomocniczym bądź organizacjom społecznym uprawnienie do opiniowania czy współdecydowania o sprawach swoich i najbliższego otoczenia.

Gmina Miejska Kościerzyna (województwo pomorskie), chcąc nadać partycypacji wymiar trwałej praktyki życia publicznego, przystąpiła do pilotażowego projektu „Decydujmy razem”.

Władze Kościerzyny spośród czterech proponowanych obszarów (zatrudnienie, integracja społeczna, przedsiębiorczość, zrównoważony rozwój) wybrały przedsiębiorczość, uznając, iż jest to obszar kluczowy dla rozwoju miasta, a wsparty świadomą i aktywną współpracą na linii samorząd – lokalni przedsiębiorcy i mieszkańcy, może dać znakomite efekty i wprowadzić Kościerzynę na tory nowoczesnego zarządzania w oparciu o zasady jawności, partnerstwa i współuczestnictwa. W Kościerzynie nie ma dużych zakładów przemysłowych i nie powstają większe firmy produkcyjne, zaś małe i średnie są ukierunkowane na proste formy działalności. Ujemne saldo migracji zanotowane w ostatnich latach, odpływ ludności i niska liczba osób w wieku produkcyjnym powodują określone konsekwencje gospodarcze związane z przedsiębiorczością i aktywizacją rynku pracy, co z kolei przekłada się w prostej linii na wysokość dochodów samorządu. Ponadto kurczenie się zasobów siły roboczej w mieście i odpływ wykwalifikowanej ludności zagraża nowym inwestycjom, a nawet już istniejącym firmom. Diagnoza problemów, sporządzona na podstawie danych statystycznych, ankiet oraz analiza SWOT, pozwoliła zauważyć konieczność udrożnienia kanałów komunikacji z lokalnym środowiskiem biznesowym i budowę świadomości wpływu tego środowiska na kreowanie rozwoju Kościerzyny. W Programie Rozwoju Przedsiębiorczości zaplanowano cele strategiczne, operacyjne i działania w 3 obszarach problemowych dotyczących: **potencjału gospodarczego miasta, przedsiębiorczości oraz lokalnego rynku pracy**. Szczegółowe działania sprecyzowano w harmonogramie oraz w rocznym planie realizacyjnym, przygotowanym przez zespół wdrażający strategię po uchwaleniu programu przez Radę Miejską. Zaplanowane działania są monitorowane na bieżąco przez zespół partycypacyjny. Poniżej przedstawiono plany dotyczące poprawy komunikacji społecznej, wpisane do harmonogramu stanowiącego załącznik do strategii:

- Cel strategiczny II: Rozwój przedsiębiorczości.
- Cel operacyjny III: Dobry system komunikacji samorząd – biznes

Wybrane z harmonogramu działania to m.in.: wypracowanie systemu współpracy i komunikacji samorząd – biznes, współpraca z przedsiębiorcami w działaniach na rzecz lokalnego środowiska (powołanie rady), określenie zasad konsultacji, prowadzenie konsultacji społecznych w sprawach decydujących o rozwoju gospodarczym i społecznym miasta.

Zespół wdrażający program zaplanował także szereg dodatkowych inicjatyw aktywizujących mieszkańców, m.in. prace nad budżetem partycypacyjnym. Zadanie zostało zrealizowane w II półroczu 2013 roku. Zaobserwowano bardzo duży wzrost zainteresowania mieszkańców udziałem w podejmowaniu decyzji publicznych. Szczególną uwagę poświęcono także działaniom skierowanym do ludzi młodych. Samorząd dostrzegł ważną rolę edukacji do partycypacji w środowisku dzieci i młodzieży, uznając ją za warunek aktywnych postaw obywatelskich w dorosłym życiu.

Jednym z kluczowych czynników sukcesu w Kościerzynie była wola podjęcia dialogu z mieszkańcami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi. Jak zauważa **Burmistrz Kościerzyny Zdzisław Czucha**: „Program Rozwoju Przedsiębiorczości to pierwszy w naszym mieście dokument wypracowany całkowicie metodą partycypacyjną. Wartością szczególnie cenną jest zaangażowanie przedstawicieli branży, do której dokument jest kierowany, w naszym przypadku byli to kościerscy przedsiębiorcy. W efekcie powstał program, z którym, z racji współautorstwa, identyfikuje się najważniejsza dla nas grupa decydująca o miejscach pracy w Kościerzynie, a więc i o jej rozwoju. Program jest własnym dziełem przedsiębiorców i to właśnie przekonuje na rzecz tego rozwiązania. To, wówczas nowe dla nas doświadczenie, okazało się cennym narzędziem wykorzystywanym w pracy nad innymi dokumentami publicznymi, takimi jak strategia sportu czy polityki społecznej. Wcześniejsze dokumenty, typu strategia miasta, również powstawały w konsultacji z mieszkańcami, ale nigdy w tak pełnym i szerokim zakresie oraz w oparciu o systemowy model tworzenia polityk publicznych”.

Jednym z najważniejszych trendów przekształceń w funkcjonowaniu administracji publicznej w krajach europejskich jest dziś włączanie obywateli do zarządzania sprawami publicznymi oraz wykonywania usług publicznych. To właśnie budowanie administracji partnerskiej może być postrzegane jako główny warunek uzyskania nowej, pełniejszej legitymizacji instytucji politycznych we wszystkich segmentach władzy. To także sposób na lepsze i skuteczniejsze realizowanie, na rzecz obywateli, usług publicznych. Istotna rola przypada w tym procesie organizacjom obywatelskim, które stawać się powinny partnerem dla administracji czy władz publicznych. Wynika to stąd, że większość organizacji działa w obszarach podlegających konstytucyjnej odpowiedzialności władz publicznych. Partnerstwo obywatelskie wykracza poza tradycyjne podziały ideologiczne i jest wyrazem realizacji fundamentalnych zasad

w nowoczesnych państwach – zasady subsydiarności, demokracji, społeczeństwa otwartego, wolności i praw obywatelskich.

Podstawową barierą w aktywności obywatelskiej i partycypacji publicznej jest niskie zaufanie społeczne, co skutkuje m.in. słabym zaangażowaniem ludzi w sprawy publiczne, niedużym odsetkiem osób działających w oddolnych inicjatywach, a także niską frekwencją wyborczą.

Wysoka aktywność społeczna wiąże się z koniecznością współpracy oraz podejmowania wspólnych inicjatyw. Konieczne jest także budowanie zaufania do innych ludzi, do władzy publicznej, a także włączanie dzieci i młodzieży, szkół w planowanie rozwoju, diagnozowanie sytuacji społecznej, analizę problemów lokalnych, proponowanie rozwiązań czy – idąc dalej – we wspólne realizowanie zaplanowanych przedsięwzięć. Takie działania sprzyjać będą budowaniu kapitału społecznego niezbędnego dla rozwoju zarówno lokalnego, jak i całego kraju. **Kompetencje społeczne i obywatelskie powinny być nabywane przede wszystkim w szkole, a nawet już w przedszkolu, i tam rozwijane.** Tymczasem w Polsce uczniowie w bardzo małym stopniu zdobywają doświadczenia dotyczące aktywności obywatelskiej i społecznej.

Programy edukacyjne w niewystarczającym zakresie uwzględniają rozwój kompetencji obywatelskich i społecznych. Wyniki badań społecznych pokazują ponadto fałdowość organów samorządowych w szkole – nie korzystają one ze swych uprawnień (opiniowanie, konsultowanie, inicjowanie wydarzeń, praca na rzecz środowiska szkolnego i pozaszkolnego)².

W *Zielonej Księdze wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*³ autorzy podkreślają, że niezwykle istotna, a nawet najważniejsza, jest edukacja do partycypacji – prowadzona w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, rozumiana głównie jako:

- a) włączanie mechanizmów partycypacyjnych w sposób funkcjonowania szkół (uczenie się przez doświadczenie), chodzi o demokratyzację i wzmocnienie samorządności w szkołach, warunkowane postawami i umiejętnościami dyrektorów szkół i nauczycieli, co w rezultacie będzie skutkowało wykształceniem postaw i umiejętności uczniów (np. umiejętności prowadzenia dyskusji i debatowania),
- b) element edukacji obywatelskiej w ramach nauczania przedmiotu Wiedza o społeczeństwie, obejmującego rozwijanie wiedzy o prawach i możliwościach, jak również umiejętnościach niezbędnych do udziału w życiu publicznym na poziomie lokalnym,
- c) kształcenie w zakresie partycypacji w szkołach wyższych – wprowadzanie do programów nauczania, na kierunkach tematycznie związanych z administracją i zarządzaniem, kwestii związanych z partycypacją publiczną.

Podczas pracy warsztatowej w grupie zajmującej się edukacją do partycypacji uczestnicy zgodzili się z proponowanymi w wymienionym opracowaniu priorytetami. Zwrócili uwagę na ważne aspekty życia publicznego takie jak: delegowanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym, kierowanie się w zasadą równości podmiotów, budowanie partnerstw i sieci współpracy, tworzenie i promowanie dobrych praktyk partycypacji publicznej, edukacja obywatelska w szkołach poprzez doświadczenie, przejrzystość i jawność życia publicznego, wolontariat promowany wśród członków społeczności lokalnej już od przedszkola (do nieskończoności, tj. przez całe życie), włączanie w działania wolontarystyczne rodziców, wzmacnianie i kształcenie młodych liderów w szkołach oraz wzmacnianie liderów społecznych, współpraca międzysektorowa w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), współpraca międzysektorowa w ministerstwach.

Jednocześnie rekomendowano prowadzenie działań edukacyjnych w administracji publicznej (edukacja urzędników, radnych), a nawet wpisanie do obowiązującego prawa samorządowego obligatoryjności szkoleń organów samorządu do partycypacji.

Udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu społecznej kontroli działania organów władzy publicznej w dużej mierze zależy od sposobu działania tychże organów. Duże znaczenie ma kwestia świadomości potencjalnych uczestników życia publicznego w JST oraz ich aktywności. Dlatego tak ważne jest podnoszenie stanu wiedzy poprzez szkolenia w tym zakresie mieszkańców, członków organizacji czy samych funkcjonariuszy publicznych.

Mieszkańców interesuje, na co gmina wydaje środki publiczne, dlaczego nie realizuje określonego zadania. Brak jasnych odpowiedzi jest przyczyną wielu podejrzeń, mylnych wniosków, często oskarżeń. Samo zainteresowanie jednak nie wystarczy. Mieszkańcy muszą wiedzieć o swoich prawach, ale też muszą umieć i chcieć z nich korzystać. Wiele samorządów podjęło rzeczywiste starania wprowadzenia procedur, które byłyby dla społeczności lokalnej jawne i zrozumiałe. Upowszechnienie dobrych praktyk partnerskiego i jawnego działania jednostek samorządu terytorialnego pozwoliłoby w przyszłości na zmniejszenie przypadków nadużywania władzy, przekraczania uprawnień czy korupcji.

Jawność działania jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z najlepszych sposobów budowania zaufania do instytucji samorządu lokalnego. Współdziałanie z przedstawicielami lokalnej społeczności i działanie w sposób przejrzysty, wykluczający jakiejkolwiek podejrzenia, co do przedkładania własnych celów ponad interes mieszkańców, służy władzy i przekłada się na jej rosnącą wiarygodność. Podnoszenie wiedzy w zakresie partycypacji publicznej pozwoli na wzrost zaufania społecznego niezbędnego w procesie budowania kapitału społecznego.

dr Elżbieta Singer
doradca w projekcie Decydujmy Razem

2. Za: *Stowarzyszeniowo-obywatelski kapitał społeczny. Komunikat z badań*, wrzesień 2008.

3. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, propozycje wypracowane przez partnerstwo projektu „Decydujmy razem”, 2014.



Marek Dudkiewicz

„Chcę, żeby...” czyli uczestnicy Rzeczypospolitej Lokalnej o swych marzeniach

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Partykularność procesu partycypacji obywatelskiej jako choroba wieku dziecięcego – refleksje o Rzeczypospolitej lokalnej

Kilka lat pracy na rzecz projektu „Decydujmy razem” (głównie w ramach badań terenowych) pozwala sformułować refleksje na temat barier i wyzwań, z którymi trzeba się zmierzyć, chcąc podnieść poziom społecznej partycypacji. Tekst prezentuje wybrane wątki, bez ambicji wyczerpania wszystkich aspektów lub wskazania najważniejszych problemów. Jest swobodnym wywodem, osadzonym raczej w praktyce badawczej (nierozszczącam sobie prawa do żadnych uogólnień – to nie są wyniki badań) niż w teorii. I ostatnie ważne zastrzeżenie – przemyślenia te oparte są głównie na obserwacjach społeczności lokalnych w małych gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich.

Partycypacja społeczna w swoich zamierzeniach ma być zapewnieniem „uczestnictwa obywateli w procesach zarządzania publicznego”¹, jak zostało to określone w *Zielonej Księdze*, stanowiącej podstawę spotkania Rzeczypospolitej lokalnej w styczniu 2014 roku, w Warszawie. Obserwowanym przeze mnie zjawiskiem, z którym trzeba się zmierzyć w trakcie upowszechniania tej idei, jest problem, nazwany przez mnie roboczo, partykularnością partycypacji. Ma on kilka przejawów.

Realizacja projektu „Decydujmy razem”, w znanych mi przypadkach, opierała się na liderach lokalnych – radnych,

sołtysach, dyrektorach szkół lub innych placówek samorządowych, szefach lokalnych inicjatyw obywatelskich (sformalizowanych jako organizacje pozarządowe lub nawet bez ram formalnych), słowem, lokalnych elitach. Z jednej strony jest to oczywiste, ponieważ w małych społecznościach z natury rzeczy osoby aktywne stanowią ograniczoną grupę. Z drugiej rodzi to niebezpieczeństwo zamknięcia w przewidywalnym kręgu (spotykałem się z opiniami, że w projekcie udział biorą „ci sami, co zawsze”), a przez to ograniczenia procesu do wąskiego kręgu osób, co może być postrzegane jako swoista **zmowa elit**. Niekiedy takie działanie było po prostu zaplanowane: urząd samorządowy kierował do wybranych osób imienne zaproszenia do udziału w projekcie, uznawano bowiem, że jest to jedyna droga dotarcia do społeczeństwa, a lokalni liderzy staną się wówczas kanałem pośredniczącym między władzami gminy a obywatelami. Takie podejście może, chociaż nie musi, w istocie **ograniczać ideę partycypacji społecznej jedynie do wąskiej grupy, wykluczając szersze kręgi społeczne** lub zapośredniczając udział obywateli przez liderów lokalnych i dystrybuowane (reglamentowane?) przez nich informacje. W skrajnych przypadkach formalnie spełniając warunki partycypacji społecznej lokalna struktura zależności może, w istocie rzeczy, stanowić tylko fasadę demokracji, za którą o wszystkim decyduje zamknięta,

1. Ewa Bogacz-Wojtanowska (opracowanie), Anna Olech, Małgorzata Koziarek (współpraca), *Zielona Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

mała grupa. I, co ważne, nie mają tu znaczenia intencje tej grupy, wcale nie muszą być negatywne, np. związane z preferowaniem interesów prywatnych. Wręcz przeciwnie – mogą to być osoby autentycznie zaangażowane w lokalny rozwój, patrioci swoich małych ojczyzn, których jednak łączy silne przekonanie, że wiedzą lepiej – lepiej niż zwykły obywatel. Elitarność społeczeństwa obywatelskiego to nic nowego – Jerzy Szacki wspomina o niej już we wstępie do antologii tekstów o społeczeństwie obywatelskim w latach dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia². Jak pisze: niektórzy teoretycy wskazują, że samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego można odnieść tylko do niektórych państw, mianowicie takich „(...) w których panuje prawo i to prawo wiążące zarówno rządzonych, jak i rządzących; państwo, którego władza nad ludźmi jest w widoczny sposób ograniczona; państwa, wreszcie, w którym istnieje większa lub mniejsza grupa politycznie aktywnych obywateli, zdolnych wywierać wpływ na funkcjonowanie rządu”³. Do zaistnienia obywatelskości konieczne są zatem dwa elementy – aktywność oraz potencjał wpływu na decyzje władz. Wskazane wyżej podejście do projektu te kryteria spełnia: mamy do czynienia z aktywnością lokalnych liderów, którzy przez swoją pozycję mają wpływ na decyzje wójta lub burmistrza. Problem w tym, że i aktywność, i wpływ mogą się odbywać bez udziału lokalnej społeczności.

Innym partykularnym zagrożeniem dla partycypacji społecznej może być podejście władz lokalnych. Projekt „Decydujmy razem” jest wdrażany w oparciu o umowę z lokalnymi władzami samorządowymi i to one stają się inicjatorem całego procesu. W efekcie możliwe staje się **traktowanie projektu jako swego rodzaju alibi dla działań lokalnych władz**. W ramach projektu powstają bowiem dokumenty strategiczne, które:

- i tak musiałyby powstać w danej gminie, a opracowywanie ich w ramach projektu jest dla urzędów po prostu tańsze,
- powstają w oparciu o dyskusje z obywatelami, można więc później przedstawić te działania jako skonsultowane ze społecznością lokalną,
- sam proces tworzenia dokumentu pozostaje pod kontrolą lokalnych władz samorządowych, które mają wpływ na dobór grupy pracującej nad nim (poprzez np. wspomniane wyżej imienne listy zaproszeń lub dobór ekspertów uzasadniających preferowane przez urząd rozwiązania).

Stworzenie dokumentów strategicznych wydaje się niekiedy dla lokalnych władz celem samym w sobie, ważniejszym niż proces ich opracowania czy procedury włączające obywateli w prace na dokumencie. Zatraca się wówczas istota projektu „Decydujmy razem” polegająca, z jednej strony, na pobudzaniu aktywności lokalnej i mobilizowaniu mieszkańców do działania na rzecz swojej gminy, a z drugiej na wypracowaniu procedur lub chociaż **obyczaj**u pracy

nad ważnymi aktami prawa lokalnego, który przetrwa i będzie respektowany po zakończeniu wsparcia projektowego. Takiemu czysto utylitarnemu podejściu sprzyja – widoczne wśród niektórych uczestników projektu „Decydujmy razem” – niedostrzeganie metody stojącej za podejmowanymi działaniami. **Niezrozumienie procesu, w którym się uczestniczy, wymusza nadawanie mu własnych znaczeń, a konkretnie, jakim jest stworzenie danego dokumentu, stanowi naturalne i najłatwiejsze oparcie**. Odpowiednia promocja stosowanej metody podnoszenia poziomu partycypacji obywatelskiej oraz dbałość o jej prostotę (w przekazie i realizacji) to konieczność. Mnożenie procedur, zespołów, nazw funkcji i zakresów obowiązków takiej promocji nie sprzyja – w tym gąszczu łatwo zatracić istotę projektu i otworzyć drzwi właśnie partykularności.

