



# O partycypacji

Podsumowanie badań i analiz  
dotyczących partycypacji  
obywatelskiej w Polsce



# SPIS TREŚCI

---

- 1. WSTĘP 4
- 2. ZAINTERESOWANIE POLAKÓW SPRAWAMI PUBLICZNYMI 8
- 3. ISTNIEJĄCE MECHANIZMY WŁĄCZANIA OBYWATELI W PROCES RZĄDZENIA NA POZIOMIE LOKALNYM 13
  - 3.1. Referenda lokalne 13
  - 3.2. Inicjatywa lokalna 14
  - 3.3. Fundusz sołecki 15
  - 3.4. Budżet partycypacyjny 15
- 4. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PROCESACH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH 29
- 5. PODSUMOWANIE 32
- 6. METODA BADANIA 34

## 1

## WSTĘP

W 2011 roku ukazał się raport podsumowujący duże ogólnopolskie badanie dotyczące efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Badanie, realizowane w latach 2010–2011<sup>1</sup> na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz agencję badawczą Millward Brown, miało na celu poznanie skali wykorzystania i jakości procesów konsultacji społecznych (zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym). Było to pierwsze tak szeroko zakrojone badanie dotyczące tematyki partycypacji, przynoszące stosunkowo wieloaspektowe informacje i wnioski.

Od tamtego czasu pojawiło się jednak wiele nowych inicjatyw i zjawisk, wśród których warto wymienić chociażby bardzo dynamiczny wzrost popularności budżetów partycypacyjnych (BP), pojawienie się nowych „aktorów” partycypacji (aktywistów miejskich, nieformalnych grup mieszkańców), nowe regulacje prawne (zmieniona formuła

funduszu sołeckiego<sup>2</sup> czy powstające od niedawna lokalne regulaminy konsultacji), a także co najmniej kilka wypracowanych w sposób partycypacyjny standardów związanych z procesami włączania obywateli w procesy decyzyjne (m.in. standardy BP, rządowe 7 zasad konsultacji czy Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego).

Zwiększyły się także źródła finansowania działań partycypacyjnych – zarówno te dostępne dla organizacji pozarządowych, jak i samorządów. Wątki bezpośrednio dotyczące partycypacji obywatelskiej pojawiły się m.in. w konkursach grantowych finansowanych ze środków zagranicznych (tzw. funduszy szwajcarskich i norweskich), ale także z unijnych i krajowych (m.in. z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy Rządowego Programu Aktywizacji Społecznej Osób Starszych). W konsekwencji o wiele więcej instytucji niż kilka lat temu zaczęło

<sup>1</sup> Badanie omnibusowe na reprezentatywnej grupie Polaków, przytaczane wielokrotnie w niniejszym opracowaniu, zostało zrealizowane w styczniu 2011 roku.

<sup>2</sup> Fundusz Sołecki został wprowadzony ustawą w 2009 roku, ale w 2014 roku uchwalono nową ustawę upraszczającą dotychczasowe procedury i zwiększającą skalę zwrotu wyodrębnionych środków z budżetu państwa.

się zajmować tym tematem – zapewne częściowo z pełnym przekonaniem i zgodnie ze swoimi planami, a częściowo nieco oportunistycznie (bo akurat takie, a nie inne były priorytety konkursowe). Niezależnie jednak od intencji ewidentnie zwiększyła się liczba działań związanych z włączaniem mieszkańców w procesy partycypacyjne i z ich wspieraniem.

Poza pojedynczymi procesami/projektami pojawiły się także większe, bardziej systemowe wysiłki w tym obszarze. Do takich zaliczamy m.in. kilkuletni i zdecydowanie „znaczący” finansowo projekt „Decydujmy razem”, realizowany przez konsorcjum kilku instytucji (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Fundację Fundusz Współpracy, Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej), wieloaspektowe działania Fundacji im. Stefana Batorego (m.in. akcja „Masz głos, masz wybór”, programy grantowe „Demokracja w działaniu” i „Obywatele dla Demokracji”, Obywatelskie Forum Legislacji). Do tego rodzaju przedsięwzięć zaliczamy także nasze stoczniove działania w ramach Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, które prowadzimy od 2010 roku (finansowane z wielu źródeł, m.in. przez Fundację im. Stefana Batorego).

Wszystkie te działania i okoliczności pozwalały w naszym przekonaniu przyjąć hipotezę, że „stan partycypacji” w Polsce uległ zmianie. Dlatego właśnie zdecydowaliśmy się przyjrzeć partycypacji obywatelskiej z szerszej perspektywy, sprawdzić, czy nowe zjawiska w tym obszarze pociągnęły za sobą rzeczywistą zmianę w nastawieniu i zachowaniach Polaków względem uczestnictwa oraz w realnym wykorzystaniu istniejących procedur. Ponieważ tak sformułowany cel okazał się niezwykle ambitny, a chęć pełnej odpowiedzi na stawiane pytania wymagałaby bardzo rozbudowanego badania, sformułowaliśmy na wstępie kilka założeń

ograniczających nasze działania.

Po pierwsze, skoncentrowaliśmy się przede wszystkim na poziomie lokalnym, który w większym stopniu dotyczy bezpośrednio mieszkańców. Zdajemy sobie jednak sprawę, że na szczeblu centralnym zachodzą ważne i w naszym przekonaniu niekorzystne zmiany (dość powiedzieć, że według danych zgromadzonych przez Obywatelskie Forum Legislacji od ostatnich wyborów parlamentarnych aż 77% projektów ustaw pojawia się w Sejmie jako tzw. projekty poselskie, co pozwala uniknąć konsultacji publicznych). Wiemy jednak, że ten rodzaj badania, które przeprowadziliśmy, nie jest w stanie uchwycić i opisać tak szybko zachodzących zmian. Pamiętając o tym ograniczeniu, warto jednak mieć świadomość, że z pewnością istnieje związek między znaczącymi zaniechaniami w konsultacjach na szczeblu centralnym i nagłaśnianiem tych zaniechań w mediach a pojawiającą się w debacie publicznej ogólną oceną zainteresowania i potrzeb obywateli co do tego rodzaju konsultacji.

Po drugie, skupiliśmy się na tych działaniach, które mieszczą się w obrębie partycypacji obywatelskiej (wpływu obywateli na podejmowane decyzje), a nie społecznej (horyzontalnej), która dotyczy przede wszystkim współpracy różnych grup/osób w osiąganiu wspólnego celu.

Zaprojektowanie badania było sporym wyzwaniem ze względu na napięcie pomiędzy ambitnymi celami (i rozbudzoną ciekawością) a ograniczonymi możliwościami. Dlatego postanowiliśmy połączyć różne działania badawcze, możliwie najbardziej wykorzystać już istniejące dane i spróbować wyciągnąć z nich spójne wnioski.

Pierwszym z takich działań było badanie omnibusowe na reprezentatywnej (ze względu na płeć, wiek i miejsce zamieszkania) próbie, tak by możliwe było poznanie zachowań i opinii „przeciętnych” Polaków

oraz ewentualnych zmian zachodzących w tej dziedzinie. Kolejnym działaniem była kwerenda danych zastanych z obszaru partycypacji obywatelskiej. Sporą trudnością okazała się jakość tych materiałów. Dlatego w trakcie kwerendy skoncentrowaliśmy się tylko na kilku źródłach informacji, których wiarygodność i rzetelność byliśmy w stanie sprawdzić. Bardzo pomocne okazały się informacje zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące partycypacji w obszarze usług publicznych<sup>3</sup>. Oparliśmy się także na wiadomościach zgromadzonych przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych przy okazji kwerendy regulaminów konsultacji społecznych<sup>4</sup>. Bazowaliśmy również na danych publicznych (gromadzonych m.in. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji). Uzupełnieniem tej wiedzy była własna kwerenda internetowa oraz analizy wykonane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor na temat tego, jakie organizacje pozarządowe uczestniczą w procesach konsultacji i jaka jest skala tego uczestnictwa. Ostatnim przedsięwzięciem badawczym było badanie typu CAWI<sup>5</sup> skierowane do „praktyków partycypacji”, czyli osób na co dzień zajmujących się partycypacją, tj. realizujących procesy partycypacyjne (m.in. urzędników, przedstawicieli organizacji pozarządowych). Badanie miało na celu poznanie ich opinii na temat zachodzących w Polsce zmian i ich kierunku oraz rozpoznanie tego, dopiero tworzącego się, środowiska osób<sup>6</sup>.

Zgromadzone w ten sposób dane staraliśmy się ułożyć w spójną całość. W pierwszej części raportu (rozdz. 2) zarysowujemy szerszy kontekst działań partycypacyjnych, prezentując informacje dotyczące funkcjonowania Polaków w sferze publicznej. Pokazujemy, jak wygląda ich zainteresowanie sprawami publicznymi, poczucie wpływu na nie czy poglądy na temat roli obywateli w procesie rządzenia. Opiaramy się przy tym nadanych

zastanych o charakterze ogólnopolskim, badaniach europejskich, a tam, gdzie to możliwe, przywołujemy dane zebrane osobiście w trakcie badań omnibusowych (w latach 2011 i 2015).

Kolejna część (rozdz. 3) koncentruje się wokół istniejących obecnie procedur włączania obywateli w procesy decyzyjne. Nie ograniczamy się jedynie do stworzenia rejestru takich regulacji, lecz prezentujemy również skalę ich wykorzystania, a tam, gdzie to możliwe, szukamy zmian, jakie zaszły w tej dziedzinie wraz z upływem czasu. Jedną z najszerzej omówionych procedur są konsultacje społeczne, w odniesieniu do których przedstawiamy także opinie i poglądy Polaków oraz praktyków partycypacji.

Ostatni fragment raportu (rozdz. 4) przybliża specyficzny wymiar partycypacji obywatelskiej, jakim jest uczestnictwo organizacji pozarządowych w lokalnych konsultacjach społecznych. Bazując na danych zgromadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, staramy się odtworzyć (choćby bardzo ogólnie) profil organizacji, które najczęściej uczestniczą w konsultacjach.

Całość referowanego tu przedsięwzięcia badawczego nie była prosta, a obraz, który w jego efekcie się wyłania, ma formę układanki z brakującymi kilkoma elementami. Jesteśmy jednak przekonani, że zgromadzony materiał pozwala na wyciągnięcie ciekawych i inspirujących wniosków. Mamy nadzieję, że będą one zaproszeniem do dyskusji – zwłaszcza w środowisku praktyków partycypacji.

Ze względu na wspomniane już spore wyzwanie związane z zaprojektowaniem i konceptualizacją tego badania (określeniem ciekawych i ważnych z perspektywy partycypacji wskaźników, źródeł danych) poprosiliśmy o wsparcie osoby mające doświadczenie w obszarze partycypacji obywatelskiej (także jej badaniu) i szersze

<sup>3</sup> Dane zostały zgromadzone w ramach realizowanej przez Główny Urząd Statystyczny dezagregacji wskaźników z zakresu usług publicznych, która polegała zarówno na analizie dostępnych danych publicznych, jak i na pozyskaniu nowych.

<sup>4</sup> Było to jedno z przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”.

<sup>5</sup> *Computer Assisted Web Interview* – badanie kwestionariuszowe realizowane przez internet.

<sup>6</sup> Szczegółowe informacje na temat zrealizowanych badań znajdują się na końcu raportu (zob. rozdz. 6).

spojrzenie na ten problem. Dlatego też chcielibyśmy tu bardzo serdecznie podziękować: Oktawiuszowi Chrzanowskiemu (Fundacja Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych), Karolinie Goś - Wójcickiej (Główny Urząd Statystyczny), Agnieszce Maszkowskiej (Fundacja SocLab) oraz Paulinie Sobiesiak (Instytut Spraw Publicznych) za ich udział w spotkaniu otwierającym badanie,

zaangażowanie oraz udostępnienie danych. Równie dużą pomocą była pozytywna reakcja wśród praktyków partycypacji na przygotowaną przez nas (jak zwykle to bywa - zbyt długą) ankietę. Dzięki udzielonym odpowiedziom udało się nam zebrać opinie osób na co dzień zajmujących się realizacją działań partycypacyjnych, doświadczających ich różnych aspektów<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Dodatkowym efektem przeprowadzonego badania jest osobny raport w całości poświęcony grupie praktyków partycypacji, który zostanie opublikowany na stronie <http://www.partycypacjaobywatelska.pl>.

## 2

## ZAINTERESOWANIE POLAKÓW SPRAWAMI PUBLICZNYMI

By lepiej zrozumieć skalę i zakres działań partycypacyjnych w Polsce, warto przyjrzeć się kontekstowi, w jakim zjawisko partycypacji obywatelskiej się pojawia. W jakim stopniu Polacy działają w sferze publicznej oraz z jakim nastawieniem do niej wkraczają? Jak te dane prezentują się w zestawieniu z wynikami typowymi dla innych krajów europejskich? Przytoczone w tej części informacje nie wyczerpują tego tematu, będącego przedmiotem wielu badań i opracowań. Przywołanie części zgromadzonej dotychczas wiedzy ma być raczej punktem wyjścia do dalszych analiz niż kompletnym obrazem omawianego zagadnienia.

Od lat z badań ogólnopolskich (badania CBOS oraz Diagnoza Społeczna) czy europejskich (Europejski Sondaż Społeczny) wyłania się bardzo pesymistyczny obraz polskiego społeczeństwa obywatelskiego:

➤ Polacy nie ufają sobie nawzajem: 74% uważa<sup>8</sup>, że w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym<sup>9</sup>, i pod względem

tw. uogólnionego zaufania zajmujemy w Europie trzecią od końca pozycję (z poziomem zaufania czterokrotnie niższym niż w Danii będącej liderem rankingu<sup>10</sup>).

- Nie mamy poczucia wpływu na sprawy publiczne. Tylko 19%<sup>11</sup> z nas sądzi, że ma wpływ na sprawy kraju (79% jest przeciwnego zdania). Na poziomie lokalnym sprawy wyglądają nieco lepiej: 42% czuje, że ma jakiś wpływ na to, co dzieje się lokalnie, 56% – nie. Aż 56% Polaków ma poczucie, że w ogóle nie ma wpływu na sprawy publiczne (zarówno na poziomie kraju, jaki miasta/gminy). Jednocześnie nie podejmujemy własnych inicjatyw, by ten stan zmienić: 75% przyznało, że w ciągu ostatniego roku nie zaangażowało się w żadne działania na rzecz społeczności lokalnej<sup>12</sup>.
- Tylko 14%<sup>13</sup> Polaków uważa, że politycy na poziomie ogólnokrajowym (posłowie, senatorowie) reprezentują interesy wyborców, a 82% jest wobec takiego poglądu sceptyczna. Dodatkowo, zgodnie

<sup>8</sup> Badanie CBOS z 2014 roku. Dostępne w: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_029\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_029_14.PDF).

