



IM. STEFANA
FUNDACJA
BATOREGO

forumIdei

Czemu jest tak źle, skoro jest tak dobrze?

Komentarz do raportu *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*

Paweł Kubicki

Raport *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*¹ autorstwa Anny Dąbrowskiej odnosi się do bardzo ważnej tematyki, jaką jest partycypacja społeczna. To już drugi poświęcony tej kwestii raport opublikowany przez Fundację im. Stefana Batorego. Pierwszy – autorstwa Ewy Zielińskiej i Dariusza Kraszewskiego² – dotyczył analiz obejmujących lata 2014–2017. Zebrany materiał badawczy pozwala więc także na analizę dynamiki zmian, jakie w ostatniej dekadzie zachodziły w Polsce samorządowej w kontekście partycypacji społecznej.

Ramy czasowe przyjęte w prezentowanym raporcie odnoszą się do zakończonej właśnie kadencji (2018–2024) władz samorządowych (badania realizowano jeszcze przed wyborami samorządowymi). To była specyficzna kadencja, najdłuższa w historii polskiego samorządu, bo trwająca pięć i pół roku, a jednocześnie w jej trakcie zaczęła obowiązywać ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, z założenia mająca wzmacniać partycypację mieszkańców.

Główne pytanie raportu brzmiało następująco: jak wygląda sytuacja z włączaniem obywateli w procesy decydowania o sprawach lokalnych? Zabrane podczas badań dane stawiają jednak więcej pytań, niż przynoszą jednoznacznych odpowiedzi. Z pozoru możemy odnieść wrażenie, że z partycypacją społeczną jest dobrze, na co

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

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

wskazują ogólne dane ilościowe, z których wynika, że większość gmin stosuje różne narzędzia partycypacyjne, a państwo dba o wzmacnianie partycypacji społecznej poprzez wdrażanie stosownych regulacji prawnych. Kiedy jednak dokonujemy bardziej szczegółowej analizy zebranych danych, ten obraz przestaje być już taki optymistyczny, a w niektórych aspektach dostrzegamy bardzo niepokojące tendencje.

Badania były skoncentrowane na wybranych formach partycypacji lokalnej, zakładających różny stopień zaangażowania: od informowania (w tym przypadku udostępnianie nagrań z obrad sesji rady gminy), przez konsultowanie (konsultacje społeczne), aż po współdecydowanie (inicjatywa lokalna). Wyraźnie jednak zabrakło analizy takich narzędzi partycypacyjnych jak: budżet obywatelski, panel obywatelski czy referenda, a to ważne i popularne narzędzia, bez których trudno uchwycić całościowy obraz partycypacji społecznej.

Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 200 gmin w Polsce, przy zastosowaniu techniki *desk research* oraz bezpośredniego zapytania skierowanego do gmin. Do raportu został dołączony bardzo rzetelnie przygotowany i szczegółowy aneks metodologiczny. Zastosowana metodologia pozwala na uchwycenie skali i rozkładu analizowanej problematyki, nie daje jednak szansy na wyjaśnianie przyczyn obserwowanych zjawisk. W raporcie wyraźnie zabrakło komponentu jakościowego, czego zresztą autorka miała świadomość, na co wskazują ograniczone ramy czasowe realizowanych badań. Istotne, wychwycone w badaniach, problemy mogą być wyjaśnione tylko poprzez zastosowanie badań jakościowych, zwłaszcza takich technik, jak wywiady pogłębione czy zogniskowane wywiady grupowe (*focus group interview*) w wybranych gminach.

W przypadku ogólnej analizy wyników raportu, jeśli odnieść się do znanej teorii drabiny partycypacji³, można stwierdzić, że im wyżej, tym z partycypacją gorzej. Poziom informowania, według