Trzecim ważnym elementem partykularności partycypacji jest **relacja między działaniami projektowymi a lokalną strukturą polityczną**. W małych społecznościach ujawniają się postawy apolityczne, wręcz niechęć, odżegnywanie się od polityki i częste podkreślanie, że właśnie takie podejście umożliwia spokojną dyskusję i wypracowywanie rozwiązań. Jest to kwestia o tyle istotna, że w myśli teoretycznej mamy do czynienia z rozumieniem społeczeństwa obywatelskiego jako zbiorowości albo z zasady zbuntowanej przeciwko państwu i jego opresyjności, a w każdym razie tworzącej i funkcjonującej obok państwa, albo działającej w ramach istniejącego ładu społecznego przy jednoczesnym odżegnaniu się od polityki rozumianej jako dążenie do władzy. Mamy zatem model anglosaski, który jest, jak pisze Piotr Frączak, „samopomocowy (...) budowany od dołu, obok państwa”, dzięki czemu społeczeństwo obywatelskie ma „naturalną niezależność” i „zwiększa rolę organizacji pozarządowych” oraz model kontynentalny (zwłaszcza francuski), w którym „społeczeństwo obywatelskie jest integralną częścią państwa – działa o tyle, o ile wykonuje zadania państwa, kontroluje administrację publiczną, inicjuje zmiany, które są w istocie reformą systemu państwowego”⁴. To rozróżnienie przesądza o postrzeganiu państwa albo jako „aparatu przymusu”, albo „agencji usługowej, bez której nawet najbardziej samorządne społeczeństwo nie potrafi się na dłuższą metę obejść”⁵. W lokalnej perspektywie państwem jest gmina, to, w jakim stopniu partycypacja obywatelska jest skierowana przeciwko lokalnemu układowi władzy, a na ile jest jego częścią, ma znaczenie dla postrzegania istoty dobra wspólnego i, w konsekwencji, dla atrakcyjności idei partycypacji obywatelskiej i sposobu jej wykorzystania. W tym pierwszym podejściu możemy mieć bowiem tendencję do postrzegania sytuacji w naszej gminie jako gry o stałej sumie (gdy jedna strona wygrywa i zyskuje, to druga przegrywa i traci), podczas, gdy w drugim możliwa jest realizacja strategii *win-win*, w wyniku której wszyscy mogą mieć poczucie osiągnięcia sukcesu. Pierwsze podejście prowadzi do uruchomienia mechanizmów politycznej konkurencji, a sama procedura partycypacji społecznej staje się narzędziem realizacji interesów władz lokalnych lub zorganizowanych grup obywateli, którzy chcą te władze zastąpić. To drugie przybliża nas do istoty partycypacji, czyli wspólnego działania na rzecz dobrostanu lokalnej społeczności. Paradoksalnie ten drugi model bardziej prawdopodobny

2. Jerzy Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Jerzy Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1997.

3. *Ibidem*, s. 11.

4. P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989–2001*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2002, ss. 37–39.

5. J. Szacki, *op. cit.*, ss. 51–52.

jest tam, gdzie rządzi, silny realnym poparciem, autentyczny lokalny lider. W przeciwnym razie wyzwaniem staje się takie poprowadzenie projektu, aby wszyscy czuli się wygrani, a sam projekt nie został trampoliną wyborczą dla obecnego władarza albo jego konkurentów.

Innym, już mniej widocznym, przejawem partykularności partycypacji jest pojawiająca się **niechęć do włączania w działania projektowe lokalnych przedsiębiorców**. Niekiedy wynika to z obawy, że właśnie oni stanowią grupę zainteresowaną przede wszystkim dbaniem o własne interesy, a nie dobrem wspólnoty. Takie założenie, poprzez wykluczanie lub utrudnianie udziału w projekcie lokalnym przedsiębiorcom, uruchamia partykularyzację procesu partycypacji na rzecz interesów zwykłych obywateli, do których nie zalicza się przedsiębiorców. Bardzo to koresponduje z efektowną formułą: „ani książkę, ani kupiec: obywatel”⁶.

Z partykularnością procesu partycypacji obywatelskiej w pewnym stopniu współgra także niedocenianie roli ewaluacji. Sama ewaluacja jawi się niekiedy jako zjawisko nieznane, niepotrzebne, a nawet groźne. Podejście niektórych przedstawicieli władz lokalnych do Licznika Partycypacji wskazuje, że może on być postrzegany jako forma kontroli ich działań oraz tworzenia rankingu gmin, a nie jako przydatne narzędzie służące do samooceny. Niewielka wiedza na ten temat budzi dodatkowe obawy związane z dostępnością Licznika Partycypacji dla każdego, tzn. także dla zwykłego obywatela – zagrożenie partykularnością partycypacji może wiązać się ściśle z chęcią zachowania kontroli nad przebiegiem procesu włączania obywateli w zarządzanie sprawami

publicznymi. Pokonanie tej bariery nie będzie możliwe jedynie poprzez promocję samego Licznika Partycypacji. Konieczne jest także, a może przede wszystkim, systematyczne działanie zmierzające do zmiany mentalności i przekonania przedstawicieli lokalnych władz samorządowych, że to oni są dla obywateli, a nie odwrotnie.

Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest swobodny akces poszczególnych obywateli i ich dobrowolna decyzja o włączeniu się w działania na rzecz dobra wspólnego – „członkowie społeczeństwa obywatelskiego to jednostki z natury swej wolne, które odpowiednio do swoich potrzeb same tworzą sieć wzajemnych zależności. (...) W pewnym sensie doskonałym społeczeństwem obywatelskim byłoby więc społeczeństwo będące wynikiem umowy pomiędzy jednostkami – umowy niewymuszonej i dochodzącej do skutku tylko dlatego, że jej partnerzy odkrywają, iż w żaden inny sposób nie zapewnią sobie lepszego życia”⁷. Ten ideał jest trudny do osiągnięcia, a zjawisko partykularności partycypacji obywatelskiej to także działanie, choćby niedoskonałe, w tym kierunku. Nawet taka ułomna partycypacja jest lepsza niż brak jakiegokolwiek aktywności obywatelskiej, ten niedoskonały proces przynosi bowiem w wielu przypadkach pozytywne efekty. Ważne tylko, aby starać się nie zatrzymać na tym etapie rozwoju partycypacji społecznej i próbować rozwijać ją w kierunku autentycznego zainteresowania lokalnej społeczności dobrem wspólnym. To zapewne jedno z największych wyzwań rozwoju partycypacji obywatelskiej.

Marek Dudkiewicz

MMD Milanowa SC, ekspert Instytutu Spraw Publicznych

6. Marc Nefrin, *Neither Prince, Nor Merchant: Citizen – an Introduction to the Third System*, „Development Dialogue”, 1987, nr 1, ss. 170-195, za: *Ibidem*, s. 28.

7. *Ibidem*, s. 33.



Piotr Frączak (pierwszy z lewej) tuż przed swoim wystąpieniem
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Piotr Frączak

System wsparcia czy wsparcie systemu. Rzecz o partycypacji publicznej

W ramach spotkania pod hasłem Rzeczpospolita lokalna, czyli Sejmu społeczników, bojowników i ekspertów, które odbyło się 16 i 17 stycznia 2014 roku, miałem przyjemność prowadzenia jednej z grup zajmujących się systemem wsparcia partycypacji publicznej. Jako moderator mogłem tylko w niewielkim stopniu prezentować własne zdanie, jednak w większości zgadzam się z efektami pracy grupy. W poniższym tekście chciałbym bardziej subiektywnie podsumować tę pracę.

Zamiast wprowadzenia – ani prawo, ani kasa

Zadziwiająca w efektach spotkania była zgoda niechęć do unormowań prawnych i systemu grantów jako formy wsparcia partycypacji publicznej. Ta zgoda trochę wynikała z przyjętej metodologii pracy (odwrócona burza mózgów) nakazującej unikanie rozwiązań, które zazwyczaj prowadzą do postulowania zmian w prawie lub domagania się większej puli pieniędzy. W trakcie dyskusji staraliśmy się określić, co może zniechęcić obywateli do udziału w życiu publicznym. W tym kontekście dość jasno dało się sformułować tezę, że wystarczy nakazać obowiązek partycypacji albo finansować określone formy partycypacji, czyli w pewnym sensie kupować społeczne zaangażowanie, by nikt nie chciał się tym zajmować. Jeśli weźmiemy te konstatacje za podstawę naszych rozważań, można powiedzieć, że niewiele, poza nami samymi, stoi na przeszkodzie, aby już teraz, z istniejącym prawem i dostępnymi środkami, móc partycypować.

Mapa problemów – jak by być mogło, choć nie jest

W ramach pracy metodą metaplanu uczestnicy sformułowali postulaty, odnośnie tego, jak być powinno, i przeszkód, jakie stoją na drodze realizacji tej wizji. Moim zdaniem da się to sprowadzić do czterech postulatów. Jak wynika z pracy uczestników panelu:

1. Brakuje jasnego określenia, czym jest partycypacja i czemu ona ma służyć. Nie ma transparentnych zasad, jak taka partycypacja powinna przebiegać. Powodów jest kilka. W większości lokalnych społeczności dopiero startujemy z procesem uspołecznienia systemu podejmowania decyzji. Politycy i urzędnicy już czują, że bez partycypacji nie da się działać, obywatele coraz śmielej wyrażają żądania współuczestnictwa. Nikt jednak jeszcze nie wie, jakie są rzeczywiste możliwości współzarządzania. Z tego też względu wiele jest w działaniach partycypacyjnych ruchów pozornych, ładnie się nazywających, ale niewiele wnoszących. Pojęcie „tokenizmu”, pojawiające się w teoriach drabiny partycypacji, dobrze oddaje ten problem. Mówi ono o próbach wprowadzania takich inicjatyw, w których udając, że dopuszcza się obywateli do głosu, nie oddaje się nic ze swojej władzy. Stąd mówi się o pozornej partycypacji w Polsce. Nie jest to jednak tylko wina rządzących, wielu z nas ciągle jeszcze uważa, że spryt, prywatne doświadczenia, rozmowy kulisowe, to najlepszy sposób dogadywania się z władzą. Procedury

czy oficjalne kanały traktowane są jako konieczny teatr, by w zaciszu i tak uprawiać własną politykę. Te dwie tendencje powodują, że partycypacja, często sprowadzona jest jedynie do konsultacji (a to tylko niewielki element współuczestnictwa), nie jest zaś tym, czym być powinna. Trzeba w tym miejscu jasno powiedzieć, że nie wszystko, co określa się mianem partycypacji czy wężej – konsultacji, to rzeczywiście te procesy, o które nam chodzi.

2. Nie chcemy uznać, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność to podstawowy postulat partycypacji publicznej, bo przecież wszystkie te mechanizmy – konsultacje, panele obywatelskie, budżety partycypacyjne itp. to tylko narzędzia umożliwiające społecznościom rzeczywisty udział w kierunkach lokalnego rozwoju (choć pojęcie rozwoju może tu być mylące, bo sugeruje stały wzrost, podczas gdy jestem przekonany, że coraz więcej społeczności nastawiać się będzie na poprawę jakości życia, a nie prosty rozwój. Oczywiście po raz kolejny problemy pojawiają się po stronie administracji, której trudno przejść od systemu zarządzania rozumianego jako władztwo do systemu będącego koordynacją i wsparciem, działającego na zasadzie pomocniczości.

Obywatele równie często są nieprzygotowani. Organizacje pozarządowe uzależnione są zazwyczaj od lokalnego samorządu lub lokalnego biznesu. Nie są mocno zakorzenione w społecznościach lokalnych, nie mają silnego wsparcia obywateli. Ci z kolei, niezainteresowani tym, co wspólne („bo nieważne czyje co je, ważne to je, co je moje”), wiedzą z góry, że i tak „oni”, czyli władza, zrobią po swojemu, więc nie mają zamiaru się angażować. Wszystko to prawda, ale jeżeli cel nasz będzie jasny – prawdziwy udział społeczności w podejmowaniu strategicznych decyzji, to powoli uda się zmienić, przynajmniej częściowo, przynajmniej niektórych urzędników i część obywateli. Tego typu proces, jeśli się rozpocznie, nie da się już zatrzymać.

3. Brakuje przestrzeni publicznej, aby ten proces mógł się zacząć i rozwijać. Jest tu potrzebna przestrzeń symboliczna, ale też ta jak najbardziej realna. Miejsca, w każdej wsi, na każdym osiedlu, w których obywatele będą mogli się spotkać, przedyskutować zasadnicze kwestie, podjąć wspólne działania. Znowu konieczna jest zmiana (głównie mentalna) po stronie administracji. To urzędnicy muszą zrozumieć, że będąc w dyspozycji urzędu lokale czy środki finansowe to nie tylko narzędzia do pomnażania zasobności gminy¹. Gmina nie jest przedsiębiorstwem, którego celem jest jedynie wzrost środków. Udostępnianie lokali, będących w dyspozycji instytucji gminnych (szkoły, biblioteki, domy kultury) oraz stanowiących ich własność (lokalne użytkowe, mieszkaniowe), to zasób, który musi być wykorzystany dla dobra mieszkańców. To zaś oznacza konieczność użyczenia ich po obniżonych cenach, sprzedawania za przysłowiową złotówkę, o ile z uwagi na dobro społeczności jest to uzasadnione. W ten sposób powstaną otwarte lokale, kawiarnie obywatelskie, sale spotkań, miejsca

występów, gdzie lokalnie tworzyć się może prawdziwa demokracja. A czym jest partycypacja jak nie demokracja, która nie sprowadza się jedynie do wyboru przedstawicieli?

4. Czwarty postulat wynika z trzech powyższych. Konieczne jest wyposażenie urzędników i obywateli w kompetencje i umiejętności współdziałania. Jak to zrobić? Przede wszystkim dać szansę, bo te kompetencje i umiejętności najlepiej zdobywa się w działaniu. Trzeba dać ludziom prawo do błędów, do próbowania, do ponoszenia konsekwencji swoich wyborów. Warto znać dobre przykłady, teorie, testować różne techniki w warunkach warsztatowych, ale nie zastąpi to rzeczywistego uczenia się w działaniu, zderzenia z rzeczywistością. Uczymy się, uczymy się wzajemnie i testujemy, próbujemy. To chyba jedyna recepta, choć przyznam szczerze, że nie powstała ona w wyniku pracy grupy, lecz jest moim wnioskiem. W chwili obecnej uczymy się wspaniałych idei, a w rzeczywistości powtarzamy błędne rozwiązania zza miedzy. Dobrym przykładem są tzw. budżety partycypacyjne, których nazwa może budzić przecież zastrzeżenia². Zbyt często nie myślimy, jak byśmy chcieli zrobić coś partycypacyjnie, ale bierzemy pod uwagę, na co są pieniądze i na co władza się zgodzi.

Rekomendacje – w poszukiwaniu innego myślenia

Wniosków i rekomendacji z warsztatu można było w sumie wyciągnąć wiele (przekazałem je w formie pisemnej organizatorom), ale ja chciałbym podzielić się jedną z konstatacji, która jest mi bardzo bliska i nie wierzyłem, że zostanie zgłoszona jako postulat, sformułowanie to pojawiało się jednak kilkakrotnie – zabójcze dla partycypacji jest podejście projektowe, ze sztywno określonymi rezultatami i wskaźnikami. Ucieszyłem się z tego wniosku, gdyż od długiego czasu uprzedzałem, że myślenie projektowe w organizacjach pozarządowych, poza wieloma zaletami ma również wiele wad i że nie warto go stosować we wszystkich przypadkach. W sytuacjach, gdzie równie ważny jak sam cel jest sposób dochodzenia do niego, gdzie proces decyduje nie tylko o kierunku, ale i o jakości uzyskiwanych rezultatów, należy stosować inny sposób myślenia. Jeżeli nie potrafimy w działaniach partycypacyjnych dać więcej wolności, zgodzić się na nieprzewidywalne, na nowe, wspólnie wypracowane pomysły, na możliwość wycofywania się z czegoś, co wydawało nam się pomysłem doskonałym, ale dla innych już takim nie było, to uniemożliwimy rzeczywistą partycypację. Czy takie podejście jest możliwe? Jeżeli nawet nie, to należy zrobić wszystko, aby tak było. I jeśli miałbym powiedzieć, jaki powinien być system wsparcia partycypacji publicznej, to odpowiedziałbym – należy skierować wszelkie wysiłki, aby stworzyć przestrzeń wolności na eksperymenty, na twórczość w działaniach społecznych. Tylko tak wspieramy prawdziwą partycypację.

Piotr Frączak

działacz społeczny, pracownik programowy Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego, Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

1. Pisałem kiedyś o tym, np. *Samorząd dla organizacji nie organizacje dla samorządu – czy tak się da?* <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/847341.html>

2. Ryszard Skrzypiec, *Budżet obywatelski, ale czy partycypacyjny?*, „Tezy do dyskusji” nr 13 <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/files/dialogspoleczny.engo.pl/public/Piotr/Tezy13.pdf>



Rzeczpospolita Lokalna – **chcieć to znaczy móc.**

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Jacek Gralczyk

Społeczności sprawcze

Rozmowy z animatorami społecznymi w kraju, a szczególnie dyskusje i spotkania w ramach „Rzeczpospolitej lokalnej. Sejmu społeczników, bojowników i ekspertów”, zwróciły moją uwagę na pewien aspekt pracy związany z tym obszarem. Pomimo powszechnych deklaracji chęci pracy z całymi społecznościami lokalnymi, nieoficjalnie duża część z nas mówi o pracy głównie „z tymi, którym się chce”. Większość podkreśla także rolę jednostek i niewielkich grup aktywistów, którzy często, nie oglądając się na bierną większość, dążą do zmieniania świata.

Zacząłem szukać jakiegoś określenia dla tych grup. Przeglądałem się ostatnim przykładom aktywnego wpływania obywateli na życie społeczne. Próbowałem znaleźć jakieś wspólne cechy tych społeczności.

W większości opracowań na temat aktywności obywatelskiej pisze się o „wspólnotach” lub „społecznościach lokalnych”. Pojęcia te nie definiują jednak aktywności wszystkich członków. Określenia typu „grupy formalne i nieformalne” czy „organizacje pozarządowe” również nie odnoszą się jedynie do tych, którzy chcą rzeczywiście wpływać na świat wokół siebie. Są wśród nich także ci, którzy pomagają sobie nawzajem w zamkniętych grupach lub realizują np. idee osobistego rozwoju wewnętrznego. Nie ma oczywiście w tym nic złego, ale ten kłopot z identyfikacją środowisk kluczowych z punktu widzenia zmiany społecznej ma wiele konsekwencji, np. utrudnia skuteczne wsparcie ich wysiłków.

Inspirujące informacje odnalazłem w krótkim artykule Jerzego Hausnera *Makersi – organizacje przyszłości*¹. Tytułowi makersi [ang. to *make* – robić] to ludzie lub organizacje, które, nie czekając na dotacje ze strony państwa czy biznesu, „biorą sprawy w swoje ręce”. Oczywiście zarówno to pojęcie, jak i filozofia, która mu towarzyszy są dużo bardziej złożone (zainteresowanych odsyłam do lektury artykułu), ale w moim przekonaniu także nie określają charakteru społeczności, o które mi chodzi.

Przełom przyniosło spotkanie z grupą animatorów z Lubelszczyzny i okolic Częstochowy. Dyskutując wówczas o kierunkach planowanej współpracy, w zakresie animacji partycypacji społecznej, doszliśmy do wniosku, że kluczowa dla nas jest determinacja, skuteczność obywateli – ich sprawczość. Po raz pierwszy użyliśmy terminu społeczności sprawczych.

