

Marta Szaja

Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 281-296

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Szaja*

PARTYCYPACJA LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI W KSZTAŁTOWANIU PROCESU ROZWOJOWEGO W GMINIE

Streszczenie

Problematyka badawcza podjęta w pracy skoncentrowana jest wokół partycypacji społecznej i jej wpływu na proces przekształcania lokalnych struktur funkcjonalnych. Celem pracy jest próba weryfikacji faktycznego stopnia zaangażowania lokalnej społeczności w proces rozwojowy samorządu gminnego. W procesie badawczym wykorzystano następujące metody i techniki eksploracji: analiza *desk research*, krytyczna analiza krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, wywiad kwestionariuszowy (standaryzowany).

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, gmina, rozwój lokalny

Wprowadzenie

Rozwój samorządu lokalnego zachodzi na wielu płaszczyznach, może być więc rozpatrywany w aspekcie społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym, kulturowym etc. W procesie wielotorowych przemian dochodzi do konfrontacji (często bardzo odmiennych) poglądów różnych grup interesu, np. lokalnych mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, przedstawicieli świata kultury etc. W takiej sytuacji zasadniczym celem władz gminy powinno być dążenie do uzyskania najwyższego (w zaistniałych okolicznościach)

* Marta Szaja, dr, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, e-mail: marta.szaja@wzcieu.pl.

poziomu partycypacji członków tychże grup w kolejno następujących po sobie etapach procesu implikującego przemiany ilościowe i jakościowe struktur funkcjonalnych samorządu gminnego.

Powszechnie uważa się, że „aktywne społeczności sprawniej rozwiązują własne problemy, szybciej się rozwijają i łatwiej osiągają swoje cele. Poza tym partycypacyjny model współpracy zwiększa społeczne zaangażowanie i współodpowiedzialność za decyzje podejmowane na poziomie lokalnym. A to z kolei przekłada się na bardziej skuteczne i efektywne działania samorządów oraz wpływa na wzrost społecznego poparcia dla wybranych przedstawicieli”¹.

Zasadniczym celem niniejszej pracy jest próba zweryfikowania faktycznej chęci partycypowania obywateli w diagnozowaniu obszarów problemowych, planowaniu zadań o charakterze publicznym, sposobu ich wdrożenia w życie oraz monitorowania i kontrolowania jakości oferowanych dóbr i usług o charakterze użyteczności publicznej, stanowiących efekt realizacji uprzednio zaplanowanych zadań. Oceny poziomu zaangażowania lokalnej społeczności w wieloetapowy proces transformacji obszarów funkcjonalnych samorządu gminnego dokonali pracownicy urzędów gmin usytuowanych w pasie nadmorskim na terenie województwa zachodniopomorskiego².

1. Istota i przesłanki partycypacji społecznej

Termin partycypacja wywodzi się z języka łacińskiego i definiowany jest jako „akt ponoszenia wspólnie z kimś kosztów jakiegoś przedsięwzięcia lub posiadanie udziału w zyskach. A także jako udział w jakiejś aktywności lub wydarzeniu”³. Pojęcie partycypacja jest najczęściej dookreślane przymiotnikami: „społeczna” i „publiczna”.

Partycypacja społeczna (horyzontalna, wspólnotowa) rozumiana jest jako udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społeczności/ach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień. W szczególności chodzi o ich aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania (lokalnych) grup obywatelskich i organizacji pozarządowych, stałe lub okazjonalne

¹ www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__html (4.06.2015).

² Do zakresu obowiązków służbowych respondentów należało m.in. sporządzanie dokumentów o charakterze strategicznym, których zapisy odnosiły się do najistotniejszych sfer życia lokalnej społeczności.

³ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/partycypacja.html>; www.oxforddictionaries.com/definition/american_english/participation (4.06.2015).

podejmowanie roli wolontariusza itp. Z kolei partycypacja publiczna – to angażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie i podległych im organizacji sektora publicznego. Partycypacja publiczna może przejawiać się np. poprzez aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową⁴.

Partycypacja społeczna występuje, gdy lokalna społeczność sama się organizuje i ponosi odpowiedzialność za sposób zarządzania i rozwiązywania zaistniałych problemów. Przyjmowanie odpowiedzialności obejmuje identyfikację problemów, zaplanowanie, umiejscowienie i realizację uprzednio wytyczonych działań⁵. Partycypacja społeczna umożliwia pełniejszą realizację zasady solidaryzmu społecznego i lepszy dostęp obywateli do dobra wspólnego⁶.

Aby pełniej zrozumieć motywy i następstwa podejmowanych przez lokalną społeczność decyzji, należy dokonać identyfikacji przyczyn jej aktywności i określić sposób oddziaływania tych czynników na poziom partycypacji. W tabeli 1 zaprezentowano zasadnicze powody, dla których lokalna społeczność przejawia chęć współuczestniczenia w procesie kształtowania i/lub poprawy warunków życia, pracy, rozwoju osobistego na zamieszkiwanym przez siebie terenie, a także warunki, które powinny być spełnione, aby omawiany proces był sprawnie realizowany (cechował się skutecznością).