<sup>9</sup> Wyjątek od zawsze stanowi najbliższa rodzina.

<sup>10</sup> European SocialSurvey 2014.

<sup>11</sup> Badanie CBOS z 2013 roku. Dostępne w: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_121\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_121_13.PDF).

<sup>12</sup> Takie jak np. współorganizowanie imprez lokalnych czy bezpośredni kontakt z urzędnikiem lub radnym.

<sup>13</sup> Badanie CBOS z 2015 roku. Dostępne w: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_026\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_026_16.PDF).



z cyklicznymi badaniami CBOS, od 7 lat nie więcej niż 30% społeczeństwa dobrze ocenia pracę sejm. Nie dziwi więc, że aż 72% twierdzi, że społeczeństwo powinno mieć wpływ (poza wyborami) na uchwalane przepisy, z czego aż 68% uważa, że takie prawo powinni mieć bezpośrednio sami obywatele (niezależnie od organizacji pozarządowych lub innych instytucji pośredniczących).

Podsumowując (i oczywiście upraszczając) te wyniki, można powiedzieć, że: nie ufamy ani sobie nawzajem, ani instytucjom publicznym, nie mamy poczucia wpływu na to, co się dzieje w sferze publicznej, i zarazem nie podejmujemy żadnych działań z własnej inicjatyw. Mimo to większość z nas uważa, że powinniśmy jako obywatele mieć bezpośredni wpływ na decyzje, które są podejmowane na szczeblu krajowym. Czy w takim razie interesujemy się sprawami publicznymi? Raczej nie. W 2011 roku spytaliśmy Polaków (w badaniu omnibusowym), jak oceniają swoje zainteresowanie polityką krajową, sprawami gminy/miasta i najbliższej okolicy. 28% Polaków interesowało się polityką krajową<sup>14</sup>, a ich zainteresowanie sferą publiczną wzrastało wraz ze zmniejszaniem się dystansu dzielącego ich od miejsca wydarzeń, w które mieliby się zaangażować: sprawami miasta i gminy interesowało się 32%, a najbliższej okolicy – 37%. Pytanie to zadaliśmy 5 lat później w nieco zmienionej formie<sup>15</sup>, jednak odsetek osób deklarujących zainteresowanie sprawami publicznymi wciąż wygląda bardzo podobnie. Co czwarty Polak deklaruje zainteresowanie polityką krajową, podobny odsetek interesuje się sprawami związanymi z gminą/miastem (23%) lub najbliższą okolicą (27%). Zastanawia wyrażna różnica w poziomie zainteresowania polityką krajową między kobietami (20%) a mężczyznami (30%). Biorąc pod uwagę, że taka dysproporcja dotyczy jedynie spraw państwowych, można przypuszczać, że wynika to z silnego zdominowania debaty publicznej (zwłaszcza koncentrującej się wokół

polityki) przez mężczyzn, co powiększa już istniejący dystans obywateli do wydarzeń na scenie politycznej. Cechą, która jeszcze mocniej wpływa na stopień zainteresowania sprawami publicznymi, jest wiek. Wśród osób od 15 do 24 roku życia nie przekracza ono 16% (osiągając najniższą wartość 11% w przypadku polityki krajowej), podczas gdy w grupie najstarszej jest niemal trzykrotnie większe. Podobnie jest z wykształceniem – osoby, które najwcześniej zakończyły edukację, wykazują niemal dwukrotnie mniejsze zainteresowanie sprawami publicznymi niż te legitymujące się wykształceniem wyższym. Wskazuje to wyraźnie na grupy społeczne niemal całkowicie wyłączone z debaty publicznej, których „aktywowanie” wymaga szczególnych wysiłków i działań.

Analizując powyższe dane, można sądzić, że wspomniane we wstępie zmiany w obszarze partycypacji obywatelskiej nie wywołały na tyle silnych skutków, by zwiększyć zainteresowanie Polaków sprawami publicznymi. Większość obywateli wciąż zachowuje wobec nich spory dystans.

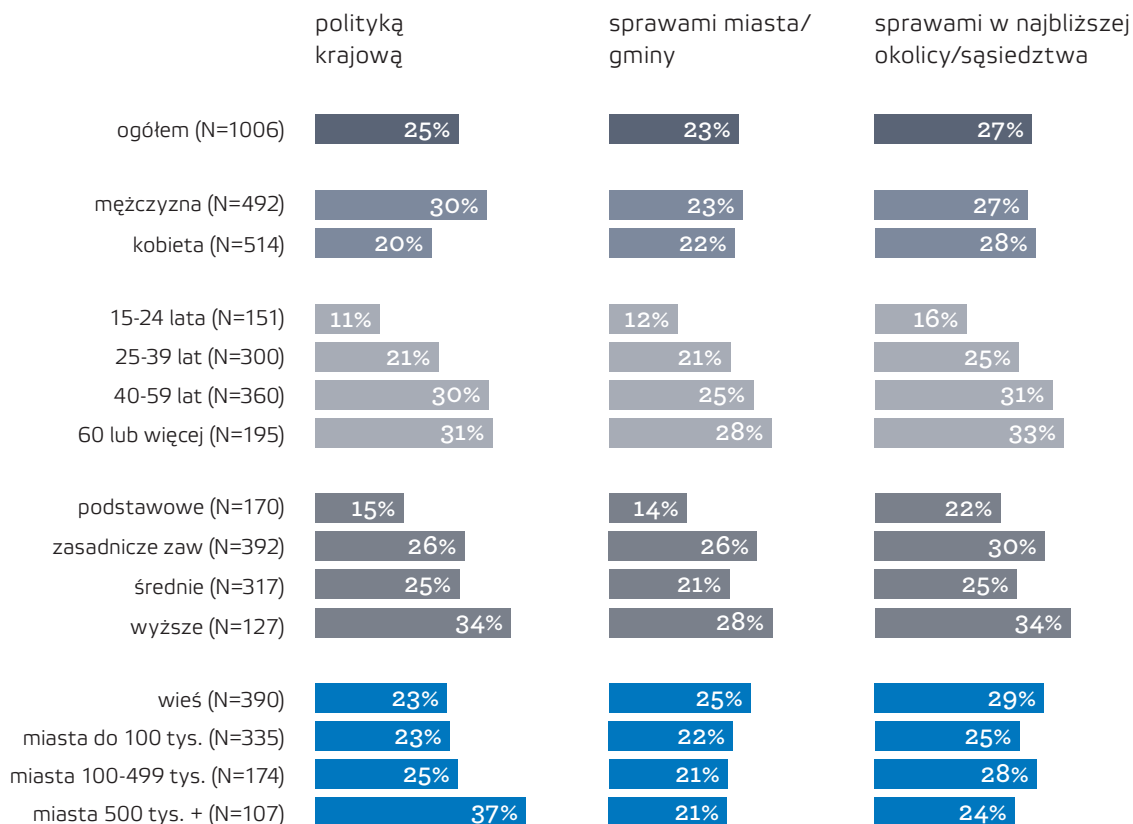
Model demokracji bezpośredniej (czyli bezpośredniego włączania mieszkańców w rządzenie) często przeciwstawiany jest tradycyjnemu modelowi demokracji reprezentatywnej, w której głos oddany w wyborach jest równoznaczny z oddaniem odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dlatego też postanowiliśmy sprawdzić, jakie są preferencje Polaków w tej kwestii. Sformułowaliśmy 5 twierdzeń, które określają różne modele współrządzenia angażujące zarówno obywateli, jak i wybranych w wyborach przedstawicieli samorządu. Badanych prosiliśmy o wskazanie jednego, które najlepiej oddaje ich preferencje. Nie jest zaskoczeniem, że najczęściej wskazywano twierdzenie „średkowe”, prezentujące najbardziej neutralne stanowisko, a w drugiej kolejności – odpowiedź: „Nie wiem/trudno powiedzieć”. Pokazuje to wyraźnie, że badani mieli problem z ustosunkowaniem

<sup>14</sup> „Jak określiłby(-łaby) Pan/Pani swoje zainteresowanie polityką krajową; sprawami miasta/gminy; sprawami w najbliższej okolicy/sąsiedztwie (w odległości 15–20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)? N=1005”; suma odpowiedzi: „bardzo duże” i „raczej duże”.

<sup>15</sup> Różnica polegała na zastosowanej kafeterii odpowiedzi: „Bardzo duże / raczej duże / raczej małe / bardzo małe / trudno powiedzieć”. W pytaniu sprzed 5 lat pojawiała się jeszcze odpowiedź: „Nie interesuje mnie to”.

**WYKRES 1.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Jak określiłby(-aby) Pan/Pani swoje zainteresowanie: polityką krajową; sprawami miasta/gminy; sprawami w najbliższej okolicy/sąsiedztwie?*

### ZAINTERESOWANIE POLAKÓW SPRAWAMI PUBLICZNYMI



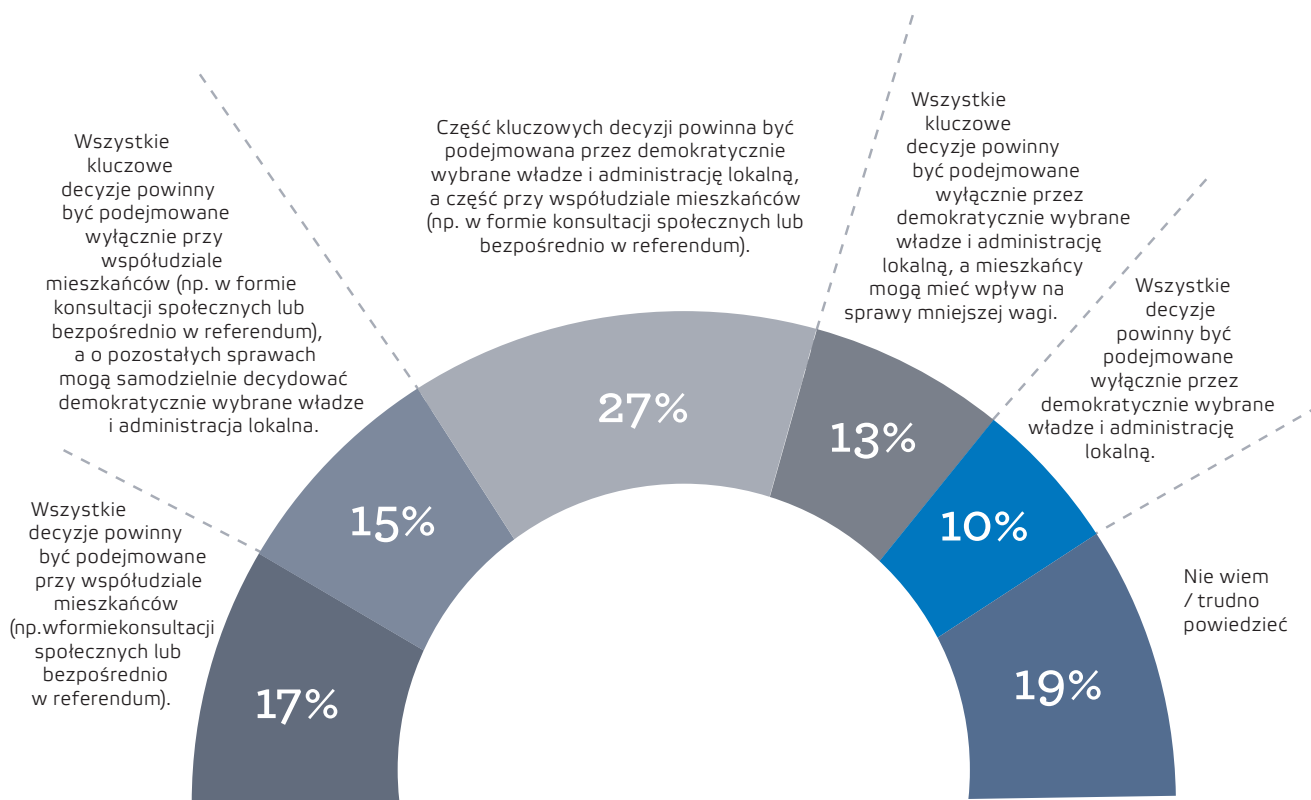
suma odpowiedzi „zdecydowanie duże” oraz „raczej duże”

się do odczytywanych twierdzeń, co może wynikać z niezrozumienia treści i braku wiedzy na temat różnych możliwych modeli rządzenia. Warto jednak również przyjrzeć się wskazaniom na twierdzenia bardziej zdecydowane w wymowie. Widać, że w stosunku do osób, które opowiedziały się za bardziej tradycyjnym, reprezentatywnym modelem demokracji, 10% więcej Polaków wybrało

twierdzenia sugerujące aktywną rolę obywateli w procesie rządzenia (32% wobec 23%). Zestawiając te wyniki z przytaczaną wyżej informacją, że według 72% Polaków społeczeństwo powinno mieć wpływ (między wyborami) na decyzje podejmowane na poziomie krajowym, widać wyraźnie, że istnieje jakiś potencjał gotowości do przyjęcia bardziej aktywnej roli w procesie rządzenia.

**WYKRES 2.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Które z poniższych zdań oddaje najlepiej Pana/Pani opinię w sprawie roli mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnej społeczności?*

### OPINIE POLAKÓW NA TEMAT ROLI MIESZKAŃCÓW W PODEJMOWANIU DECYZJI DOTYCZĄCYCH LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI



N = 1006

<sup>16</sup> Mniejszą liczbę wniesionych projektów obywatelskich w trakcie Sejmu V kadencji należy tłumaczyć tym, że kadencja ta była o połowę krótsza od pozostałych.

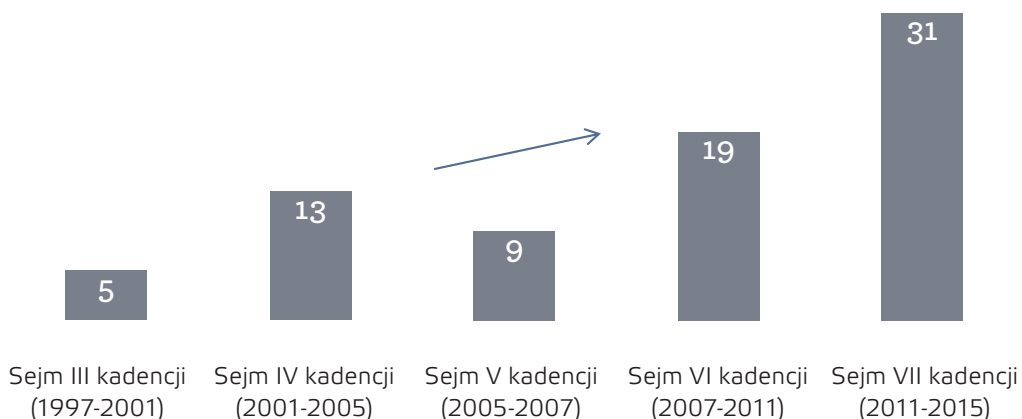
<sup>17</sup> Niezależnie od zwiększającego się udziału Polaków w tym mechanizmie ciekawa wydaje się kwestia przekonania o jego skuteczności. Nie dotarliśmy jednak do danych na ten temat.