To, co na początku było naszą intuicją, wraz z pogłębianiem analizy stawało się nam bliskie i porządkujące naszą dotychczasową pracę.

Po pierwsze, ze wszystkich określeń grup i relacji pomiędzy grupami, to właśnie pojęcie społeczności najbardziej odpowiada specyfice pracy animatora społecznego.

Najprostsza definicja społeczności mówi, że są to „ludzie mieszkający na jakimś terenie lub należący do jakiejś grupy

1. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/959853.html>



Każda uwaga, nawet najmniejsza, może okazać się bardzo cenna
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

zawodowej, społecznej”². W czasach, gdy ludzie przenoszą znaczną część kontaktów do sfery wirtualnej, bardziej trafna wydaje się definicja, która mówi, że społeczność to: „połączona ze sobą, za pomocą więzi społecznych, zbiorowość ludzi należących do pewnego środowiska społecznego i powiązanych ze sobą:

- wspólnym obszarem zamieszkania, np. społeczność lokalna,
- sposobem wzajemnej komunikacji, np. społeczność internetowa,
- wykonywanym zawodem, np. społeczność nauczycieli,
- wyznawanymi wartościami, np. społeczność chrześcijańska”³.

W ujęciu animatorów społecznych, związanych z Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, „pojęcie społeczności to: przywiązanie, interakcja, znany charakter, wspólne doświadczenie, wspólne zainteresowania, wzajemność, solidarność, lokalna społeczność obywatelska, kontakty prywatne, nieoficjalne, spoza rodziny, usługi, obszar”⁴.

W dyskusji nad fenomenem społeczności sprawczej od początku przyświecała nam oczywista myśl, że człowiek jest przede wszystkim istotą społeczną. Nie oznacza to jednak

konieczności zaangażowania w realną zmianę. Społeczność definiujemy jako grupę ludzi połączonych wspólnotą nie tylko wartości, ale także pragmatyczną wspólnotą celów i interesów. Wspólnotowość społeczności jest zresztą w praktyce dość płynna i rozłożenie akcentów między racjonalnością a emocjami bywa różne.

W związku z rosnącymi możliwościami mobilności i komunikacji na odległość rośnie znaczenie różnorodności relacji między członkami społeczności. Obok społeczności terytorialnych (opartych na przywiązaniu do realnej przestrzeni) czy społeczności kategorialnych (gromadzących się wokół wyzwań lub zasobów, które łączą ludzi), należy także mówić o społecznościach relacyjnych. Ta ostatnia kategoria wynika z uwzględniania typów komunikacji i powiązań – społeczności opartych na kontaktach bezpośrednich, społeczności wirtualnych, społeczności, które swobodnie poruszają się pomiędzy tym, co realne, a tym, co wirtualne.

Z tego punktu widzenia dla animacji społecznej coraz częściej tak rozumiane typy relacji stają się obojętne. Można budować skutecznie aktywność społeczną nakierowaną na zmianę, sięgając po różne typy relacji i kontaktów. Pokazuje to doświadczenie ostatnich ruchów i inicjatyw społecznych, zarówno tych gromadzących ludzi wokół protestu i odmowy, jak i np. tych, którzy organizują ludzi wokół akcji charytatywnych.

2. Internetowy Słownik języka polskiego, PWN.

3. Wikipedia.

4. Z materiałów edukacyjnych Instytutu Edukacji Zaangażowanej im. Heleny Radlińskiej.

Siła społeczności sprawczej wynika z połączenia pierwiastka wspólnotowego z pierwiastkiem indywidualnym związanym z pojęciem sprawczości.

Sprawczość najczęściej jest definiowana jako zdolność oddziaływania człowieka na innych ludzi i na struktury społeczne. Michel Foucault w swoich pracach zwraca szczególną uwagę na dyskursywny charakter sprawczości. Nie jest to oczywiście jedyne podejście i opis fenomenu sprawczości, a refleksja na ten temat jest dość bogata. Przydatne, z punktu widzenia animacji społecznej, wydaje się podejście Anthony'ego Giddensa, wskazującego na rolę codziennej działalności aktywnych obywateli oraz wiążącego swoje rozważania także z podmiotowością genderową. Warto także przywołać w tym miejscu nazwisko Chris'a Barkera, który w swoich pracach przestrzega przed separowaniem pojęcia sprawczości od relacji społecznych, w których funkcjonuje człowiek.

Bogdan Wojciszke, w książce *Sprawczość i wspólnotowość*, pisze: „Sprawczość to koncentracja na własnym Ja i na sobie jako realizatorze celów”⁵. Przeciwstawia w tej pracy (a właściwie scala w dopełniającą się strukturę) sprawczość i wspólnotowość. To myślenie zainspirowało nas właśnie do zainteresowania się społecznościami sprawczymi. Oddajmy jednak na chwilę jeszcze głos Bogdanowi Wojciszce: „Oprócz zwyczajnej sprawczości i wspólnotowości Bakan i Helgeson postulują też ich postaci krańcowe, czyli niepoahamowane. Niepoahamowana sprawczość oznacza koncentrację na sobie i własnych celach tak silną (niepoahamowaną przez wymogi wspólnotowości), że prowadzi do zanegowania relacji z innymi ludźmi oraz ignorowania ich celów”⁶.

I dalej: „Negatywną i krańcową postacią wspólnotowości jest wspólnotowość niepoahamowana (przez wymogi sprawczości), która oznacza tak silną koncentrację na innych ludziach i relacjach z nimi, że prowadzi do zanegowania własnej sprawczości oraz zaprzestania realizacji własnych celów”⁷.

Uwagi te autor odnosi do psychologicznego wymiaru funkcjonowania człowieka, a szczególnie relacji partnerskich pomiędzy ludźmi. Dla nas jednak stały się pożywką do szerszego spojrzenia na sposób funkcjonowania grup społecznych.

Społeczność sprawcza jest zatem zarówno odpowiedzią na potrzebę skutecznego realizowania rozwoju i modernizacji społecznej, jak i receptą na choroby społeczne XXI wieku: wykluczenie, samotność, izolację...

W zakresie skutecznego działania idea społeczności sprawczej jest dość prosta. Mówimy bowiem o społeczności, w obrębie której związki oparte są na maksymalnie silnych motywatorach, wiążących ludzi na bazie ich przekonań, wartości, interesów, poczucia lojalności grupowej. Wynikać mogą one także z mocnego przywiązania do przestrzeni i terytorium, czy to w wymiarze lokalnym, regionalnym, czy szerszym, aż do poczucia wspólnoty globalnej. W tej perspektywie mówimy zarówno o społecznościach, które liczą kilka, jak i bardzo wiele osób. Społeczność taka wybiera dowolny, dostępny i pozwalający

na dobrą organizację, model komunikacji. Gromadzi się w realnej przestrzeni, skrzykuje na portalach społecznościowych, rozprowadza informacje i zasoby potrzebne do osiągnięcia realnej zmiany, korzystając z wszelkich możliwych form kontaktu.

Siła tych społeczności tkwi w sprawczości jej zdeterminowanych członków, w koncentracji na celach, które nie są jedynie ich własnymi, ale wokół których została sformowana społeczność. To ważnych moment. W klasycznym ujęciu społeczności lokalnej fakt wspólnotowej przynależności jest zdeterminowany przez terytorium zamieszkania. Cele i/lub katalog wartości łączących tę społeczność określany jest niejako wtórnie wobec faktu jej istnienia. Społeczności sprawcze budują swoje struktury właśnie wokół wartości i celów, które są pierwotne w stosunku do faktu tworzenia się społeczności. Podobnie rzecz się ma ze społecznościami kategoryalnymi.

W przypadku społeczności sprawczej jej najważniejsze determinanty to świadomość, że:

- wiemy, kim jesteśmy,
- jest w nas silna wola zmiany,
- wiemy, co chcemy zmienić,
- wiemy, jak zmieniać,
- działamy na rzecz zmiany i jesteśmy skuteczni.

Przyjrzyjmy się temu dokładniej. Wiedza na temat tożsamości grupowej wynika z mechanizmu gromadzenia się wokół wartości i misji danej społeczności sprawczej. Wiem, kim jestem, bo zanim dołączyłem do grupy, musiałem się skonfrontować z jej ideami i celami. Doświadczenie pokazuje, że dzięki dużej świadomości początkowej w tym zakresie, społeczności takie chętnie i klarownie manifestują najważniejsze elementy swojej wspólnotowości. Rzadko przy tym stosują język korzyści, chętniej sięgają po język wartości.

To, co jest istotnym wyróżnikiem społeczności sprawczych, to ich silna motywacja do aktywnego uczestnictwa w zmianie. Niezależnie, czy cele społeczności bardziej koncentrują się na zmianie indywidualnej członków, czy na zmianie relacji, a nawet systemów społecznych, zawsze towarzyszy temu duża determinacja i orientacja na rezultaty. Wywodzi się ona z poczucia sprawczości członków społeczności, wzmacnianej synergią grupy.

Jak już wspomniałem, społeczność sprawcza tworzy się wokół wizji zmiany. To także bardzo ważny element jej funkcjonowania, odróżniający ją od innych społeczności. Istnienie tej wizji jest wynikiem analizy i refleksji nad rzeczywistością. Kluczowym aktorem społecznej sceny jest refleksyjny praktyk. Jest on najczęściej poszukiwanym (nie zawsze odnajdywanym) członkiem innych wspólnot. W tym przypadku refleksyjni praktycy to osoby często inicjujące powstanie społeczności. Jasno określona wizja to także podniesienie atrakcyjności i skuteczności budowania wspólnoty – od początku wszystko jest jasne!

5. Bogdan Wojciszke, *Sprawczość i wspólnotowość*, GWP, Gdańsk 2010.

6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*.

Kompetencje zarówno społeczne, jak i merytoryczne są niezbędnym elementem skuteczności. Społeczność sprawcza dba o nie już na etapie rekrutacji. Nie oznacza to oczywiście, że jest to świadomy proces selekcji członków. To jednak obszar, w którym dokonuje się zmiana, określająca w dużym stopniu, kto jest nią zainteresowany. Sprawczość w tym przypadku ma swoje źródła w obietnicy korzystania ze zmiany i możliwości rozwoju osobistego bądź rozwoju osobistego w sferze zainteresowań profesjonalnych. Stąd bierze się stosunkowo wysoki poziom kompetencji obecnych w społecznościach sprawczych. Uzupełnieniem tego jest fakt, że są to także społeczności uczące się, nie ze względu na idee edukacji jako takiej, ale ze względu na wymóg skuteczności, której, bez rozwoju wiedzy i umiejętności, osiągnąć nie sposób.

Tym, co jednak najpełniej wyróżnia społeczności sprawcze jest to, że są one grupami aktywności. Społeczności te ZAWSZE są zawiązywane, aby poprzez aktywność jednostkową i społeczną zmieniać jakiś fragment rzeczywistości. Działanie i aktywizm są naturalną konsekwencją powstania wspólnoty. Jest w niej także, wyraźnie widoczne, skoncentrowanie na sukcesie.

Tak rozumiane społeczności sprawcze są obecne w tzw. IV sektorze, sektorze społecznościowym. W chwili obecnej, w Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, trwają intensywne badania dotyczące funkcjonowania tego sektora i praca nad jego rozwojem. Kooperatywizm, samoorganizacja

społeczna, organizacja wokół odmowy i niezgody na zastany świat itd. Te wszystkie sfery nie mogłoby sprawnie funkcjonować bez społeczności sprawczych.

Życie niesie ze sobą wiele ograniczeń. Najpoważniejszymi są zasoby i czas, które możemy przeznaczyć na rzecz wprowadzania zmiany. Rozważając ostatnio własne ograniczenia, zadałem sobie pytanie: „Z kim i dla kogo chcę pracować jako edukator i animator społeczny?”. Moja odpowiedź brzmi: przy coraz bardziej kurczących się możliwościach (wiek robi swoje), najbardziej zainteresowany jestem pracą z tymi, którym się chce! Uważam także, że wsparcie (w tym także finansowe) powinno w większym stopniu koncentrować się na środowiskach zdeterminowanych do przeprowadzania zmian w kierunku rozwoju, w rozlicznych jego aspektach. Zaczniemy nagradzać uwagę, pracę i wysiłkiem społeczności, które chcą brać sprawy w swoje ręce. Radość z nawrócenia na aktywność społecznych „synów marnotrawnych” nie powinna mieć prymatu nad wspieraniem tych, którzy już się organizują.

Wiem, że takie dylematy ma spora ilość moich przyjaciół, którzy wspierają aktywność społeczną na wielu płaszczyznach. Mam nadzieję, że wielu z nas podzieli pogląd, że CZAS NA SPOŁECZNOŚCI SPRAWCZE!

Jacek Graczyk
animator, członek Rady Programowej CAL,
wykładowca Collegium Civitas



Manifestacja na Placu Zamkowym, 14.09.2013
Fot. archiwum autora

Rafał Górski

Zmieńmy zasady gry

„Szaleństwem jest robić wciąż to samo i oczekiwać innych rezultatów” – to mój ulubiony cytat z Alberta Einsteina.

Intuicja podsunęła mi go w środku gorącej dyskusji, która toczyła się pomiędzy uczestnikami grupy „System wsparcia partycypacji publicznej w Polsce” obradującej podczas Sejmu społeczników, bojowników i ekspertów, w Warszawie, w dniach 16-17 stycznia 2014 roku. Dyskusja rozgorzała wokół tematu: „Jak powinna wyglądać struktura organizacyjna systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce?”.

Z pozycji siły

W trakcie rozmowy pojawiła się długa lista oczekiwań w stosunku do władz. Ze smutkiem, w pewnym momencie, zorientowałem się, że koncentrujemy się przede wszystkim na tym, co ma zrobić **władza**, żeby system działał lepiej. Dla mnie, jako obywatela, jest to jednoznaczne z wejściem w rolę petenta, który prosi **władzę**, czasami grzecznie, czasami krzycząc. Pozycja petenta jest słaba. Zapytałem grupę, czy możemy zmienić perspektywę i zacząć czuć, myśleć oraz działać z pozycji siły? Nastąpiła cisza, zobaczyłem zdziwione spojrzenia, a jedna z osób zapytała: „Jak możemy to zrobić?”.

Zakorzenie w obywatelach

No cóż, jakąś wskazówkę daje Chris Rose w swojej książce *Jak wygrywać kampanie*¹, w której podaje cytat z pisma „Time”:

„Na świecie są dzisiaj dwie siły – potęga militarna Stanów Zjednoczonych oraz światowa opinia publiczna”. Gdzie mamy szukać siły? Moim zdaniem, przede wszystkim szukajmy jej w obywatelach. Żeby zacząć, należy mniej czasu poświęcać na zastanawianie się, co **władza** powinna zrobić, a więcej na myślenie, jak zakorzenić się w społeczeństwie. Należy przestać oczekiwać, że **władza** będzie z nami rozmawiać tylko dlatego, że mamy rację i dobre serce. **Władza** będzie nas słuchać, kiedy zobaczy w nas silnego partnera, za którym stoją miliony obywateli. A co teraz widzi? Kilka setek liderów stojących na czele organizacji pozarządowych, które mają mizerne zakorzenie. Liderów proszących lub krzyczących, podzielonych i słabych, skoncentrowanych głównie na swoich organizacjach. Liderów pozbawionych ducha walki, który jest niezbędny do stawienia oporu partyjnym grupom interesu, częściej „urzędników” niż społeczników, opierających swoje istnienie na kropłówkach „grantowych”, zamiast na wsparciu ze strony obywateli. **Władza** widzi dzisiaj Trzeci Świat, a nie trzeci sektor...

Obywatele decydują

Łatwiej jest pisać o występowaniu z pozycji siły, niż to robić w praktyce. Mogę coś o tym powiedzieć, ponieważ, od 1995 roku, systematycznie podejmuję wyzwania związane ze zmianą społeczną, czyli taką, do której doprowadzają obywatele dzięki własnej mobilizacji. Poniżej prezentuję kilka refleksji, zgromadzonych na bazie doświadczeń kampanii „Obywatele

1. Chris Rose, *Jak wygrywać kampanie. Komunikacja dla zmian*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.



Autor tekstu, kampanier, społecznik – człowiek zaangażowany
Fot. archiwum autora

decydują² i innych inicjatyw, w które byłem zaangażowany. Kampanie obywatelskie, związane ze zmianami systemowymi, warto analizować na 5 poziomach.

Poziom 1. Kto?

To pytanie o kampanierów, którzy mają być odpowiedzialni za strategię i taktykę kampanii. Fundamentalna zasada związana z tym poziomem brzmi: „Jeśli chcesz zmieniać świat, zacznij od siebie”. Tylko ktoś, kto uporał się z odpowiedzią na pytania: skąd pochodzę? kim jestem? dokąd zmierzam?, ma szansę na wygraną.

Idąc dalej, warto stawiać na osoby, które, w równym stopniu, opierają swoje działanie na intelekcie, intuicji i instynkcie (3xI). Część naszych słabości bierze się stąd, że społecznicy zbyt często ufają intelektowi, zapominając o intuicji i instynkcie. Jeżeli korzystamy tylko z intelektu, to najczęściej dopada nas „przekleństwo wiedzy”, czyli stan, w którym nikt, poza nami i grupką naszych znajomych, nie rozumie naszych komunikatów. Warto dopuścić do głosu naszą intuicję oraz instynkt. Tylko w ten sposób zachowamy równowagę, a nasze decyzje będą mieć solidny fundament.

Pytanie „Kto?” wiąże się również z umiejętnością pracy zespołowej. Niestety, w Polsce mamy wielu indywidualistów. Brakuje zawodników, którzy potrafią grać drużynowo, a, co jest najciekawsze, kiedy zgadzamy się w obszarach fundamentalnych, związanych z wartościami, tarcia i konflikty

pojawiają się w kwestiach o marginalnym znaczeniu, na przykład, jaki ma być kolor okładki książki. Zbyt duże ego często przesłania nam *sprawę*.

Poziom 2. Co?

Na poziomie 2. pojawia się pytanie o nasze wartości i marzenia. Po co robimy to, co robimy? Co chcemy zmienić w otaczającym nas świecie? W jaki sposób zamienić to, co jest obecnie? Jak ma wyglądać nasza gmina czy nasz kraj?

W ramach kampanii „Obywatele decydują” zmieniamy zasady gry pod nazwą „Polska demokracja”. Marzy nam się zamiana „partiokracji” na demokrację. Chcemy, żeby partie zrobiły miejsce dla obywateli oraz przekazały im więcej władzy i odpowiedzialności. Domagamy się wzmocnienia rangi referendum krajowych i lokalnych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych, wprowadzenia paneli obywatelskich i konsultacji społecznych, które nie będą fikcją. Interesuje nas zmiana zasad gry, a nie zmiana nazw drużyn, transfery zawodników czy transmisje z meczów partyjnych. Aż tyle i tylko tyle...

