



**EduAkademia.pl**

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-28

Czynniki angażowania się mieszkańców w proces aktualizacji strategii Warszawa2030

Praca licencjacka

na kierunku Gospodarka Przestrzenna

i Gospodarki Przestrzennej

Warszawa, lipiec 2017

Oświadczenie kierującego pracą

Oświadczam, że niniejsza praca została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie tytułu zawodowego.

Data    Podpis kierującego pracą

Oświadczenie autora pracy

Świadoma odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza praca dyplomowa została napisana przez mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem tytułu zawodowego w wyższej uczelni.

Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja pracy jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

Data    Podpis autora pracy

Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest określenie czynników mających wpływ na uczestnictwo mieszkańców w procesie

aktualizacji strategii rozwoju Warszawy oraz przybliżenie zwiększającej się roli konsultacji społecznych w planowaniu strategicznym. W części teoretycznej zaprezentowane zostają teorie wprowadzające do poruszanej problematyki, nawiązujące do planowania strategicznego, kapitału społecznego, typów demokracji oraz roli partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym. W części empirycznej zostają przedstawione indywidualne motywacje uczestników, formy ich zaangażowania oraz opinie na temat procesu aktualizacji strategii rozwoju. Analizie zostają również poddane czynniki wpływające na efektywność procesu. W ostatniej części zostają zweryfikowane postawione na początku pracy hipotezy badawcze.

#### Słowa kluczowe

planowanie strategiczne, strategia rozwoju, partycypacja obywatelska,

kapitał społeczny, konsultacje społeczne

Dziedzina pracy (kody wg programu Socrates – Erasmus)

14.6 Gospodarka Przestrzenna

Tytuł pracy w języku angielskim

Factors of inhabitants engaging in strategy actualization Warsaw2030

Spis treści

WSTĘP .....	5
1. Rozwój planowania strategicznego.....	8

1.1.	Uspołecznienie procesu strategicznego .....	8
1.2.	Kapitał społeczny i jego rola w zaangażowaniu społecznym .....	11
2.	Partycypacja obywatelska .....	15
2.1.	Demokracja deliberatywna i istota procesu deliberacji .....	16
2.2.	Istota, formy i wpływ partycypacji obywatelskiej na demokratyzację życia społecznego .....	18
2.3.	Konsultacje społeczne jako forma partycypacji obywatelskiej .....	21
3.	Ramy prawno-ustrojowe .....	25
3.1.	Akty prawne .....	25
4.	Zakres i metody badania empirycznego .....	31
4.1.	Tło badawcze - uspołecznienie procesu aktualizacji strategii Warszawa2030 ...	31
4.2.	Pytania badawcze i hipotezy .....	34
4.3.	Metody badawcze i źródła danych .....	35
5.	Czynniki skłaniające mieszkańców do uczestnictwa .....	37

6.	Sposoby angażowania się społeczności lokalnej .....	
	42	
7.	Zinstytucjonalizowany kapitał społeczny w procesie aktualizacji strategii .....	
	47	
	ZAKOŃCZENIE .....	
	51	
	Bibliografia .....	
	54	
	Akty prawne .....	
	56	
	Źródła internetowe .....	
	57	
	Spis wykresów .....	
	58	
	Załącznik nr 1. Kwestionariusz ankiety .....	
	59	

## WSTĘP

Praca ma na celu określenie głównych czynników wpływających na zaangażowanie się społeczności lokalnej w proces planowania strategicznego omówionych na przykładzie mieszkańców m.st. Warszawy i aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030. Badam w niej indywidualne motywacje uczestników, dotychczasową formę zaangażowania oraz opinie na temat prowadzonego procesu. Analizuję w niej również aspekty organizacyjne, które w istotny sposób wpływały na efektywność tego przedsięwzięcia.

Tematyka pracy jest związana z obszarem moich zainteresowań, jakim jest planowanie strategiczne, a które jest dla mnie ciekawe z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat zaczęto przypisywać mu szczególną rolę w zarządzaniu jednostkami samorządowymi, co częściowo wynika z jego wpływu na konkurencyjność (proces umożliwia poszerzenie posiadanej wiedzy o otoczeniu zewnętrznym i o cechach charakterystycznych jednostki oraz pozwala na racjonalne rozplanowanie działań w dłuższej perspektywie). Po drugie dlatego, że umożliwia poszerzanie własnych horyzontów i kształtuje otwartą postawę na poglądy innych ludzi, co wynika z faktu, że planowanie strategiczne bezpośrednio wiąże się z czynnikiem ludzkim – sprzyja poznawaniu opinii społeczeństwa i wymianie przyjętych stanowisk. Bez tego stworzenie realnie funkcjonującej strategii rozwoju jednostki terytorialnej nie byłoby możliwe. Idealnie wpisuje się to w obecne trendy – w życiu obywatelskim coraz większą rolę przypisuje się kapitałowi społecznemu i indywidualnemu, co dla mnie, jako osoby ciekawej świata i mechanizmów w nim zachodzących, wydaje się być szczególnie atrakcyjne z tej perspektywy, gdyż takie podejście pozwala na zgłębienie motywacji zachowań ludzkich. Na decyzję o temacie pracy dyplomowej wpłynęły również dwie inne okoliczności. Po pierwsze, powiązanie od urodzenia z Warszawą, co powoduje, że jest mi ona szczególnie bliska, a po drugie, okres przeprowadzania aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030 oraz możliwość uczestnictwa w organizowanych wydarzeniach przypadły na czas moich studiów i idealnie wpisują się w zainteresowanie planowaniem strategicznym. W oparciu o wyżej wymienione czynniki uznałam, że taka tematyka pracy dyplomowej pozwoli na poszerzenie własnej wiedzy oraz dotychczas zgromadzonego dorobku naukowego w zakresie zaangażowania społeczności lokalnej w proces planowania strategicznego,

który to trend dopiero zaczyna się rozwijać i zyskiwać coraz bardziej na popularności.

5

Pierwszym krokiem była analiza już istniejącej i dostępnej literatury, do której odwołuję się w pierwszym rozdziale. Prezentuję w nim niezbędne teorie, które mają na celu przybliżenie problematyki mojej pracy. Na początku odnoszę się do planowania strategicznego i omawiam jego zwiększającą się rolę w odpowiedzialnym kreowaniu przyszłego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego zarówno w kraju, jak i Unii Europejskiej. Sygnalizuję w nim również rozwijający się ogólnoswiatowy trend jakim jest uspołecznienie procesów tworzenia dokumentów strategicznych w oparciu o koncepcję potrójnej i poczwórnej helisy. W następnej kolejności odwołuję się do istoty kapitału społecznego i indywidualnego oraz prezentuję jego najważniejsze elementy takie jak zaufanie, normy i więzi społeczne, mające szczególny wpływ na zaangażowanie pojedynczych jednostek w życie publiczne.

W rozdziale drugim, koncentruję się na opisie ewoluowania sposobów zaangażowania społeczności lokalnej, w oparciu o założenia demokracji bezpośredniej i pośredniej. Wskazuję, jak wady i zalety obydwu systemów pozwoliły na ukształtowanie się formy demokracji deliberatywnej oraz prezentuję sposób jej funkcjonowania. Następnie charakteryzuję zjawisko partycypacji obywatelskiej, przedstawiając jej istotę oraz możliwe formy. Wykazuję jej wpływ na demokratyzację życia społecznego. Poruszę również kwestię konsultacji społecznych, gdzie prezentuję ich najważniejsze elementy i omawiam pożądane cechy, które mogą w istotny sposób wpłynąć na decyzję o zaangażowaniu się w proces.

Rozdział trzeci poświęcony został ramom prawnym – ustrojowym. Prezentuję w nim istniejące prawne uwarunkowania regulujące uczestnictwo społeczności lokalnej w życiu społecznym odwołując się do najważniejszych dokumentów – Konstytucji RP, ustaw samorządowych oraz wybranych ustaw i uchwał istotnych z punktu widzenia tematyki pracy.

Z kolei w czwartym rozdziale najpierw odwołuję się do zapisów dokumentów strategicznych, które wpłynęły na politykę władz m.st. Warszawy, a następnie przedstawiam podstawowe informacje na temat samego procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku, koncentrując się szczególnie na aspekcie jego uspołecznienia. Odnoszę się do sformułowanych przeze mnie pytań badawczych oraz prezentuję hipotezy odwołujące się do zgromadzonej i posiadanej wiedzy. Przedstawiam również metody zbierania danych oraz analizy ich treści.

6

Rozdział piąty, szósty i siódmy to rozdziały empiryczne, w których kolejno analizuję zgromadzone dane w nawiązaniu do sformułowanych przeze mnie hipotez.

W ostatniej części podsumowuję zgromadzone przeze mnie informacje oraz wyciągam wnioski odnosząc się do postawionych na początku hipotez badawczych. Podejmuję się również próby oceny przeprowadzonych działań w ramach procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku.



## 1. Rozwój planowania strategicznego

Na przestrzeni ostatnich lat coraz większe znaczenie przypisuje się planowaniu strategicznemu znajdującemu się w rękach administracji publicznej zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Powoduje to, że jest ono coraz częściej pojmowane jako sposób na promocję oraz element wizerunku jednostki opracowującej. Jednym z elementów zarządzania strategicznego jest strategia rozwoju. Jej celem jest zaplanowanie działań jednostki ją budującej, wyznaczenie dalszego kierunku działań oraz określenie obszarów konkurencyjnych w stosunku do innych jednostek. Na jej podstawie identyfikowane są odrębności i unikalne przewagi prowadzące do osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych. Jak wskazują autorzy publikacji *Planowanie strategiczne. Przewodnik dla pracowników administracji publicznej*, opracowywane dokumenty z natury różnią się od siebie co wynika z przyjętych różnorodnych rozwiązań metodologicznych oraz z charakterystyki konkretnej jednostki terytorialnej (Dziemianowicz i in. 2012).

### 1.1. Uspołecznienie procesu strategicznego

Wraz z rozwojem planowania strategicznego, rośnie znaczenie samego procesu, w tym wiedzy i umiejętności zdobytych w trakcie jego trwania oraz tego jakie skutki przyniesie. Ma to bezpośredni związek z dwoma zjawiskami: przyjętą przez Unię Europejską polityką, która podkreśla znaczenie współpracy i różnych powiązań instytucjonalnych na rzecz rozwiązań innowacyjnych (m.in. poprzez nakaz uspołecznienia procesów przygotowywania dokumentów regionalnych w ramach gospodarki opartej na wiedzy) oraz z pojęciem społeczeństwa sieciowego M. Castellsa, zgodnie z którym współczesne funkcjonowanie świata opiera się na przepływie informacji w oparciu o istniejące już sieci. W budowaniu sieciowej współpracy duże znaczenie przypisuje się modelowi potrójnej helisy (Triple Helix - TH) autorstwa L. Leydesdorffa i H. Etzkowitza. Według autorów, rozwiązania innowacyjne są efektem przepływu wiedzy i złożonych relacji pomiędzy trzema rodzajami podmiotów: nauką – biznesem – administracją. W ramach sieci powiązań możliwa jest także transformacja zadań i ról przypisanych poszczególnym podmiotom

– dzięki czemu uzyskuje się nową jakość (Bojar, Machnik – Słomka 2014). Obecnie jednak przez administrację coraz częściej stosowane są rozwiązania nawiązujące

do modelu poczwórnej helisy (Quadruple Helix - QH) stanowiącej rozwinięcie poprzedniego modelu przez E.G Carayannisa, T.D Bartha i D. Campbella. Uwzględnia on kooperację między czterema sferami: nauką – administracją – biznesem – społeczeństwem. Tym samym podkreśla znaczenie ostatniej sfery w kreowaniu innowacji i konieczność uczestnictwa społeczeństwa w rozwoju społeczno-gospodarczym. Włączenie obywateli w proces pozwala na kształtowanie się demokracji opartej na wiedzy, szeroko rozumianą poprawę współpracy między zaangażowanymi, intensyfikację zachodzących procesów (m.in. w ramach powstawania innowacyjnych rozwiązań) oraz rozwój struktur podmiotów uczestniczących. Przede wszystkim jednak, podnosi efektywność realizowanych przedsięwzięć (ibidem).



Istniejące trendy przekładają się również na proces planowania strategicznego – coraz częściej w procesie budowania strategii stawia się na udział wielu aktorów ze sfery społecznej – instytucji, organizacji pozarządowych czy wreszcie pojedynczych obywateli w oparciu o zasady partnerstwa i dialogu społecznego. Uczestnicy stają się więc podstawowym elementem całego procesu planowania, a ich świadomość, aktywność i akceptacja odgrywa duże znaczenie (Sienkiewicz 2014). Powszechniejsza staje się także wiara, że w trakcie jej tworzenia pojawiają się dodatkowe efekty tego zaangażowania takie jak zaufanie, jedność grupowa czy poczucie wspólnego interesu (Dziemianowicz i in. 2012).

Decyzja o tym, kto powinien zostać zaangażowany w prace nad strategią powinna zostać podjęta na samym początku, jeszcze przed rozpoczęciem całego procesu. Ważne jest ustalenie jaką rolę w trakcie budowania strategii będą pełniły poszczególne osoby zaangażowane i na jakim etapie ich udział będzie kluczowy. Ponadto, udział podmiotów ze sfery społecznej należy rozpatrywać pod kątem tego, że to oni będą beneficjentami wypracowanych rozwiązań – zatem ważne by udział w opracowywaniu strategii rozwoju poszczególnych aktorów równoważył się. Taki zabieg, będący w kompetencjach inicjatorów, pozwala na uwzględnienie opinii wielu grup społecznych i dopracowanie rozwiązań w miejscach, w których najbardziej jest to potrzebne (ibidem).

W zależności od celu, który jest do zrealizowania, roli jaką mają pełnić w procesie obywatele oraz etapu budowania strategii wyróżnia się konkretne poziomy (informowanie,

9

konsultowanie, współdecydowanie<sup>1</sup>) i różne formy (m.in. warsztaty, spotkania lub panele dyskusyjne) zaangażowania społeczeństwa w proces planowania strategicznego. Jednym z bardziej popularnych rozwiązań jest włączenie przedstawicieli różnych środowisk do tzw. grup roboczych, stanowiących wsparcie dla zespołu opracowującego strategię. Należy jednak zadbać o to, aby były to osoby kompetentne, posiadały wiedzę w zakresie, którego dotyczy będzie praca nad dokumentem oraz potrafiły współpracować z innymi członkami należącymi do tych grup. Wynika to z faktu, że na etapie diagnostycznym są one cennym źródłem informacji o stanie jednostki terytorialnej i jej problemach, a później zwykle angażowani są w proces formułowania i dyskusję nad celami rozwojowymi (Dziemianowicz i in. 2012). Innym sposobem na włączenie szerszego grona społeczności jest zorganizowanie konsultacji społecznych, przy czym istotne jest, aby zastosowane były wszystkie mechanizmy wpływające na ich jakość (Dziemianowicz i in. 2012; Sienkiewicz 2014) (więcej w rozdz. Konsultacje społeczne jako forma partycypacji obywatelskiej). Jest to rozwiązanie, które wykorzystuje wiedzę zaangażowanych obywateli (etap diagnostyczny) i umożliwia uzyskanie szerszego spojrzenia na sytuację oraz pozwala na dostrzeżenie innowacyjnych rozwiązań mogących znaleźć zastosowanie na dalszych etapach budowania strategii, np. w trakcie formułowania celów, programów, działań (Dziemianowicz i in. 2012).

Istnieje wiele argumentów wskazujących na korzyści płynące z zaangażowania różnych aktorów społecznych. Zgodnie z tym, co proponują autorzy publikacji Planowanie strategiczne. Przewodnik dla pracowników administracji publicznej takie uspołecznienie pozwala na wniesienie nowej wartości merytorycznej do procesu oraz umożliwia wysłuchanie wielu środowisk i nazwaniu interesów poszczególnych grup społecznych. Wpływa na zwiększenie świadomości społeczeństwa o istocie planowania strategicznego i jego celach oraz sprzyja uzyskaniu społecznego konsensusu i akceptacji wypracowanych rozwiązań. Według Mariusza Sienkiewicza (2014) wspomaga to realizację zapisów samej strategii – osoby zaangażowane na

wcześniejszym etapie chętniej będą uczestniczyły we wprowadzaniu ich w życie, ponieważ realizacja strategii jest równoznaczna z realizacją potrzeb lokalnej społeczności. Jako forma partycypacji obywatelskiej, dzięki której istnieje

1 Informowanie – jednostronna komunikacja zakładająca poinformowanie społeczeństwa o działaniach władzy; konsultowanie – przed podjęciem decyzji władze zasięgają opinii obywateli co może stanowić podstawę do modyfikacji wcześniejszych ustaleń; współdecydowanie – obywatele i władza funkcjonują na równi, opiera się o założenie partnerskiego podejmowania decyzji i prowadzi do wspólnego wypracowania rozwiązania satysfakcjonującego uczestników procesu. Ważnym jest fakt, że bez wystąpienia elementów niższego rzędu nie zostanie zrealizowany poprawnie etap kolejny (Dziemianowicz i in. 2012).

