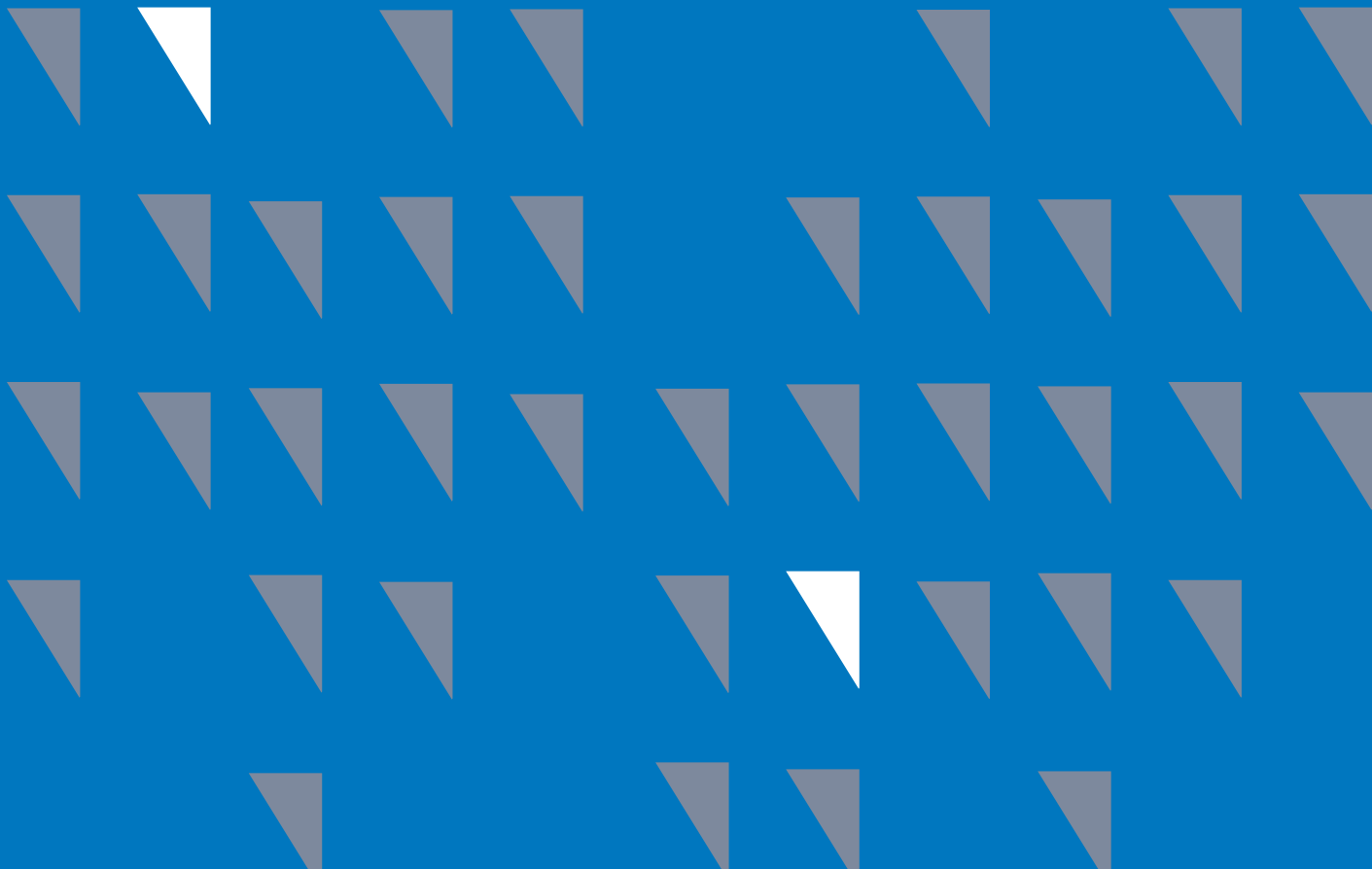


Praktycy partycypacji

– kim są i co myślą?



SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	4
2. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI	5
3. PRAKTYCY PARTYCYPACJI, CZYLI KTO?	6
3.1. Drogi do partycypacji	8
3.2. Wiedza praktyków partycypacji	11
3.3. Doświadczenie praktyków partycypacji	14
3.3.1. Zasięg działań	15
3.3.2. Formy działań	15
4. OPINIE PRAKTYKÓW O PARTYCYPACJI	17
4.1. Złożoność partycypacji – podobieństwa i różnice	17
4.2. Wsparcie partycypacji	20
4.3. Postrzeganie wpływu obywateli na decyzje rządzących w perspektywie kilku lat	26
5. PODSUMOWANIE	33
6. METODA BADANIA	35

1

WSTĘP

Chcąc się dowiedzieć, jak wygląda stan partycypacji obywatelskiej w Polsce po kilku latach jej rozwoju, postanowiliśmy przeprowadzić stosowne badanie. Stwierdziliśmy, że osoby na co dzień zajmujące się włączaniem obywateli w procesy decyzyjne stanowią najlepsze, eksperckie źródło wiedzy na ten temat. Jednak w trakcie projektowania działań badawczych uświadomiliśmy sobie, jak ciekawe jest poznanie samych praktyków. Kim tak naprawdę są? Jak rozpoczęli swoją działalność? Co ich do tego skłoniło? Jak i gdzie działają? Jakimi obszarami najczęściej się zajmują? Skąd czerpią wiedzę? I w końcu – co sądzą o partycypacji obywatelskiej w Polsce? Czy zaszły w niej zmiany? Czy wymaga wsparcia? Jak będzie się rozwijać w przyszłości? Dużo trudnych pytań, więc i ankieta internetowa stworzona przez nas nie była krótka i łatwa. Na szczęście praktycy partycypacji okazali się cierpliwi i wyrozumiali i udało się nam zebrać odpowiedzi od 183 osób.

W pierwszej części tego raportu próbujemy przedstawić portret praktyków partycypacji – ukazać motywacje i drogi prowadzące ich do zajęcia się tym tematem, opisać sposoby ich działania. Druga część w całości poświęcona jest zreferowaniu poglądów i opinii praktyków

na temat partycypacji i zachodzących w niej zmian. Staraliśmy się oddać je jak najwierniej i zilustrować konkretnymi komentarzami badanych, które udało nam się zgromadzić dzięki pytaniom otwartym. Prezentujemy też ich pomysły na wspieranie rozwoju partycypacji obywatelskiej w Polsce.

Trzeba jednak zaznaczyć, że przyglądając się wynikom tego badania, należy pamiętać o sposobie jego realizacji i ograniczeniach z tego wynikających. Kwestionariusz został wysłany do wszystkich dotychczasowych uczestników Forum Praktyków Partycypacji¹ wraz prośbą o przesłanie go osobom zajmującym się partycypacją obywatelską. Taka realizacja badania z całą pewnością jest obciążona dużym ryzykiem autoselekcji i tym samym skrzywieniem uzyskiwanych wyników. Nie sposób więc na podstawie zgromadzonych danych wnioskować o wszystkich praktykach partycypacji w Polsce (brak jakichkolwiek danych, by określić nawet liczebność takiej populacji). Jednak badanie to, z założenia eksploracyjne, nie to miało na celu. Musimy więc wyraźnie podkreślić, że gdy w raporcie mowa o „praktykach partycypacji” nie mamy na myśli wszystkich osób w Polsce zajmujących się tym rodzajem działalności, a jedynie naszych badanych.

¹ Forum Praktyków Partycypacji organizowane jest od 2014 roku przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” we współpracy z licznymi partnerami i dzięki wsparciu finansowemu z funduszy szwajcarskich oraz norweskich.

2

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

1. Grupa badanych praktyków to osoby mieszkające i działające w dużych miastach, z wyższym, zazwyczaj humanistycznym wykształceniem. Działania partycypacyjne to dla nich nie tylko praca, ale aktywność wykonywana również dobrowolnie, poza nią. Podejmowane przez nich działania cechuje duża otwartość na współpracę z innymi, stosowanie różnych, aktywizujących form angażowania mieszkańców. Większość praktyków partycypacji pracuje na rzecz zarówno organizacji, jak i administracji publicznej.
2. Poglądy badanych dotyczące partycypacji są dosyć spójne, szczególną zgodność można dostrzec w opiniach związanych ze sposobem prowadzenia lokalnych konsultacji społecznych. Z kolei wyraźne rozbieżności widoczne są w poglądach dotyczących wprowadzenia centralnych regulacji w obszarze partycypacji (zwłaszcza budżetów partycypacyjnych).
3. Większość badanych dostrzega pozytywne zmiany, które zaszły w obszarze partycypacji w ostatnich latach zarówno w podejściu urzędów, jak i samych mieszkańców. Dotyczy to zarówno poszczególnych aspektów partycypacji, jak i ogólnej możliwości wpływu obywateli na podejmowane decyzje. Jednak przywidywania dotyczące przyszłości partycypacji są zdecydowanie mniej optymistyczne.
4. Mimo dostrzeganych zmian praktycy wciąż widzą potrzebę ciągłego wsparcia partycypacji w Polsce. Jako szczególnie istotną jego formę uważają edukację obywatelską pokazującą sens i możliwości zaangażowania się w sprawy publiczne oraz zapewnianie środków finansowych na realizację działań partycypacyjnych.
5. Badanie wykazało, że działalność niektórych praktyków w dużej mierze sprowadza się do lokalnego rzecznictwa (adresowanego przede wszystkim do władz gminnych). W wielu wypowiedziach respondentów przewijała się także potrzeba rozwinięcia działań rzeczniczych – przekonywania do wprowadzenia konkretnych rozwiązań (np. lokalnych regulaminów konsultacji, standardów procesu budżetu partycypacyjnego).

3

PRAKTYCY PARTYCYPACJI, CZYLI KTO?

Zrealizowane przez nas badanie praktyków partycypacji jest (według naszego rozeznania) pierwszym, które próbuje opisać grupę osób zajmujących się partycypacją. Dlatego duży nacisk położyliśmy na zebranie informacji odnoszących się wprost do tych osób (w tym ich sytuacji zawodowej) oraz na opis podejmowanych przez nie działań partycypacyjnych.

Praktycy to w większości osoby, które swoją aktywność w obszarze partycypacji rozpoczęły tuż po studiach i są obecnie na dość zaawansowanym etapie swojej ścieżki zawodowej. Ponad połowa badanych ma od 30 do 39 lat, a co piąta osoba znajduje się w kolejnym przedziale wiekowym. Z kolei stosunkowo niewiele osób (10%) znajduje się na początku swojej kariery zawodowej (w wieku od 20 do 25 lat). Przeważająca większość praktyków ma wykształcenie wyższe (88%), a wśród nich nie ma nikogo o wykształceniu niższym niż średnie. Zastanawialiśmy się również, czy wśród praktyków dominuje jakiś szczególnie rodzaj wykształcenia, który „predestynuje” do rozpoczęcia pracy w obszarze partycypacji. Zapytaliśmy więc badanych o wyuczony zawód. Jak można było przewidzieć, większość praktyków partycypacji to osoby z wykształceniem humanistycznym – ma je ponad

trzy czwarte badanych. Najpowszechniejsze kierunki ukończonych studiów to socjologia (27%) oraz ekonomia (15%). Z kolei wśród najbardziej zaskakujących dziedzin wykształcenia (mających pojedyncze wskazania) można wymienić np. fizykę doświadczalną, geologię czy mechanikę lotniczą. O ile struktura wykształcenia praktyków znacznie odbiega od typowej dla całego społeczeństwa, o tyle proporcja płci jest bardzo zbliżona do ogólnokrajowej – kobiety stanowią tylko nieco więcej niż połowę badanych (54%).

Badani praktycy partycypacji stanowią bardzo specyficzną grupę na tle ludności Polski pod względem miejsca zamieszkania. Przeważająca większość (82%) mieszka w mieście na prawach powiatu, a aż 91% właśnie tam podejmuje działania partycypacyjne.

Wyłaniający się z tych danych profil demograficzny wyraźnie pokazuje, że praktycy partycypacji to grupa bardzo jednorodna i dość specyficzna – zdominowana przez wykształconych mieszkańców dużych miast.

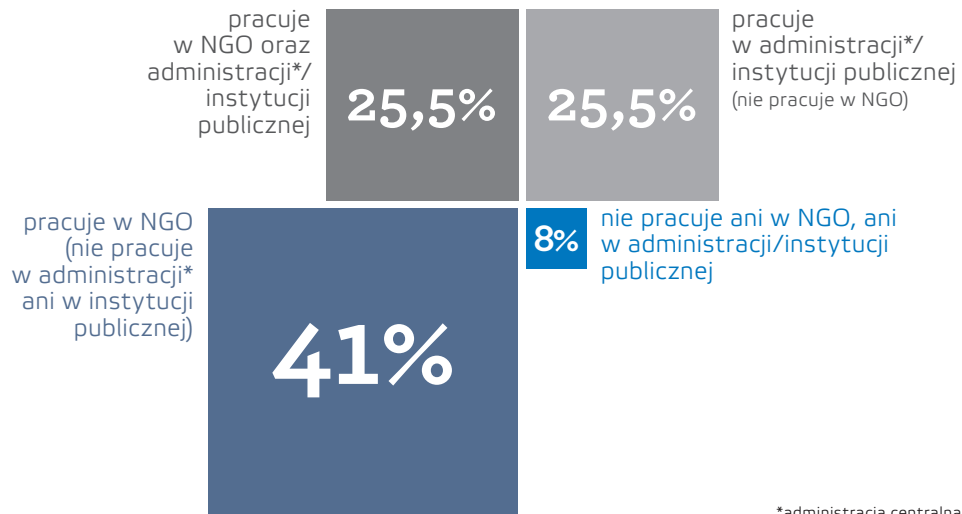
²W zrozumieniu, kim są osoby na co dzień zajmujące się partycypacją obywatelską, ważne jest też poznanie ich głównego miejsca pracy. Spytałismy badanych o typy

² Wszystkie zamieszczone w tekście wykresy odnoszą się do danych zebranych w trakcie badania praktyków partycypacji.