Uważam, że trzeci sektor jest mistrzem 2. poziomu. Mnóstwo celów, strategii, rekomendacji, raportów, paktów, ekspertyz, wytycznych, planów – w tym jesteśmy dobrzy. Może to jednak okazać się pułapką, bo jeśli skoncentrujemy się tylko na poziomie 2., to przegramy. Władza ustawodawcza i uchwałodawcza najczęściej nie szanuje naszych racji, jeżeli nie stoi za nami konkretna siła.

2. Więcej informacji: www.obywateledecyduja.pl

Poziom 3. Z kim?

Poziom ten dotyczy analizy **układu sił**, czyli osób, instytucji, organizacji mających lub mogących mieć wpływ na zmianę, którą chcemy wprowadzić. Dzięki niemu wiemy, które siły sprzyjają wprowadzeniu przez nas zmiany, a które są przeciwnie. Analiza pozwala zaplanować działania osłabiające naszych oponentów, a wzmacniające sojuszników. Ponadto, 3. poziom wiąże się z budowaniem lokalnych lub ogólnopolskich koalicji.

Analiza układu sił wymaga dużej wiedzy, m.in. o zasadach funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, medialnej czy finansowej, myślenia politycznego i wiedzy na temat formalnych i nieformalnych zależności pomiędzy osobami, które zidentyfikowaliśmy jako ważnych aktorów układu sił. Wymaga też umiejętności analizy i szukania połączeń niejawnych, pomiędzy różnymi grupami interesu³.

W kampanii „Obywatele decydują”, w układzie sił, jako głównych aktorów wyróżniamy m.in. opinię publiczną, partie parlamentarne, rząd, media, dziennikarzy zajmujących się polityką, związki zawodowe, *think tanki*, Kościół, organizacje pozarządowe. Analizujemy także niejawną grupę interesu. Szukamy pomysłów na sojusze ponad podziałami ideowymi i programowymi. Okazuje się, że nie tylko partie w Sejmie nie potrafią się porozumieć, inicjatywy społeczne również mają z tym kłopot.

Poziom 4. Za co?

Poziom 4., to maszyna kampanii, czyli zasoby, które wykorzystujemy (np. czas pracy pracowników etatowych i społeczników), fundusze na kampanie, sprzęt i lokale (np. do organizacji konferencji prasowych), kanały komunikacji (np. własne media). Maszyna to struktura i zarządzanie pozwalające na efektywne działanie. Jest to również sprawna administracja pozwalająca udźwignąć, towarzyszący kampanii, ciężar biurokracji.

Kiedy 14 września 2013 roku, na zaproszenie Piotra Dudy – przewodniczącego NZSS Solidarność, przemawiałem

na temat referendów⁴ do 200 tysięcy ludzi zebranych na placu Zamkowym w Warszawie, zobaczyłem, że związki zawodowe w Polsce mają taką maszynę. Maszyną dysponuje także Kościół, jak również część organizacji społecznych, np. Polski Związek Działkowców.

Nasi oponenti zaczynają nas słuchać dopiero od 4. poziomu. Przykładowo, przy protestach ACTA, na początku partie były zaskoczone skalą i zasięgiem protestów, później pojawił się strach, czym to wszystko się zakończy. Po kilku dniach posłowie uspokoił się, dostrzegli, że ACTA-ści nie posługują się żadną zorganizowaną maszyną, która pozwoliłaby im przebiec maraton. Siły wystarczyło tylko na sprint.

Poziom 5. Jak?

Na końcu pojawia się pytanie o *know-how*. Odpowiedzi na pytanie, jak wprowadzać zmianę społeczną niestety nie wysysamy z mlekiem matki. Zawsze jestem pod wrażeniem osób, które działają na rzecz dobra wspólnego i zamiast bazować na doświadczeniach innych, wymyślają, po raz kolejny, koło. Moim zdaniem, warto dużo czytać. Tomasz Sidewicz, ekspert, w zakresie negocjacji i zarządzania, na kongresie Kuźnia Kampanierów 2013, zauważył, że ci, którzy studiują książki zawsze mają władzę nad tymi, którzy oglądają telewizję⁵. Sądzę, że jest w tym stwierdzeniu trop, którym warto podążać. Polecam listę lektur z Biblioteczki Kampaniera, która znajduje się w publikacji *Kuźnia Kampanierów. Poradnik walczących społeczników*⁶.

Wracając do cytatu z Alberta Einsteina o szaleństwie – zachęcam społeczników do wychodzenia ze swojej strefy komfortu, do szukania nowych, innowacyjnych metod wprowadzania zmiany społecznej. Wreszcie, do budowania **siły** zakorzenionej w obywatelach. Tylko w ten sposób zmienimy zasady gry :).

Rafał Górski

Kampanier, społecznik, menadżer
Instytut Spraw Obywatelskich
rafal.gorski@inspro.org.pl

3. Polecam korzystanie z newslettera serwisu 300polityka.pl

4. Pełna treść wystąpienia: <https://obywateledecyduja.pl/2013/09/rafal-gorski-wystapienie-na-manifestacji-14-wrzesnia/>

5. Wideo: <http://www.youtube.com/watch?v=HY6elpcbjoc&list=PLV050r-UYQA00VHDO42rmMsjFABt09jcd>

6. *Kuźnia Kampanierów. Poradnik walczących społeczników*, red. Rafał Górski, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2013.



Krzysztof Kwatara, aktywny uczestnik Rzeczpospolitej lokalnej
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Kto się boi Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność?

Z Krzysztofem Kwatara, uczestnikiem II Rzeczpospolitej lokalnej oraz ekspertem w zakresie rozwoju lokalnego i partnerstwa międzysektorowego, rozmawiamy o mechanizmie Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, kapitale społecznym i społeczeństwie obywatelskim w Polsce.

R: Podczas II Rzeczpospolitej lokalnej pojawił się apel w sprawie RLKS. Co to jest RLKS?

KK: RLKS to skrót od Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, mechanizm zawarty w art. 32-35 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, ustanawiającego wspólne przepisy Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFRROW, EFRB, EFS, EFMR i FS), którego celem jest zwiększenie udziału społeczności lokalnych w zarządzaniu własnym rozwojem, w oparciu o te środki. W ramach RLKS społeczność lokalna, samodzielnie i oddolnie, tworzy Lokalną Grupę Działania (LGD) – partnerstwo złożone z przedstawicieli trzech sektorów, przy czym żadna grupa interesu nie może mieć więcej niż 50% głosów. LGD jest odpowiedzialna m.in. za nabór i wybór projektów, które są zgodne z przygotowaną, także samodzielnie i oddolnie, przez społeczność Lokalną Strategią Rozwoju (LSR), w której określa się m.in. cele oraz zasady, w tym kryteria wyboru, projektów służących osiągnięciu tych celów.

R: To zupełnie nowe rozwiązanie, chyba nieznane w Polsce?

KK: I tak, i nie. Tak – jeśli chodzi o nazwę i zakres zastosowania. Nie – jeśli chodzi o ograniczone zastosowanie tego

mechanizmu. RLKS jest bowiem rozszerzeniem, na lata 2014-2020, podejścia LEADER, zastosowanego w obecnym okresie programowania w Osi 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w taki sposób, że RLKS może być zastosowany nie tylko na obszarach wiejskich, ale także miejskich, jak również, w ramach RLKS można wykorzystać nie tylko Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki. W Polsce mamy 336 Lokalnych Grup Działania, na ponad 90% obszarów Polski. Jest też 48 Lokalnych Grup Rybackich, działających w oparciu o Europejski Fundusz Rybacki i zasady podejścia LEADER.

R: Ale w jakim celu Komisja Europejska proponuje taki mechanizm? Czy to nie jest jakiś wymysł urzędników brukselskich?

KK: Absolutnie nie. Za zastosowaniem tego mechanizmu kryje się konkretny cel. W naszej Umowie Partnerskiej, czyli dokumencie, który określa sposób wykorzystania w Polsce Funduszy Europejskich, zapisano: „Realizacja RLKS przyczynia się w szczególności do poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju. Współpraca i wspólne definiowanie potrzeb i problemów oraz propozycji ich rozwiązań prowadzi do zintegrowanego/spójnego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym. Ponadto, zwiększenie udziału społeczności lokalnych w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru, poprzez realizację RLKS, przyczyniać się będzie do wzrostu poziomu kapitału społecznego

– zwiększania partycypacji społecznej lub szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej w Polsce. Budowanie kapitału społecznego jest podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego i warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy kraju, regionu, jak i lokalnych społeczności”.

R: A z kapitałem społecznym w Polsce nie jest dobrze.

KK: Niestety nie. Mówił zresztą o tym jeden z panelistów podczas II Rzeczpospolitej lokalnej. Według *Legatum Prosperity Index* za 2012 rok, w zakresie kapitału społecznego Polska znalazła się na 46 miejscu w świecie, m.in. za Laossem, Sudanem czy Białorusią. Według badań europejskich (*European Social Survey*), potwierdzonych badaniami krajowymi (*Diagnoza Społeczna*), Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie w zakresie czynników decydujących o poziomie kapitału społecznego (wzajemne zaufanie, chęć pomagania, skłonność do stowarzyszania się).

R: A po co nam ten kapitał społeczny?

KK: W *Diagnozie Społecznej* prof. Janusz Czapiński pisze m.in.: „Dla powodzenia przedsięwzięć zbiorowych, wymagających efektywnej współpracy władz centralnych i samorządowych oraz lokalnych społeczności i poszczególnych obywateli, niezbędny jest kapitał społeczny” (...). „Badania międzynarodowe dowodzą, że kapitał ludzki jest ważniejszą niż kapitał społeczny przesłanką rozwoju w krajach uboższych, do których ciągle jeszcze zaliczyć można także Polskę. Po przekroczeniu jednak pewnego progu zamożności decydującego znaczenia dla dalszego rozwoju nabiera kapitał społeczny. To wyjaśnia, dlaczego do tej pory rozwijaliśmy się gospodarczo w niezłym tempie, pomimo bardzo niskiego poziomu kapitału społecznego. Polska przekroczy próg zamożności, powyżej którego dalsze inwestowanie w kapitał ludzki przestanie wystarczać do podtrzymania rozwoju, prawdopodobnie za około 8 lat. Tyle mniej więcej zostało nam czasu na budowanie kapitału społecznego, jeśli chcemy się dalej rozwijać”.

R: Z kolei wcześniej wspomniałeś, cytując zapis Umowy Partnerskiej, że „Budowanie kapitału społecznego jest podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego”.

KK: Dokładnie tak. Warto też podkreślić, że badania wskazują bardzo dużą korelację pomiędzy wielkością kapitału społecznego w danym kraju a jakością życia. Analizując, wspomnianą przeze mnie wcześniej, listę *Legatum Prosperity Index*, widać wyraźnie, że kraje mające wysoką pozycję w zakresie kapitału społecznego, plasują się także wysoko na liście jakości życia. Poziom kapitału społecznego jest jednym z ośmiu czynników określającym poziom jakości życia w danym kraju. Żaden z pozostałych czynników – poziom gospodarki, bezpieczeństwa publicznego, jakości edukacji czy opieki zdrowotnej – nie ma takiej korelacji jak poziom kapitału społecznego.

R: Skoro tak, to należałoby oczekiwać, że powinniśmy jak najszerzej zastosować w Polsce mechanizm RLKS. Z treści apelu rozumiem, że nie jest z tym najlepiej.

KK: Niestety tak. O ile zapisy w Umowie Partnerskiej wskazują, że mechanizm może być zastosowany szeroko, to w rzeczywistości obecnie prace nad wdrożeniem RLKS, przynajmniej oficjalnie, trwają tylko w dwóch województwach.

R: Z czego to wynika?

KK: Trudno to wytłumaczyć w sposób jednoznaczny. Z niektórych wyjaśnień, otrzymanych od przedstawicieli poszczególnych zarządów województw, które nie wskazywały na zastosowanie mechanizmu RLKS w projektach regionalnych programów operacyjnych, nie wylania się żaden jednoznaczny powód takich decyzji. Bardzo często brak jest merytorycznego uzasadnienia. Mam obawę i to potwierdzoną niektórymi stwierdzeniami, że w dużej mierze może to wynikać z niewiedzy na temat tego mechanizmu – do dziś nie ukazały się krajowe wytyczne na temat RLKS. I to jest bardzo niepokojące czy wręcz denerwujące.

R: Denerwujące?

KK: Tak. Jak wspomniałem wcześniej, RLKS wydaje się ważnym mechanizmem dla budowania kapitału społecznego i tym samym budowania społeczeństwa obywatelskiego. Środki unijne powinny służyć jak najlepiej rozwojowi naszego kraju. Ktoś, kto jest odpowiedzialny za programowanie tego rozwoju powinien dołożyć jak najwięcej starań, aby środki wykorzystać w jak najlepszy sposób.

R: Ale może po prostu programujący uważają, że w lepszy sposób wykorzystają powierzone im środki?

KK: Oczywiście, że RLKS nie jest panaceum na wszystkie problemy kraju. Chodzi o to, że żaden region (województwo) nie jest jednolity. Lokalne Strategie Rozwoju (LSR) w ramach mechanizmu RLKS są przygotowywane oddolnie przez społeczności lokalne i powinny stanowić komplementarne uzupełnienie działań podejmowanych regionalnie. Stanowią okazję do umieszczenia w nich przedsięwzięć ważnych dla tych społeczności, a być może nieistotnych (niestanowiących już problemu) z punktu widzenia regionu. Na RLKS przeznaczone zostanie zapewne kilka procent w regionalnych programach operacyjnych – nie zaburzy to realizacji tych programów – wprost przeciwnie, uzupełni je w miejscach wrażliwych dla wybranych społeczności. Dlatego w obu funduszach, EFS i EFRR, przewidziano osobne priorytety dla RLKS, aby jakiegokolwiek działania zapisane w LSR, a nieznajdujące się w innych priorytetach, na bazie których programowane są regionalne programy operacyjne, mogły być w ich ramach realizowane.

R: Wiele obaw budzi to, że na jednym obszarze może być tylko jedna Lokalna Grupa Działania.

KK: Wiem o takich obawach i o tym, że niektórzy uważają, że rozwiązania konkursowe, pozwalające na zgłaszanie projektów przez różne partnerstwa, są lepsze dla rozwiązywania lokalnych problemów. Po pierwsze, wynika to często z niewiedzy o roli LGD, która jest *de facto* pośrednikiem w dostępie do środków unijnych i każdy, kto ma dobry pomysł na rozwiązanie jakiegoś problemu, z pewnością będzie miał szanse te środki pozyskać. Zwłaszcza, że będąc aktywnym członkiem LGD można mieć realny wpływ na kryteria, które będą obowiązywały przy wyborze projektów – są one bowiem ustalane przez walne zebrania członków LGD. Po drugie, filozofia w RLKS jest inna – chodzi o to, aby wszyscy musieli usiąść przy jednym stole i szukać wspólnie rozwiązań, a nie konkurować ze sobą. Zawsze bowiem zachodzi obawa, że „przeigrani” w konkursie nie wezmą udziału w rozwiązaniach zaproponowanych przez



Słuchacze – czy aby tylko? Aktywni – na pewno!

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

„zwycięzców”. Z pewnością nie służy to rozwojowi lokalnemu, a już na pewno nie buduje kapitału społecznego, co jest celem RLKS.

R: Na poziomie województw, regionalne programy operacyjne przygotowują samorządy województw.

KK: Tak i przy zachowaniu wszystkich proporcji, trudno sobie wyobrazić, żeby ktoś proponował ogłoszenie konkursu na opracowanie regionalnych programów operacyjnych przez różne partnerstwa, które zaproponują np. wyższe wskaźniki realizacji programu niż samorząd województwa, a z takim argumentem spotkaliśmy się w stosunku do LGD. Trzeba pokreślić, że od każdej Lokalnej Grupy Działania wymaga się otwartości na nowych członków i reprezentatywności przedstawicieli różnych sektorów. Propozycję uczestniczenia LGD w otwartych konkursach można z kolei porównać do pomysłu, w którym Rząd RP, zamiast przekazania puli środków z EFS i EFRR samorządom województw, pozostawiłby je w ramach programów centralnych i zaproponowałby preferowane konkursy dla tych samorządów.

R: Wspomniałeś o reprezentatywności przedstawicieli różnych sektorów w LGD. Jednym z zarzutów wobec Lokalnych Grup Działania jest ich zdominowanie przez sektor publiczny.

KK: Z pewnością w wielu LGD tak jest. Niemniej mechanizm RLKS określa wyraźnie, że żadna z grup interesów nie może mieć więcej niż 49% głosów w organie decyzyjnym, czyli tym, który wybiera projekty do realizacji. Dotyczy to także sektora publicznego – inaczej mówiąc – przedstawiciele sektora publicznego nie mogą mieć więcej niż 49% głosów łącznie i to nie tylko w składzie organu

decyzyjnego, ale przy podejmowaniu każdej decyzji związanej z wyborem jakiegoś projektu. Ta zasada obowiązuje już dziś w Lokalnych Grupach Działania w Osi IV PROW – LEADER. W Osi priorytetowej 4 Programu Operacyjnego RYBY jest nawet dodatkowe ograniczenie dla sektora publicznego, mówiące, że środki finansowe na realizację projektów wnioskodawców z tego sektora nie mogą przekroczyć 35% budżetu Lokalnej Grupy Rybackiej.

R: A jednak, jak sam potwierdzasz, LGD są zdominowane przez sektor publiczny.

KK: Jak powiedziałem, w wielu LGD na pewno tak jest, ale z pewnością nie we wszystkich. Ale też nie winiłbym za tę sytuację tylko sektora publicznego. Wspomniane przeze mnie regulacje w Osi IV PROW i Osi priorytetowej 4 Programu Operacyjnego RYBY pozwalają na to, aby przedstawiciele sektora społeczno-gospodarczego, jeśli nie dominowali, to na pewno mieli nie mniej do powiedzenia niż przedstawiciele sektora publicznego. Jeśli tak się nie dzieje, wynika to między innymi ze słabości sektora społeczno-gospodarczego. I trudno tu mieć pretensje. Gdyby bowiem było inaczej, świadczyłoby to, że mamy do czynienia ze społeczeństwem obywatelskim i... mechanizm RLKS nie byłby potrzebny.

R: A to mechanizm RLKS ma pomóc we wzmocnieniu potencjału partnerów społecznych.

KK: Dokładnie tak. I tu widzę ogromne możliwości współpracy z tymi organizacjami i instytucjami, które mogą wspomóc procesy budowania partnerstwa międzysektorowego, budowania potencjału lokalnych organizacji pozarządowych, aktywizacji mieszkańców, „instytucjonalizacji” inicjatyw obywatelskich.

R: Co rozumiesz poprzez „instytucjonalizację” inicjatyw obywatelskich?

KK: Tworzenie struktur prawnych, organizacji pozarządowych lub ich oddziałów, które byłyby w stanie realizować te inicjatywy. Kiedy bowiem widzimy wiele projektów realizowanych przez organy samorządowe gmin w ramach Osi 4 PROW, nie zawsze dostrzegamy, że nie są to bezpośrednio inicjatywy tych podmiotów – bardzo często samorząd gminny wnioskuję o dofinansowanie projektów, które zostały zainicjowane czy nawet przygotowane, a następnie są realizowane np. przez sołectwa, które nie mają osobowości prawnej, nie są w stanie samodzielnie wnioskować o środki z Osi 4 PROW.