Wystąpienie zaprezentowanych w tabeli 1 okoliczności umożliwia transparentny podział ról poszczególnych stron dialogu, wzmacnia poczucie zaufania do drugiej strony, buduje przeświadczenie o zasadności realizowanych działań i przekonanie o rychłym spełnieniu oczekiwań. Spektrum możliwości tworzonych przez partycypację społeczną zaprezentowano w tabeli 2.

Procesy występujące w społecznościach, a także zmiany kształtujące postrzeganie rzeczywistości społeczno-politycznej wpływają na przesunięcie akcentu z legitymizacji okresowej – pochodzącej z wyborów, na legitymizację permanentną – dotyczącą konkretnych decyzji oraz całości działań i postaw wybranych władz. Oddolny impuls pobudza przejście od tradycyjnego samorządu do zarządzania lokalnego, a następnie do współzarządzania publicznego. W efekcie

⁴ www.decydujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__html (4.06.2015).

⁵ D. Hauser, *Community Participation. Parenting With Youth. A Rights, Respect, Responsibility Paradigm*, w: *Advocates for Youth, Transitions*, t. 14, nr 3, 2002.

⁶ Obszar spraw podlegających procesowi partycypacji lokalnej społeczności: zagospodarowanie przestrzenne, komunikacja, ekologia, bezpieczeństwo, wizja i przyszłość, problemy społeczne. T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 8.

Tabela 1

Elementy determinujące realizację procesu partycypacji społecznej

Główne wyznaczniki	
stopnia partycypacji społecznej	skuteczności partycypacji społecznej
<ul style="list-style-type: none"> – dotychczasowe doświadczenia, przeszłość historyczna społeczności, – charakterystyka powiązań społecznych, – sposób sprawowania władzy, – typ przywództwa, – tradycje kulturowe, – źródła i sposoby rozwiązywania konfliktów (dotychczasowych i obecnych), – jasna i akceptowalna wizja rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> – udział obywateli we wszystkich etapach planowania, podejmowania i realizacji decyzji publicznych, – przestrzeganie przez wszystkich uczestników dialogu obowiązującego prawa, – ponoszenie odpowiedzialności za wygłaszane opinie, sugestie i poglądy, – postępowanie jak w sytuacji dialogu równorzędnych partnerów, – wiara w dobre intencje partnerów dialogu, – przejrzyste i zrozumiałe określenie celów i reguł oraz ról obu stron dialogu we wzajemnych relacjach, – uznanie legitymacji władz publicznych do stanowienia prawa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje, – przygotowanie wszystkich partnerów do prowadzenia dialogu – reprezentacja, – transparentność działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju i Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 4–10; T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 11.

Tabela 2

Potencjalne następstwa partycypacji społecznej

Charakter	Punkt widzenia obywateli	Punkt widzenia instytucji publicznych
1	2	3
Pozytywny	Pozyskanie większej wiedzy dotyczącej działań władzy i administracji publicznej	Edukowanie obywateli i ich aktywizowanie w życiu publicznym
	Uczenie się dialogu z przedstawicielami władz i innymi obywatelami	Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego
	Mieszkańcy angażują się zarówno w proces wymyślenia rozwiązania/strategii, jak również są też częścią rozwiązania	Żywe reagowanie na pojawiające się problemy i sprawna komunikacja
	Udział w życiu publicznym większej liczby obywateli, w tym także osób wykluczonych społecznie, ich upodmiotowienie (<i>empowerment</i>)	Zdobywanie większej i pogłębionej wiedzy na temat potrzeb i problemów społecznych, co stwarza możliwość lepszego dopasowania planów do istniejących potrzeb
	Artykułowanie potrzeb, zwłaszcza przez grupy społeczne, które nie mają swojej reprezentacji we władzach publicznych	Identyfikowanie niezaspokojonych potrzeb społecznych oraz problemów społecznych, których władza wcześniej nie dostrzegała
	Większy wpływ na decyzje publiczne, a co za tym idzie – lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych	Budowanie zaufania do władz i administracji publicznej