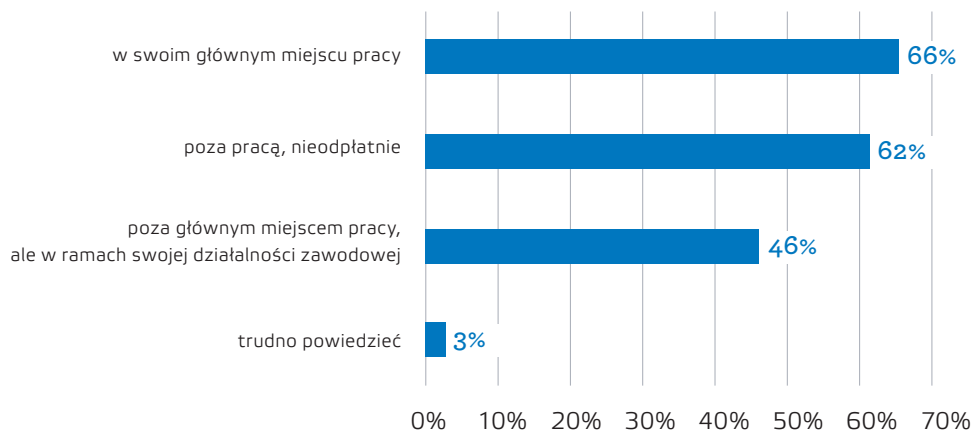
podmiotów, na rzecz których pracują (dając możliwość wielokrotnej odpowiedzi). Wyniki potwierdzają powszechne przekonanie, że najczęściej tego rodzaju działalnością zajmują się ludzie pracujący na rzecz organizacji pozarządowych (66%) i administracji publicznej (44%). W tym gronie znajdują się również pracownicy instytucji naukowo-badawczych (18%) oraz instytucji publicznych (np. domów kultury czy ośrodków pomocy społecznej) – 12%. Co ciekawe, przedstawiciele tych dwóch ostatnich kategorii, jeśli zajmują się partycypacją, bardzo rzadko pracują tylko na rzecz jednego typu podmiotu. Niemal trzy czwarte (73%) pracowników instytucji publicznych podejmujących działania partycypacyjne działa również w organizacjach pozarządowych, a wśród naukowców taka prawidłowość dotyczy 64%. Na podstawie tych danych wyodrębniliśmy cztery wyraźne grupy badanych, zróżnicowane ze względu na miejsce zaangażowania zawodowego.

Jak widać, najliczniejszą grupę stanowią osoby pracujące wyłącznie w organizacjach pozarządowych. Co czwarty badany jest pracownikiem administracji (samorządowej, lokalnej lub instytucji publicznej). Dokładnie taki sam odsetek stanowią tzw. łącznicy – osoby zaangażowane w prace na rzecz dwóch podmiotów: administracji i organizacji pozarządowej. Niespełna 10% stanowią osoby niezaliczające się do żadnej z tych grup. Zatem połowa badanych ma umiejętność spojrzenia na partycypację obywatelską z perspektywy administracji publicznej. To ważna informacja, zwłaszcza w kontekście analizowania poglądów praktyków na zagadnienia związane z partycypacją (omawiane w dalszej części raportu) – trudniej dopatrzeć się w tych opiniach „skrzywienia”, jakie mogło by powstać, gdyby prezentowały wyłącznie perspektywę przedstawicieli trzeciego sektora.

WYKRES 1. Kategorie na podstawie odpowiedzi na pytanie: *Proszę wskazać te spośród wymienionych niżej typów podmiotów, na rzecz których Pan/Pani obecnie pracuje.*



*administracja centralna i lokalna

WYKRES 2. Pytanie: *Czy działaniami tymi zajmuje się Pan/Pani...*

Oprócz poznania miejsca pracy badanych za ciekawe uznaliśmy również zbadanie charakteru ich zaangażowania w działania partycypacyjne – w jakim stopniu związane są one z życiem zawodowym, a w jakim stanowią dodatkową aktywność. Daliśmy przy tym możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi.

Widać wyraźnie (patrz wykres nr 2), że większości badanych nie traktuje działań partycypacyjnych dla jedynie jako obowiązku zawodowego. Niemal tak samo często wskazano odpowiedź odnoszącą się do zawodowego charakteru tego zaangażowania, jak i tę wskazującą na charakter wolontarystyczny. Przyglądając się bliżej zróżnicowaniu ze względu na miejsce pracy, dostrzec można nieco większy odsetek „zawodowców” wśród pracowników administracji publicznej, większe wolontarystyczne zaangażowanie w działania partycypacyjne wśród naukowców oraz nieco częstsze traktowanie tego rodzaju działań jako dodatkowej aktywności zawodowej wśród pracowników NGO.

3.1. DROGI DO PARTYCYPACJI

Ważnym elementem naszego badania było odtworzenie „trajektorii praktyków” – poznanie drogi, która doprowadziła ich do tego typu aktywności. W tym celu pytaliliśmy zarówno o rok rozpoczęcia działań w tym obszarze o takim charakterze, jaki i pierwsze doświadczenie z nim związane. Analizując uzyskane odpowiedzi, można rozróżnić dwa najczęstsze scenariusze, a wraz z nimi dwie grupy praktyków. Pierwsza z nich związana jest ściśle z organizacjami pozarządowymi. Wielu spośród badanych działało wcześniej w jakichś organizacjach (o bardzo różnych profilach) w swoich miejscach zamieszkania i wyraźnie dostrzegało problem z komunikacją między władzami a mieszkańcami. Czasami dotyczyło to bardziej „sektorowej” kwestii (jak na przykład sposobu tworzenia programu współpracy), czasami wspólnych, lokalnych spraw:

➔ *Moderowałam pracę grupy międzysektorowej (NGO, urząd), której celem było wypracowanie rocznego programu współpracy w gminie³.*

➔ *Prace nad powołaniem lokalnego forum organizacji pozarządowych, lokalnej rady działalności pożytku publicznego, systemu komunikacji i konsultacji JST z NGO.*

Najwięcej osób, bo aż 45%, pierwsze swoje doświadczenia miało w latach 2007–2011, z czego większość między rokiem 2009 a 2011, czyli w okresie, gdy pojawiły się pierwsze programy grantowe przeznaczone bezpośrednio na działania partycypacyjne⁴. (patrz wykres nr 3)

Nie dziwi więc, że wśród pierwszych doświadczeń badani często wymieniali realizację konkretnego projektu z obszaru partycypacji:

➔ *Koordynator projektu wzmacniającego partycypację obywateli na szczeblu samorządowym realizowanego przez organizację pozarządową.*

➔ *Koordynator konsultacji z mieszkańcami w jednym z polskich miast. Projekt był realizowany przez organizację pozarządową we współpracy z urzędem miasta i został wsparty środkami z zewnętrznego grantu.*

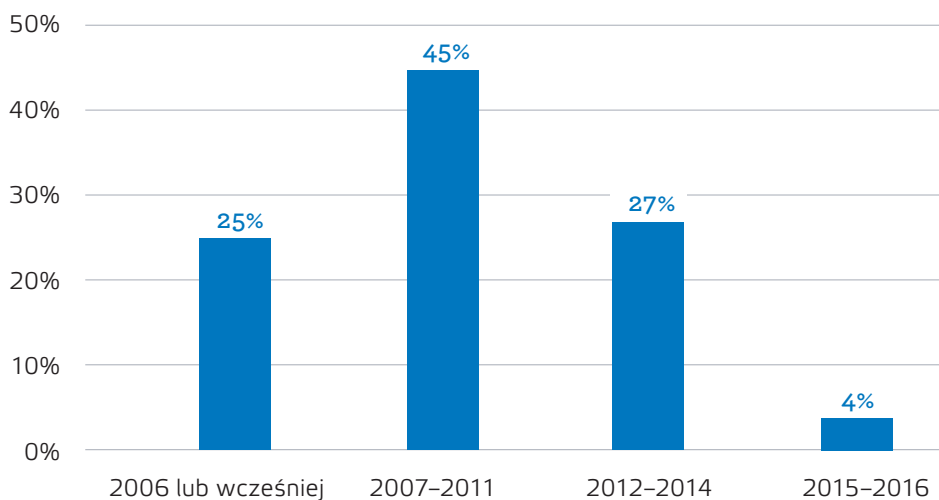
➔ *Realnie zaczęło się to, gdy zrobiliśmy pierwszy duży projekt angażujący mieszkańców związany z przestrzenią publiczną. Chcieliśmy potraktować ten projekt jako narzędzie do rozpoczęcia dyskusji na poziomie samorząd – mieszkańcy. Bo ona w ogóle się nie toczyła.*

➔ *Chciałem wykorzystać te moje wcześniejsze doświadczenia do tego, żeby „udrożnić” trochę kanałów w urzędzie miasta, ponieważ przez lata swojej działalności zauważyłem bardzo wiele barier.*

Widać więc wyraźnie, że pojawienie się źródeł finansowania działań partycypacyjnych wyznaczyło symboliczny początek tworzenia się grupy osób, które swoją aktywność zaczęły wprost wiązać z włączaniem mieszkańców w procesy decyzje.

Drugi scenariusz rozpoczęcia działalności partycypacyjnej jest związany z rosnącym niezadowoleniem. Wśród opisywanych pierwszych doświadczeń wiele wskazywało na wyraźny sprzeciw, protest wobec działań władz. Najczęściej niezadowolenie

WYKRES 3. Pytanie: *W którym roku zaangażował/-a się Pan/Pani po raz pierwszy w realizację jakichś działań w obszarze partycypacji obywatelskiej?*



³ Ten oraz wszystkie kolejne cytaty (jeżeli nie zaznaczono inaczej) pochodzą z odpowiedzi na pytania otwarte znajdujące się w kwestionariuszu.

⁴ Na przykład program „Demokracja w działaniu” Fundacji im. Stefana Batorego (2010–2013), tzw. fundusze szwajcarskiej (2011–2014) czy realizacja projektu systemowego „Decydujmy Razem” (2011–2014).

dotyczyło spraw lokalnych (głównie związanych z usługami publicznymi czy przestrzenią publiczną), czasami również ogólnokrajowych (przede wszystkim planów podpisania międzynarodowego porozumienia ACTA). Dominujący lokalny charakter spraw potwierdzają dodatkowo najczęściej wskazywane obszary działalności. Pojawiają się wśród nich: przestrzeń publiczna (69%), kwestie sąsiedzkie (53%), inwestycje lokalne (42%) oraz organizacja usług publicznych (32%), w obrębie których najczęściej wskazywano transport publiczny. Badani wymieniali takie działania, jak:

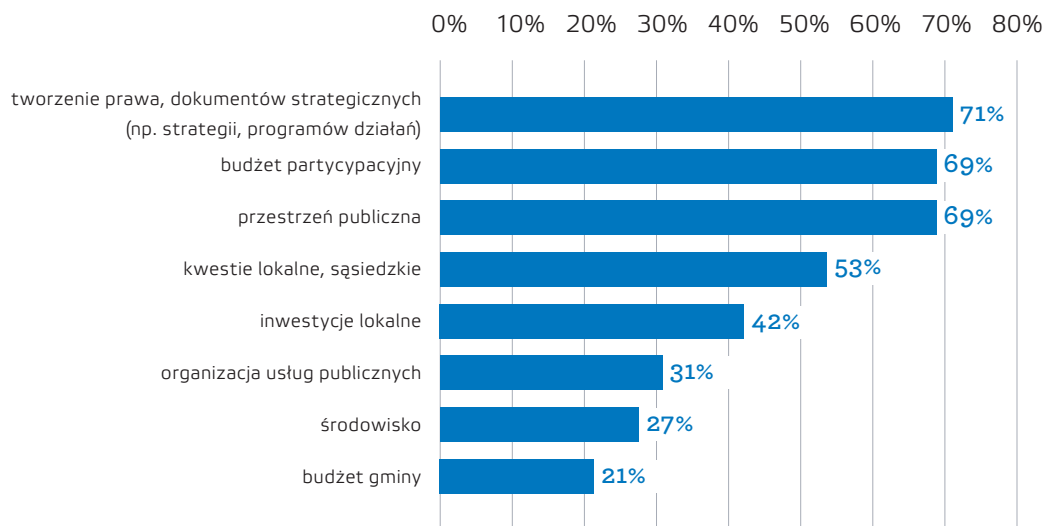
- ➔ *Demonstracje (udział i wsparcie ich organizacji), petycje, listy do przedstawicieli władz z postulatami.*
- ➔ *Interwencja w sprawie składowania odpadów. Wysłanie listu do redakcji gazety lokalnej.*
- ➔ *Nieformalna grupa mieszkańców sprzeciwiła się planom „remontu” parku, które powstały bez konsultacji społecznych i uwzględnienia głosów mieszkańców.*

Udało się zablokować nieprzemyślaną inwestycję. Byłam jedną z liderów tej nieformalnej grupy.

Potwierdza to (wydaje się, że powszechny w Polsce) mechanizm aktywizacji „przeciwko”. Jednak ważne, by zauważyć, że pierwotnie „negatywne” zaangażowanie przerodziło się w działalność bardziej konstruktywną – włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne jest bowiem jednym ze sposobów na uniknięcie lokalnych protestów i konfliktów.

Przeglądając opisy pierwszych doświadczeń partycypacyjnych uczestników badania, nie sposób nie zauważyć wpływu budżetów partycypacyjnych (BP). Wiele przykładów było związanych właśnie z tym mechanizmem. Takie zaangażowanie przyjmowało różne formy: złożenia wniosku, udziału w spotkaniach poświęconych projektom czy w dyskusji nad kształtem procesu BP:

WYKRES 4. Pytanie: *Proszę zaznaczyć jakich tematów/obszarów dotyczyły realizowane przez Pana/Panią działania partycypacyjne*



- ➔ *W pierwszej edycji BP zgłosiłem się do zespołu jako mieszkaniec, zgłosiłem się do drugiej, a w trzeciej jestem przewodniczącym zespołu.*
- ➔ *Złożenie 4 projektów w ramach budżetu partycypacyjnego.*
- ➔ *Byłem projektodawcą, a w tym roku jestem również w zespole koordynującym działania budżetu partycypacyjnego.*

Ma to również odzwierciedlenie w obszarach działalności badanych, w których BP jest drugim najczęściej wskazywanym. (patrz wykres nr 4)

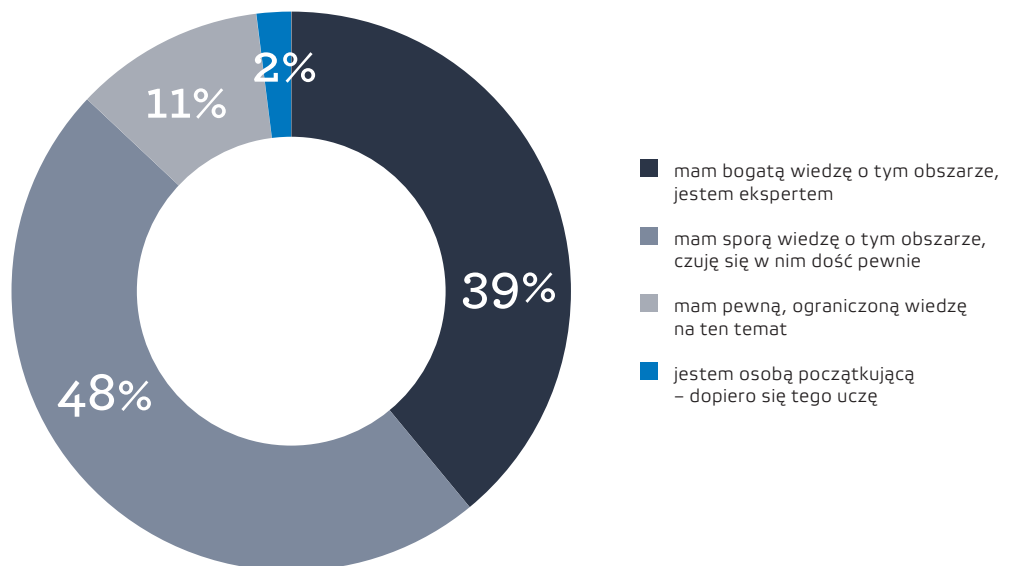
Można przypuszczać, że dzięki pojawieniu się finansowania działań partycypacyjnych i realizacji pierwszych przedsięwzięć z tego zakresu rozbudowano oczekiwania mieszkańców względem włączania ich w procesy decyzyjne. To oraz niezadowolenie z podejmowanych przez administrację decyzji

było dla lokalnych aktywistów bezpośrednią motywacją do rozpoczęcia działalności w tym właśnie obszarze.