danych z raportu, wygląda bardzo optymistycznie. Aż 100% badanych gmin prowadzi transmisję z obrad sesji rad gminy, a 97% gmin udostępnia nagrania, umożliwiając późniejszą retransmisję. Raport o stanie gminy dostępny był w przypadku 92% badanych gmin. Ponadto gminy udzielają odpowiedzi na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej – z tego obowiązku wywiązało się 94% gmin, a 83% zrobiło to w ustawowym terminie 14 dni. Jednak na podstawie tak ogólnych danych trudno wyciągać wnioski o faktycznym informowaniu, przy założeniu, że informowanie oznacza przede wszystkim dotarcie do odbiorcy. Serwery gminne, a zwłaszcza BIP, gdzie odbywa się informowanie, rzadko kiedy stanowią źródło informacji dla mieszkańców. Odpowiedź w tej kwestii moglibyśmy dostać, gdybyśmy przeprowadzili badania na reprezentatywnych grupach mieszkańców danych gmin, co pozwoliłoby ocenić efektywność środków komunikacji na linii gmina–mieszkańcy.

Ogólne wnioski dotyczące kolejnych szczebli drabiny partycypacyjnej – konsultowania i współdecydowania – ukazują już pewne problemy. Dane ilościowe dotyczące konsultacji społecznych oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wskazują, że są one najczęściej stosowane w większych miastach. Ma to swoje uzasadnienie w odniesieniu do dwóch zasadniczych czynników. Po pierwsze, większe ośrodki charakteryzują się zazwyczaj także większymi zasobami kapitałów społecznych i kulturowych, a one z reguły korelują z większym zaangażowaniem obywatelskim. Po drugie, istotna w tym przypadku jest rola aktywności ruchów miejskich, które działają raczej w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców. To te ruchy spełniają funkcję czwartej władzy i zadanie strażnicze, wymuszając niejako na władzach lokalnych przyjmowanie uchwał wzmacniających partycypację. Osobną kwestią jest jednak to, jak te narzędzia partycypacyjne sprawdzają się w praktyce. Dane z raportu nie pozwalają na odpowiedź na to pytanie, trudno więc wysnuć tu jednoznaczne wnioski. Tytułem przykładu można jednak odnieść się do innego narzędzia partycypacyjnego, które akurat nie jest przedmiotem ewaluacji tego raportu – budżetu obywatelskiego. Jeśli przyjrzymy

3 S.R. Arnstein, *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012.

się tylko dwóm największym metropoliom: Warszawie i Krakowowi, to okaże się, iż pomimo wysokich kapitałów społecznych oraz kulturowych w tych miastach praktyczne zainteresowanie partycypacją społeczną stoi na bardzo niskim poziomie. Frekwencja w ramach budżetu obywatelskiego w tych miastach od lat oscyluje poniżej 10%, a w niektórych latach nawet poniżej 5%.

Przedstawione w dalszej części raportu szczegółowe dane dotyczące stosowania wybranych narzędzi partycypacyjnych przynoszą ciekawe wyniki, na bazie których można zaobserwować istotne prawidłowości.

Sesja rady gminy

Ustawa ze stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych nakłada obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rady. To niewątpliwie bardzo dobry krok w kierunku zwiększania transparentności i partycypacji na szczeblu lokalnym. Rewolucja technologiczna ostatnich lat, dostępność (także cenowa) urządzeń umożliwiających indywidualne oglądanie takich obrad oraz coraz powszechniejszy dostęp do internetu znacznie ułatwiają partycypację i zwiększają możliwość dostępu do informacji publicznej – przynajmniej w teorii. Dane liczbowe prezentowane w raporcie przynoszą bardzo optymistyczne wnioski w tym zakresie. Wszystkie analizowane gminy, w łącznej liczbie 200, wywiązują się z ustawowego obowiązku bezpośredniej transmisji obrad rad gminy, zdecydowana większość z nich (97%) udostępnia także archiwalne nagrania. Problemem jednak jest – jak słusznie zauważa autorka raportu – miejsce udostępniania nagrań. Z uwagi na wymogi formalnoprawne miejscem udostępniania takich nagrań powinny być serwery gminne, te jednak mają stosunkową małą rozpoznawalność i nie sprzyjają upowszechnianiu takich materiałów. Popularne platformy, takie jak YouTube czy Facebook, nie są wskazane w ustawie i z uwagi na skomplikowane zależności prawne mogą generować potencjalne problemy dla gmin, które