10

możliwość wpływu na decyzje władzy – wzmacnia także samą demokrację. Prowadzi również do wzrostu wartości dostępnych i użytecznych dla społeczeństwa zasobów lokalnych (Sienkiewicz 2014). Argumentami przemawiającymi przeciwko uspołecznieniu strategii są najczęściej te mówiące o dodatkowych kosztach, dłuższym czasie planowania strategicznego, konflikcie interesów i sprzecznych wartościach oraz specyficznych grupach czy jednostkach, których celem jest wywarcie nacisku na zapisy wprowadzane w dokumencie (niekoniecznie będące w zgodzie z logiką całego procesu planowania strategicznego, gdyż najczęściej zapisy strategii są wypadkową burzliwych dyskusji nad możliwymi rozwiązaniami). Dodatkowym argumentem wpływającym na zaniechanie podjęcia decyzji o zaangażowaniu obywateli może być założenie, iż społeczeństwo będzie niechętnie nastawione do uczestnictwa w takim procesie (Dziemianowicz 2012; Sienkiewicz 2014). Jednak brak aktywności obywateli w sferze działań publicznych uwarunkowany jest wieloma różnymi czynnikami, na które wpływ jest bardziej lub mniej ograniczony. W związku z tym, że pewnych uwarunkowań nie da się całkowicie usunąć

– aby proces konsultacji z mieszkańcami był rzeczywiście efektywny, nie może on opierać się na jednorazowym akcie i powinien zostać dokładnie przemyślany oraz zorganizowany

(z uwzględnieniem grup docelowych procesu uspołeczniania oraz odpowiednio dobranych do celu metod).

## 1.2. Kapitał społeczny i jego rola w zaangażowaniu społecznym

W naukach społecznych często używanym pojęciem jest kapitał społeczny, jednak jego rozumienie różni się w zależności od przyjętej perspektywy i ujęcia problemu. Sprawia to, że sama koncepcja staje się wątpliwa i niejednoznaczna (Frykowski 2009). Niemniej jednak istnieje powszechne przekonanie, iż kapitał społeczny jest istotną częścią życia społecznego a jego poziom w Polsce wciąż pozostawia wiele do życzenia. Uważam zatem, że w kontekście analizy czynników zaangażowania jednostek w proces planowania strategicznego, warto się na chwilę zatrzymać przy tej tematyce<sup>2</sup>.

2 W tym miejscu należy zaznaczyć, iż kapitał społeczny jako pojęcie niejednoznaczne posiada wiele aspektów, w ramach których może być analizowany. Ze względu na liczne ograniczenia (obszerna literatura,

różne spojrzenia autorów na kwestie, więcej pytań niż odpowiedzi wraz z zagłębianiem się w tematykę, a także zakres pracy dyplomowej) nie sposób przedstawić wszystkich istniejących stanowisk. Rozdział odnosi się do najważniejszych kwestii regulujących pojęcie kapitału społecznego i porusza jedynie wybrane aspekty (w odniesieniu do zaangażowania społecznego).

11

Już na poziomie analizy koncepcji najważniejszych teoretyków można zauważyć pewne różnice w definiowaniu kapitału społecznego. Według Jamesa Colemana jest to struktura relacji społecznych, która wspiera i wpływa na sposób działania aktorów (Growiec 2011), a najważniejszą formą w tym ujęciu są zobowiązania względem podmiotu wynikające z reguły wzajemności<sup>3</sup> (Theiss 2012). Posiadanie tej formy kapitału pozwala jednostkom na realizację celów, których osiągnięcie nie byłoby możliwe w pojedynkę (Growiec 2011). Z kolei Pierre Bourdieu opisuje go jako sumę aktualnych i potencjalnych zasobów, które jednostka jest w stanie samodzielnie zmobilizować. Rozmiar kapitału społecznego zależy od wielkości sieci powiązań oraz od zasobów kapitału ekonomicznego, symbolicznego i kulturowego<sup>4</sup>. Wspomaga on wcześniej wymienione i wywołuje efekt mnożnikowy ostatecznie przyczyniając się do zwiększenia zasobów posiadanych przez jednostkę (ibidem). Najbardziej znaną koncepcją kapitału społecznego jest przyjęta przez Roberta Putnama, która odnosi się do zaufania, norm wzajemności oraz sieci społecznych (jednocześnie na poziomie społeczności oraz grup). W tym rozumieniu, kapitał społeczny pozwala na zwiększenie sprawności społeczeństwa poprawiając koordynację i efektywność działań oraz sprzyja kooperacji między jednostkami (Growiec 2011). Robert Putnam wyróżnił dwa jego typy – kapitał wiążący (bonding social capital) oraz pomostowy (bridging social capital). Pierwszy związany jest z potrzebą bezpieczeństwa i dotyczy powiązań z osobami homogenicznymi (rodziną oraz przyjaciółmi), z kolei drugi łączy różnych ludzi (więzi heterofilne), o odmiennych wartościach i pozycji społecznej, wykorzystuje zewnętrzne aktywa, pozwala na rozprzestrzenianie informacji i związany jest z potrzebą doskonalenia (Putnam 2008). Zostaje on aktywowany w sytuacji, kiedy

jednostka osiągnie już wymagany poziom bezpieczeństwa i zaczyna realizować się uczestnicząc w życiu społeczności lokalnej. W rozdziale Ciemna strona kapitału społecznego, autor wskazuje, że w zależności od tego w jaki sposób zdefiniowana jest wspólnota (kto do niej należy, ma dostęp i czerpie korzyści) kapitał społeczny może powodować różne skutki (pozytywne lub negatywne). Niekiedy wiążący kapitał społeczny wzmacnia stratyfikację społeczną, co wynika na ogół z większej

<sup>3</sup>Reguła wzajemności wynika z teorii racjonalnego wyboru mówiącej o tym, że jednostki świadomie dążą do wytworzenia w innych poczucia zobowiązania oraz są świadome, że prosząc o oddanie przysługi, w przyszłości będą musiały się za nią odwdziżyć (Growiec 2011).

<sup>4</sup> Kapitał ekonomiczny, w ujęciu P. Bourdieu to taki kapitał, który daje się bezpośrednio i natychmiast zamienić na pieniądze, jest zinstytucjonalizowany w formie prawa własności. Kapitał kulturowy daje się wymienić na kapitał ekonomiczny (pod pewnymi względami), a jego zinstytucjonalizowanie przejawia się w formie kompetencji edukacyjnych, wartości estetycznych czy tzw. „dobrym guście”. Kapitał symboliczny jest kapitałem pozornym i odnosi się do tego, w jaki sposób jednostka jest postrzegana przez otoczenie (ibidem).

12

aktywności obywatelskiej osób, które posiadają określone zasoby, od tych które są w pewien sposób

ograniczane ich brakiem. Istnieje zatem ryzyko, iż nierówności społeczne mogą być osadzone w kapitale społecznym – normy i sieci służące jednemu, mogą uniemożliwiać działanie innym (ibidem).

Aby uzyskać szerszą wiedzę na temat tego, co wpływa na kapitał społeczny i jak przyczynia się do decyzji o zaangażowaniu należy odwołać się do trzech składowych elementów: sieci powiązań rozumianej również jako więź społeczna, zaufania oraz norm społecznych. Więź społeczną tworzą przeważnie jednostki o szczególnych zdolnościach, które potrafią wytworzyć powiązania między ludźmi. Natomiast kooperacja między członkami należącymi do grupy wynika z ich poczucia tożsamości, ma na celu realizację wartości/potrzeb ugrupowania i przyjmuje różne formy w zależności od zasięgu i siły samej więzi. Odmienne są także powody zaktywizowania się jednostek – w przypadku poziomu ponadlokalnego, o szerokim zasięgu powodują to wspólne zagrożenia lub interesy (Theiss 2012). Na poziomie więzi znaczenie odgrywa również rola społeczna<sup>5</sup> - w zależności od internalizacji norm i wartości, liczby praw i obowiązków oraz powiązanych z nią instytucji

– jednostka sprawniej pełni przypisaną jej funkcję, akceptuje otoczenie i angażuje się społecznie podejmując różnego rodzaju decyzje (Surowiec 2009).

Tym co jeszcze przyczynia się do wytworzenia kapitału społecznego jest zaufanie<sup>6</sup>

– niezbędne do podejmowania jakiegokolwiek współdziałania oraz (w kontekście norm

społecznych<sup>7</sup>) różnicowanie wartości występujących w społeczeństwie. Ich istnienie pozwala instytucjom na podział funkcji, a to stanowi może źródło konfliktów lub

kooperacji i zmuszać je do skonfrontowania interesów. Pozytywny wpływ na zaangażowanie obywatelskie wywiera uznanie, zarówno przez jednostki i grupy, dobra wspólnego oraz przyjęcie zasady solidarności. Pozwala to na integrację, partycypację społeczną oraz zmniejszenie zagrożenia wykluczenia, co stanowi cenny element kapitału społecznego w ogóle. Nierzadko jednak dzieje się tak, że jednostka jest ukierunkowana

<sup>5</sup>Rola społeczna - zachowanie będące reakcją na otoczenie według ustalonego niepisanego wzoru lub zbioru norm i wartości powiązanych z zajmowaną pozycją w systemie stratyfikacji społecznej.

<sup>6</sup>Wyrazem wysokiego poziomu kapitału społecznego, oprócz kultury zaufania może być także duża liczba stowarzyszeń, która pozostaje we wzajemnym związku z poziomem zaufania (Theiss 2012).

<sup>7</sup>Szersze omówienie tego zagadnienia znajduje się w książce M.Theiss Krewni – znajomi – obywatele.

Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna. Autorka szczegółowo omawia w niej kwestię norm społecznych i zasad współdziałania w oparciu o wartości wspólnotowe, normy moralne, interesy grupowe i jednostkowe oraz zwyczaj i obyczaj.

na realizację i artykulację wyłącznie własnych potrzeb, co ogranicza budowanie kapitału społecznego (Theiss 2012).

W kontekście zaangażowania społecznego i skutków jakie dla niego niesie kapitał społeczny ważne jest rozróżnienie jego skali, tak jak to zrobiła Katarzyna Growiec w książce *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*. Na poziomie makro, odnosi się on do podzielanych wartości i norm rozumianych jako „cnoty obywatelskie”, a sieć relacji oparta o system instytucji prowadzi do sprawniejszego funkcjonowania państwa (także ze względu na poczucie odpowiedzialności i wartości dobra wspólnego przez władze, które podnosi jakość zarządzania i efektywność rządu) (Frykowski 2009; Growiec 2011). Z kolei w skali mezo, kapitał społeczny przedstawiany jest za pomocą tzw. podejścia politologicznego. To na tym poziomie odnosi się on do funkcjonowania organizacji pozarządowych, stowarzyszeń oraz inicjatyw obywatelskich i w zależności od charakteru instytucji (ekskluzywnego lub inkluzywnego) wpływa inaczej na otoczenie. Autorka wskazuje jednak, że „osoby, które pracują jako wolontariusze lub biorą udział w organizacjach łatwiej akumulują swój kapitał społeczny, ale i na odwrót – do organizacji przystępują osoby, które już na starcie mają większe jego zasoby” (Growiec 2011: 17). Zatem potencjał społecznego uczestnictwa i współdziałania danej społeczności decyduje o jej kapitale społecznym (Surowiec 2009), ale także fakt jego istnienia wyrażający się w zinstytucjonalizowanych formach wiąże się z uczestnictwem jednostek w życiu społecznym. Odnosi się to pośrednio do kapitału ludzkiego, o którym mówi Paweł Poławski w swoim artykule *Technologie partycypacji: „działający w rozmaitych organizacjach mają większą świadomość reguł życia publicznego (...), częściej ufają innym i chętniej inwestują w relacje z nimi czy bardziej identyfikują się z lokalną społecznością”* (Poławski 2014: 36). Nawiązanie do kapitału na poziomie jednostkowym wyraźnie widać także w Raporcie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, gdzie autorzy uzależniają uczestnictwo w konsultacjach społecznych od ogólnej postawy jednostki – im chętniej osoba angażuje się w sprawy publiczne i jest skłonna do pomocy lub współpracy, tym jej aktywność i zainteresowanie otoczeniem jest większe (STOCZNIA 2011). Poziom mezo jest również silnie powiązany ze skalą mikro, w której bardzo ważną rolę odgrywa zaufanie poziome (do siebie nawzajem) kreowane w środowisku rodzinnym, ponieważ to ono warunkuje wytworzenie późniejszego zaufania do instytucji oraz legitymizację systemu politycznego (zaufanie pionowe) (Frykowski 2009).

14

Analizując zatem rolę kapitału społecznego w kontekście zaangażowania należy stwierdzić, że jest to koncepcja bardzo szeroka, składająca się z wielu aspektów (normy społeczne, więzi, zaufanie, role społeczne) mogących wpływać na jego poziom i kształtować go. Jednak jak wskazuje Robert Putnam, kapitał społeczny wzmacnia się wewnętrznie na różnych poziomach – co oznacza, że aktywność w mniejszej społeczności idzie w parze z zaangażowaniem w szerszej wspólnoty (Putnam 2008).

Natomiast sama „zależność między kapitałem społecznym i demokracją ma charakter

dwustronny (...) wzrost kapitału społecznego wiedzie do wzmocnienia postaw demokratycznych, i na odwrót – demokracja buduje kapitał społeczny (...)” (Poławski 2014 za Paxton 2002: 37). Ponadto fakt jego istnienia w społeczeństwie może mieć pozytywne konsekwencje dla życia obywatelskiego i politycznego: może przyczynić się do kształtowania obywatelskich postaw, podnosić kulturę partycypacyjną, zmniejszać opór społeczny na nieoczekiwane zmiany, stwarzać środowisko sprzyjające innowacyjnym rozwiązaniom i komunikowaniu poglądów obywateli. Oprócz tego, kapitał społeczny może pełnić także rolę edukacyjną – sprzyjać kształtowaniu wzorów zachowań i instytucji społecznych odpowiadających idei ładu demokratycznego oraz podnosić efektywność działania instytucji i organizacji pozarządowych (Theiss 2012). Niemniej jednak jego obecność może mieć także negatywny wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa

– wszystko zależy od tego jakie rodzaje powiązań i norm społecznych obowiązują w danym układzie (ibidem).

## 2. Partycypacja obywatelska

Omawiając sposoby zaangażowania obywateli w życie publiczne nie sposób pominąć historii powstania demokracji oraz pierwotnych założeń, które jej przyświecały. Początki pierwszych form demokratycznych notuje się na czasy antyczne, a jako przykład posłużyć może starożytna Grecja. Ateńska demokracja bezpośrednia stanowi do dziś najwierniejsze przybliżenie pojęcia demokracji w rzeczywistym tego słowa znaczeniu (władza oddana w ręce ludowi od greckich słów demos – lud i kratos – władza). Współcześnie jednak najczęściej spotykaną formą sprawowania władzy jest demokracja przedstawicielska, polegająca na podejmowaniu decyzji przez wybranych reprezentantów. Zarówno pierwsza jak i druga forma posiada swoich zwolenników i przeciwników, co wiąże się z wymaganiami jakie stawia każda z nich. Demokracja bezpośrednia opiera się przede wszystkim na nieustannym udziale obywateli w sprawowaniu władzy, przedstawicielska

15

zaś daje możliwość do kontrolowania i ograniczania sprawujących władzę (Sartori 1994). Jednym z argumentów, które przytacza autor tekstu Demokracja bezpośrednia czyli polis, możliwość sprawowania władzy samodzielnie jest w teorii bezpieczniejsza i pozwala na poczucie większego zadowolenia niż w przypadku demokracji przedstawicielskiej. Wymaga ona jednak całkowitego poświęcenia się sprawom państwowym i służbie mającej na celu dobro publiczne. Prowadzi to do zaniebywania prywatnych spraw i pogarszania sytuacji ekonomicznej pojedynczych jednostek oraz całego społeczeństwa. W wyniku tak prowadzonej polityki, obywatele ostatecznie stają przed problemami, które wzajemnie na siebie wpływają i aktywizują. Tak rozumiana demokracja bezpośrednia (konieczność obecności i współdziałania wszystkich zainteresowanych, gdzie zgodnie z teorią – im więcej uczestników, tym mniej efektywne samo uczestnictwo) jest zatem skazana na porażkę, a z pomocą przychodzi jej przedstawicielska odmiana (Sartori 1994). Demokracja reprezentatywna w swej istocie posiada „mechanizm bezpieczeństwa”, który pozwala na bardziej racjonalne podejmowanie decyzji związane z potrzebami długofalowymi a nie pojedynczymi zachciankami. Uwzględnia oprócz interesów większości także te grup mniejszościowych – przez co staje się „grą o sumie dodatniej”. Powoduje to, że bez spełnienia pewnych warunków sprzyjających demokracji bezpośredniej, to właśnie przedstawicielska jest jedyną możliwą do zrealizowania w dzisiejszych czasach formą demokracji (ibidem).