Warto spojrzeć jeszcze na dane dotyczące obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zgłoszonych do Sejmu. Nie wskazują one wprost na zaangażowanie obywatelskie społeczeństwa – zebranie odpowiedniej liczby podpisów jest zazwyczaj efektem silnej mobilizacji określonych grup –pokazują jednak, choćby elementarną, aktywność obywatelską Polaków, inną niż udział w wyborach.

Od 1999 roku, w którym uchwalono ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, na przestrzeni 5 kadencji sejmowych nastąpił wzrost liczby zgłaszanych obywatelskich projektów ustaw<sup>16</sup>. Tendencja ta mówi o stopniowym, ale systematycznym zwiększaniu się zainteresowania obywateli wpływem, jaki mogą mieć na zmiany legislacyjne<sup>17</sup>. Warto

**WYKRES 3.** Obliczenia własne na podstawie opublikowanych projektów ustaw na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### LICZBA OBYWATELSKICH PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH DO SEJMU W POSZCZEGÓLNYCH KADENCJACH



też zauważyć, że dane te dotyczą zgłoszonych projektów ustaw, podczas gdy zgłoszonych komitetów (grup inicjatywnych pracujących nad projektem i zbierających podpisy) pojawiło się znacznie więcej. Do 2014 roku (czyli w ciągu 15 lat istnienia ustawy) do Marszałka Sejmu wpłynęło aż 122<sup>18</sup> zawiadomienia o powołaniu komitetu. Mimo to w tym okresie Sejm przyjął jedynie 8 ustaw<sup>19</sup> zaprojektowanych przez obywateli – zazwyczaj w zmienionej w stosunku do pierwotnej formie. Istniejące wymogi formalne działają jak bardzo gęste sito – do kolejnych etapów procedury przechodzą tylko nieliczne projekty. Poważną barierą nie stanowi tylko liczba niezbędnych podpisów pod projektem (100 tys.), ale przygotowanie samego projektu. Musi on spełniać wszystkie wymogi formalno-prawne stawiane przed regulacjami tej rangi. Taki warunek niemal automatycznie eliminuje grupy niemające odpowiedniego zaplecza eksperckiego i prawnego. Widać

więc wyraźnie, że mechanizm obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w teorii umożliwiający uczestnictwo obywateli w procesie stanowienia prawa, w praktyce dostępny jest tylko dla silnych, głównie instytucjonalnych podmiotów (np. dużych organizacji pozarządowych, związków zawodowych, stowarzyszeń branżowych)<sup>20</sup>.

Przyglądając się danym dotyczącym zainteresowania Polaków sferą publiczną i podejściem do modelu sprawowania rządów, można dostrzec, że nie jest to kontekst „łatwy”. Wprowadzanie i realizowanie działań partycypacyjnych wymaga nie tylko przekonania obywateli do tego konkretnego rodzaju aktywności, ale przede wszystkim przetłumaczenia ich obojętności wobec tej sfery życia społecznego. W kolejnej części raportu staramy się pokazać zarówno konkretne mechanizmy włączania „zwykłych” ludzi w proces rządzenia, jak i skalę ich rzeczywistego wykorzystania.

<sup>18</sup> Stan na maj 2013 r., na podstawie danych zgromadzonych (w ramach projektu „Obywatele decydują”) przez Instytut Spraw Obywatelskich, który bazował na informacjach udostępnionych przez Kancelarię Sejmu.

<sup>19</sup> źródło: jw.

<sup>20</sup> Szczegółową analizę polskiej procedury obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (również na tle innych krajów europejskich) można znaleźć w opublikowanym przez INSPRO raporcie *Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, dostępnym na stronie Instytutu.

## 3

## ISTNIEJĄCE MECHANIZMY WŁĄCZANIA OBYWATELI W PROCES RZĄDZENIA NA POZIOMIE LOKALNYM

W ostatnich latach można zaobserwować zarówno większą dostępność środków finansowych<sup>21</sup> na prowadzenie działań partycypacyjnych, jak i rosnącą popularność tego typu procesów wśród przedstawicieli władz samorządowych, a także samych mieszkańców. Jednym z efektów takich przemian było pojawienie się w Polsce procesów partycypacyjnych, które stanowiły przykłady rzeczywistego współdecydowania<sup>22</sup> (wykraczających poza formułę konsultowania decyzji podejmowanych przez samorząd). Pomimo ciekawych koncepcji i przebiegu tych przedsięwzięć nie na nich będziemy się w tej części koncentrować. W skali kraju stanowią one chlubne wyjątki, nie odzwierciedlają jednak rzeczywistego obrazu partycypacji w Polsce. Dlatego też, pisząc o mechanizmach włączania obywateli w procesy rządzenia, skupimy się na tych, które oparte są na konkretnych regulacjach prawnych bądź upowszechniają się w Polsce w coraz większym stopniu. Do takich zauważalnych narzędzi wpływu mieszkańców na lokalne

decyzje można zaliczyć przede wszystkim: referenda, inicjatywy lokalne, budżety partycypacyjne (i nieco zbliżone do nich fundusze sołeckie) oraz konsultacje społeczne.

### 3.1. REFERENDA LOKALNE

Wydaje się, że jednym z głównych, tradycyjnych instrumentów oddziaływania na sprawy miasta lub gminy są **referenda lokalne**, które pozwalają mieszkańcom decydować o kluczowych kwestiach w obrębie samorządów. Jednak ten instrument demokracji bezpośredniej wykorzystywany jest w niewielkim stopniu. Nie występuje żadna wyraźna tendencja, jeśli chodzi o liczbę referendów czy frekwencje głosowań. Co więcej, nic nie wskazuje na to, by Polacy byli przekonani do roli referendów i chętnie się w nie angażowali, o czym świadczy fakt, iż ponad 80% referendów w sprawie odwołania władz jednostek samorządu terytorialnego (JST) przeprowadzonych w ciągu trzech kadencji (2002–2006, 2006–2010, 2010–2014)

<sup>21</sup> Szczegółowy wykaz źródeł finansowania znajduje się we wprowadzeniu do niniejszej publikacji (zob. rozdz. 1).

<sup>22</sup> Opisy wielu przykładów takich działań są zamieszczone na stronie: [www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl).

okazało się nieważnych ze względu na zbyt niską frekwencję (wynoszącą maksymalnie 40% uprawnionych do głosowania), choć wydawałoby się, że powinny mieć one w takich przypadkach większą moc aktywizującą. Niewiele lepiej przedstawiała się średnia frekwencja podczas głosowania w lokalnych referendach merytorycznych: w kadencji 2010–2014 – ok. 29%, w kadencji 2006–2010 – ok. 34%<sup>23</sup>. Do ciekawych wniosków może również doprowadzić przyjrzenie się liczbie referendów merytorycznych i odwoławczych. Podczas gdy w 2012 i 2013 roku odbyło się po 7 referendów merytorycznych, odwoławczych było odpowiednio 61 i 23<sup>24</sup>. Widać więc, że mechanizm referendum lokalnego częściej służy do odsunięcia od władzy określonych osób niż jako narzędzie współdecydowania o ważnych lokalnie kwestiach. Obowiązujące obecnie progi frekwencyjne doprowadzają w praktyce do sytuacji, w której skuteczniejsze jest niewzięcie udziału w referendum (i tym samym sprzeciwienie się zgłaszanemu wnioskowi) niż czynny w nim udział. Ten paradoks był źródłem ożywionych dyskusji na temat modyfikacji obowiązujących regulacji (np. poprzez wprowadzenie referendów bez określonych progów frekwencyjnych lub warunku większej niż w wyborach bezwzględnej liczby oddanych głosów). Podsumowując, można stwierdzić, że choć w obowiązujących krajowych regulacjach istnieje narzędzie umożliwiające mieszkańcom bezpośrednie decydowanie o sprawach miasta/gminy, to liczne wady obecnie funkcjonującego tu mechanizmu mocno ograniczają jego rzeczywistą skuteczność i sensowność.

### 3.2. INICJATYWA LOKALNA

Innym mechanizmem włączania obywateli w proces rządzenia na poziomie gminy/miasta jest **inicjatywa lokalna**, która pojawiła się w polskim prawodawstwie za sprawą nowelizacji z 2010 roku Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jest to szczególnego rodzaju forma współpracy pomiędzy samorządem lokalnym (jego

organami wykonawczymi) a organizacjami pozarządowymi (lub innymi podmiotami wymienionymi we wspomnianej ustawie) lub, co szczególnie ważne, „zwykłymi” mieszkańcami. Celem takiej współpracy jest zawsze realizacja zadania mieszczącego się w obszarach działalności samorządu, które z założenia powinno służyć dobru publicznemu. Mieszkańcy (bądź organizacje) mogą wnioskować o tego rodzaju wspólne działanie z samorządem, pod warunkiem że określą swój „wkład własny” (którym obok środków finansowych może być własna praca); samorząd z kolei wspiera działanie nie poprzez pomoc finansową, a rzeczową lub osobową. Wspomniana nowelizacja z 2010 roku zobowiązała organy stanowiące samorządów lokalnych do podjęcia stosownej uchwały określającej szczegółowe zasady realizacji inicjatywy lokalnej. Bez takich uchwał wykorzystanie tego mechanizmu jest w praktyce niemożliwe. Niestety, zgodnie z danymi zebranymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej<sup>25</sup> w 2014 roku (4 lata po wprowadzeniu regulacji), takie uchwały podjęto tylko 664 na 2808 samorządów, a więc tylko 24% uprawnionych. Jeszcze gorzej wygląda skala rzeczywistego wykorzystania mechanizmu. Trafnym wskaźnikiem jest liczba podpisanych umów, a więc rozpoczęcie realizacji zadań (choć niekoniecznie wszystkie zostały faktycznie zrealizowane).

Tak znikoma liczba podpisanych umów wyraźnie pokazuje, że ten ciekawy mechanizm współpracy z mieszkańcami jest w praktyce samorządowej niemal zupełnie nieobecny. Przyczyny tego stanu rzeczy można szukać z pewnością w niewiedzy mieszkańców co do istnienia takiej możliwości oraz w niepewności urzędników co do obowiązujących tu procedur. Zwiększenie skali wykorzystania inicjatywy lokalnej (a co za tym idzie – także zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne) wymaga aktywnego i przystępnego informowania przez urzędy o możliwości i zasadach wykorzystania takiego mechanizmu<sup>26</sup>.

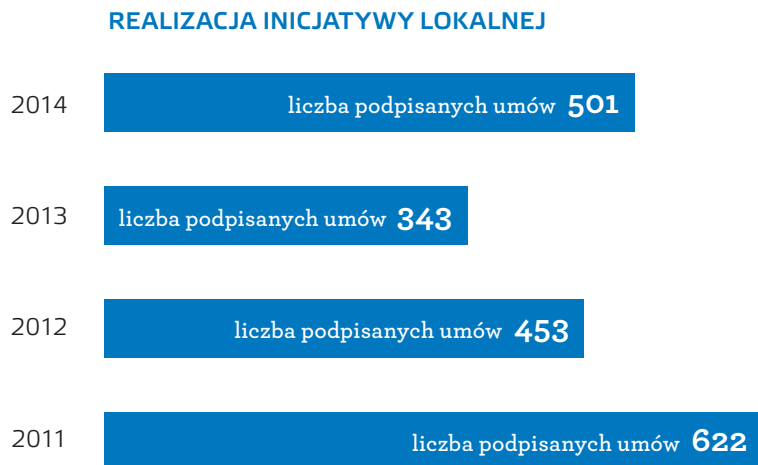
<sup>23</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z: **Raport Kancelarii Prezydenta RP o referendach lokalnych**, s. 29–35 (Załącznik 6, „Tematy referendów merytorycznych w kadencji 2010–2014”).

<sup>24</sup> *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* – opracowanie z 2013 roku przygotowane dla Kancelarii Prezydenta, dostępne w: [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf).

<sup>25</sup> Badanie przeprowadzone w ramach „Monitoringu współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za poszczególne lata”, zob. Karol Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

<sup>26</sup> Niektóre z samorządów podejmują już takie działania (np. Ostrow Wielkopolska, Legionowo czy Warszawa), wciąż jednak należą do wyjątków.

**WYKRES 4.** Dane na podstawie opracowania: Karol Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*



<sup>27</sup> Chodzi o podjęcie uchwały o utworzeniu funduszu sołeckiego i wydatkowanie z niego środków.

<sup>28</sup> Dane na podstawie publikacji „Fundusze Sołectw w pytaniach i odpowiedziach”, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2012 r.

<sup>29</sup> np.: Wojciech Kłębowski, „Budżet partycypacyjny w Polsce: ewaluacja”, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014 r.; Dariusz Kraszewski, Karol Mojkowski, „Budżet obywatelski w Polsce”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014; Ewa Stokłuska, Agata Bluj, „Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku”, Fundacja Stocznia, Warszawa 2015 r.

<sup>30</sup> Dane prezentowane w tej części zostały zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie kwerendy stron internetowych. Co istotne, analizie w żadnym stopniu nie podlegała jakość prowadzonych procesów, a jedynie fakt ich występowania.