R: Czy w ramach mechanizmu RLKS, w przyszłym okresie nie można zmienić tej sytuacji? Mam na myśli możliwość wnioskowania nie tylko przez sołectwa, ale także przez podmioty niemające osobowości prawnej.

KK: Sam mechanizm Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność takich możliwości nie daje, natomiast w przygotowywanych rozwiązaniach szczegółowych na temat tzw. „projektów parasolowych” pojawiają się propozycje, aby grupom nieformalnym – niemającym osobowości prawnej – umożliwić realizację ich projektów poprzez wnioskowanie w ich imieniu przez inne podmioty o osobowości prawnej. LGD będzie też mieć możliwość realizowania projektów własnych, czyli takich, w których sama będzie wnioskodawcą – to także umożliwi realizację projektów grup nieformalnych.

R: Czy realizacja projektów własnych przez LGD nie spowoduje, że pozostali beneficjenci będą mieć ograniczony dostęp do środków? LGD będzie przyznawać środki sama sobie?

KK: Planuje się ograniczenia w zakresie możliwości realizacji projektów własnych przez LGD i odpowiednie mechanizmy kontrolne ze strony instytucji nadzorującej ich pracę. Ale przede wszystkim musimy pamiętać, że LGD nie jest jedyną strukturą, która ma wpływ na wybór jakichś projektów i realizuje także własne projekty – czynią to zarówno samorządy województw, jak i instytucje rządowe. LGD to struktura partnerska – w założeniu skupiająca wszystkich partnerów zainteresowanych rozwojem lokalnym, tym samym projekty własne LGD należy rozumieć jako projekty istotne z punktu widzenia wszystkich partnerów na danym obszarze. I o ile tylko instytucje rządowe i samorządów województw konsultują, lepiej lub gorzej, swoje decyzje z partnerami społeczno-gospodarczymi w LGD, o czym wspominałem wcześniej, to partnerzy społeczno-gospodarczy mogą w sposób decydujący wpływać na decyzję o wyborze projektów.

R: A zatem miejmy nadzieję, że mechanizm Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność będzie zastosowany nie tylko w dwóch województwach. Powiedz na zakończenie, które to województwa.

KK: Kujawsko-pomorskie i podlaskie. W wielu innych województwach trwa jeszcze dyskusja. Wierzę w rozsądek i zwykłą kalkulację korzyści przez regionalnych polityków – radnych sejmików wojewódzkich, od których będzie zależała ostateczna decyzja w tej sprawie.

R: Dziękuję za rozmowę.

KK: Ja również.



Prelegenci debaty – nauka na rzecz lepszej przyszłości
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Samorządność i samorządowość, w stronę „państwa obywateli i silnego społeczeństwa”

**Wybrane głosy w debacie i dyskusji: Bogusław Chrabota – moderator,
prof. Edmund Wnuk-Lipiński, Ewa Malinowska-Grupińska, Stanisław Huskowski,
Tomasz Potkański, Piotr Szczepański, dr Stanisław Faliński, Paweł Jordan**

Bogusław Chrabota, redaktor naczelny dziennika „Rzeczpospolita”:

Mamy początek bardzo ważnego 2014 roku, ważnego nie tylko dlatego, że to jest rok wielu rocznic, między innymi 25. rocznicy zmiany ustroju, ale też szeregu innych zdarzeń, jak 15-lecie wprowadzenia reformy samorządu za czasów Jerzego Buzka. Pamiętamy ustawy z 1999 roku, będące naturalną konsekwencją ustaw z roku 1990 – one właśnie lokalnej Polsce dały podmiotowość społeczną, która jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego, bo właśnie postawy obywatelskie na szczeblu samorządowym to sól ziemi. Ten rok jest ważny również z tego powodu, że mamy wybory samorządowe, a one wyzwają pomysłowość. Jednym z takich pomysłów jest powrót do struktury administracji z czasów PRL-u, czyli 49 województw. Myślę, że tok kampanii wyborczej będzie okazją do kolejnych tego typu lub podobnych postulatów, dyskusja na ten temat na pewno będzie trwała, a my mamy dziś szansę wpisać się w tę dyskusję. Chciałem zapytać uczestników panelu o to, czy reformy samorządowe spowodowały, że

wszyscy uczestnicy tej gry samorządowej w Polsce mają szanse na uzyskanie równej prędkości wdrażania reform. Ale zapytam inaczej: czy i dlaczego reforma samorządowa w Polsce nie została dokończona? Jeśli tak, to w których punktach najwięcej zostało do zrobienia?

Dr Stanisław Faliński, burmistrz gminy Warszawa-Ursynów (1994-2002):

W moim przekonaniu z reformą samorządową w Polsce jest tak, jak z demokracją polską czy demokracją w ogóle. Wczoraj Henryk Wujec cytował wypowiedź Tadeusza Mazowieckiego na temat demokracji. Główna oś wypowiedzi dotyczyła tego, że tak naprawdę demokracja powinna cały czas ewoluować, ciągle powinniśmy się jej przyglądać, czy funkcjonuje dobrze, czy nie, i cały czas ją doskonalić po to, żeby była coraz bardziej demokratyczna. Tak naprawdę nie jest to proces skończony. Wydaje mi się, że to samo dotyczy samorządu terytorialnego, który też powinien być doskonalony, obserwowany, bo nie wszystko w nim

funkcjonuje w sposób optymalny. W moim przekonaniu polski samorząd terytorialny względnie dobrze czy też bardzo dobrze zafunkcjonował początkowo, potem, w końcu lat 90. XX wieku, zostały przeprowadzone reformy, które miały inaczej zadziałać, jak mówiono przed wyborami, a które doprowadziły do stworzenia dwóch nowych ustaw i dwóch nowych szczebli samorządu. Inaczej to wyglądało na początku – pamiętam, bo uczestniczyłem w różnych działaniach dotyczących tych spraw. Na przykład jednym z założeń był zmiana struktury finansów publicznych tak, żeby proporcja między budżetem państwa a budżetami wszystkich samorządów została odwrócona, tzn., żeby w samorządach było około 60%, a około 40% w budżecie państwa. Jeśli przeanalizują Państwo aktualny budżet, okaże się, że do tej pory, przez te kilkanaście lat, nie zostało to zrobione.

Później zostały wdrożone następne reformy, między innymi wprowadzająca bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, często podważana i dyskutowana przez tych, którzy tworzyli polski samorząd (mówię o kilku osobach działających na początku lat 90.). Mnie się wydaje, że należałoby się zastanowić również nad relacjami między jednoosobowym zarządem a radami, nad kompetencjami rad, przenoszeniem aktywności obywatelskiej na radnych i budowaniem siatki aktywności obywatelskiej. Innymi słowy – nad tym, jak polityczny ustrój gminy w Polsce wpływa na aktywność obywatelską i stosunek do organizacji pozarządowych. To też jest problem i pole do dyskusji.

Trzecim elementem jest kwestia doprecyzowania kompetencji czy zbudowania mechanizmów stwarzających większe możliwości efektywnego reprezentowania własnych interesów przez polskie samorządy terytorialne. Najwyższą władzą, suwerenem, jest władza państwowa i oczywiście to państwo decyduje o wszystkim, ale dobrze byłoby, żeby samorząd miał większy wpływ na to, jakie zadania mu się zleca i ile pieniędzy na to dostaje.

Problem czwarty, to forma nadzoru nad samorządem terytorialnym, która też jest tematem do dyskusji w Polsce. Zasygnalizowałem cztery elementy, które, w moim przekonaniu, powinny zostać poddane analizie, bez przesądzania o tym, na jakie rozwiązania powinniśmy się decydować.

Bogusław Chrabota:

Spójrzmy na to z perspektywy kilku struktur. Jak te wakuujące punkty w strukturze, w kompetencjach są postrzegane z perspektywy rady dużego miasta – miasta stołecznego Warszawy?

Ewa Malinowska-Grupińska, Przewodnicząca Rady m.st. Warszawy:

Zgadzam się właściwie ze wszystkim, co powiedział mój przedmówca, poza jednym. Dla mnie suwerenem są mieszkańcy. To jest moja najwyższa władza i to są osoby, od których oczekuję oceny mojej pracy. Oczywiście bardzo wiele zależy od władzy państwowej, szczególnie finanse, o których była mowa. Bardzo dobrze byłoby, gdyby samorządy dysponowały 60% finansów, zwłaszcza, że na nie spadają coraz większe obowiązki. To akurat dobrze, jeśli problemy są rozwiązywane na poziomie samorządowym, ale lepiej byłoby, żeby szły za tym większe pieniądze. Dyskusja o tym, jak powinien wyglądać samorząd, toczy się właściwie cały

czas. Jestem przewodniczącą Rady Warszawy od lat siedmiu i cały czas uczestniczę w różnych forach i dyskusjach o tym, czy powinno się coś zmieniać, czy powinno być tak jak teraz, czy przeprowadzona reforma była reformą słuszną.

Wydaje mi się, że rozwiązania, które mamy dzisiaj – z punktu widzenia Warszawy – są nie najgorsze. Oczywiście, zawsze warto dyskutować o zmianach i zastanawiać się, gdzie można coś poprawić, ale chyba to, co osiągnęliśmy, nie jest takie złe. Mamy poziom dzielnicowy, gdzie radni kontaktują się bezpośrednio z mieszkańcami. Ja również uczestniczę w pracach rady dzielnicy oraz koła dzielnicowego i widzę, że ten kontakt jest nieustanny i niezwykle istotny. Informacje, które płyną później z rad dzielnic do Rady Warszawy są nieocenione, bo po co jest Rada Warszawy? Właśnie, żeby zebrać informacje z osiemnastu dzielnic i wymyślić takie rozwiązanie, które powinno być w miarę skuteczne i w miarę sprawiedliwe dla wszystkich. Oczywiście nie żyjemy w świecie idealnym, ale bardzo się staramy, żeby te rozwiązania były w miarę dla wszystkich zadawalające. To trochę tak jak Pan powiedział: niedobrze jest, jeśli się we wszystkim zgadzamy. Jeżeli jedna strona jest zadowolona, a druga zupełnie nie, to jest bardzo niedobrze. Jeżeli wszyscy są trochę zadowoleni, a trochę niezadowoleni, to chyba jest to sytuacja idealna. Mam nadzieję, że w Warszawie jesteśmy w stanie taką sytuację osiągnąć.

Dr Stanisław Faliński:

Oczywiście suwerenem jest naród, społeczeństwo. Państwo decyduje o tym, jak wygląda samorząd i w tym sensie mówiłem, że suwerenem jest państwo, jako emanacja całego społeczeństwa.

Ewa Malinowska-Grupińska:

Doskonale Pana zrozumiałam, ale zawsze to podkreślam, ponieważ uważam, że największym problemem państwa polskiego, obywateli i społeczeństwa obywatelskiego jest brak zaufania. To jest nasz problem. Mamy najniższy wskaźnik zaufania w Europie i jeżeli my mieszkańcy, my Polacy, my obywatele zrozumiemy, że jednak wiele od nas zależy, to może to zaufanie zaczniemy sami budować, bo ono nie przyjdzie z góry, to musi wyjść od nas.

Bogusław Chrabota:

Samorządność to nie tylko wielkie miasta i duże zurbanizowane ośrodki, ale również wieś. Jest z nami Piotr Szczepański, prezes Fundacji Wspomagania Wsi. Proszę powiedzieć, czy z Pańskiej perspektywy reformy samorządowe z roku 1990 i 1999 uprzywilejowały miasta względem wsi, czy nie?

Piotr Szczepański, Prezes Fundacji Wspomagania Wsi:

Odpowiem wprost na Pana pytanie: uważam, że nie. Jeśli jednak mam odnieść się do tego, co Pan powiedział na początku, jeszcze przed panelem, że ten świat zaczął się od reformy Buzka, to chciałbym zaprotestować bardzo gwałtownie. Chciałbym powiedzieć, że reforma Buzka weszła w system gmin, który działał już od dziesięciu lat, który działał dobrze, zaczęły powstawać struktury i porozumienia międzygminne. Ale to jest temat na inną okazję.



Tomasz Potkański, Związek Miast Polskich
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Odpowiadając na Pana pytanie, nie uważam, że ta reforma wzmocniła jakoś miasta, natomiast doszedł jeden poziom administracji – powiaty. Uważam, że jest to czynnik, który gminy osłabił i reforma Buzka, w tym aspekcie, wprowadziła chaos. Jeśli, za preambułą ustawy samorządowej, przyjmimy, że samorząd to wspólnota wszystkich mieszkańców, to powiaty są tak daleko od obywateli, że obywatele nie mają tam nic do powiedzenia.

Inną kwestią jest, że samorządy stały się w pewnym sensie łupem partii politycznych. Jeżeli są wspólnotą wszystkich mieszkańców, to mieszkańcy są obecnie bardzo słabym ogniwem. Była mowa o obywatelskości i zaufaniu. Ja bym powiedział, że Polacy są bardzo mało obywatelscy – to jest ich główna słabość. Są bezradni wobec pewnych posunięć samorządowców, którzy zagarniają władzę na zasadzie, że najważniejszy jest mój szczep, moja rodzina, moja partia, moja grupa. To nie ma nic wspólnego z tym, czy miasto jest silne, a wieś słaba, bo sposób finansowania samorządów lokalnych, czyli narzucanie zadań bez pieniędzy, ciągły wyścig i starania wójtów, żeby temu sprostać, po prostu jest niedobry. Wprowadza chaos, bo samorządy nie mają czasu na to, żeby myśleć o rozwoju, tylko albo są wplątane w walkę wyborczą, polityczną, albo walkę o pieniądze, potrzebne do realizacji ich zadań.

Bogusław Chrabota:

Czy dobrze rozumiem, że Pan jest przeciwnikiem powiatów w tym systemie? Czy należy, Pańskim zdaniem, prze-myśleć ich rolę i doprowadzić do reformy, która je wyeliminuje z mapy samorządowej?

Piotr Szczepański:

Proszę zwrócić uwagę na to, co się dzieje. Obok powiatów nagle zaczęły nam powstawać Lokalne Grupy Działania – mówię o terenach wiejskich. Jeżeli to jest taki twór, który ma być motorem rozwoju w terenie, to jaka jest rola powiatu? Proszę zwrócić uwagę, że nawet w tym działaniu powstaje pewien chaos. Uważam, że powiat w kraju naszej wielkości i przy istniejącym sposobie komunikacji jest strukturą niepotrzebną. To nie znaczy jednak, że ma być 49 województw.

Tomasz Potkański, Związek Miast Polskich, z-ca Dyrektora Biura ds. Projektów:

Jeśli osoba o takim doświadczeniu, jak prezes Szczepański mówi, że powstaje ryzyko chaosu pojęciowego, to znaczy, że niebezpieczeństwo jest spore. Wyzwania rozwojowe, przed którymi stoimy, powodują, że tak naprawdę potrzebujemy zarówno struktur administracyjnych, a takimi są i gminy, i powiaty, i województwa samorządowe, jak również, starając się sprostać tym wyzwaniom, musimy uciekać do przodu. Dlatego rozwiązaniem, które jest absolutnie konieczne, jest wdrożenie zasad zarządzania terytorialnego. Inna nazwa funkcjonująca w Europie, nic nieznająca w Polsce, ale będziemy jej używać, to „zarządzanie wielopoziomowe”. Chodzi o taką sytuację, kiedy na obszarze pewnej społeczności ponadlokalnej, czyli na obszarze powiatu, nietożsamym w żadnym wypadku ze strukturami administracyjnymi powiatu, samorządowcy z gmin, z powiatu, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy wspólnie starają się zidentyfikować swoje problemy, cele rozwojowe i przygotować

plan działania. Jedynie taka wspólna wizja rozwojowa daje szansę zmierzenia się z problemami. Dzisiejsze problemy przekraczają zdecydowanie granice jednej gminy, bardzo często przekraczają granicę powiatu, która – niezależnie od wysiłków prof. Kuleszy i zespołu – ma niekiedy sztuczny przebieg, o czym moja społeczność lokalna doskonale wie. Generalnie musimy łączyć siły podmiotów z różnych sektorów.

W tym kontekście mówienie o chaosie jest słuszne, ponieważ jest to rzeczywiście szereg pojęć, których zwykły obywatel nie rozumie, ale jednocześnie naszym obowiązkiem – również osób siedzących przy tym stole – jest staranie się o klaryfikowanie tych ról w bardzo skomplikowanym świecie, jaki nas otacza.

Bogusław Chrabota:

Interesuje mnie zdanie profesora Wnuka-Lipińskiego. Czy w istocie dzisiaj jest tak, że najsłabszym ogniwiem – i z jakiej perspektywy – tego łańcucha samorządowego jest powiat? I co byśmy zyskali, likwidując powiat, a co stracili?

Edmund Wnuk-Lipiński, Collegium Civitas:

Oczywiście precyzyjnie na to pytanie nie odpowiem, bo nie jestem specjalistą od samorządów. Wydaje mi się, że powinniśmy zwrócić uwagę na pojawiające się, także w czasie tego panelu, opinie, że reforma samorządowa się sprawdziła. Zgadzam się z tym jedynie częściowo, ale żeby wyjaśnić moje stanowisko, muszę sięgnąć do nieodległej historii. Reforma samorządowa, w myśl teoretycznie słusznych założeń jej twórców, miała zakorzenić w Polsce demokrację i miała sprawić, że formy organizacyjne umożliwią obywatelom

aktywność na wszystkich szczeblach, począwszy od szczebla gminnego, bo reforma zaczęła się właśnie od gmin. Teoria stojąca za tym zakładała zakorzenienie demokracji na tym najbardziej podstawowym szczeblu, żeby to była szkoła obywatelstwa, żeby tam ludzie uczyli się być podmiotowymi obywatelami. Reforma premiera Buzka i jego ludzi miała dopełnić kształt tego naczynia samorządowego na obszarze całej Polski i na wszystkich szczeblach. To naczynie powstało, ale ono jest w zdecydowanej większości puste, bo wypełnić je powinni obywatele, a jeżeli popatrzymy czy to na szczebel gminy, czy to na szczebel powiatu, a nawet województwa, to widzimy, że partycypacja społeczna, czyli egzekwowanie w tym codziennym funkcjonowaniu statusu obywatelskiego – i to nie są spekulacje, to są wyniki badań – jest bardzo niska. Porównawczo, w innych krajach Unii jest ona o wiele wyższa – niedoścignionym wzorem są oczywiście kraje skandynawskie.