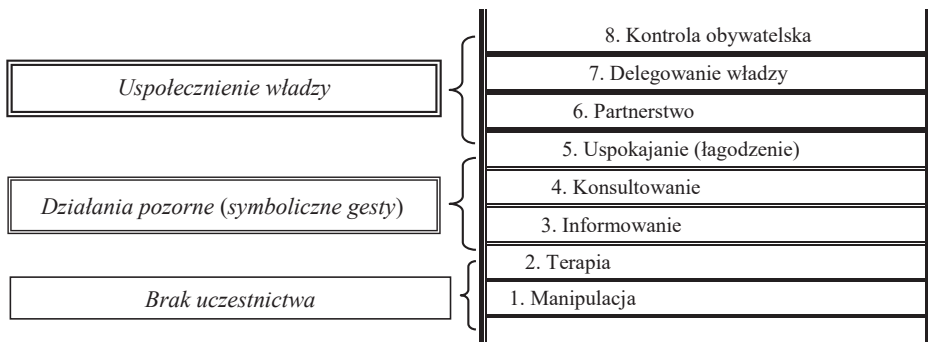
1	2	3	
Pozytywny	Większy udział w realizacji działań służących zaspokajaniu potrzeb społecznych	Legitymizowanie decyzji podejmowanych przez władze publiczne	
	Większa kontrola nad działaniami instytucji publicznych	Integrowanie i wzmocnienie identyfikacji mieszkańców z lokalną i regionalną społecznością	
	Wzrost wiedzy mieszkańców na temat zaplanowanych działań, realizowanych projektów przyczynia się do wzrostu zaufania do władz – efektywna komunikacja	Poprawa skuteczności, jakości i użyteczności decyzji podejmowanych przez władze publiczne oraz ich realizacji	
	Świadomość i jawność istniejących w samorządzie problemów umożliwia lepsze zrozumienie i akceptację dla działań podejmowanych przez władze; mieszkańcy znają i rozumieją intencje władz lokalnych – legitymizacja	Równoważenie społecznych interesów w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez władze publiczne rozwiązania nie posłużą jedynie wąskim grupom interesu, ale przyczynią się do realizacji dobra wspólnego	
	Zmniejszenie dystansu, nierównowagi, asymetrii między podmiotami dysponującymi zróżnicowanym i często nierównym dostępem do zasobów ekonomicznych, kulturowych, społecznych i symbolicznych	Przygotowanie obywateli i ich organizacji do wdrażania programów polityki publicznej, podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań oraz do zaangażowania się na rzecz upowszechnienia, promocji i realizacji tych programów w celu realizacji interesów ogólnospołecznych	
	Mieszkańcy nie są wyłącznie biernym odbiorcą usług, ale stają się aktywnym podmiotem zmiany; stworzenia kanału przepływu wiedzy społecznej, często niedostępnej w inny sposób	Rozwiązanie lub załagodzenie konfliktów społecznych, spowodowanych wdrażaniem niepopularnych, choć koniecznych, decyzji czy zmian; zapobieżenie potencjalnym konfliktom w przyszłości, w szczególności w sprawach drażliwych	
	Dwustronny przepływ informacji		
	Wykorzystywanie realnych i potencjalnych zasobów lokalnych do rozwiązywania problemów – szerokie korzystanie z różnorodnych kompetencji, umiejętności ludzi i instytucji		
	Wytworzenie kultury dialogu i kreatywności		
	Zwiększenie prawdopodobieństwa udanych i efektywnych programów publicznych		
Stworzenie możliwości zwiększenia kontroli działań władzy i administracji publicznej			
Wzrost kapitału społecznego, zagęszczenie sieci relacji			
Negatywny	Sterowanie procesem partycypacji przez podmiot silniejszy – instytucje publiczne, które dzięki społecznej partycypacji uzyskują legitymizację swych działań, słabsze, mniej wpływowe podmioty uzyskują zaś „przywilej” partycypowania	Tuszowanie nieudolności i braku kompetencji; znacznie częściej partycypować chcą ci, którzy mają niewiele do powiedzenia i zaoferowania, jednak chcą uczestniczyć w celu publicznego zaistnienia	
Opóźnianie, a często wręcz hamowanie podjęcia ostatecznej decyzji			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 8–9; M. Andrzejewska, M. Baranowski, K. Fiedziukiewicz, A. Kowalska i in., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego*, Warszawa 2007, s. 18–19; *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wyd. UW, Warszawa 2010, s. 115–126; D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, FIP, Warszawa 2005, s. 11–22.

następuje powolne, metodyczne przeobrażanie silnie zhierarchizowanego modelu samorządu w strukturę sieciową, dzięki której możliwe staje się realizowanie interesu publicznego w procesie współzrządzenia z partnerami społecznymi i grupami interesów⁷.

2. Formy i mechanizmy współuczestniczenia lokalnej społeczności w procesie realizacji zadań o charakterze publicznym

Sposób, w jaki w danym samorządzie gminnym realizowany jest proces partycypacji obywatelskiej, istotnie wpływa na jego skuteczność, efektywność oraz stopień zaangażowania mieszkańców⁸. Zaprezentowana w literaturze przedmiotu koncepcja „drabiny partycypacji” doskonale oddaje możliwy poziom wpływu obywateli na wynik realizowanej przez władze polityki (por. rys. 1).



Rysunek 1. Szczeble w drabinie partycypacji społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, t. 35, nr 4, Boston 1969, s. 216–224.