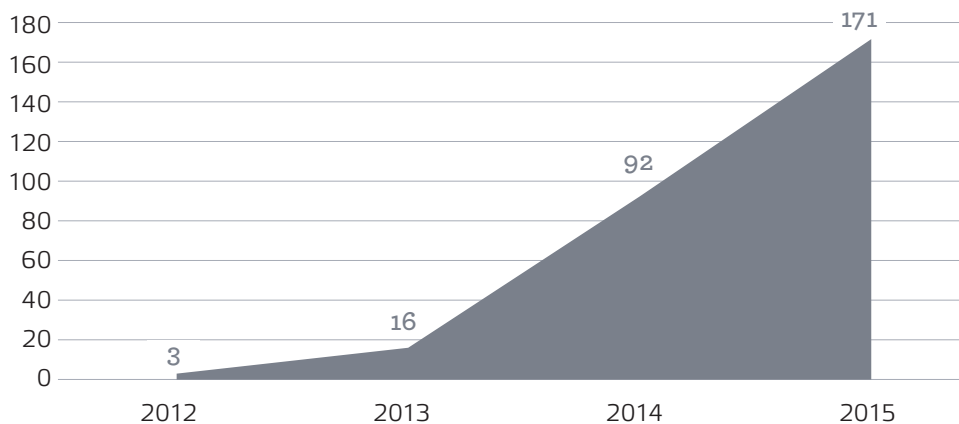
### 3.3. FUNDUSZ SOŁECKI

Kolejny mechanizm, który włącza mieszkańców w procesy decyzyjne i jest ściśle uregulowany prawnie, to **fundusz sołecki**. Wprowadzono go ustawą o funduszu sołeczkim w 2009 roku, a jej nową wersję uchwalono w roku 2014. Mechanizm – pomyślany dla gmin podzielonych na sołectwa – daje możliwość wyodrębnienia przez rady gmin kwoty z budżetu, o której przeznaczeniu decydują mieszkańcy poszczególnych sołectw (w sposób bezpośredni w trakcie zebrań wiejskich). Zgodnie z danymi GUS, skala wykorzystania tego mechanizmu<sup>27</sup> w latach 2013–2014 nie zmieniła się znacznie i oscyluje w granicy 54% (na 2174 gmin posiadających sołectwa). Również wydzielone kwoty nie uległy żadnej zmianie i wynoszą średnio 0,7% budżetu gminy. W porównaniu do 2010 r. można zauważyć nieznaczny wzrost wykorzystania tego narzędzia: korzystało z niego wtedy 50% gmin (czyli 1082)<sup>28</sup>.

### 3.4. BUDŻET PARTYCYPACYJNY

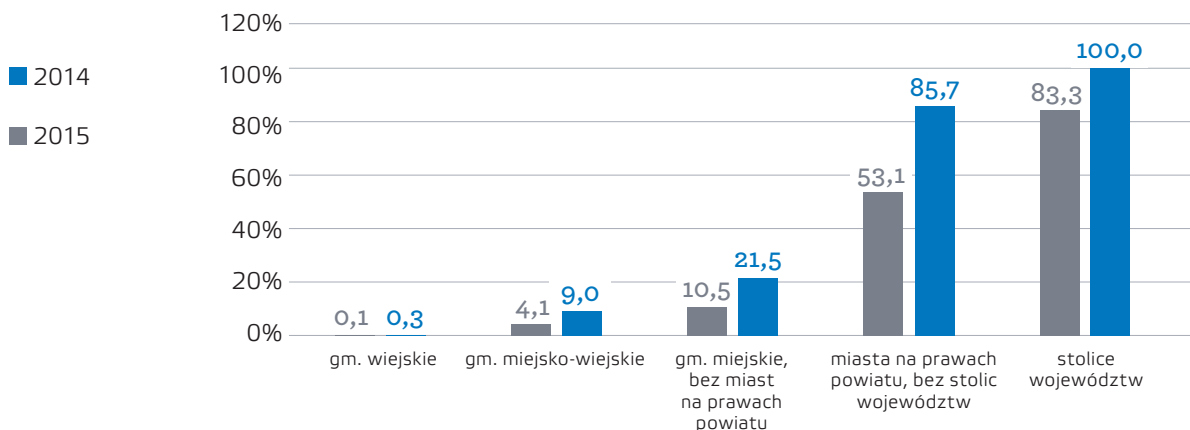
Fundusz sołecki zgodnie z założeniem jest rozwiązaniem przeznaczonym dla gmin wiejskich. Jednak od kilku lat można dostrzec rosnącą popularność narzędzia, które jest do niego zbliżone, lecz wykorzystuje się je najczęściej w gminach miejskich (w tym w dużych miastach). Chodzi oczywiście o **budżet partycypacyjny** (BP), zwany również obywatelskim. Na temat zasad jego działania i historii powstało bardzo wiele opracowań<sup>29</sup>, warto jednak przyjrzeć się skali zastosowania tego mechanizmu, a przede wszystkim bardzo dynamicznie zwiększającej się jego popularności<sup>30</sup>. Pierwsze próby wykorzystania tego narzędzia pojawiły się w Polsce w 2009 roku w ramach realizacji projektu „2 bieguny” Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS z Rybnika, finansowanego przez Fundację im. Stefana Batorego. Co ważne jednak, w tych działaniach przedmiotem decyzji mieszkańców nie były środki publiczne. BP

**WYKRES 5.** Dane zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie kwerendy stron internetowych



**WYKRES 6.** Dane zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie kwerendy stron internetowych

#### SKALA WPROWADZENIA BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO W POSZCZEGÓLNYCH TYPAH GMIN



bazujący na środkach własnych gminy został zrealizowany po raz pierwszy przez miasto Sopot w 2011 roku. W następnej edycji dołączyły do niego dwa kolejne miasta. W 2013 roku 16 samorządów w Polsce zastosowało ten mechanizm, a w 2015 już 171, a więc ponad dziesięciokrotnie więcej.

„Zawrotna kariera” BP w Polsce może być pewnym zaskoczeniem, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę powszechną wśród jednostek samorządu postawę polegającą na skupianiu się na realizacji zadań obowiązkowych i niepodjęciu równocześnie działań niezapisanych w obowiązującym ich



prawie. BP jest działaniem zupełnie dowolnym, nieuregulowanym w żaden sposób, a mimo wszystko rozprzestrzenia się w samorządach bardzo szybko.

Należy zauważyć, że o ile fundusz sołecki jest mechanizmem z założenia przeznaczonym dla terenów wiejskich, o tyle BP samistnie stał się zjawiskiem typowo miejskim. Wskazuje na to skala wykorzystania tego narzędzia w poszczególnych typach gmin.

W 2015 roku BP wprowadziły wszystkie stolice województw i zarazem tylko 5 na ponad 1500 gmin wiejskich (0,3%). Największy, bo 100% wzrost (w stosunku do roku 2014), odnotowały gminy miejskie (bez miast na prawach powiatu). W 2015 roku mechanizm ten uruchomiło również niemal 86% miast na prawach powiatu.

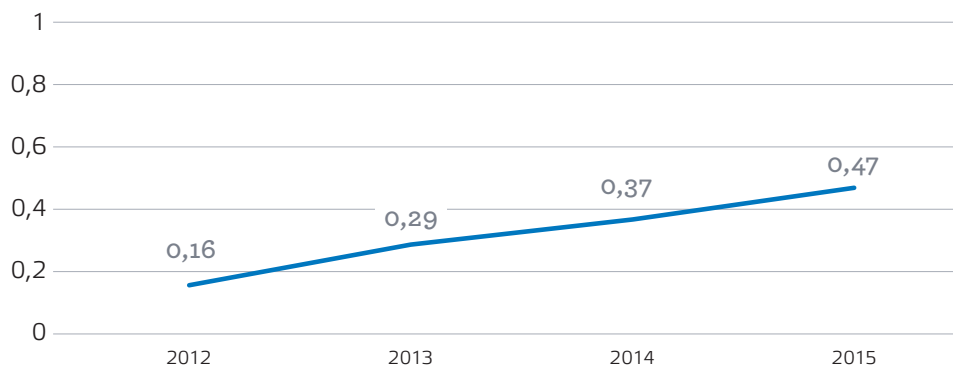
Aby uzyskać pełny obraz zachodzących przemian (i ich rzeczywiste znaczenie w kontekście włączania mieszkańców w procesy decyzyjne), należy – obok samego faktu istnienia BP – przeanalizować również kwotę, jaką

samorządy przeznaczają do rozdysponowania w ramach tego mechanizmu. Dane te, przedstawione poniżej na wykresie, również odzwierciedlają wyraźny wzrost znaczenia BP, jednak spojrzenie na te kwoty z perspektywy całości budżetu gmin pokazuje wciąż ich niemal marginalne znaczenie (w 2015 roku nie osiągnęły one nawet 0,5% wydatków gmin, w których zastosowano BP).

Obok wyrazistych zmian ilościowych w skali wykorzystania mechanizmu BP w Polsce warto przyjrzeć się również zmianom jakościowym, odnoszącym się przede wszystkim do stosowanych procedur. Pomimo braku formalnych regulacji stosowania tego mechanizmu<sup>31</sup> coraz więcej samorządów w proces przygotowania procedury BP włącza także członków lokalnej społeczności. W wielu miejscach w Polsce pojawiają się różnego rodzaju rady i komisje, które mają wpływ na zasady funkcjonowania tego mechanizmu i składają się m.in. ze „zwyczajnych” mieszkańców. Porównując obecny moment do czasu sprzed 2–3 lat, widać również rozszerzenie zakresu celów, na których

**WYKRES 7.** Dane zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie kwerendy stron internetowych

### BUDŻET PARTYCYPACYJNY JAKO % WYDATKÓW OGÓŁEM Z BUDŻETU GMINY



<sup>31</sup> Obecnie BP formalnie jest uznawany za proces konsultacji społecznych, w którym władze samorządowe zobowiązują się do wdrożenia decyzji podjętych przez mieszkańców w drodze głosowania.

realizację mogą być przeznaczane środki w ramach BP. Początkowo mechanizm ten dotyczył głównie zadań inwestycyjnych – teraz obejmuje pełen zakres zadań JST. Inna jakościowa zmiana dotyczy bezpośrednio zasad funkcjonowania BP. Coraz częściej do etapów zgłaszania i wyboru wniosków (tj. głosowania) dodawane są etapy koncentrujące się na dyskusji np. nad priorytetami w danym obszarze. Istotną zmianą jest też coraz popularniejsza eliminacja ograniczeń w dostępie do tego mechanizmu. Obok procesów zupełnie otwartych (jak w Warszawie czy Gdyni) pojawiają się na przykład takie, w których obniżany jest próg wiekowy, co daje możliwość uczestnictwa w procesie młodzieży (np. od 12 czy 14 roku życia). Do takich i tym podobnych wniosków prowadzi analiza informacji udostępnionych przez Stocznnię na stronie <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/>, gdzie zgromadzone są dane m.in. na temat procedur BP zastosowanych w poszczególnych gminach i gdzie można je porównywać i wyszukiwać.

Zdecydowanie trzeba stwierdzić, że pojawienie się BP w tak wielu gminach w Polsce wywołało zwiększoną aktywność obywatelską mieszkańców miast, a dla wielu z nich stanowiło pierwsze doświadczenie zaangażowania się w sprawy publiczne. Taką prawidłowość można też zauważyć w specyficznej grupie, jaką stanowią praktycy partycypacji – także oni wśród swoich pierwszych partycypacyjnych doświadczeń często wskazują na działania związane z BP (np. zgłaszanie wniosku czy współtworzenie procedury).

Jednocześnie trzeba pamiętać, że atrakcyjna i dość prosta zasada tego mechanizmu („mieszkańcy wspólnie decydują, na co wydać pieniądze”) sprawiła, że temat często pojawiał się w mediach, również tych najbardziej opiniotwórczych, co z pewnością pomogło w zwiększeniu zarówno świadomości, jaki i doświadczeń Polaków w obszarze partycypacji obywatelskiej. Kwestią otwartą

pozostaje pytanie, czy takie specyficzne „doświadczenie partycypacyjne” będzie skuteczną zachętą do angażowania się w procesy innego rodzaju (np. konsultacje społeczne).

### 3.5. KONSULTACJE SPOŁECZNE

O ile BP, choć stanowi w Polsce nowość, jest mechanizmem stosunkowo prostym, o tyle **konsultacje społeczne** są przykładem bardziej „tradycyjnego”, a równocześnie dość trudnego narzędzia partycypacji. W polskim prawodawstwie (na poziomie ustaw) określonych jest od lat kilka sytuacji<sup>32</sup>, w których organizacja procesu konsultacji społecznych jest dla władz samorządowych obowiązkowa. Oczywiście, poszczególne samorządy mogą organizować takie procesy także w dowolnych, ważnych dla siebie kwestiach.

Ogólnopolskie badanie zrealizowane przez nas w latach 2010–2011 pokazało, że wiele z prowadzonych wtedy procesów miało charakter pozorny lub opierało się na biernych formach zbierania opinii, skutkujących niewielkim zainteresowaniem ze strony potencjalnych uczestników (mieszkańców czy organizacji pozarządowych). Ważny wniosek dotyczył również niewystarczającej wiedzy urzędników na temat skutecznego prowadzenia takich procesów oraz braku świadomości mieszkańców co do istnienia takich mechanizmów.

Od tamtego czasu przedsięwzięto wiele działań (zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym) mających na celu poprawę sytuacji w tym obszarze: zwiększenie liczby konsultacji społecznych wysokiej jakości, wzrost wiedzy i kompetencji po stronie organizatorów tych procesów czy upowszechnienie idei konsultacji społecznych wśród Polaków. Działo się to przede wszystkim poprzez uruchomienie wielu różnych źródeł finansowania działań partycypacyjnych<sup>33</sup> oraz szkoleń z obszaru partycypacji skierowanych do administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

<sup>32</sup> Sytuacje te związane są m.in. ze zmianą granic lub nazwy JST, zagospodarowaniem przestrzennym lub kwestiami środowiskowymi.

<sup>33</sup> Np. w ramach współpracy polsko-szwajcarskiej, funduszy EOG, dużych projektów systemowych, jak „Decydujmy razem”, czy niektórych priorytetów programów operacyjnych Pomoc Techniczna, czy Kapitał Ludzki

Istotną okolicznością był też proces tworzenia standardów konsultacji społecznych na poziomie centralnym, którego efektem stało się „7 zasad konsultacji”, wdrożone pierwotnie zarządzeniem Ministra Cyfryzacji i Administracji, a następnie włączone do dokumentu „Lepsze Regulacje”, a ostatecznie umocowane i rozwinięte w „Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, przyjętych przez Radę Ministrów oraz mających być podstawą do prowadzenia procesów konsultacji przez wszystkie ministerstwa. Zdajemy sobie sprawę, że zwłaszcza w ostatnich miesiącach (ale także we wcześniejszych latach) kwestia konsultacji pojawiała się coraz częściej na forum publicznym i to głównie w przypadku ich zaniechań – zwłaszcza odnośnie do procesów legislacyjnych o dużym społecznie znaczeniu (np. ustawa podwyższająca wiek emerytalny czy tzw. ustawa o sześciolatkach).

W minionych latach podejmowano także wysiłki zmierzające do wypracowania standardów konsultacji społecznych na poziomie lokalnym (przykładem może być „Kanon konsultacji lokalnych”, uwzględniający także „7 zasad konsultacji”). Toczono także szereg debat na temat umocnienia dotychczasowych mechanizmów włączających mieszkańców w podejmowanie decyzji, w tym zwłaszcza umocnienia konsultacji na szczeblu lokalnym, ale też na temat uruchomienia lub usankcjonowania nowych sposobów współdecydowania. Znaczna część tych spotkań w całości lub przynajmniej częściowo odnosiła się do kolejnych wersji projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województwa, przygotowywanej przez Kancelarię Prezydenta RP w minionej kadencji.

