

BIULETYN KPZK PAN

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 274, rok 2019, s. 223-237

AGNIESZKA SOBOL

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii,
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Środowiskowej;
ul. 1 maja 50, 40-287 Katowice; agnieszka.sobol@ue.katowice.pl

**ROZWÓJ LOKALNY
A NIEWYKORZYSTANY POTENCJAŁ
MIESZKAŃCÓW POLSKICH MIAST**

Abstract: Local Development and Unused Potential of Inhabitants of Polish Cities. Cities are changing before our eyes. Civilization trends should be accompanied by the appropriate management styles of local development. The crisis of civil policy and the power of representation undermines the essence of the current model of democracy and the effectiveness of local policy. Therefore, it evolves towards governance. The influence of civic activity is mostly visible at the local level. Its importance is multidimensional and it shapes the social, economic and environmental conditions of urban life. The article guides the reader through various meanders of research and public debate on engaging inhabitants in local policy. Its aim is to indicate the scope of resident's influence on the current policy of Polish cities, in particular with regard to the investment policy. The paper is based on the extensive literature studies and the primary research carried out in all of the cities in Silesia voidvoship.

Keywords: City investments, civil society, commons, governance, local development.

JEL codes: H40, H49, R28, R58

Wprowadzenie

Kondycja społeczeństwa obywatelskiego jest przedmiotem badań wielu środowisk naukowych. Bezpośredni wpływ aktywności obywatelskiej najbardziej widoczny jest na poziomie lokalnym. Jego znaczenie jest wielowy-

miarowe i kształtuje społeczne, ekonomiczne i środowiskowe warunki życia mieszkańców. Zakres tego wpływu ograniczany jest jednak wolą polityczną, stopniem uspołecznienia i mechanizmami sprawowania polityki lokalnej.

Podwaliny pod demokratyzację procesu rozwoju lokalnego stworzył dorobek wielu badaczy i praktyków. Do przełamania autorytarnej koncepcji zarządzania w miastach wiele wniosły prace H. Lefebvre w Europie oraz działania i prace J. Jacobs w Stanach Zjednoczonych. Stali się oni inspiracją dla wielu kolejnych badaczy, a sama Jacobs okrzyknięta została matką chrzestną ruchów miejskich. W Polsce aprobatyczny stosunek do kwestii demokratyzacji i uspołecznienia polityki lokalnej prezentowali liczni badacze m.in. P. Swianiewicz, P. Sztompka, D. Pietrzyk Reeves, B. Lewenstein i wielu innych. Argumentów za modyfikacją demokracji przedstawicielskiej w ujęciu rozwoju lokalnego nie brakuje. Dyskurs partycypacyjny zyskuje coraz większą wagę zarówno ze strony badaczy szeroko rozumianych ‘studiów miejskich’, jak i praktyków zaangażowanych w rozwój lokalny.

W procesie zarządzania miastem uznanie prawa do miasta mieszkańców wyraża się w idei współzrządzenia (*governance*). Opiera się ona na logice integracji w interakcjach między państwem i obywatelami. Tak rozumiany rozwój lokalny oznacza utratę monopolu zarządzania przez władzę i administrację na rzecz włączenia w ten proces innych partnerów społecznych. Podstawy normatywne tak tworzonego państwa wspólnotowego konstituuje przekonanie, że cele publiczne osiągnąć są w procesie transparentnej komunikacji i współdziałania.

W Polsce istotną zmianą formalnoprawną ukierunkowaną na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego są w ostatnich latach nowe regulacje z zakresu włączania mieszkańców w proces rozwoju lokalnego. Jednak, pomimo dorobku teoretycznego oraz dobrych praktyk, wciąż obserwowany jest rozdźwięk pomiędzy deklaracjami uspołecznienia rozwoju lokalnego a rzeczywistym wpływem mieszkańców na politykę lokalną. Deficyty współdziałania mieszkańców w polityce rozwoju polskich miast identyfikowane są przez liczne grono badaczy i praktyków [Theiss 2010; Olech 2012; Przybylska, Giza 2014; Sobol 2018; Barański *et al.* 2018]. Obserwuje się ponadto daleko idącą żonglerkę w stosowanych instrumentach i zasadach włączania mieszkańców w politykę lokalną. Swoboda ta odczytana może być jako wyraz samorządności i samodzielności samorządów. Z drugiej strony, braki edukacji obywatelskiej oraz doświadczeń mieszkańców w stosowaniu mechanizmów demokracji partycypacyjnej powodują, że brak czytelności zasad jest dla nich wielokrotnie barierą zaangażowania. Ponadto badania i obserwacja demokracji miejskiej dają podstawę do pesymistycznych wniosków o fabrykowaniu „obywatelskości” rozwoju lokalnego.