W drabinie partycypacji społecznej wyróżniono 8 szczebli podzielonych na 3 poziomy. Im wyżej usytuowany jest szczebel na drabinie partycypacji, tym obywatele mają większy wpływ na sposób sprawowania władzy i proces kreowania przyszłych struktur funkcjonalnych gminy. Aby zatem zachęcić, wzmóc poziom

⁷ N. Laurisz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, w: *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Cwikliński, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 27.

⁸ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska...*, s. 17–22.

zaangażowania obywateli, przedsiębiorców, lokalnych organizacji non-profit, władze lokalne powinny przede wszystkim zagwarantować obywatelom uczestnictwo w każdym z etapów, na których są podejmowane decyzje, a następnie wdrażane w życie działania o charakterze publicznym. W tabeli 3 przybliżono formy partycypacji społecznej wykorzystywane w poszczególnych fazach opracowywania i realizacji zadań publicznych. Natomiast w tabeli 4 zaprezentowano narzędzia partycypacyjne charakterystyczne dla poszczególnych form partycypacji społecznej.

Tabela 3

Rodzaj partycypacji społecznej na poszczególnych etapach działań publicznych

Etapy tworzenia i realizacji działań publicznych	Formy partycypacji społecznej				
	wymiana informacji, wiedzy i doświadczeń	konsultacje	udział w podejmowaniu decyzji	udział w realizacji działań publicznych	udział w kontroli realizacji działań publicznych
Diagnoza problemów społecznych	+	+			
Planowanie działań	+	+			
Podejmowanie decyzji	+	+	+		
Realizacja działań	+	+	+	+	
Monitorowanie i ewaluacja realizacji działań	+	+			+

Źródło: T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatywy Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 18.

Narzędzia partycypacyjne można podzielić na narzędzia komunikacji jednostronnej, narzędzia komunikacji ze sprzężeniem zwrotnym oraz partycypacji zaangażowanej. Przez narzędzia komunikacji jednostronnej rozumie się metody wykorzystujące komunikację pomiędzy władzą a społecznością, przebiegające tylko w jedną stronę – informacja, komunikat, często z dodatkowym uzasadnieniem (instrumenty bierne). Narzędzia komunikacji ze sprzężeniem zwrotnym wywołują interakcję, pozwalają władzy samorządowej otrzymać informację od społeczności lokalnej na temat oceny, opinii czy akceptacji konkretnego działania (instrumenty czynne). Z kolei do narzędzi partycypacji zaangażowanej zalicza się takie typy działań, które wymagają inicjatywy ze strony społeczności lokalnej⁹. Zjawisko wzajemnego oddziaływania kluczowych elementów procesu

⁹ N. Laurisz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej...*, s. 35–37.

Tabela 4

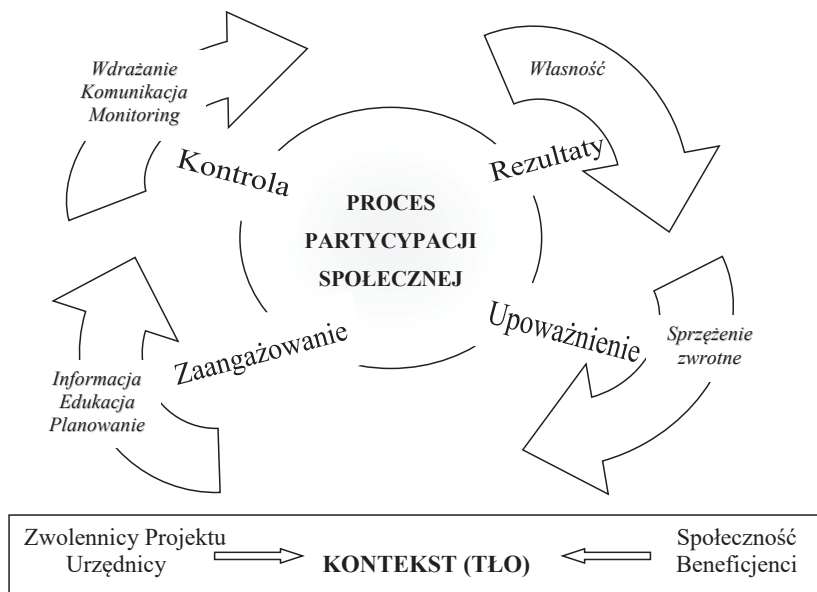
Formy i narzędzia partycypacji społecznej