udostępniają tam nagrania z sesji rad gminy. Dodatkowo w tym przypadku pojawia się kwestia wykluczenia cyfrowego, a to wciąż poważny problem, zwłaszcza w Polsce lokalnej, gdzie kompetencje cyfrowe i dostęp do internetu są niższe niż w dużych miastach. Złotym środkiem mogłoby być zaangażowanie mediów publicznych i/lub lokalnych, ale te są obecnie w głębokim kryzysie. Niemniej jednak, gdy obserwuje się bardzo duże zainteresowanie obradami parlamentarnymi, można uznać, że transmitowanie obrad sesji rad gmin mogłoby przyczyniać się do zwiększonego zainteresowania mediami lokalnymi, a także w wielu przypadkach – odzyskiwania zaufania mieszkańców do tych mediów.

Jeśli chodzi o kwestię udostępniania protokołów z obrad sesji rad gminy, badania wychwyciły niepokojący trend – gminy, które upowszechniały takie protokoły, zrezygnowały z tego w ostatnich latach. Niestety zabrakło tutaj pogłębionej analizy przyczyny takiego stanu rzeczy, a z przytoczonych danych ilościowych trudno wyciągnąć jakieś daleko idące wnioski. Pojedyncze przykłady z różnych regionów Polski też nie pozwalają na uchwycenie istotnych zmiennych, takich jak tradycje regionalne, jakość kapitału społecznego i zaangażowania obywatelskiego, zwłaszcza że w przytoczonych przykładach także gminy z tych samych regionów znacznie różnią się w zakresie stosowania konkretnych narzędzi partycypacyjnych. Przykładowo – gminy z warmińsko-mazurskiego i lubuskiego zgodnie z przytaczanymi danymi wypadają najslabiej, jeśli chodzi o kwestię udostępniania protokołów z sesji rady, podczas gdy w kwestii wdrażania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zajmują pozycję liderów.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to bardzo ważne narzędzie partycypacyjne, dające dostęp do procesu tworzenia prawa, choć stosunkowo słabo jeszcze upowszechnione wśród obywateli, co zresztą zostało potwierdzone w raporcie. Jeśli chodzi o to narzędzie, to raport wychwycił istotną prawidłowość, mianowicie: im

większa gmina, tym powszechniejsze jest stosowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w fakcie, iż zgłoszenie takiej inicjatywy wymaga stosownych kompetencji od obywateli. Często prawidłowością, choć nie regułą, jest to, że wraz z wielkością gminy rosną też kapitały społeczne i kulturowe jej mieszkańców. W związku z tym należałoby pomyśleć o eksperckim wsparciu dla obywateli mniejszych gmin przy składaniu takich inicjatyw. Ustawodawca niejako wymusił na gminach stosowanie tego narzędzia, ale nie zadbął o wzmocnienie kompetencji obywatelskich wśród mieszkańców gmin oraz zaplecza eksperckiego w Polsce lokalnej, które są konieczne do jego zastosowania.

Z raportu nie dowiadujemy się, ile takich inicjatyw, nawet jeśli było zgłoszonych, nie spełniło warunków formalnych. Inne badania⁴ w tym zakresie wskazują, że w mniejszych gminach odsetek inicjatyw niespełniających wymogów formalnoprawnych jest znacznie większy niż w dużych miastach. W praktyce możemy więc mieć do czynienia z tzw. efektem św. Mateusza, czyli teorią skumulowanych przewag. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza będzie wzmacniać i tak już rozbudzone społeczeństwo obywatelskie w dużych miastach, czyli tam, gdzie kapitał społeczny i kulturowy mieszkańców jest wyższy, działają profesjonalne NGO, ruchy miejskie itp., niespecjalnie przyczyniając się do tego w gminach mniejszych, których mieszkańcy mogą nie posiadać stosownych kompetencji lub/i wsparcia merytorycznego, aby poprawnie przygotować takie inicjatywy.

Inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna to kolejne ważne narzędzie partycypacyjne, które istnieje już od 2010 roku, jednak – jak słusznie zauważa autorka – jest ono bardzo rzadko stosowane przez obywateli. Nie wynika to jednak z ich bierności, ale jest

spowodowane raczej brakiem odpowiednich warunków oraz wsparcia przy używaniu tego narzędzia. Wydaje się to o tyle istotne, że w tym przypadku, jak pisze autorka raportu: „mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysły do realizacji, ale także deklarują w ich realizacji udział, który może mieć formę wkładu rzeczowego, finansowego bądź pracy”. To z kolei wymaga stosownych kompetencji i kapitałów, więc jeśli gmina nie zapewnia zwykłym mieszkańcom odpowiedniego wsparcia, to *de facto* wyklucza ich z tej inicjatywy. Co więcej, taka sytuacja może paradoksalnie przyczyniać się do psucia lokalnej demokracji, gdyż otwiera pole do działania takim patologicznym zjawiskom jak: GONGO (*government-organized non-governmental organization*) czy BONGO (*business organized NGO*). Te *quasi*-polityczne i *quasi*-biznesowe inicjatywy dzięki lepszym zasobom mogą monopolizować stosowanie inicjatywy lokalnej, a tym samym zyskiwać dodatkowy wpływ na sprawy lokalne kosztem zwykłych obywateli.

Z prezentowanych danych wynika, że (stan na 2023) jedynie 30% gmin ma uchwały regulujące inicjatywę lokalną, w domyśle stwarzające obywatelom odpowiednie warunki do stosowania tego narzędzia. Raport wskazuje także na duże zróżnicowanie regionalne, jeśli chodzi o tę kwestię: od pomorskiego (60%) i dolnośląskiego (50%) po podkarpackie (15%) i podlaskie (10%), trudno wyjaśnić jednak przyczyny tych różnic.

Bardziej szczegółowe dane przynoszą jeszcze mniej optymistyczny obraz w tym zakresie. W roku 2022 raptem w 7% gmin złożono wnioski w ramach inicjatywy lokalnej, przy czym niektóre z nich, np. Katowice (co dziesiąty wniosek w skali Polski pochodził z tego miasta) wykazywały wyjątkową aktywność. Prezentowane w raporcie dane wskazują na istotną prawidłowość: zdecydowaną nadreprezentację, jeśli chodzi o to zagadnienie, miast województwa śląskiego – poza liderem, jakim są Katowice, bardzo aktywne były też: Mysłowice, Chorzów i Pszczyna, a dane porównawcze z ostatnich lat potwierdzają, że niewiele się w tym zakresie zmieniło. Trudno jednak o wyjaśnienie tego stanu rzeczy, gdy odwołujemy się tylko do zaprezentowanych danych ilościowych.

4 Np. niepublikowana rozprawa doktorska Szymona Andrzejewskiego z 2023 roku pt. *Instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej w Gdańsku od 2010 roku*, Uniwersytet Gdański Wydział Nauk Społecznych.

Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne są najpowszechniejszym narzędziem partycypacyjnym, co słusznie podkreśla autorka. Jednocześnie stanowią one narzędzie najbardziej kontrowersyjne, do czego przyczynia się m.in. brak jednej podstawy prawnej regulującej zasady prowadzenia konsultacji społecznych. Dodatkowo, co można określić jako swoisty paradoks, lokalne regulaminy konsultacji społecznych są tak skonstruowane, że *de facto* utrudniają partycypację tym mieszkańcom, którzy nie spełniają szczegółowych kryteriów. Niewątpliwym plusem jest relatywnie wysoki w badanej próbie odsetek gmin posiadających takie regulaminy (76%). Tu jednak znów pojawia się sygnalizowana już wcześniej prawidłowość, zgodnie z którą możliwości partycypacji wzrastają wraz z wielkością gminy. To niepokojący trend, który osłabia praktyki demokratyczne i obywatelskie w Polsce lokalnej, potencjalnie stwarzając tam grunt dla postaw populistycznych i antydemokratycznych.

Jeśli chodzi o rozkład regionalny przyjętych regulaminów, różnice te są bardzo duże, ale trudno znaleźć tu jakieś prawidłowości. Przykładowo: województwa małopolskie i lubuskie wydają się w tej kwestii bardzo do siebie podobne, podczas gdy frekwencja wyborcza, jak i same wybory polityczne mieszkańców tych województw są zdecydowanie odmiennie. Wyjaśnienie tego stanu rzeczy, podobnie jak w przypadku innych narzędzi partycypacyjnych, wymagałoby bardziej pogłębionych badań, z akcentem na metody jakościowe.