Świadomość podejmowania tych licznych działań na rzecz rozwoju partycypacji

obywatelskiej w Polsce<sup>34</sup> była jedną z bezpośrednich przyczyn przeprowadzenia przez nas badania w 2015 roku. Ponieważ podjęte w ostatnich latach działania dotyczyły wielu aspektów (zarówno rozwiązań legislacyjnych, jak i edukacji oraz praktyki), tak istotne wydało nam się przyjrzenie zarówno wiedzy na temat konsultacji społecznych, jak i istniejącym w tym obszarze praktykom.

Kwestią kluczową w rozwijaniu skali partycypacji w Polsce jest wzmacnianie świadomości istnienia takich możliwości uczestnictwa wśród „zwykłych” mieszkańców. Dlatego zarówno w badaniu omnibusowym realizowanym 5 lat temu, jak i tym z końca 2015 roku jedno z pierwszych pytań dotyczyło wiedzy na temat procesów konsultacji społecznych.

W 2011 roku, wychodząc z założenia, że temat ten jest niszowy, zapytaliśmy badanych, czy kiedykolwiek zetknęli się ze sformułowaniem „konsultacje społeczne”. Na tak postawione pytanie jedynie 17% Polaków odpowiedziało twierdząco. W minionym roku zadaliśmy bardziej precyzyjne pytanie: „Czy kiedykolwiek słyszał(-a) Pan/Pani o organizowanych przez urząd miasta/gminy konsultacjach społecznych?” i równocześnie wyjaśniliśmy ten termin<sup>35</sup>: co piąty zbadany udzielił odpowiedzi twierdzącej. Istotne jest również, że niemal tyle samo osób co w 2011 roku miało problem z odpowiedzią na to pytanie (wybrało opcję: „Nie wiem, trudno powiedzieć”).

Warty uwagi jest również wpływ zmiennych demograficznych na rozkład odpowiedzi. Tutaj – podobnie jak w przypadku zainteresowania sprawami publicznymi – wiek oraz wykształcenie badanych silnie wpływał na rodzaj odpowiedzi. Tylko 7% osób w wieku 15–24 lat słyszało kiedykolwiek o organizowanych konsultacjach społecznych, a osoby z wyższym wykształceniem odpowiadały twierdząco trzykrotnie częściej niż te z podstawowym.

<sup>34</sup> Stocznia wiele razy była również uczestnikiem bądź inicjatorem tych działań.

<sup>35</sup> Zdefiniowaliśmy go jako: „zabieganie o opinie mieszkańców w sprawach ważnych dla lokalnej społeczności”.

W ostatnim badaniu zadaliśmy wiele pytań odnoszących się wprost do konsultacji społecznych i opinii na ich temat. Odsetek osób, które miały problem z odpowiedzią na zadawane pytania, był znaczny i wahał się między 17 a 27%.

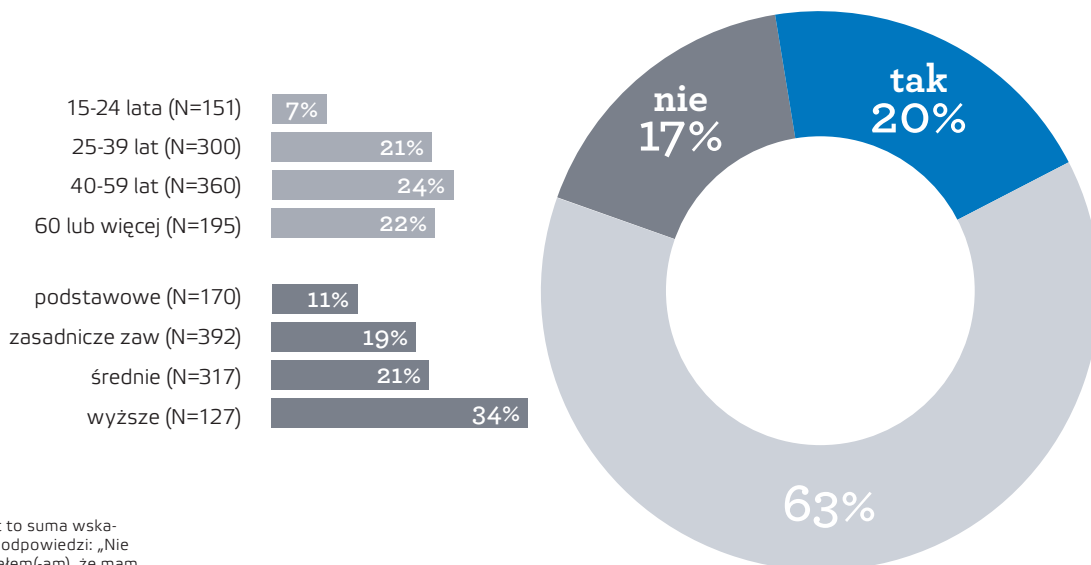
Dodatkowo osobom, które nie uczestniczyły w konsultacjach społecznych, (stanowiącym 80% próby) zadaliśmy pytanie o powody niebrania w nich udziału. Przyczyny związane bezpośrednio z brakiem odpowiedniej wiedzy wskazał niemal co czwarty badany (23%)<sup>36</sup>. Potwierdzają to również opinie osób na co dzień zajmujących się realizacją działań partycypacyjnych: 77% praktyków partycypacji, którzy wzięli udział w naszym badaniu, uważa, że większość

osób nie zdaje sobie sprawy z niewiążącego charakteru konsultacji społecznych.

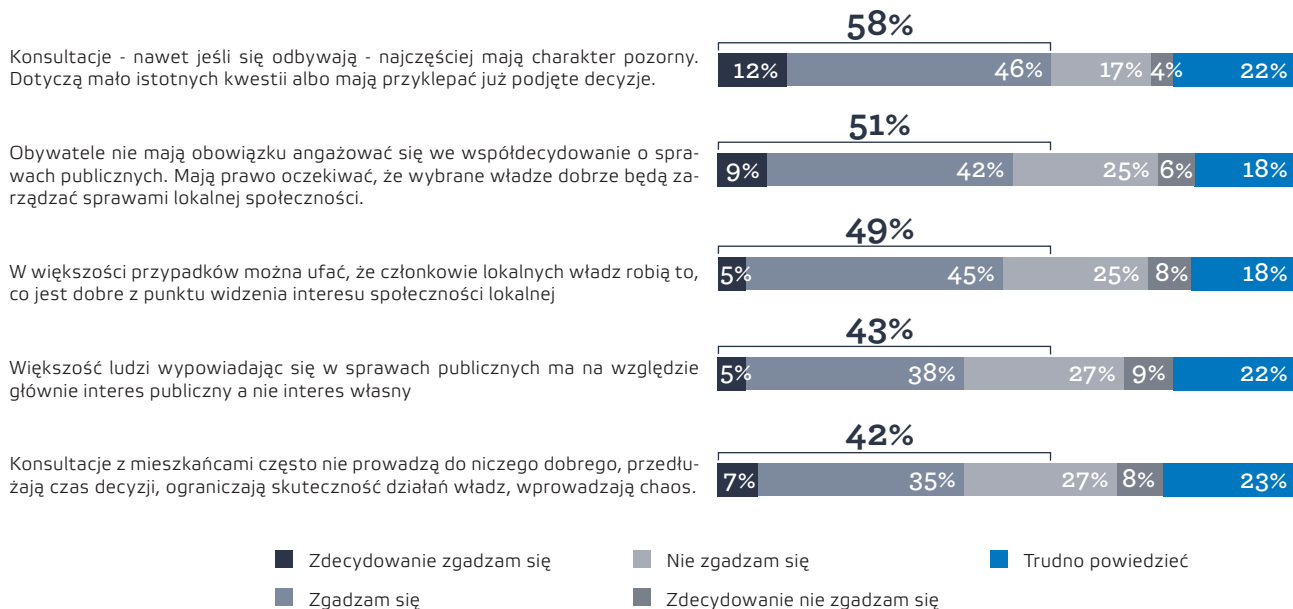
Wszystkie te wyniki wskazują wciąż na niską wiedzę Polaków na temat tego mechanizmu i zasad jego funkcjonowania. Niewielka świadomość istnienia konsultacji społecznych wiąże się silnie z nieufnością wobec tej procedury. Wśród Polaków dominują sceptyczne opinie o konsultacjach: 58% uważa, że mają one charakter pozorny, 42% zgadza się ze stwierdzeniem, że nie prowadzą do niczego dobrego, a jedynie przedłużają i utrudniają decyzje. Najczęściej zaś wskazywanym powodem nieuczestniczenia w nich jest brak wiary w ich skuteczność i w możliwość wpływu na ostateczne decyzje.

**WYKRES 8.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Czy kiedykolwiek słyszał(-a) Pan/Pani o tym, że urząd miasta/gminy organizował jakieś konsultacje społeczne (zabiegał o opinie mieszkańców w sprawach ważnych dla lokalnej społeczności)?*

### WIEDZA POLAKÓW NA TEMAT ORGANIZOWANIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PRZEZ URZĄD MIASTA/GMINY



<sup>36</sup> Jest to suma wskazań na odpowiedzi: „Nie wiedziałem(-am), że mam taką możliwość” oraz „Nie wiedziałem(-am), jak się do tego zabrać”.

**WYKRES 9.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Na ile zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem....***OPINIE POLAKÓW O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH**

Wyciągając wnioski na temat nieufności Polaków wobec procedury konsultacji społecznych, nie należy zapominać o szerszym kontekście tego zjawiska: niskim poziomie ogólnego zaufania społecznego. Według najnowszych danych z Diagnozy Społecznej (2015), zaufanie do instytucji państwowych: rządu i Sejmu deklaruje odpowiednio 37% i 34% Polaków, co się zaś tyczy relacji międzyludzkich, to jedynie 15% Polaków twierdzi, że można ufać innym (nieznany) ludziom. Oczywiście, wyników tych nie można w sposób bezpośredni przenosić na stosunek obywateli do lokalnych instytucji, ale rzuca to dodatkowe światło na przytaczane wcześniej dane. Nie ulega jednak wątpliwości, że te dwie podstawowe konstatacje dotyczące niewiedzy i nieufności Polaków wobec procedury konsultacji społecznych niezmiennie wskazują na jedno z podstawowych wyzwań w obszarze partycypacji obywatelskiej w Polsce.

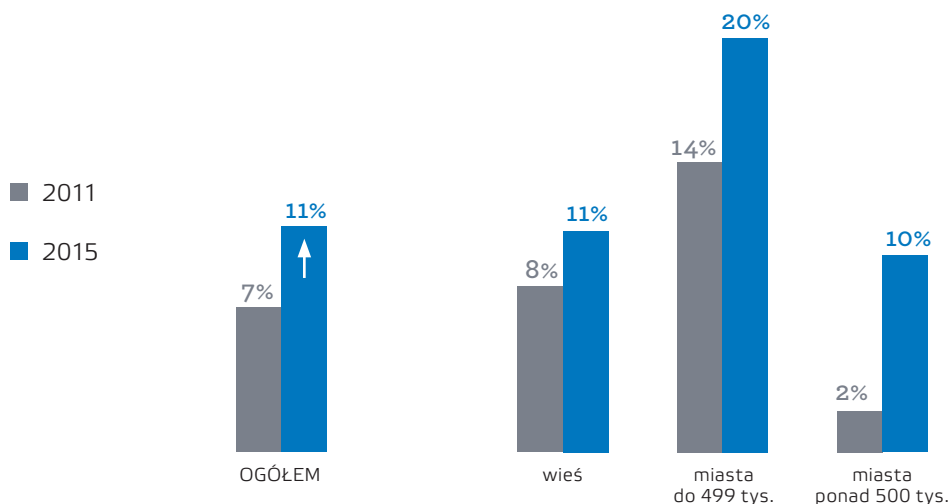
Wydaje się jednak, że liczne przytaczane wcześniej inicjatywy legislacyjne, źródła wsparcia oraz swoista moda na partycypację obywatelską w Polsce nie pozostały bez śladu. Dowodem na to jest rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące uczestnictwa w konsultacjach społecznych<sup>37</sup>. Co dziesiąty badany (11%) odpowiedział twierdząco, co oznacza wyraźny wzrost (o 4 punkty procentowe) wobec roku 2011. Po raz kolejny należy podkreślić, że poziom wykształcenia również tutaj silnie różnicuje rozkład odpowiedzi: w konsultacjach uczestniczyło trzykrotnie więcej osób z wykształceniem wyższym niż podstawowym (odpowiednio 75% i 20%). W analizie zróżnicowania odpowiedzi również ciekawe jak poziom wykształcenia jest miejsce zamieszkania badanych.

Wyraźnie widać, że na ogólny wzrost uczestnictwa w konsultacjach społecznych miały wpływ przede wszystkim zmiany wyników

<sup>37</sup> Podobnie jak w 2011 roku zapytaliśmy: „Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się Panu/Pani jako obywatelowi wyrazić oficjalnie opinię (np. w rozmowie z przedstawicielem urzędu, na piśmie, w ramach konsultacji z mieszkańcami) w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, związanych z działalnością urzędu gminy/miasta? (Nie chodzi tutaj o opinie związane z pracą zawodową, np. w charakterze eksperta)“.

**WYKRES 10.** Badanie omnibus 2011 i 2015. Pytanie: *Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się Panu/Pani jako obywatelowi wyrazić oficjalnie opinię (np. w rozmowie z przedstawicielem urzędu, na piśmie, w ramach konsultacji z mieszkańcami) w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, związanych z działalnością urzędu gminy/miasta? (Nie chodzi tutaj o opinie związane z pracą zawodową, np. w charakterze eksperta)*

### UCZESTNICTWO W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH



w miastach. Miasta do 499 tys. mieszkańców odnotowały przyrost o 6%, a największe (powyżej 500 tys. osób) – skok aż pięciokrotny.