### 2.1. Demokracja deliberatywna i istota procesu deliberacji

W trakcie ostatniego dwudziestolecia na popularności zyskuje demokracja zwana deliberatywną. Jest ona odpowiedzią, po pierwsze, na potrzebę ulepszenia mechanizmów demokratycznych o uczestnictwo społeczności w procesie sprawowania władzy (najczęściej w kwestiach najważniejszych spraw dla obywateli), a po drugie, na kryzys demokracji powojennej gdzie jedyną formą uczestnictwa w życiu społecznym było głosowanie, a wątpliwa polityka rządzących spowodowała spadek zaufania obywateli i transparentności działań władzy (Waśkiewicz 2014). Autorka artykułu O naukowych gwarancjach procedur demokratycznych, przybliżyła definicję deliberacji J. Cohena zgodnie z którą „deliberacja polega na tym, że równi, uznający nawzajem swoje uprawnienia i kompetencje członkowie zbiorowości podejmują w drodze publicznej wymiany racjonalnych argumentów decyzje w sprawach dotyczących całej wspólnoty”

(Bucholc 2014: 67). Ten rodzaj demokracji realizowany jest w oparciu o debatę deliberatywną, która w zależności od potrzeb może przybierać różne formy – najbardziej znaną z nich jest sondaż deliberatywny autorstwa J. Fishkina<sup>8</sup>. Sama procedura debaty, zgodnie z zasadą współdecydowania, powinna być znana jej uczestnikom, akceptowalna oraz racjonalnie skonstruowana (ibidem). Zastosowanie się do tych zasad, przyczynia się do zwiększenia poczucia współodpowiedzialności za podejmowane decyzje, kształtuje otwartość na inne poglądy (dzięki czemu rozwija umiejętność perspektywicznego patrzenia oraz zdolności komunikacyjnych), jednak przede wszystkim stanowi warunek szeroko pojętej demokracji. Andrzej Waśkiewicz (2014) proponuje inne spojrzenie na tę formę demokracji, polemizując z teoretycznym modelem oraz ukazując jednocześnie jej wady i zalety. W związku z tym, że prawo do deliberacji posiadają wszyscy obywatele, dyskurs publiczny daje szansę na usłyszenie dotychczas niezauważalnego głosu oraz na uwzględnienie interesów mniejszości. Pozwala na ukierunkowanie myślenia jednostek na wspólnotę polityczną, co wynika z założenia, że w trakcie idealnej procedury deliberatywnej obywatele formują swoją wolę, a nie uczestniczą z już wykształtowaną (Waśkiewicz 2014). Jednak aby debata deliberatywna była skuteczna zakłada się, że jej uczestnicy powinni być choć trochę bezstronni, szanujący odmiennosc i darzący się nawzajem zaufaniem, co nie zawsze jest możliwe. Autor artykułu wskazuje również na pewne zagrożenia, które niesie za sobą ta forma partycypacji w życiu publicznym. Po pierwsze, nie wszyscy aktorzy ze strony społecznej muszą posiadać taką samą wiedzę na temat przedmiotu deliberacji (dlatego ważne jest aby zapewnić uczestnikom dostęp do obiektywnej informacji). Po drugie, działając pod presją czasu i pod wpływem ograniczeń istnieje ryzyko zbyt wczesnego osiągnięcia kompromisu, które prowadzi do niedostrzeżenia rozwiązań mogących stanowić atrakcyjną alternatywę dla dobra wspólnego (ibidem). Z tego względu gwarancja odpowiedniej ilości czasu na zapoznanie się z materiałami i dyskusję wydaje się być uzasadniona, a wywieranie nacisku czy próba manipulacji – niewskazana. Anna Przybylska (2014) przytacza inny argument przeciwników: ludzie skłonni są dyskutować z osobami o podobnych poglądach

<sup>8</sup>Sondaż deliberatywny traktowany jest jako możliwość urzeczywistnienia ideału demokracji deliberatywnej. W związku z dużymi kosztami wynikającymi ze specyfiki metody, prowadzony jest bardzo rzadko. Opiera się on o kilka etapów. Na początku przeprowadzany jest sondaż dotyczący scenariuszy rozwiązań badanego problemu (ponad 800 osób). W następnej kolejności losuje się grupę (około 150 osób), która uczestniczy w debacie publicznej i zostaje wyposażona w bezstronnie przygotowane materiały nt. przedmiotu prac. Uczestnicy mogą zadawać pytania ekspertom i przedstawicielom władzy publicznej. Na końcu wyrażają swoje preferencje przy pomocy badania sondażowego. Sam wynik sondażu nie jest jednak wiążący dla władz, jednak ostateczny wynik i podjęta decyzja ogłaszane są publicznie (Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej 2012).

i niechętnie angażują się w wymianę zdań z jednostkami o odmiennym stanowisku. W związku z tym, demokracja deliberatywna może prowadzić do blokowania aktywności obywatelskiej wynikającej z konieczności konfrontacji własnych poglądów z obywatelami posiadającymi odmienne zdanie. Jednak sama autorka wskazuje, że ideą tak rozumianej demokracji jest kształtowanie i utrwalanie zasad debaty organizowanej zgodnie z demokratycznymi zasadami i wypracowanie rozwiązań przy poszanowaniu opinii innych uczestników (Przybylska 2014). Tym samym daje wyraz, że demokracja deliberatywna nie jest rozwiązaniem idealnym, gdyż nie to jest jej głównym celem. Podstawowym zadaniem deliberacji jest przemiana jej uczestników – uzyskanie umiejętności wieloaspektowego myślenia, pogłębienie posiadanej

wiedzy i utrwalenia lub zmiany poglądów (postaw) obywateli. Deliberacja opiera się przede wszystkim o to, że „ludzie mówią i słuchają siebie nawzajem, jest interaktywna i humanistyczna, wzmacnia i buduje więź społeczną” (Bucholc 2014: 68) wspierając tym samym – partycypację społeczną.

## 2.2. Istota, formy i wpływ partycypacji obywatelskiej na demokratyzację życia społecznego

W ciągu ostatnich lat gwałtownie wzrasta znaczenie partycypacji w Polsce i na świecie. Pojawiło się wiele nowych organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, których celem jest wywieranie wpływu na politykę rozwoju, nastąpił rozwój technologii pozwalający na swobodniejszy dostęp do informacji, zaczęto również zauważać problem autoselekcji

– wyłączenia z debaty publicznej milczących aktorów. W końcu też pojawiła się idea państwa jako instytucji wspierającej obywateli (Długosz, Wygnański 2005). Spowodowało to, że sama partycypacja społeczna stała się nieodłącznym elementem demokracji obywatelskiej i może przyjmować różne formy (budżet partycypacyjny, sondaż

deliberatywny, panele dyskusyjne i in.) (Poławski 2014). Na stronie Partycypacji Obywatelskiej<sup>9</sup>, podano trzy pytania mające pomóc w wyborze najodpowiedniejszego rozwiązania: jaki jest jej cel? w jaki sposób będzie ona przeprowadzona, przy użyciu jakich technik? oraz kto może partycypować? Autorka artykułu Kto ma prawo do partycypacji? wskazuje, że skoro partycypacja obywatelska traktowana jest przez zdecydowanie większą

<sup>9</sup><http://www.partycypacjaobywatelska.pl/l/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> Ostatni dostęp: 5 stycznia 2017 r.

18

część społeczeństwa jako prawo, to nie może być ona przywilejem wybranych i warto tak ją organizować by zapewnić uczestnictwo jak najszerszemu gronu (Szaranowicz – Kusz 2012)

Partycypację obywatelską najogólniej definiuje się jako „angażowanie się społeczności w podejmowanie decyzji, które dotyczą jej funkcjonowania” (Olejniczak 2015: 112) lub bardziej szczegółowo jako „proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy” (Długosz, Wygnański 2005: 11). Wyróżnia ona dwa rodzaje angażowania się w zarządzanie publiczne – horyzontalną partycypację (współpraca grup społecznych chcących zrealizować wspólny cel) oraz wertykalną (między władzą a obywatelami)<sup>10</sup>. Zaangażowanie wertykalne przewiduje kilka form włączenia obywateli<sup>11</sup>, m.in. aktywność publiczną wychodzącą od społeczeństwa mającą na celu wpłynięcie na decyzyjność (petycje, protesty, lobbying) lub angażowanie w procesy inicjowane przez władze publiczne (konsultacje społeczne) (Olejniczak 2015). Najbardziej znanym podziałem na rodzaje społecznej partycypacji z jednoczesnym uwzględnieniem stopnia zaangażowania obywateli jest drabina partycypacji Sherry R. Arnstein. Autorka utożsamia społeczne uczestnictwo z władzą obywatelską, warunkując realizację celu redystrybucją władzy skupionej w administracji publicznej i wyznacza osiem poziomów partycypacji:

1. manipulację – na tym i na następnym poziomie „kształtuje się” uczestników oraz wykorzystuje ich niewiedzę pod pozorem uczestnictwa i własnego wkładu w proces partycypacyjny; zatrudnia się obywateli w



niewiele lub nic nieznaczących instytucjach bez jasno określonych funkcji; władza edukuje społeczność w zakresie relacji międzyludzkich, pod pozorem udzielania wsparcia,

2.terapię – obywatelom wmawia się, że kształt problemu zależy od nich i odwraca się uwagę od najistotniejszej kwestii, zakładając, że potrzebują terapii,

3.informowanie – działanie teoretyczne, nic nieznaczące, oparte o zasadę jednostronnej komunikacji; obywatele nie mają możliwości wpływu na decyzję ze względu na późny etap samego procesu; istnieje ryzyko zniechęcenia społeczeństwa poprzez używanie trudnego języka w komunikowaniu,

10Ibidem.

11Pozostałymi dwoma formami angażowania się obywateli są: partycypacja wyborcza oraz partycypacja obligatoryjna rozumiana jako aktywność wynikająca z przepisów prawa (np. płacenie podatków) (Olejniczak 2015).

19

4.konsultacje – uznawane za krok do pełnowymiarowej partycypacji przy zapewnieniu wszystkich istotnych mechanizmów (więcej w rozdz. Konsultacje społeczne...); obywatele mają poczucie uczestnictwa jednak bez realnego przełożenia na decyzję; jest to najczęściej forma legitymizująca tylko działania władzy,

5.ugłaskiwanie – bardziej zaawansowane działanie teoretyczne; obywatele mają częściowy wpływ na podejmowane decyzje; na tym etapie angażuje się osoby mające inną wizję rozwoju niż władza w celu zmniejszenia ich wiarygodności; obywatele nieznający swoich praw legitymizują decyzje władzy publicznej,

6.partnerstwo – negocjowanie, podział odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji (władza a obywatele); następuje obustronne przestrzeganie zasad współpracy; skuteczniejsze funkcjonowanie tej formy występuje wtedy gdy społeczeństwo posiada liderów z odpowiednimi umiejętnościami i może pozwolić sobie na niezależnych ekspertów,

7.delegowanie – odpowiedzialność za część działań leży po stronie zaangażowanych obywateli; nadzór nad konkretnym projektem zostaje całkowicie przekazany w ręce społeczeństwa i obywatele odpowiadają za jego realizację; władza musi negocjować; czasem wyrażane w formie prawa do sprzeciwu,

8.kontrola obywatelska – kontrola w pewnym obszarze całkowicie powierzona zostaje obywatelom; posiadają oni szeroki zakres obowiązków; jest to najczęściej inicjatywa samego społeczeństwa (Arnstein 2012).

W artykule Technologie partycypacji została podkreślona szczególna rola administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych w tworzeniu silniejszej demokracji oraz napędzaniu mechanizmu partycypacji obywatelskiej. Autor wskazuje w nim, że to właśnie działający publicznie najlepiej znają reguły rządzące światem, a dzięki zdobytemu doświadczeniu posiadają także odpowiednie kompetencje i umiejętności do podejmowania decyzji. Zwraca jednak uwagę, że nie można jednoznacznie określić kierunku wpływu jaki istnieje między instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a poziomem demokratyzacji, ponieważ wynika to z charakteru uczestnictwa w organizacjach społecznych (Poławski 2014). Częściową odpowiedź, dlaczego tak się dzieje udzieliła Mary Douglas opracowując koncepcję siatki i grupy posiłkując się na strukturze więzi

społecznych łączących społeczeństwo. Jako siatkę autorka rozumie reguły, którym podlegają jednostki w trakcie interakcji - wyróżniając mocną siatkę (czytelne zasady powiązane z rolą społeczną,

20

narzucony sposób funkcjonowania) oraz słabą (jednostka sama wybiera sposób i osobę do interakcji). Z kolei grupę tworzy powiązanie ze wspólnotą i zobowiązania wobec niej. Podobnie jak wcześniej, wyróżnia się jej silną odmianę (los jednostki uzależniony od wsparcia grupy, która ogranicza jej decyzje) oraz słabą (jednostka jest samodzielna i niezależna) (Frieske, Pawłowska 2014). W artykule Jeśli partycypacja... - to z panną taką jak ty autorzy zgodnie z koncepcją Mary Douglas wskazali, że w sytuacji silnej siatki i silnej grupy istnieje konieczność podkreślania odrębności poprzez kreowanie systemu hierarchicznego, a formy partycypacji społecznej takie jak stowarzyszenia czy organizacje będą podkreślały różnicowanie i nierówność społeczną. Natomiast w przypadku słabej siatki i słabej grupy – więzi społeczne między ludźmi są konsekwencją ich własnych wyborów i są związane z indywidualnymi pobudkami (decyzja o zaangażowaniu podejmowana jest w oparciu o system korzyści i strat). Przeważają tu najczęściej takie formy jak wolontariat (ibidem). Prowadzi to do wniosku, że w zależności od otoczenia w jakim funkcjonuje jednostka i sił, które wpływają na jej decyzje, wpływ partycypacji społecznej na proces demokratyzacji będzie różny, co zaznaczył Paweł Poławski w swoim artykule.

### 2.3. Konsultacje społeczne jako forma partycypacji obywatelskiej

Jedną z form partycypacji polegającej na włączaniu obywateli w życie publiczne są konsultacje społeczne. W Polsce istnieje wiele dokumentów poruszających kwestię angażowania się w sprawy publiczne (więcej w rozdz. Regulacje prawno – ustrojowe), jednak brakuje jednobrzmiącej definicji wyjaśniającej to pojęcie. Zgodnie z wynikami prezentowanymi w Raporcie z badania efektywności i konsultacji społecznych powoduje

to jego różne rozumienie w zależności od szczebla (poziom

krajowy/regionalny/powiatowy/lokalny) i charakteru działalności władzy (rządowa/samorządowa)<sup>12</sup>.

Różnice w postrzeganiu zauważalne są także na poziomie pracowników administracyjnych i uczestników. W przypadku urzędników dominuje postawa obojętna, bez wyrobionego zdania wynikająca z niewielkiego doświadczenia lub

<sup>12</sup>Na poziomie administracji rządowej o szczeblu krajowym i regionalnym konsultacje społeczne rozumiane są jako wymagane prawem zasięgnięcie opinii ze stałymi partnerami społecznymi, uzgodnienia międzyresortowe czy działania prowadzone przez Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego, bądź też jako współpraca ze związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi. Na poziomie administracji samorządowej (regionalnej, powiatowej, lokalnej) świadomość pojęcia konsultacji społecznych jest większa, a definicje bardziej dokładne.