Demokracja partycypacyjna jest skomplikowanym i wymagającym procesem. Ułudą byłaby wiara w wyeliminowanie potencjalnych trudności. Pojawiają się zatem głosy krytyków, negujących zasadność włączania mieszkańców w rozwój lokalny. Obawy z tytułu szerokiej partycypacji społecznej prezentowali R. Dahl, czy G. Sartori. Nie brakuje również sceptyków, którzy podważają kompetencje mieszkańców, czy nieuczciwe praktyki ze strony władz lokalnych. M. Miessen wskazuje, że szlachetna idea partycypacji zabijana jest przez praktyki manipulacji ze strony polityków [Miessen 2013]. Z kolei w dziedzinie planowania przestrzennego miast, zwolennicy myśli modernistycznej w wydaniu Le Corbusiera powtarzają, że: *Projektowanie miast jest zbyt ważnym zajęciem, aby pozostawić je obywatelom* [Hall 1990: 61]. Ogólnie uznać można, że zagadnienie demokratyzacji polityki lokalnej zajmuje coraz ważniejsze miejsce w debacie publicznej. Z pewnością wzrost popularności uspołecznienia wynika z innowacji technologicznych, w tym zwłaszcza ułatwień komunikacji. Myślą przewodnią opracowania może być stwierdzenie, że: *...zwykli ludzie mogą dokonać niezwykłych rzeczy, jeśli da im się na to szansę* [Landry 2013: 33].

Prezentowane opracowanie prowadzi czytelnika przez różne meandry badań i debaty publicznej z perspektywy angażowania mieszkańców w politykę rozwoju lokalnego. Jego celem jest wskazanie zakresu wpływu mieszkańców na aktualną politykę polskich miast. Przedstawione treści opierają się na szerokich studiach literaturowych oraz badaniach pierwotnych przeprowadzonych we wszystkich miastach województwa śląskiego. Ze względu na zakres opracowania prezentuje on część argumentów popierających ideę świadomego włączania mieszkańców w politykę lokalną. Przedstawione w nim zostały wybrane wyniki badań dotyczące wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną śląskich miast. Zaznaczyć należy, że prezentowane wyniki oparte zostały jedynie na stanowisku strony reprezentującej władzę.

1. Aktywność obywatelska i zarządzanie miastem

Aktywność mieszkańców jest siłą sprawczą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jej zakres wynika z wielu współzależnych parametrów i zjawisk, dla których obok świadomości i woli współpracy ze strony władz i administracji lokalnej kluczowe jest zaangażowanie samych mieszkańców. Zagadnienia te wpisują się w prowadzone od Arystotelesa rozważania na temat obowiązków i praw obywateli, według którego obywatel ma za zadanie dbać o dobro swojej polis [Kraut 1991].

Czasy współczesne promują jednak odmienny od greckiego sposób postrzegania miejsca mieszkańca w rozwoju lokalnym. Nawołują go do realizacji indywidualnych interesów i konsumpcjonistycznego stylu życia. Jak pisał Bauman: *Sposób w jaki kształtowani są przez współczesne społeczeństwo jego obywatele, podporządkowany jest przede wszystkim roli konsumenta, jaką mają do odegrania* [Bauman 2000: 95]. Zauważyć można, że mieszkańcy sami sprowadzają się do takiej roli, niezainteresowani sprawami wspólnoty i skupieni na swoich prywatnych sprawach. To pochłonięcie prywatnością i konsumpcjonizmem wynika z wielu czynników i zjawisk kształtujących współczesne miasta. Należy do nich z pewnością szybkie tempo życia, a także likwidacja przestrzeni publicznych na rzecz przestrzeni komercyjnych, w tym zwłaszcza handlowych.

Powinność obywatelska, obok obowiązków przybiera również formułę praw, którą w wielowymiarowym ujęciu przedstawił Lefebvre. W eseju *Prawo do miasta* prawo to zdefiniowane zostało jako wezwanie i żądanie jednocześnie. Swoją koncepcję Lefebvre rozwinął w pracy *Produkcja przestrzeni*, w której przedstawił wizjonerskie, jak na dzisiejsze czasy, ujęcie koprodukcji produktów i usług miejskich, czy szerzej koncepcji miasta współdzielonego [Lefebvre 1991].

Idea aktywnego obywatelstwa wyraża się w demokracji partycypacyjnej, która wymaga wsparcia ze strony mechanizmów władzy. Materializacja tej idei jest najbardziej realistyczna na szczeblu lokalnym, gdzie poczucie przynależności i bezpośredniości wpływu jest najbardziej wyraźne. Partycypacja mieszkańców w polityce lokalnej oznacza ich uczestnictwo w procesie decyzyjnym. Barber definiuje *demokrację partycypacyjną jako postać rządów, w których ludzie dosłownie rządzą się samodzielnie, bezpośrednio i uczestnicząco, dzień w dzień, we wszystkich kwestiach, które ich dotyczą* [Barber 1984: 117]. Miarą partycypacji jest posiadanie przez obywateli wpływu (*civic power*) na proces decyzyjny w zakresie rozwoju lokalnego [Arnstein 1969: 216].