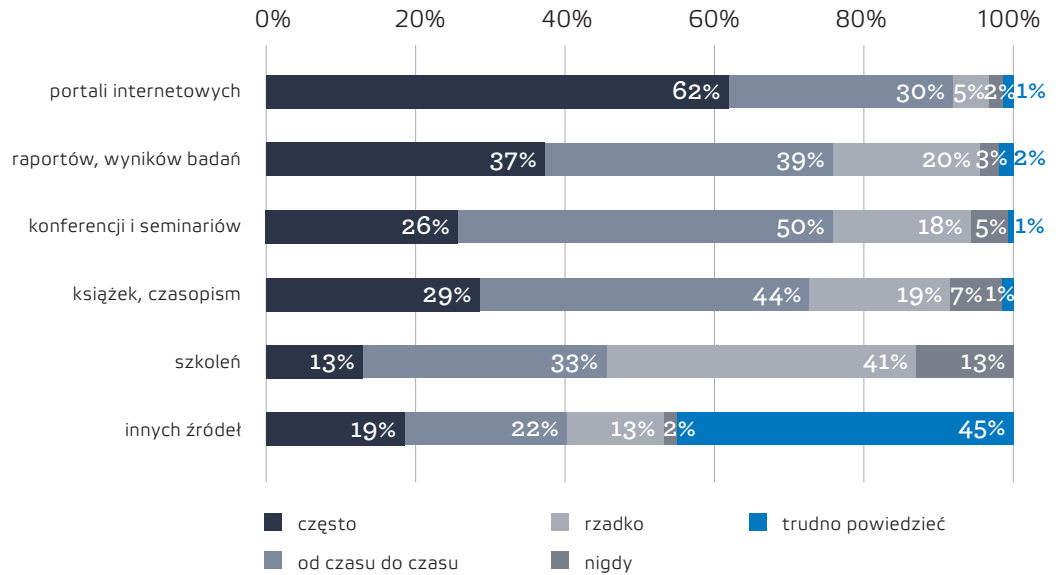
3.2. WIEDZA PRAKTYKÓW PARTYCYPACJI

Mając świadomość zróżnicowania badanych ze względu na „staż pracy” w obszarze partycypacji, chcieliśmy sprawdzić, jak wpływa to na ich ocenę własnej wiedzy na ten temat. Poprosiliśmy ich, aby wskazali, do której ich zdaniem przynależą kategorii: ekspertów, tj. osób mających bogatą wiedzę o tym obszarze; osób, które mają o nim sporą wiedzę i czują się dość pewnie; osób mniej zanurzonych w tej problematyce – takich, które mają ograniczoną wiedzę, lub tych, które stawiają pierwsze kroki. Wśród badanych dominowała grupa czująca się pewnie, a osoby krytycznie oceniające własne kompetencje stanowiły tylko 12%.

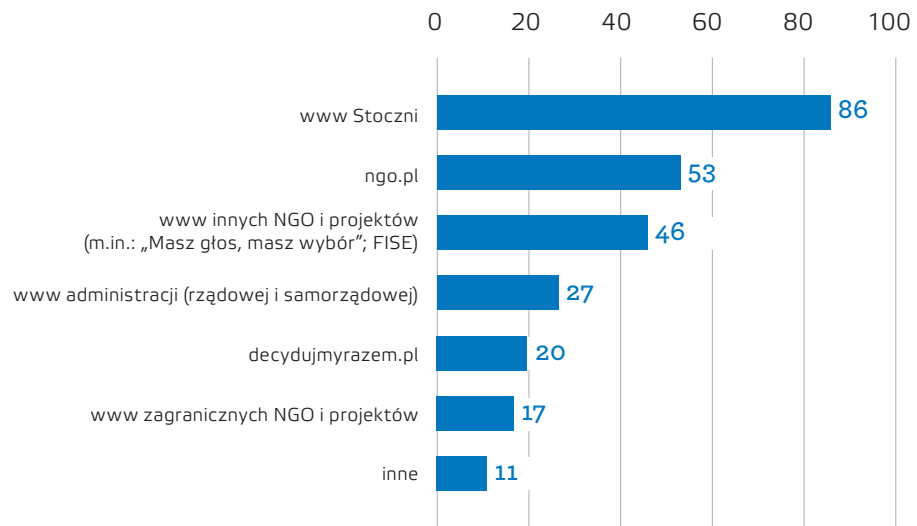
WYKRES 5. Pytanie: *Biorąc pod uwagę Pana/Pani dotychczasowe doświadczenia i zdobytą wiedzę, jak oceniliby/-aby Pan/Pani swoje kompetencje w obszarze partycypacji obywatelskiej?*



WYKRES 6. Pytanie: *Jak często lub jak rzadko czerpie Pan/Pani wiedzę na temat partycypacji obywatelskiej z...?* N=163



WYKRES 7. Rodzaje stron internetowych, z których korzystają badani – zakodowane odpowiedzi na pytania otwarte; liczba wskazań



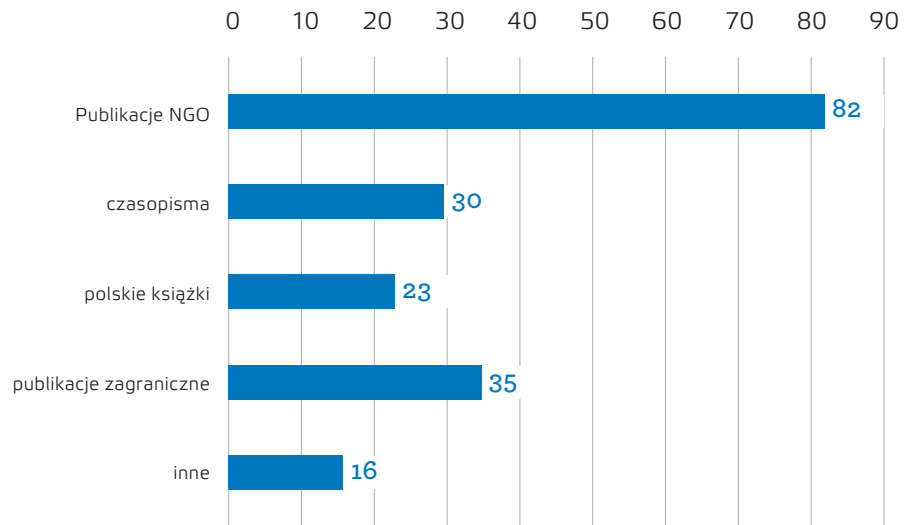
Przynależność do określonej grupy praktyków („ekspertów” albo „początkujących”) idzie w parze ze specyficznym doświadczeniem i sposobem działania. „Eksperci” wyraźnie częściej niż „początkujący” realizują przedsięwzięcia partycypacyjne również poza miejscem swojego zamieszkania. Podobna współzależność pojawia się w przypadku rodzaju gmin, w których podejmują działania. „Początkujący” są aktywistami głównie miejskimi (w miastach na prawach powiatu), podczas gdy różnorodność miejsc aktywności „ekspertów” jest znacznie większa. Widać więc, że wraz ze wzrostem wiedzy o tym obszarze rozwija się również śmiałość w próbowaniu swoich sił w innych kontekstach i w innych miejscach Polski.

Ponieważ badani praktycy partycypacji przeważnie posiadają bogatą wiedzę z tego zakresu, warto sprawdzić, skąd ją czerpią (patrz wykres nr 6). Główne źródło informacji o partycypacji obywatelskiej to strony

internetowe – wskazało na nie aż 92% badanych. Inne źródła to różnego rodzaju publikacje (raporty z badań, książki, czasopisma) oraz konferencje i seminaria. Stosunkowo najrzadziej praktycy korzystają ze szkoleń – często robi to jedynie 13% badanych. Może to wynikać z relatywnie niewielkiej oferty dla osób mających już doświadczenie w obszarze partycypacji (wiele z kursów jest adresowanych do osób „początkujących”).

Oprócz ogólnego wskazania źródła wiedzy w obszarze partycypacji poprosiliśmy również o przywołanie konkretnych przykładów stron internetowych, książek czy konferencji, z których badani korzystali (patrz wykres nr 7). Wśród najczęściej wymienianych pojawiły się strony „Stoczni” (przede wszystkim www.partycypacjaobywatelska.pl) oraz ogólnopolski portal organizacji pozarządowych www.ngo.pl. Oprócz tego wskazywano na wiele stron konkretnych projektów partycypacyjnych czy organizacji

WYKRES 8. Rodzaje publikacji, z których korzystają badani – zakodowane odpowiedzi na pytania otwarte; liczba wskazań



pozarządowych o takim profilu (np. akcji „Masz głos, masz wybór” czy Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych). Widać więc, że praktycy partycypacji to osoby dobrze zorientowane w przedsięwzięciach, które są aktualnie realizowane w tym obszarze, i czerpią wiedzę również z doświadczeń innych osób i organizacji.

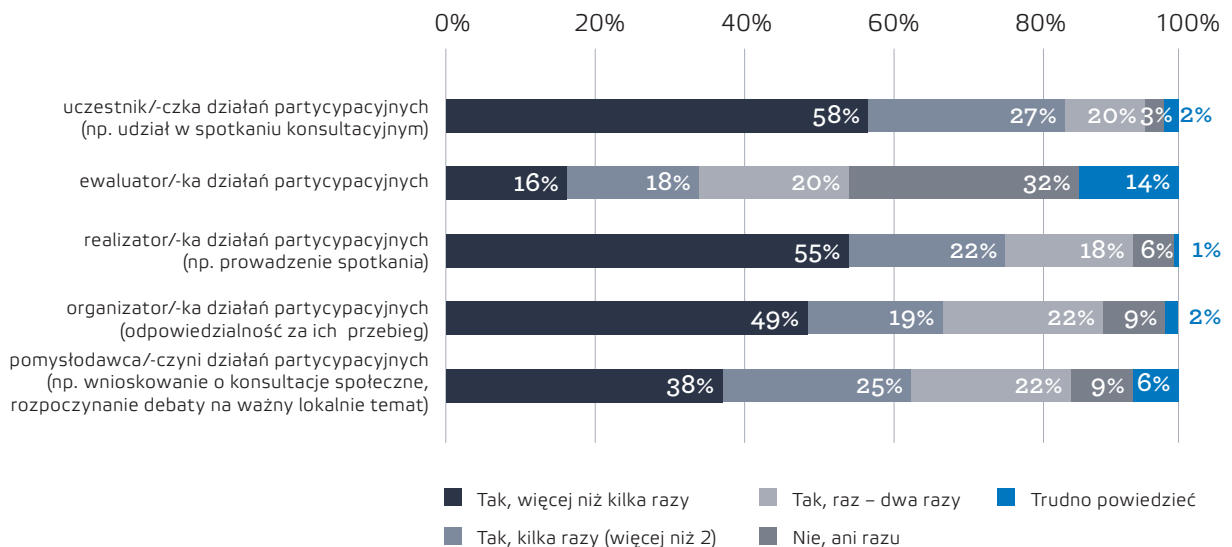
Potwierdza to również analiza publikacji wymienianych przez praktyków (patrz wykres nr 8). Większość wskazywała na te wydawane przez organizacje pozarządowe („Stocznie”, Instytut Spraw Publicznych czy Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych). Zdecydowanie rzadziej wymieniano książki o bardziej naukowym charakterze czy niezwiązane z konkretnymi projektami lub organizacjami. Z pewnością wynika to z silnego nastawienia na wymianę praktycznych doświadczeń wśród badanych.

Może jednak również świadczyć o braku nowych, ciekawych źródeł wiedzy o bardziej naukowym charakterze lub niewielkiej dostępności tego typu publikacji.

3.3. DOŚWIADCZENIE PRAKTYKÓW PARTYCYPACJI

Sformułowanie „praktycy partycypacji” za zwyczaj odnoszone jest do osób, które realizują działania partycypacyjne (prowadzą spotkania, organizują debaty itd.). Ważne jest jednak, by podkreślić „wielozadaniowość” badanych. Założyliśmy, że w partycypację obywatelską można być zaangażowanym w wielu różnych funkcjach (np. jako pomysłodawca, realizator czy uczestnik procesu konsultacji). Potwierdza to rozkład odpowiedzi badanych na pytanie o role odgrywane w procesach partycypacyjnych, pokazujący ich zaangażowanie na wielu „frontach”.

WYKRES 9. Pytanie: *Proszę pomyśleć o wszystkich swoich doświadczeniach związanych z obszarem partycypacji obywatelskiej w ciągu ostatnich 24 miesięcy. Czy zdarzało się Panu/Pani występować w którejkolwiek z wymienionych ról...*



Praktycy partycypacji to oprócz realizatorów procesów przede wszystkim ich uczestnicy. Takie funkcje pełniło odpowiednio 94% i 96% badanych. Wielu spośród nich to również organizatorzy procesów partycypacyjnych (90%), czyli osoby odpowiedzialne za cały ich przebieg. Są wśród nich zarówno osoby pracujące w administracji samorządowej, jak i te z organizacji pozarządowych, które realizują projekty dofinansowane ze środków zewnętrznych. Wyraźnie najrzadziej praktycy wcielają się w rolę ewaluatorów procesów partycypacyjnych (54% zrobiło to raz, a aż 32% nigdy). Może to wynikać ze specyficznych kompetencji potrzebnych do takich działań i korzystania z ewaluacji zewnętrznej, przeprowadzanej przez osoby niezwiązane z procesem. Znaczenie może mieć też fakt, że ewaluacja procesów partycypacyjnych wciąż należy raczej do rzadkości.

3.3.1. Zasięg działań

Praktycy partycypacji są mobilni i wykorzystują własne umiejętności i wiedzę nie tylko w swoim miejscu zamieszkania, lecz również poza nim – robi tak niemal dwie trzecie badanych (65%). Przepuszczalnie wynika to zarówno z silnej potrzeby działania na rzecz partycypacji, która nie zawsze może być realizowana „na miejscu”, jak i z dużego zapotrzebowania na osoby prowadzące działania partycypacyjne. Może to również świadczyć o tym, że grono zajmujących się partycypacją (często w specyficznych obszarach tematycznych) rośnie wolniej niż popularność tego rodzaju zarządzania lokalnego, stąd konieczność szukania wsparcia eksperckiego spoza danej gminy. Potwierdzały to przytaczany wcześniej wynik wskazujący, że zasięg podejmowanej działalności to czynnik, który odróżnia grupę ekspertów od początkujących praktyków partycypacji. Ograniczenie się do lokalnej aktywności deklaruje jeden na trzech badanych (35%). Można przypuszczać, że – obok osób mniej doświadczonych

– są to osoby silnie zanurzone w lokalnym kontekście i działające przede wszystkim na rzecz własnej gminy/miasta. Ma to pokrycie we wspomnianych już wcześniej obszarach działalności – często dotyczą one lokalnych spraw, których dobre zrozumienie jest kluczowe dla powodzenia prowadzonych działań (np. inwestycje lokalne, kwestie sąsiedzkie czy organizacja usług publicznych).