Powstaje pytanie, z czego to się bierze? O części powodów, z których wyrasta ta niska partycypacja, już wspomniano i ja też wrócę do nich za chwilę. Chciałbym zacząć jednak od pewnego zdarzenia – o którym już nie pamiętamy, a młodzi mogą o nim nie wiedzieć – które było niezamierzonym zapewne, ale bardzo silnym uderzeniem w rodzącą się obywatelskość polską na szczeblu lokalnym. Na początku przejścia do demokracji, czyli w 1989 i 1990 roku, przed pierwszymi wolnymi wyborami prezydenckimi, w terenie działały Komitety Obywatelskie. Były one lokalnym pospolitym ruszeniem ludzi, którzy poczuli się nagle obywatelami i to była niesamowicie ważna szkoła obywatelstwa. Politycy to zepsuli, rozwiązali Komitety Obywatelskie, bo nie było jasne, która z opcji politycznych, wyłaniających się z Solidarności, je zdominuje. Żeby nie zdominowała żadna, rozwiązano Komitety Obywatelskie,

Prof. Edmund Wnuk-Lipiński z Collegium Civitas o „najsłabszym ogniwie łańcucha samorządowego”
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW





Ewa Malinowska-Grupińska tuż przed swoim wystąpieniem
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

czyli to pospolite ruszenie, to rodzenie się obywatela w Arystotelesowskim sensie, zgodnie z którym obywatelem, pełnym człowiekiem jest ten, kto zajmuje się czymś więcej niż swoimi sprawami prywatnymi, zajmuje się również sprawami publicznymi. Rodzące się obywatelstwo dostało w zarodku potężny cios ze strony polityków.

Później powstały struktury instytucjonalne, począwszy od samorządu gminnego, reforma Buzka wprowadziła samorządność na wyższe szczeble. Premier Buzek powiedział, że decentralizujemy władzę i oddajemy ją społecznościom lokalnym, ale już ten sen Komitetów Obywatelskich się nie powtórzył. Do aktywności na poziomie lokalnym ludzie się oczywiście włączyli, ale magia Komitetów Obywatelskich, pospolitego ruszenia obywateli, którzy chcą zrobić coś ze swoimi lokalnymi społecznościami, się ulotniła. Kiedy popatrzymy na sytuację dzisiejszą i tę z lat 80., na to jakie czynniki społeczne i socjologiczne spowodowały, że obecnie to naczynie, którym są instytucjonalne rozwiązania dotyczące samorządności, jest prawie puste, możemy stwierdzić, po pierwsze, że poziom zaufania społecznego w naszym kraju jest zastraszająco niski. Nie zdajemy sobie sprawy, że mamy kryzys zaufania społecznego. Jesteśmy pod tym względem na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej, za nami jest tylko Bułgaria.

Jednak nie tylko o poziom zaufania społecznego chodzi. Chodzi również o coś, co można by nazwać kapitałem społecznym. Kapitał społeczny to jest nie tylko zaufanie do innych obywateli, ale również chęć uczestnictwa w czymś, co można byłoby nie do końca precyzyjnie zdefiniować jako dobro wspólne społeczności lokalnej albo społeczności

na wyższym szczeblu. Tak zdefiniowana partycypacja dotyczy znów zdecydowanej mniejszości. Z *Diagnozy Społecznej*, przeprowadzonej przez profesora Czapińskiego i jego zespół w 2013 roku, wylania się niezbyt korzystny obraz naszego społeczeństwa obywatelskiego, choć od razu muszę powiedzieć, żeby nie było tak zupełnie ponuro, że tendencja jest wznosząca. Jednak polskie społeczeństwo obywatelskie startuje z tak niskiego poziomu, że dużo czasu upłynie, zanim będziemy mogli powiedzieć o nim, że jest równie prężne i równie silne – zarówno na szczeblu lokalnym, jak i na szczeblu centralnym – jak społeczeństwo obywatelskie krajów skandynawskich. To jest ten punkt odniesienia, bo tam społeczności lokalne i współpraca społeczna są najbardziej rozwinięte. Nieznacznie rośnie wrażliwość społeczna na dobro wspólne. Podam kilka wskaźników dobra wspólnego, tak jak je mierzy profesor Czapiński i jego zespół. Jeden z nich dotyczy stwierdzenia: „Czy obchodzi Cię, czy nie obchodzi, czy ktoś płaci mniejsze podatki niż powinien?”. Odpowiedzi „Nie obchodzi mnie, czy ktoś płaci mniejsze podatki niż powinien”, czyli właściwie jest mi wszystko jedno, czy ktoś oszukuje, czy nie oszukuje – w 2007 roku udzieliło 56% naszego społeczeństwa powyżej 18. roku życia, w 2013 roku 49%. Znaczący to, że około połowy ludzi w naszym kraju nie obchodzą oszustwa podatkowe.

Drugi wskaźnik – „Nie obchodzi mnie to, że ktoś jeździ na gapę” – to taki standardowy wskaźnik pokazujący orientację na dobro wspólne, bo wiadomo, że ten, który jeździ na gapę jeździ kosztem tych, którzy płacą. Otóż, z tych samych badań wynika, że w 2007 roku nie obchodziło to 59% naszego społeczeństwa, w 2013 – 53%. Tendencja idzie w dobrym kierunku, ale ciągle ponad połowa ludzi

toleruje takie postawy. „Ktoś wyludza zasilek dla bezrobotnych” – w 2007 roku nie obchodziło to 46%, w 2013 – 42% naszych rodaków. W ciągu ostatniej dekady obserwowaliśmy systematyczny, ale nieznaczny wzrost zaangażowania w działalność społeczności lokalnych. Ten wzrost zatrzymał się w 2010 roku i już nie rośnie, a ciągle jest na bardzo niskim poziomie. W lokalnych społecznościach takich Arystotelesowskich, czyli aktywnie zaangażowanych, obywateli w 2003 roku było 13%, w 2007 – 14% (w granicach błędu pomiaru), w 2013 – 15%. Znowu tendencja jest korzystna, ale poziom jest zastraszająco niski.

I wreszcie to, o czym mówiła pani przewodnicząca Grupińska – poziom zaufania społecznego w Polsce. Tylko 14% ludzi ma uogólnione zaufanie do innych ludzi. W Szwecji jest to 49%. U nas najmniej – zaledwie 14%! – osób wierzy w dobre intencje rodaków i pod tym względem jesteśmy krajem zupełnie osobliwym – w Danii odsetek takiego zaufania sięga 66%.

Przepaść między czołówką Unii Europejskiej a Polską – jeśli wziąć pod uwagę ów kapitał społeczny – jest ogromna i te drobne, systematyczne tendencje, które go wzmocniają, jej nie niwelują. To jest jak wysypianie torebki piasku do głębokiego rowu, żeby trochę go zasypać, ale rów nadal pozostaje bardzo głęboki. Wracając do wcześniejszej metafory – naszym instytucjonalne, w którym mogłaby się realizować aktywność obywatelska Polaków na szczeblu lokalnym, jest ciągle w większości puste.

Bogusław Chrabota:

Te dane są rzeczywiście porażające. Jesteśmy wyborcami głosującymi w referendum i innych wyborach po to, żeby tym negatywnym zjawiskom przeciwdziałać, to jest też nasza odpowiedzialność. Słowo odniesienia pani Ewa Malinowska-Grupińska.

Ewa Malinowska-Grupińska:

W związku z tym, że zaczęłam temat braku zaufania, chciałabym teraz tę dyskusję odwrócić, ponieważ obecnie obserwuję, przynajmniej w Warszawie, erupcję inicjatyw społecznych. Nie chodzi tu o referendum, bo ono było raczej akcją polityczną, mówię o ogromnej liczbie działań oddolnych. Aktywność organizacji, stowarzyszeń, czy po prostu mieszkańców powoduje, że w Warszawie dzieje się bardzo, bardzo wiele. To są zarówno miejscowe wydarzenia, debaty, jak i udział w konsultacjach społecznych i tego wcześniej nie było. Masowy udział w budżecie partycypacyjnym, który teraz wprowadzamy – zgłoszono ponad 2000 wniosków – to jest ogromna zmiana. W tej chwili mieszkańcy są najwyraźniej bardzo zainteresowani inicjatywami społecznymi.

Chciałabym przy tym zwrócić na jedną rzecz uwagę – mieszkańcy podejmujący aktywność społeczną, często robią to z przekonaniem, że działają zamiast rządu, zamiast samorządu. Nie uważają, że jest to aktywność wpisana w działalność społeczeństwa obywatelskiego, tylko ciągle

Bogusław Chrabota, prowadzący panel, na co dzień redaktor naczelny „Rzeczpospolitej”

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW





A teraz trzeba znaleźć sposób na wprowadzenie teorii w czyn

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

panuje przekonanie, że „ktoś to powinien zrobić”, ale ponieważ nie robi, to my bierzemy się za robotę. Chyba tutaj powinna nastąpić zmiana mentalna.

Bogusław Chrabota:

Chciałbym zapytać o to metaforyczne puste naczynie, częściowo wypełnione inicjatywą obywatelską. Jak to wygląda z perspektywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji? Na którym szczeblu samorządności te kontakty są najczęstsze, najefektywniejsze, najbardziej owocne?

Stanisław Huskowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji:

Chciałbym najpierw odnieść się do wypowiedzi niektórych przedmówców, szczególnie do słów profesora Wnuka-Lipińskiego, który przytoczył elementy *Diagnozy Społecznej*. Nie chcę tego lekceważyć, bo to są poważne sprawy, ale być może tak wielu ludzi nie ma zaufania do swoich współziomków, obywateli, sąsiadów, ponieważ ma negatywne doświadczenia. Brak zaufania do innych obywateli, do ich postępowania, nieczułość na różne negatywne zjawiska (do nich zaliczam na przykład niepłacenie podatków, oszustwa podatkowe czy niepłacenie za komunikację zbiorową) być może wynika z tego, że społeczeństwo jest tak zdemoralizowane, że ogromna jego część popełnia te nieczne czyny. W formie anegdoty powiem, że moja mama, osoba przedwojenna, mawia, że przed wojną to byli złodzieje, a dzisiaj to ludzie sami kradną.

Przed wszystkim jednak chciałbym skupić się na jednostkach samorządu i przeprowadzonych reformach. W moim osobistym przekonaniu (nie wyrażam tu stanowiska ministerstwa) reformy z 1989 roku i później reforma Buzka, były niezwykle udane. To były filary polskiej demokracji, niezależnie od tego, że niedoskonałe, ale pewnie nic nie jest doskonałe. Nie czekam na kolejną wielką reformę samorządową, oczekuję, co najwyżej, poprawy sytuacji, bo na tym polega życie publiczne, że od czasu do czasu robi się wielki krok, a potem podciąga się tabory, reaguje na ujawniające się niedoskonałości. Powiem o takich małych kroczkach, bo nie wierzę w te wielkie – one są zawsze kontrowersyjne. Kilka średniej wagi, kontrowersyjnych propozycji zmiany ustawy samorządowej zawarł prezydent w swojej inicjatywie ustawodawczej skierowanej do Sejmu, ale nie chcę się do nich odnosić. Raczej byłbym za tym, żeby zwiększać samodzielność, elastyczność samorządów, ułatwiać współpracę między nimi, żeby stworzyć takie przepisy prawa, które umożliwią łączenie samorządów, bo istnieją takie inicjatywy, ale napotykać na bariery prawne. Trzeba poprawiać procedury realizacji zadań, ułatwiać oszczędności w samorządach gminnych. W Polsce jest 59 tysięcy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego i wszystkie one – zgodnie z polskim prawem – muszą mieć własną księgowość, własne kadry itd. W moim ministerstwie trwają przygotowania do zmiany tej sytuacji, by można było inaczej nimi zarządzać, efektywniej, jeśli chodzi o stronę finansową. Oceniamy, że poprawa przepisów prawa w odniesieniu do takich małych spraw pozwoliłaby samorządom w skali kraju oszczędzić rocznie nawet miliard złotych.

Chciałbym także powiedzieć, że z polskim samorządem i jego rolą w państwie wcale nie jest tak źle, jak niektórzy mówcy zdawali się sugerować. Po pierwsze, jedna trzecia publicznych złotych wydawana jest przez samorządy. Na przykład w 2001 roku nieco ponad 33% pieniędzy publicznych to te wydawane przez samorządy. Ten udział jest znacząco wyższy niż na przykład we Francji czy Wielkiej Brytanii, a stoi na poziomie Norwegii i Holandii, zatem nie jest tak źle.

Chciałbym poruszyć jeszcze jedną sprawę, bo tutaj ona do-tychczas nie wybrzmiała. Ta aktywizacja społeczności lokalnej ma swój nowy instrument – budżet partycypacyjny czy obywatelski, który po raz pierwszy został zastosowany w Brazylii, w Porto Alegre, 25 lat temu, a na początku XXI wieku przeniesiony do niektórych krajów europejskich. Na przykład ogromna część budżetu dzielnicy Kreuzberg w Berlinie to budżet partycypacyjny. W Polsce liderem był Sopot, który jako pierwszy wprowadził budżet partycypacyjny w 2011 roku. Teraz jest więcej takich miast – Łódź, Wrocław, Warszawa. Okazuje się, że jest to świetne narzędzie do aktywizacji społecznej. Oczywiście, nie aktywizuje ono całej społeczności, ale jeżeli około 10% ludzi angażuje się w takie inicjatywy w pierwszym roku, to jest to gigantyczny postęp i wydaje mi się, że jest to świetne nowe narzędzie, które trochę zmieni Polskę.

Paweł Jordan, prezes BORIS:

Długo rozmawialiśmy na temat sposobu włączenia obywateli do współuczestniczenia w decyzjach lokalnych i wydaje mi się, że bardzo dużo zależy tu od decyzji politycznych. Po pierwsze, na poziomie krajowym naprawdę można myśleć o tym, że wspiera się partycypację na poziomie lokalnym, ale, niestety, często samorządy opierają się temu. Doceniam oczywiście, że są samorządy i decydują lokalnie o różnych rzeczach, ale jednak zatrzymaliśmy się na takim poziomie, że samorząd jest jedynym przedstawicielem obywateli i skoro odbywają się wybory, ludzie głosowali,

to nie ma potrzeby więcej pytać obywateli o zdanie. Warto zwrócić uwagę na to, czy gminy mają jakikolwiek system komunikowania się ze swoimi społecznościami. W wielu praktycznie tego nie ma. Może tutaj, w Warszawie, taki wysilek jest podejmowany, jest Centrum Komunikacji Społecznej. Jednak w wielu gminach jest taka sytuacja, że mamy urząd gminy – 20, 50, 100 osób – ale jak zapytamy, kto tworzy system komunikowania, kto jeździ w teren, kto rozmawia, kto tworzy sytuacje do rozmowy, do dialogu, to takich ludzi nie ma, chociaż wydawałoby się oczywiste, że powinni być. Są nasi animatorzy partycypacji publicznej, ale to wszystko jest jeszcze zdecydowanie za mało.

Wydaje mi się, że jeśli chcemy, żeby ludzie uczestniczyli w podejmowaniu decyzji, to trzeba ich zaangażować do małych spraw, spraw dotyczących ich podwórka, ich miejsca, żeby mieli poczucie, że rzeczywiście mają na to wpływ, że jeżeli wyrażą jakąś opinię, to ona zostanie wzięta pod uwagę. To są małe sprawy, które naprawdę tworzą rzeczywistość podmiotową, obywatelską, w której ludzie chcą włączać się do współdecydowania. My, niestety, cały czas jesteśmy na poziomie samorządów – ze wszystkimi ich zaletami – w których obywatele nie współdecydują o lokalnych sprawach. Trzeba to sobie jasno powiedzieć. Budżet partycypacyjny – tak, coś się zmienia, ale bardzo, bardzo powoli. Cały czas obowiązuje zasada, że jeśli ja wójt, ja burmistrz coś powiem, to tak ma być, i tę perspektywę musimy zmienić. Przy dzisiejszym stanie prawnym i finansowym bardzo łatwo da się to zrobić. Na poziomie samorządowym za niewielkie pieniądze można uruchomić wspaniałe systemy komunikacji z mieszkańcami, zapraszać ich do dyskusji, trzeba pomyśleć o animatorach społecznych, którzy będą zachęcać ludzi do tego, żeby podejmowali wspólne decyzje. To wszystko naprawdę da się zrobić, tylko trzeba chcieć.

Zapis obszernych fragmentów wystąpień uczestników debaty w ramach konferencji Rzeczpospolita lokalna w dniu 17 stycznia 2014 r.



Mirosława Grabowska mówi o optymistycznych wynikach badań CBOS

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

System wspierania partycypacji publicznej

Wybrane głosy w debacie i dyskusji:

Mirosława Grabowska, Paweł Orłowski, Krzysztof Więckiewicz, Andrzej Porawski, Piotr Frączak, Jakub Wygnański

Mirosława Grabowska, Dyrektor CBOS:

Przytoczę tylko wybrane i fragmentaryczne rezultaty badań i analiz Centrum Badania Opinii Społecznej, bardzo optymistyczne, a tego optymizmu na koniec trochę się przyda. Po pierwsze, ocena władz lokalnych, władz samorządowych, gminy, miasta zawsze była dobra, a w ciągu ostatnich kilku lat – mniej więcej od roku 2007 – przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi wzrosła. One się oczywiście wahają, 60-70% ocen pozytywnych, w stosunku do 20-30% negatywnych, więc tych pozytywnych jest ponad dwukrotnie więcej. Muszę dodać – choć nie musi nas to szczególnie cieszyć – że ocena władz lokalnych jest dużo, dużo lepsza od oceny wszystkich pozostałych władz. Gdybyśmy mieli budować jakiś ranking, to właśnie lokalne władze samorządowe są najlepiej oceniane.

Po drugie, wysłuchałam tu wielu głosów krytycznych, ale z badań ogólnopolskich wynika – co jest bardzo cenne – że ludzie mają poczucie wpływu na władze lokalne. I znów mniej więcej od 2007 roku od ponad 40% do ponad 50% badanych mówi, że ma poczucie wpływu na władze lokalne, na to, co się dzieje w ich gminie.

Po trzecie, ludzie sądzą, że najlepiej o interesy wsi, gminy, miasta, w którym osoba badana mieszka, dba sołtys, wójt, burmistrz, prezydent miasta. To jest ta osoba, która staje się reprezentantem interesów, a nawet więcej – stara się je realizować w naszych realiach społeczno-politycznych.

I ostatnia, bardzo ważna sprawa. Ludzie sądzą, że rozwój ich miejscowości, ich regionu, miejsca, gdzie mieszkają, w największej mierze – według blisko 80% badanych – zależy od samorządu gminy. Wyprowadził on samorząd powiatowy, Unię Europejską, samorząd wojewódzki i wreszcie znacznie wyprowadził rząd, który w tym rankingu uplasował się na ostatnim miejscu. Zatem, ten poziom, z którego startujemy, jest naprawdę dobry, oceny są dobre, a porównując z ocenami innych podmiotów, nawet bardzo dobre, ale oczekiwania są również duże, jeśli nie większe. Panuje bowiem przekonanie, że rozwój tego miejsca, w którym żyję, gdzie mieszkam, w największej mierze zależy od samorządu gminnego.

Pytanie dotyczy tego, jak dobrze i coraz lepiej wspierać partycypację publiczną.

Mirosława Grabowska:

Zjawisko polegające na tym, że obywatele chętnie angażują się, jeśli chcą coś zablokować, przeciwko czemuś zaprotestować, jest nie tylko polskie, ale ogólnoeuropejskie, a nawet światowe. Zyskało już nawet skrót angielskojęzyczny – NIMBY (*not in my back yard*), czyli zbudujmy autostradę, ale nie u mnie, zbudujmy spalarnię śmieci, ale nie u mnie, zbudujmy schronisko dla zwierząt, ale nie na moim podwórku. Muszę powiedzieć, że tego typu ruchy są bardzo popularne na świecie i zaczynają być również popularne w Polsce. Zaczynają być także badane. Nie jest to zatem tylko polska specyfika.