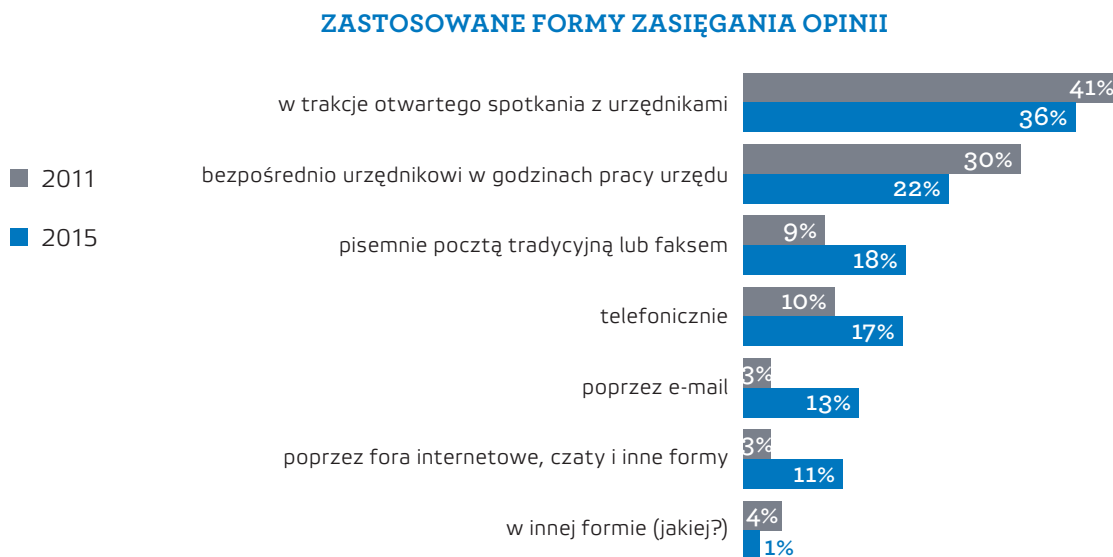
Na tak wyraźną pozytywną zmianę miało z pewnością wpływ wiele różnych czynników: coraz większa liczba procesów konsultacji prowadzonych przez administrację czy podniesienie ich jakości (które mogło nastąpić wskutek wprowadzenia regulaminu konsultacji społecznych lub wyodrębnienia jednostki w urzędzie specjalizującej się w prowadzeniu konsultacji). Wydaje się jednak, że główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest pojawienie się i rozpowszechnienie budżetu partycypacyjnego, który – jak już wspominaliśmy – ma charakter wyraźnie miejski. Innym z powodów rosnącej popularności konsultacji społecznych może być wykorzystywanie i upowszechnianie przez urzędy gminy/miasta różnych narzędzi ułatwiających udział w konsultacjach.

Różnice w popularności poszczególnych form konsultacji społecznych, jakie zaszyły między rokiem 2011 a 2015, zdają się potwierdzać tę dynamikę. W 2011 roku najczęściej wyrażano opinię podczas otwartego spotkania z urzędnikami (41%) lub bezpośrednio urzędnikowi w godzinach pracy urzędu (30%). Co ważne, mimo że formy te wciąż stanowią najpopularniejsze sposoby zabierania głosu w sprawach publicznych, odsetek osób je praktykujących w 2015 roku znacząco się obniżył (odpowiednio 36% i 22%). Większego znaczenia zaczynają nabierać inne formy komunikowania opinii, co idzie w parze ze wzrostem popularności konsultacji (w 2015 roku ogólny odsetek zaangażowanych w nie osób zwiększył się o ponad połowę w stosunku do 2011 roku): najbardziej zwraca uwagę aż czterokrotnie częstsze korzystanie z form elektronicznych, takich jak e-mail (13% wobec 3% w 2011 roku) oraz fora internetowe, czaty

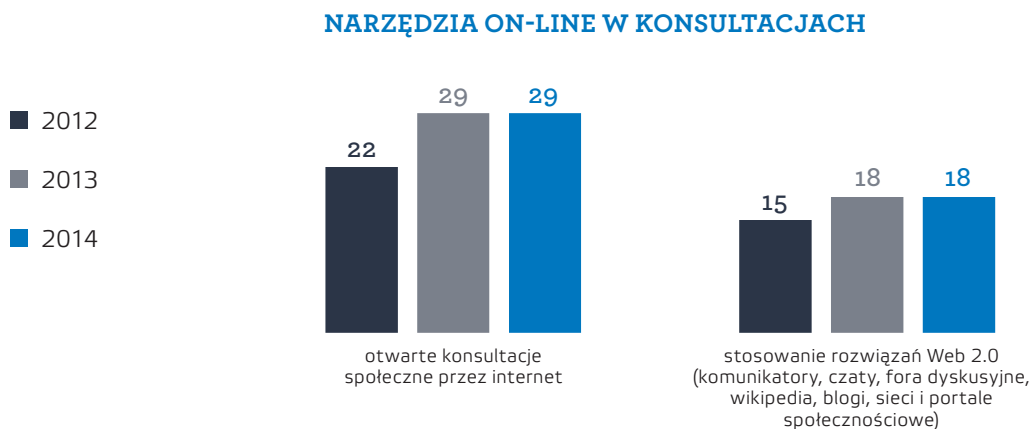
i inne komunikatory (11% wobec 3% w 2011 roku). Najczęściej z tych form korzystali mieszkańcy dużych miast (powyżej 100 tys. osób), „Wielkomiejski” wymiar tej kolejnej znaczącej zmiany może ponownie sugerować, że jej źródłem są coraz powszechniejsze budżety partycypacyjne.

Zmiany zachodzące w powszechnie stosowanych technikach konsultacji potwierdzają również praktycy partycypacji – 84% z nich zgadza się ze stwierdzeniem, że obecnie częściej stosuje się inne niż pisemne techniki zbierania opinii.

**WYKRES 11.** Badanie omnibus 2011 i 2015. Pytanie: *W jakiej formie wyrażał(-a) swoją opinię*



**WYKRES 12.** Dane na podstawie badania „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce” realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji



Narzędzia internetowe stosują nie tylko uczestnicy konsultacji, ale również ich organizatorzy – urzędy gmin lub miast. Z danych zgromadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji<sup>38</sup> wynika, że wykorzystanie narzędzi on-line w procesie konsultacji społecznych, jak i w komunikowaniu się z mieszkańcami wyraźnie wzrosło po roku 2012.

Podstawowym narzędziem komunikacji z mieszkańcami w konsultacjach społecznych jest strona internetowa. Zidentyfikowane dane zastane na ten temat postanowiliśmy uzupełnić o własną kwerendę: przeszukaliśmy strony internetowe urzędów poświęcone konsultacjom społecznym, wskutek ograniczonych możliwości skupiając się na miastach na prawach powiatu. Wybraliśmy właśnie taki typ JST z uwagi na ich niewielką liczbę i zarazem spore wewnętrzne zróżnicowanie (np. ze względu na liczbę mieszkańców). Jak wykazała nasza kwerenda 47 na 67 (71%) miast na prawach powiatu wyodrębniła stronę lub podstronę internetową poświęconą konsultacjom społecznym. 27 z tych stron ma charakter czysto informacyjny, a 20 jest faktycznym narzędziem do konsultacji społecznych (umożliwia komentowanie lub wypełnienie ankiety on-line).

Zmiany w zakresie stosowania narzędzi on-line widać również w obowiązujących lokalnie regulacjach prawnych. W 2014 roku 53% samorządów, które działały w miejscowościach powyżej 40 tys. mieszkańców i miały regulamin konsultacji społecznych, stosowało internet jako jedno z narzędzi konsultacji (28 na 53 samorządy). Co najmniej 1/3 samorządów jako konsultacje traktowała sondaż lub ankietę internetową, kilka samorządów uznawało za konsultacje również forum dyskusyjne na stronie urzędu miasta<sup>39</sup>.

Jak pokazują wyniki naszego badania z 2015 roku, doświadczenie uczestnictwa w konsultacjach społecznych wyraźnie wpływa nie tylko na opinie odnoszące się bezpośrednio

do sensowności tego mechanizmu, ale również na poglądy dotyczące otwartości urzędu jako takiego czy preferowanego modelu współzrządzenia na poziomie lokalnym. I tak wśród osób, które nie uczestniczyły w konsultacjach społecznych, 58% deklaruje, że warto to robić, 21% jest przeciwnego zdania, a niemal tyle samo (22%) nie potrafi zająć w tej kwestii stanowiska. Jednak ci, którzy mają takie doświadczenie, w przeważającej części uznają sensowność tej procedury (87%), a grono sceptyków maleje tu dwukrotnie (9%).

Zapytaliśmy Polaków również, co sądzą na temat otwartości urzędu: czy umożliwia on mieszkańcom wyrażanie opinii o sprawach lokalnych i jakie ma podejście do pytania ich o zdanie. Wśród osób, które nie uczestniczyły w konsultacjach, co trzecia nie potrafiła ocenić otwartości swojego urzędu gminy/miasta, a 20% było przekonane o negatywnym nastawieniu urzędu do wchodzenia w dyskusję z mieszkańcami. Jednak poglądy osób, które miały doświadczenie konsultacji, wyglądały zupełnie inaczej: odsetek zakładających dobrą wolę urzędu był wyraźnie większy, a grupa tych, którzy nie byli w stanie odpowiedzieć na to pytanie, zmalała siedmiokrotnie.

Generalnie takie wyniki nie są, oczywiście, zaskoczeniem, ale warto zauważyć, że doświadczenie konsultacji – niezależnie od jakości tego procesu (która mogła być różna) – **ma wyraźnie pozytywny wpływ na opinie zarówno na temat samego mechanizmu, jak i funkcjonowania urzędu**. Taki wniosek (choć zdajemy sobie sprawę, że dość kontrowersyjny) może być punktem wyjścia do dyskusji z powszechnie panującym poglądem, że złe konsultacje społeczne są gorsze niż żadne. Być może – starając się dbać o jakość – warto równie mocno zabiegać o ilość realizowanych procesów?

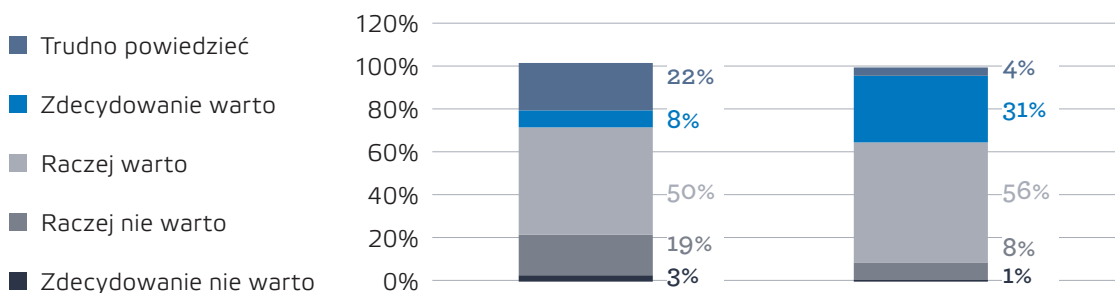
<sup>38</sup> Badanie „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce” było realizowane od 2012 roku wśród jednostek samorządu terytorialnego. Udział w nim był dobrowolny. W 2012 roku odpowiedziało 1277, w 2013–1356, a w 2014–1331 urzędów gminnych.

<sup>39</sup> Obliczenia własne na podstawie badania przeprowadzonego w 2014 roku przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.



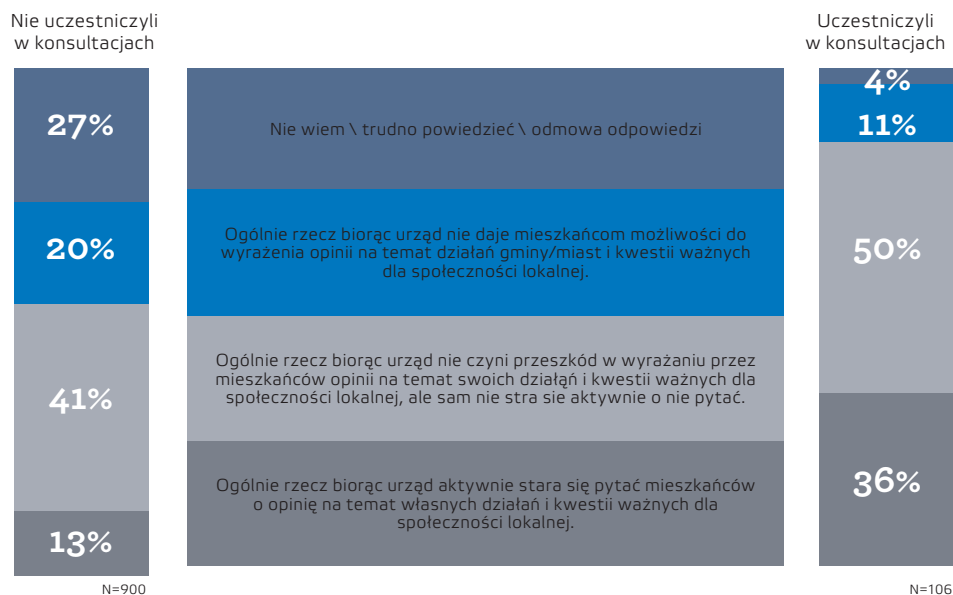
**WYKRES 13.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Biorąc pod uwagę Pana/Pani doświadczenia, proszę powiedzieć, czy uważa Pan/Pani, że warto czy też nie warto zabierać głos w sprawach działalności Pana/Pani urzędu gminy/miasta lub innych ważnych dla społeczności lokalnej?*

### OPINIE O WARTOŚCI KONSULTACJI



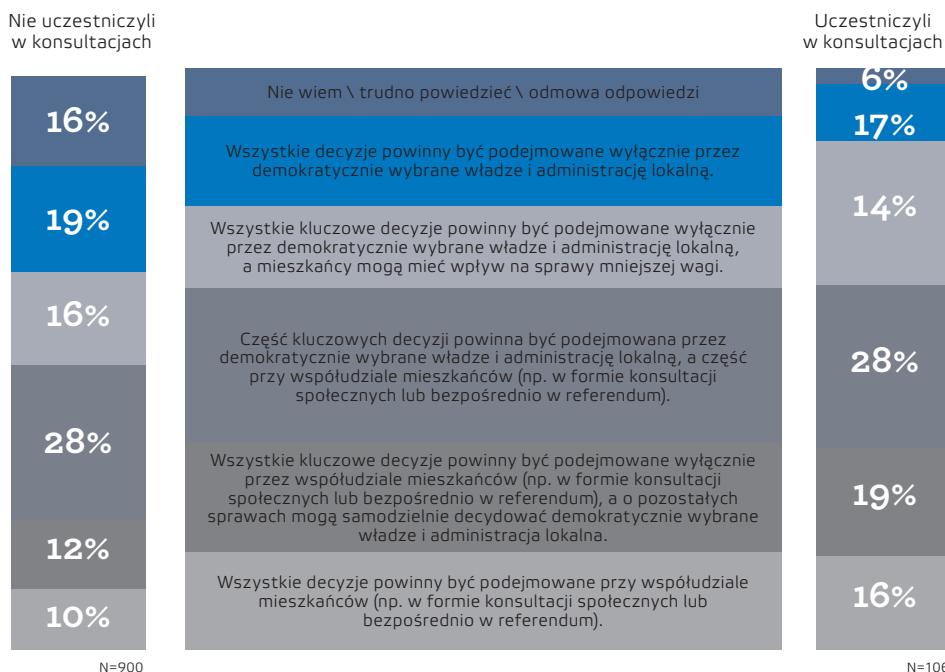
**WYKRES 14.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Które z poniższych zdań oddaje najlepiej to, jak na co dzień Pana/Pani gmina/miasto podchodzi do kwestii związanych z pytaniem mieszkańców o opinie na temat jego działań/decyzji?*

### OPINIE O OTWARTOŚCI URZĘDU



**WYKRES 15.** Badanie omnibus 2015. Pytanie: *Które z poniższych zdań oddaje najlepiej opinię w sprawie roli mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnej społeczności?* Porównanie odpowiedzi osób uczestniczących i nieuczestniczących w konsultacjach społecznych.