Inną ważną kwestią oprócz zasięgu działań jest typ gmin, w których praktycy podejmują swoje aktywności. Wśród wskazywanych najczęściej dominują miasta na prawach powiatu i gminy miejskiej. Tereny typowo wiejskie wskazało nieco mniej niż jedna trzecia badanych. Wyniki te, wraz z tymi, które przyniosło przeprowadzone przez nas badanie omnibusowe na Polakach⁵, pokazują trudności w wychwyceniu informacji na temat partycypacji na obszarach wiejskich. Wśród badanych⁶ stosunkowo niewiele miało doświadczenie działania ze społecznością wiejską, a dostępna wiedza na temat funkcjonujących tam modeli włączania mieszkańców w procesy decyzyjne jest wciąż niewielka. Z kolei specyfika struktury wiejskich społeczności i ich relacji z administracją publiczną, a także niewielki dystans między mieszkańcami pozwalają sądzić, że partycypacja obywatelska rozwija się na wsi według szczególnego modelu.

3.3.2. Formy działań

Dla poznania doświadczeń praktyków partycypacji ważne jest przyjrzenie się formom działań, które podejmują. Ciekawe jest również, w jakim stopniu ich metody odzwierciedlają doświadczenia konsultacyjne Polaków⁷.

Wyniki raczej nie zaskakują – dominują formy najbardziej rozpowszechnione w Polsce, czyli spotkania, debaty (wskazywane przez 93% badanych). Jednak już na drugim miejscu wskazywane były warsztaty (85%), czyli formuła z założenia bardziej aktywna

⁵ „O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016

⁶ Trzeba, oczywiście, pamiętać, że badani przez nas praktycy partycypacji byli bardzo specyficzną grupą, składającą się przede wszystkim z uczestników wydarzeń organizowanych przez Fundację „Stocznia” (Forum Praktyków Partycypacji).

⁷ Doświadczenia te zostały rozpoznane w badaniu omnibusowym, którego omówienie znajduje się w raporcie „O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016

i w większym stopniu angażująca uczestników niż popularne „spotkania otwarte”. Na kolejnych miejscach znalazły się formy wykorzystywane często przy konsultowaniu dokumentów i aktów prawnych (wskazywanym jako najczęstszy obszar działań praktyków), czyli konsultacje on-line oraz konsultacje na piśmie (odpowiednio 67% i 65%). Jednak, co ciekawe, dla co trzeciego badanego zaproponowana przez nas lista form działań nie była wystarczająca. Pokazuje to duże zróżnicowanie metod pracy stosowanych przez praktyków. Wśród innych form działań, oprócz różnego rodzaju

warsztatów (o bardziej specyficznym charakterze), bardzo często wymieniano animacyjne metody włączania mieszkańców oraz bardziej ogólne działania rzecznicze zarówno skierowane na lokalną administrację samorządową (pracowników urzędów, radnych, burmistrzów, prezydentów), jak i społeczność lokalną (różne grupy mieszkańców, organizacje pozarządowe). Widać więc, że duża część aktywności praktyków to działania na rzecz partycypacji, ale niekoniecznie związane z konkretnymi procesami partycypacyjnymi.

4

OPINIE PRAKTYKÓW O PARTYCYPACJI

W poprzednich rozdziałach opisywaliśmy sposoby działania praktyków partycypacji i próbowaliśmy nakreślić portret tej grupy. W tej części skoncentrujemy się na ich opiniach dotyczących zjawiska partycypacji. Zależało nam na uzyskaniu osobistego spojrzenia na problemy związane z włączaniem mieszkańców w procesy decyzyjne, a także na ogólnym zdiagnozowaniu kondycji partycypacji obywatelskiej w Polsce.

Wśród pytań przez nas zadanych znalazły się bardziej ogólne – odnoszące się do różnych wymiarów partycypacji obywatelskiej i jej specyfiki – tak by można było wychwycić zarówno te opinie, które badani podzielają, jak i te, co do których się różnią. Pytaliśmy także o przyszłość partycypacji, a w szczególności o różne pomysły i sposoby na wsparcie jej rozwoju, licząc, że pomogą one stworzyć rodzaj „agendy” przyszłych wspólnych przedsięwzięć. W końcu spróbowaliśmy poznać poglądy praktyków na temat obecnych możliwości wpływu obywateli na podejmowane w Polsce decyzje (na poziomie rządowych oraz lokalnym). Nie ograniczyliśmy się tylko do stanu obecnego, ale poprosiliśmy także o próbę „przewidzenia” przyszłości (tego, co nastąpi w przeciągu dwóch lat

4.1. ZŁOŻONOŚĆ PARTYCYPACJI – PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Projektując to badanie, zdawaliśmy sobie sprawę, jak bardzo zróżnicowanym zjawiskiem jest partycypacja obywatelska. Działalność z nią związana skupia osoby wywodzące się z wielu środowisk i mające nie tylko różnorodny bagaż doświadczeń, lecz również różne punkty widzenia. Dlatego też zdecydowaliśmy się zmierzyć badanych z konkretnymi kwestiami, które ukazują złożoność procesów obywatelskich i obecnie pojawiają się w debacie wokół partycypacji. Niektóre z proponowanych rozwiązań wydają się oczywiste, inne dyskusyjne, a czasem wręcz mocno problematyczne zarówno dla polityków, jak i dla samych praktyków.

Prosililiśmy o odniesienie się m.in. do stwierdzeń dotyczących zagadnień proceduralnych, a także roli władz i instytucji publicznych. Uzyskane odpowiedzi potwierdzają dość powszechną intuicję, że praktycy partycypacji mają wspólne poglądy na kilka istotnych kwestii związanych z praktycznym wymiarem partycypacji obywatelskiej w Polsce. Na pierwszy plan wybija się stwierdzenie, z którym zgadzają się niemal wszyscy, bo aż 93% badanych (a dwie

trzecie wyraża zdecydowane poparcie), że **„w każdym samorządzie lokalnym powinna funkcjonować komórka/stanowisko dedykowane organizacji konsultacji społecznych i innych działań partycypacyjnych”**. Była to jedna z podstawowych rekomendacji płynących z badania konsultacji przeprowadzonych w 2011 roku. Jak widać, po kilku latach, które upłynęły od tamtego czasu, wciąż pozostaje aktualna, a ludzie na co dzień zajmujący się partycypacją dostrzegają taką potrzebę. Jednocześnie można przypuszczać, że dokonujące się zmiany w tym zakresie potwierdzają zasadność tego postulatu.

Z kolei stwierdzenie **„wykorzystanie internetu pozwala zwiększyć zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne”** zyskało aprobatę 85% praktyków. Opinia ta koresponduje z wynikami przeprowadzonego przez nas w grudniu 2015 roku badania „Omnibus” na temat konsultacji społecznych, które pokazuje, że w porównaniu z rokiem 2011 aż czterokrotnie wzrósł odsetek Polaków uczestniczących w konsultacjach społecznych za pośrednictwem internetu⁸. Warto jednak zwrócić uwagę, że co dziesiąty badany był wobec tego poglądu krytyczny.

Wysoki odsetek (81%) praktyków uważa również, iż **„należy wprowadzić ustawy obowiązek posiadania przez samorząd lokalny regulaminu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami”**. Obecnie prawie 64% miast na prawach powiatu ma regulamin konsultacji społecznych⁹. Jednak odpowiedzi zdecydowanej większości praktyków wskazują na zniecierpliwienie powolnymi zmianami w tym aspekcie i na potrzebę unormowania zasad przeprowadzania konsultacji. Jeden z badanych stwierdził wręcz kategorycznie:

➔ *wymuszenie regulaminów konsultacji jako obowiązkowych, sankcje dla samorządów za niezastosowanie się do obowiązkowego procesu konsultacji.*

Te trzy niebudzące wątpliwości hasła, dzięki solidarnej zgodzie co do ich słuszności, mogą stanowić podstawę przyszłych działań na rzecz ich implementacji. Możemy właściwie traktować je jako swoiste postulaty partycypacji obywatelskiej i wyzwania realizacyjne, przed którym stoją samorządy, a także sami praktycy – pracownicy administracji, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych.

Musimy przyznać, iż – zgodnie z naszymi intuicjami – nie brakuje zagadnień, które budzą kontrowersje i wciąż pozostają nierozstrzygnięte. Prosiłszy o wyrażenie opinii w kwestii bardzo obecnie widocznej w debacie politycznej, a mianowicie czy **„należy wprowadzić ustawy obowiązek realizacji budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) przez jednostki samorządu terytorialnego”**. Z propozycją wprowadzenia obowiązkowych budżetów partycypacyjnych w każdym dużym mieście wyszła ostatnio partia rządząca Prawo i Sprawiedliwość, która planuje w ten sposób m.in. uregulować na poziomie ustawowym realizację budżetów, by nie dochodziło w nich do różnych naruszeń, oraz prawnie zagwarantować wpływ obywateli na wydatki gminy. Przeciwnicy takiego pomysłu wyrażają obawy o stabilność finansową samorządów i wskazują na pozbawienie władz lokalnych autonomii, a także na „wynaturzenie” całego procesu budżetów obywatelskich zakładającego wolę i dialog, a którego unormowanie powinno następować metodą „małych kroków”¹⁰. Kontrowersje wokół budżetów nie zostały rozstrzygnięte również wśród praktyków partycypacji: 47% popiera wprowadzenie obligatoryjnych budżetów, a co czwarta osoba jest zdecydowanie przekonana do tego pomysłu, natomiast 45% badanych sprzeciwia się takiej inicjatywie, a 21% zdecydowanie się z nią nie zgadza. Być może, właśnie w gronie osób praktycznie zajmujących się partycypacją możliwa byłaby merytoryczna dyskusja na

⁸ W 2011 roku wykorzystywanie narzędzi internetowych do wyrażania opinii w ramach konsultacji społecznych wynosiło 3%, natomiast w 2015 roku już 13%. Wyniki opublikowaliśmy w raporcie z badania „Konsultacje z zasadami”.

⁹ Dane na podstawie kwerendy przeprowadzonej przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w samorządach powyżej 40 tys. mieszkańców oraz kwerendy własnej w miastach na prawach powiatu, przeprowadzonej w tym roku (2016) na potrzeby badania w ramach „Konsultacji z zasadami”.

¹⁰ Zob. „Budżety obywatelskie obowiązkowe. Samorządy obawiają się pomysłu PiS” [online], „Gazeta Prawna.pl” [dostęp 17.03.2016].

ten temat i próba zaprezentowania argumentów za i przeciw.

Kolejne pytanie, na które nie dano oczywistej odpowiedzi, brzmiało, czy **„potrzebny jest zorganizowany system wsparcia dla partycypacji obywatelskiej w Polsce, koordynowany na poziomie centralnym”**. Twierdząco odpowiedziało 65% badanych. Koncepcje wpisujące się w ten pomysł były również przedstawiane przez badanych w pytaniach otwartych dotyczących wsparcia rozwoju partycypacji:

- *Organizacja centrum wiedzy o partycypacji z oddziałami lokalnymi poza Warszawą.*
- *Mechanizmy zwiększania skali działania – aby praktyki z jednej gminy systemowo upowszechnić w całym kraju. Plus mechanizmy transferu wiedzy między JST a administracją centralną.*

Chociaż dwie trzecie badanych poparło ideę stworzenia systemu wsparcia partycypacji obywatelskiej, to jednak co piąty był odmiennego zdania. Warto zwrócić uwagę, że pytanie to można rozumieć w zasadzie jako poszerzenie pytania poprzedniego. Uregulowane przez władze rządowe budżety partycypacyjne mogłyby bowiem stać się najprostszą drogą do scentralizowania mechanizmów wspierających partycypację obywatelską. Można przypuszczać, iż większe poparcie dla stworzenia takiego systemu wiąże się z generalną potrzebą skoordynowanych działań pomocowych, może jednak wynikać także z bardzo ogólnie sformułowanej koncepcji. Fakt, że aż 16% badanych nie potrafiło w tej kwestii zająć stanowiska, sugeruje, że nie jest ona rozpowszechniona w debacie publicznej, tym samym wymaga refleksji i szerszej dyskusji nie tylko nad samą ideą, lecz również nad zakresem i sposobami implementacji takiego modelu wsparcia.

Pomimo generalnie korzystnych zmian świadomościowych i instytucjonalnych w dziedzinie partycypacji obywatelskiej

efektywność niektórych rozwiązań mających wspierać uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym wzbudza wiele wątpliwości. Odnosi się to do ciał konsultacyjnych (rad seniorów i rad młodzieżowych) działających przy samorządach. W ustawie o samorządzie gminnym są zapisy dotyczące powoływania takich ciał przez rady gmin. Na podstawie nowelizacji z 2013 roku rady seniorów były powszechnie tworzone w wielu samorządach w całej Polsce jako instrument dający głos starszym mieszkańcom w sprawach związanych z zarządzaniem polityką senioralną. Tymczasem mniej niż połowa badanych (zaledwie 42%) zgadza się ze stwierdzeniem, że **„ciała konsultacyjne z udziałem mieszkańców takie jak rady seniorów czy młodzieżowe rady gmin mają realny wpływ na decyzje podejmowane w samorządach”**.

Z kolei nieco więcej badanych (44%) jest przeciwnego zdania, natomiast 14% miało trudności z udzieleniem odpowiedzi na to pytanie. Możemy więc przypuszczać, że nie mają zbyt szczegółowej wiedzy na ten temat. Polaryzacja odpowiedzi wśród praktyków świadczy o tym, że rola ciał doradczych zasługuje na uwagę i dyskusję. Jest też zgodna z wynikami badania „Zoom na rady seniorów”, wskazującymi na częsty brak rzeczywistego pomysłu na pracę rad seniorów¹¹ (jak również z wieloma opracowaniami dotyczącymi sposobu funkcjonowania młodzieżowych rad gminy¹²). Co do rad seniorów, trzeba jednak zauważyć, że wiele różnych środowisk stara się wzmocnić te ciała doradcze, możemy tu wymienić m.in.: Związek Miast Polskich, uniwersytety trzeciego wieku czy działania finansowane ze środków ASOS. Z kolei rady młodzieżowe wspierane są przez urzędy gminy, domy kultury, szkoły lub gminne świetlice¹³. Jeden z praktyków wprost sugeruje zmiany w legislacji zwiększające podmiotowość rad seniorów i rad młodzieżowych poprzez:

- *Ulepszanie i tworzenie prawa nadającego realne narzędzia jednostkom pomocniczym gmin i ciałom doradczym.*

¹¹ Ogólnopolskie badania „Zoom na Rady Seniorów. Diagnoza funkcjonowania” zostało zrealizowane w 2014 roku przez Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „e” oraz Fundację „Stocznia”.