Formy	Zasadnicze narzędzia partycypacji społecznej		
1	2		
Wymiana informacji, wiedzy i doświadczeń	<p>Informacje i wiedza przekazywane jednostronnie z urzędu do obywateli:</p> <ul style="list-style-type: none"> – informacje na stronach internetowych, – ulotki, broszury informacyjne dla mieszkańców, – raporty, sprawozdania z działalności, – wyniki analiz, diagnoz czy ewaluacji, – informacje przesyłane e-mailem lub SMS-em, – listy do obywateli, – poradniki, – informacje w mediach lokalnych, – doradztwo 	<p>Informacje jednostronne przekazywane od obywateli do instytucji publicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – skargi, – wnioski, – informacje w mediach 	<p>Wzajemna wymiana informacji pomiędzy uczestnikami procesu partycypacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> – spotkania informacyjne dla mieszkańców, – dyżury radnych, wójtów/burmistrzów/prezydentów, – seminaria, – konferencje, – szkolenia dla mieszkańców, – wspólne zespoły robocze, – czaty internetowe, – portale społecznościowe
Konsultacje	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość składania przez mieszkańców skarg i wniosków, – księgi konsultacyjne wykładane w urzędach, – spotkania z mieszkańcami lub z organizacjami pozarządowymi (np. rodzaj spotkania konsultacyjnego, do którego zalicza się wysłuchanie publiczne), – sondaże opinii mieszkańców, – uwagi do projektów programów, strategii 	<p>Zinstytucjonalizowane formy konsultacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> – udział mieszkańców w pracach rady gminy lub jej komisjach, – stałe zespoły konsultacyjne, rady 	<p>Opinie mieszkańców mogą być zgromadzone za pomocą:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pisemnych informacji wrzuconych np. do skrzynek wystawionych w urzędach gmin lub przesyłanych pocztą, – nowych technologii, np. za pomocą poczty elektronicznej, telefonów komórkowych, – ankiet internetowych wypełnianych bezpośrednio na stronie internetowej urzędu
Udział w podejmowaniu decyzji	<ul style="list-style-type: none"> – proponowanie przez obywateli nowych rozwiązań lub wprowadzenia zmian w projektach dokumentów strategicznych; mechanizm ten jest realizowany np. w formie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, poprzez petycje (tryb ich składania i rozpatrywania określa ustawa o petycjach, wchodząca w życie 6 września 2015 roku) 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>foresight</i> obywatelski – prognozowanie przyszłości z udziałem obywateli i wypracowanie na tej podstawie propozycji działań, – negocjacje <i>ad hoc</i>, np. w ramach spotkań, warsztatów, – negocjacje prowadzone w ramach wspólnych zespołów roboczych czy rad (stanowi to formę bezpośredniego, wspólnego wypracowywania kształtu podejmowanych decyzji) 	<ul style="list-style-type: none"> – delegowanie na obywateli lub ich organizacje podejmowania decyzji, np. poprzez proponowanie i wybieranie zadań publicznych do realizacji w formule budżetu obywatelskiego

1	2			
Udział w realizacji działań publicznych	<ul style="list-style-type: none"> – przekazywanie zadań publicznych poprzez zlecenie ich organizacjom pozarządowym i innym podmiotom realizującym działalność pożytku publicznego (tryb otwartego konkursu ofert lub w trybie pozakonkursowym) 	<ul style="list-style-type: none"> – dofinansowanie realizacji zadań (np. w ramach funduszu sołeckiego), – wsparcie finansowe i rzeczowe zadań realizowanych przez mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> – udzielanie pożyczek, poręczeń, dotacje inwestycyjne na zadania realizowane przez organizacje pozarządowe – projekty partnerskie 	<ul style="list-style-type: none"> – podzlecenia dla organizacji pozarządowych, – włączanie grup nieformalnych, np. grup sąsiedzkich, do realizacji określonych działań
Udział w kontroli realizacji działań publicznych	<ul style="list-style-type: none"> – wyrażanie opinii przez mieszkańców lub ich organizacje na temat realizacji zadań publicznych, jakości usług publicznych przez osoby z nich korzystające, – zbieranie opinii mieszkańców, organizacji pozarządowych w ramach ewaluacji realizacji programów lub strategii, – monitorowanie i ocena w formie stałych ciał, w których są przedstawiciele mieszkańców, np. komitetów monitorujących czy sterujących w ramach realizowanych programów lub strategii albo działających rad, np. rad działalności pożytku publicznego, – rozwiązania o charakterze kompleksowym, tzn. obejmujące wszystkie lub prawie wszystkie etapy wypracowywania i realizacji decyzji oraz różne formy i mechanizmy partycypacji: stałe ciała konsultacyjno-doradcze 	<ul style="list-style-type: none"> – rady działalności pożytku publicznego – forma wymiany informacji, konsultacji decyzji; mogą także proponować ich kształt i monitorować oraz oceniać ich realizację, np. w odniesieniu do programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, – wspólne zespoły powoływane przez samorządy do opracowania i realizacji gminnych strategii czy programów – najczęściej zaangażowane są one w diagnozę problemów społecznych, w opracowanie propozycji strategii, a następnie w monitorowanie i ocenę jej wdrażania; dość często podmioty reprezentowane w takich zespołach uczestniczą również w realizacji poszczególnych zadań w ramach strategii, – partnerstwa lokalne, np. na rzecz zatrudnienia czy na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, które są płaszczyzną wymiany informacji, konsultacji, wypracowywania propozycji rozwiązań i monitorowania ich realizacji w obszarach będących przedmiotem działania takich partnerstw, – partnerstwa projektowe – skoncentrowane na określonych zadaniach; współpraca strony publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie planowania i realizacji wspólnych projektów, np. finansowanych ze środków UE, – lokalne grupy działania i lokalne grupy rybackie – sformalizowana formuła partnerstw lokalnych na użytek środków europejskich 		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatywy Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 17–22; M. Jakubowski, *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych*, Wydział Rozwoju Gminy, Warszawa-Bemowo 2001, s. 4 i in.