Współrządzenie wymaga wypracowywania kompromisów [Hajer, Wagenaar 2004]. W tym celu niezbędne jest właściwe informowanie i komunikowanie. Docelowym mechanizmem rozwijanym w procesie współrządzenia jest deliberacja. Deliberacja służy dialogowi, koncyliacji oraz kształtowaniu postaw obywatelskich, co prowadzi do lepszej jakości życia publicznego. Należy mieć jednak świadomość, że deliberacja nie wyeliminuje zjawiska dysatisfakcji. Jednak mieszkaniec, który ma poczucie sprawczości w zakresie rozwoju lokalnego ma wyższą skłonność do akceptacji realizowanych w mieście działań i utożsamiania się z nimi [Sobol 2006]. Tak rozumiane współrządzenie ekspozuje różne wartości i godzi je w imię dobra wspólnego, jakim jest miasto.

Zaznaczyć należy, że typowa polityka lokalna w Polsce raczej nie nosi znamion procesu deliberatywnego. Co więcej, nader często obserwujemy podważanie kompetencji obywatelskich. Głosy o „ciemnym ludzie”, czy „mieszkańcach niedorosłych do demokracji” nie są odosobnione w wypowiedziach władz lokalnych w Polsce. W procesie współrządzenia koordynacja realizowana przez władze lokalne powinna mieć charakter interaktywny a nie imperatywny. Uznać można, że nieufność i brak przekonania do angażowania mieszkańców są dość powszechne.

Samorządność nie może być postrzegana jako zajęcie ekskluzywne, zarezerwowane dla elity. Wszak sama konstrukcja przepisów ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że adresatem norm kompetencyjnych jest wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy. Krytyka aktualnego stanu samorządności nie dotyczy jej samej, lecz systemu instytucjonalnego. Istniejące *status quo* prowadzi do utrwalania patologii demokracji samorządowej. Powoływanie się na mandat wyborczy kosztem społecznienia polityki lokalnej jest wyrazem daleko idącej hipokryzji. Reprezentacja władzy deformuje w ten sposób ideę demokracji. Za wynikami wyborów stoi nie do końca transparentny lobbying i marketing polityczny. Wpłaty na kandydatów na włodarzy miast od spółek realizujących intratne inwestycje miejskie, czy zlecenia dla organizacji pozarządowych stanowią przykłady kamuflażu wymiany usług [Wygnański 2004]. Niestety kryzys reprezentacji władzy oraz szerzące się patologie tak już się upowszechniły, że traktowanie ich w kategorii normy spotyka się z bierną recepcją mieszkańców.

Współdziałanie władz z mieszkańcami jest niezbędne i polega na wzajemnym uzupełnianiu kompetencji. Tak jak niewłaściwe jest kurczowe utrzymywanie demokracji reprezentatywnej tak niemożliwe jest uznanie, że mieszkańcy są w stanie sami realizować kolektywnie proces rozwoju lokalnego. Jak podkreślał Putnam i Feldstein: *...podnoszony czasem argument, że społeczeństwo obywatelskie jest w stanie samo rozwiązać kwestie publiczne, o ile państwo zezdnie mu z drogi, jest po prostu głupi* [Putnam, Feldstein 2003: 273]. Optymalne jest zatem dychotomiczne łączenie modelu *top-down* i *down-top* zgodnie z zasadą subsydiarności i ideą służenia dobru wspólnemu.

2. Niewykorzystywany potencjał mieszkańców miast

Oczywista i jednocześnie bagatelizowana jest teza, że mieszkańcy są najważniejszą grupą rozwoju lokalnego. Są główną siłą sprawczą wielu procesów zachodzących w mieście oraz głównym odbiorcą realizowanych usług. Jednocześnie wpływ mieszkańców w procesie planowania rozwoju lokalnego wy-

daje się być mocno ograniczony. Niedostateczny wpływ obserwowany jest na wszystkich etapach procesu decyzyjnego, tj. od informacji po etap operacyjny.

Za włączaniem mieszkańców w rozwój lokalny przemawiają następujące aspekty [Swianiewicz 2012: 36].

- rozwój edukacji obywatelskiej (funkcja edukacyjna);
- wzrost transparentności i kontroli obywatelskiej (funkcja legitymizacyjna);
- wzrost więzi i identyfikacji (funkcja integracyjna);
- poprawa komunikacji i dialogu (funkcja deliberacyjna).