21

napotkanych wcześniej trudności w organizowaniu konsultacji społecznych. Wśród uczestników sytuacja ma się zgoła odmiennie – większość charakteryzuje niewielka potrzeba konsultowania czegokolwiek. Prowadzi

to do wystąpienia zjawiska negatywnego sprzężenia zwrotnego, spowodowanego tym, że władze widząc brak zainteresowania ze strony obywateli, nie podejmują prób organizowania konsultacji, a przez brak zainteresowania działalnością władz i kontroli działań przez nie podejmowanych, obywatele odbierają sobie możliwość wpływu na podejmowane decyzje. W konsekwencji prowadzi to do wielu nieścisłości i obniża jakość prowadzonych konsultacji. Wynika to najczęściej z niezajomości reguł jakimi rządzą się prawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne (STOCZNIA 2011). Na podstawie badania przeprowadzonego przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, tę formę partycypacji, uwzględniającą zarówno uczestnictwo organizacji pozarządowych i pojedynczych obywateli, najczęściej wybierają samorządy lokalne. To właśnie na poziomie gminnym istnieje najwięcej kwestii, które wymagają konsultacji i leżą w obszarze zainteresowań jednostek lub grup społecznych. W zależności od wielkości jednostki terytorialnej, przyjmują one także inny charakter – w przypadku mniejszych gmin odbywają się one często w urzędzie, a w większych organizowane są spotkania w specjalnie do tego umówionych miejscach.

Jakie są zatem założenia konsultacji społecznych? Na stronie internetowej Portalu Organizacji Pozarządowych<sup>13</sup> w definicji, zgodnie z którą w mojej pracy będę rozumiała te pojęcie, jest mowa o „sposobie uzyskiwania opinii, stanowisk od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną - bezpośrednio lub pośrednio - skutki proponowanych przez administrację działań”. Jest to proces dialogu między władzą a mieszkańcami, gdzie organizator zbiera opinie i ma możliwość podjęcia optymalnych decyzji w sprawach publicznych. Niemniej jednak istotę konsultacji społecznych stanowi poznanie sposobu patrzenia i potrzeb różnych aktorów życia społecznego oraz wypracowanie rozwiązań, które przełożą się na działania realizujące zróżnicowane potrzeby obywateli (ibidem). Podobną definicję pojęcia można odnaleźć na stronie m.st. Warszawy<sup>14</sup> z zastrzeżeniem, że ostateczne projekty mogą zawierać tylko część zgłoszonych uwag. Wszystko jednak zależy od budżetu, uwarunkowań prawnych i możliwości. Jest to jedną z cech konsultacji społecznych - ich wyniki nie są wiążące, lecz

<sup>13</sup><http://www.poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> Ostatni dostęp: 4 stycznia 2017 r.

<sup>14</sup><http://www.konsultacje.um.warszawa.pl/o-konsultacjach> Ostatni dostęp: 4 stycznia 2017 r.

22

stanowią materiał do analiz dla administracji publicznej. W publikacji Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, autorzy zaznaczyli, że muszą się one odnosić do standardów prawnych i pozaprawnych. Pierwsze z nich nawiązują do przepisów regulujących zasady i tryb konsultacji społecznych (kto ma prawo do uczestnictwa, jaki jest ich przedmiot, ile trwają i jakie są obowiązki uczestników oraz organizatorów na każdym etapie ich trwania). Drugie zaś dotyczą reguł niepisanych, które w skrócie można ująć jako jakość, sensowność i efektywność konsultacji oraz poszanowanie przez uczestników opinii pozostałych, otwartość na odmienność, uczciwość i rzetelność (Długosz, Wygnański 2005). Z punktu widzenia organizacji, aby były one efektywne, a ich rezultaty trwałe – dobrze jest przestrzegać pewnych zasad, wymienianych w większości pozycji omawiających tę kwestię. Najpełniej opisują to Dagmir Długosz i Jan Wygnański w swojej publikacji – zgodnie z którą konsultacje społeczne powinny charakteryzować cechy takie jak:

- dobra wiara organizatorów i uczestników – konsultacje społeczne nie powinny być elementem manipulacji politycznej, a ustalone wcześniej zasady muszą być przestrzegane przez wszystkich,
- legalność – zasady i tryb ich przeprowadzania jest zgodny z panującymi regułami prawnymi,

- reprezentatywność i równość – mogą w nich wziąć udział wszyscy chętni na równych prawach, a uczestnicy powinni reprezentować różne interesy, sprawować odmienne funkcje i posiadać niejednakowe uprawnienia,
- rzetelność – opinie uczestników są przygotowywane starannie, i odnoszą się do ich rzeczywistych poglądów, a organizator zapewnia najwyższą jakość prowadzonych konsultacji,
- przejrzystość i otwartość – są jawne i ich reguły są jasne dla wszystkich,
- kompleksowość – dotyczą dokładnie omawianego zagadnienia, a w zależności od szczebla przybierają odpowiedni charakter: ogólnokrajowy, regionalny, lokalny lub sektorowy,
- ciągłość i sprzężenie zwrotne osiągnąć określony cel, a uczestnikom,

– nie są incydentalne, są starannie planowane, mają organizatorów zapewniają informację zwrotną

▪koordynacja – istnieje organ odpowiedzialny za koordynowanie, nadzorowanie procesu konsultacji, czuwający nad dyskusją społeczną,

23

▪dobro wspólne – wartość uwzględniania przez uczestników konsultacji oprócz interesów zaangażowanych (Długosz, Wygnański 2005).

Podany zestaw cech można uzupełnić o reguły zaprezentowane w przewodniku wydanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pt. Citizens as Partners. Odnoszą się one do zaangażowania (rola świadomości kreowania transparentnej i otwartej polityki), odpowiedniego czasu (wczesne rozpoczęcie konsultacji i dużo czasu na ich przeprowadzenie), wykorzystania właściwych zasobów (określenie priorytetów, szlifowanie umiejętności, promowanie wartości obywatelskich), ewaluacji po zakończeniu konsultacji społecznych oraz aktywnego zaangażowania obywateli (edukowanie społeczeństwa, stwarzanie warunków do rozwoju umiejętności poprzez szkolenia i delegowanie zadań oraz tworzenie okazji do dialogu).

W zależności od przedmiotu konsultacji i grupy do której będą one skierowane należy zastosować inne metody zapraszające do zaangażowania w proces. Należy zadbać o to, aby informacja o ich przeprowadzeniu dotarła do wszystkich grup odbiorców (potencjalnych

irealnych<sup>15</sup>). Powinna ona uwzględniać kilka form informowania o konsultacjach

(najlepiej czynnych<sup>16</sup>), zawierać czytelną informację o miejscu, trybie i zasadach ich przeprowadzania, nawiązywać do istotnych w sprawie dokumentów i umożliwić zainteresowanym dostęp do nich oraz informować o tym w jaki sposób zaangażowanie mieszkańców zostanie spożytkowane (Długosz, Wygnański 2005). Duże znaczenie, przy aktywizacji społeczeństwa ma również informacja zwrotna. Idealnie byłoby, gdyby podmiot organizujący zebrał cały otrzymany materiał, uwzględnił go przy ostatecznej decyzji, a następnie publicznie przedstawił raport z wynikami konsultacji społecznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby podziękowanie za uczestnictwo w procesie oraz odniesienie się do zgłoszonych uwag (ibidem). Pokazałoby zaangażowanym, że władzy zależy na ich opinii, a w przyszłości być może przełożyłoby się na szerszą partycypację obywateli w sprawach publicznych.

15 Potencjalni odbiorcy to ci, którzy mogą być zainteresowani udziałem w konsultowaniu publicznych rozwiązań i mogą wnieść nowe informacje czy punkty widzenia do procesu. Z kolei odbiorcy realni to podmioty potencjalne, świadome problemów społecznych i zainteresowane udziałem w konsultacjach. (Długosz, Wygnański 2005)

16 Formy informowania dzielą się na bierne i czynne. Pierwsze z nich obejmują działania takie jak:

wywieszenie informacji w gablocie urzędowej, na stronie internetowej, broszury informacyjne czy infolinia w urzędzie. Natomiast drugie odnoszą się do audycji radiowych i telewizyjnych, konferencji prasowych czy kontakt telefoniczny z zainteresowanymi (STOCZNIA 2011).

24

Zastosowanie konsultacji społecznych jako formy partycypacji obywatelskiej niesie za sobą wiele korzyści, na które wskazuje większość autorów publikacji o tej tematyce. Najczęściej pozwalają one na poznanie opinii mieszkańców o przedmiocie konsultacji i realizację ich potrzeb; legitymizują działania władzy; stwarzają kanał przepływu wiedzy między obywatelami; łagodzą potencjalne konflikty społeczne, które mogłyby powstać w wyniku podejmowania trudnych decyzji; pozwalają na zrozumienie złożoności problemów, z którymi władze konfrontują się na co dzień; uczą uczestników poszanowania dla odmiennych poglądów i zasad skutecznej komunikacji oraz wzmacniają poczucie współodpowiedzialności i akceptowalności podjętych decyzji. Co jednak najważniejsze, wpływają na poziom zaufania do władz i reszty społeczeństwa, umacniają więzi społeczne, sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i pozwalają na budowanie silniejszej, trwalszej demokracji.

Należy wziąć pod uwagę, że źle przeprowadzone konsultacje mogą skutecznie zniechęcić obywateli do angażowania się w sprawy publiczne w przyszłości. Trzeba zatem sprawić, aby były jak najwyższej jakości (zapewnią to przejrzyste procedury, odpowiednia ilość czasu na wnoszenie uwag, łatwo dostępne miejsce, termin dostosowany do możliwości spotkań, dostępne materiały informacyjne, kompetentny organ odpowiedzialny za cały proces) i podejmowane były rutynowo, a nie tylko w wyjątkowych sytuacjach. Zyska na tym kultura współpracy administracji publicznej z obywatelami, która będzie miała szansę się rozwinąć oraz umiejętności komunikacyjne całego społeczeństwa. Najważniejsze jest jednak to, że każde kolejne konsultacje społeczne umożliwiają zdobycie większego doświadczenia i dają szansę na udoskonalenie kolejnych procesów partycypacji.

### 3. Ramy prawno-ustrojowe

#### 3.1. Akty prawne

Pierwszym i najważniejszym aktem regulującym system prawny w kraju jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 roku. Mimo, że nie ma w niej zapisów bezpośrednio odnoszących się do kwestii partycypacji obywateli w życiu społecznym, w tym konsultacji społecznych można jednak odnaleźć zapisy pośrednio odwołujące się do szeroko pojętego uczestnictwa. Konstytucja RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji na temat działalności organów władzy publicznej oraz osób

25

pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust.1), umożliwiając także wstęp na posiedzenia i dostęp do dokumentów tychże organów (art. 61 ust. 2). Zgodnie z zapisem w art. 20 Konstytucji RP, w ramach dialogu społecznego przewiduje ona współpracę partnerów społecznych, jednak tylko w kontekście ustroju gospodarczego. Nadaje ona prawo

do oceny funkcjonowania władzy poprzez możliwość składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub kogoś innego do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji

społecznych wykonujących zlecone zadania z zakresu administracji publicznej (art. 63). Przewiduje także obywatelską inicjatywę ustawodawczą, która przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli (art. 118 ust. 2). Najbardziej znaną formą uczestnictwa w życiu społecznym, którą gwarantuje Konstytucja RP jest prawo do wyboru władzy oraz udziału i inicjowania referendum. Na podstawie art. 125 oprócz Sejmu możliwość zarządzenia referendum ogólnokrajowego ma także 500 000 obywateli<sup>17</sup>, a w sytuacji gdy weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, jego

wyniki stają się wiążące. Istnieje także możliwość przeprowadzenia referendum na poziomie lokalnym, o czym mówi art. 170 Konstytucji – członkowie wspólnoty samorządowej mogą w ten sposób decydować o sprawach jej dotyczących. Referendum przeprowadza się z inicjatywy 10% mieszkańców gminy lub powiatu lub 5% w przypadku województwa<sup>18</sup>. Z punktu widzenia aktywności obywatelskiej istotne są także dwa zapisy mówiące o wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich oraz wolności do zrzeszania się (kolejno art. 57 i 58).

Aktem prawnym, który szczegółowo omawia i reguluje kwestię zaangażowania społeczności w życie obywatelskie jest Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dn. 24 kwietnia 2003 r. Dotyczy ona głównie współpracy

z organizacjami pozarządowymi i instytucjami realizującymi cele dotyczące dobra wspólnego. Z punktu widzenia partycypacji społecznej, istotnym zapisem ustawy jest art. 3 ust. 1, gdzie działalnością pożytku publicznego określa się działalność społecznie użyteczną, w szczególności tą wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (art. 4 ust. 13) oraz upowszechniającą i chroniącą wolności, prawa człowieka oraz swobody obywatelskie, a także działania wspomagające rozwój demokracji (art. 4 ust. 22). Zapisy ustawy przewidują wiele różnych form współpracy organów administracji publicznej

<sup>17</sup> Szczegółowe zasady określające przeprowadzenie referendum o zasięgu krajowym określa Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dn. 14 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 57 poz. 507 z późn. zm.)

<sup>18</sup> Szczegółowe zasady określające przeprowadzenie referendum lokalnego określa Ustawa o referendum lokalnym z dn. 15 września 2000 r. (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 z późn. zm.)

26

z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych. W art. 5 ust. 2 mowa jest w szczególności o:

- zleceniu realizacji zadań publicznych,
- wzajemnym informowaniu się o kierunkach działalności,
- konsultowaniu projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi lub radami działalności pożytku publicznego,
- tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- zawieraniu umowy partnerstwa lub o wykonanie inicjatywy lokalnej.

W ustawie wyraźnie podkreślone jest, że współpraca ta opierać się ma na kilku zasadach – pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności (art. 5 ust. 3). Określa ona również, że w drodze konsultacji powinien zostać uchwalony przez organ administracji publicznej roczny program współpracy

z organizacjami pozarządowymi zawierający: cele (główny i szczegółowe), zasady, zakres i formę współpracy oraz informacje na temat okresu i sposobu realizacji programu. Ponadto, w kompetencjach organizacji pozarządowych leży możliwość zainicjowania przekazania jej realizacji zadania publicznego dotychczas realizowanego przez inną jednostkę, w tym administrację rządową. Ustawa przewiduje również utworzenie Rady Działalności Pożytku Publicznego będącą zinstytucjonalizowaną formą współpracy o charakterze opiniodawczo-doradczym<sup>19</sup>. Do zadań Rady należy wydawanie opinii na temat stosowanych ustaw, projektów aktów prawnych i programów rządowych, a także udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w sprawach działalności pożytku publicznego oraz sporach między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Na szczeblach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym, ustawa również umożliwia powołanie takich rad o podobnym zakresie kompetencji, jednak z rozróżnieniem na poziom jednostki terytorialnej i możliwością opiniowania strategii rozwoju.

Kolejnymi istotnymi dla przeprowadzenia konsultacji społecznych aktami prawnymi, są ustawy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. W każdej z nich, konsultacje odbywają się w sprawach określonych ustawowo lub w innych ważnych sprawach dla gminy, powiatu czy województwa, a zasady i tryb tych konsultacji definiowane są przez osobno podjętą uchwałę. Na poziomie gminnym, jednostka zobligowana jest

<sup>19</sup>Jest to zespół składający się z przedstawicieli strony rządowej i samorządowej, a co najmniej połowa jego członków to przedstawiciele ze strony społecznej.

27

do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w przypadku: utworzenia nowej, połączenia lub podziału gminy i ustalenia granic; nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, ustalenia i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz (art. 4) a także utworzenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2). W ustawie przewidziane są dwie formy takich jednostek – sołectwa oraz dzielnice, a z punktu widzenia partycypacji istotnym jest fakt, że organy wykonawcze tychże jednostek mają możliwość uczestniczenia w pracach rady gminy – jednak bez prawa udziału w głosowaniu. Zgodnie z zapisem art. 5b Ustawy o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r. zadaniem gminy jest podejmowanie działań mających na celu wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej wśród mieszkańców oraz tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej jej mieszkańców (art. 7 ust. 17). Ponadto, na wniosek zainteresowanych jednostka może utworzyć Młodzieżową Radę Gminy oraz Radę Seniorów. Ich charakter określany jest jako konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, a celem odnosi się do wykorzystania potencjału drzemiącego w tych grupach społecznych. Ustawa wymienia liczne zadania własne gminy, jednak w kontekście tematu mojej pracy na szczególną uwagę zasługuje zapis mówiący o obowiązku współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych wynikający z Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dn. 24 kwietnia 2003 r. Zgodnie z art. 9 niniejszej ustawy, w celu wykonywania zadań gmina ma możliwość utworzenia jednostki organizacyjnej oraz zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Pośrednio regulowana jest także kwestia zgłaszania postulatów przez mieszkańców gminy, gdzie zgodnie z ustawą, radny zobowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej poprzez utrzymanie więzi i kontaktów z mieszkańcami oraz tworzonymi i zarządzanymi przez nich organizacjami (art. 23 ust. 1).