¹² Wydawanymi na przykład przez Fundację Civis Polonus, <http://www.civispolonus.org.pl/>.

¹³ Zob. raport z badania „Młodzieżowe rady gminy. Aktywność obywatelska młodzieży w społeczności lokalnej” zrealizowanego przez Fundację Civis Polonus w 2009 roku.

Warto połączyć wysiłki i zastanowić się nad bardziej systemowym sposobem wsparcia dla samorządów i powoływanych przez nie ciał konsultacyjnych oraz włączenia ich w inne lokalne działania partycypacyjne

W badaniu chcieliśmy również poznać opinie praktyków na temat podejścia administracji publicznej do informowania uczestników o wynikach prowadzonych konsultacji. Okazuje się, iż jedynie połowa badanych (52%) uważa, iż „**administracja publiczna przywiązuje obecnie większą wagę do udzielenia informacji zwrotnej uczestnikom procesów partycypacyjnych**”. Należy przypomnieć, iż niewielka aktywność urzędów w informowaniu mieszkańców o ważnych sprawach dla społeczności lokalnej była ważnym wnioskiem z badania na temat efektywności mechanizmów konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2011 roku¹⁴. Choć dzisiaj połowa ankietowanych praktyków dostrzega tu jakościową zmianę, to ponad jedna trzecia jest przeciwnego zdania. Trudno zatem jednoznacznie mówić o pozytywnej tendencji na przestrzeni ostatnich pięciu lat. Widać, iż ten element procesów konsultacji wciąż jest trudny do zrealizowania. Część krytyków upatruje antidotum w ewaluacji konsultacji społecznych:

➔ *przede wszystkim ewaluacja konsultacji – przedstawienie do publicznej wiadomości, jak proces konsultacji wpłynął na podjęcie ostatecznej decyzji przez organ.*

Podejście osób zajmujących się partycypacją do zagadnień z nią związanych jest bardzo różnorodne.

4.2. WSPARCIE PARTYCYPACJI

Choć praktycy mają generalnie pozytywne zdanie na temat zmian w obszarze partycypacji obywatelskiej (szczególnie na poziomie lokalnym), przestrzegają przed popadaniem w nadmierny optymizm. Wskazują na wiele działań, które wciąż wymagają większej uwagi.

Z rozkładu odpowiedzi na pytanie o różne formy wsparcia partycypacji obywatelskiej narzuca się jednoznaczny wniosek – deficyty wiedzy na jej temat tak wśród mieszkańców, jak urzędników pozostają bardzo znaczące. Niemal wszyscy badani (99%) stwierdzili, iż przydatną formą wsparcia partycypacji jest **upowszechnienie wśród mieszkańców wiedzy** z tego zakresu, natomiast 39% uznaje to za najpotrzebniejszą formę wsparcia. Trudno się temu dziwić, jeśli zdaniem 77% ankietowanych praktyków większość Polaków nie zdaje sobie sprawy, że opinie zgłaszane w konsultacjach społecznych są niewiążące dla władz lokalnych. Podobne wnioski wskazujące na niski poziom wiedzy w społeczeństwie o tym mechanizmie przedstawia tegoroczny raport z badania przeprowadzonego w ramach „Konsultacji z zasadami”, w którym czytamy, iż tylko 20% Polaków słyszało o organizowaniu konsultacji. Tym bardziej trudno się spodziewać, by „zwykli” mieszkańcy byli zaznajomieni z zasadami funkcjonowania tego mechanizmu (i mieli świadomość jego charakteru).

Większość praktyków rozumie krzewienie wartości obywatelskich jako „pracę u podstaw” wśród najmłodszych. Jak zauważa jeden z badanych:

➔ *od najmłodszych lat należy uczyć współdecydowania, odpowiedzialności za siebie, wspólnotę i środowisko, w którym żyjemy, poszanowania różnorodności, czyli elementarnych zasad funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, bez tego prawdziwa partycypacja nie jest możliwa.*

Dla wielu praktyków jest oczywiste, że proces upowszechniania wiedzy najpełniej może zachodzić w ramach edukacji szkolnej. Niektórzy badani podpowiadają, w jaki sposób należy zreformować system oświaty – poczynając od odpowiedniego przygotowania nauczycieli, a kończąc na zmianach w programach i podręcznikach – by

¹⁴ Raport z badania efektywności mechanizmu konsultacji społecznych znajduje się pod tym linkiem.

partycypacja w szkołach stała się elementem nie tylko wiedzy, lecz również wychowania. Wśród zgłaszanych przez badanych pomysłów znalazły się m.in.:

- ➔ *Szkolenia dla nauczycieli, przygotowywanie publikacji edukacyjnych, przygotowywanie programów szkolnych, także takich, które oparte byłyby o twórcze, niestandardowe metody; wprowadzenie elementów wiedzy i praktyki partycypacji w programach nauczania WOS i praktyce wolontariatu młodzieży.*
- ➔ *Obowiązkowa edukacja obywatelska na każdym poziomie od przedszkola do matury prowadzona przez specjalistów.*

Rozwój edukacji obywatelskiej, na którą stawiają praktycy, odpowiada wynikom badania omnibusowego z 2015 roku. Pokazują one, że osoby w wieku od 15 do 24 roku życia stanowią grupę społeczną najmniej zainteresowaną sprawami publicznymi (12% interesuje się polityką lokalną, a 16% sprawami sąsiedztwa i okolicy), a także mającą najmniejszą wiedzę z zakresu partycypacji (np. jedynie 7% słyszało o organizowaniu konsultacji społecznych).

Upowszechnienie wiedzy na temat partycypacji obywatelskiej nie może ograniczać się do reformy oświaty. Efekty potencjalnych zmian byłyby widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. Dlatego też warto się zastanowić, jakich innych środków można obecnie użyć, aby podnieść poziom zainteresowania sprawami publicznymi. Wśród pomysłów badanych na popularyzowanie zaangażowania obywatelskiego pojawiło się między innymi:

- ➔ *Większe nagłośnienie, rozreklamowanie wśród mieszkańców wiedzy na ten temat; kampanie społeczne i procesy edukacyjne na temat roli samorządu i sektora obywatelskiego.*
- ➔ *Tworzenie lokalnych platform konsultacyjno-opiniotwórczych i edukacyjnych w obszarze partycypacji obywatelskiej.*
- ➔ *[...] przede wszystkim zmiana słowa partycypacja – niewiele osób kojarzy to*

słowo. Zachęcając do głosowania na projekty, długo muszę wyjaśniać, co to słowo oznacza. „Obywatelski” każdy rozumie.

Zwłaszcza ostatni postulat stanowi bardzo ważny głos w dyskusji nad „elitarnością” partycypacji obywatelskiej. Praktycy prowadzą zwykle działania na terenie dużych miast i przeważnie docierają do osób o podobnym co ich poziomie wykształcenia (wyższe lub średnie) i kapitale kulturowym. Jak wynika z przywoływanego już niejednokrotnie badania z 2015 roku, najmniej zainteresowane sprawami publicznymi są osoby z wykształceniem podstawowym, one też mają najmniejszą wiedzę o konsultacjach społecznych (11%). Niewiele projektów w ramach partycypacji obywatelskiej skierowanych jest na aktywizowanie osób wywodzących się z grup wykluczonych pod względem kulturowym, których możliwości wpływu na politykę lokalną są bardziej ograniczone¹⁵. Zdiagnozowanie i aktywizowanie tych środowisk stanowi wielkie wyzwanie, ale również warunek konieczny dla dalszego rozwoju partycypacji obywatelskiej.

Niemal wszyscy badani (98%) wskazali również przydatność **prowadzenia systematycznych szkoleń skierowanych do administracji publicznej na temat zasad prowadzenia procesów partycypacyjnych**. Jednak może zaskakiwać, iż dwa razy mniej praktyków, niż miało to miejsce w przypadku popularyzacji wiedzy wśród mieszkańców, widzi w szkoleniach dla urzędników najpotrzebniejszą formę wsparcia partycypacji, nawet jeśli – przypomnijmy – tylko połowa badanych uważa, iż administracja publiczna przywiązuje obecnie większą wagę do udzielania informacji zwrotnej uczestnikom procesów partycypacyjnych. Najwyraźniej osoby popierające szkolenia na poziomie instytucjonalnym mają negatywne doświadczenia w relacjach z urzędnikami zajmującymi się procesami partycypacyjnymi. Część praktyków wytyka niezrozumienie i oporność najwyższych władz lokalnych

¹⁵ Projekty nakierowane na angażowanie w sprawy publiczne osób z wykształceniem podstawowym i niskim kapitałem kulturowym zaczynają się pojawiać. Do sztandarowych zalicza się projekt „Z klasą o kulturze. Przekraczanie barier klasowych w partycypacji obywatelskiej” realizowany przez Fundację Pole Dialogu.

wobec partycypacji. Niektórzy wskazują na biurokratyczność i krótkowzroczność urzędników, którzy nie potrafią spojrzeć na planowanie procesów partycypacyjnych w dłuższej perspektywie niż ich własna kadencja. Dlatego też postulują edukację skierowaną na zmianę takiej postawy:

- ➔ *Uważam, że wciąż dużą barierą dla partycypacji jest nastawienie decydentów, a więc należy podejmować działania przekonujące i wpływające na wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz na radnych.*
- ➔ *Rozumienie przez decydentów korzyści płynących z partycypacji obywatelskiej, uczenie prowadzenia procesów partycypacyjnych rozłożonych w czasie, nauka planowania strategicznego (a nie działania od kadencji do kadencji).*

Powyższe sugestie to tylko przykłady, które uświadamiają największe braki w działaniu niektórych urzędników. Jednocześnie wskazują na silną potrzebę działań rzeczniczych, koncentrujących się na przekonywaniu osób decyzyjnych w lokalnych samorządach do tego modelu rządzenia.

Wśród różnorodnych sugestii dotyczących form wsparcia partycypacji obywatelskiej wiele dotyczyło wymiany wiedzy i doświadczeń między jej głównymi aktorami – z jednej strony przedstawicielami administracji i instytucji publicznych (zarówno rządowych, jak i samorządowych), a z drugiej – organizacjami pozarządowymi, a także ruchami miejskimi i lokalnymi „aktywistami”. Badani wysuwali również postulat stworzenia przestrzeni do spotkań osób z różnych środowisk:

- ➔ *Promocja osiągnięć liderów partycypacji w kraju i za granicą. Dobre praktyki i przykład.*
- ➔ *Forum wymiany doświadczeń pomiędzy osobami i podmiotami zajmującymi się partycypacją.*

Przytoczone opinie wskazują na potrzebę organizacji wydarzeń podobnych w formule

do Forum Praktyków Partycypacji. Padła również propozycja podobnego wsparcia w innych miejscach:

- ➔ *Więcej regionalnych spotkań dla osób reprezentujących administrację publiczną/ władze/urzędy/instytucje i organizacje pozarządowe.*

Warto tu wspomnieć, że doszło po raz pierwszy do wykorzystania modelu forum na poziomie regionalnym. W dniach 19–20 marca br. odbyło się pierwsze Krakowskie Forum Praktyków Partycypacji¹⁶. Nie można zapomnieć również o podobnych wydarzeniach partycypacyjnych odbywających się w nieco mniejszej skali w innych regionach, jak choćby Forum Praktyków Konsultacji w Białymstoku, które w tym roku miało już trzecią edycję. Z pewnością organizowanie różnych form spotkań dla urzędników i przedstawicieli organizacji pozarządowych przyczyniło się do wzajemnego zbliżenia, zwłaszcza ze strony administracji. „Centra” partycypacyjne (np. lokalne fora praktyków) w mniejszych miejscowościach wsparłyby nawiązanie takiego porozumienia, lecz do ich powstania potrzeba uruchomienia różnego rodzaju zasobów, w tym ekonomicznych.

W ciągu ostatnich lat znacznie poprawiła się dostępność środków na działania związane z partycypacją obywatelską – pojawiło się wiele programów grantowych bezpośrednio dotyczących działań partycypacyjnych¹⁷. Dostrzegają to sami praktycy – zdaniem dwóch trzecich badanych obecnie łatwiej jest pozyskać fundusze na działania partycypacyjne niż jeszcze kilka lat temu. Jednak wciąż prawie co czwarta osoba (23%) za najbardziej potrzebne wsparcie partycypacji uznaje zapewnienie na nią środków na poziomie lokalnym (na poziomie centralnym taką potrzebę widzi zaledwie 3%). Możemy wysnuć kilka hipotez, które tłumaczą taką dysproporcję. Po pierwsze, partycypacja wymaga ciągłych działań, które realnie oddziałują

¹⁶ Zob. <http://www.kfpp.org.pl/>.

na życie mieszkańców. Przypomnijmy, iż relatywnie najmniej badanych uznaje, że obywatele mają wpływ na decyzje podejmowane przez rząd. Dlatego też praktycy znacznie bardziej koncertują się na poziomie lokalnym – tam mają większe możliwości realizacji działań, których efekty są bardziej widoczne i perspektywiczne. Po drugie, poziom lokalny jest praktykom zdecydowanie bliższy. Jak wspominaliśmy, w znakomitej większości badani mniej lub bardziej związani są z administracją samorządową i lepiej znają funkcjonowanie konkretnych instytucji w danej gminie niż mechanizmy działania administracji rządowej. O wiele mocniej zorientowani są też na lokalny kontekst i potrafią wnikliwiej diagnozować jego deficyty i potrzeby. Po trzecie, być może część praktyków uznała, że skoro poziom centralny zapewnia fundusze przeznaczone na partycypację obywatelską, a samorządy nie, to większą uwagę powinno się skierować na zarządzanie funduszami i celną ich dystrybucję. Warto tu pochylić się nad zależnością między uznaniem potrzeby wsparcia finansowego a wielkością terytorium, na którym praktycy działają. Zwolenników takiego rodzaju wsparcia jest więcej wśród praktyków działających na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio 28% i 30%), niż w wśród tych działających w miastach (21% w gminach miejskich i 25% w miastach na prawach powiatu). Zatem możemy zaobserwować, iż w małych społecznościach potrzeba materialna jest bardziej paląca niż w dużych miastach.