Znane są głosy, że przeciętny mieszkaniec nie jest zainteresowany poszerzaniem swojego bezpośredniego udziału w rozwoju lokalnym. Trudno się z nimi nie zgodzić. Należy sobie zadać pytanie z czego to mizerne zaangażowanie wynika? Podłoże to jest złożone z wielu mechanizmów i barier natury historycznej, politycznej, kulturowej i wzorców kształtujących współczesną gospodarkę. Deficyt zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi należy przełamywać systematyczną edukacją obywatelską i różnymi inicjatywami, które stają się bodźcami do wypracowywania „uważności miejskiej”. Postawy obywatelskie kształtują się w procesie socjalizacji, który prowadzi do wzrostu odpowiedzialności i nawyków udziału w życiu publicznym.

Na szczeblu lokalnym następuje zogniskowanie celów zbiorowych, indywidualnych i publicznych. Interes mieszkańców musi zostać wyartykułowany przez nich samych. Niezbędne są jednocześnie mechanizmy umożliwiające jego wysłuchanie i ewentualne uwzględnienie w polityce lokalnej. Decyzje władz w zakresie alokacji środków często opierają się na kryterium partykularnych interesów politycznych i perspektywy reelekcji, a nie interesu mieszkańców [Buchanan 1997: 160].

W budowaniu demokracji partycypacyjnej szczególnie istotna jest komunikacja. Wola współdziałania jest warunkiem niezbędnym, jednak to właśnie komunikacja często przesądza o ostatecznym powodzeniu w realizacji wspólnych zadań. Znalezienie wspólnego języka wymaga od administracji i ekspertów miejskich odejścia od hermetycznej i zbyt profesjonalnej terminologii. Jej stosowanie (często na wyrost) stanowi dla mieszkańców barierę włączenia się w różne inicjatywy miejskie [Borkowska, Zielińska 2014: 6-7].

3. W stronę społeczeństwa obywatelskiego – nowe rozwiązania w Polsce

W Polsce od lat toczy się debata na temat potrzeby urealnienia działań z zakresu wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Niezbędne jest wprowa-

dzenie zmian systemowych, do których należą rozwiązania instytucjonalne, formalnoprawne, jak i instrumenty ekonomiczno-społeczne.

Na poziomie centralnym instytucjonalnym wsparciem społeczeństwa obywatelskiego ma być powołane w 2017 r. Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Narodowy Instytut Wolności [<https://niw.gov.pl/>]. Jednym ze sztandarowych działań NIW jest *Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030*. Roczny Budżet NIW wynosi 45 mln zł, co oznacza, że na projekty do 2030 r. wydatki sięgną w sumie 585 mln zł. Sama idea Instytutu nie budzi zastrzeżeń, jednak kontrowersje rodzi sposób jego działania, w tym zwłaszcza realizacja wyznaczonych programów, kryteria oceny składanych projektów do dofinansowania oraz adresaci otrzymanych grantów.

Konkretnym wyrazem przełożenia idei *governance* i uspołecznienia rozwoju lokalnego są instrumenty demokracji partycypacyjnej realizowane na poziomie samorządowym. Istotną zmianą formalnoprawną ukierunkowaną na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego są nowe regulacje dotyczące budżetów obywatelskich (BO) (partycypacyjnych) oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W ostatnich latach budżet obywatelski stał się orbitą inicjatyw mieszkańców w wielu samorządach. Jest on najbardziej rozpoznawalnym instrumentem polskiej samorządowej, a jego rosnącą popularność obserwujemy od 2011 r. Dyskusja nad formalnoprawnym wzmocnieniem tego instrumentu przyniosła zmiany w ustawie o samorządzie gminnym. W rezultacie nowych regulacji od stycznia 2019 r. budżet obywatelski stał się obligatoryjny we wszystkich miastach na prawach powiatu¹. Coraz częściej pojawiają się postulaty rozszerzenia tej obligatoryjności na wszystkie gminy w Polsce.

Budżetowanie partycypacyjne jest formułą demokratyzacji finansów lokalnych. Umożliwia odejście od całkowitej arbitralności decyzji władz w zakresie alokacji wydatków publicznych i daje wentyl do realizacji konkretnych oczekiwań mieszkańców. Ideą budżetowania obywatelskiego jest zatem bezpośrednie włączenie mieszkańców we współdecydowanie w sprawie wydatkowania środków publicznych. Zmniejszanie dystansu między rządzącymi a rządzonymi w polityce budżetowej ma jednak swoje cienie. Kwestie te opisane jako mechanizm iluzji fiskalnej (*fiscal illusion*) rozwinięte zostały w teorii wyboru publicznego (*Public Choice Theory*). Elementy

¹ Zauważyć należy, że bez względu na przepisy budżet obywatelski realizowany jest we wszystkich miastach na prawach powiatu, poza Bytomiem, w którym czasowo został zawieszony.

manipulacji i wskazanej ‘iluzji’ polegają na świadomym ukrywaniu różnych kosztów podatkowych w wydatkach publicznych.