### WPŁYW UCZESTNICTWA W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH NA OPINIĘ NA TEMAT ROLI MIESZKAŃCÓW W PODEJMOWANIU DECYZJI DOTYCZĄCYCH LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI



Badanie przyniosło jeszcze jeden, być może, istotniejszy wniosek: doświadczenie konsultacji ma wpływ nie tylko na opinie o bieżących, bezpośrednich sprawach, ale również na poglądy o ogólniejszym charakterze – dotyczące roli mieszkańców w procesach decyzyjnych. Odpowiedzi na pytanie (omawiane już w pierwszej części raportu) odnoszące się do modelu rządzenia znacząco różnią się w grupie osób posiadających doświadczenia konsultacyjne i nieposiadających takich doświadczeń.

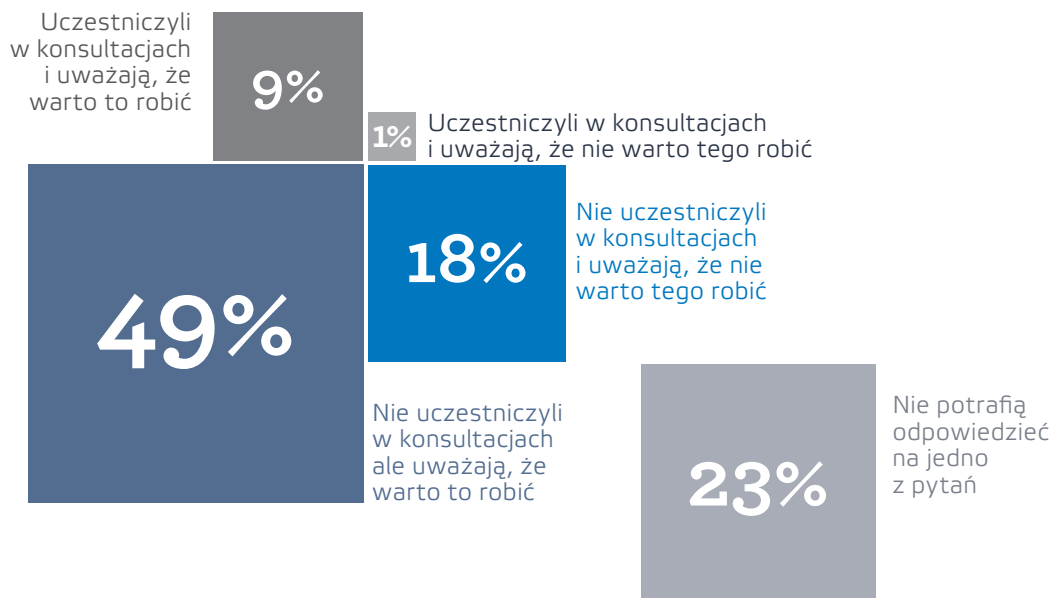
Wzorzec zmiany jest podobny jak w poprzednich przypadkach: wraz z doświadczeniem zwiększa się grupa osób pozytywnie odnoszących się do podnoszonej kwestii oraz znacząco maleje liczba osób niepewnych, niepotrafiących udzielić odpowiedzi.

Widać więc, że tworzenie możliwie wielu okazji do włączania obywateli w procesy decyzyjne jest skuteczną metodą w zyskiwaniu „sojuszników” partycypacji w Polsce.

**WYKRES 16.** Badanie omnibus 2015. Kategorie stworzone na podstawie odpowiedzi na dwa pytania:

**1.** Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się Panu/Pani jako obywatelowi wyrazić oficjalnie opinię (np. w rozmowie z przedstawicielem urzędu, na piśmie, w ramach konsultacji z mieszkańcami) w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, związanych z działalnością urzędu gminy/miasta? (Nie chodzi tutaj o opinie związane z pracą zawodową, np. w charakterze eksperta)

**2.** Biorąc pod uwagę Pana/Pani doświadczenia, proszę powiedzieć, czy uważa Pan/Pani, że warto czy też nie warto zabierać głos w sprawach działalności Pana/Pani urzędu gminy/miasta lub innych ważny dla społeczności lokalnej?



Analizując łącznie odpowiedzi na pytania dotyczące doświadczenia udziału w konsultacjach społecznych oraz opinie o wartości takiego zaangażowania, można wyróżnić cztery grupy:

Niemal połowa badanych (49%) uznała przydatność konsultacji, mimo że nie zabierała dotychczas głosu w sprawach publicznych. Inaczej odpowiedziało 18% respondentów – osoby te nie brały udziału w konsultacjach, ale jednocześnie dewalutowały sam proces. Dwukrotnie mniej osób (9%) zachowało jednak przeciwstawną postawę – wyrażało oficjalnie opinie w kwestiach dotyczących społeczności lokalnej i było zdania, że warto to robić. Zaledwie 1% wszystkich respondentów przynajmniej raz uczestniczył w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym i nie widział sensu, by się w to angażować ponownie. Niestety spory odsetek badanych – 23% – nie potrafił wskazać, czy zdarzyło im się w ciągu dwóch ostatnich lat brać udział w konsultacjach, lub ocenić wartości tego elementu partycypacji obywatelskiej.

Wyraźnie więc widać, że niemal połowa Polaków to osoby potencjalnie gotowe do udziału w konsultacjach społecznych – ich aktywowanie wymaga skutecznej i trafnej komunikacji. Aż co dziesiąty Polak może stać się sojusznikiem działań partycypacyjnych – warto więc zastanowić się, w jaki sposób to pozytywne nastawienie wzmocnić i utrwalić. Prawdziwym wyzwaniem dla inicjatorów działań partycypacyjnych są osoby stanowiące niemal 1/5 społeczeństwa – niemające doświadczeń partycypacyjnych i niewidzące sensu w takiej aktywności. Być może jednak warto zamiast na nich skupić się na grupach, które są już przekonane do takiego zaangażowania?

Należy podkreślić, że wiek i wykształcenie są zmiennymi, które silnie różnicują stopień zainteresowania, wiedzy i doświadczenia w zakresie mechanizmów włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Stanowi to nie lada wyzwanie dla osób praktycznie zajmujących się partycypacją. Warto zastanowić się, które z aspektów działań partycypacyjnych tworzą najpoważniejsze bariery dla ludzi młodych oraz tych z niższym wykształceniem i w jaki sposób można je usunąć. Niezależnie od tego jest to również wyraźny sygnał, że potrzeba wprowadzić skuteczną edukację obywatelską – przede wszystkim w ramach edukacji formalnej, ale również tej adresowanej do osób dorosłych o niższym kapitale kulturowym. Są to zresztą postulaty wyraźnie sygnalizowane przez praktyków partycypacji, którzy wskazując na formy wsparcia partycypacji obywatelskiej w Polsce, bardzo często mówią właśnie o działaniach edukacyjnych.

Drugim wątkiem przewijającym się przez większość przytaczanych w tym raporcie analiz jest miejski charakter partycypacji obywatelskiej. To ważny wniosek, który pozwala myśleć o tym zjawisku i jego przyszłości w bardziej specyficzny sposób, ale zarazem wyraźnie wskazuje na „białą plamę” w tych analizach. Uczestnictwo mieszkańców w procesach decyzyjnych jest bowiem z pewnością również udziałem osób mieszkających poza miastami. Jednak, jak widać, założenia i konceptualizacja omawianego przedsięwzięcia badawczego nie pozwoliły uchwycić tych przejawów partycypacji obywatelskiej w Polsce. Tym samym jest to temat zasługujący na dalszą eksplorację (zarówno pod kątem przejawów partycypacji, warunków jej zaistnienia, jak i kierunków zachodzących w niej zmian).

## ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PROCESACH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH



4

Przez lata to przede wszystkim organizacje pozarządowe wchodziły w dialog z przedstawicielami władz samorządowych i starały się konsultować podejmowane przez nie decyzje. Z biegiem czasu „krajobraz” partycypacji nieco się zmienił, a wachlarz stosowanych narzędzi poszerzył o takie, które włączają w dialog bezpośrednio mieszkańców. Mimo to, przyglądając się partycypacji obywatelskiej w Polsce, nie sposób pominąć przedstawicieli trzeciego sektora. Wprawdzie w ramach niniejszego przedsięwzięcia badawczego nie byliśmy w stanie przeprowadzić badania poświęconego tylko organizacjom pozarządowym, jednak dzięki współpracy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor i analizom przez nie wykonanym możliwe było bardziej uważne przyjrzenie się organizacjom, które biorą udział w konsultacjach. Większość danych<sup>40</sup> przytaczanych poniżej pochodzi z trzech edycji badania organizacji pozarządowych realizowanego systematycznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

W ciągu ostatnich 5 lat widać wyraźny stały wzrost uczestnictwa trzeciego sektora w konsultacjach społecznych (w 2010 roku 28%, dwa lata później 35%, a w zeszłym roku 39%<sup>41</sup>).

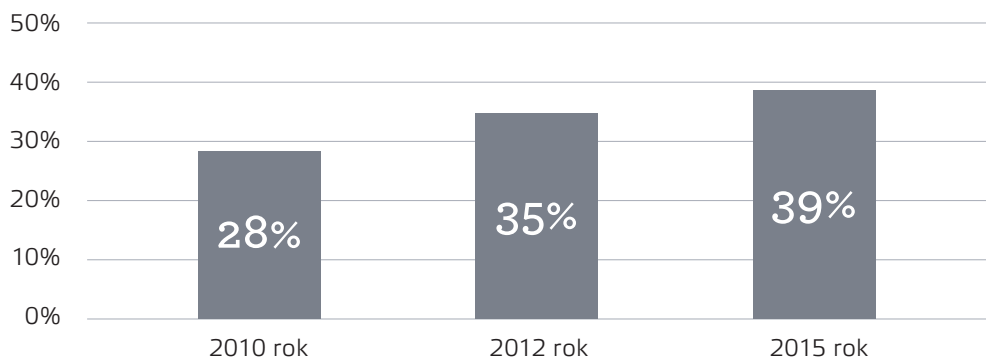
Wśród organizacji deklarujących w 2015 roku udział w konsultacjach społecznych 90% miała wiedzę na temat podjętych na ich podstawie kroków – wiedziała, czy zgłaszane uwagi zostały, czy też nie zostały uwzględnione. Można przypuszczać, że 1/4 z nich miała poczucie satysfakcji, ponieważ większość lub wszystkie zgłaszane uwagi zostały przyjęte. Z kolei dla 12% z nich uczestnictwo w konsultacjach nie przyniosło oczekiwanego rezultatu (nie uwzględniono żadnej ze zgłaszanych uwag). Mimo wszystko takie wyniki wydają się optymistyczne przede wszystkim ze względu na świadomość efektów konsultacji. Nasze badanie z 2011 roku wykazało, że udzielanie informacji zwrotnej było jednym z najslabiej funkcjonujących

<sup>40</sup> Wyjątek stanowią bardziej szczegółowe informacje na temat konsultacji społecznych (stopień uwzględnienia uwag czy powody nieuczestniczenia w konsultacjach), były one zbierane jedynie w ostatniej edycji badania z 2015 roku.

<sup>41</sup> W 2015 roku nastąpiła zmiana formuły pytania. Wcześniej stosowano pytanie wielokrotnego wyboru dotyczące konsultowania poszczególnych typów dokumentów, obecnie zadaje się proste pytanie (tak/nie): „Czy w ciągu 2 ostatnich lat organizacja uczestniczyła w opracowywaniu lub konsultacjach uchwał, dokumentów, strategii, planów przygotowywanych przez urząd Państwa miasta/gminy i zgłaszała uwagi do tych dokumentów?”.

**WYKRES 17.** Dane pochodzą z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce” z lat 2010, 2012 i 2015

### UCZESTNICTWO ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH



elementów procesu – widać, że obecnie odbywa się to sprawniej.

Jednak, jak już wskazywaliśmy, wciąż większość z organizacji nie angażuje się w procesy konsultacji. Do najczęściej wskazywanych powodów takiego stanu rzeczy należą te związane z komunikacją i informowaniem: 40% organizacji nie wzięło udziału w konsultacjach, bo nie dotarła do nich informacja na ten temat, a 18%, choć o nich wiedziało, nie czuło się zaproszone do uczestnictwa. Jeśli wierzyć deklaracjom, tylko co dziesiąta organizacja nie wzięła udziału w konsultacjach, ponieważ nie wierzyła w sensowność takiego działania. Co ciekawe, jedynie 16% organizacji zadeklarowało, że nie zaangażowało się w konsultowanie, bo nie miało do tego wystarczających „zasobów” (czasu bądź osób). Widać więc wyraźnie, że główne bariery związane z uczestnictwem w konsultacjach mają naturę komunikacyjną – problemem jest zbyt mała skuteczność informowania przez urząd o organizowanych konsultacjach i dotarcie z komunikatem do szerszego grona organizacji.

Mając to na uwadze, nie dziwią wyniki zgodnie z którymi, w procesach konsultacyjnych biorą udział przede wszystkim organizacje duże, sprawne oraz mające bieżący i bliski kontakt z samorządem. Częściej niż inne zatrudniają one stałych pracowników (41% wobec 35%) oraz korzystają z pracy wolontariuszy (70% wobec 61%). Znacznie regularniej kontaktują się z administracją samorządową (90%, podczas gdy średni wynik to 72%). Podobna prawidłowość zachodzi w przypadku kontaktowania się ze społecznością lokalną (średnio robi to 76% organizacji, podczas gdy wśród uczestniczących w konsultacjach ta grupa jest o 11% większa). Również wielkość i zróżnicowanie budżetu wyraźnie wyodrębnia te ostatnie z pozostałych: są one bowiem najliczniejsze wśród organizacji o największych rocznych budżetach (wśród najbogatszych, powyżej 1 mln rocznego budżetu, stanowią 53%, podczas gdy jedynie 24% organizacji o budżecie niższym niż 1 tys. zł bierze udział w konsultacjach). Częściej też korzystają z samorządowych źródeł finansowania (72% przy średniej 55%). Choć taki wynik nie dziwi, można też zastanawiać się,

w jakim stopniu taka finansowa zależność wpływa na swobodę wyrażanych w konsultacjach opinii.