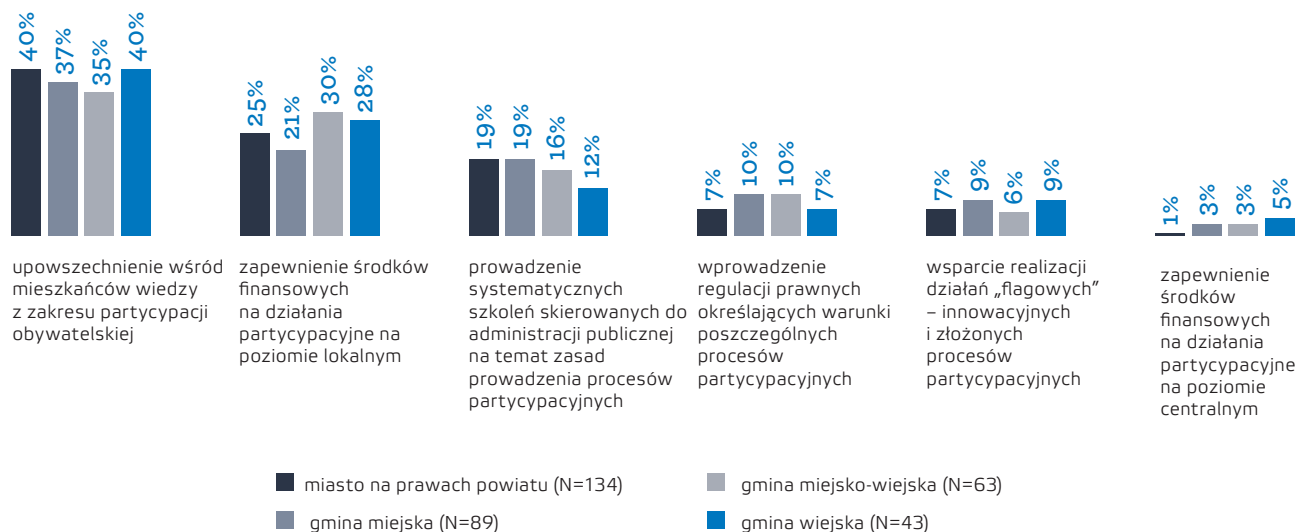
Stosunkowo niewielką popularnością cieszy się **wsparcie realizacji działań „flagowych” – innowacyjnych i złożonych procesów partycypacyjnych**. Chociaż 91% badanych przyznaje, że takie wsparcie jest przydatne, jednak tylko 9% wysuwa je na pierwszy plan. Również tutaj możemy pokusić się o pewne hipotezy - być może zdaniem praktyków priorytetowym wyzwaniem jest wsparcie rozproszonych, nawet mniejszych

projektów, które mają szansę rozwijać się w lokalnych społecznościach i angażować jak największą liczbę mieszkańców. Poza tym „flagowość” i złożoność procesów kojarzy się z dużą skalą działań. Opinie badanych odnośnie do partycypacji na poziomie centralnym i lokalnym pokazują wyraźnie, iż praktycy zdecydowanie bardziej przychylają się do wsparcia tej drugiej. Z pewnością ma to związek z charakterem ich działalności, która skupia się właśnie na lokalnym kontekście.

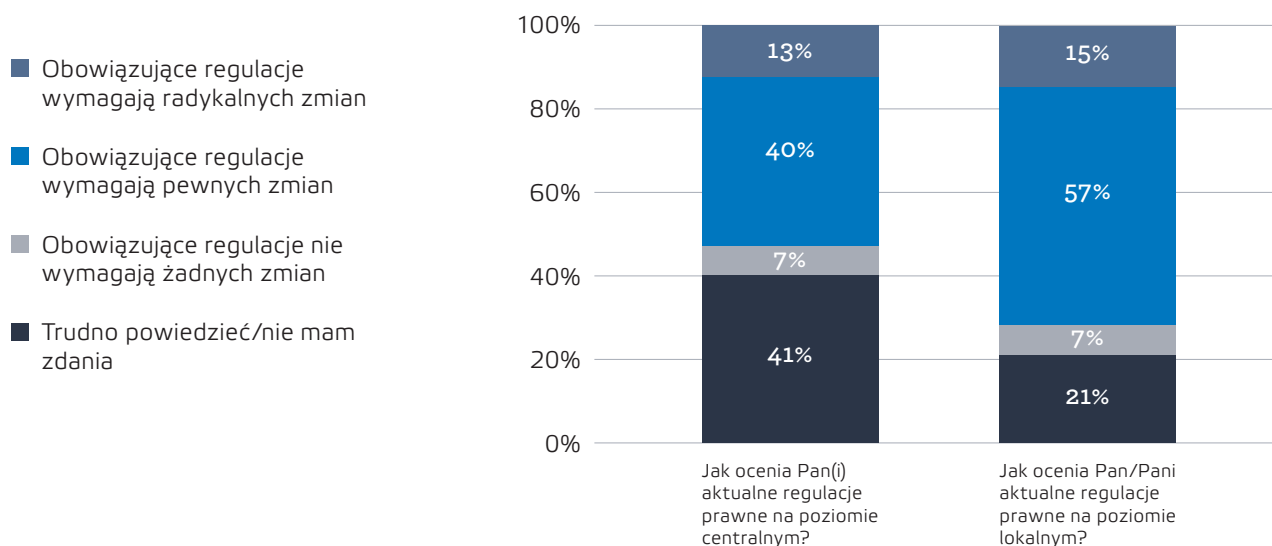
Możemy stwierdzić, że w porównaniu do potrzeb edukacyjnych i materialnych **wsparcie prawne** oceniane jest jako mniej istotne. O ile większość badanych (68%) uważa za przydatne **wprowadzenie regulacji prawnych określających warunki poszczególnych procesów partycypacyjnych**, o tyle jedynie 9% respondentów uznaje je za priorytet. Jednocześnie praktycy krytycznie odnoszą się do jakości regulacji prawnych, chociaż również tutaj występują znaczące różnice w ich opiniach. Niewiele ponad połowa (53%) stwierdziła, że na poziomie centralnym obowiązujące regulacje wymagają zmian. Ale 41% nie potrafi na ten temat wyrazić zdania. Tymczasem 72% praktyków przekonanych jest o potrzebie takich zmian na poziomie samorządowym, a co piąty nie zabiera w tej kwestii stanowiska. Takie zróżnicowane opinie wydają się mieć podobne podłoże jak to, o którym pisaliśmy przy okazji omawiania stosunku praktyków do wsparcia finansowego na dwóch poziomach. Po pierwsze, grupa ta ma większe doświadczenie i wiedzę, jeśli chodzi o realia samorządowe niż rządowe, po drugie – zapewne uznaje, że łatwiej wprowadzić regulacje w konkretnych samorządach, które mają wpływ na włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne. Z kolei trudności wielu badanych z wypowiedzeniem się na powyższy temat można tłumaczyć ich niewielkimi kompetencjami prawniczymi (jedynie 3% badanych ma wykształcenie prawnicze

¹⁷ M.in. fundusz „szwajcarski”, program Obywatele dla Demokracji czy niektóre priorytety w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna.

WYKRES 10. Pytanie: *Która z form wsparcia partycypacji obywatelskiej jest Pana/Pani zdaniem obecnie najpotrzebniejsza? Podział ze względu na miejsce zamieszkania badanego*



WYKRES 11. Pytanie: *Jak ocenia Pan/Pani jakość aktualnych regulacji prawnych dotyczących procesów partycypacji w podejmowaniu decyzji na poziomie centralnym/na poziomie lokalnym w Polsce? Z poniższych stwierdzeń proszę wybrać takie, które najlepiej oddaje Pana/Pani opinię na ten temat. N=148*



Ponad połowa badanych, która widzi potrzebę zmian prawnych na poziomie centralnym, podaje wiele propozycji regulacji w praktyce odnoszących się do różnych wymiarów partycypacji. Znakomita ich większość dotyczy doprecyzowania procedur poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych, a także zmian legislacyjnych dotyczących powszechności procesów partycypacyjnych, czyli obowiązku ich wdrażania. Jednak tylko nieliczne pomysły legislacyjne poruszają kwestie mechanizmów włączania obywateli w podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym, na przykład:

- *Obowiązkowe konsultacje publiczne regulacji ustawowych tworzonych w parlamencie, powołanie rady dialogu obywatelskiego na szczeblu centralnym – na wzór rady dialogu społecznego.*
- *Ułatwienia w zakresie inicjatywy ustawodawczej, gwarancję „szybkiej ścieżki” procedowania projektów obywatelskich; wzmocnienie roli referendum, zwłaszcza tematycznych.*

Wiele propozycji regulacji centralnych odnosi się do porządku lokalnego. Przewijają się tutaj dwa główne wątki. Jeden dotyczy konsultacji społecznych i podejmuje kwestie ustawowego zapewnienia regulacji tego procesu, wskazuje przy tym na konieczność zwiększenia ich znaczenia i dostępności, a także ściślejszego określenia roli i obowiązków urzędów wobec obywateli. Drugi wątek, który ujawnia się w proponowanych przez praktyków zmianach regulacji na poziomie centralnym, odnosi się do budżetów partycypacyjnych. Nie brakuje opinii wytykających wadliwość tego mechanizmu. Odpowiedzi badanych wskazują, że rzetelność realizacji budżetów partycypacyjnych wzbudza poważne wątpliwości, czasami nawet pojawia się ich jawna krytyka, zwłaszcza gdy porównuje się sensowność takich przedsięwzięć do sensowności prowadzenia konsultacji:

- *[Wprowadzenie] powszechnej zasady partycypacji i konsultacji wszystkich ważnych*

decyzji i kwestii społecznych na wszystkich szczeblach władzy publicznej, stosowanie w praktyce tych zasad (odpowiednie procedury – realne, a nie pozorowane jak tzw. budżety obywatelskie).

Większość uwag dotyczy precyzyjnego ujęcia budżetów partycypacyjnych w prawie. Ciekawe, że zdarzały się także opinie, że nie trzeba wprowadzać rozwiązań legislacyjnych w tej materii, lecz skoncentrować się na podejściu rządzących do różnorodnych akcji związanych z zaangażowaniem i upodmiotowieniem obywateli. Choć badani częściej wypowiadali się na temat regulacji na poziomie lokalnym, to w znacznej mierze wątki te pokrywają się z proponowanymi wyżej implementacjami na szczeblu krajowym, szczególnie gdy dotyczą konsultacji społecznych. Poza kwestiami odnoszącymi się do zwiększenia zakresu obowiązkowych konsultacji czy doprecyzowania zasad ich realizacji w wypowiedziach pojawia się też często postulat, aby władze lokalne zajęły się konkretnymi przepisami, które wpłynęłyby na zwiększenie zaangażowania obywatelskiego w procesy partycypacyjne i tym samym na ich powodzenie:

- *Brak jest wciąż uchwał w sprawach zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami – co jest istotne zwłaszcza na poziomie lokalnym. Część uchwał jest na złym poziomie legislacyjnym. Bardzo krótkie terminy w całym procesie konsultacji, brak też zapisów na temat obowiązku ewaluacji konsultacji. Nadal mimo licznego orzecznictwa podmioty konsultacyjne są ograniczone do osób posiadających czynne prawo wyborcze. Na stronach BIP w urzędzie bardzo trudno znaleźć informacje o procesach konsultacji, dokumentach i wynikach – brak przejrzystości działań administracji w tym względzie.*

Niezwykle dużo emocji wywołuje wątek związany z budżetami partycypacyjnymi. Wypowiedzi praktyków ukazują ich niezadowolnienie

ze sposobu wdrażania tego mechanizmu, gdyż popełnione tu błędy przekładają się na jego pełne zgrzytów działanie. Dla przybliżenia sygnalizowanych nieprawidłowości przywołajmy jedną z takich wypowiedzi:

➔ *Co roku jest ogłaszany Budżet Obywatelski (Partycypacyjny) i co roku poprzez uchwałę Rady Miasta ma on nieco inny regulamin; a to raz jest 20 mln do podziału, a to raz 10 mln; a to raz jest możliwość głosowania przez osoby 16+, a to tylko pełnoletni mogą głosować; a to raz się to odbywa w wakacje, a to raz na jesieni; brakuje SZABLONU czy powtarzalnego WZORU, który byłby niezmienny i trwały, ewentualnie uzupełniany przez dodatkowe zapisy regulujące cały proces.*

Powyższy cytat to tylko jeden z przykładów krytyki nieunormowanych zasad realizacji budżetów. Część tych negatywnych opinii pojawiających się w wypowiedziach praktyków może stanowić kolejny głos we wspomnianym wcześniej sporze wokół wprowadzenia ustawowego obowiązku realizacji budżetów partycypacyjnych w każdym samorządzie.

Z całą pewnością kwestia budżetów partycypacyjnych jest jedną z tych, które wzbudzają najwięcej kontrowersji i wątpliwości wśród praktyków. Potrzeba unormowania zasad realizacji budżetów partycypacyjnych potwierdza sensowność działań podejmowanych w ostatnim czasie przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, a zakończonych publikacją *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* (2014). Pokazuje również konieczność rozpowszechniania wiedzy z tego zakresu i motywowania do wprowadzania standardów tam, gdzie one jeszcze nie funkcjonują.

Do kluczowych wątków, pojawiających się wyłącznie przy sugestjach dotyczących poziomu lokalnego, z pewnością możemy zaliczyć rolę organizacji pozarządowych jako ważnego aktora procesów

partycypacyjnych. Warto w tym miejscu przytoczyć przykładowe wypowiedzi:

- ➔ *Efektowniejsza współpraca z organizacjami pozarządowymi, szczególnie przy organizowaniu konsultacji, jak również przy ich przeprowadzaniu.*
- ➔ *Opracowanie zasad współdziałania samorządu, organizacji pozarządowych i mieszkańców w społecznościach lokalnych i ich wprowadzenie w życie.*
- ➔ *Ujednoczenie aktów prawa miejscowego w zakresie konsultacji z mieszkańcami i konsultacji z NGO.*

Powyższe przykłady pokazują dążenie do nadania większej podmiotowości organizacjom pozarządowym, które – poprzez odpowiednie regulacje – mogłyby przyjąć podwójną rolę przy realizacji procesów partycypacyjnych: po pierwsze, stać się partnerem dla samorządów, po drugie, zyskać większą sprawczość jako uczestnik procesów.

Badani wymienili wiele różnych propozycji wspierania rozwoju partycypacji w Polsce. Niektóre z nich, dość nowatorskie, powinny stać się przedmiotem szerszej dyskusji w gronie osób, które zajmują się problematyką włączania obywateli w procesy decyzyjne i mają wpływ na istniejące mechanizmy wsparcia partycypacji.

4.3. POSTRZEGANIE WPŁYWU OBYWATELI NA DECYZJE RZĄDZĄCYCH W PERSPEKTYWIE KILKU LAT

Zaangażowanie obywateli we współdecydowanie o polityce lokalnej i krajowej stanowi istotę partycypacji obywatelskiej, dlatego tak istotne wydało nam się poznanie opinii praktyków partycypacji na temat możliwości oddziaływania mieszkańców na decyzje rządzących.

Jeśli chodzi o możliwość współdecydowania o polityce **na poziomie centralnym**, to nieznaczna większość badanych (59%) uważa,

że obywatele mają w Polsce wpływ na decyzje podejmowane przez rząd i jego agendy (patrz wykres nr 12). Co istotne, możemy stwierdzić, iż wraz z większą znajomością tematyki partycypacyjnej zwiększa się też przekonanie o skuteczności angażowania się obywateli w różne procesy decyzyjne, również na poziomie rządowym.