Budżet obywatelski ma ogromny potencjał kształtowania postaw obywatelskich, czy wręcz reformowania samorządów [Kęłowski 2014: 7]. Niestety zdarza się, że tworzy również fasadę społecznienia. Koncentracja na zagadnieniach proceduralnych BO, a także ograniczanie innych form społecznienia w zamian za „kawałek tortu budżetowego” zaprzecza idei demokracji. Ponadto dla wielu włodarzy budżet partycypacyjny służy jako flagowy projekt ich kampanii wyborczej i narzędzie autopromocji. Mieszkańcy rzadko kiedy mają poczucie manipulacji, a po latach zupełnego wykluczenia z polityki lokalnej postrzegają budżet obywatelski jako wyjątkowo prospołeczny gest w ich stronę. Weryfikacja intencji jest udziałem niestety nielicznych wciągniętych w tematykę partycypacyjną, których głos jest przygłuszany retoryką proobywatelskich działań Urzędu. Uznać można, że paradoksalnie, nawet instrumenty społecznienia mogą być wykorzystywane do uciszania ewentualnych głosów krytyki pod adresem rządzących.

Instrumentem realnej zmiany mogłyby także być inicjatywy uchwałodawcze. Ich stosowanie wymaga wprowadzenia do statutów gmin szczegółowych uregulowań w zakresie wskazania podmiotów, formy i trybu ich organizacji. Zauważyć jednak należy, że o ile w przypadku budżetów obywatelskich promocja tego narzędzia wpłynęła na jego stopniowe upowszechnianie się w polskich samorządach, o tyle w przypadku inicjatyw uchwałodawczych wisi „zasłona milczenia”. W praktyce gminy w większości nie posiadają w statutach zasad stosowania inicjatywy uchwałodawczej, a te które mają interpretują przepisy dość różnorodnie. Nie jest ponadto prowadzona żadna kampania informacyjna na temat takich uprawnień dla mieszkańców i włączenia ich w proces zarządzania rozwojem lokalnym. W konsekwencji uznać można, że instrument ten nie ma przełożenia na język praktyki.

4. Inwestycje miejskie a wpływ mieszkańców – wybrane wyniki badań²

Udział mieszkańców może przybierać różne formy i być częścią procesu rozwoju lokalnego na różnych jego etapach. Inwestycje miejskie są bardzo konkretnym obszarem weryfikacji możliwości zaangażowania się mieszkańców.

² Badania realizowane przez zespół: A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka w latach 2015-2017: Wpływ aktywności obywatelskiej na politykę inwestycyjną samorządów gminnych w Polsce, UE w Katowicach.

Część procedur wynikających z inwestycji miejskich, zwłaszcza inwestycji celu publicznego, jest solidnie obwarowana regulacjami krajowymi i wynika z przepisów ustaw i aktów wykonawczych. Możliwość udziału mieszkańców jest jednak w dużej mierze zależna od woli i świadomości władz i administracji.

Polityka inwestycyjna ma najbardziej bezpośrednie przełożenie na kształtowanie codziennych warunków życia mieszkańców. Powinna być zatem przedmiotem bieżącego dialogu i rzetelnej polityki informacyjnej prowadzonej przez władze gminne. Jej konkretny charakter wpływa na zainteresowanie mieszkańców i angażuje ich w spornych kwestiach. Jednocześnie ze względu na długofalowy wpływ uzasadnione jest wykorzystanie potencjału i pomysłów mieszkańców nie tylko w sytuacjach konfliktowych.

Celem przeprowadzonych badań było zdiagnozowanie oraz ocena metod wsparcia aktywności obywatelskiej oraz wpływu aktywności mieszkańców na politykę inwestycyjną na szczeblu samorządu gminnego. Celem aplikacyjnym było wskazanie kierunków w zakresie uspołecznienia lokalnej polityki inwestycyjnej. Proces uspołecznienia zweryfikowany został również z perspektywy mieszkańców. Wybrane wyniki badań w prezentowanym opracowaniu ograniczone zostały do odpowiedzi uzyskanych od przedstawicieli samorządów. Do realizacji celu badawczego wykorzystane zostały zarówno pierwotne, jak i wtórne źródła informacji. Badania empiryczne ograniczone zostały przestrzennie do województwa śląskiego. Przeprowadzone zostały badania ankietowe poprzez formularz *on-line* we wszystkich gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich województwa śląskiego. W rezultacie kilkietapowych kontaktów z samorządami uzyskano komplet odpowiedzi ze wszystkich gmin miejskich województwa śląskiego, tj. łącznie 71 podmiotów.