partycypacji społecznej (z wykorzystaniem odpowiednich form i mechanizmów), determinujących skuteczność jego realizacji, przedstawiono w sposób graficzny na rysunku 2.



Rysunek 2. Model skutecznej partycypacji społecznej

Źródło: G.M. Mathbor, *Effective Community Participation in Coastal Development*, Monmouth University, Lyceum Books, Chicago 2008, s. 95.

W zaprezentowanym modelu przyjęto, że warunkiem niezbędnym do skutecznej realizacji procesu partycypacji jest szczegółowa, konstruktywna dyskusja wszystkich zaangażowanych stron projektu (przedstawicieli władz i administracji samorządowej, lokalnych beneficjentów, wnioskodawców i wykonawców projektu etc.), w rezultacie której nastąpi identyfikacja, ocena i uwzględnienie w fazie konceptualizacji (formułowania koncepcji) przyczyn przyszłych sukcesów i porażek. W modelu hipotetycznie założono zaangażowanie lokalnej społeczności we wszystkich czterech fazach realizacji projektu: w fazie informowania, edukowania i planowania (1), wdrażania, komunikacji i monitoringu (2), własności i kontroli (3) oraz w fazie sprzężenia zwrotnego – uzyskiwania przez władze informacji zwrotnej od obywateli (4). Każdy z etapów procesu jest zbiorem (zlepkiem) poszczególnych elementów, czyli poglądów, opinii, punktów

widzenia przedstawicieli grup uczestniczących w pracach nad projektem. Choć poszczególne elementy są oddzielone ze względu na różne fazy ich pozyskania, najczęściej są ze sobą powiązane i w praktyce dochodzi do ich wzajemnego przenikania. Przykład takiego zjawiska stanowią konsultacje społeczne, które wymagają wykorzystania obu faz procesu: zarówno informowania, edukowania i planowania kolejnych działań, jak i uzyskania informacji zwrotnej (sprzężenia zwrotnego). Może również zaistnieć potrzeba zidentyfikowania osoby lub grupy osób posiadających odpowiednie predyspozycje do przeprowadzenia fazy wdrożenia, komunikacji i monitoringu w życie¹⁰.

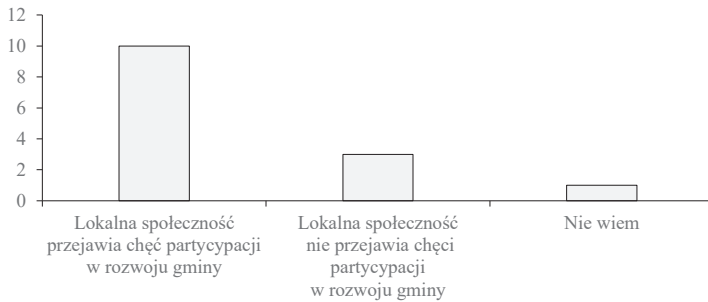
Rzetelne rozpoznanie potrzeb, właściwe rozplanowanie zadań, a na końcu należyta realizacja działań o charakterze publicznym implikują pozytywne przemiany ilościowe i jakościowe, kreując – pożądaną zarówno przez lokalne władze, jak i społeczność – rozwój gminy. Zaangażowanie lokalnych grup odbiorców (w tym przede wszystkim mieszkańców) w proces transformacji lokalnej przestrzeni zdaje się być nie tyle mile widzianym, ile wręcz kluczowym jego elementem.

3. Próba oceny poziomu partycypacji lokalnej społeczności w procesie rozwojowym gminy – analiza wyników badań ankietowych

Zgadając się z tezą, że podstawą stabilnego rozwoju samorządu gminnego jest wiedza rządzących m.in. na temat poziomu zadowolenia miejscowej społeczności ze sposobu realizowania lokalnej polityki, stopnia zaspokojenia potrzeb i oczekiwań mieszkańców, a także chęci ich aktywnego współuczestniczenia w przemianach zachodzących w gminie, poproszono respondentów o wyrażenie opinii na temat poziomu zainteresowania lokalnej społeczności współuczestnictwem w realizacji zadań o charakterze publicznym¹¹ (por. rys. 3).