Obowiązek konsultacji na poziomie gminnym został także sformułowany w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27 marca 2003 r., gdzie wójt, burmistrz lub prezydent miasta na etapie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego



planu zagospodarowania przestrzennego ogłasza o wyłożeniu planu do publicznego wglądu, organizując dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami w danym dokumencie na co najmniej 21 dni, a następnie określa termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu SUIKZP lub MPZP. Poruszając kwestię planowania i zajmując się aktualizowaną strategią rozwoju Warszawy, nie można nie wspomnieć o Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

28

z dn. 6 grudnia 2006 r. Zgodnie z art. 6 ust. 1 niniejszej ustawy wszystkie projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z odpowiednimi komisjami. W obowiązku podmiotu opracowującego projekt strategii jest ogłoszenie informacji o konsultacjach i zaproszenie do uczestnictwa w tym procesie, zamieszczenie adresów miejsc i tematów spotkań oraz konferencji na swojej stronie internetowej oraz w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym (co wynika z faktu, że uchwalanie strategii niższego szczebla jest nieobligatoryjne). Niemniej jednak, podmioty dysponujące prawem do składania uwag mogą to zrobić w ciągu 35 dni. Po tym czasie niewyrażenie opinii jest równoznaczne z rezygnacją z przysługującego prawa. Tym co zdecydowanie przemawia na korzyść mieszkańców jest obowiązek podmiotu opracowującego przygotowania sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji wraz z ustosunkowaniem się do złożonych uwag z podaniem uzasadnienia w terminie 30 dni od ich zakończenia.

Zgodnie z zapisami Ustawy o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r., wskazującymi na konieczność uchwalenia dokumentu regulującego partycypację społeczną, Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dn. 11 lipca 2013 r. uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Warszawy. W uchwale określono, że prawo do konsultowania mają wszyscy mieszkańcy (§ 1), a sama omawiana forma partycypacji powinna odbywać się na wczesnym etapie prac nad kwestią, której dotyczy (§ 2 pkt 1) tak aby stwarzać warunki do uczestnictwa wszystkim mieszkańcom miasta (§ 2 pkt 2). Ponadto, informacje na temat przedmiotu i przebiegu konsultacji powinny być kompletne i rzetelnie przygotowane (§ 2 pkt 3). Uchwała reguluje formy organizowania konsultacji i wyróżnia: spotkania z mieszkańcami (warsztaty, panele dyskusyjne), zbieranie uwag w specjalnie utworzonym punkcie konsultacyjnym lub za pośrednictwem Internetu czy poprzez samodzielnie wypełniane ankiety. Dopuszcza również inną formę, w sytuacji gdy wynikałaby ona ze specyfiki przedmiotu konsultacji. Tym co nie pojawia się w żadnym innym akcie prawnym, jest konieczność skorzystania z co najmniej dwóch wymienionych w uchwale form konsultowania. Istotnym z punktu widzenia partycypacji społecznej jest zapis mówiący o możliwości przeprowadzenia konsultacji społecznych na wniosek grupy co najmniej 1 000 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do Rady m.st. Warszawy (w przypadku dzielnicy jest to grupa co najmniej 200 mieszkańców danej dzielnicy) lub co najmniej 40 (15 w dzielnicach) organizacji pozarządowych lub podmiotów wskazanych w Ustawie o działalności pożytku publicznego

29

i o wolontariacie z dn. 24 kwietnia 2003 r. Przy czym taki wniosek powinien zawierać opis przedmiotu konsultacji, propozycję formy w jakiej mają być przeprowadzone wraz z uzasadnieniem konieczności ich podjęcia. Pozytywnym aspektem jest również fakt, że zapisy uchwały obligują Prezydenta m.st. Warszawy do zdania raportu z przebiegu konsultacji zawierającego informacje o podmiocie odpowiedzialnym za ich przeprowadzenie, o podjętej akcji informacyjnej i wykorzystanych narzędziach oraz podjętych działaniach i zebranych opiniach wraz z ustosunkowaniem się do nich i uzasadnieniem. Ciekawym rozwiązaniem jest Platforma Internetowa Konsultacji Społecznych m.st. Warszawy, której funkcjonowanie regulują zapisy

niniejszej uchwały. Jej celem jest informowanie o złożonych wnioskach, o aktualnie prowadzonych konsultacjach społecznych, a także stanie realizacji działań, w ramach których prowadzona jest ta forma partycypacji. W związku z czym spodziewać się można, że przyczynia się ona do podniesienia jakości prowadzonych konsultacji w stolicy.

Wymienione powyżej akty prawne są tymi najważniejszymi, które tworzą podstawę pod dalsze kształtowanie polityki współpracy. Trzeba jednak zaznaczyć, że to zaledwie część wszystkich dokumentów, które regulują (bardziej lub mniej szczegółowo) partycypację społeczną w Polsce. W świetle wielu różnych mechanizmów społeczno-gospodarczych, świadczy to o tym, że konsultowanie stało się jednym z elementów funkcjonowania kraju. Nie można natomiast określić na ile jest to rzeczywiście realny wpływ, ponieważ w większości dokumentów brakuje zapisów mówiących wprost o obowiązku konsultacji społecznych, a gdy bywają zalecane – nie są uzupełniane o informacje regulujące tryb i zasady ich przeprowadzania. Zgodnie z obecnym w kraju sposobem myślenia i niskim poziomem kultury partycypacji wynikającej z nieświadomości, spodziewać się można, że zapisy, które przez organy ustawodawcze traktowane są jako minimum, dla społeczności stają się tym co jest realizowane w najwyższym stopniu.

30

#### 4. Zakres i metody badania empirycznego

##### 4.1. Tło badawcze - uspołecznienie procesu aktualizacji strategii Warszawa2030

Planowanie strategiczne jest stosunkowo nowym zjawiskiem w administracji publicznej, a jego rozkwit przypada na XXI wiek. Finalnym i widzialnym produktem całego procesu jest strategia rozwoju zawierająca w sobie najważniejsze kierunki rozwoju danej jednostki terytorialnej. Jako dokument strategiczny determinuje ona rodzaje działań podejmowanych przez władze i reguluje funkcjonowanie jednostki opracowującej poprzez koncentrowanie się na głównych celach rozwojowych. Zgodnie z zasadą spójności głoszącą o konieczności zgodności zapisów dokumentów niższego rzędu z dokumentami wyższego rzędu władze m.st. Warszawy formułując długoterminowe cele musiały wziąć pod uwagę już istniejące na wyższych szczeblach dokumenty strategiczne. Zarówno w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)<sup>20</sup> oraz Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030 jest mowa o wzmocnieniu roli kapitału ludzkiego i społecznego w rozwoju państwa, potrzebie aktywizowania ludności bez względu na wiek

oraz zaufaniu jako istotnym komponentem życia publicznego. Dokumenty te akcentują również konieczność usprawnienia instytucji państwowych i administracyjnych przy jednoczesnej zmianie sposobu funkcjonowania społeczeństwa (zwiększenie otwartości, aktywności społecznej, współpracy i zaufania). W Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS) i Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) potraktowano te zagadnienia bardziej szczegółowo. Koncentrują się one jednak głównie na wzroście poziomu kapitału społecznego oraz uczestnictwa jednostek w życiu społeczno – gospodarczym. W SRKS jest mowa przede wszystkim na temat:

- postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji,
- mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne,
- procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy,

20Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 roku obowiązująca od lutego 2017 r. jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju (Strategia Rozwoju Kraju 2020) i podobnie jak SRK 2020, kładzie nacisk na rozwój odpowiedzialny (budujący konkurencyjność kraju) przy wykorzystaniu wielu czynników rozwojowych, w tym społecznych.

31

które mają wpływać na realizację dwóch podstawowych wymienionych przeze mnie wcześniej założeń. Podobne akcenty zostały rozłożone w dokumentach strategicznych na poziomie wojewódzkim (Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku) oraz gminnym (aktualizowana Strategia Rozwoju Warszawy do 2020 roku), gdzie podkreśla się znaczenie budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywizację społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych przy jednoczesnym rozwijaniu współpracy z nimi oraz efektywniejszego wykorzystania zasobów ludzkich.

W każdym z wyżej wymienionych dokumentów przypisuje się kluczową rolę w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego dwóm rodzajom kapitałów: ludzkiemu i społecznemu, jako że to najczęściej ich poziom decyduje o zaangażowaniu. Ponadto, we wszystkich analizowanych strategiach położono również nacisk na to, że punktu widzenia partycypacji jednostek w życiu publicznym ważne jest podejmowanie działań mających na celu ich aktywizację i integrację. Zatem zapisy tych dokumentów powinny stanowić punkt wyjścia do formułowania długoterminowych celów oraz podejmowania dalszych działań w ramach jednostek terytorialnych w zakresie partycypacji obywatelskiej – co też uczyniły władze m.st. Warszawy.

Przystępując we wrześniu 2015 roku do aktualizacji strategii rozwoju sformułowano zasady, zgodnie z którymi powstały dokument powinien być stabilny, użyteczny i nowoczesny. Założono, że będzie to możliwe przy zaangażowaniu w proces osób realizujących poszczególne zapisy strategii oraz odbiorców powstałych efektów, koncentracji na wyzwaniach i potencjałach oraz przystępności dla społeczności lokalnej. W związku z tym zdecydowano o przeprowadzeniu procesu aktualizacji w otwartej i inspirującej formule – takiego zaangażowania przedstawicieli różnych środowisk aby równocześnie wzmocnić poczucie współodpowiedzialności za rozwój Warszawy wśród jej mieszkańców (Nowicka 2016).

W celu uspołecznienia procesu aktualizacji strategii rozwoju podjęto szereg działań umożliwiających partycypowanie obywateli w pracach nad dokumentem. Zdecydowano się na zaangażowanie czterech niezależnych ekspertów (wiodącego oraz trzech reprezentujących kolejno sprawy społeczne, przestrzenne i gospodarcze) mających czuwać nad merytorycznością i poprawną metodyką całego procesu. Drugim z zastosowanych rozwiązań było powołanie pięciu Grup Roboczych (ds. społecznych, gospodarczych, przestrzennych, systemowych oraz dzielnic), których zadaniem była pomoc

32

w wypracowaniu wkładu merytorycznego do strategii. Do pierwszych trzech nabór był otwarty – mogli do nich kandydować wszyscy mieszkańcy miasta spełniający kryteria zawarte w regulaminie. Kolejnym z założeń było rozpoczynanie poszczególnych etapów prac od poznania opinii społeczności lokalnej (ibidem). W tym celu wykorzystywano różne kanały komunikacji z mieszkańcami (m.in. stronę internetową, fanpage Warszawa2030 na Facebooku, newsletter, spoty w komunikacji miejskiej, plakaty, ulotki, foldery i inne) oraz podjęto się realizacji szeregu wydarzeń, które w zależności od etapu budowania strategii różniły się między sobą formą oraz zakresem tematycznym. W trakcie procesu zorganizowano:

- cykliczny dyżur „Środy ze Strategią”,
- debaty (ogólne i tematyczne: społeczne, gospodarcze, przestrzenne),
- seminaria i konferencje naukowe,
- spotkania dyskusyjne w dzielnicach,
- warsztaty skierowane do różnych grup mieszkańców,
- Warszawskie Burze Mózgów,
- badania focusowe,
- oraz warsztaty, konkursy dla dzieci i młodzieży.

Umożliwiono kontakt osobisty, telefoniczny i mailowy z Zespołem #Warszawa2030 i wprowadzono liczne udogodnienia dla mieszkańców chcących wziąć udział

w wydarzeniach (punkty opieki nad dziećmi, tłumaczenie na język migowy, pętla indukcyjna, audio deskrypcja, transmisja online). Podjęto również decyzję o szczegółowym informowaniu społeczności o przebiegu procesu oraz dostarczaniu informacji zwrotnej z przeprowadzonych działań.

Taka formuła prac nad aktualizacją strategii rozwoju Warszawy spowodowała, że proces ten stał się jednym z najbardziej uspołecznionych w całej Polsce, wyznacza nowe kierunki w podejściu do planowania strategicznego oraz pokazuje możliwości włączania obywateli w życie publiczne.

#### 4.2. Pytania badawcze i hipotezy

Część empiryczna pracy dotyczy czynników wpływających na zaangażowanie mieszkańców w proces aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030, gdzie szczególną uwagę skoncentrowałam na motywacjach, formie i etapie uczestnictwa mieszkańców. W następnych rozdziałach poddam weryfikacji sformułowane przeze mnie hipotezy, które powstały w oparciu o wiedzę zaczerpniętą z literatury, raportów z badań mechanizmów konsultacji społecznych oraz własnych obserwacji. W pierwszej kolejności postaram się odpowiedzieć na pytania: jakie czynniki wewnętrzne rozumiane jako motywacje respondentów oraz jakie czynniki zewnętrzne (niezależne od uczestników, a będące w kompetencjach organizatora) wpłynęły na decyzję o udziale w procesie aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku? Pierwsza hipoteza zakłada, że głównymi motywacjami skłaniającymi do uczestnictwa w procesie aktualizacji strategii są chęć zasygnalizowania i realizacji własnych potrzeb oraz poczucie, że każdy głos ma znaczenie. Swoje przewidywania opieram przede wszystkim na wynikach badania przeprowadzonego w 2011 roku przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA ostatecznie przedstawionych w raporcie końcowym.

W następnej kolejności postaram się odpowiedzieć na pytanie kiedy zaangażowanie mieszkańców jest najbardziej widoczne? Czy występuje ono na konkretnym etapie budowania strategii? Czy przyjmuje określoną formę? Druga hipoteza zakłada, że wzmożone uczestnictwo społeczności obserwowane jest na etapie prezentacji

wypracowanych działań i wiąże się ze składaniem zastrzeżeń do projektów. Wynika to bezpośrednio z występującego wciąż niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce oraz potrzeby kontrolowania przez mieszkańców decyzji podjętych w ramach funkcjonowania urzędu.

Ponadto, w oparciu o podstawy teoretyczne dotyczące wpływu kapitału społecznego i indywidualnego na partycypację obywatelską oraz własną wiedzę na temat procesu

trzecia hipoteza zakłada, że czynnikiem wpływającym na zaangażowanie mieszkańców w proces budowania strategii jest zinstytucjonalizowany kapitał społeczny, wyrażający się m.in. poprzez reprezentowanie jakiejś instytucji czy organizacji

na etapie naboru do Grup Roboczych oraz w ramach uczestnictwa w pracach

lub wydarzeniach Warszawa2030.

#### 4.3. Metody badawcze i źródła danych

W celu zbadania czynników wpływających na uczestnictwo mieszkańców w proces aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku posłużyłam się stworzonym specjalnie w tym celu formularzem ankiety. W oparciu o niego, na przełomie marca i kwietnia 2017 roku, przeprowadziłam badanie drogą elektroniczną. Skierowane było ono przede wszystkim do mieszkańców Warszawy uczestniczących dowolnym etapie (wizji/diagnozy/celów strategicznych) procesu aktualizacji. Dopuszczałam jednak możliwość uwzględnienia opinii osób nieuczestniczących oraz mieszkających poza granicami miasta stołecznego – dwa pierwsze pytania były tak skonstruowane aby każdy potrafił na nie odpowiedzieć. Odnosiły się one do postrzegania czynników mogących wpływać na efektywność całego procesu oraz przyczyn nieuczestniczenia.

Formularz przygotowanej ankiety dostępny był pod adresem [www.warszawa2030.ankietaplus.pl](http://www.warszawa2030.ankietaplus.pl), a informacja o możliwości jej wypełnienia została umieszczona w formie zaproszenia w kilku miejscach:

- na stronie internetowej procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy ([www.2030.um.warszawa.pl](http://www.2030.um.warszawa.pl)),
- na portalu społecznościowym Facebook (fanpage Warszawa2030 i mój osobisty profil użytkownika),
- oraz w newsletterze Warszawa2030.