W zrealizowanych badaniach za politykę inwestycyjną samorządu miasta uznano aktywność władz samorządowych związaną z realizacją zadań inwestycyjnych służących poprawie jakości życia, podnoszeniu konkurencyjności i atrakcyjności w obszarze kompetencyjnym zgodnym z ustawą o samorządzie gminnym. Określając pozycję mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu oparto się na konstrukcji drabiny partycypacyjnej Sherry Arnstein.

Uzyskane odpowiedzi wskazują, że większość badanych gmin, tj. 85,7% poprzestała na szczeblu informowania o inwestycjach samorządu, a jedynie niecałe 13% dotarło do szczebla uspołecznienia na poziomie operacyjnym. Zwrócić należy uwagę, że choć znaczna część respondentów, tj. 72,9% wskazała na możliwości konsultacji projektów inwestycyjnych przez mieszkańców, to jakość tych konsultacji często nie spełnia kryteriów procesu

Tabela 1

Pozycja mieszkańców w polityce inwestycyjnej miast w woj. śląskim

Odpowiedzi (możliwa więcej niż jedna odpowiedź)		
Charakter wpływu	Ilość wskazań	Udział wskazań
Mieszkańcy są informowani o inwestycjach samorządu	60	85,7%
Mieszkańcy biorą udział w konsultacjach społecznych dotyczących inwestycji, zgłaszają opinie o inwestycjach samorządowych	51	72,9%
Mieszkańcy biorą udział w opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących inwestycji samorządowych	39	55,7%
Mieszkańcy uczestniczą w etapie operacyjnym (wykonawczym) polityki inwestycyjnej samorządu	9	12,9%

Źródło: Badania własne (tab. 1-4).

konsultacji. Często przybierają one formę gry z mieszkańcami, gdzie zbiera się opinie mieszkańców, stwarza się pozory poparcia i w ten zawołany sposób legitymizuje decyzje już wcześniej podjęte. Tabela 1 prezentuje wskazania dla poszczególnych etapów partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej śląskich miast.

W badaniu oceniono również zakres postulowanego wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną. Zdecydowana większość respondentów, tj. 81,7% uznała, że mieszkańcy powinni brać udział w podejmowaniu wszystkich strategicznych decyzji inwestycyjnych w mieście. Znamienne jest, że żaden respondent nie wskazał na wyłączenie procesu decyzyjnego w zakresie polityki inwestycyjnej dla władz samorządowych. Wyniki dotyczące zakresu wpływu mieszkańców zebrane zostały w tab. 2.

W ocenie większości ankietowanych, tj. 56,3% zakres angażowania mieszkańców w politykę inwestycyjną miast powinien zostać utrzymany na obecnym poziomie. Według 35,2% badanych wpływ mieszkańców powinien być większy, a jedynie 1,4% uznało że mniejszy. Chcąc włączyć mieszkańców w lokalną politykę inwestycyjną władze samorządowe najczęściej organizują spotkania z mieszkańcami – 87,3% wskazań. W niecałych 80% badanych miast przeprowadzane są konsultacje społeczne. Budżet obywatelski oraz inicjatywy lokalne wskazało ponad 60% ankietowanych. Poszczególne rodzaje działań w zakresie uspołecznienia polityki inwestycyjnej śląskich miast przedstawia tab. 3.

Tabela 2

Zakres wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną miast w woj.śląskim

Charakter wpływu	Ilość wskazań	Udział wskazań
Wszystkie decyzje powinny być podejmowane przy współdziałaniu mieszkańców	3	4,2%
Wszystkie strategiczne decyzje (długoterminowe i dotyczące ogółu mieszkańców) powinny być podejmowane przy współdziałaniu mieszkańców	55	77,5%
Strategiczne decyzje (długoterminowe i dotyczące ogółu mieszkańców) powinny być podejmowane wyłącznie przez władze samorządowe	7	9,9%
Wszystkie decyzje powinny być podejmowane wyłącznie przez władze samorządu miejskiego	0	0,0%
Nie mam opinii na ten temat	6	8,5%

Tabela 3

Działania podejmowane w celu uspołecznienia polityki inwestycyjnej miast w woj. śląskim

Rodzaj działania	Udział wskazań	
	Stosowane	Planowane
Spotkania władz lokalnych z mieszkańcami nt. inwestycji samorządu	87,3%	0,0%
Budżet partycypacyjny (obywatelski)	64,8%	9,9%
Inicjatywy lokalne (możliwość składania wniosków inwestycyjnych przez mieszkańców)	62,0%	14,1%
Konsultacje społeczne nt. inwestycji samorządu	78,9%	2,8%
Konferencje obywatelskie nt. inwestycji samorządu	21,1%	12,7%
Warsztaty obywatelskie (partycypacyjne) nt. inwestycji samorządu	26,8%	16,9%
Granty i dotacje na miejskie inwestycje mieszkańców	39,4%	8,5%