¹⁰ Por. G.M. Mathbor, *Effective Community Participation in Coastal Development*, Monmouth University, Lyceum Books, Chicago 2008, s. 95–96.

¹¹ Do oceny poziomu partycypacji społecznej w procesie kreowania rozwoju samorządów gminnych posłużono się wynikami badań ankietowych przeprowadzonych w urzędach gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego. Badania kwestionariuszowe zostały przeprowadzone w formie wywiadu bezpośredniego wśród pracowników odpowiadających za sporządzanie dokumentów o charakterze strategicznym dla gmin: Świnoujście, Darłowo i Kołobrzeg (gminy miejskie), Dziwnów, Międzyzdroje, Trzebiatów i Wolin oraz gmin wiejskich: Będzino, Darłowo, Kołobrzeg, Mielno, Postomino, Rewal i Ustronie Morskie.



Rysunek 3. Zainteresowanie lokalnej społeczności współuczestniczeniem w realizacji zadań o charakterze publicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Zdaniem większości respondentów lokalna społeczność przejawiała chęć wyrażenia swojej opinii na temat przemian zachodzących w samorządzie, a także współdecydowania w wyborze rodzaju i kolejności zadań realizowanych w gminie. Jedynie pracownicy jednego z nadmorskich urzędów nie mieli wystarczającej wiedzy do tego, by jednoznacznie określić ewentualne zainteresowanie tą kwestią miejscowej społeczności. Natomiast pracownicy trzech urzędów gmin stwierdzili zdecydowanie, że ich lokalne społeczności nie przejawiały dotychczas zainteresowania uczestnictwem w konsultacjach społecznych i partycypowaniem w podejmowanych przez władze decyzjach dotyczących przyszłości gminy.

Zaprezentowane wyniki zdają się potwierdzać ogólny trend panujący wśród lokalnych społeczności, tzn. rosnącego zainteresowania współuczestniczeniem w podejmowaniu istotnych dla rozwoju jednostki terytorialnej decyzji, aktywnej postawy w procesie wyznaczania nowych kierunków i wpływania na tempo zachodzących w gminie przemian. Można założyć, że jest to wynik rosnącej samoświadomości społecznej, wzrostu społecznych oczekiwań oraz gotowości do współpracy i ponoszenia współodpowiedzialności za decyzje podejmowane wraz z lokalnymi władzami.

Na stabilny i zrównoważony rozwój gminy znaczący wpływ ma bez wątpienia struktura partycypujących w nim podmiotów. W tabeli 5 zaprezentowano udział procentowy poszczególnych grup obywateli gmin nadmorskich zaangażowanych w realizację poszczególnych faz procesu partycypacyjnego.

Tabela 5

Podmioty najczęściej współuczestniczące w etapach procesu partycypacji (%)

Podmioty	Poziom uczestnictwa				
	zdecydowana większość	wąska grupa	pojedyncze osoby	brak zainteresowania	nie wiem
Mieszkańcy gminy	50	29	7	7	7
Lokalni przedsiębiorcy	36	21	29	7	7
Ekolodzy	7	21	29	29	14
Inwestorzy zewnętrzni (krajowi i zagraniczni)	7	14	36	36	7
Przedstawiciele organizacji pozarządowych (np. stowarzyszeń, fundacji)	7	21	43	21	7
Przedstawiciele lokalnych mediów	0	29	50	14	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Zaprezentowane dane wskazują na zdecydowaną dominację w procesie partycypacyjnym dwóch grup podmiotów – lokalnych mieszkańców (50%) oraz przedsiębiorców (36%). Pojedyncze osoby reprezentowały: lokalne media (50%), organizacje pozarządowe (43%) oraz inwestorów zewnętrznych (36%). Pracownicy jednego z urzędów nie byli w stanie określić poziomu uczestnictwa w procesie partycypacyjnym żadnej z podanych w kwestionariuszu ankiety grup społecznych.

Uzasadnienie dla uzyskanych od respondentów odpowiedzi mogły stanowić okoliczności, w których lokalne władze umożliwiają współuczestnictwo w planowaniu i realizacji zadań o charakterze publicznym (por. rys. 4).



Rysunek 4. Okoliczności dopuszczenia przez władze współdziałania lokalnej społeczności w realizacji zadań o charakterze publicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

W zdecydowanej większości gmin nadmorskich władze lokalne stwarzały odpowiednie warunki dla społecznej partycypacji. W połowie badanych gmin tylko wtedy, gdy wymagały tego obowiązujące przepisy, a w sześciu spośród badanych jednostek – zawsze gdy wymagał tego interes społeczny. Natomiast pracownicy jednego z urzędów gmin nie mieli stosownej wiedzy na ten temat. Można zatem przyjąć, że władze samorządowe były świadome obopólnych korzyści płynących z bezpośredniej komunikacji z lokalną społecznością i widziały potrzebę dalszego zacieśniania wzajemnych relacji.