Ponadto, wysłano indywidualne wiadomości zachęcające do uczestnictwa w przedsięwzięciu członkom Grup Roboczych ds. aktualizacji strategii rozwoju oraz uczestnikom warsztatów dotyczących celów strategicznych, prowadzonych w kwietniu 2016 roku. Wręczano również wersje papierowe ankiety uczestnikom spotkania inaugurującego konsultacje społeczne projektu strategii rozwoju Warszawa2030. Odpowiedzi, w postaci wypełnionego kwestionariusza udzieliło łącznie 66 osób, w tym 53 osoby uczestniczące w procesie aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku. Osiemnaścioro z nich to członkowie Grup Roboczych. Spośród zaangażowanych 46 pochodziło ze stolicy (najbardziej liczną grupę stanowili mieszkańcy Pragi Południe, Mokotowa, Pragi Północ oraz Ursynowa), kolejnych 7 – z innych miejscowości.

W kwestionariuszu znalazło się osiem pytań, w tym jedno pytanie otwarte (pyt. szóste) odnoszące się do dwóch najważniejszych, z wcześniej zaznaczonych, motywacji

35

respondenta udziału w wydarzeniach organizowanych w ramach procesu aktualizacji.

Pozostałe pytania, w przypadku osób zaangażowanych, odnosiły się do:

- momentu zaangażowania się prace (pyt. trzecie),
- najczęściej przyjmowanej formy uczestnictwa (pyt. czwarte),
- własnych motywacji respondenta (pyt. piąte),
- opinii o procesie aktualizacji strategii rozwoju, w zakresie odczuwania potrzeby i oczekiwanego poziomu uspołecznienia (pyt. siódme i ósme).

W metryczce, którą uzupełniali wszyscy respondenci, oprócz podstawowych pytań o płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania i charakter działalności umieściłam pytania odnoszące się do:

- członkostwa w Grupach Roboczych ds. aktualizacji strategii rozwoju,
- reprezentowania organizacji lub instytucji w trakcie wydarzeń,
- uczestnictwa w pracach lub wydarzeniach dot. sporządzania innych dokumentów przez Urząd m.st. Warszawy,

które pozwoliły, oprócz poznania czynników zaangażowania (pyt. pierwsze), na uzyskanie odpowiedzi w sprawie słuszności postawionej przeze mnie trzeciej hipotezy oraz bardziej szczegółową analizę odpowiedzi uczestników wydarzeń w ramach procesu.

Mimo, iż w formularzu ankiety, nie posłużyłam się terminem „konsultacji społecznych<sup>21</sup>”, na potrzeby pracy, w rozdziałach empirycznych to sformułowanie stosowane będzie zamiennie i będzie oznaczało uczestnictwo w pracach lub wydarzeniach organizowanych przez Urząd m.st. Warszawy (konferencjach rozpoczynających proces, spotkaniach zachęcających do udziału w Grupach Roboczych, debatach tematycznych, konferencjach, seminariach, Maszynie Einsteina, Burzach Mózgów, Środach ze Strategią i innych oraz mailowe/telefoniczne/osobiste kontaktowanie się z zespołem odpowiedzialnym za proces aktualizacji).

<sup>21</sup>Urząd m.st. Warszawy organizując wydarzenia lub prace w ramach procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030 do kwietnia 2017 roku nie używał terminu konsultacji społecznych, w związku z czym konieczna była rezygnacja z niego w formularzu ankiety. Pozwoliło to na uniknięcie możliwych nieporozumień

w pojmowaniu znaczenia tego sformułowania przez respondentów.

36

## 5. Czynniki skłaniające mieszkańców do uczestnictwa

Jednym z najważniejszych aspektów wymagających dokładnej analizy są czynniki skłaniające mieszkańców Warszawy do uczestnictwa w procesie aktualizacji strategii rozwoju. Taka analiza pozwala na poznanie motywacji społeczności lokalnej oraz umożliwia wykrycie ewentualnych barier i wyeliminowanie ich w kolejnych tego typu przedsięwzięciach. W ten sposób dostarcza ona również informację o opinii mieszkańców na temat przeprowadzanego procesu aktualizacji – osoby postrzegające uspołecznienie jako niepotrzebne, z reguły nie odczuwają potrzeby uczestnictwa w organizowanych wydarzeniach.

Według największej liczby badanych czynnikiem zachęcającym do uczestnictwa w pracach lub wydarzeniach był poziom kompetencji instytucji angażujących się w proces (wykres nr 1, łącznie 54 wskazania na „zachęcał” i „raczej zachęcał”). Mimo iż czynnik ten uzyskał również najwięcej głosów wskazujących na negatywny wpływ na udział społeczeństwa w wydarzeniach, uzyskane wyniki mogą świadczyć, że podjęte przez władze

miasta działania (położenie większego nacisku na kompetencje, zaangażowanie prestiżowych instytucji na określonych etapach procesu oraz przyjęta formuła spotkań (organizowanie paneli eksperckich, konferencji, seminariów)) – okazały się skuteczne. W następnej kolejności to godzina spotkania (29 wskazań na „zachęcał”), skomunikowanie miejsc, w których odbywały się wydarzenia (28) i forma spotkań sprzyjająca zasięgnięciu opinii lub zgłaszaniu uwag (26) okazały się zachęcające – uzyskały one również najmniej głosów negatywnych (w tym „neutralny/nie wiem”). Respondenci wskazywali również na to, że fakt braku wykluczenia był dla nich czymś pozytywnym (27) – jednak wg znaczącej części badanych nie wpływał na uczestnictwo w procesie podobnie jak poziom własnej wiedzy oraz możliwości organizacji. Należy wziąć pod uwagę fakt, że trzy wymienione czynniki, mimo uzyskania względnie dużej liczby wskazań określających je jako zachęcające – ostatecznie zostały też ocenione najslabiej. Łączna liczba głosów pozytywnych („zachęcał” i raczej zachęcał”) była najmniejsza spośród wszystkich prezentowanych czynników. Z kolei poziom dostępności informacji na temat przedmiotu prac lub spotkań oraz dane o prowadzenia takich działań uzyskały ponad połowę głosów wszystkich respondentów określających je jako raczej zachęcające (po 32 wskazania).

37

Wykres 1. Wpływ czynników na uczestnictwo mieszkańców w procesie

poziom kompetencji instytucji angażujących się...

godzina spotkania

skomunikowanie miejsca spotkania

forma spotkań

spotkania wykluczające/niewykluczające nikogo

poziom własnej wiedzy w zakresie...

poziom dostępności informacji o prowadzeniu...

poziom dostępności informacji nt. przedmiotu...

poziom możliwości organizacji do wsparcia...

0  
10



20  
30  
40  
50  
60  
70

n = 66

zachęcał

raczej zachęcał

neutralny/nie wiem

raczej zniechęcał

zniechęcał

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

Nie można jednak pominąć faktu, że w kategorii zdecydowanie zachęcających znalazły się prawie na końcu zestawienia. Oznacza to, że kampania informacyjno – reklamowa procesu aktualizacji strategii rozwoju została oceniona bardziej pozytywnie niż negatywnie. Jednak liczba udzielonych odpowiedzi na „raczej zachęcał” sugeruje, że można by było ulepszyć podobne działania w przyszłości. Jako dodatkowe czynniki pozytywnie wpływające na uczestnictwo w organizowanych wydarzeniach respondenci wymieniali przede wszystkim konkursy dla dzieci i młodzieży, materiały filmowe, kierunek studiów bezpośrednio związany z tematyką, możliwość bieżącego osobistego kontaktu z osobami zaangażowanymi w proces, a także poczęstunek. Z kolei czynnikami określonymi jako zdecydowanie zniechęcające były brak doświadczenia w organizowaniu spotkań i właściwego planowania terminów oraz decyzyjność należąca do mieszkańców gmin.

Niezaangażowani respondenci, pomimo określenia większości wskaźników jako raczej zachęcających, wśród przyczyn nieuczestniczenia w konsultacjach społecznych procesu aktualizacji strategii Warszawy do 2030 roku wymieniali przede wszystkim brak czasu wynikający z kolizji terminów oraz wykonywanej działalności. Wskazywali również na zbyt małą ilość informacji i rozgłosu związanego z przeprowadzaniem prac nad aktualizowanym dokumentem, a także ograniczoną liczbę miejsc na kwietniowych

38

warsztatach dotyczących celów rozwojowych – zbyt późne zgłoszenie się respondentów uniemożliwiło uczestnictwo w wydarzeniu. Pojawiły się również argumenty związane bezpośrednio z rekrutacją do Grup Roboczych – dla respondentów barierą uczestnictwa w procesie były zbyt restrykcyjne wymagania stawiane przez organizatorów procesu (przede wszystkim konieczność bycia zaangażowanym w działalność formalnego stowarzyszenia). Jako powód nieuczestniczenia w pracach lub wydarzeniach Warszawa2030 wymieniano również niewystarczającą wiedzę na temat procesu aktualizacji, co może wskazywać na pewną trudność związaną z tym jak postrzegany jest sam proces planowania strategicznego wśród mieszkańców.

Najczęściej wskazywaną przez respondentów motywacją do udziału w procesie aktualizacji strategii była ciekawość lub zainteresowanie tematem – wskazało ją ponad dwie trzecie wszystkich respondentów i ponad połowa określiła ją jako jedną z dwóch najważniejszych (wykres nr 2). W następnej kolejności ankietowani wskazywali na chęć współdecydowania o podejmowanej kwestii (31 odpowiedzi) oraz poczucie obywatelskiego obowiązku (27 odpowiedzi). Przy czym to chęć współdecydowania została drugą w kolejności najważniejszą motywacją (15 wskazań).

## Wykres 2. Motywacje uczestników procesu aktualizacji

ciekawość/zainteresowanie tematem

chęć współdecydowania o podejmowanej kwestii

poczucie obywatelskiego obowiązku

posiadanie pomysłu/wiedzy w zakresie...

poczucie, że każdy głos ma znaczenie

chęć zasygnalizowania własnych potrzeb

obowiązek uczestnictwa wynikający z pełnionej...

potrzeba kontrolowania działań urzędu

ogólnie niezadowolenie z funkcjonowania...

chęć aktywnego sprzeciwu wobec działań...

0 5 10 15 20 25 30 35 40 45  
n = 53

możliwość wielokrotnego wyboru

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

39

Motywy, które przez większość respondentów zostały uznane za najistotniejsze były również najczęściej wskazywane wśród wszystkich grup wiekowych, przy czym zainteresowanie tematem wskazało najwięcej uczestników badania w przedziale wiekowym 19-44 lata. Z kolei takie powody jak poczucie, że każdy głos ma znaczenie oraz chęć zasygnalizowania własnych potrzeb znalazły się w środku całego zestawienia zyskując odpowiednio po 19 oraz 17 wskazań i tym samym nie wyróżniając się spośród innych motywacji. Pierwsza z nich uzyskała najwięcej głosów wśród najmłodszych uczestników procesu (19-24 lata), zaś druga – u nieco starszych respondentów (25-34 lata). Dla badanych w wieku 45-54 lat najczęstszymi motywacjami były chęć współdecydowania oraz posiadanie pomysłu/wiedzy w zakresie podejmowanej kwestii. Zaś poczucie obywatelskiego obowiązku stanowiło motywację przede wszystkim dla osób pow. 65 lat (wszyscy uczestniczący w badaniu i znajdujący się w tym przedziale wiekowym wskazali na ten czynnik).

Najmniej popularnymi odpowiedziami wśród ankietowanych były te związane z negatywnymi postawami – chęć aktywnego sprzeciwu wobec działań podejmowanych w ramach aktualizacji strategii (zaledwie 6

wskazań), ogólne niezadowolenie z funkcjonowania administracji w mieście (7 wskazań) oraz potrzeba kontrolowania działań urzędu (10 wskazań). Jednak mimo względnie niedużej liczby, osoby kierowane między innymi takimi pobudkami stanowią więcej niż 10 procent wszystkich badanych. Co ciekawe, maksymalnie trzy osoby wskazały je jako najważniejsze w podjęciu decyzji o udziale w wydarzeniach.

Wśród dodatkowych motywacji respondenci wskazywali przede wszystkim na możliwość zdobycia wiedzy na temat tworzenia dokumentów strategicznych, pozyskanie informacji potrzebnych do napisania pracy dyplomowej, chęci włączenia tematyki zawodowej do dokumentu. Pojawiła się również odpowiedź odnosząca się do emocjonalnego związania z miastem oraz potrzeby wpływu na kształt „jednego z najważniejszych miejskich dokumentów”.

Kolejnym z czynników mogących wpływać na uczestnictwo mieszkańców w procesie aktualizacji strategii Warszawy może być ich opinia na temat potrzeby uspołeczniania procesu (wykres nr 3 i 4).

40

Spośród wszystkich badanych partycypujących w wydarzeniach, zdecydowana większość (łącznie 51 wskazań na „tak” i „raczej tak”) uznaje takie podejście za potrzebne, z czego ponad trzy czwarte badanych jest o tym przekonanych (42 wskazań na „tak”).

Wykres 3. Opinia mieszkańców nt. potrzeby uspołecznienia procesu

Czy uważa Pan(i), że uspołecznienie procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku było potrzebne?

45

40

35

30

25

20

15

10

5

0

tak

raczej tak

trudno powiedzieć/nie  
mam zdania

n = 53

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

W przypadku pytania o zakres uspołecznienia procesu – uzyskane odpowiedzi nie są już tak intuicyjne jak w pytaniu o potrzebę, ponieważ pojawiły się wskazania sugerujące jego zbyt małe uspołecznienie. Najwięcej badanych uznało, że jest on raczej wystarczający (21 wskazań). W porównaniu z pierwszym pytaniem badającym opinię, w tym przypadku pojawiły się odpowiedzi negatywne stanowiące blisko 30 procent wszystkich udzielonych (łącznie 16 wskazań na opcje „raczej nie” i „nie”). Tyle samo respondentów określiło uspołecznienie jako wystarczające co raczej niewystarczające (po 12 wskazań), co świadczy o możliwości ulepszenia podobnych procesów w przyszłości. Spośród wszystkich respondentów biorących udział w procesie – 4 osoby nie potrafiły określić swojego stanowiska w tej kwestii.

41

Wykres 4. Opinia mieszkańców nt. zakresu uspołecznienia procesu

Czy uważa Pan(i), że uspołecznienie procesu aktualizacji

strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku było wystarczające?

25

20

15

10

5

0

tak





raczej tak

raczej nie

nie

trudno  
powiedzieć/nie  
mam zdania

n = 53

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

## 6.Sposoby angażowania się społeczności lokalnej

Z punktu widzenia efektywności prowadzonych w ramach procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030 konsultacji społecznych, duże znaczenie odgrywa sposób angażowania się obywateli w organizowane wydarzenia lub prace. Determinuje ono zawartość dokumentu, przydatność jego zapisów (w tym odpowiedniość celów strategicznych oraz operacyjnych), a na późniejszym etapie również jego kształt i skuteczność realizacji. Sposób partycypacji uczestników kształtuje również ich własne doświadczenia, pozwala na zwiększenie posiadanej wiedzy i wpływa na stworzenie społeczeństwa obywatelskiego.

Spośród wszystkich respondentów deklarujących udział w procesie aktualizacji (wykres nr 5), najwięcej z nich uczestniczyło biernie (blisko połowa badanych) – jedynie obserwując to co się działo w ramach prac lub wydarzeń organizowanych przez osoby odpowiedzialne za przygotowanie strategii Warszawa2030. Były to przede wszystkim osoby uczestniczące na pojedynczym etapie budowania strategii (17 spośród 25 badanych). Tą formą aktywności odznaczała się również większość osób spoza Warszawy (5 na 7 zaangażowanych).

42

W stosunku do biernej formy uczestnictwa, zauważalnie mniej badanych wykazywało się na spotkaniach jakąkolwiek aktywnością. Dwie pozostałe możliwości – zgłaszanie własnych propozycji oraz zgłaszanie uwag do proponowanych rozwiązań – zyskały porównywalną liczbę wskazań. Wśród osób, które wychodziły z inicjatywą i zgłaszały własne propozycje – większość uczestniczyła na co najmniej jednym etapie procesu budowania strategii (8 na 15 respondentów). Z kolei najmniej ankietowanych określiło zgłaszanie uwag do rozwiązań jako najczęściej przyjmowaną przez siebie postawę (13 wskazań). Dziewięcioro z nich uczestniczyło wyłącznie na jednym etapie – najczęściej wskazywanym był okres inicjujący prace nad dokumentem.