Paweł Orłowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju:

Myślę, że tak naprawdę koncepcje, pomysły, sposoby rozwiązań wszyscy mamy podobne. Czy to jest zestaw działań miękkich, nieregulacyjnych, raczej dobrych praktyk, upowszechniania wszelkiego rodzaju efektów, wykorzystania mechanizmów partycypacji, konsultacji społecznych, czy też drugi zestaw – działań regulacyjnych.

Jeśli chodzi o promowanie dobrych praktyk, myślę, że to już się dzieje i tę dziedzinę należy rozwijać. My, jako Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, staramy się to robić we własnym zakresie. Sam projekt „Decydujmy razem” jest taką promocją dobrej praktyki, bo przecież go realizujemy razem z samorządami, z organizacjami pozarządowymi w różnych formach. Świetnie wpisuje się w to, realizowany po partnersku, razem z Kancelarią Prezydenta, projekt „Witryna obywatelska”. Myślę, że największą nagrodą dla samorządów biorących udział w projekcie „Decydujmy razem” jest to, że część z nich została doceniona także w ramach „Witryny obywatelskiej”. Wielka jest tu rola mediów i sądzę, że są one po naszej stronie. Obserwując dzisiaj jakość debaty dotyczącej partycypacji i porównując ją z debatą sprzed kilku lat, mogę powiedzieć, że obecnie jest to temat niekwestionowany i zawsze z pozytywnym wydźwiękiem, że warto dzielić się odpowiedzialnością, warto – o czym często mówi profesor Regulski – pamiętać o tym, że rolą, zadaniem samorządu jest także włączanie w podejmowanie decyzji obywateli i organizacje pozarządowe. Nie zawsze dzieje się to z najlepszym skutkiem, nie każdy w samorządzie chce pamiętać o tym zadaniu, ale też z drugiej strony – co może być też wnioskiem z przywołanych badań – nawet przy dobrym podejściu do samorządu i zadowoleniu z jego pracy, nie zawsze jest chęć aktywnego

włączenia się we współdecydowanie. Niektórzy uznają, że skoro wybrali sobie reprezentanta i on się sprawdza, to już nie muszą tak mocno monitorować, współdecydować. Nawet jeśli jednak nie mamy problemu z oceną pracy samorządu, włączenie się w proces podejmowania decyzji jest wartością samą w sobie, bo nawet najlepszy samorząd, z najlepszym potencjałem instytucjonalnym, z najlepszymi intencjami, nigdy nie ma stuprocentowej, powszechnej wiedzy rozpoznania pewnych zagadnień, także społecznych, jakie może mieć lokalny animator, obywatel czy organizacja społeczna. Wspomniałbym tu także o roli edukacji, tej formalnej, ale też nieformalnej, bo powinniśmy obywatele zapoznawać z mechanizmami partycypacyjnymi.

Drugi obszar działań z pewnością obejmuje wprowadzanie obowiązku wykorzystywania rozmaitych technik partycypacyjnych do różnego rodzaju regulacji związanych z zarządzaniem strategicznym czy zarządzaniem operacyjnym. My sami, jako administracja, musimy dawać dobry przykład, wprowadzając te mechanizmy do naszej bieżącej pracy.

Ostatni element, który bym wskazał, a który mieści się w promocji dobrych praktyk, to pokazywanie efektów. Pokazywanie, że jeśli włączamy obywateli w ten proces, decyzje są lepsze, a zarządzanie efektywniejsze, to można wykazać. To nam przyświecało przy konstruowaniu wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego w kolejnej perspektywie, czyli nie tylko skupienie się na partycypacji dla samej partycypacji, lecz użycie partycypacji w procesach związanych z zarządzaniem i ze stanowieniem prawa. Tak to jest skonstruowane także w programie „Wiedza. Edukacja. Rozwój”, że pojawia się element związany z partycypacją w dobrym rządzeniu, w tych działaniach, które mają na celu poprawę jakości stanowienia prawa, gdzie kładzie się nacisk na włączanie obywateli i organizacji

Paweł Orłowski (w środku) uważnie przysłuchuje się głosom z sali
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW



w proces podejmowania decyzji, ale też w zarządzanie strategiczne, finansowe i to zarówno na poziomie krajowym, jak i samorządowym. Jeśli teraz będziemy w stanie wykazać, że lepiej zarządzamy, że jesteśmy w stanie myśleć zadaniowo, na przykład jeśli chodzi o finanse, że stanowimy lepsze prawo – a to jest policzalne i możliwe do weryfikacji – to właśnie dlatego, że wykorzystujemy różnego rodzaju mechanizmy partycypacyjne. Możemy zatem wykazać, że lepiej zarządzamy, lepiej rządzymy i lepsze prawo stanowimy, jeśli robimy to razem.

Krzysztof Więckiewicz, Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej:

Skonstruuję swoją wypowiedź w konwencji warunków brzegowych dla partycypacji, a potem dla praktyki życia publicznego i polityk publicznych w tym zakresie. Obchodziliśmy niedawno 10. rocznicę funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego, która w art. 5 najwyraźniej wskazała nie tylko moralny, ale prawny obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zasady i formy tej współpracy stworzyły praktykę, której najdalej idącym potwierdzeniem są roczne programy współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Wszyscy, jako partnerzy tworzący ten akt prawny, uznaliśmy, że program współpracy jest nieważny, jeśli nie zostanie skonsultowany, jeśli nie powstanie we współpracy, partycypacji, w procesie decyzyjnym stworzony i uchwalony. To bardzo ważne kryterium miejsca i roli partycypacji, w tym konsultacji, w politykach publicznych.

Wiąże się z tym druga, bardzo istotna kwestia. Otóż przy formule zlecania zadań, przy otwartych konkursach, udział sektora pozarządowego w procesie decydowania o efektach

tego konkursu, czyli proceduralnego rozstrzygnięcia komu jakie środki i na co zostaną przeznaczone, także przewidziana jest partycypacja obywateli i organizacji obywatelskich. Podobnie, jeśli chodzi o inicjatywę lokalną, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego, a która odnosi się nie tyle do instytucjonalnych form aktywności obywatelskiej, ile do mieszkańców, jako podmiotu właściwego dla pojęcia samorządu terytorialnego. To jest bardzo istotny element włączania obywateli do procesu przyjmowania rozwiązań w zakresie polityki rozwoju czy zmiany społecznej. Chciałbym też powiedzieć, że te warunki brzegowe w sensie prawnym są dość wyraźnie obecne w ustawach ustrojowych samorządowych – gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, bo przecież współpracę z organizacjami pozarządowymi w realizacji polityk publicznych zalicza się do zadań własnych samorządu terytorialnego.

Mamy zatem warunki brzegowe w sensie prawnym, ale mamy także warunki programowe. Posłużę się tutaj tezą CAL i trochę SPLOT – tak dużo państwa, jak to konieczne, tak mało, jak to możliwe. Rzeczywiście jest tak, że Fundusz Inicjatyw Obywatelskich powstał w formule partycypacji. Wszystko, łącznie z oceną *ex-ante*, działo się przy udziale partnerów po to, żeby pokazać, że *governance*, czyli rządzenie, zamienia formułę *public management*, zarządzania poprzez administrowanie sferą publiczną. To jest ważne i przenosi się w praktyce na wszystkie poziomy zarządzania sferą publiczną, w samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Dodam tylko, że rozległe badania dotyczące konsultacji społecznych pokazały też, jaki jest poziom postrzegania miejsca i roli poszczególnych podmiotów publicznych w realizacji polityk publicznych, a także partnerów. Myślę, że na kanwie tego powstała bardzo ważna przesłanka do potraktowania partycypacji

Krzysztof Więckiewicz (w środku) uważnie przysłuchuje się pytaniom z sali
Fot. Katarzyna Dopierańska, FFW



społecznej, obywatelskiej jako kanonu dobrego rządzenia. Znany Państwu *Kodeks konsultacji*, z siedmioma bardzo ważnymi zasadami konsultacji społecznych, jest tego potwierdzeniem. W Ministerstwie Pracy pracujemy nad programem współpracy, a także nad formułą konsultacji społecznych, w której przynajmniej trzy bardzo ważne elementy – responsywność, powszechność i przejrzystość – mogą stanowić o tym, że formuła „nic o nas bez nas” nie będzie gołosłowna.

Dodam na koniec, że w sensie programowym Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w priorytetach ma takie nazwy, które w gruncie rzeczy symbolizują zmianę formuły FIO i partycypacji w tym wymiarze, ponieważ mamy w priorytecie 1. wsparcie małych inicjatyw, co będzie odbywało się w oparciu o *regranting*, czyli wybór z sektora pozarządowego operatorów, którzy będą przekazywać środki na *start-up* mniejszym organizacjom. Mamy więc do czynienia nie tylko udziałem w tworzeniu polityk publicznych, ale i w ich realizacji. Wspieramy nieformalne przedsięwzięcia, mamy bowiem coraz częściej do czynienia z ruchami społecznymi, z grupami nieformalnymi, które mając pomysły na rozwiązania cząstkowe bądź bardziej systemowe, powinny być uhonorowane możliwością wsparcia.

Mamy 2. priorytet – aktywne społeczeństwo – i w jego ramach chcemy budować kompetencje społeczne w tym zakresie, ponieważ barierą jest aktywność. Gdyby aktywność była skorelowana ze sprawczością działań, mielibyśmy społeczeństwo, w którym partycypacja nie jest uwarunkowana tylko formalnym podłożem, ale także praktyką realizacji.

W priorytecie 3. mamy aktywnych obywateli i tu już nie mówimy o społeczeństwie w rozumieniu samoorganizacji, ale poszczególnych obywateli, którzy mają wiele pomysłów na zmianę społeczną i trzeba to uhonorować.

Wreszcie w 4. priorytecie chcemy wesprzeć organizacje pozarządowe, które dobrze potrafią zarządzić sferą obywatelską właśnie w formule partycypacji. Przy czym tę partycypację rozumiem jako partycypację w wymiarze relacji partnerskich, ale także realizacji przedsięwzięć. To jest punkt widzenia, który konsumuje formułę „tak dużo państwa, jak to konieczne, tak mało państwa, jak to możliwe”.

Andrzej Porawski, Dyrektor Biura Związku Miast Polskich:

Jestem w tej szczęśliwej sytuacji, że reprezentuję sektor samorządowy, który został tu przed chwilą wyjątkowo dobrze oceniony. Dyskusja pokazuje, że ta ocena jest nie do końca zasłużona i z tym się zgadzam. Chcę natomiast nawiązać do jednego sformułowania pani profesor Grabowskiej, która powiedziała, że, zgodnie z przytaczanymi wynikami badań, samorządy wyprzedziły wszystkie inne podmioty w zakresie zajmowania się sprawami lokalnymi i mają na nie o wiele większy wpływ niż inne instytucje, a rząd jest na samym końcu. To dobrze, taki kraj chcieliśmy budować, więc to nie jest sondaż zaskakujący, tylko pokazujący, że ta budowa przynajmniej częściowo nam się udało i że rząd ma niewiele do powiedzenia w sprawach, które nas bezpośrednio dotyczą. Pojawiał się tu także postulat, żeby zwiększyć samodzielność samorządów, bo wtedy jeszcze łatwiej będzie współpracować im z obywatelami. To jest bardzo słuszny postulat, zwłaszcza w niektórych dziedzinach. W obszarze edukacji funkcjonują dwie ustawy i 140 rozporządzeń. W obszarze pomocy społecznej jest jedna ustawa i 80 rozporządzeń, które



kompletnie wiążą nam ręce. Te rozporządzenia powodują, że przeciętny pracownik socjalny gminy jest dzisiaj w 70-80% urzędnikiem socjalnym, a dopiero resztę czasu może poświęcić tym, z którymi powinien pracować. Prezydencki projekt ustawy, złożony do Sejmu, nie tylko tworzy narzędzia partycypacji, ale także wspiera nas w tym zakresie, ponieważ zawiera niezwykle ważne klauzule, mające „odchudzić” to prawo, które robi z nas wyłącznie urzędników, a nie partnerów dla mieszkańców.

Natomiast projekt prezydencki tak naprawdę wprowadza tylko jedno nowe, niewykorzystywane do dziś narzędzie, to znaczy wysłuchanie publiczne. Wszystkie inne zawarte w tym projekcie już funkcjonują. Według badań Instytutu Spraw Publicznych 41% gmin już dzisiaj ma inicjatywę uchwałodawczą. Oznacza to, że projekt prezydencki wprowadza jedynie pewne ramy, natomiast prawie połowa gmin wprowadziła tę inicjatywę już wcześniej – pytanie, czy ktoś z tego korzysta. Gminy powszechnie mają możliwość wprowadzenia udziału obywateli do swoich prac, ale z tych samych badań wynika, że jest to bardzo słabo wykorzystywane. Jednak nie możemy powiedzieć, zwłaszcza my, samorządowcy, że to nie jest nasza wina. Owszem, to jest też nasza wina. Nie tylko tych mieszkańców, którzy nie przychodzą albo nie korzystają z tych narzędzi, ale także nasza, bo za słabo do nich docieramy, nie wykorzystujemy wszystkich kanałów informacyjnych, wszystkich możliwości kontaktu z mieszkańcami. Tak naprawdę powinniśmy stale i bez przerwy zapraszać mieszkańców do korzystania z dostępnych narzędzi.

Na koniec chciałbym powiedzieć, że aktywność najsilniej przejawia się tam, gdzie jest negatywna. Jeśli obywatele protestują przeciwko czemuś, to przyjdą, wypowiedzą się na sesji, tupną nogami, powieszą transparent – bardzo dobrze. Natomiast nie potrafiliśmy skanalizować aktywności pozytywnej, która jest o wiele ważniejsza, bo to ona zbuduje Polskę. W kontekście negatywnej aktywności, która przeważa nad pozytywną, chciałbym powiedzieć dwa



Piotr Frączak reprezentował stanowisko NGO
Fot. Katarzyna Dopierańska, FFW

zdania na temat referendum w sprawie odwołania. Mamy tu aktywność negatywną zarówno po stronie organizatorów, którzy chcą kogoś odwołać, jak i po stronie obiektów tego referendum, ludzi, którzy mówią: nie idźcie głosować, bo tam jest limit frekwencji, więc jak nie pójście, to wszystko będzie dobrze. Chcę zwrócić uwagę, że było w Polsce jedno referendum w sprawie odwołania, które miało najwyższą frekwencję (ponad 40%), było zorganizowane przez osobę odwoływaną, która postawiła się uczciwie do dyspozycji obywateli. Prowadziła oczywiście kampanię pozytywną, a nie negatywną, uzyskała wymaganą frekwencję i się obroniła. To było referendum w Sopocie, gdzie nie dość, że mieszkańcy dużą większością głosów utrzymali prezydenta, to potem ponownie go wybrali. A teraz się okazało, że zarzuty wobec niego w większości, jeśli nie wszystkie, były wyssane z palca.

Piotr Frączak, Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych:

Kontynuując wątek NIMBY i protestów, musimy sobie powiedzieć, że protestowanie, tj. aktywność negatywna, też jest aktywnością obywatelską. Po pierwsze, czasami dobrze, że jest. Po drugie, można ją wykorzystać. Widziałem, między innymi, w Londynie, wspaniale funkcjonujące systemy lokalne, które były zbudowane właśnie na konflikcie. To znaczy z konfliktu, przy dobrej rozmowie między samorządem a obywatelami, tworzy się coś pozytywnego, konflikt może być wykorzystywany do pozytywnych rozwiązań. Tego powinniśmy się uczyć, to znaczy ten pierwszy moment zebrania ludzi można wykorzystać do tego, żeby coś budować.

Chciałbym powiedzieć o czymś, co może dla Rzeczpospolitej lokalnej jest mniej ważne, o partycypacji na poziomie krajowym, także dlatego, że reprezentuję federację ogólnopolską. To dobrze, że mówi się o partycypacji lokalnej, ale trzeba również pamiętać, że konieczna jest partycypacja na poziomie krajowym. Reprezentowane tu ministerstwa są raczej dobrymi przykładami włączania obywateli czy organizacji w proces partycypacji, ale to samorząd jest bardziej zobligowany do tego ustawowo niż ministerstwa.

Ministerstwa mogą, ale nie muszą mieć uchwalonego programu współpracy z organizacjami czy systemu konsultacji, a samorządy muszą. Najlepiej byłoby, aby ten dobry przykład szedł z góry i żeby ministerstwa robiły dokładnie to, czego wymagają od samorządów – byłoby to z pewnością z pożytkiem dla partycypacji. Być może warto ten instrument wykorzystać i przetestować.

Po drugie, ze względu na to, że reprezentuję organizacje pozarządowe, chciałbym podkreślić, że czasami – choć tu nie padło takie sformułowanie – próbuje się przeciwstawić partycypację obywatelską, lokalną organizacjom pozarządowym. Mówi się, że organizacje są jakimś uprzywilejowanym partnerem dla samorządu, a to my, obywatele, powinniśmy mieć jedyną możliwość działania. To nie jest do końca tak. Partycypacja powinna dotyczyć całego procesu działania, od planowania, przez wdrażanie, do oceny tego, co się dzieje. To jest ogromny, złożony proces i zarówno obywatele, jak i ich organizacje powinni mieć na niego wpływ. Przecież organizacje to jest wzmocniony głos obywateli. Wskazuje się, że jedną ze słabości partycypacji jest słabość obywateli, nie ma w tym przypadku siły czy zakorzenienia tej strony społecznej, uspołecznienia działań na rzecz partycypacji. Organizacje pozarządowe, jeśli potraktować je poważnie, to jest taki właśnie krok w kierunku wzmocnienia głosu, wymuszenia na obywatelach współpracy na rzecz udziału w rządzeniu. Ten element jest równie ważny jak udział obywateli na przykład w konsultacjach, gdzie każdy głos równo waży. Oczywiście konsultacje są jednym z elementów partycypacji, partycypacja ma wiele twarzy i rola organizacji pozarządowych jest nie do przecenienia, bo słabość organizacji oznacza tak naprawdę również słabość partycypacji.