Jak widać, w konsultacjach społecznych uczestniczą przede wszystkim organizacje o nieco większym potencjale instytucjonalnym i mające dobry, regularny kontakt z samorządem. Wyzwaniem jest więc takie przygotowanie procesów konsultacji społecznych, by organizacje spoza tej grupy chciały i potrafiły w nich uczestniczyć.

Odrębnym zagadnieniem jest charakter konsultacji, w których biorą udział organizacje pozarządowe. Wprawdzie na podstawie

dostępnych danych nie jesteśmy w stanie o tym jednoznacznie wnioskować, ale można przypuszczać, że wiele z nich dotyczy wprost programu współpracy (rocznego, rzadziej wieloletniego), który jest dokumentem określającym zasady współpracy (w tym finansowania) lokalnego trzeciego sektora z samorządem. Pytaniem otwartym pozostaje więc, na ile opinie wyrażane przez organizacje w konsultacjach społecznych są głosem całej społeczności (odzwierciedleniem potrzeb „zwykłych” mieszkańców), a na ile stanowiskiem konkretnych organizacji i wyrazem ich interesów. Jest to interesujący temat do dalszych dociekań i działań badawczych.

## 5

## PODSUMOWANIE

Niniejsze przedsięwzięcie badawcze, będące swoistą mozaiką badań własnych i analiz danych zastanych, z pewnością nie przyniosło pełnego obrazu stanu partycypacji obywatelskiej w Polsce, wierzymy jednak, że go nam przybliżyło. Co prawda nie udało nam się sformułować prostej odpowiedzi na pytanie, co dokładnie w tej dziedzinie zmieniło się przez 5 lat, ale wskazało takie obszary, w których widać wyraźne poruszenie, i takie, gdzie mimo podejmowanych przez te lata inicjatyw, nie widać wyraźnej poprawy. Czego się więc dowiedzieliśmy?

**1.** Dotychczas obserwowaliśmy działania grupy instytucji, które łączyło przekonanie, że kwestie partycypacji obywatelskiej (różnie rozumianej) są ważne i że można zabiegać o poprawę w tej dziedzinie. Część z tych instytucji rozpoznaje się, wie o sobie, ale niekoniecznie synchronizuje działania. **Ze zgromadzonych danych wynika**, że choć mają pewne sukcesy, poszczególne przypadki, w których coś się powiodło, to jednak

**w skali makro** (rozumianej już to jako szerokość czy masowość zjawiska, już to jako trwałość rozwiązań - nawyki, zmiana regulacji) **zmieniło się mniej chyba niż oczekiwaliśmy**. Choć z drugiej strony absolutnie nie chcemy, by czytelnik uznał, że deprecjonujemy to, co się zadziało.

- Ten raport jest pierwszą znaną nam próbą umieszczenia tych wysiłków na jednej mapie. Wydaje się, że aby osiągnąć w przyszłości lepsze rezultaty powinniśmy jako środowisko jeszcze lepiej opanować myślenie w kategoriach „wpływu/ rezultatu kolektywnego” (ang. *collective impact*), zrozumieć na czym polegają nasze specyficzne kompetencje i jeszcze lepiej „podzielić się pracą”.
- Potrzebna nam jest też (choć w zarysach) jakaś możliwie wspólna długofalowa „teoria zmiany” – logiczny, przyczynowy ciąg zdarzeń. Taki, który jest faktycznie wspólny, którego chcemy być częścią (a w dużej mierze sprawcą), którego trwałość nie zależy wyłącznie od



determinacji i konsekwencji działań danego ministerstwa. Niestety jak dotąd tzw. Biała księga wsparcia partycypacji publicznej, nie pełni tej roli.

**2. Wiedza Polaków na temat możliwości zabierania głosu i uczestniczenia w lokalnych procesach decyzyjnych wciąż jest niewielka.** Nie widać wyraźnych efektów licznych działań upowszechniających konsultacje społeczne czy inne formy włączania obywateli w proces rządzenia.

➔ Wydaje się więc, że w najbliższych miesiącach warto zintensyfikować zbiorowe refleksje dotyczące tego, w jaki sposób skutecznie rozpowszechnić i to na szerszą skalę wiedzę na temat partycypacji obywatelskiej. Czego tak naprawdę należy uczyć? Do jakich grup społecznych zwracać się przede wszystkim? W jaki typ działań inwestować, by przyniosły zakładany skutek? Wszystkie te pytania wymagają głębszego namysłu i współpracy różnych środowisk (w tym tych związanych z edukacją formalną), a następnie możliwie intensywnych, wyrazistych, konsekwentnych i - co ważne - cierpliwych działań. Rzecz jasna, tego rodzaju przedsięwzięcie sens ma o tyle, o ile będzie traktowane w kategorii „długiego marszu”, a efekty takich działań mogą być widoczne dopiero za lat kilka.

**3. Niektóre z istniejących mechanizmów włączania obywateli w proces rządzenia, choć formalnie istnieją, w praktyce nie spełniają do końca swojej funkcji.**

➔ Po kilku latach różnego rodzaju zabiegów rzeczniczych związanych z regulacją legislacyjną poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych (częściowo zakończonych sukcesem jak np. w przypadku ustawy o petycjach), wydaje się, że obecnie warto (rzecz jasna z pewnymi wyjątkami) skupić się bardziej na rozsądnej promocji danych narzędzi i ich praktykowaniu – pilnowaniu i upowszechnianiu dobrej ich jakości (mądrze rozumianych „standardów”).

4. Mieszkańcy miast zaczęli angażować się w działania partycypacyjne. Grupa osób, która oficjalnie zabrała głos w sprawach publicznych, jest znacząco większa. Coraz powszechniejsze budżety partycypacyjne, coraz liczniejsze grupy mieszkańców artykułujące swoje potrzeby, coraz sprawniejsi i lepiej przygotowani urzędnicy realizujący konsultacje – to z pewnością tylko niektóre przyczyny wyraźnego „poruszenia” w obszarze miejskiej partycypacji.

➔ Wiele wskazuje na to, że zwłaszcza w dużych miastach to właśnie budżet partycypacyjny jest narzędziem „inicjacyjnym” dla wielu mieszkańców – pierwszym kontaktem z partycypacją obywatelską. Wiemy, że tą świadomość posiada już sporo samorządów i na własną rękę poszukuje sposobów wspierania osób, które mają już to pierwsze doświadczenie partycypacyjne (składania wniosków lub udziału w głosowaniach), by pociągnęło ono za sobą zaangażowanie się także w procesy innego rodzaju.

➔ Wydaje się jednak, że warto wzmocnić te działania, stwarzać przestrzeń do dzielenia się przez samorządy i wspierające je organizacje czy obywateli wiedzą i doświadczeniem w tym obszarze.

**5. Analiza dostępnych danych oraz zrealizowane badanie własne nie dostarczają wystarczającej wiedzy na temat działań partycypacyjnych podejmowanych na terenie gmin wiejskich.**

➔ Wydaje się więc, że wątek partycypacji obywatelskiej na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych w sposób szczególny warto pogłębić – zarówno w dyskusjach, jak i dalszych działaniach diagnostycznych. Zdajemy sobie sprawę, że istnieje szereg osób i instytucji posiadających wiedzę ekspercką w tym temacie, w tym własne praktyczne doświadczenia. Jednak wciąż brakuje ujęcia bardziej systematycznego, a mniej przyczynkarskiego. Mamy nadzieję, że planowana na 3. Forum Praktyków Partycypacji sesja

na ten temat może stać się początkiem takiego wspólnego spojrzenia i refleksji w środowisku praktyków partycypacji.

6. Choć zwiększa się odsetek organizacji pozarządowych uczestniczących w konsultacjach, wciąż nie stanowią one nawet połowy całej populacji. Biorą w nich udział przede wszystkim silne organizacje mające dobry kontakt z lokalnym samorządem.

➔ W naszym przekonaniu trudno o jednoznaczną, konkretną rekomendację dotyczącą udziału organizacji pozarządowych w procesach konsultacyjnych. Mając jednak doświadczenie działań w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” wiemy, że kluczowe jest istnienie jasnych i obowiązujących w praktyce zasad prowadzenia konsultacji, dobry przepływ informacji w lokalnym i ogólnopolskim środowisku organizacji pozarządowych (newslettery, zakładki na stronach www instytucji prowadzących konsultacje, ale także tych kierowanych bezpośrednio do organizacji np. konsultacje.ngo.pl) oraz kolektywność działań po stronie organizacji – tak by tam,

gdzie to możliwe formułować wspólne stanowiska (w ramach federacji, koalicji stałych lub ad hoc powoływanych) albo dzielić się pracą związaną z ich wstępnym przygotowywaniem.

➔ Ta ostatnia kwestia wydaje się nam kluczowa, ale też wymaga większej skłonności po stronie samych organizacji (i jej liderów) do współpracy i po prostu stałego praktykowania. Pomocne w tym względzie może być upublicznianie i nagłaśnianie różnych kolektywnych działań w tym obszarze – wspólnych stanowisk, efektów, które przynosi wspólny udział w konsultacjach itd.

Powyższa lista wniosków i rekomendacji z całą pewnością nie jest kompletna. Zależy nam, by stała się punktem wyjścia do szerszej dyskusji na temat partycypacji obywatelskiej w Polsce i możliwych kierunków jej rozwoju. Bardzo chcielibyśmy by niniejsze opracowanie stanowiło inspirację do dalszych analiz, poszukiwań, ale też praktycznych działań dla osób i środowisk, dla których włączanie obywateli w proces rządzenia w Polsce nie pozostaje obojętny.

## 6

## METODA BADANIA

Badanie wieńczące projekt „Konsultacje z zasadami” zostało przeprowadzone przez zespół Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Miało ono charakter eksploracyjny, a jego celem było ukazanie w możliwie pełny sposób zmian w obszarze partycypacji obywatelskiej, jakie dokonały się w Polsce na przestrzeni ostatnich kilku lat.

Prace badawcze trwały od lutego do kwietnia 2016 roku i opierały się na analizie wyników badania „omnibus”, które sprawdzało efektywność mechanizmów konsultacji społecznych, a którego współrealizatorem była Fundacja „Stocznia”. Zostało ono przeprowadzone w grudniu 2015 roku na losowej, reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie osób z uwzględnieniem kryteriów płci, wieku, miejsca zamieszkania i poziomu wykształcenia. Do zbierania danych wykorzystano technikę wywiadu bezpośredniego ze wspomaganiami komputerowym (CAPI). Badanie „omnibus” miało charakter panelowy – część wyników porównaliśmy

z analogicznym badaniem zrealizowanym w styczniu 2011 roku, co posłużyło do scharakteryzowania dynamiki poziomu wiedzy i postaw Polaków odnośnie do konsultacji społecznych, a także roli tego mechanizmu w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Badanie polegało również na analizie danych typu „desk research”, która bazowała na kilku źródłach. Przy ich selekcji kierowaliśmy się chęcią zgromadzenia możliwie pewnych informacji z dłuższego, co najmniej kilkuletniego okresu, które pozwoliłyby zdać sprawę z zaangażowania obywatelskiego w Polsce oraz trendów, jakie pojawiają się w tym obszarze. Do podstawowych źródeł należały tu strony internetowe lub raporty i opracowania zawierające dane gromadzone przez:

- ➔ instytucje państwowe – centralne: ministerstwa, Kancelarię Prezydenta RP, Sejm RP, Główny Urząd Statystyczny,
- ➔ instytucje samorządowe – urzędy miast i gmin.

Zależało nam, by w badaniu opierać się na tych źródłach, które umożliwiają porównanie wskaźników i odpowiadającym im danych w różnych latach.

Do wskaźników ukazujących zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi na poziomie krajowym zaliczyliśmy liczbę zgłoszonych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w poszczególnych kadencjach. Na podstawie danych opublikowanych na stronie Sejmu RP przedstawiających wykaz projektów ustaw obywatelskich wniesionych do Sejmu mogliśmy wskazać tendencję wykorzystania tego mechanizmu partycypacji.

Istotne wydało nam się również przyjrzenie „tradycyjnym”, najbardziej rozpowszechnionym narzędziom włączania obywateli we współdecydowanie o swojej społeczności, za takie uznaliśmy referenda lokalne, zapewniające bezpośredni wpływ na JST. Dane, na podstawie których przedstawiliśmy zaangażowanie mieszkańców w przeprowadzanie referendów lokalnych i które uwzględniają podział na kadencje samorządowe, pochodzą z raportu Kancelarii Prezydenta RP z 2013 roku *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Jako jeden ze wskaźników otwartości samorządów na zaangażowanie obywateli w konsultacje społeczne uznaliśmy wprowadzenie regulaminu konsultacji przez średnie i duże miasta. Analiza tego zagadnienia bazowała na danych przekazanych nam przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, która w 2014 roku przeprowadziła

kwerendę obejmującą 111 miast powyżej 40 tys. mieszkańców.

Innym wskaźnikiem otwartości administracji publicznej było ukazanie zmiany w wykorzystywaniu narzędzi on-line przez rządzących w procesach konsultacji społecznych. W tym celu posłużyliśmy się danymi zgromadzonymi przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w corocznym badaniu „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce”, które było realizowane od 2012 do 2014 roku w JST. Przeprowadziliśmy również kwerendę własną stron internetowych 66 miast na prawach powiatu dla zobrazowania poziomu przygotowania urzędów do wprowadzenia narzędzi internetowych umożliwiających prowadzenie konsultacji społecznych.

Do ukazania trendów pojawiających się w obrębie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) na przestrzeni 5 lat, czyli od momentu ich uruchomienia, wykorzystaliśmy dane zawarte w raporcie z badania „Pozykanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej” zrealizowanego przez Główny Urząd Statystyczny w 2015 roku.

Poziom funkcjonowania mechanizmu inicjatyw lokalnych zaprezentowaliśmy, bazując na danych zebranych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w „Monitoringu współpracy urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za poszczególne lata”, a także na opracowaniu Karola Mojrowskiego *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014 z 2016 roku*.

Autorka: Katarzyna Starzyk-Durbacz

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

Projekt graficzny, skład i łamanie:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

Redakcja i korekta: Ida Radziejowska

ISBN 978-83-62590-24-7

Warszawa 2016

Wydawca:

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Plac Zamkowy 10, Warszawa

tel.: +48 22 82.7 01 05

www.stocznia.org.pl

e-mail: stocznia@stocznia.org.pl



## Konsultacje z zasadami

Raport powstał w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” ([www.konsultacjezasadami.pl](http://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