Istotną rolę w omawianym zagadnieniu odgrywają narzędzia wykorzystywane do udostępniania i pozyskiwania informacji zwrotnej na temat podejmowanych na terenie gminy działań o charakterze publicznym (por. tab. 6).

Tabela 6

Rodzaj narzędzi partycypacji najczęściej wykorzystywanych przez samorządy (%)

Narzędzia partycypacji	Częstotliwość wykorzystania				
	zawsze	często	rzadko	nigdy	nie wiem
Spotkania publiczne	29	36	29	0	7
Wysłuchania publiczne (oficjalne debaty)	21	21	29	21	7
Pisemne opiniowanie	14	21	43	14	7
Wykorzystanie grup przedstawicielskich (np. organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej, organizacji pracodawców, związków zawodowych etc.)	0	36	29	29	7
E-konsultacje (wykorzystanie Internetu i poczty elektronicznej)	14	21	14	43	7
Grupy fokusowe	0	21	0	43	36
Wywiady kwestionariuszowe	7	21	14	43	14
Panele obywatelskie (z grupą reprezentatywną dla lokalnej społeczności)	0	21	29	36	14
Dni otwarte, pokazy uliczne, prezentacje	14	14	7	50	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Rozpatrując rodzaj narzędzi oraz częstotliwość ich zastosowania w procesie partycypacji, można skonstatować, że w badanych gminach nadmorskich najczęściej korzystano ze spotkań publicznych (zawsze – 29%, często – 36% odpowiedzi) oraz wysłuchań publicznych (zawsze i często – po 21% odpowiedzi). Najbardziej wykorzystywanym przez samorządy narzędziem były dni otwarte (nigdy – 50% odpowiedzi), a także: grupy fokusowe, e-konsultacje oraz wywiady kwestionariuszowe – po 43% odpowiedzi udzielonych przez respondentów.

Podsumowanie

Analiza wyników przeprowadzonych badań kwestionariuszowych wykazała znaczne zainteresowanie lokalnych społeczności rodzajem i sposobem realizowanych przez samorząd gminny zadań o charakterze prorozwojowym. Ukazała również wąski wachlarz narzędzi partycypacyjnych wykorzystywanych przez lokalne władze. W tej sytuacji niewątpliwie ważne zdaje się powzięcie przez lokalne władze stosownych działań – m.in. poszerzających wiedzę, zwiększających zainteresowanie, poziom zaangażowania społeczności lokalnej w realizację projektów publicznych transformujących lokalną przestrzeń – wykorzystujących w tym celu szerszą paletę narzędzi partycypacji społecznej.

Proces partycypacyjny o charakterze oddolnym wymusza transformację struktury samorządu gminnego w kierunku zarządzania zmianami organizacyjnymi w jego wnętrzu oraz tworzenie sieci powiązań publicznych i profesjonalne zarządzanie nimi¹². Dlatego też należy uwzględnić również w tym procesie fakt istotnych różnic potencjału lokalnych społeczności, które identyfikuje się w praktyce funkcjonowania samorządów – zarówno w zakresie wiedzy obywateli na temat lokalnej strategii rozwoju, infrastruktury, systemów komunikacji masowej, pochodzenia mieszkańców, struktur społecznych, jak też poziomu ich wykształcenia¹³.

Literatura

- Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A. i in., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego*, Warszawa 2007.
- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, t. 35, nr 4, Boston 1969.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, FIP, Warszawa 2005.
- Hauser D., *Community Participation. Parenting With Youth. A Rights, Respect, Responsibility Paradigm*, w: *Advocates for Youth, Transitions*, t. 14, nr 3, 2002.
- Jakubowski M., *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych*, Wydział Rozwoju Gminy, Warszawa-Bemowo 2001.
- Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju i Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.

¹² N. Laurisz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej...*, s. 27.

¹³ G.M. Mathbor, *Effective Community Participation...*, s. 96.

Laurisz N., *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, w: *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Ćwikliński, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Mathbor G.M., *Effective Community Participation in Coastal Development*, Monmouth University, Lyceum Books, Chicago 2008.

Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wyd. UW, Warszawa 2010.

Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.

Źródła internetowe

<http://sjp.pwn.pl>.

www.decdujmyrazem.pl.

www.oxforddictionaries.com.

LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION IN SHAPING COMMUNE DEVELOPMENT PROCESS

Summary

Community participation is commonly defined as a process by which citizens act in response to public concerns, voice their opinions about decisions that affect them, and take responsibility for changes to their community and commune. Research path taken in this work is concentrate around community participation and its impact on the process of converting local functional structures. General aim of this study is to attempt to ascertain the actual level of local community involvement in the commune development process.

Keywords: community participation, commune, local development

Translated by Marta Szaja