Jakub Wygnański, Prezes Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia:

Rozpoczął się rok okrągłych rocznic, wszyscy będziemy się zastanawiać, gdzie znaleźliśmy się po 25 latach. Na pewno epizod okrągłego mebla i rozmawianie „my-władze” było może bardziej skomplikowane, ale też w pewnym sensie prostsze, bo ta linia – choć krótko – przebiegała wzdłuż średnicy tego stołu. Teraz jest inaczej i bardzo chciałbym – to moje osobiste marzenie – żebyśmy poza kontemplowaniem tego, co było dobre, a co złe, zrobili sobie na to 25-lecie wspólny prezent, który polega na opracowaniu nowego sposobu komunikowania się, bo wszyscy widzimy, że nie umiemy się komunikować. Potrafimy krzyczeć na siebie, wyrażać różne poglądy, ale ta konstrukcja, której istotą jest to, że słucham tego, co masz do powiedzenia, jest nieużywana. To ten fragment demokracji, który polega na uzgadnianiu, a nie wyłącznie głosowaniu i jest szczególnie ważny, dla mnie to jest inna i lepsza próba demokracji. Byłoby to dobre, bo obecnie wszystkie te reguły, które znamy, łącznie z Komisją Trójstronną, ze wszystkimi schematami reprezentacji interesów z różnych powodów zawiodą. Sposób komunikowania się z nowymi aktorami, indywidualnymi osobami, ruchami społecznymi, organizacjami to nie jest tylko polski problem. To jest bardzo skomplikowany ekosystem, w którym stare metody po prostu nie działają. Wiemy, że tam jest energia, że tam są interesy, ale nie bardzo wiadomo, jak działać. Jeśli mówić o jakiejś innowacji, w kategoriach historycznych, to na pewno było nią właśnie to przedsięwzięcie, czyli Okrągły Stół i umiejętność rozmawiania. Może po 25 latach jeszcze raz jakoś się poderwiemy i wymyślimy coś takiego, co pozwoli nam rozmawiać ze sobą. To jest punkt pierwszy.

Drugi punkt to nieuchronność partycypacji. Trudno jest mówić do przekonanych, ale wydaje mi się, że obecnie pewnie władza traktuje partycypację bardziej jako element, który w jakimś sensie jest niechcianą koniecznością, niektórzy bardzo się ociągają. To jest taka sytuacja, że źle być na końcu peletonu, bo ktoś zaraz się przyczepi, niewielu mamy jeszcze saperów, czempionów, ale są i tacy – peleton się w pewnym sensie rozciąga.

Wydaje mi się, jak się zejdzie z takiego ogólnego poziomu, że samoistną wartością jest to, że obywatele współdecydują, to dochodzimy do tego, co jest naprawdę istotną wartością z punktu widzenia rządu, co da się dostrzec niemal natychmiast, jeśli ktoś potrafi patrzeć, a wielu rządzących już chyba potrafi albo będzie się musiało szybko tego nauczyć. Chodzi mianowicie o to, że już inaczej rządzić się nie da, że już dziś podstawę rządu stanowią bardziej powiązania, układy, sieci, niż hierarchia. raczej to jest *pull* niż *push*, raczej perswazja niż inwazja. To jest bardziej skomplikowane niż kiedyś, to są właściwie niekończące się mikroumowy społeczne i nie tylko ze związkami zawodowymi, ale z ludźmi na temat tego, gdzie będą wyrzucać śmieci albo kiedy odejdą na emeryturę. Świat się zrobił niezwykle skomplikowany. Co więcej, w tej partycypacji poruszamy jeden z istotnych elementów, o których rzadko mówimy. Akurat w Polsce w szczególności brakuje takiego mocnego, komunitariańskiego modelu, w którym istnieje równowaga praw i obowiązków. Wiadomo od lat 70., a teraz coraz bardziej dobitnie przekonują się o tym także kraje dużo bogatsze od Polski, o różnych systemach społecznych, że te równania się nie zamkną na takiej zasadzie, że będziemy mieli dość pieniędzy, żeby kupić spokój, rynek tego też nie załatwi. Coraz częściej potrzebujemy skomplikowanych rozwiązań, polegających na tym, że ludzie wezmą kawałek współodpowiedzialności i to nie w banalnych sprawach – opieka

nad bliskimi, edukacja dzieci, własne zdrowie. Jeśli chcemy przystąpić do tego działania, ceną za współodpowiedzialność jest współdecydowanie. Gdy przedyskutujemy już problem partycypacji, szybko się zorientujemy, że to jest już kwestia leżąca w obszarze filozofii sprawowania władzy. Inaczej ludzie będą się okopywać wokół tych pozycji, które mają charakter „wetokratyczny”. W Polsce mamy przecież 200 lat ćwiczeń w tej dziedzinie, metody „wetokracji” mamy doskonale opanowane. Musimy zdać sobie sprawę, że trzeba mówić o realnych wyzwaniach, bez których nie da się rozwiązać tych problemów, z różnych powodów.

Władza musi po części abdykować, ale w mądry sposób. To jest taki rodzaj miękkiej abdykacji, w której trzeba dopuszczać obywateli, inaczej wpadniemy w wir, który dobrze znamy – braku wzajemnego zaufania. W tym ćwiczą się urzędnicy, ale nie ma wątpliwości, że ćwiczą się w tym również organizacje. Są takie, których specjalizacją jest budowanie renomy na tym, że władzy nigdy nie można zaufać. Zapewne częściowa ostrożność jest uzasadniona, natomiast w tej chwili władza ściga się z obywatelami w zakresie braku zaufania. Władza wymyśla coraz bardziej skomplikowane procedury, ponieważ zakłada, że po drugiej stronie są ludzie, którzy będą je omijać, a Polacy, z różnych powodów, znani są z tego, że pod tym względem będą zawsze przed władzą przynajmniej o jeden krok. Z tej spirali braku wzajemnego zaufania musimy się wydobyć, bo ona zaprowadzi donikąd. Problem polega na tym, że zbudowaliśmy taki rodzaj myślenia o państwie i społeczeństwie obywatelskim, że to jest gra o sumie zerowej. Dziś mamy rozległe, ale słabe państwo i bardzo słabe społeczeństwo obywatelskie, w tej sprawie nie mam specjalnych wątpliwości. Musimy powoli poruszać się do góry – siła ciężenia i łaska, jak mówiła Simone Weil. Tym elementem łaski jest podstawowe zaufanie. W tej grze, moim zdaniem, pierwszy

Jakub Wygnański to dobitny i znaczący głos w dyskusji

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW



krok należy do władzy, bo ona ma mocniejszą pozycję i ona powinna powoli otwierać pole i budować zaufanie. To nie jest łatwiejsze rządzenie. Demokracja czy partycypacja nie jest metodą poszukiwania prawdy i nigdy nie była, jest metodą uzgadniania interesów i co do tego nie powinniśmy mieć złudzeń.

Musimy zatem zacząć poruszać się do góry na poziomie lokalnym, krajowym itd. Trzeba jednak uważać, bo coraz częściej spotkać można zawiedzionych ludzi, którzy najpierw są neofitami partycypacji, a później doznają rozczarowania. To jest jeden z najtrudniejszych psychologicznie stanów, bo oto ktoś się postarał, coś zrobił, zaprosił ludzi na wysłuchanie publiczne i z czym się spotyka? Albo z kompletną próżnią, bo nikt nie przyszedł, albo pojawiło się grono dobrze zorganizowanych ludzi, którzy mają siłę przebicia, czyli dzięki temu systemowi mają jeszcze większe możliwości. Myślę, że musimy dobrze zarządzać oczekiwaniami, jeśli chodzi o partycypację, bo inaczej ona wyleci w powietrze.

Jakie są rzeczywiste zagrożenia? Po pierwsze, że to jest jednak „wetokracja”. Po drugie, często instytucje pośredniczące są postrzegane jako te, które kradną demokrację. To stary, bonapartystyczny pogląd na naturę państwa i jego obywateli – rewolucja francuska zakazała istnienia stowarzyszeń, gildii itd., bo nikt nie powinien stać między państwem a obywatelem. Jest inna tradycja, raczej Tocqueville’owska, według której organizacje naprawiają demokrację. My jesteśmy teraz niepewni, w sytuacji ogólnego braku zaufania do organizacji i braku jasności co do tego, kto w nich działa i w czyim imieniu mówi. W związku z tym ludzie bardzo często traktują demokrację jako uprawnienie personalne. Nie tylko raz na cztery

lata, są przyzwyczajeni do tego, że w każdej sprawie mogą mieć swój pogląd. Oni albo opowiadają się za czymś i są to formy zbiorowych albo indywidualnych egoizmów, albo – czego nam bardzo brakuje – takie bardziej republikańskie formy politycznego altruizmu, to znaczy zastanawiania się, co będzie dobre dla wspólnoty, a nie co będzie dobre dla mnie. Dobro publiczne i polityki publiczne nie powstają automatycznie przez sumę egoizmów, straszliwie brakuje ludzi, którzy potrafią myśleć w kategoriach interesu wspólnego. On się zresztą sam nie tworzy, nikt nam go nie dał, powstaje w trakcie rozmowy. Bez uruchomienia metod deliberatywnych – rozmowy, empatii, rozumienia innego punktu widzenia – będziemy tylko sprawdzać, kto stanowi większość, kto ma większe wpływy i dłuższe ręce. I to jest ta demokracja, z którą coraz częściej mamy do czynienia, to znaczy z jednej strony kwestionowanie legitymizacji władz, które pochodzą z wyboru, bo nienawidzimy polityków, z drugiej zaś ucieczka w demokrację bezpośrednią jako remedium na tę sytuację. Wszystkie te formy mają oczywiście prawo do istnienia, ale to są ciągle formy demokracji agregatywnej, w której musimy policzyć, ilu nas jest. To ma swoje zalety, ale nie rozwiązuje zasadniczego problemu.

Toczy się dyskusja na temat, jak stworzyć system wspierający partycypację obywatelską. Ja uważam, że my go jeszcze nie mamy, że on jest do wymyślenia. To jest mój, prawie osobisty, apel do tych, którzy mają na to wpływ, żebyśmy rozdzielili dwie rzeczy – mianowicie znaczenie określenia, że wspiera się coś „systemowo” i rzeczownika „system”. Ważne, żeby system, który miałby powstać, był, po pierwsze, organiczny, a nie syntetyczny, bo wiemy, jak często systemy miały pomóc, a okazywały się pocałunkiem śmierci. Po drugie, pluralistyczny, ponieważ jest mnóstwo aktorów i instytucji, będą też pojawiać się nowe, a system powinien

Partycypacja – słowo obecne na ustach wielu osób

Fot. Katarzyna Dopierańska, FFW





A teraz czas na starcie: teorii i praktyki

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

być na nie otwarty. Ponadto, co jest chyba najważniejsze, dynamiczny, bo dziś nie wiemy, jak będzie wyglądać partycypacja w 2020 roku. To jest bardzo dynamiczna gra, w której ktoś musi mieć zdolność do autorefleksyjności, szybkiego uczenia się i reagowania tam, gdzie to jest potrzebne. Musi być też powszechny, bo przez partycypację rozumiemy zarówno to, co dzieje się na poziomie ogólnopolskim – dyskusje o OFE, o wieku emerytalnym, jak i dyskusje w sprawie nazwy ulicy. Pytanie, czy to ma być centralne, czy też lokalne, jest źle postawione. To ma być spójne, to ma być partycypacja rozumiana nie tylko jako wpływ na decyzje, ale jako zaangażowanie, także wolontariat – to są wszystkie formy brania współodpowiedzialności, to jest też partycypacja, która coś kosztuje. Dyskutujemy o dokumentach, a ludzi, szczerze mówiąc, dokumenty nic nie obchodzą, w większości nie potrafią ich nawet czytać. System musi być autentyczny.

W tej chwili dla mnie prawdziwa partycypacja wiąże się z tym, jak będziemy zarządzać domem pomocy społecznej, szpitalem czy szkołą. Czy te instytucje w ogóle potrafią być partycypacyjne? Czy instytucje, które były stworzone do pomocy, nie są instytucjami przemocy? To jest kwestia jakości usług i tego, co sądzą o tym obywatele. To jest wielowymiarowa przestrzeń, w której nie ma jednego gotowego pomysłu, to tak nie działa. Tu jest wielki apel do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, żeby ten system udźwignął odpowiedzialność takiej refleksyjnej umiejętności interweniowania. Tego nie da się teraz napisać, ja bym nie potrafił i w żadną kolektywną mądrość za bardzo nie wierzę, bo my nie wiemy, jak to ma wyglądać.

I wreszcie konkretne rzeczy do zrobienia. Wydaje mi się, po pierwsze, że rzeczywiście ważny jest rozwój lokalny, kierowany przez społeczność. Po drugie, żeby nie przesadzić z inwazyjną formą wprowadzania partycypacji, ja akurat jestem orędownikiem ustawy prezydenckiej, poza tym fragmentem referendalnym, który trzeba, moim zdaniem, natychmiast wyłączyć, bo nigdy z tą ustawą nie pójdziemy dalej. To jest zresztą bardzo dobry przykład, cała rozmowa

się na tym zatrzymała, mimo że tam jest wiele ważniejszych rzeczy, w szczególności suwerenność samorządów. I to dopiero będzie prawdziwe wyzwanie, bo decentralizacja w obecnym wariantcie to jest wykonywanie różnego rodzaju instrukcji, o których mówił dyrektor Porawski. Na pewno trzeba przejść od fazy „czy partycypacja” w kierunku „jakich technik używać”. Technik jest coraz więcej: sondaż deliberatywny, panel obywatelski, budżet partycypacyjny. To bardzo ważne *know-how*, a jeśli ktoś nie zna tych metod, może partycypację popsuć. Trzeba wiedzieć, jak się tym zarządza, bo inaczej nie zbudujemy zaufania, tylko wzajemną, bardzo głęboką nieufność. Rząd, a konkretnie Ministerstwo Administracji, ma w tej chwili kilka zasad konsultacji – przejrzystość, przewidywalność, responsywność. Pracujemy nad tym, aby przyjęły je także inne ministerstwa, to samo powinien zrobić samorząd.

I odnośnie nas – organizacji. Nie bądźmy tacy pewni, kim my jesteśmy w tej układance. Nam się wydaje, że jesteśmy po tej właściwej stronie, że z natury jesteśmy rzecznikami ludzi. Jednak w badaniach lokalnych tylko 3% obywateli pytanych o to, kto najlepiej reprezentuje ich interesy, wskazało organizacje (razem ze związkami zawodowymi i partiami politycznymi), więc nie możemy być pewni, w którym obozie jesteśmy. Po drugie, musimy się sami pilnować. Istnieje stare Platonskie pytanie: kto jest strażnikiem strażników? Wszyscy mamy skłonność do moralizowania, do wygłaszania stwierdzeń, że władza jest głupia, skorumpowana i nie słucha obywateli, a to nie jest takie proste. Kto z nas potrafi partycypacyjnie zarządzać organizacją, kto z nas zamienił beneficjentów w gruncie rzeczy na klientów, którym się płaci jakieś świadczenia? Uderzmy się w pierś i zastanówmy się, jaką rolę pełni. Umyslnie kończę taką prowokacją, bo jeśli to naprawdę ma działać, to musimy przestać uważać się za kogoś, kto wszystko wie i będzie pouczał innych, a zrobić coś we własnym zakresie.

Zapis obszernych fragmentów wystąpień uczestników debaty w ramach konferencji Rzeczpospolita lokalna w dniu 17 stycznia 2014 r.

Zapraszamy do konsultacji *Białej Księgi Partycypacji*

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wraz z partnerami projektu „Decydujmy razem” ogłaszają konsultacje zapisów *Białej Księgi Wsparcia Partycypacji Publicznej w Polsce*. Uwagi i propozycje można zgłaszać do 30 maja 2014 r. Księga składa się z trzech części. W pierwszej w syntetycznej formie zaprezentowano wnioski z badań dotyczących stanu partycypacji publicznej w Polsce oraz wyniki konsultacji prowadzonych nad propozycjami systemu wsparcia partycypacji zawartymi w Zielonej Księdze. Przedstawiono także przygotowywane zmiany instytucjonalno-prawne, które mogą pozytywnie wpływać na uczestnictwo obywateli w życiu publicznym – w szczególności niektóre propozycje z prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, a także instrument Komisji Europejskiej – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. W drugiej części zamieszczono prezentację systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce, w szczególności jego celów, zadań i szczegółowych działań. Opisano także sposób zarządzania systemem – zadania gospodarza systemu i Rady Partycypacji, jako głównych ciał animujących działania. W trzeciej części zaproponowano plan niezbędnych działań, związanych z uruchomieniem systemu oraz pierwszymi działaniami. Zaprezentowano również podstawowe zasoby systemu. W aneksie zamieszczono Katalog działań w ramach systemu wspierania partycypacji publicznej w podziale na propozycje niekontrowersyjne oraz sporne, a także Informację o zidentyfikowanych zasobach.

Biała Księga Partycypacji dostępna jest na stronie: www.decdujmyrazem.pl. Uwagi i propozycje do jej treści prosimy przysyłać za pośrednictwem formularza elektronicznego zamieszczonego na ww. stronie.

GRA „PARTY-tura” – zagraj w partycypację

Nie ma jednej ścieżki dobrego procesu partycypacyjnego – jego przebieg zależy m.in. od celu, kontekstu, okoliczności i złożoności podejmowanej tematyki. Tym trudniej pokazać partycypację krok po kroku, dać przepis na z góry udany proces, wskazać wszystkie możliwe problemy, zagrożenia, szanse decydujące o sukcesie. Dlatego w PARTY-turze, w kolejnych turach gry opartych na ogólnym schemacie procesu partycypacyjnego decydujesz o najważniejszych kwestiach, sprawdzasz swoje pomysły – pamiętając o tym, żeby nie opierać się domysłach. Czekają na Ciebie również niespodzianki, z którymi musisz sobie poradzić. Pomocne będą bezpośrednie linkowania do Bazy dobrych praktyk partycypacji (www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl). Dobrej zabawy w układaniu ścieżek partycypacji!

Interaktywna gra dostępna jest na stronie: www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl

Rocznik naukowy „Zoon Politikon” – nowy tom już jest!

Zapraszamy do lektury kolejnego numeru „Zoon Politikon”, tym razem w całości poświęconego analizie różnych aspektów realizowanych w Polsce działań publicznych. Autorzy rozpatrują problemy, które łatwo można dostrzec w realiach naszego życia zbiorowego. Znajdują się tu również rozważania dotyczące strukturalizacji problemów publicznych i optymalizacji sposobu analizy problematyki zarządzania politykami publicznymi. W tomie tym proponujemy także lekturę dwóch przetłumaczonych na język polski tekstów Charlesa E. Lindbloma, amerykańskiego nestora wiedzy o politykach publicznych. Wydanie uzupełnia debata o politykach publicznych w Polsce. Dyskutuje pięciu ekspertów pochodzących z bardzo różnych środowisk i mających bardzo różne punkty widzenia. Są one dobrym punktem wyjścia do bardziej systematycznych analiz w tym zakresie. Mamy nadzieję, że tematy podjęte w tym numerze będą źródłem inspiracji i wielu cennych przemyśleń.

Publikacja dostępna w wersji elektronicznej, do pobrania z portalu www.decdujmyrazem.pl. Ponadto, kontaktując się z Fundacją „Fundusz Współpracy” (kontakt@decdujmyrazem.pl) można otrzymać bezpłatną wersję papierową.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierając się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wybranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertyz w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej,
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas

Ewa Nalewajko – Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybała – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharczyk – Instytut Spraw Publicznych



Decydujemy Razem

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zeszyty **Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje** to zapis debat i szereg tekstów prezentujących tematy poruszane podczas cyklicznych seminariów, organizowanych przez **Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych** w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

„**Decydujemy 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.

kontakt@decydujemyrazem.pl

www.decydujemyrazem.pl



Patroni medialni:

CZWÓRKA
POCZĄTKI RADIO

TVP INFO



P
Przebieg

ngo.pl

gazeta samorządu
i administracji

Partnerzy projektu:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I PRACOWY

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal.

FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.