Wykres 5. Formy uczestnictwa w procesie aktualizacji strategii rozwoju

biernie uczestnictwo - obserwacja

aktywne uczestnictwo - zgłaszanie  
własnych propozycji

aktywne uczestnictwo - zgłaszanie uwag  
do proponowanych rozwiązań

0      5      10      15      20      25      30

n = 53

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

Istotnych informacji dostarcza również analiza typu zaangażowania w odniesieniu do charakteru działalności respondentów (wykres nr 6). Przede wszystkim, wśród ankietowanych nie pojawiły się osoby reprezentujące środowisko bezrobotnych oraz przedsiębiorców prowadzących własną działalność. Z tego też powodu na wykresie pominięto obydwie kategorie. Wyraźnie widać, że pośród badanych z kategorii student/uczeń, przeważająca większość nie wykazała się żadną aktywnością w trakcie

spotkań  
i  
zdecydowała  
się  
na  
bierną  
obserwację  
(11  
osób).

43

Wśród tych aktywnie uczestniczących (6 ankietowanych), dwoje wskazało na zaangażowanie na każdym etapie procesu aktualizacji strategii.

Wykres 6. Formy uczestnictwa ze względu na charakter działalności

12

10

8

6

4

2

0

student/uczeń	pracownik	pracownik	pracownik	emeryt/rencista
administracji	sektora	sektora		
publicznego	prywatnego			

bierne uczestnictwo - obserwacja

aktywne uczestnictwo - zgłaszanie własnych propozycji

n = 53

aktywne uczestnictwo - zgłaszanie uwag do proponowanych rozwiązań

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

W przypadku respondentów o innym charakterze działalności różnice w formach uczestnictwa nie są już tak bardzo widoczne. Należy jednak zwrócić uwagę na pracowników administracji i w porównaniu z pozostałymi grupami wyróżniają się uczestnictwo w wydarzeniach poprzez składanie uwag do proponowanych

rozwiązań oraz zgłaszanie własnych propozycji. Wśród tej grupy respondentów znalazło się również najwięcej osób uczestniczących przez cały czas trwania procesu (4 wskazania).

Spośród wszystkich badanych, zauważalnie najwięcej z nich (27 respondentów), uczestniczyło w procesie aktualizacji na etapie formułowania celów rozwojowych (wykres nr 7). Nieco mniej, bo 22 osoby, zdecydowały się na wzięcie udziału na etapie początkowym inicjującym cały proces oraz w trakcie formułowania wizji rozwoju Warszawy. Z kolei najmniejsze zaangażowanie można zaobserwować w czasie prezentacji wypracowanych celów – zaledwie jedna trzecia ankietowanych zadeklarowała swoje uczestnictwo na tamtym etapie. W trakcie diagnozowania stanu m.st. Warszawy

44

w wydarzeniach brała udział podobna liczba respondentów (21 wskazań) co na dwóch poprzedzających go etapach.

Wykres 7. Zaangażowanie na konkretnym etapie procesu aktualizacji strategii rozwoju

30

25

20

15

10

5

0

etap początkowy

etap

etap

etap

etap prezentacji

inicjujący cały

formułowania

diagnozowania

formułowania

wypracowanych

proces

wizji rozwoju

stanu miasta

celów

celów

miasta

rozwojowych

n = 53

możliwość wielokrotnego wyboru

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

Również w odniesieniu do charakteru działalności oraz zaangażowania na konkretnych etapach procesu aktualizacji strategii rozwoju można zaobserwować pewne prawidłowości (wykres nr 8). Spośród wszystkich uczestników konsultacji społecznych, na dwóch pierwszych etapach (początkowym – inicjującym cały proces oraz formułowania wizji rozwoju miasta) najbardziej aktywną grupą respondentów byli urzędnicy. Z kolei na etapie diagnozowania stanu m.st. Warszawy wyraźnie zmalała rozbieżność pomiędzy badanymi z omawianej kategorii a studentami i uczniami. To przedstawiciele tych dwóch grup stanowili największą część badanych uczestników (19 respondentów to osoby z administracji, 17 – studenci/uczniowie) na każdym z etapów procesu aktualizacji strategii. Wyraźnie zaznacza się rola studentów/uczniów na etapie formułowania celów rozwojowych – w odniesieniu do pozostałych grup, stanowili oni zdecydowaną większość wśród wszystkich ankietowanych.

45

Wykres 8. Zaangażowanie na konkretnym etapie procesu w zależności od charakteru działalności

student/uczeń



pracownik sektora publicznego

pracownik sektora prywatnego

pracownik administracji

emeryt/rencista

0  
2  
4  
6  
8  
10  
12  
14

etap początkowy inicjujący cały proces

etap formułowania wizji rozwoju miasta

n = 53

etap diagnozowania stanu miasta

etap formułowania celów rozwojowych

możliwość wielokrotnego wyboru

etap prezentacji wypracowanych celów

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

Z kolei liczba przedstawicieli sektora publicznego jak i emerytów/rencistów uczestniczących w wydarzeniach organizowanych przez Zespół #Warszawa2030 – odznacza się względną stałością (od 2 do 4 uczestników w ramach określonego etapu).

To co może wydać się interesujące z punktu widzenia zaangażowania mieszkańców, to to, że spośród

wszystkich 53 osób uczestniczących w procesie aktualizacji, zaledwie 9 osób było zaangażowanych na wszystkich pięciu etapach (początkowy, wizji, diagnozy, formułowania i prezentacji celów). Spośród nich można wyróżnić 3 osoby, których główną formą aktywności jest zgłaszanie własnych propozycji, 3 osoby zgłaszające przede wszystkim uwagi do proponowanych rozwiązań oraz 3 biernie uczestniczące w wydarzeniach. Wśród nich największą część stanowili przedstawiciele administracji (4 respondentów). Pozostali reprezentowali sektor publiczny (2 osoby), studentów/uczniów

(2) oraz emerytów (1). Pięciu spośród wszystkich ankietowanych zaangażowało się wyłącznie na etapie prezentacji wypracowanych celów. Charakteryzowały je przede

wszystkim: obserwacja oraz wnoszenie uwag – zaledwie jedna osoba określiła swoje uczestnictwo jako zgłaszanie własnych propozycji.

46

## 7. Zinstytucjonalizowany kapitał społeczny w procesie

aktualizacji strategii

W kontekście prowadzonej aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku ważnym elementem w zrozumieniu czynników angażowania się społeczności oraz określenia miary sukcesu przeprowadzonych konsultacji jest analiza poziomu kapitału społecznego. Jednak ze względu na różnorodność rozumienia i mnogość wymiarów jego analizowania

– nie sposób zbadać go w każdym możliwym aspekcie. Dlatego też zdecydowałam się na przeanalizowanie sposobu naboru członków do Grup Roboczych, do których mógł pretendować każdy zainteresowany spełniający określone kryteria. W swoich analizach uwzględniłam również fakt reprezentowania instytucji bądź organizacji w trakcie spotkań przez uczestników procesu. Aby dać szersze tło zjawiska – poruszam także kwestię angażowania się w prace nad innymi dokumentami przygotowywanymi przez Urząd m.st. Warszawy.

Założenie szerokiego uspołecznienia procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030 umożliwiło przeprowadzenie przez władze miasta otwartego naboru przedstawicieli środowiska lokalnego do Grup Roboczych (społecznej, gospodarczej i przestrzennej), których zadaniem było wypracowanie kluczowych elementów strategii. Zgodnie

z regulaminem, członkiem mógł zostać każdy zainteresowany spełniający określone kryteria twarde takie jak brak stosunku pracy z Urzędem m.st. Warszawy i miękkie wyrażające się poprzez zainteresowanie rozwojem miasta, otwartość czy umiejętność pracy w grupie. Ponadto, od aplikujących wymagano co najmniej jednej pisemnej rekomendacji organizacji lub instytucji działającej na rzecz rozwoju Warszawy (w zakresie przynajmniej jednej z dziedzin i o zasięgu minimum całego miasta) oraz co najmniej trzyletniego doświadczenia (w jednej z dziedzin docelowej Grupy Roboczej). Dodatkowe ograniczenie stanowiła ogólnie ustalona liczba członków w każdej z grup (po 25 osób, w tym 12 miejsc przewidzianych dla przedstawicieli środowisk lokalnych, najczęściej po jedno miejsce na konkretną dziedzinę działalności). W wyniku otwartego naboru do procesu zgłosiły się 72 osoby. Spośród wszystkich zainteresowanych na etapie oceny formalnej, opartej o analizę kompletności wymaganej dokumentacji oraz spełnienie wymogu doświadczenia

i rekomendacji, odrzucono 19 chętnych. Wśród nich znalazły się cztery osoby nieposiadające żadnej rekomendacji z organizacji lub instytucji działającej na rzecz

47

rozwoju Warszawy. Ostatecznie, po drugim etapie weryfikacji (ocenie merytorycznej nadesłanych zgłoszeń w zakresie doświadczenia zawodowego i aktywności społecznej, uzasadnienia kandydatury i nadesłanych propozycji strategicznych zmian w mieście) do Grup Roboczych ds. aktualizacji strategii rozwoju zostało przyjętych 28 osób.

Z kolei w odniesieniu do osób biorących udział w konsultacjach społecznych (53 osoby)

rozkład odpowiedzi dotyczących reprezentowania jakieś organizacji lub instytucji w trakcie procesu był niemal identyczny. W porównaniu do 27 respondentów nie reprezentujących nikogo, blisko połowa respondentów (26 osób) uczestniczyła

w pracach lub wydarzeniach w czyimś imieniu. Należy zwrócić uwagę na wyróżniającą się pozycję administracji, która stanowiła największą część tej grupy badanych (wykres nr 9). W następnej kolejności instytucjami najczęściej reprezentowanymi były uczelnie oraz NGO'sy. Zaś najmniejszy udział przypadł podmiotom prywatnym, co może wiązać się z niewielkim poziomem uczestnictwa przedstawicieli sektora prywatnego w całym procesie.

Wykres 9. Organizacje lub instytucje reprezentowane przez uczestników procesu

14

12

10

8

6

4

2

0

administracja  
uczelnia  
NGO  
inne  
podmiot

prywatny  
n = 26

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych



Z punktu widzenia analizy zinstytucjonalizowanego kapitału społecznego warto również zwrócić uwagę na deklaracje respondentów w sprawie uczestnictwa w ramach przygotowywania innych dokumentów przez Urząd m.st. Warszawy. Spośród wszystkich osób biorących udział w badaniu (uczestniczących oraz nieuczestniczących w procesie aktualizacji strategii rozwoju Warszawy) wyraźna większość (43 respondentów) nie uczestniczyła w pracach nad innymi dokumentami. Osoby deklarujące uczestnictwo przy przygotowywaniu innych dokumentów (23 badanych) najczęściej wymieniały prace nad dokumentami planistycznymi (miejscowym planem oraz studium uwarunkowań

ikierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz dokumentami strategicznymi (Strategią Rozwoju Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Społeczną Strategią Warszawy czy nawet aktualizowaną Strategią Rozwoju Warszawy do 2020 roku). Ponadto wskazywano na uczestnictwo

w Budżecie Partycypacyjnym oraz Programie Dialog. Pojedyncze osoby deklarowały partycypowanie również w innych programach (gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przedsiębiorczości czy mieszkania2030).

Wykres 10. Respondenci uczestniczący w opracowywaniu innych dokumentów

wg charakteru działalności

administracja

sektor publiczny

emeryci

studenci/uczniowie

sektor prywatny

0 2 4 6 8 10 12 14

n = 23

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych

49

Najbardziej aktywną grupą respondentów uczestniczących w opracowywaniu innych dokumentów okazała się administracja (wykres nr 10). W następnej kolejności, w pracach lub wydarzeniach biorą udział przedstawiciele sektora publicznego – jednak ich partycypacja jest już o połowę mniejsza w stosunku do grupy wiodącej. Można również zauważyć zaangażowanie emerytów/rencistów w tworzenie nowych dokumentów. Z kolei najmniejsze charakteryzuje sektor prywatny, co potwierdza fakt małego uczestnictwa jego przedstawicieli w procesie aktualizacji strategii Warszawy.

Niemniej jednak, wśród osób, które brały udział w podobnych przedsięwzięciach

– zdecydowana większość (15 z 23 badanych) to osoby zaangażowane w proces aktualizacji strategii i reprezentujące jakąś instytucję lub organizację – najczęściej administrację (10 osób). Może się to wydać niepokojące z punktu widzenia idei towarzyszącej konsultacjom społecznym, mówiącej o jak najszerszym zaangażowaniu społeczności lokalnej i pojedynczych obywateli – ponownie widać nadreprezentację

administracji, którą stanowi ponad połowę respondentów biorących udział w przygotowaniu innych dokumentów (12 na 23 badanych) i dwie trzecie tych reprezentujących organizację w trakcie procesu.

## ZAKOŃCZENIE

Władze miasta stołecznego Warszawy organizując wydarzenia w ramach procesu aktualizacji strategii wykazały się dużą otwartością i innowacyjnością. Jednocześnie zostały spełnione podstawowe zasady przyświecające konsultacjom społecznym, takie jak: legalność (zgodność z prawem), równość (umożliwienie uczestnictwa wszystkim zainteresowanym), rzetelność (jakość przeprowadzanych konsultacji, informacje zwrotne) oraz przejrzystość (obowiązujące zasady były jawne i dostępne dla wszystkich). Wyodrębnienie jednostki odpowiedzialnej za koordynację całego procesu, włączenie grona ekspertów oraz zaangażowanie przedstawicieli różnych instytucji świadczy o tym, że podejmowane w ramach aktualizacji działania były starannie zaplanowane i nastawione na realizację określonego celu, a dobro wspólne stawiane było na równi z indywidualnymi interesami uczestników procesu.

Biorąc jednak pod uwagę czynniki wpływające na uczestnictwo, formę zaangażowania czy opinię na temat procesu należy stwierdzić, że czynnikami leżącymi w kompetencjach organizatora, które najbardziej zachęcały mieszkańców do partycypacji w procesie aktualizacji były: poziom kompetencji instytucji angażujących się w proces, forma spotkań sprzyjająca zasięgnięciu opinii i zgłaszaniu uwag oraz kwestie stricte techniczne takie jak godzina spotkania czy skomunikowanie miejsca, w którym odbywało się wydarzenie. Z kolei dwoma najczęściej wskazywanymi i najważniejszymi motywacjami okazały się ciekawość/zainteresowanie tematem oraz chęć współdecydowania o konsultowanej kwestii. Zatem pierwsza postawiona przeze mnie hipoteza nie potwierdziła się – chęć zasygnalizowania i realizacji własnych potrzeb wraz z poczuciem, że każdy głos ma znaczenie okazały się przeciętnie istotne dla mieszkańców, gdyż znalazły się w samym środku zestawienia pośród innych motywacji. Należy również zaznaczyć,

że dla zdecydowanej większości badanych uspołecznienie procesu było potrzebne. Pomimo że opinie na temat jego zakresu były bardziej podzielone, ponad połowa

uczestników określiła uspołecznienie jako wystarczające (33 wskazania na „tak” i „raczej tak”).

Zaangażowanie mieszkańców w procesie aktualizacji – nie różniło się znacząco na poszczególnych etapach budowania strategii. Jednak w oparciu o otrzymane wyniki, niewielką przewagą charakteryzuje się etap formułowania celów rozwojowych. Najczęściej przyjmowaną w trakcie spotkań formą uczestnictwa była bierna obserwacja, 51

natomiast najmniejszą popularnością cieszyło się składanie zastrzeżeń do proponowanych rozwiązań.

Zgodnie z tym, w danym momencie i przy aktualnie posiadanych danych, nie mogę potwierdzić również drugiej hipotezy mówiącej, że wzmożone uczestnictwo społeczności obserwowane jest na etapie prezentacji wypracowanych rozwiązań i wiąże się ze składaniem zastrzeżeń do projektów. Należy jednak liczyć się z tym, że w związku z niewielkimi rozbieżnościami pomiędzy otrzymanymi wynikami oraz z powodu niedużej próby – przy przeprowadzeniu badania na większej próbie badawczej otrzymane wyniki i ostateczne wnioski mogą się różnić. W tym celu należałoby przeprowadzić badanie uzupełniające, bardziej uszczegółowione.