Raport o stanie gminy

W przypadku raportów o stanie gminy dane ilościowe na pierwszy rzut oka są dość optymistyczne, bo aż 92% gmin upublicznia raporty o stanie gminy. Wciąż jednak są takie gminy, które nie wywiązują się z ustawowego obowiązku. To nasuwa dwa pytania: o jakość lokalnych władz samorządowych, które mogą nie być świadome obowiązującego porządku prawnego lub/i jawnie go lekceważyć, a także o lokalną sferę publiczną – kontrolę władzy. I znów powraca opisywana już prawidłowość – im mniejsza gmina, tym większy problem z dostępem do raportów,

podczas gdy wszystkie gminy miejskie takie raporty upubliczniają.

Dużo poważniejszym problemem wychwyconym w raporcie jest to, że raptem w przypadku 4% gmin z próby badawczej wpłynęły od mieszkańców zgłoszenia do dyskusji, co umożliwia ustawodawca, którego intencją, przynajmniej formalnie, było pobudzenie partycypacji i debaty o sprawach lokalnych. Dane ogólnopolskie wskazują na nieco wyższy poziom partycypacji w tym aspekcie, jednak jest on równie dramatycznie niski (8,5%). Jeszcze bardziej niepokoi fakt, że aktywność mieszkańców w tej sferze dotyczy niemal wyłącznie większych gmin miejskich, co po raz kolejny potwierdza poważne deficyty partycypacji w mniejszych gminach. Dane te mogą pośrednio wskazywać na problemy z lokalną sferą publiczną (media) oraz komunikacją na linii: urzędy gmin – mieszkańcy, skoro tak ważne z punktu widzenia mieszkańców dokumenty nie wzbudzają w nich niemal żadnego zainteresowania. Co więcej, z przytaczanych danych, a także z innych opracowań wynika, że dyskusje nad raportami o stanie gminy nie wzbudzają większego zainteresowania nawet wśród samych radnych.

Podsumowanie

Zaprezentowany raport to niewątpliwie ciekawy i ważny głos w kwestii partycypacji społecznej. Stanowi on też dobrą bazę dla szczegółowych badań. Przedstawione dane pozwoliły na uchwycenie pewnych prawidłowości, jednak ich wyjaśnienie wymaga już zastosowania bardziej pogłębionych badań jakościowych. Z pozoru raport przynosi dość optymistyczny obraz partycypacji w Polsce samorządowej. Wiemy jednak, że za zwykłymi danymi liczbowymi mogą się kryć istotne procesy, które często są przesłanianie przez takie właśnie dane. Jednym z nich jest wyłaniający się z raportu obraz partycypacji z wyraźnym podziałem na Polskę miejską i Polskę lokalną. Okazuje się, że praktyczne stosowanie narzędzi partycypacyjnych wymaga określonych kompetencji i kapitałów, które – co zrozumiałe – alokowane są raczej w dużych miastach niż w małych gminach. Ustawodawca zadbał o wdrażanie

stosownego prawa (ustawy), nie zapewnił jednak odpowiedniego wsparcia praktykom partycypacyjnym w mniejszych gminach, a powinno ono polegać na rozwijaniu kompetencji obywatelskich zarówno wśród przedstawicieli lokalnych władz i administracji, jak i wśród samych mieszkańców, zwłaszcza zaś na wzmacnianiu tam organizacji pozarządowych działających w tym zakresie. Niebezpieczne rozwarstwienie, jeśli chodzi o praktyki partycypacyjne, może być jedną z ważniejszych zmiennych wyjaśniających specyficzną geografę

wyborczą w Polsce. Mieszkańcy miast coraz bardziej w swoich wyborach politycznych różnią się od mieszkańców gmin wiejskich, które według danych z raportu zdają się stanowić słabe ogniwa w systemie partycypacji. Bez wzmacniania takich słabych ogniw nie da się zbudować silnego społeczeństwa obywatelskiego, a brak możliwości codziennego praktykowania demokracji stwarza dogodny grunt dla rozwoju postaw populistycznych i antydemokratycznych.

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

Fundacja im. Stefana Batorego

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

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



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-99-8