Wpływ obywateli na decyzje rządzących w największym stopniu uznają praktycy- „łącznicy” (łączący perspektywę pozarządową i administracyjną) (73%), a także eksperci (65%). Wysoki odsetek pozytywnych odpowiedzi wśród najbardziej doświadczonych w dziedzinie partycypacji respondentów należy odczytywać optymistycznie, tym bardziej że opinię tę głoszą praktycy obserwujący mechanizmy partycypacji ze zróżnicowanej perspektywy: zarówno z pozycji urzędu – od wewnątrz, jak i z pozycji pozarządowej – z zewnątrz. Niespełna połowa (49%) badanych urzędników uważa, że mieszkańcy mają możliwość oddziaływania na władze rządowe. Zapewne w większości są to osoby pracujące w administracji lokalnej, a – jak pokazuje praktyka – odpowiedzialność za aktywizację mieszkańców leży głównie po stronie lokalnych instytucji, gdzie głos obywateli jest najbardziej słyszalny.

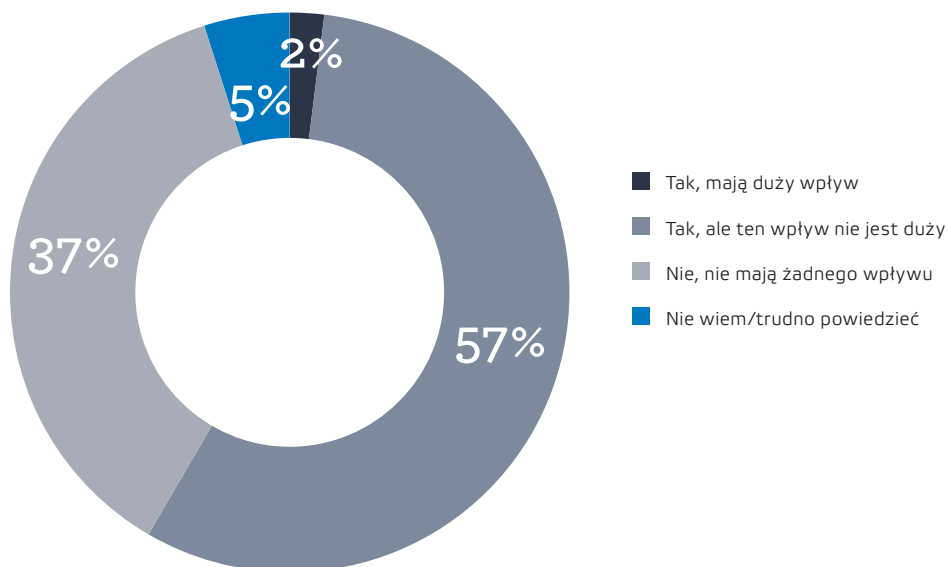
Niepokojąco przedstawia się postrzeganie przez praktyków możliwości wpływu obywateli na politykę szczebla centralnego w perspektywie najbliższych lat. O ile przeważa pogląd, iż w ciągu ostatnich dwóch lat możliwości wywierania wpływu przez Polaków na decyzje rządzących uległy poprawie (70%), o tyle w prognozie na następne dwa lata odsetek przeciwnych opinii drastycznie się zwiększa. Aż 36% badanych uważa, iż w ciągu 2 lat wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez rządzących ulegnie pogorszeniu, z czego co piąty badany uznaje, że wpływ ten będzie znacząco osłabiony (21%). Zbliżony odsetek deklaruje, iż w najbliższym czasie obywatele będą mieli większe możliwości oddziaływania na

rządzących (39%). Jednak na zdecydowaną poprawę wskazuje tylko 7% praktyków, zatem trzy razy mniej niż praktyków będących przeciwnego zdania (patrz wykres nr 13).

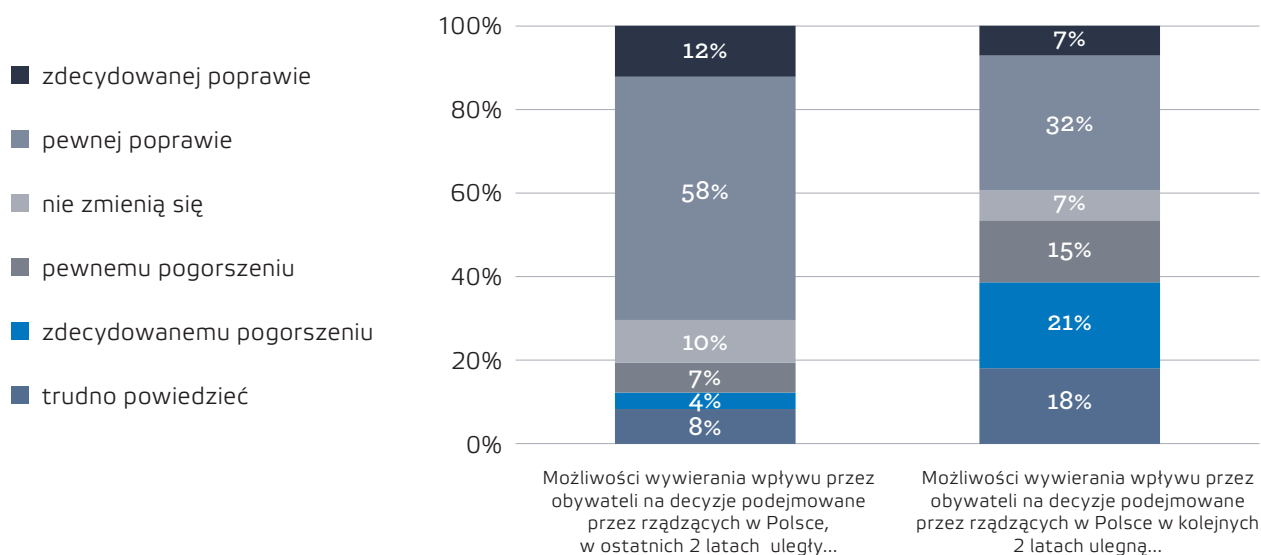
Powyższe dane wydają się tym istotniejsze, że ukazują niekorzystne prognozy co do rozwoju partycypacji w Polsce. Negatywną zmianę w postrzeganiu wpływu Polaków na rządzących można przypisać aktualnym wydarzeniom politycznym, którym towarzyszy zanik dialogu społecznego na poziomie centralnym oraz nasilająca się polaryzacja opinii publicznej. Spory związane z konstytucjonalnością i transparentnością działań, na przykład w związku z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, wywołują poczucie zachwiania porządku publicznego i powiększenie się dystansu między obywatelami a władzą centralną.

Odpowiedzi na pytanie o prognozę na najbliższe lata co do możliwości wpływu obywateli na decyzje rządzących różnią się w zależności od poziomu wiedzy badanych i długości „stażu” w partycypacji (patrz wykres nr 14). Ci, którzy ocenili poziom swojej wiedzy jako niewielki, do poprawy możliwości wpływu obywateli na decyzje rządzących podchodzą najbardziej sceptycznie. Prawie połowa z nich (47%) uważa, że możliwości oddziaływania mieszkańców na władze ulegną pogorszeniu. Znacznie mniej pesymistyczne nastroje wyrażają eksperci i osoby ze sporym багаżem wiedzy (odpowiednio 31% i 20%). Może to wynikać ze znajomości różnych sposobów włączania obywateli w procesy decyzyjne i większej wiary w takie mechanizmy rządzenia. Tymczasem wśród osób, które najwcześniej rozpoczęły swoje działania partycypacyjne, jest wyraźnie mniej wierzących w poprawę sytuacji partycypacji na poziomie centralnym niż wśród osób z najkrótszym stażem (35% wobec 43%). Trudno jednoznacznie zinterpretować te wyniki, można przypuszczać, że mają one związek z mniejszym багаżem doświadczeń (w tym negatywnych)

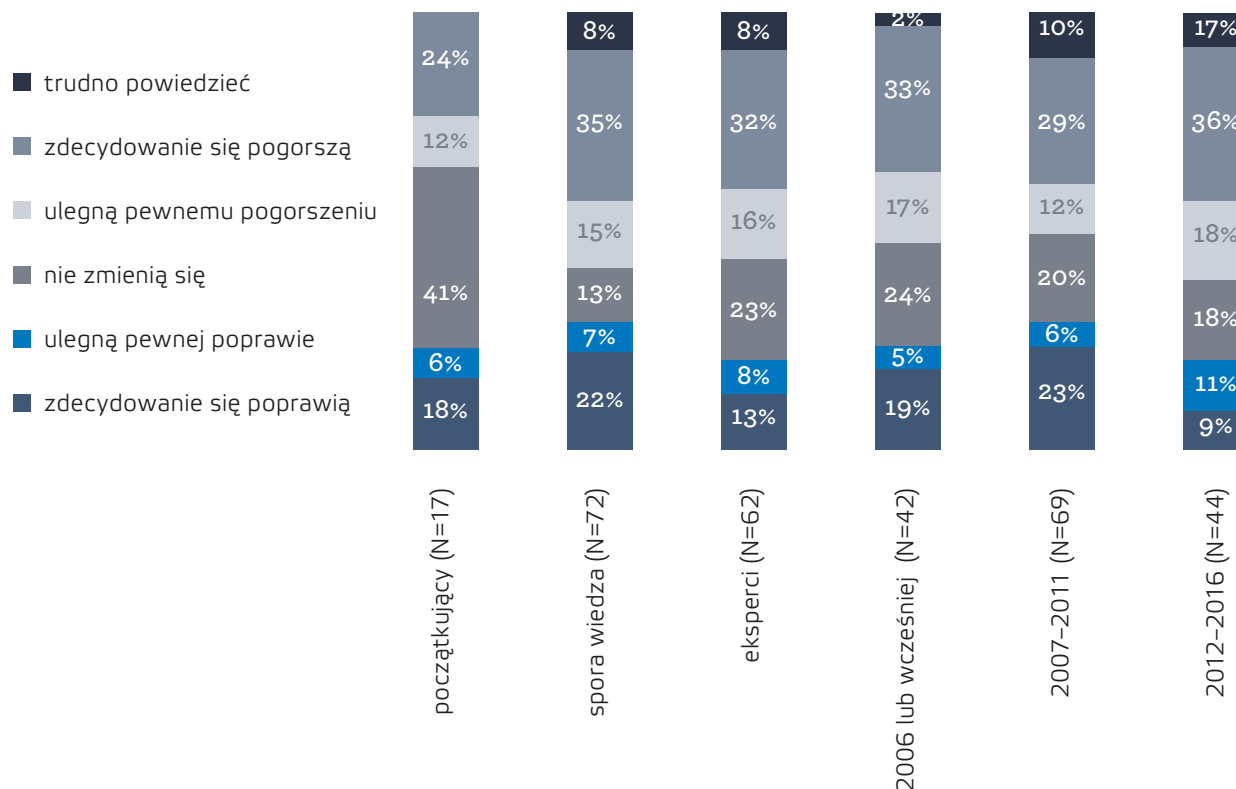
WYKRES 12. Pytanie: Czy Pana/Pani zdaniem obywatele w Polsce mają wpływ czy też nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez władze centralne (rząd i jego agendy) N=155



WYKRES 13. Pytania: Czy ogólnie rzecz biorąc sądzi Pan/Pani, że w ciągu ostatnich 2 lat możliwości wywierania wpływu przez obywateli na decyzje podejmowane przez rządzących uległy w Polsce...; Myśląc o kolejnych 2 latach, sądzi Pan/Pani, że możliwości wywierania przez obywateli wpływu na decyzje podejmowane przez rządzących w Polsce ulegną...



WYKRES 14. Pytanie: *Myśląc o kolejnych 2 latach, sądzi Pan/Pani, że możliwości wywierania wpływu przez obywateli na decyzje podejmowane przez rządzących w Polsce ulegną... Podział ze względu na samoocenę wiedzy oraz rok rozpoczęcia działań partycypacyjnych*

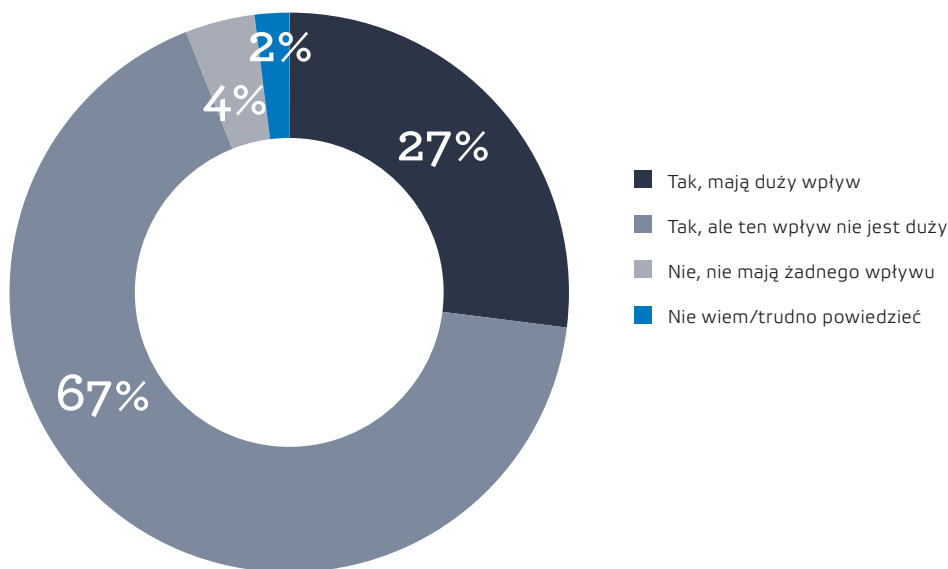


związanych z dialogiem prowadzonym na poziomie centralnym.

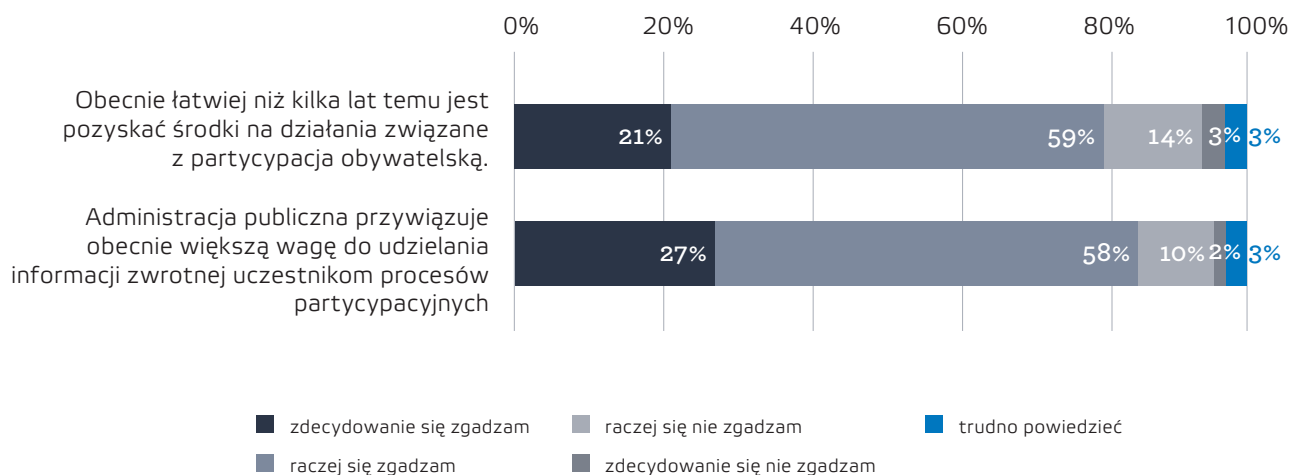
Jeśli spojrzymy na **poziom lokalny**, okazuje się, iż wśród niemal wszystkich praktyków (94%) dominuje opinia, że obywatele mają wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe, choć ocena zakresu tego wpływu już się różni. Co ważne, takie przekonanie podzielają w równej mierze osoby działające na wsi czy w małym mieście, jak i w miastach na prawach powiatu. Zatem wielkość samorządu nie gra tutaj roli – istotą są działania lokalne, z którymi badani mają największą styczność, sami często będąc ich realizatorami. Mogą więc dzięki temu osobiście dostrzegać efekt zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne (patrz wykres nr 15).