Za najważniejszą korzyść uspołecznienia rozwoju lokalnego respondenci uznali poprawę efektywności procesu decyzyjnego rozumianą jako lepsze dostosowanie inwestycji miejskich do potrzeb mieszkańców. Wśród zalet włączania mieszkańców wysoko uplasowały się ponadto: wzrost świadomości obywatelskiej mieszkańców, wzmacnianie tożsamości lokalnej oraz wzrost aprobaty mieszkańców dla podejmowanych w mieście decyzji i re-

Tabela 4

 Korzyści z partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej miast
 w woj. śląskim

Charakter wpływu (ocena korzyści w skali: 1 – bardzo małe, 5 – bardzo duże)	1	2	3	4	5
	Udział wskazań				
Budowa tożsamości lokalnej mieszkańców (utożsamianie się mieszkańców z miastem)	1,4%	0,0%	18,3%	43,7%	36,6%
Wzrost współpracy i integracji społeczności lokalnej	1,4%	1,4%	18,3%	53,5%	25,4%
Wzrost świadomości obywatelskiej mieszkańców	1,4%	2,8%	14,1%	42,3%	39,4%
Większa aprobatą mieszkańców dla podejmowanych i realizowanych inwestycji samorządu	0,0%	2,8%	15,5%	45,1%	36,6%
Lepsze dostosowanie inwestycji do potrzeb mieszkańców	0,0%	4,2%	15,5%	39,4%	40,8%
Lepsza komunikacja między władzami a mieszkańcami	0,0%	4,2%	9,9%	63,4%	22,5%
Większe zaangażowanie mieszkańców w rozwój miasta	1,4%	0,0%	22,5%	47,9%	28,2%
Pozytywna ocena władz lokalnych przez społeczność lokalną	0,0%	5,6%	23,9%	46,5%	23,9%

alizowanych inwestycji. Ze względu na najwyższą łączną wartość ocen 4 oraz 5 warto zwrócić ponadto uwagę na znaczenie poprawy komunikacji na linii władza – mieszkańcy. Wyniki w poszczególnych kategoriach korzyści z uwzględnieniem skali ocen prezentuje tab. 4.

Podsumowanie

Uwarunkowania rozwoju miast ulegają regularnej ewolucji. Kryzys społeczeństwa obywatelskiego oraz reprezentacji władzy podważa istotę demokracji reprezentatywnej. Ograniczenie udziału mieszkańców do wyboru władz raz na kilka lat prowadzi do dysonansu polityki lokalnej z wolą i rzeczywistymi potrzebami mieszkańców. Usprawiedliwianie się brakiem bieżącej współpracy z mieszkańcami mandatem wyborczym wydaje się być nadużyciem. W dobie współcześnie funkcjonującej demokracji idea swobodnego kontraktu zawieranego

w czasie wyborów jest formułą nieaktualną. Samowola władz, niezadowolenie mieszkańców oraz brak możliwości ich bieżącego wpływu na rozwój miast powodują, że demokracja przestaje być demokracją. Staje się jej karykaturą. Wyjściem jest uspołecznienie rozwoju lokalnego i działanie zgodne z postulatami Giddensa w kierunku „demokratyzacji demokracji”.

Jednocześnie model gospodarki liberalnej, która materializuje się najbardziej wyraźnie w miastach sprowadza mieszkańca do konsumenta i społecznego egoisty. Polityce rozwoju lokalnego wytknąć można lansowanie indywidualizmu, czy wręcz atomizmu społecznego, co w konsekwencji niszczy wspólnotę [Mulhall, Swift 1992: 66]. W polityce tej, częste przywoływanie celów gospodarczych i ekonomicznej efektywności (zazwyczaj na wyrost), przesłania cele społecznie pożądane. Polityka lokalna skonstruowana jest w sposób, który jak to określił Tam wyzwała entuzjazm konsumentów i apatię obywateli [Tam 1998: 102].

Winy z tytułu erozji życia publicznego w postawach mieszkańców nie powinny być przypisywane tylko im samym. Związane są one z wieloma uwarunkowaniami, na które często oni sami nie mają wpływu. W procesie uspołecznienia rozwoju lokalnego niezbędne jest podejście strategiczne. Działanie *ad hoc* może przynieść słabe efekty lub wręcz zniszczyć rodzące się postawy obywatelskie. Obywatelskie *modus operandi* wymaga konkretnych instrumentów. Ponadto w ramach strategii uspołecznienia ważna jest właściwa kolejność we wprowadzaniu narzędzi partycypacji. Do istotnych błędów należy zaniedbywanie komunikacji i niewłaściwy dobór jej kanałów. Bierność mieszkańców często jest bowiem wynikiem braku transparentności prowadzonej polityki i braku wiary we własne możliwości sprawcze [Sobol, Krakowiak 2017].

Kierunki zarządzania miastami w Polsce ewoluują w umiarkowanym tempie ze sterowania w gronie władz i ekspertów do większej otwartości na pomysły społeczności lokalnej. Po okresie koncentracji na ‘materialnej tkance’ rozwoju miast przyszedł czas na ‘tkankę społeczną’. Jak zauważył Prezydent Lublina: *Projekty infrastrukturalne są oczywiście bardzo ważne, ale one budują tylko szkielet, który musimy później wypełnić* [Żółciak 2018: 21]. Czynnikiem ludzki znajduje zatem powoli właściwe miejsce w planowaniu polskich miast. W wielu przypadkach otwartość na mieszkańców wynika zapewne z ukłonu w stronę politycznej poprawności i swoistej kalkulacji. W końcu mieszkaniem to potencjalny wyborca, a na pewno podatnik.

Rekonstrukcja modelu zarządzania miastem staje się coraz pilniejszym zadaniem. Wydaje się, że ani rynek, ani państwo, ani obywatele nie są w sta-

nie osobno sprostać wyzwaniom współczesności i bez współdziałania odpowiedzieć na pojawiające się problemy. „Samotna gra w kręgle” nigdy nie była, a dzisiaj jest wyjątkowo nieodpowiednią, strategią rozwoju miast [Putnam 2008]. Świadomość roli mieszkańców jest duża. Na korzyści z uspołecznienia powołują się zarówno politycy, jak i sami mieszkańcy. Nie przekłada się to natomiast na istotną zmianę związaną z rzeczywistym wpływem obywateli na rozwój lokalny. Obraz Polski samorządowej na podstawie badań miast województwa śląskiego jest wciąż daleki od wizji „Polski obywatelskiej”.

Literatura

- Arnstein S., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, t. 35, nr 4: 216-224.
- Barański *et al.*, 2018, *Miasto na plus. Eseje o polskich przestrzeniach miejskich*. Wysoki Zamek, Kraków.
- Barber B. R., 1984, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley.
- Bauman Z., 2000, *Globalizacja*. PIW, Warszawa.
- Borkowska S., Zielińska E., 2014, *Układ otwarty. Miejskie partnerstwa międzysektorowe*. ResPublica Nova, Warszawa.
- Buchanan J. M., 1997, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. PWN, Warszawa. Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Narodowy Instytut Wolności, [<https://niw.gov.pl/>].
- Hajer M., Wagenaar H. (red.), 2004, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall P., 1990, *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Basil Blackwell, Oxford, Cambridge.
- Jacobs J., 2014, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*. Fundacja Centrum Architektury, Warszawa.
- Kębłowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny – ewaluacja*. Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kraut R., 1991, *Aristotle on Human Good*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Landry Ch., 2013, *Kreatywne miasto*. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Lefebvre H., 1991, *The Production of Space*. Blackwell, Oxford.
- Miessen M., 2013, *Koszmar partycypacji. Bęc Zmiana*, Warszawa.
- Mulhall S., Swift A., 1992, *Liberals and Communitarians*. Basil Blackwell, Oxford.
- Olech A. (red.), 2012, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Przybylska A., Giza A., 2014, *Partycypacja obywatelska od teorii do praktyki społecznej*. Scholar, Warszawa.

- Putnam R., 2008, *Samotna gra w kręgle*. Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Putnam R., Feldstein D., 2003, *Better Together: Restoring the American Community*. Simon&Schuster, New York.
- Sobol A., 2006, *Governance for Sustainable Development – Conditions and Experiences in the Polish Communities*, [w:] *Citizens and Governance for Sustainable Development*, W. L. Filho (red.). Leidykla Technika, Vilnius.
- Sobol A., 2018, *Moje, nasze, czyje? – postrzeganie miasta jako dobra wspólnego*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny: teorie i zastosowania*. A. Klasik, F. Kuźnik (red.). KPZK, UE w Katowicach, Warszawa.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., 2017, *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, Studia Miejskie, t. 25, Opole.
- Swianiewicz P., 2012, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Tam C., 1998, *Communitarianism. A New Agenda for Politics and Citizenship*. Macmillan, London.
- Theiss M., 2010, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, B. Lewenstein et al. Wyd. UW, Warszawa.
- Wygnański J. J., 2004, *Finansowanie organizacji pozarządowych*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.). Wyd. IFiS PAN, Warszawa.
- Żółciak T., 2018, *Podkupić mieszkańców*. „Dziennik Gazeta Prawna”, 28-30 grudnia 2018, nr 251 (4901).