W kontekście analizy kapitału społecznego i jego wpływu na zaangażowanie społeczności lokalnej, należy stwierdzić, że trzecia postawiona przeze mnie hipoteza okazała się słuszna. W wyniku otwartej formuły całego procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku, na etapie naboru do Grup Roboczych można było zaobserwować zwiększoną chęć oraz zainteresowanie uczestnictwem osób działających w organizacjach lub instytucjach, co wiązało się z określoną od samego początku potrzebą zinstytucjonalizowania. Świadczy o tym ogólna liczba zgłoszeń (72 aplikacje), pomimo postawionych określonych warunków (doświadczenie oraz rekomendacja), przez niektórych respondentów określanych jako zbyt restrykcyjne. Należy również nadmienić, iż spośród wszystkich zainteresowanych, zaledwie czworo nie posiadało wymaganych rekomendacji, co dodatkowo świadczy o obecności zinstytucjonalizowanego kapitału społecznego i jego wpływie na zaangażowanie mieszkańców w ten proces. Dodatkową wartość niesie za sobą również informacja o tym, że blisko połowa badanych uczestników reprezentowała jakąś organizację lub instytucję w trakcie organizowanych spotkań, a spośród nich większość zaangażowana była także w prace nad innymi dokumentami przygotowywanymi przez Urząd m.st. Warszawy. O ile na etapie naboru do Grup Roboczych powiązanie z organizacjami czy instytucjami było wymagane i w pewien sposób nadzorowane, o tyle w trakcie wydarzeń Warszawa2030 nie było ono narzucone. Przy założeniu, że większość mieszkańców zwykle nie jest nie reprezentuje żadnej organizacji lub instytucji uczestnicząc w życiu publicznym (wg badań CBOS zaledwie co piąty badany jest aktywny społecznie w organizacjach obywatelskich), fakt zaobserwowania takiego zjawiska w procesie planowania strategicznego, którego z resztą nie można było oczekiwać, oddziałuje dodatkowo pozytywnie.

52

Tym na co również należy zwrócić uwagę jest fakt szerokiego reprezentowania administracji oraz znikome uczestnictwo przedstawicieli sektora prywatnego w procesie

– należy zatem rozważyć czy sposób organizacji działań w ramach aktualizacji rzeczywiście przybliżył do realizacji celu jakim było zaangażowanie w proces planowania strategicznego i poznanie opinii jak najszerszego grona różnych przedstawicieli społeczności lokalnej. Niemniej jednak faktem jest, że w organizowanych wydarzeniach udział brały również osoby związane ze środowiskiem akademickim, sektorem prywatnym czy publicznym, a także młodzież i seniorzy – w różnych grupach wiekowych.

Z kolei oficjalnie zorganizowane przez władze miasta konsultacje społeczne, trwające od kwietnia bieżącego roku i dotyczące projektu strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku, zgromadziły wielu nowych uczestników. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w liczbie zgłoszonych uwag (ponad 1600 zgłoszeń) nawiązujących do wizji, systemu realizacji samej strategii, a przede wszystkim zakresu sformułowanych celów. Łącznie blisko 72% wszystkich zgłoszeń – już zostało albo zostanie uwzględnionych w dalszych pracach nad dokumentem, których zakończenie przewiduje się na ostatni kwartał 2017 roku.

Wobec tego, można również założyć, że w trakcie uczestnictwa w budowaniu strategii wystąpiły dodatkowe efekty wspomniane przeze mnie na początku pracy takie jak: wzajemne zaufanie, jedność grupowa, poczucie

wspólnego interesu czy korzyści związane z pozyskiwaniem nowego doświadczenia, zrozumienie złożoności problemów i nabycie umiejętności skutecznej komunikacji oraz poszanowania odmiennych poglądów. W tym kontekście należy również zaznaczyć, iż tak przeprowadzony proces aktualizacji strategii rozwoju, dobrze przemyślany organizacyjnie i umożliwiający szerokie interakcje międzyludzkie – stanowi znaczący krok w kierunku budowania lepszej jakości kapitału społecznego oraz pełnowymiarowego uczestnictwa obywateli nie tylko w procesie planowania strategicznego, ale także w samym życiu publicznym. Należy mieć zatem nadzieję, że wobec zwiększającej się kultury uczestnictwa w życiu społecznym, zapisy uwzględnione w aktach prawnych przestaną być realizowane wyłącznie w minimalnym stopniu, a cele dokumentów strategicznych wyższego rzędu będą jeszcze bardziej wzmacniały proces budowania społeczeństwa obywatelskiego dla którego wartość stanowić będzie czynny udział w życiu publicznym.

53

#### Bibliografia

Arnstein S., 2012, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, ISBN 978-83-62467-49-5, str. 12-39

Bojar M., Machnik – Słomka J., 2014, *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, z. 76 (1923), str. 99-112

Bucholc M., 2014, *O naukowych gwarancjach procedur demokratycznych*, [w:] Przybylska A., Giza A., 2014, *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., ISBN 978-83-7383-542-9, str. 61-84

*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.*, 2013, Warszawa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

Długosz D., Wygnański J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych

Dziemianowicz W., Szmigiel – Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ISBN 978-83-7610-325-9

Frieske K., Pawłowska K., 2014, *Jeśli partycypacja - ... to z panną taką jak ty*; [w:] Przybylska A., Giza A., 2014, *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., ISBN 978-83-7383-542-9, str. 12-26

Frykowski M., 2009, *Klasyczne typy kapitału społecznego wśród mieszkańców terenów wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] E. Psyk-Piotrowska (red.), *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój*

lokalny, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ISBN 978-83-7525-265-1, str. 65-68

Growiec K., 2011, Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje, Warszawa, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, ISBN 978-83-62443-10-9, rozdz. 1,3,5

Nowicka P., 2016, Rola społeczności lokalnej w aktualizacji strategii rozwoju Warszawy, Warszawa

OECD, 2001, Citizens as Partners, France

54

Olejniczak P., 2015, Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, t.31 (1), Wałbrzych, Wydawnictwo WWSZiP, ISSN 2084-2686

Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej; 2012, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, ISBN 978-83-62467-49-5

Poławski P., 2014, Technologie partycypacji, [w:] Przybylska A., Giza A., 2014, Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., ISBN 978-83-7383-542-9, str. 27-41

Przybylska A., 2014, Jaką przyszłość mają w Polsce deliberatywne formy konsultacji społecznych?, [w:] Przybylska A., Giza A., 2014, Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., ISBN 978-83-7383-542-9, str. 121-137

Putnam R., 2008, Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, ISBN 978-83-60807-36-1, rozdz. 22

Sartori G., 1994, Demokracja bezpośrednia, czyli polis, [w:] G. Sartori, Teoria demokracji, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, ISBN 83-01-11275-1, str. 343-348

Sienkiewicz M., 2014, Społeczny wymiar procesu planowania strategicznego, [w:] Bogdan Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa, Wydawnictwo Wolters Kluwer SA, ISBN 978-83-264-4464-7, str. 907-924

STOCZNIA, 2011, Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Warszawa

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), 2017, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, 2013, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, 2013, Warszawa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku, 2005, Warszawa, Urząd m.st. Warszawy

55

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze., 2013, Warszawa, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, ISBN 978-83-932286-8-3

Surowiec K., 2009, Partycypacja obywatelska w społecznościach lokalnych

wperspektywie ról społecznych, [w:] E. Psyk-Piotrowska (red.), Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ISBN 978-83-7525-265-1, str. 203-215

Szaranowicz – Kusz M., 2012, Kto ma prawo do partycypacji?, [w:] Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, ISBN 978-83-62467-49-5, str. 51-64

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, 2012, Warszawa; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ISBN: 978-83-7610-404-1

Theiss M., 2012, Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, ISBN 978-83-7780-378-3, rozdz. 1-3

Waśkiewicz A., 2014, Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberatywnej i reprezentacji grupowej, [w:] Przybylska A., Giza A., 2014, Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., ISBN 978-83-7383-542-9, str. 42-60

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.

Uchwała Nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego poz. 8442)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 985

z późn. zm.)

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2003 Nr 57 poz.

507 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96 poz.873 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)

#### Źródła internetowe

Proces aktualizacji strategii rozwoju Warszawa2030, <http://www.2030.um.warszawa.pl> (dostęp: 16 czerwca 2017 r.)

Konsultacje społeczne w m.st. Warszawa, <http://www.konsultacje.um.warszawa.pl/o-konsultacjach> (dostęp: 4 stycznia 2017 r.)

Partycypacja obywatelska, <http://www.partycypacjaobywatelska.pl/l/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (dostęp: 5 stycznia 2017 r.)

Konsultacje społeczne z NGO, <http://www.poradnik.ngo.pl/konsultacje> (dostęp: 5 stycznia 2017 r.)



## Spis wykresów

Wykres 1. Wpływ czynników na uczestnictwo mieszkańców w procesie	38
Wykres 2. Motywacje uczestników procesu aktualizacji	39
Wykres 3. Opinia mieszkańców nt. potrzeby uspołecznienia procesu	41
Wykres 4. Opinia mieszkańców nt. zakresu uspołecznienia procesu	42
Wykres 5. Formy uczestnictwa w procesie aktualizacji strategii rozwoju	43
Wykres 6. Formy uczestnictwa ze względu na charakter działalności	44
Wykres 7. Zaangażowanie na konkretnym etapie procesu aktualizacji strategii rozwoju	45
Wykres 8. Zaangażowanie na konkretnym etapie procesu w zależności od charakteru działalności	46
Wykres 9. Organizacje lub instytucje reprezentowane przez uczestników procesu	48
Wykres 10. Respondenci uczestniczący w opracowywaniu innych dokumentów wg charakteru działalności	49

58

Załącznik nr 1. Kwestionariusz ankiety

ANKIETA

Zaangażowanie mieszkańców w proces aktualizacji strategii rozwoju #Warszawa2030

Szanowni Państwo,

nazywam się Karolina Oleszkin i jestem studentką III roku gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Warszawskim. W ramach pracy licencjackiej badam czynniki wpływające na angażowanie się mieszkańców w proces aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku.

Uprzejmie proszę o wypełnienie niniejszej ankiety, która pozwoli na realizację tego przedsięwzięcia. Jej wypełnienie powinno Państwu zająć od 6 do 10 minut. Otrzymane od Państwa odpowiedzi będą prezentowane wyłącznie w formie zestawień zapewniających anonimowość. Wyniki będą służyły wyłącznie celom naukowym.

Z góry dziękuję za udział w badaniu.

1. Zaangażowanie społeczne w proces aktualizacji strategii rozwoju Warszawy może być efektywne pod pewnymi warunkami. Proszę zaznaczyć, na ile każdy z wymienionych czynników Pani(a) zdaniem ma znaczenie i wpłynął na uczestnictwo mieszkańców w tym procesie.

Czynnik wpływający na uczestnictwo mieszkańców

raczej  
neutralny/  
raczej

zniechęcał  
zniechęcał  
nie wiem  
zachęcał  
zachęcał

-2  
-1  
0  
1  
2

Poziom dostępności informacji na temat przedmiotu

prac lub spotkań

Poziom dostępności informacji o prowadzeniu prac

lub spotkań

Forma spotkań ze względu na zasięganie opinii lub

zgłaszanie uwag

Skomunikowanie miejsca spotkania

Godzina spotkania

Poziom kompetencji instytucji angażujących się w proces

Spotkania wykluczające/niewykluczające nikogo

Poziom własnej wiedzy w zakresie podejmowanej

kwestii

Poziom możliwości organizacji do wsparcia procesu

(zbliżona/różna dziedzina działalności)

inne, jakie?.....

59

2. Czy uczestniczył(a) Pan(i) w pracach lub wydarzeniach organizowanych przez Urząd m.st.

Warszawy w ramach procesu aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku? Uczestnictwo

w pracach lub wydarzeniach obejmuje uczestnictwo bierne lub czynne, w tym kontakt mailowy/telefoniczny/osobisty, z osobami odpowiedzialnymi za proces aktualizacji strategii w sprawach dotyczących przygotowywanego dokumentu.

tak  nie

Jeżeli nie, serdecznie dziękuję za udział w badaniu i proszę tylko o podanie przyczyny nieuczestniczenia w pracach/wydarzeniach w ramach procesu aktualizacji strategii rozwoju:

.....

3. Na jakim etapie zaangażował(a) się Pan(i) w proces aktualizacji strategii?

Urząd m.st. Warszawy umożliwił uczestnictwo mieszkańców w proces poprzez organizowanie szeregu wydarzeń i prac takich jak: konferencje rozpoczynające proces, spotkania zachęcające do udziału w Grupach Roboczych, debaty tematyczne, konferencje, seminaria, Maszynę Einsteina, Burze Mózgów, Środy ze Strategią i inne oraz możliwość kontaktu mailowego/telefonicznego/osobistego. (Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

na etapie początkowym inicjującym cały proces (wrzesień 2015)

na etapie formułowania wizji rozwoju miasta (wrzesień – listopad 2015)

na etapie diagnozowania stanu miasta (listopad 2015 – kwiecień 2016)

na etapie formułowania celów rozwojowych (kwiecień – wrzesień 2016)

na etapie prezentacji wypracowanych celów (wrzesień – grudzień 2016)

4. Proszę określić jaką formę uczestnictwa w procesie aktualizacji strategii przyjmuje Pan(i) najczęściej.

bierne uczestnictwo – obserwacja

aktywne uczestnictwo – zgłaszanie własnych propozycji

aktywne uczestnictwo – zgłaszanie uwag do proponowanych rozwiązań

5. Jakimi motywacjami kierował(a) się Pan/Pani podejmując decyzję o udziale w procesie aktualizacji strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku? (Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)

chęć zasygnalizowania własnych potrzeb

poczucie, że każdy głos ma znaczenie

chęć współdecydowania o podejmowanej kwestii

potrzeba kontrolowania działań urzędu

chęć aktywnego sprzeciwu wobec działań podejmowanych w ramach aktualizacji strategii

60

poczucie obywatelskiego obowiązku

posiadanie pomysłu/wiedzy w zakresie podejmowanych kwestii

ogólne niezadowolenie z funkcjonowania administracji w mieście

ciekawość/zainteresowanie tematem

obowiązek uczestnictwa wynikający z pełnionej funkcji

nie wiem/trudno powiedzieć

inne, jakie?

6. Spośród wszystkich wskazanych powyżej motywów – proszę wymienić 2 najważniejsze.

1. ..

2. ..

7. Czy uważa Pan(i), że uspołecznienie procesu aktualizacji strategii Warszawy do 2030 roku było potrzebne?



tak  raczej tak  raczej nie  nie  trudno powiedzieć/nie mam zdania

8.Czy uważa Pan(i), że uspołecznienie procesu aktualizacji strategii Warszawy do 2030 roku było wystarczające?

tak  raczej tak  raczej nie  nie  trudno powiedzieć/nie mam zdania

## METRYCZKA

### I.Płeć

kobieta  mężczyzna

### II. Wiek

pon. 19 lat

19-24

25-34

35-44

45-54

55-64

pow. 65 lat

### III.Wykształcenie

podstawowe  średnie/zawodowe  niepełne wyższe (student)  wyższe

### IV.

Czy jest Pan(i) członkiem Grupy Roboczej ds. aktualizacji strategii rozwoju?

tak

nie

nie uczestniczyłam/em w procesie

Jeśli tak, proszę podać jej nazwę .....

61

V.Czy uczestnicząc w pracach lub wydarzeniach reprezentowałam(a) Pan(i) jakąś organizację?

tak

nie

nie uczestniczyłam/em w procesie

Jeśli tak, proszę wskazać rodzaj organizacji:

podmiot prywatny

NGO

uczelnia



administracja

inne

VI. Proszę wskazać charakter swojej działalności:

student/uczeń

pracownik administracji

pracownik sektora publicznego

pracownik sektora prywatnego

własne przedsiębiorstwo

bezrobotny

emeryt/rencista

VII.  tak

Czy uczestniczył(a) Pan(i) w pracach lub wydarzeniach organizowanych w ramach przygotowywania innych dokumentów przez Urząd m.st. Warszawy?  nie

Jeżeli tak, proszę podać ich nazwę:

.....

VIII. Proszę wskazać miejsce swojego zamieszkania:

Warszawa

inna miejscowość

Jeżeli zaznaczył(a) Pan(i) Warszawę, proszę podać nazwę dzielnicy: .....

Serdecznie dziękuję za poświęcony czas.