W badaniu zapytaliśmy również o zmiany w sferze partycypacji, jakie dokonały się w ostatnich pięciu latach, szczególnie w zakresie włączania mieszkańców we współdecydowanie o polityce lokalnej. Odpowiedzi praktyków potwierdzają niezwykle pozytywną tendencję. Wysoki odsetek badanych (85%) zgadza się ze stwierdzeniem, iż tematyka partycypacji jest teraz częściej obecna w mediach lokalnych niż w ciągu ostatnich pięciu lat, co wskazuje na korzystną zmianę kulturową w podejściu do samej tematyki. Odpowiedzi badanych ujawniają również większe współdziałanie między urzędami a trzecim sektorem. Świadczy o tym zgoda 80% badanych, w większości najpewniej praktyków-„łączników”, ze stwierdzeniem:

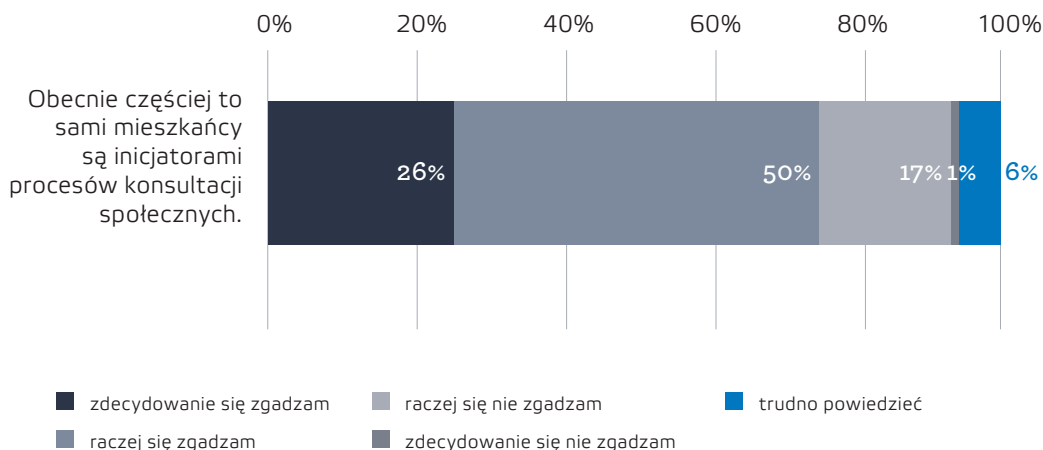
WYKRES 15. Pytanie: Czy Pana/Pani zdaniem obywatele w Polsce mają wpływ, czy też nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez władze gminy / miasta?



WYKRES 16. Pytanie: Myśląc o zmianach, jakie zaszły w ciągu ostatnich 5 lat w sferze partycypacji obywatelskiej w Polsce, proszę określić w jakim stopniu zgadza się, bądź nie zgadza z poniższym stwierdzeniem:



WYKRES 17. Pytanie: *Myśląc o zmianach, jakie zaszły w ciągu ostatnich 5 lat w sferze partycypacji obywatelskiej w Polsce, proszę określić w jakim stopniu zgadza się, bądź nie zgadza z poniższym stwierdzeniem:*



„Administracja publiczna obecnie częściej sięga po wsparcie organizacji pozarządowych w prowadzeniu działań włączających mieszkańców w podejmowanie decyzji (np. konsultacji społecznych)”.

Bardzo widoczne zmiany zdaniem praktyków zaszły w relacjach między samorządem a mieszkańcami. Zdaniem 85% badanych władze lokalne stały się bardziej otwarte na włączanie obywateli w podejmowanie decyzji w samorządach. Taka zmiana nastawienia wiąże się ze wzrostem wiedzy na temat partycypacji obywatelskiej wśród urzędników, choć dostrzega go nieco mniej osób (trzy czwarte badanych). Wzrost ten może być efektem licznych szkoleń z zakresu partycypacji finansowanych z różnych, specjalnie przeznaczonych na nią źródeł. Może się też wiązać z upowszechnieniem budżetów partycypacyjnych.

Poziom wiedzy urzędników na temat zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne z pewnością przekłada się w jakimś

stopniu na zastosowanie różnych narzędzi do konsultacji społecznych. Według 84% badanych obecnie w procesach konsultacyjnych częściej stosowane są inne niż tylko pisemne metody zbierania opinii. Jednoznaczne stanowisko praktyków w kwestii nowoczesnych metod zbierania danych pokrywa się z wynikami badania, które przeprowadzono w ramach projektu „Konsultacje z Zasadami”. Wynika z niego, iż ponad 70% miast na prawach powiatu stosuje narzędzia internetowe do prowadzenia tego procesu¹⁸. Wśród wypowiedzi praktyków na temat zmian prawnych w obszarze partycypacji można znaleźć również kilka postulatów regulacji takich kwestii jak większe wykorzystanie narzędzi IT. To sugeruje, iż – pomimo wznoszącej się roli nowych technologii w procesach decyzyjnych – wciąż też metody wymagają stałej popularyzacji.

Najbardziej napawająca optymizmem jest zmiana, jaka zdaniem praktyków w ciągu ostatnich pięciu lat dokonała się w postępowaniu samych obywateli. Aż 76% praktyków

¹⁸ Dane na podstawie kwestionariusza własnej w miastach na prawach powiatu przeprowadzonej w tym roku na potrzeby badania w ramach „Konsultacji z zasadami”.

twierdzi, że obecnie to sami mieszkańcy częściej są inicjatorami procesów konsultacji społecznych (patrz wykres nr 17). Tak wysoki odsetek badanych zgadzających się w tej kwestii może oznaczać, że nastąpił znaczący wzrost poczucia sprawczości mieszkańców w decydowaniu o swoim otoczeniu. Z pewnością wpływ na mobilizację obywatelską miało pojawienie się, głównie w miastach (w których działa większość praktyków), aktywistów formułujących wspólne postulaty i „lobbujących” w interesie mieszkańców.

Wszystkie przytoczone wyżej opinie na temat trendów w partycypacji obywatelskiej w Polsce mówią nam, iż praktycy w zdecydowanej większości zgadzają się co do podstawowych zmian, jakie zaszły w tej dziedzinie na przestrzeni ostatnich pięciu lat w wymiarze instytucjonalnym, kulturowym, ale przede wszystkim świadomościowym zarówno wśród urzędników, jak i mieszkańców. Jednocześnie jednak są też zgodni, że zmiany te wymagają ciągłego wsparcia

i kontynuowania, a obecny stan partycypacji w Polsce, choć uległ polepszeniu, wciąż wymaga poprawy i nie może zostać uznany za docelowy.

Podsumowując, praktycy partycypacji stanowią specyficzną, ale i jednorodną grupę. Łączą ich zarówno cechy demograficzne (poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania), doświadczenie zawodowe (praca na rzecz organizacji pozarządowych bądź administracji publicznej), jak i sposób pracy (zasięg prowadzonych działań, stosowane techniki). Jednak przeprowadzone badanie wskazało na kilka ciekawych różnic, zwłaszcza przejawiających się w poglądach na temat partycypacji i zachodzących w niej zmian oraz w pomysłach na jej wsparcie i rozwój. Wiele z omawianych w tym raporcie zagadnień powinno stać się tematem szerszej dyskusji w gronie praktyków. Być może więc warto zainicjować taką dyskusję nad postulatami „programowymi” tego środowiska i dzięki temu lepiej rozpoznać różnorodność podejść do tematu włączania obywateli w procesy decyzyjne.

5

PODSUMOWANIE

Badanie, z założenia eksploracyjne, przyniosło ze sobą wiele ciekawych wyników. Część z nich potwierdza z pewnością powszechne w gronie praktyków partycypacji intuicje. Jednak możliwość spojrzenia na tę specyficzną grupę z szerszej perspektywy pozwoliło stworzyć bardziej spójny obraz tego kształtującego się środowiska. Ważnym celem badania było rozpoznanie opinii i poglądów dotyczących zarówno partycypacji obywatelskiej (i sposobów podejścia do niej), zachodzących w niej w ostatnich latach zmian, jak i koncepcji wspierania rozwoju tego obszaru. Dzięki temu udało się rozpoznać te zagadnienia, wobec których większość praktyków ma podobne podejście, jak i te, które tę grupę wyraźnie dzielą.

Konstrukcja badania pozwoliła również na zgromadzenie wielu propozycji (mniej lub bardziej dopracowanych) działań na rzecz wzmocnienia partycypacji. Powinny być one punktem wyjścia do dalszej dyskusji na temat możliwości wspólnie podejmowanych przedsięwzięć.

Trudno sformułować rekomendacje dotyczące przyszłych działań na rzecz i wobec grona praktyków partycypacji bez prawdziwej

rozmowy z osobami, których dotyczą. Dlatego na podstawie wyników badania zamiast rekomendacji sformułowaliśmy listę głównych zagadnień do dyskusji w gronie praktyków partycypacji. Wydaje się, że dopiero w wyniku tego typu rozmów mogą powstać rekomendacje rzeczywiście służące rozwojowi partycypacji obywatelskiej i grupy osób się nią zajmujących.

1. **Inkluzywność grupy praktyków partycypacji:** na ile jest ona otwarta na nowe osoby, zwłaszcza posiadające zupełnie inne doświadczenia (np. wywodzące się z małych lokalnych środowisk)?
2. **Grupa czy środowisko:** czy należy wspierać tworzenie się wewnętrznie spójnego środowiska? Czy warto formułować wspólną dla wszystkich „agendę”?
3. **Rzecznictwo w obszarze partycypacji:** czy i jak należy rozwijać działalność rzeczniczą w obszarze partycypacji? Wobec kogo powinna być przede wszystkim podejmowana? Czy praktycy powinni takie działania podejmować wspólnie?

4. **Prawo a partycypacja:** czy praktycy partycypacji powinni zajmować się oceną legislacji związanej z tym zagadnieniem? Jakie kompetencje w tym obszarze posiadają praktycy? Czy i jak je rozwijać? Czy warto formułować wspólną opinię na temat obowiązującego prawa i planowanych zmian?
5. **Edukacja w partycypacji:** w jaki sposób wspierać upowszechnienie wiedzy z zakresu partycypacji? Do kogo przede wszystkim kierować działania

edukacyjne? Jak projektować działania partycypacyjne, by rzeczywiście pełnił również funkcję edukacyjną?

Powyższe tematy to te, które na podstawie wyników badania wydają się szczególnie warte przedyskutowania, a być może również rozstrzygnięcia. Jednak z pewnością nie jest to lista zamknięta. Formuła, zasady, jak i tematy tych rozmów powinny być efektem wspólnego wysiłku praktyków, a ich konkluzje mogą doprowadzić do sformułowania rzeczywiście pomocnych i praktycznych rekomendacji.

6

METODA BADANIA

Badanie było realizowane przy użyciu systemu ankiet online LimeSurvey, który jest administrowany przez „Stocznię”. Ankieta była aktywna w dniach od 9 do 24 marca 2016 roku.

Zaproszenie mailowe do wzięcia udziału w badaniu zostało wysłane do 206 osób. Wszystkie z nich znajdowały się na liście uczestników dwóch dotychczasowych edycji Forum Praktyków Partycypacji. Po ponownych zaproszeniach mailowych oraz przypomnieniach telefonicznych ostatecznie na wszystkie pytania ankiety odpowiedziało 86 osób. 20 nie ukończyło ankiety, lecz odpowiedzi 10 z nich (częściowe) zostały uwzględnione w analizach. Była to zamknięta część badania – kontrolowano, kto jest jego uczestnikiem lub uczestniczką.

Oprócz rozesłania zaproszeń skierowanych do konkretnych osób umieszczono link do badania w wersji otwartej w newsletterze zespołu Laboratorium Praktyków Partycypacji, na Facebooku Fundacji „Stocznia” i Forum Praktyków Partycypacji, w wiadomościach na stronach ngo.pl oraz partycypacjaobywatelska.pl. Dodatkowo zachęcano badanych do przesyłania linku do otwartego badania osobom, które ich zdaniem powinny wziąć w nim udział. Kontrola realizacji badania była w tym przypadku znacznie mniejsza.

Na wszystkie pytania otwartej wersji ankiety odpowiedziało 76 osób. W analizach uwzględniono także odpowiedzi 11 osób, które odpowiedziały na część pytań.

W raporcie analizowane są więc odpowiedzi 183 osób, z czego 96 uczestniczyło w zamkniętej części badania, a 87 w otwartym badaniu. W praktyce na niektóre pytania odpowiedziało mniej osób, co jest zaznaczone przy wykresowych zestawieniach danych.

W ramach badania, jako uzupełnienie części ankietowej, przeprowadzono również trzy wywiady narracyjne z osobami prowadzącymi od lat zróżnicowane działania w obszarze partycypacji obywatelskiej. Wybór rozmówców służył poznaniu różnych punktów widzenia na środowisko partycypacji obywatelskiej – jedna osoba była przedstawicielką urzędu miasta, dwie inne działaczami organizacji pozarządowych z dużych miast.

Badanie wieńczyło projekt systemowy „Konsultacje z zasadami” realizowany przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z funduszy EOG.

Autorzy: Damian Jaworek, Katarzyna Starzyk-Durbacz

Współpraca: Zofia Komorowska, Ewa Stokłuska, Katarzyna Witkowska, Kuba Wygnański

Projekt graficzny, skład i łamanie:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

Redakcja i korekta: Ida Radziejowska

ISBN 978-83-62590-25-4

Warszawa 2016

Wydawca:

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Plac Zamkowy 10, Warszawa

tel.: +48 22 827 01 05

www.stocznia.org.pl

e-mail: stocznia@stocznia.org.pl



Raport powstał w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” (www.konsultacjezasadami.pl), którego realizatorami są Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Stocznia. Projekt jest realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z funduszy EOG.

FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno-
Ekonomicznych

pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY

**eea
grants**


**FUNDACJA
BATOREGO**


**POLSKA FUNDACJA
DZIECI I MŁODZIEŻY**



Raport dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska

