

Animacja Życia Publicznego

ISSN 2082-7792

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
nr 2 (9) 2013

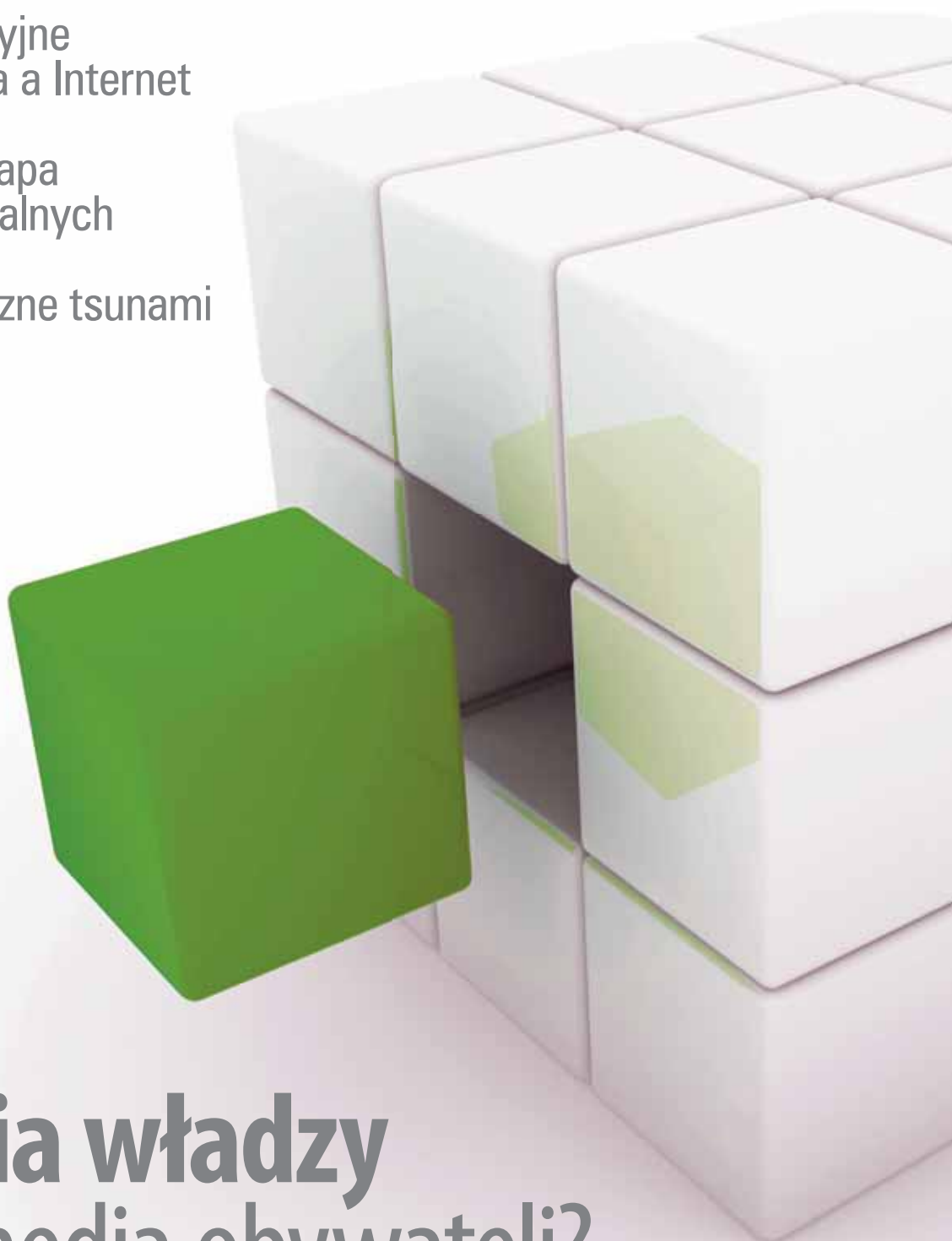
ANALIZY I REKOMENDACJE

Partycypacyjne
mass media a Internet

Lubelska mapa
mediów lokalnych

Demograficzne tsunami

2020+



Media władzy czy media obywateli?

Spis treści

Od redakcji

Media w partycypacji: lokalne czy obywatelskie?

Internet zdemokratyzował media.
Refleksje o mediach obywatelskich
Michał Wójcik

Rynek mediów lokalnych opanowały serwisy
internetowe
Mariusz Herman

Czy niezależność mediów jest możliwa?
Realia Polski i Islandii
Lidia Pokrzycka

Lokalna partycypacja obywateli a lokalne współzrządzenie

Lokalne współzrządzenie a partycypacja obywateli
Katarzyna Radzik-Maruszak

Wzmacnianie lokalnej partycypacji
mieszkańców: teoria a praktyka
Monika Sidor

Partycypacja obywateli
we współzrządzeniu lokalnym
Agata Dziubińska-Gawlik

Warunki dobrej partycypacji
Andrzej Żybała

Prognozy rozwoju lokalnego: sąsiedzi, kapitał społeczny, demografia, strategia

Współczesne problemy rozwoju lokalnego
i regionalnego w perspektywie 2020+
Andrzej Potoczek

3	Organizacje pozarządowe a polityka ludnościowa <i>Piotr Frączak</i>	40
4	Kapitał społeczny i modele partycypacji w środowisku lokalnym na przykładzie województwa podlaskiego <i>Wojciech Łukowski</i>	42
9	Kilka refleksji na temat zamkniętych osiedli <i>Marta Sałkowska</i>	43
12	Aktualności i zapowiedzi	46

Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal. Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Zeszyty Centrum Badań Społeczności
i Polityk Lokalnych Collegium Civitas
i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Redakcja:

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas,
Instytut Studiów Politycznych PAN
Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
Piotr Frączak – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Adres redakcji: cbspl@collegium.edu.pl

Redakcja językowa i korekta:

Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Fundacja „Fundusz Współpracy”

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasia

Druk: Drukarnia Biały Kruk Białystok

Nakład druku: 5 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo
do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega
sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja wydawana w ramach realizacji projektu „Decydujemy razem”
i rozprowadzana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujemy
Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Od redakcji

W trakcie wielu organizowanych wcześniej, w ramach projektu „Decydujmy razem”, seminariów pojawiał się niezmiennie wątek komunikacji między władzą lokalną a obywatelami. W dzisiejszych czasach aktywny udział mają w tym media i to zarówno tradycyjne: prasa, radio, telewizja, jak i, w coraz szerszym zakresie, elektroniczne. Seminarium na UMCS w Lublinie, w które osobiście zaangażował się, biorący w nim udział, rektor prof. Stanisław Michałowski, oraz przedstawiciele Wydziału Politologii, było okazją do wymiany opinii i podzielenia się refleksją nad stanem trójstronnej relacji władza – media – obywatel. Do aktywnego udziału w tym seminarium zostali zaproszeni przedstawiciele władz samorządowych, środowiska akademickiego, organizacji pozarządowych i lokalnych mediów.

Należy wspomnieć, że Wydział Politologii UMCS jest jednym z wiodących w kraju pod względem zainteresowania problematyką władzy lokalnej i jej partycypacyjnego wymiaru. W ośrodku tym powstał szereg publikacji na ten temat, przeprowadzonych zostało kilka ważnych konferencji. Wiele z osób, najbardziej aktywnych i twórczych, obecnych było na seminarium.

Pierwszego dnia seminarium dominowała tematyka partycypacyjnych relacji między władzą a obywatelami z punktu widzenia mediów lokalnych. W szczególności próbowano odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu lokalne media mogą pomóc w aktywizacji obywatelskiej i animacji życia publicznego w społeczności lokalnej, a także jakie zagrożenia mogą wynikać z trudnych niekiedy uwarunkowań tych relacji, czyli na ile media lokalne są niezależne od władzy, zależne od obywateli i odwrotnie. Kolejnym zagadnieniem, które zostało poruszone, było odniesienie tej trójstronnej relacji do lokalnego współrzędzenia i realizacji zadań w ramach lokalnych polityk publicznych. W drugiej części dnia problematyka lokalnych mediów i relacji z władzą poszerzona została o wątek lokalnego współrzędzenia. W panelu udział wzięli przedstawiciele różnych środowisk: akademickich, samorządowych, pozarządowych, medialnych, co nadało dyskusji rangę reprezentatywności wynikającej z uwzględnienia wielu perspektyw i stanowisk w podchodzeniu do zagadnień samorządowego sprawowania władzy i relacji z podmiotami. W kolejnej dyskusji podjęty został problem dziennikarstwa obywatelskiego i nowych technik wydawania publikacji drukowanych, głównie zamiany lokalnych gazet drukowanych na wersje wyłącznie elektroniczne. Ciekawym zagadnieniem, poruszonym w tym panelu, było rozstrzygnięcie, na ile tego typu inicjatywy mają charakter wyłącznie komercyjny, a na ile obywatelski, wpisujący się w lokalne działania partycypacyjne.

Drugiego dnia – z udziałem przedstawicieli prasy lokalnej, radia, telewizji, mediów obywatelskich, animatorów lokalnych, samorządowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych Lubelszczyzny – przeprowadzona została debata na temat udziału mediów w procesie konsultacji i komunikacji między władzą a obywatelami w społeczności lokalnej. W debacie poruszony został przede wszystkim problem miejsca i roli mediów w partycypacji publicznej i oceny stopnia zależności i niezależności mediów od władzy w komunikacji między władzą a obywatelami. Dyskusja służyła nie tylko wymianie opinii, była także próbą pokazania dobrych praktyk w tego typu trójstronnych relacjach.

W bieżącym numerze biuletynu „Animacja życia publicznego” prezentujemy Państwu wiele materiałów związanych z tematyką poruszaną podczas opisanego tu seminarium.

Życzymy miłej lektury



Internet zdemokratyzował media. Refleksje o mediach obywatelskich

Michał Wójcik

Warsztaty dziennikarsko-medialne w Lublinie
Fot. archiwum autora

W przeciwieństwie do tradycyjnych mediów, które pozwalają na komunikację w jedną stronę (od nadawcy do użytkownika), Internet jest medium, w którym spotykają się zarówno odbiorcy, jak i nadawcy informacji. Użytkownicy nowych mediów to tak zwani *producers*. Jest to określenie łączące dwa słowa: wydawca (ang. *producer*) i użytkownik (ang. *user*). Każdy z nas może być *producers*, niezbędne są jednak kompetencje medialne, które pozwolą na rzetelne tworzenie i nadawanie informacji. Miejscem, gdzie możemy się tego nauczyć są centra mediów obywatelskich i otwarte kanały medialne.

Europejczycy stają się w coraz większym stopniu społeczeństwem informacyjnym i medialnym. Przed nami stoją jednak dwa wyzwania – rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz zachowanie wiodącej pozycji Europy jako największej gospodarki na świecie. Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny więc postawić na innowacyjność i zdobywanie przez jej obywateli nowych kwalifikacji. Pracownicy i mieszkańcy Starego Kontynentu muszą zdobywać i rozwijać kompetencje medialne i informacyjne, zaprzyjaźnić się z nowymi środkami przekazu oraz technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi. Ponadto niezbędny jest rozwój twórczości i wsparcie uczestnictwa w aktywnych formach pracy medialnej.

Przyszłością, a nawet teraźniejszością, staje się telewizja internetowa i mobilna. Obecnie jedynym ograniczeniem jej rozwoju jest dostęp do szerokopasmowego Internetu. W 2011 r. ok. 74% gospodarstw domowych w Polsce miało Internet z prędkością równą lub wyższą niż 2Mb/s. Tworzenie programów i kierowanie ich wprost do odbiorców będzie jednym z najciekawszych elementów rozwoju nowych mediów w nadchodzących latach. Bez interesującej i przyciągającej

odbiorców treści telewizja internetowa stałaby się nikomu niepotrzebnym narzędziem i bezużyteczną technologią. Co ważne, rozwój telewizji internetowej i upowszechnienie technologii strumieniowania obrazu i dźwięku przyczyniło się do rozwoju obywatelskich portali telewizji internetowej ([m.in. ngot.eu](http://m.in.ngot.eu), telewizjaobywatelska.org.pl, europocket.tv, otwtv.de, europeanweb.tv).

Każdy obywatel może wykorzystywać nowe media do wyrażenia swoich politycznych i kulturalnych opinii, jak również prowadzenia dialogu. Warunkiem jest podnoszenie kompetencji medialnych wszystkich grup społeczeństwa, a szczególnie ludzi młodych. Dzięki tym kompetencjom będzie można korzystać z publicznych i elektronicznych kanałów komunikacji nie tylko jako odbiorca, ale także jako aktywny uczestnik debaty publicznej. Nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o publikowanie komentarzy lub przekazywanie innym informacji zamieszczanych w portalach informacyjnych, ale przede wszystkim o publikowanie własnych treści audiowizualnych i, dzięki temu, inicjowanie debaty na ważnych społecznie tematy.

Jak zaznaczają Jürgen Linke i Andrzej Juros: „Cyfrowe struktury sieciowe przenikają do środków komunikacji społecznej i charakteryzują europejski system komunikacji jako otwarty i demokratyczny. Niezbędne jest jednak aktywne uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój jego kompetencji medialnych”.

Czym są media obywatelskie?

Media obywatelskie to różne formy przekazu (prasa, radio, telewizja, Internet) kreowane przez obywateli, mieszkańców miast, czytelników gazet lub tzw. społeczności użytkowników portali internetowych. Media obywatelskie może tworzyć każdy, kto ma ciekawy pomysł i potrafi zainteresować nim szerszy krąg odbiorców.

Media obywatelskie wspierają pluralizm środowiska, w którym funkcjonują. Można określić je jako odrębną grupę w sektorze medialnym, obok mediów publicznych i prywatnych i zdefiniować jako media, których działalność nie jest skupiona na czerpaniu zysków, a odpowiedzialne są wobec społeczności, na rzecz której działają. Są one otwarte na udział społeczności lokalnej w tworzeniu treści.

Media obywatelskie zajmują się potrzebami konkretnych grup docelowych. Mają one jasno określony przekaz, a zasadniczym ich celem jest korzyść społeczna. Zespalają, budują tożsamość, promują wspólne korzyści, a jednocześnie zachowują i kultywują różnicowanie kulturowe i językowe społeczności lokalnych oraz społeczności w kręgu ich zainteresowania. Ponadto przyczyniają się do podnoszenia kompetencji medialnych obywateli poprzez ich bezpośrednie zaangażowanie w tworzenie i dystrybucję treści.

Media obywatelskie to także jedna z form działalności organizacji pozarządowych. Prawie każda tego typu instytucja ma swój biuletyn, gazetę, stronę internetową lub *newsletter*. W Europie Zachodniej istnieją organizacje mające własne kanały telewizyjne, w których rozpowszechniają treści obywatelskie. Organizacje tego typu rozwijają się w Europie od lat 80. XX wieku. W Danii, Niemczech czy Szwecji istnieje nie tylko dostęp do kanałów transmitujących programy tworzone przez obywateli (lokalne niekomercyjne stacje kablowe, telewizja internetowa), ale także szkoleniowe centra mediów obywatelskich. Mieszkańcy Europy Zachodniej mogą brać udział w kursach i szkoleniach filmowych i internetowych oraz sami kształtować program telewizyjny i produkować programy. Wszystko to, co służy ogółowi mieszkańców i łączy treść obywatelską z niekonwencjonalną, ale dobrą jakościowo formą, może zostać wyemitowane w telewizji. Dzięki temu każdy obywatel ma zapewniony wolny dostęp do mediów.

W Europie Środkowej istnieją ograniczenia w tym zakresie. W Polsce brak jest regulacji prawnych dotyczących mediów obywatelskich. Wciąż niewiele jest otwartych kanałów telewizyjnych udostępnionych mieszkańcom miast. W ostatnim czasie obserwujemy jednak szybki rozwój radia i telewizji internetowej. Zastosowanie najprostszych urządzeń multimedialnych pozwala każdemu zostać reporterem i publikować informacje, które będą dostępne na całym świecie. Brakuje jednak selekcji materiałów, brakuje wyszkolonych osób mogących obsługiwać profesjonalny sprzęt, a dostęp do niego jest utrudniony. Ważne także jest to, żeby nie tylko podejmować społecznie istotne tematy i prezentować je za pomocą filmów i programów telewizyjnych, o wiele istotniejsza jest możliwość, przyciągania i kształcenia różnych grup społecznych. Kształcenie w zakresie obywatelskim i społecznym za pomocą narzędzi multimedialnych dostępnych w instytucjach mediów obywatelskich, a także rozpowszechnianie produktów i informacji na ten temat w otwartych kanałach telewizji obywatelskiej lub w kanałach telewizji internetowej jest nie tylko atrakcyjne, ale także efektywne i skuteczne.

Media obywatelskie to także idealne narzędzie integracji społecznej oraz współpracy międzynarodowej. Pozwalają na kontakty i współdziałanie różnych grup społecznych, w szczególności sposób na włączenie w życie społeczne osób zmarginalizowanych, takich jak imigranci, przedstawiciele mniejszości etnicznych, bezrobotni. W latach 2005-2009 w Lublinie miał miejsce projekt zatytułowany „Dialog międzypokoleniowy”. Zakładał on szkolenia dziennikarskie dla młodzieży

i osób starszych oraz ich wspólną pracę nad filmami pokazującymi wielokulturowość miasta. Media były tylko i wyłącznie narzędziem integrującym młodzież i osoby starsze. Praca nad filmem stwarzała okazję do dyskusji, wymiany poglądów i nawiązywania dialogu.

Kontekst historyczny

Media społeczne i obywatelskie pojawiły się w latach 40. XX wieku, jako ruch protestacyjny w kopalniach cyny, następnie rozwinęły się w Ameryce Północnej w latach 50. W Europie Zachodniej rozpoczęły swoją działalność w latach 60. i 70. XX wieku i miały na celu zajmowanie się tematyką alternatywną w stosunku do kanałów publicznych stacji nadawczych, które musiały stosować się do surowych i narzuconych przez państwo regulacji dotyczących nadawanych treści. Po liberalizacji w latach 80. XX wieku niektóre inicjatywy mediów obywatelskich otrzymały status prawny. Od tej pory, powoli, ale stale, rosło ich znaczenie w Europie Zachodniej. Jednakże w wielu krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku, historia tego sektora jest trochę inna. Nielegalne transmitowanie audycji wykorzystywane było przez ruchy na rzecz praw obywatelskich jako narzędzie protestu przeciwko rządowi autorytarnym. Przykładem jest Słoweńskie Radio Studenckie założone w 1969 roku. Ponadto, w niektórych państwach Europy Środkowej, istotną rolę w rozwoju ruchu mediów alternatywnych odegrał Kościół. Na przykład w Polsce, Katolickie radio społeczne było ściśle powiązane z polską opozycją, która przyczyniła się do zmian w 1989 roku.

Media obywatelskie w Europie

Ilość mediów obywatelskich w krajach europejskich jest trudna do zliczenia. Chodzi tu przede wszystkim o Kanały Otwarte, niekomercyjne lokalne rozgłośnie radiowe i *community media*, wspólnotę mediów, czyli lokalne stacje telewizyjne i radiowe, które prezentują różnorodne interesy publiczne.

Kwestia podstaw prawnych w poszczególnych państwach jest różna. Podczas gdy w Wielkiej Brytanii ustalone są precyzyjne przepisy licencyjne, a ponadto działa tam organizacja, której zadaniem jest udzielanie pomocy ubiegającym się o koncesję (*Community Media Association – CMA*), to w Hiszpanii i Polsce kwestia ta pozostaje nadal nieuregulowana. W Hiszpanii, obok czysto komercyjnych lokalnych stacji, istnieją projekty, których celem jest pedagogika medialna i *public-access*.

Stacje w Szwecji, Norwegii i Belgii są najbliższe modelowi niemieckich Kanałów Otwartych. W Danii i Finlandii działa natomiast duża liczba lokalnych stacji telewizyjnych, które wykazują pewne podobieństwa do niemieckich Kanałów Otwartych, jednak w ścisłym znaczeniu nie należą do tej grupy. Podobnie ma się sytuacja w Holandii, gdzie również funkcjonuje duża liczba lokalnych, niekomercyjnych stacji radiowych i telewizyjnych. W Szwajcarii inicjatywa „Proxivision”, zachęcona przykładem z Holandii, zabiega o utworzenie Kanału Otwartego w Zurychu. W Wielkiej Brytanii obok okna *public-access* przy BBC (*open door*) istnieje, od roku 1996, szereg lokalnych stacji telewizyjnych i radiowych (licencjonowanych przez *Restricted Service Licenses – RSL*), które częściowo mają elementy *public-access*. W Irlandii działa otwarty kanał *Dublin Community*



Uczestnicy warsztatów w Lublinie w pełnej gotowości
Fot. archiwum autora

Television, docierający do 200 tysięcy mieszkańców stolicy. We Francji działalność otwartych kanałów telewizyjnych jest dozwolona od roku 2000. Przykładowo, w Paryżu funkcjonuje szereg stacji, które opierają się na zasadzie wolnego i otwartego dostępu do mediów, jak np. *Téléplaisance*. W Słowenii emituje swoje programy około 30 lokalnych i niekomercyjnych rozgłośni radiowych i telewizyjnych.

W wielu europejskich krajach istnieją struktury i stowarzyszenia, które można traktować jako centra mediów obywatelskich lub instytucje kształcące, ponieważ ich zadaniem jest doskonalenie umiejętności technicznych oraz wspieranie organizacyjne i umożliwianie kontaktu między zainteresowanymi grupami. Zakres ich działalności jest bardzo szeroki i sięga od związkowych warsztatów radiowych w Nadrenii Północnej-Westfalii i Centrum Doskonalenia Mediów Obywatelskich w Nadrenii-Palatynacie w Niemczech do aktywnej na płaszczyźnie międzynarodowej brytyjskiej organizacji *Community Media Association*.

Otwarte kanały w Niemczech

Pierwsze niemieckie otwarte kanały telewizji miały charakter pilotażowych projektów kablowych. Pierwszy „prywatny” program telewizyjny został wyemitowany w Niemczech 1 stycznia 1984 roku za pośrednictwem Otwartego Kanału Ludwigshafen, który był pierwszym spośród stacji działających w tamtejszej sieci kablowej. W czerwcu 1985 roku Otwarty Kanał Dortmund rozpoczął transmisje w ramach pilotażowego projektu kablowego prowadzonego przez WDR (*Westdeutscher Rundfunk*), natomiast w sierpniu wystartował ze swoimi programami, choć jeszcze nie samodzielnie, Otwarty Kanał Berlin (obecnie Alex). Wzorem dla Kanałów Otwartych w Niemczech były amerykańskie kanały *public-access*. W roku 1971 dwie organizacje telewizyjne na Manhattanie zobligowane zostały przez Urząd Miasta do udostępnienia obywatelom Kanałów Otwartych. W ten sposób wszyscy oni zostali upoważnieni do wyświetlania tam swoich prywatnych produkcji medialnych. Były one emitowane według kolejności zgłoszeń. Zabroniona była wszelka reklama i pobieranie honorariów. Po zjednoczeniu Niemiec, we wszystkich nowych

krajach związkowych stworzone zostały przepisy prawne dotyczące radiofonii, które zaakceptowały działalność Kanałów Otwartych. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Saksonii-Anhalt i Turyngii od roku 1996 do dnia dzisiejszego powstało w sumie 17 Kanałów Otwartych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że wszyscy mają do nich wolny i równouprawniony dostęp, zachowując przy tym anonimowość. W ostatnich latach, w dyskusjach prowadzonych na temat rozwoju Kanałów Otwartych kładzie się nacisk na realizowanie zadań w dziedzinie zdobywania kompetencji medialnych i pedagogiki medialnej. Kanały Otwarte powinny tym sposobem spełniać funkcje treningowe i edukacyjne. W wielu rozgłoszeniach można odbyć praktykę, niektóre kształcą do roli twórcy medialnego.

W Niemczech istnieje dziś 70 Kanałów Otwartych. Największy zasięg ma Kanał Otwarty w Berlinie, do którego dostęp, drogą kablową, ma ok. 1,5 miliona gospodarstw domowych. Około 200 000 różnych użytkowników od roku 1984 wyprodukowało i wyemitowało za pośrednictwem Kanałów Otwartych 500 000 programów: od jednogodzinowego spotu po film akcji, od programów rozrywkowych po reportaż na żywo z wyborów komunalnych, od medytacji przyrodniczej po cykl dyskusji na temat „Dlaczego Turkom nie wolno głosować?”. Z badań opinii publicznej przeprowadzonych w 2005 roku w Kassel, w Bremie i okolicach Bremy oraz w Dolnej Saksonii wynika, że Kanały Otwarte i transmitowane przez nie programy cieszą się dużym uznaniem i akceptacją społeczeństwa. Półprofesjonalne elementy, autentyczność i wiarygodność tych programów zyskują również uznanie widzów. Kanały Otwarte stają się w ten sposób częścią regionalnej kultury, ponieważ miejscowa publiczność, jak również inni użytkownicy, nie pozostają obojętni na przekazywane przez nie treści.

Centrum Mediów Obywatelskich Bennohaus

Centrum Mediów Obywatelskich Bennohaus jest otwartą jednostką kształceniową o profilu socjalnym, kulturalnym, medialnym i pedagogicznym, która kieruje swoje działania do mieszkańców miasta Münster. Bennohaus służy wszystkim mieszkańcom, a swój program kieruje w szczególności do dzieci, młodzieży oraz seniorów. Każdego roku organizuje ponad 200 różnego rodzaju kursów szkoleniowych, warsztatów i zajęć medialnych. W ramach centrum działa 16 grup redakcyjnych, które tworzą własne programy telewizji internetowej. Są to między innymi programy: dla dzieci (*i:si*), dla seniorów (*Seniorama*), kulturalny (*Buntfunk*), studencki (*Promenade*) oraz międzynarodowy (*diverCity*). Bennohaus to miejsce spotkań, zdobywania kompetencji społecznych i medialnych, a także instytucja, która ma bogatą ofertę kulturalną dla mieszkańców, przyczyniając się tym samym do poprawy komunikacji społecznej.

Centrum Mediów Obywatelskich w Lublinie

Lubelskie Centrum Mediów Obywatelskich powstało w 2005 roku jako inicjatywa dwóch organizacji pozarządowych: Europejskiego Domu Spotkań – Fundacji Nowy Staw oraz Stowarzyszenia Lubelski Ośrodek Samopomocy. Obecnie Centrum jest prowadzone i rozwijane przez Europejski Dom Spotkań – Fundacja Nowy Staw. Do głównych jego celów należą: wspieranie i umacnianie ukształtowanych przez chrześcijaństwo podstawowych wartości demokracji i gospodarki rynkowej, budowanie

porozumienia kultur ponad wszelkimi granicami, rozwijanie edukacji obywatelskiej i społecznej oraz promocja idei społeczeństwa opartego na wiedzy, wykorzystującego nowoczesne narzędzia multimedialne, techniki *e-learningu* i transmisji internetowych.

Program Centrum wzorowany jest na doświadczeniach partnerów Fundacji ze Szwecji, Niemiec, Norwegii i Holandii i opiera się zarówno na działalności szkoleniowej, jak i produkcyjnej.

Działalność Centrum to:

- szkolenia, kierowane z reguły do młodych osób, które mają na celu, z jednej strony, kształcenie w kierunku dziennikarsko-medialnym, a z drugiej – rozwijanie kreatywności i umiejętności interpersonalnych szkolących się osób,
- produkcja i rozpowszechnianie informacji o różnorodnych inicjatywach społecznych i obywatelskich,
- promocja działalności organizacji pozarządowych,
- działalność niekomercyjna.

W ramach Centrum Mediów Obywatelskich w Lublinie pracujemy nad nowymi, innowacyjnymi metodami szkoleniowymi, nad połączeniem edukacji społecznej i obywatelskiej z nowoczesnymi technikami multimedialnymi oraz nad poszerzeniem naszej oferty edukacyjnej o warsztaty pobudzające aktywność, kreatywność i umiejętności interpersonalne uczestników. Kompetencje interpersonalne (społeczne) decydują bowiem ostatecznie o możliwościach skutecznego spożytkowania wszystkich innych

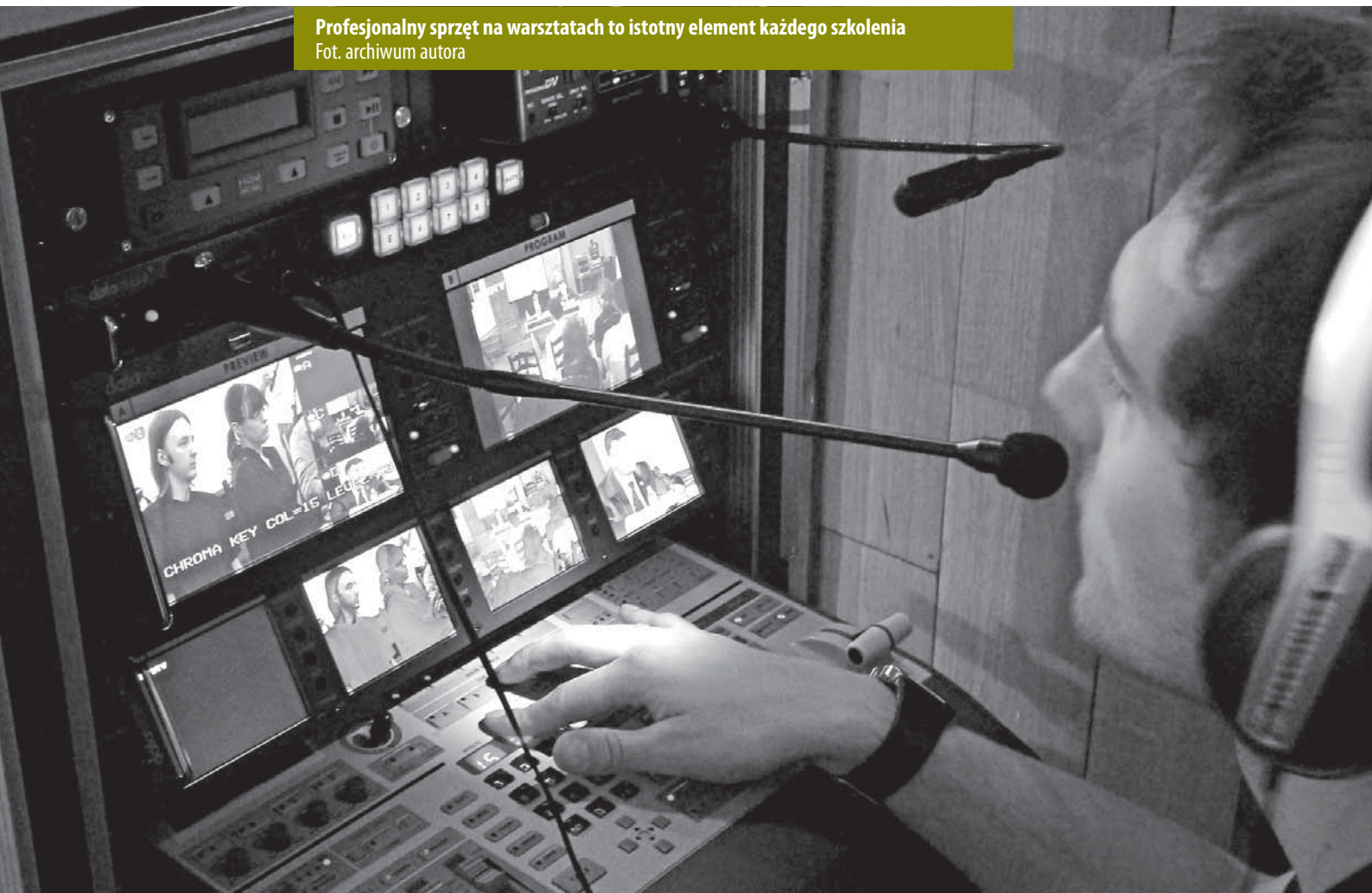
umiejętności i kwalifikacji. Istotnym elementem jest także moduł dziennikarsko-medialny, który pozwala wyposażać młodzież w podstawowe kwalifikacje w tej dziedzinie.

Organizujemy warsztaty i szkolenia medialne dla różnych odbiorców, transmitujemy do Internetu ważne wydarzenia społeczne, organizujemy debaty obywatelskie, tworzymy dla otwartych kanałów telewizyjnych w Europie. Centrum jest instytucją wspierającą rozwój mediów obywatelskich w środowisku organizacji pozarządowych.

W 2006 roku rozpoczęliśmy prace nad stworzeniem internetowego kanału telewizji organizacji pozarządowych – www.ngotv.eu oraz zespołu NGOTV team wyspecjalizowanego w obsłudze medialnej konferencji, seminariów oraz realizacji transmisji *online*. Zespół ten przygotował w latach 2007-2009, wspólnie z partnerami z Białorusi, Francji, Gruzji, Niemiec i Ukrainy, europejski magazyn telewizyjny *Prioritaire!*, który poświęcony był tematom i problemom młodzieży i przybliżał sprawy europejskie widzom w Europie Wschodniej, a mieszkańcom Unii Europejskiej – kulturę i tradycje Białorusi, Gruzji i Ukrainy. W 2008 roku produkowaliśmy polsko-ukraiński magazyn telewizyjny *Plac I* o kulturze w dwóch miastach partnerskich – Lublinie i Łucku.

W czasie międzynarodowych warsztatów, które realizujemy wraz z podobnymi ośrodkami w różnych miastach Europy (Lublin, Lwów, Mińsk, Münster, Orlean, Rishon Le Zion, Sztambuł, Tbilisi), młodzież, pod okiem fachowych trenerów, tworzy własne reportaże o tematyce kulturalnej, społecznej, religijnej, historycznej i politycznej. Większość tych produkcji można oglądać w Internecie (europeanweb.tv, owtv.de) oraz na spontanicznie organizowanych pokazach filmowych.

Profesjonalny sprzęt na warsztatach to istotny element każdego szkolenia
Fot. archiwum autora





Teoria i praktyka w jednym miejscu
Fot. archiwum autora

W ramach działań Centrum Mediów Obywatelskich w Lublinie aktywnie wykorzystujemy media obywatelskie do edukacji politycznej. Organizujemy seminaria mające na celu zainicjowanie wśród mieszkańców Unii Europejskiej debaty publicznej na bieżące tematy. Ponadto realizujemy wideokonferencje z udziałem mieszkańców miast partnerskich Lublina – to jest Łucka i Münster. Zespół reporterów telewizji internetowej zapewnia obsługę medialną ważnych wydarzeń obywatelskich i społecznych, które mają miejsce w Lublinie, m.in. Chrześcijański Tydzień Społeczny, Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego, Noc Kultury.

Edukacja medialna kluczem do sukcesu

Jak zaznaczają Jürgen Linke i Andrzej Juros: „Medialnie wykształcony człowiek jest zdolny do produkowania, tworzenia i skutecznego komunikowania informacji we wszelkich jego formach, a nie tylko drukowania”. Kompetencje informatyczne, które wchodzą w skład kompetencji kluczowych, obejmują umiejętne i krytyczne wykorzystywanie technologii społeczeństwa informacyjnego w pracy, rozrywce i porozumiewaniu się. Jak twierdzi Komisja Europejska, kompetencje informatyczne opierają się na podstawowych umiejętnościach w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT): wykorzystywania komputerów do uzyskiwania, oceny, przechowywania, tworzenia, prezentowania i wymiany informacji oraz do porozumiewania się i uczestnictwa w sieciach współpracy za pośrednictwem Internetu. Kompetencje informatyczne wymagają rzetelnej wiedzy i znajomości natury, roli i możliwości ICT w codziennych kontekstach: w życiu osobistym i społecznym, a także w pracy. Konieczne umiejętności obejmują zdolność poszukiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji oraz ich wykorzystywania w krytyczny i systematyczny sposób, przy jednoczesnej ocenie ich odpowiedności, z rozróżnieniem elementów rzeczywistych od wirtualnych przy rozpoznawaniu połączeń.

Każdy powinien nabyć umiejętności wykorzystywania narzędzi do tworzenia, prezentowania i rozumienia złożonych

informacji, a także zdolność docierania do usług oferowanych w Internecie, wyszukiwania ich i korzystania z nich, powinien również być w stanie stosować ICT jako wsparcie krytycznego myślenia, kreatywności i innowacji. Korzystanie z ICT wymaga krytycznej i refleksyjnej postawy w stosunku do dostępnych informacji oraz odpowiedzialnego wykorzystywania mediów interaktywnych. Rozwijaniu tych kompetencji sprzyja również zainteresowanie udziałem w życiu społeczności i obecnością sieciach w celach kulturalnych, społecznych lub zawodowych.

W odpowiedzi na powyższe wymagania stworzyliśmy, wspólnie z uniwersytetami i instytucjami kształcenia zawodowego oraz centrami mediów obywatelskich, w siedmiu państwach europejskich, kurs szkoleniowy zatytułowany *MediaTrainer*. Kurs ten zakłada trzy moduły kształcenia: dziennikarstwo wideo, dziennikarstwo internetowe oraz kompetencje i umiejętności trenerskie. Skierowany jest, w pierwszym rzędzie, do instytucji kształcenia zawodowego, centrów mediów obywatelskich, związków zawodowych i organizacji pozarządowych. Uczestnicy kursu zdobywają praktyczne umiejętności w zakresie kreatywnego wykorzystania mediów cyfrowych i Internetu, a także wiedzę dotyczącą pracy z różnymi grupami docelowymi: młodzieżą, imigrantami, seniorami. Kurs zakłada podniesienie ich kwalifikacji i wyposażenie w kompetencje medialne.

Drugim istotnym założeniem i pewną misją kursu *MediaTrainer* jest wsparcie dla sektora obywatelskiego. Instytucje trzeciego sektora otrzymują pomoc w postaci wykwalifikowanych osób (trener mediów obywatelskich), które są w stanie zapewnić profesjonalną obsługę medialną i promocję ich działań, a także, co ważniejsze, będą zdolni pracować z członkami wspólnoty czy stowarzyszenia i włączać ich w komunikację ze społeczeństwem. Trener mediów obywatelskich to osoba, która będzie w stanie opowiedzieć historię, przekazać ją odbiorcy z zastosowaniem różnych kanałów komunikacji, a także zachęcić i zmotywować innych do aktywnego uczestnictwa w komunikacji poprzez stosowanie nowych mediów i technik informacyjno-komunikacyjnych. Dla organizacji pozarządowych lub lokalnych wspólnot, które nierzadko mają ograniczone środki finansowe na działania promocyjne, jest to niemal idealne rozwiązanie.

Trener mediów to także osoba, która bardzo łatwo odnajdzie się w środowisku mediów obywatelskich (*community media*). Twórcom kursu szkoleniowego *MediaTrainer* przyświecała idea podniesienia jakości programów obywatelskich oraz wsparcia dla rozwoju zasobów ludzkich w tym zakresie. Media obywatelskie od kilku lat borykają się z problemem ograniczonych środków finansowych na ich funkcjonowanie. W wielu państwach europejskich są one jeszcze niedostatecznie rozwinięte instytucjonalnie albo nieusankcjonowane prawnie. Ich rozwój może być zagrożony także z powodu niskiej rozpoznawalności w społeczeństwie. Dlatego też pomoc merytoryczna i instytucjonalna dla tego sektora jest niezbędna. Istotny element wsparcia stanowi kurs *MediaTrainer*, pilotażowo rozwijany w siedmiu państwach europejskich, który może być skutecznie zastosowany w całej Europie.

Michał Wójcik

Centrum Mediów Obywatelskich w Lublinie



Rynek mediów lokalnych opanowały serwisy internetowe

Mariusz Herman

Po dominacji lokalnych stacji radiowych i lokalnej prasy w latach 1990-2010, na lokalnych rynkach mediów informacyjnych największą rolę zaczęły odgrywać portale i serwisy internetowe, zawierające treści związane z wydarzeniami i społecznościami lokalnymi.

Jeszcze do końca 2011 roku wydawcy lokalnej prasy – grupy Polska-prasa, Media Regionalne czy Agora – traktowały swoje serwisy internetowe jako działalność uboczną. Treści zamieszczane na portalach tych wydawców były uprzednio selekcjonowane w taki sposób, żeby najciekawsze trafiały do Internetu jak najpóźniej. Zdaniem wydawców i redaktorów naczelnych poszczególnych tytułów, zbyt wczesne ich zamieszczenie powodowało spadki sprzedaży gazet.

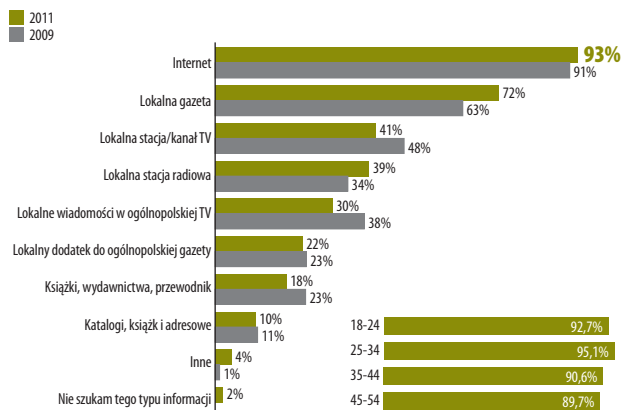
Jak się jednak okazało, głównym czynnikiem powodującym dramatyczne spadki sprzedaży prasy lokalnej był zwiększający się zasięg techniczny i dostęp do sieci oraz błędna analiza dotycząca oczekiwań

czytelników względem artykułów i materiałów zamieszczanych w lokalnych gazetach.

Okazało się, że czytelnik od lokalnych mediów nie oczekuje informacji społeczno-politycznych ani relacji z najważniejszych konferencji. Ostatnie badania rynków lokalnych dobitnie pokazują, że serwisy internetowe są głównym źródłem pozyskiwania informacji o sprawach lokalnych.

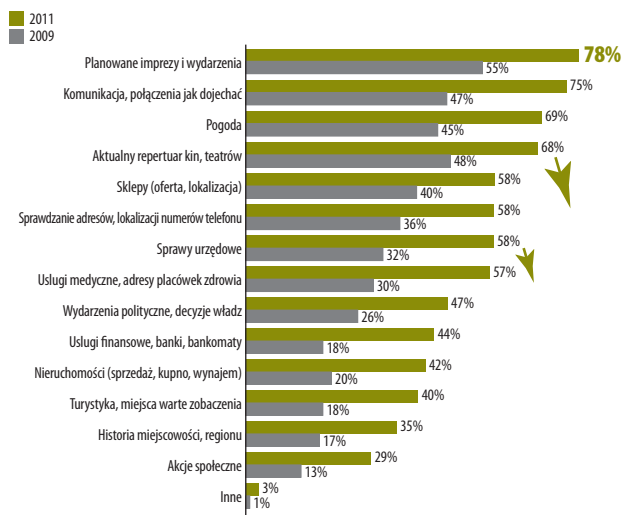
- **93%** internautów w wieku 18-54 lat wiedzę na temat swojej miejscowości czerpie z Internetu. Jest to najchętniej wybierane źródło informacji na ten temat.
- **78%** z nich poszukuje informacji o planowanych imprezach i wydarzeniach w Internecie.
- **12 milionów** użytkowników korzysta z lokalnych serwisów w Internecie – to 62 % wszystkich internautów.

Skąd czerpiesz informacje na temat swojej miejscowości, regionu?



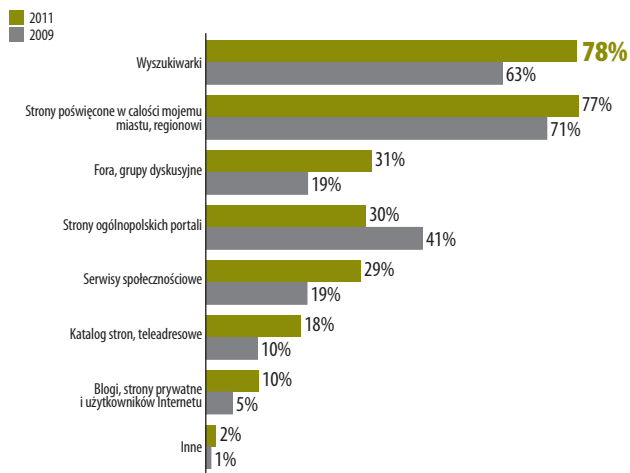
93% internautów, w wieku 18-54 lat, wiedzę na temat swojej miejscowości (regionu) czerpie z Internetu.

Jakich informacji o swojej miejscowości lub regionie poszukujesz w Internecie?

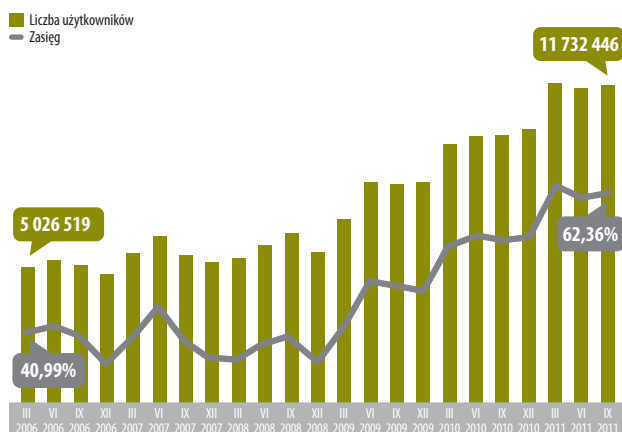


Internauci najczęściej szukają informacji o planowanych imprezach i wydarzeniach. Tego typu wiadomości poszukuje aż 78 % ankietowanych. Wydarzenia polityczne zajmują dopiero 9 miejsce.

Gdzie najczęściej szukasz informacji o swoim mieście, regionie?

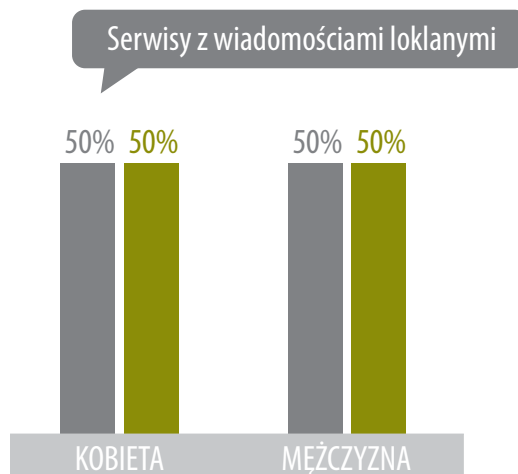


Użytkownicy oraz zasięg serwisów z informacjami lokalnymi i regionalnymi

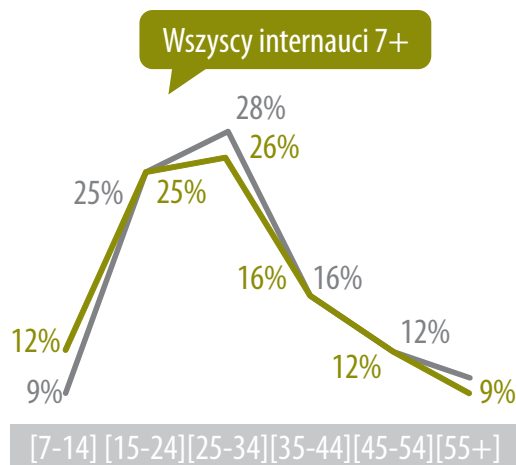


Rośnie liczba użytkowników oraz zasięg serwisów koncentrujących się na informacjach lokalnych i regionalnych. Na początku 2006 roku serwisy te miały 5 milionów użytkowników, zaś obecnie liczba użytkowników wynosi ponad 12 milionów.

Płeć użytkowników serwisów z wiadomościami lokalnymi

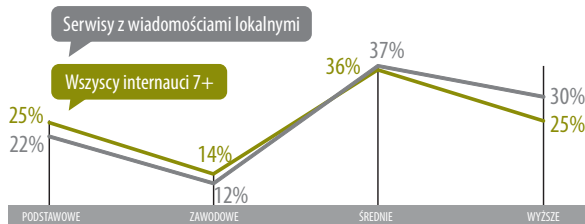


Wiek użytkowników serwisów z wiadomościami lokalnymi



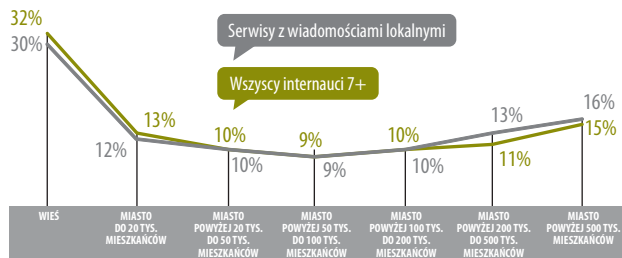
Z serwisów z wiadomościami lokalnymi korzystają w takim samym stopniu kobiety i mężczyźni. Odbiorcami serwisów lokalnych są niemal w równym stopniu wszyscy internauci – w grupach wiekowych odsetek osób korzystających z serwisów lokalnych jest podobny do odsetka wszystkich internautów.

Wykształcenie użytkowników serwisów z wiadomościami



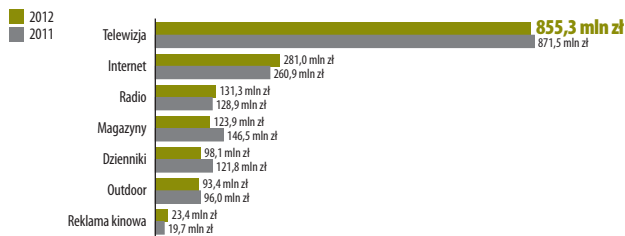
Pod względem wykształcenia najliczniejszą grupę użytkowników serwisów lokalnych stanowią osoby o wykształceniu średnim (37% użytkowników) oraz o wykształceniu wyższym (30% użytkowników).

Użytkownicy serwisów lokalnych



Nie ma znaczących różnic między użytkownikami serwisów z wiadomościami lokalnymi a ogółem internautów. Internauci interesują się stronami z informacjami ze swojego regionu, niezależnie od wielkości miejscowości, w której mieszkają.

Wydatki na rynek reklamowy w Polsce w I kwartale 2012 roku



Biorąc pod uwagę poszczególne media, najbardziej w skali roku zmniejszyły się wydatki reklamowe w dziennikach – o 19,5% oraz w magazynach – o 15,4%. W przypadku gazet to największy spadek od lat.

Takie zmniejszenie zarówno sprzedaży egzemplarzowej, jak i wpływów reklamowych powoduje ogromny spadek rentowności działalności związanej z wydawaniem prasy papierowej. Większość tytułów lokalnych jest dotowana z innej działalności wydawców. Większość z nich pogodziła się już z myślą o zaprzestaniu tradycyjnej działalności na rynku prasy. Wszyscy wydawcy pracują dziś nad modelem biznesowym opartym na wersjach elektronicznych gazet. Trwa wielki test oparty na systemie opłat za wybrane treści zamieszczane na stronach wydawców (system Piano). Wydaje się jednak, że w najbliższych latach ta forma nie przyniesie większych korzyści i biznes będzie musiał być oparty na finansowaniu z przeróżnych form związanych ze sprzedażą przestrzeni reklamowej.

Źródło:

Zaprezentowane w raporcie dane pochodzą z badania Megapanel PBI/Gemius, serwisu Wirtualne Media oraz sondaży zrealizowanych przez Polskie Badania Internetu w listopadzie 2009 oraz listopadzie 2011 roku.

Materiał powstał w oparciu o PBI Polskie Badania Internetu, firmy badawczej stworzonej przez czołowych wydawców internetowych w Polsce, właścicieli największych krajowych witryn internetowych: Agora S.A., GG Network S.A., Interia.pl sp. z o.o., Murator S.A., Onet.pl S.A., Polskapresse sp. z o.o., Redefine sp. z o.o., Ringier Axel Springer Polska sp. z o.o. oraz Wirtualna Polska S.A., w celu stworzenia standardu badań Internetu w Polsce.

Raporty PBI tworzone są na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez Millward Brown SMG/KRC.

Mariusz Herman
portal Lubelskie Fakty

W latach 2001-2003 był dyrektorem ds. promocji i PR w Polskich Mediach S.A. (telewizja TV4), a w latach 2004-2008 wydawcą i redaktorem naczelnym „Magazynu Futbol”, „Tennis Magazin” i miesięcznika „Super Volley”.

Czy niezależność mediów jest możliwa?

Realia Polski i Islandii



Port w Reykjavíku, Harpa
Fot. archiwum autora

Lidia Pokrzycka

Od kilkunastu lat zajmuję się badaniem niezależności prasy lokalnej w Polsce, sama przez wiele lat byłam aktywną dziennikarką. Miałam także okazję przyrzeć się realiom funkcjonowania islandzkiego rynku medialnego, interesowałam się Islandią i, począwszy od 2010 roku, byłam tam kilkakrotnie.

Polska lokalna rzeczywistość

W Polsce prasa lokalna utrzymuje się dzięki samofinansowaniu (źródła rynkowe), dotacjom władz samorządowych i innych instytucji, a także pozaredakcyjnej działalności gospodarczej. Według szacunków medioznawców jedynie 9,4% pism lokalnych uzyskuje dochód i jest w stanie utrzymać się na rynku¹.

W przypadku niezależnych, lokalnych pism, wydawanych w miastach powiatowych, w strukturze dochodów wpływy ze sprzedaży przeważają nad zyskiem z reklam. Członkowie redakcji rzadko zatrudniani są na etatach, najczęściej obowiązują umowy-zlecenia i wierszówki.

Wydawanie i redagowanie prasy lokalnej jest kosztowne, odbywa się w trudnych warunkach i okolicznościach. Niedostatek środków finansowych, nieprzemyślane decyzje, niedostateczne kwalifikacje dziennikarskie i wydawnicze, brak zainteresowania i niechętny stosunek władz administracyjnych i samorządu w gminie, powiecie i województwie są powodem zmienności i nietrwałości lokalnych gazet. Polski rynek prasy lokalnej to ciągle upadki i powstawanie nowych tytułów.

Interweniować czy nie?

Badania dotyczące środowiska dziennikarskiego najczęściej nie obejmują wyłącznie lokalnych redakcji. Środowisko dziennikarskie, szczególnie w skali lokalnej i regionalnej, jest bardzo hermetyczne, niechętnie wszelkiego typu badaniom. Najlepiej, jeżeli badacz był lub jest nadal aktywnym dziennikarzem, wtedy łatwiej o zaufanie rozmówców.

W latach 2007-2008 przeprowadziłam badanie ankietowe wśród dziennikarzy prasy lokalnej pracujących w województwie lubelskim². Poniżej przedstawiam zbiorcze wyniki ankiet wraz z najczęściej powtarzającymi się wypowiedziami.

Dziennikarze pisali w ankietach, że podstawą władzy prasy regionalnej i lokalnej stają się, w większości przypadków, skuteczne interwencje w sprawach mieszkańców. Dzięki temu prasa jest pozytywnie odbierana przez czytelników, natomiast czasami bardzo krytycznie przez władze samorządowe i firmy działające w regionie. Opisywanie spraw dotyczących np. niejasnych powiązań świata biznesu i polityki jest jeszcze bardziej ryzykowne. Chociaż media postrzegane są jako czwarta władza, to możliwość faktycznego wpływu na rzeczywistość w takich przypadkach jest ograniczona. Oczywiście, krytyczne opisanie przez dziennikarza pewnych osób czy zjawisk może pociągać za sobą konsekwencje dla opisywanych, ale często także i dla samego piszącego. Dziennikarze stają więc przed dylematem – pisać o czymś krytycznie czy nie? Jeżeli rzetelnie opiszą sprawę np. dotyczącą urzędników samorządowych,

1. M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989-2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005, s. 180.
2. Szerzej: L. Pokrzycka, *Prasa ogólnoinformacyjna w regionie lubelskim po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.

w przyszłości mogą stracić źródło informacji, a czasami nawet otrzymują upomnienie lub nagane, których uzasadnieniem jest obrażanie władz samorządowych. Postępuje także proces uzależniania dziennikarzy od pracodawców, jak również od tzw. układów.

Ankietowani dziennikarze za największe problemy zawodowe uznawali najczęściej niskie zarobki („Relatywnie niskie płace w porównaniu do stopnia ponoszonej odpowiedzialności i roli społecznej”), zbyt małe zespoły w redakcjach oraz trudny, konkurencyjny rynek. Akcentowano, że krytyka władzy czy urzędników nie jest sprawą łatwą, np. wiceprezydent miasta, raz skrytykowany unika kontaktów. Bardzo łatwo jest lokalnym grupom nacisku oddziaływać na dziennikarzy.

Ankietowani wymieniali także, z drugiej strony, brak przygotowania merytorycznego lokalnych dziennikarzy oraz brak stabilizacji zawodowej i słabe przygotowanie merytoryczne dziennikarzy funkcyjnych. Problemem stają się również interesy właścicieli, strach przed zwolnieniem oraz coraz większe wymagania przy coraz niższych wynagrodzeniach.

Jeden z ankietowanych podkreślił, że z dnia na dzień widoczny jest spadek prestiżu zawodu i gazety wyrażający się niechęcią do udzielania informacji. Trudno jest zmienić mentalność ludzi – zwłaszcza jeśli chodzi o środowiska wiejskie – pisał dziennikarz. „Ludzie, choć widzą potrzebę nagłośnienia „danej sprawy”, nie chcą o tym mówić, bo boją się konsekwencji, np. wójt nie umorzy im podatku. Często, jeśli chodzi o przedstawicieli samorządów, wolą nie informować dziennikarzy np. o sesjach rady gminy dla świętego spokoju”.

Dziennikarze akcentowali także konieczność zmagania się z urzędniczą niekompetencją, zakusy polityków i lokalnych biznesmenów na wolność wypowiedzi oraz brak zrozumienia roli dziennikarza, że informacje zbiera nie dla siebie, ale dla czytelnika, że nie jest petentem, ale partnerem.

Ankietowani pisali również, że muszą mierzyć się i konkurować z prasą ogólnopolską (przynajmniej tego wymagają szefowie) oraz brać pod uwagę siatkę układów i zależności, które wynikają z funkcjonowania w małych, lokalnych środowiskach. Należy przy tym pamiętać, że im mniejsze środowisko, tym bardziej ograniczone są możliwości dziennikarzy i tym większa kontrola społeczna nad zawodem.

Kilku z nich wymieniło próby cenzurowania przez władze, słaby odźwięk społeczny na apele, polemiki, a nawet konkursy oraz brak odwagi cywilnej rozmówców, czego dowodzą napływające do redakcji anonimy.

Charakter lokalnego zasięgu pracy sprzyja powstawaniu nieformalnych układów zarówno między dziennikarzami, jak i np. instytucjami, w efekcie instytucje te potrafią celowo nie poinformować o *newsie* dziennikarza, który wcześniej krytycznie o nich napisał. Kolejny dziennikarz wspomina, że informacje udzielane przez lokalne władze są często niepełne i nie do końca zgodne z prawdą. Udzielający ich urzędnicy często żądają do autoryzacji całych tekstów, nawet jeżeli udzielili tylko jednozdaniowej wypowiedzi, grożąc, że w przeciwnym przypadku więcej informacji nie udzieli. Występują również trudności z otrzymaniem przez prasę informacji, z dostępem do akt. Władze najchętniej milczą, licząc, że dziennikarze zrezygnują z dochodzenia prawa do informacji.

Różnego typu naciski w największym stopniu deklarują osoby wykonujące pracę dziennikarza do 2 lat, a także osoby o największym stażu zawodowym, a więc te, które rozpoczynają pracę w zawodzie (najczęściej na zasadzie wierszówki) i już kończą swoją karierę w mediach i nie boją się utraty pracy. Pozostali, także w ankietach, odpowiadali bardzo ostrożnie, zachowawczo.

Reklamodawcy a władza lokalna

Prasa lokalna zмага się z nieformalnymi powiązaniem i naciskami. Dziennikarze boją się poruszać pewne tematy, automatycznie wykształcają w sobie mechanizm autocenzury i wydaje się, że ten system działa skuteczniej niż cenzura prawna. Rozpowszechnianiu autocenzury sprzyja strach o miejsce pracy. W małych środowiskach, gdzie rynek jest niewielki, dziennikarze wolą się nie narażać tylko po to, żeby zaprezentować swoje poglądy czy kształtować opinię publiczną. Niektórzy boją się, że jeśli krytycznie opisać działalność osoby mającej odpowiednie wpływy w środowisku, mogą ponieść poważne konsekwencje zawodowe, np. będą mieli problemy ze znalezieniem pracy. Dziennikarz gazet lokalnych jest więc często uzależniony od władzy samorządowej.

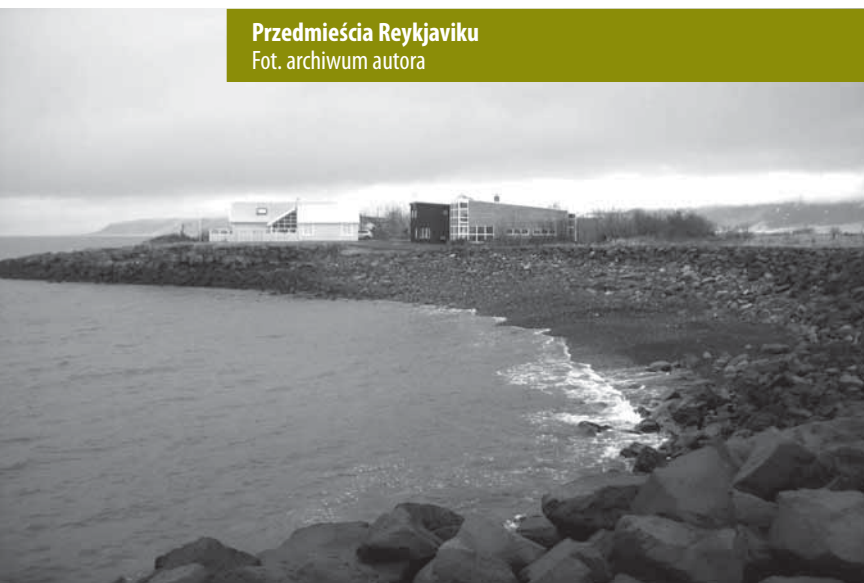
Bardzo ważnym czynnikiem ograniczającym swobodę dziennikarzy są reklamy. Bez nich nie istnieje możliwość utrzymania się na rynku medialnym. Reklamodawcami w małych miejscowościach są najczęściej władze samorządowe, których w związku z tym nie należy krytykować. Zresztą również firmy prywatne często nie zlecają reklam gazecie, która nie cieszy się popularnością lokalnego samorządu. Większość wydawców prasy lokalnej uważa zatem, że konieczne jest utrzymywanie przynajmniej poprawnych stosunków z władzami samorządowymi.

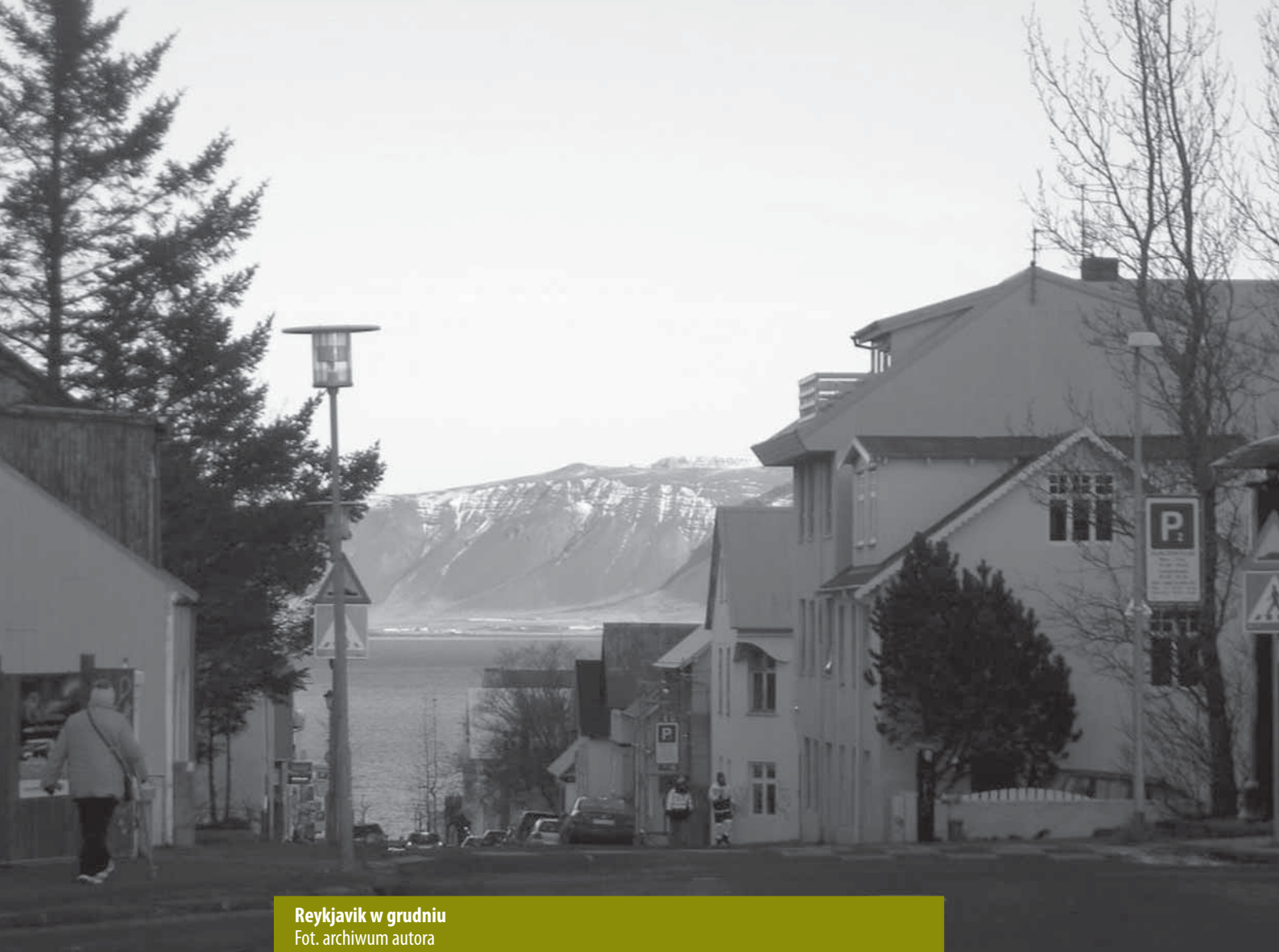
Islandzka enklawa wolności słowa

Pierwsze pobyty szkoleniowe w Islandii pokazały mi wręcz idylliczny obraz kraju wolność mediów, duże grupy reklamodawców oraz profesjonalnych dziennikarzy. Podczas pobytu w University of Iceland mogłam się przekonać, że wykładowcy są dumni ze zmian dokonywanych w prawie medialnym, przekonywali mnie, że dziennikarze w Islandii nie muszą się niczego obawiać, problemem może być tylko brak pełnych etatów dla młodych pracowników, ale to przecież normalne.

Także społeczeństwo Islandii ma stanowić wzór dla innych krajów. Na wyspie mieszka około 320 000 osób, ponad połowa w południowo-zachodniej części kraju, w stolicy kraju

Przedmieścia Reykjavíku
Fot. archiwum autora





Reykjavik w grudniu
Fot. archiwum autora

– Reykjaviku i okolicach. Reszta populacji mieszka w miastach, wsiach i dolinach na wybrzeżu wyspy. Największym miastem, poza obszarem metropolitalnym, jest Akureyri na północy.

Po zapaści gospodarczej w 2008 roku, władze Islandii zdecydowały, że nadszedł czas, by napisać nową konstytucję, nie korzystając z wzorów duńskich (tak jak to było od momentu uzyskania niepodległości w 1944 roku), lecz czerpiąc z oryginalnych pomysłów swoich obywateli. Z populacji Islandii wybrano, w wyborach powszechnych, 25 mieszkańców (w tym prawników, profesorów nauk politycznych, dziennikarzy i przedstawicieli wielu innych zawodów), którzy utworzyli Radę Konstytucyjną i dość niestandardowo, m.in. poprzez Twittera, Facebooka, YouTube'a, promowali swoje pomysły.

Podczas kryzysu Islandczycy okazali wielką niechęć do świata polityki i banków. Niejednokrotnie wychodzili w tym czasie na ulice, protestując m.in. przeciwko inwestycjom zagranicznych banków czy zamierzeniom ekspansji przemysłowej, kosztem środowiska naturalnego. Społeczeństwo domagało się zmian i władze musiały to wziąć po uwagę. Akcje konsultacyjne z mieszkańcami miały więc wydźwięk PR-owski, ale ich celem było także uspokojenie społeczeństwa. Podstawą tworzenia konstytucji stała się formuła *crowd-sourcing*, która zakłada powierzanie rozwiązywania konkretnych problemów wybranym grupom ludzi. To właśnie na tej

podstawie powołano wspomnianą Radę Konstytucyjną, która zajęła się projektem nowej ustawy zasadniczej. Bieżące konsultacje z mieszkańcami odbywały się często przez Internet, co jest o tyle łatwe, że ponad 95% Islandczyków ma dostęp do sieci. Projekt konstytucji zawiera m.in. konkretne zalecenia dotyczące sposobów ochrony środowiska naturalnego, akcentuje również prawa przyszłych pokoleń.

System medialny

System medialny w Islandii jest dobrze rozwinięty, jak na kraj tej wielkości. Konstytucja Islandii gwarantuje absolutną wolność słowa, dlatego islandzkie media, w teorii, są jednymi z najbardziej wolnych na świecie. Islandia przez lata zajmowała pierwsze miejsce w rankingu Reporterów Bez Granic, aktualnie znajduje się w pierwszej dziesiątce.

Własność tradycyjnych mediów drukowanych w Islandii jest skoncentrowana w dwóch głównych blokach, przy czym przeplata się ona z własnością radia i telewizji, ponieważ nie ma ograniczeń uniemożliwiających tego typu działania. Dwa duże wydawnictwa to Arvakur, z jednej strony, a „365 mediów” z drugiej. Arvakur publikuje „Morgunblaðið” i ma drukarnię, która specjalizuje się w produkowaniu różnego rodzaju ulotek, broszur reklamowych, często też kolportuje je do za pośrednictwem systemu dystrybucji gazety. „365 mediów” wydaje natomiast bezpłatny „Frettablaðið”, najczęściej czytany

w Islandii gazetę, jest także właścicielem stacji telewizyjnej i wielu stacji radiowych. Do wiodących tytułów islandzkich należy także zaliczyć tabloid „Dagblaðið Visir”, nazywany potocznie „DV”, który jest publikowany cztery razy w tygodniu i uważany za najbardziej kontrowersyjne wydawnictwo w Islandii³.

Podkreślić należy, że nie ma na świecie drugiego kraju, w którym tak mocną pozycję mają pisma bezpłatne. W związku z kryzysem liczba tych tytułów, wydawanych w formie dzienników, jednak się zmniejszyła. Także mniejsze, lokalne wydawnictwa musiały zawiesić swoją działalność. Wszystkie pozostałe na rynku dzienniki bardzo aktywnie działają w Internecie. Oferują czytelnikom na bieżąco aktualizowane informacje, specjalne serwisy informacyjne, udostępniają miejsca na blogi i serwisy video pochodzące od czytelników. Strony internetowe zazwyczaj są finansowane dzięki sprzedaży przestrzeni ogłoszeniowej i użytkownicy są zwolnieni z uiszczania jakichkolwiek opłat za zawartość mediów w Internecie.

Praktyka wolności słowa w Islandii

Celem ustawy medialnej, która została przyjęta 15 kwietnia 2011 roku przez islandzki parlament, jest wspieranie wolności słowa, swobody informacji, edukacji medialnej, różnorodności i pluralizmu w mediach oraz wzmocnienie ochrony konsumenckiej w tym zakresie. Dodatkowo ustawa ma na celu stworzenie skoordynowanych ram prawnych dla usług medialnych, niezależnie od rodzaju mediów. Jednak, według badań dr Guðbjörg Hildur Kolbeinsdóttir, chociaż 65% dziennikarzy islandzkich jest zdania, że reklamodawcy oraz koncerny – właściciele mediów mają niewielki lub żaden wpływ na ich pracę dziennikarską, to około 80% ankietowanych przyznaje, że stosuje autocenzurę treści⁴.

Podczas mojego pobytu w Islandii i stażu w anglojęzycznym czasopiśmie „Reykjavik Grapevine” mogłam się przekonać, że „laboratorium wolności mediów” to tylko ładnie podana teoria. Dziennikarze zatrudnieni w redakcji pisma, w większości pochodzący z USA, podczas wywiadów, mówili mi, że tak naprawdę wolności słowa w mediach islandzkich nie ma. „Nie może być niezależności dziennikarskiej, jeżeli większość mediów wchodzi w skład upolitycznionych koncernów, – mówiła Anna Andersen, redaktor naczelna „Reykjavik Grapevine”.

Także Rebecca Lauder z „Reykjavik Grapevine” potwierdziła, że większość mediów w Islandii służy celom politycznym i jest to o wiele ważniejsze niż obiektywność zamieszczanych informacji. Rynek islandzki jest na tyle mały, że wszelkiego typu ograniczenia widoczne są bardzo wyraźnie. Występują wzajemne zależności, powiązania rodzinne,

koleżeńskie, sąsiedzkie. Kryzys finansowy spowodował, że od tego momentu można także mówić o pewnym uzależnieniu od mniejszej niż do tej pory grupy znaczących reklamodawców.

Wnioski

Islandia jest enklawą wolności słowa w teorii. W praktyce daleko nie odbiega od realiów polskich mediów lokalnych, gdzie większość dziennikarzy jest uwikłana w różnego typu układy towarzyskie czy polityczne. Jaka jest na to recepta?

Najczęściej polscy dziennikarze sugerują, że większa liczba reklamodawców da im więcej niezależności. Także samorząd powinien wspierać prasę lokalną, choćby finansując co jakiś czas specjalne dodatki informujące, co się dzieje np. na terenie gminy i nie wymagając w zamian podległości, nie ograniczając wolności słowa. Prasa ma przecież obowiązek informować o wszystkim, co dotyczy interesu publicznego. Nie można uważać, że jeżeli samorząd daje redakcji reklamy, to „oni muszą pisać tak, jak chcemy”.

W przypadku Islandii rozwiązaniem wydaje się być większa liczba mediów, przede wszystkim w Internecie, tak by społeczeństwo mogło łatwiej weryfikować informacje. Zresztą już widać, że społeczność Islandii nie jest pozbawiona obiektywizmu. Bardzo dużą rolę w wywołaniu kryzysu gospodarczego w Islandii odegrał David Oddsson, pełniący przez 16 lat funkcję burmistrza Reykjavíku, premier w latach 1991-2004, następnie minister spraw zagranicznych (2004-2005), przewodniczący Rady Gubernatorów Banku Centralnego Islandii (2005-2009), a po dymisji redaktor naczelny „Morgunblaðið”. Od momentu objęcia przez niego tej ostatniej funkcji czytelnictwo dziennika spadło – według oficjalnych danych statystycznych o 33%, a tytuł przestał być liderem rynkowym.

dr Lidia Pokrzycka

adiunkt w Wydziale Politologii UMCS, wykładowca w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, autorka trzech monografii i ponad 120 publikacji naukowych, redaktorka lub współredaktorka trzech publikacji książkowych. Aktualnie pracuje nad monografią „System medialny Islandii”.

3. R. Karlsson, *Magazine Publishing In Iceland: Contested and a Dynamic Market*, referat zaprezentowany podczas konferencji „Mapping the magazine – Interdisciplinary conference”, Cardiff University, 26-27.06.2003.
4. P. Fontaine, *New Survey On Icelandic Journalists Shows Self-Censorship Prevalent*, „The Reykjavik Grapevine”, 29.10.2012, <http://grapevine.is/Home/ReadArticle/New-Survey-On-Icelandic-Journalists>.

Lokalne współrządzenie a partycypacja obywateli



Tworzenie budżetu partycypacyjnego w ramach PAS, Świdnik k. Lublina
Fot. Fundacja Inicjatyw Menadżerskich (FIM)

Katarzyna Radzik-Maruszak

W ostatnich latach popularność zyskała koncepcja współrządzenia (*governance*), za pomocą której zarówno politolodzy, socjologowie, jak i prawnicy czy też ekonomiści próbują opisać zmieniającą się wokół nas rzeczywistość. Trudno podać jednoznaczną definicję współrządzenia, mimo popularności tego pojęcia, i to niewątpliwie odróżnia ten paradygmat od innych. Jest to koncepcja wielowymiarowa, stosowana zarówno do interpretowania funkcjonowania sfery globalnej, regionalnej, narodowej, jak i lokalnej¹.

Współrządzenie wywodzi się od angielskiego słowa *government* oznaczającego rząd, co więcej słowo to początkowo było synonimem rządu. W tym znaczeniu pojęcie *governance* stosowane było w XIV-wiecznej Anglii i Francji². *Governance* zdaje się jednak być terminem znacznie szerszym, zawierającym w sobie nie tylko rząd i wszystko, co jest dla niego charakterystyczne, począwszy od formalnych instytucji, struktury, podziału kompetencji czy sposobu podejmowania decyzji, ale także coraz bardziej popularne nieformalne mechanizmy ich kształtowania. Takie znaczenie koncepcja ta zyskała już w latach 60. XX wieku, kiedy to intensywnie rozwijała się

literatura naukowa opisująca tzw. „mechanizmy koordynacji” (*mechanism of coordination*), konieczne dla współistnienia biurokracji i grup społecznych³. Współrządzenie nie zyskało jednak wówczas większej popularności z powodu dominującej wciąż roli państwa (rządu) i powiązanej z nim administracji. Dopiero lata 70. i 80. XX wieku, kryzys paliwowy oraz wyczerpanie formuły rozbudowanego państwa dobrobytu, przyniosły wiele reform, których realnym efektem był wzrost liczby podmiotów zaangażowanych w proces świadczenia usług oraz przejście od tradycyjnie rozumianego rządu (*government*) w kierunku współrządzenia (*governance*). *Governance* rozkwitło w pełni dekadę później, wraz z pierwszymi efektami praktycznych prób uzdrowienia sektora publicznego i funkcjonowania nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*).

Do nauki współrządzenie wprowadzone zostało ramach szerokiej debaty, zainicjowanej przede wszystkim przez R. A. W. Rhodesa, który wskazał, że *governance* to niejako rządzenie bez użycia podstawowego instrumentu, jakim jest rząd (*governing without government*)⁴. Do koncepcji tej odwołuje się

1. V. Chhotray, G. Stoker, *Governance and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan 2009.
2. D. Richards, M. J. Smith, *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford University Press 2002, s. 14; Izdebski H., *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Wydział Prawa i Administracji UW. Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2007, ss. 12-13.
3. E. Litwack, H. Meyer, *A balance theory of coordination between bureaucracy organizations and community primary groups*, „Administrative Science Quarterly” z 1966, No 11, ss. 39-42.

obecnie bardzo wielu autorów i chociaż kładą oni nacisk na różne aspekty funkcjonowania *governance*, w podawanych przez nich definicjach oraz stosowanych podejściach da się wyróżnić wiele elementów wspólnych⁵. Po pierwsze, właściwie wszyscy badacze zgadzają się, że zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli nad sektorem publicznym w sposób znaczący maleje, bowiem, chociaż rząd w dalszym ciągu może wpływać na politykę społeczną, nie jest jednak w stanie prowadzić jej już w sposób scentralizowany. Po drugie, autorzy akcentują konieczność współpracy aktorów publicznych i prywatnych, prowadzącą do połączenia zasobów, którymi dysponują. Po trzecie, we wszystkich podejściach do zjawiska współzrządzenia pojawia się gotowość do poszukiwania i wykorzystywania nowych metod realizacji polityki społecznej. Co więcej, większość z nich określić można jako tzw. instrumenty pośrednie, nie mające cech władczych, charakterystycznych dla nakazów i zakazów. Wreszcie zauważyć należy, że większość badaczy, w mniejszym lub większym stopniu, odwołuje się jednak do transformacji tradycyjnych instytucji państwa, będącej rezultatem wprowadzenia zasad zarządzania sieciowego. W rzeczywistości *governance* dominują bowiem instytucje o charakterze nieformalnym, często będące zbiorem amorficznych aktorów mających wpływ na to jakie i w jaki sposób świadczone będą usługi publiczne⁶.

Odnosząc koncepcję współzarządzania bezpośrednio do administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, wskazać należy także kilka kwestii. Współzrządzenie pozwala zwrócić uwagę na turbulentną rzeczywistość lokalną, pogłębiając się zróżnicowanie społeczeństwa oraz zmienność jego potrzeb. Stanowi także sygnał, iż nastąpił koniec tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, w których kluczową rolę odgrywali zorganizowani w konkurujące ze sobą grupy (partie polityczne), wybierani przez społeczeństwo politycy oraz rozbudowany aparat administracyjny, za pomocą którego świadczone usługi publiczne i kontaktowano się ze społeczeństwem⁷. Obecnie nie tylko politycy czy administracja samorządowa, ale także szereg innych podmiotów poczuwa się do odpowiedzialności za kształt lokalnej rzeczywistości. Co istotne, w większości państw *governance* przyniosło także niespotykane wcześniej zainteresowanie zwiększaniem zaangażowania obywatelskiego i nowymi formami partycypacji społecznej.

Szeroka partycypacja obywatelska generalnie uważana jest za wartość samą w sobie. Za zwiększeniem zaangażowania społecznego w proces podejmowania decyzji w instytucjach

samorządowych przemawiają co najmniej dwie grupy argumentów. Pierwsza z nich związana jest z samym pojęciem demokracji i charakterystycznymi dla niej wartościami, druga zaś zwraca uwagę na potencjalne możliwości zwiększenia efektywności działania administracji lokalnej.

Bezpośrednie zaangażowanie obywateli w proces podejmowania decyzji oznacza odwołanie do bardziej prawdziwej, tzw. „gęstej” idei demokracji⁸. Ponadto, jak wskazują zarówno teoretycy, jak i praktycy samorządu terytorialnego, wzmacnianie możliwości społeczeństwa do dokonywania wyborów, akceptowanie faktu samodzielnego ustalania priorytetów i podejmowania działań, stanowią najlepszą podwalinę dla rozwoju społeczności lokalnych⁹. Wreszcie zintensyfikowanie kontaktów między rządzonymi a rządzącymi, czy też, jak stało się to w niektórych krajach, wręcz podjęcie prób oddania władzy w ręce obywateli, zmniejsza znacząco przepaść, jaka pojawiła się między politykami a częścią społeczeństwa¹⁰. Co więcej, podkreślić należy, że ta oddolnie budowana współpraca (*grassroots governance*) wzmacnia transparentność procesu decyzyjnego oraz odpowiedzialność za jego wynik.

Druga grupa argumentów, przemawiająca za większym zaangażowaniem obywatelskim, związana jest z wydajnością procesu rządzenia. O ile bowiem w latach 80. XX wieku powszechnie uważano, że ratunkiem dla zbiorakratyzowanego sektora publicznego jest nawiązanie szerszych kontaktów z sektorem prywatnym, o tyle obecnie pojawia się przekonanie, że również przez wzmacnianie zaangażowania wspólnot lokalnych w proces rządzenia i kontroli nad nim, można znacząco usprawnić działanie samorządu terytorialnego¹¹. Wskazać należy tu na kilka kwestii. Po pierwsze, włączanie obywateli i innych interesariuszy we wczesnym etapie w proces podejmowania decyzji, nie zaś tylko konsultowanie ich tuż przed podjęciem finalnego rozstrzygnięcia, przyczynia się do większej legitymizacji i efektywności procesu rządzenia, przynosząc samorządom także szerszą akceptację dla prowadzonej przez nie polityki¹². Po drugie, bliższe relacje i współpraca z obywatelami dają władzom lokalnym więcej informacji, jak również możliwości rozwiązania potencjalnych problemów¹³. Po trzecie, co istotne jest w kontekście panującego na świecie kryzysu ekonomicznego, szersza decentralizacja i przekazanie usług, które do tej pory znajdowały się w gestii władz samorządowych lub przedsiębiorstw prywatnych, zorganizowanym grupom obywateli może znacząco zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji

4. R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, Vol. 44 (4), ss. 652–667; R. A. W. Rhodes, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press. Buckingham. Philadelphia 1997; M. Bevir, R. A. W. Rhodes, *Interpreting British Governance*, Routledge 2003.
5. G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” 1998, Vol. 50, Issue 155, s. 17; P. John, *Local Governance in Western Europe*, SAGE 2001; M. Bevir, *Key Concepts in Governance*, SAGE 2011; *The SAGE Handbook of Governance*, red. M. Bevir, SAGE 2011.
6. J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz i J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2009, ss. 139–146.
7. P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, Nr 4.
8. C. Geurtz, T. Van de Wijdeven, *Making Citizens Participation Work: The Challenge Search for New Forms of Local Democracy in the Netherlands*, „Local Government Studies” 2010, Vol. 36, Issue 4, s. 533.
9. H. Bun Ku, W. A. Yuen-Tsang, *Capacity Building*, [w:] *The SAGE Handbook of Governance*, red. M. Bevir, SAGE 2011, s. 473.
10. M. Flinders, D. S. Moon, *The problem of letting go: The ‘Big Society’, accountable governance and ‘the curse of the decentralizing ministers’*, „Local Economy. The Journal of the Local Economy Policy Unit” 2011, Vol. 26, No 8, s. 661.
11. *Ibidem*.
12. A. Michels, L. de Graaf, *Examining Citizens Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, „Local Government Studies” 2010, Vol. 35, No. 4, s. 482.
13. *Ibidem*.

lokalnej, promując jednocześnie aktywne obywatelstwo (*active citizenship*). Wreszcie zaangażowanie społeczności lokalnych wzmacnia ich zrozumienie dla problemów i wyzwań stojących przed administracją samorządową w XXI wieku¹⁴.

Z drugiej jednak strony, szersze włączanie obywateli w proces rządzenia wzbudza wiele kontrowersji. Praktyczne stosowanie koncepcji *governance* niewątpliwie przyczynia się do znaczącego wydłużenia procesu decyzyjnego, nierzadko generując wysokie koszty. Poza tym, jak wskazują doświadczenia wielu państw, przede wszystkim zaś Anglii, która uważana jest za kraj, w którym współzrządzenie rozwinęło się najpełniej, proces przejścia od tradycyjnej demokracji reprezentacyjnej w kierunku partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz zwiększanie form zaangażowania obywatelskiego, niejednokrotnie przypominają bardziej odgórną „inżynierię demokracji” niż oddolne budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Co więcej, współzrządzenie stwarza nowe możliwości zaangażowania tylko niektórym grupom, zazwyczaj już aktywnym, innym oferując jedynie obietnice bez pokrycia. Jako przykład ponownie może być przywołana Anglia, w której, za pomocą demokracji deliberacyjnej, próbowano włączyć w proces konsultacji grupy dotychczas marginalizowane – mniejszości etniczne, osoby starsze, samotnie wychowujące dzieci – niejednokrotnie powodując wzrost oczekiwań bez pokrycia¹⁵. Wreszcie, przekazywanie kompetencji samorządów obywatelom łączy się również z przenoszeniem odpowiedzialności za wynik procesu rządzenia, z czym wydaje się zarówno administracja, jak i społeczności lokalne mają problem.

Wydaje się również, że sprawne funkcjonowanie koncepcji współzrządzenia zależy w dużej mierze od kontekstu narodowego i obowiązującej kultury politycznej. Z tej perspektywy, *governance* napotyka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polsce, na dodatkowe bariery. Pierwsza z nich wynika z faktu, że decyzje polityczne rzadko formułowane są tutaj w kontekście misji, wymiernych celów i osiąganych rezultatów. Najczęściej obowiązuje perspektywa czteroletnia – od wyborów do wyborów. Po drugie, mimo wielu reform i rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji przez społeczności lokalne, uczestnictwo obywatelskie w dalszym ciągu przyjmuje formę zinstytucjonalizowanego protestu, rzadko zaś wczesnych konsultacji. Po trzecie, dla państw w trakcie transformacji charakterystyczna jest nadal niska kultura konsultacji i dialogu, które przecież stanowią istotę współzarządzania. Wreszcie wskazać należy na brak tradycji współpracy i pracy grupowej¹⁶.

W kontekście zwiększania udziału obywateli w procesie rządzenia trzeba zwrócić uwagę jeszcze na kilka innych kwestii. Po pierwsze, w Polsce nawet efekty działania tradycyjnych,

zinstytucjonalizowanych form angażowania obywateli w proces rządzenia uznać należy za niezadowalające, nie mówiąc o stosowaniu rozwiązań nowatorskich. Frekwencja w wyborach lokalnych oscyluje wokół czterdziestu kilku procent. Referenda w dużej mierze kończą się brakiem prawomocnego rozstrzygnięcia ze względu na zbyt niski udział obywateli. Poza tym dotychczasowa praktyka wskazuje, że w większości nie są one sposobem rozstrzygania istotnych dla społeczności lokalnych kwestii, lecz instytucją, za pomocą której prowadzone są rozgrywki wśród lokalnych elit politycznych. Z punktu widzenia skuteczności i efektywności to narzędzie demokracji oceniać należy więc raczej negatywnie¹⁷. Podobnie, zarówno z powodu dużych kosztów organizacji, jak i małego zainteresowania ze strony społeczeństwa, dość sporadycznie prowadzone są konsultacje. Jak w takim razie mówić o innych, nowatorskich sposobach zaangażowania obywateli w proces decyzyjny, skoro zawodzą instytucje tradycyjne?

Po drugie, przejściu od tradycyjnego samorządu do nowoczesnego, opierającego swe funkcjonowanie na zasadzie współzrządzenia, niewątpliwie nie sprzyjają negatywne opinie o funkcjonowaniu lokalnych władz, małe zainteresowanie współpracą na poziomie lokalnym czy niskie zaangażowanie w pracę organizacji, stowarzyszeń, fundacji itp. Jak wskazują autorzy raportu *Diagnoza społeczna* z 2011 roku, po dwu dekadach transformacji ustrojowej członkowie organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół to 14,8% badanych. Niewielki jest także odsetek osób, co prawda niezrzeszonych, ale podejmujących działania na rzecz dobra wspólnego. Na przestrzeni 2010 i 2011 roku tylko 15,6% badanych zaangażowało się w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości w najbliższym sąsiedztwie)¹⁸. Diagnoza wskazuje także na niewystarczający poziom zaufania społecznego, będący przecież warunkiem *sine qua non* dobrego rządzenia. Wreszcie, wydaje się, że istotną barierą dla szerszego zaangażowania obywateli w *governance* jest niechęć części środowisk samorządowych i napięcia, jakie powstają między demokracją reprezentacyjną a partycypacyjną. Udowodniła to chociażby niechęć samorządowców do reform inicjowanych przez Kancelarię Prezydenta RP. Problem ten uwidacznia się także w mniejszej skali w wielu jednostkach lokalnych. Przykładem mogą być ostatnie doświadczenia Lublina dotyczące wprowadzania budżetu partycypacyjnego w dzielnicach miasta, czemu przeciwna była grupa radnych miejskich¹⁹. Współzrządzenie ma niewątpliwie wiele zalet. Po pierwsze, jako koncepcja stanowi próbę opisu współczesnej, jakże skomplikowanej rzeczywistości. *Governance* nie ucieka bowiem od kwestii trudnych, jak choćby wielość aktorów zaangażowanych w proces rządzenia, czy też zmiana istoty i funkcji państwa, w tym administracji publicznej i jej

14. M. Flinders, D. S. Moon, *op. cit.*, s. 661.

15. K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.

16. A. Pawłowska, *Zarządzanie wielopodmiotowe – czy możliwe, czy pożądane transformujących się demokracjach?*, [w:] „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2007, Vol. II, Lublin, ss. 30-38.

17. M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 223.

18. A. Czapirski, *Kapitał Społeczny*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapirski, T. Panek, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego 2011.

19. K. Radzik-Maruszak, K. Mieczkowska-Czerniak, *From indifference to protest: Citizens' activity at local level in Poland*, Referat prezentowany na międzynarodowej konferencji European Group of Public Administration (EGPA), Bergen, Norwegia, wrzesień 2012.



Obrady PAS, gmina Konopnica
Fot. Fundacja Inicjatyw Menadżerskich (FIM)

części, jaką jest samorząd terytorialny. Z drugiej jednak strony, przechodząc na grunt praktyczny, po upływie blisko dwudziestu lat od kiedy współzrządzenie jest stosowane, można sformułować kilka wniosków. Przede wszystkim wydaje się, że paradygmat ten, mimo aplikowania go w państwach trzeciego świata czy krajach w trakcie przemian, w pełni sprawdza się jedynie w stabilnych, opartych na trwałych fundamentach demokracjach. Wydaje się więc, że *governance* przypomina pod tym względem koncepcję nowego zarządzania publicznego, z której zresztą wiele czerpie, i która, aby funkcjonować w pełni, paradoksalnie, potrzebuje stabilnych elementów biurokracji. Co więcej, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Polska, które po dekadach rządów niedemokratycznych wprowadzają nagle reguły prawa w rozumieniu Weberowskim i nowe zarządzanie publiczne oraz dążą do budowy

społeczeństwa obywatelskiego, co charakterystyczne jest właśnie dla koncepcji współzrządzania, powstaje szereg napięć, a nawet poczucie zagrożenia wobec funkcjonowania tradycyjnych instytucji²⁰. Zagrożenie to, może o nieco innym charakterze, pojawia się także w stabilnych krajach z ugruntowanym systemem demokratycznym. Nie chodzi tutaj jedynie o brak akceptacji ze strony tradycyjnych instytucji czy fakt realizacji znacznej części zadań publicznych przez organizacje publiczne niejako pozbawione odpowiedzialności, które z chęcią przejmują zadania i funkcje tradycyjnego rządu, niechętnie podchodzą jednak do przejęcia jego odpowiedzialności i poddania się weryfikacji, ale przede wszystkim o brak dostatecznych mechanizmów kontroli tego procesu²¹. *Governance* opisując świat, w którym funkcjonuje wielu aktorów, nie daje jednak recepty na sposób, w jaki relacje między nimi powinny przebiegać. Co więcej, odnieść można wrażenie, że afirmując skomplikowanie współczesnej rzeczywistości, paradygmat ten często powoduje, że zapomina się, jak negatywne może mieć to konsekwencje. Zastanowienia wymaga także jakość demokracji proponowanej przez koncepcję współzrządzania. Wydaje się bowiem, że wraz ze znaczącym wzrostem liczby podmiotów zaangażowanych w proces rządzenia, nie staje się on bardziej demokratyczny, lecz skomplikowany i mało przejrzysty. Brak formalnych mechanizmów rządzenia i jasnych reguł gry w sposób bezpośredni przekłada się na niską transparentność, ta zaś na jakość czy to państwa, czy rzeczywistości międzynarodowej. Co więcej, zauważyć należy, że choć podmiotów biorących udział w rządzeniu jest więcej, nie oznacza to, że podmiot podstawowy, czyli społeczeństwo, ma większy wpływ na podejmowane decyzje. Partycypacja obywatelska, o której tyle pisze się w kontekście współzrządzania, pozostaje zatem w dalszym ciągu kwestią nierozwiązaną. Wydaje się, że nawet wprowadzanie nowych instytucji, nie jest w stanie rozwikłać powyższych dylematów.

dr Katarzyna Radzik-Maruszak
adiunkt w Zakładzie Samorządów i Polityki Lokalnej na Wydziale Politologii
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

20. A. Campbell, A. Coulson, *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, Vol. 32, No. 5.

21. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 34.



Wzmacnianie lokalnej partycypacji mieszkańców: **teoria a praktyka**

Monika Sidor

Fot. istockphoto.com

W ostatnich latach w Polsce możemy zaobserwować próbę wzmocnienia zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Próbę, ponieważ nie znamy jeszcze ostatecznego wyniku tych działań, a jest to o tyle ciekawe, że wypracowując mechanizmy (formy), trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy będą one stosowane.

Obecnie można nakreślić negatywny scenariusz, mimo że pewne mechanizmy zostały lub zostaną prawnie wprowadzone, ich odzwierciedlenie w rzeczywistości może być znikome. Taki wniosek da się wysunąć, analizując chociażby aktywność wyborczą Polaków. W jednym z artykułów Jacek Raciborski stwierdził, że poziom absencji wyborczej w Polsce jest zadziwiająco wysoki i właściwe jest to zjawisko trwałe. Kiedy porównujemy średnią frekwencję wyborczą w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej, okazuje się, że plasujemy się na jednej z najniższych pozycji. Analizując wybory parlamentarne od 1989 do 2011 roku, można stwierdzić, że frekwencja wyniosła średnio około 49%. Co ciekawe, jeszcze niżej plasuje się uczestnictwo w wyborach samorządowych, dla których średnia, w latach 1990-2010, oscyluje wokół 43%. Przyczyn takiego stanu rzeczy na pewno jest wiele, ale patrząc pod kątem partycypacji, można postawić pytanie: jak w takim razie będą wykorzystywane inne formy aktywności, jeśli udział w wyborach jest tak niski?

Tych form, jak już wspomniałam, w ostatnich latach trochę przybyło. Poszerzono również zakres już istniejących mechanizmów, jak np. referendum lokalnego. W 2011 roku mieszkańcy uzyskali możliwość wpływania na kształt granic gmin. Nie jest to możliwe tylko w dwóch sytuacjach: jeśli z analiz przeprowadzonych przed referendum wynika, że na skutek zmiany granic dochody podatkowe na jednego mieszkańca gminy (w zmienionych granicach lub w nowej gminie) byłby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Druga sytuacja ma miejsce wtedy, gdy gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza pod względem liczby mieszkańców od najmniejszej gminy w Polsce.

Zatem w większości przypadków mieszkańcy mają możliwość decydowania, do której gminy chcą przynależeć, można już podać próbę zastosowania tego mechanizmu. W maju 2012 roku 40 mieszkańców ulicy Granice ze wsi Połomia wystąpiło z wnioskiem o zmianę granic gmin, tj. odłączeniem się od gminy Mszany i dołączeniem do gminy Świerklany. Głównym powodem decyzji były problemy z przyjęciem ich dzieci do przedszkola w Świerklanach. Ponadto mieszkańcy uważali, że władze gminy

Mszana za mało dbają np. o odsnieżanie ulic, remonty dróg, jak również nie informują o działaniach gminy. Po wielu spotkaniach i negocjacjach mieszkańców z władzami gminy osiągnięto porozumienie.

Na podstawie tego przykładu można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, wydaje się, że mieszkańcy będą wnioskować o zmianę granic gminy w sytuacji konfliktu lokalnego. Po drugie, trudności związane ze zmianą granic gminy nie tylko wiążą się z długą procedurą, ale także dotyczą bezpośrednio mieszkańców, którzy muszą wymieniać np. dowody osobiste, prawa jazdy. Moim zdaniem, wykorzystanie tego mechanizmu będzie raczej rzadko stosowane przez mieszkańców, gdyż potrzeba dużo determinacji, aby to przeprowadzić.

Kolejną formą, która w ostatnim latach uległa znacznemu rozszerzeniu, są konsultacje społeczne. Zapisy o ich stosowaniu znaleźć można w wielu aktach prawnych m.in. w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy w Ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przykładowo, jeśli planowana jest inwestycja, która wpłynie na środowisko naturalne, wymagany jest udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Takie tematy często „elektryzują” gminę, jeżeli władze nie podejdu do nich w odpowiedni sposób.

Właściwe przeprowadzenie konsultacji oznacza m.in. konieczność podjęcia przez władze samorządowe inicjatywy we właściwym czasie. Jak zauważa Sherry R. Arnstein partycypacja tego rodzaju jest często zjawiskiem iluzorycznym. Pyta się mieszkańców o opinię, tworzy wrażenie redystrybucji władzy, a tak naprawdę zachodzi tylko zjawisko uczestnictwa. Zdaniem Arnstein konsultacje zazwyczaj sprowadzają się do „uczestniczenia w uczestniczeniu” i nie gwarantują, że uwagi i pomysły obywateli będą wzięte pod uwagę. Chodzi także o to, aby, jeśli jest taki wymóg, zapewnić właściwą frekwencję.

Ciekawym przykładem może być konflikt dotyczący spalarni odpadów w Szczecinie. Inwestycja ta nie była wcześniej w wystarczający sposób konsultowana z mieszkańcami. To wywołało silną postawę obrony, a próby nawiązania dialogu z mieszkańcami miały przebieg bardzo emocjonalny. Decydujące, dla złagodzenia konfliktu, było poznanie obiektywnych warunków, które mogłyby zostać zaakceptowane przez mieszkańców. Zatem dialog z obywatelami powinien być rozpoczęty na tyle wcześnie, aby nie trzeba było interweniować w ostatniej chwili. Z drugiej strony, można postawić pytanie, co by się stało, gdyby mieszkańcy nie zgodzili się na wybudowanie spalarni. Inwestycja ta wchodziła w skład szerszych planów, tj. wybudowania w Polsce, w dwunastu miastach, spalarni odpadów komunalnych finansowanych w części z zarezerwowanych na ten cel funduszy Unii Europejskiej. W takiej sytuacji władze samorządowe powinny szczególnie przyłożyć się do konsultacji społecznych, aby poprzez ich właściwe przeprowadzenie uniknąć konfliktu lokalnego.

Powyższy przykład pokazuje także, że czasami (nawet pozornie) to, co jest ważne dla mieszkańców, nie idzie w parze z tym, co jest ważne dla innych podmiotów. Nie chodzi tu tylko o administrację publiczną, ale także o inne grupy, choćby ekologów (np. spór o dolinę Rospudy). Sprzeczność



Fot. sxc.hu

między interesem lokalnym a interesem centralnym występuje na różnych płaszczyznach (pisałam o tym w kontekście referendum lokalnego). W ostatnich latach zagadnieniem, który porusza wiele społeczności lokalnych jest budowa farm wiatrowych. W ramach zobowiązań ekologicznych Unia Europejska postawiła przed krajami członkowskimi m.in. konieczność zwiększenia do 2020 roku pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii do 20% (dla Polski do 15%). Aby sprostać tym wymogom, należy już rozpocząć budowę odpowiednich obiektów, bo, jak stwierdził jeden z burmistrzów, „Skoro nie ma odrotu przed energią odnawialną, musimy wyjść temu naprzeciw” (*Przeciwnicy straszą...*, „Wspólnota” 2012, s. 15.). Wiele gmin decyduje się na budowę farm wiatrowych. Jak zauważyła Katarzyna Wól, władze lokalne często już na początku popełniają błąd, nie planując szerokich konsultacji społecznych, dzięki którym w dyskusji byłoby mniej emocji, a więcej argumentów. Dodać należy, że to mieszkańcy z tego rodzaju konfliktów, zazwyczaj wychodzą zwycięsko, uzyskując zamierzony efekt, jak chociażby w Łaznowie (woj. łódzkie). Zaprotestowano wówczas przeciwko pominięciu mieszkańców w rozmowach między władzami gminy a inwestorem, dotyczących budowy elektrowni wiatrowej. W wyniku gwałtownego sprzeciwu mieszkańców decyzją rady gminy postanowiono, że na terenie Łaznowa nie będzie inwestycji tego typu (nie wykluczono jednak innych obszarów gminy).

Można zatem stwierdzić, że sprawy dotyczące inwestycji ekologicznych wywołują istotne poruszenie wśród mieszkańców i pokazują, że potrafią oni korzystać ze swoich praw. Jest to również lekcja dla władz samorządowych, by nie lekceważyć dialogu z obywatelami. Co ciekawe, jeśli chodzi o inne zagadnienia aktywność obywatelska nie jest aż tak powszechna. Interesującym przykładem jest projekt, zrealizowany w Warszawie, którego celem było wzmocnienie mechanizmów partycypacji społecznej poprzez zastosowanie różnych technik konsultacyjnych. Pomimo wielu nakładów finansowych i kadrowych, w części dzielnic odzew ze strony mieszkańców był niewielki. Na Ochocie zakładano, że liczba osób, zaangażowanych w grupach docelowych, wyniesie 5 tysięcy, faktyczne wyniosła około 150. Trudno zakładać, że zbyt mało ludzi uczestniczyło w tych konsultacjach z powodu braku informacji (choć taki zarzut pojawił się w przypadku Bemowa). Przykład dzielnicy Bielany daje poniekąd odpowiedź

na pytanie, dlaczego tak mało osób wzięło udział w konsultacjach. Tematem były trasy rowerowe, a w spotkaniach brało udział od kilku do kilkunastu rowerzystów, czyli osób bezpośrednio zainteresowanych tym zagadnieniem. Trudno zatem zmobilizować mieszkańców, których temat nie dotyczy bezpośrednio i nie wpływa np. na ich zdrowie, jak to ma miejsce w przypadku inwestycji ekologicznych. W konsultacjach uczestniczą osoby bezpośrednio zainteresowane, czyli rowerzyści, jeśli tematem są trasy rowerowe, osoby mieszkające obok parku, jeśli tematem jest park itd.

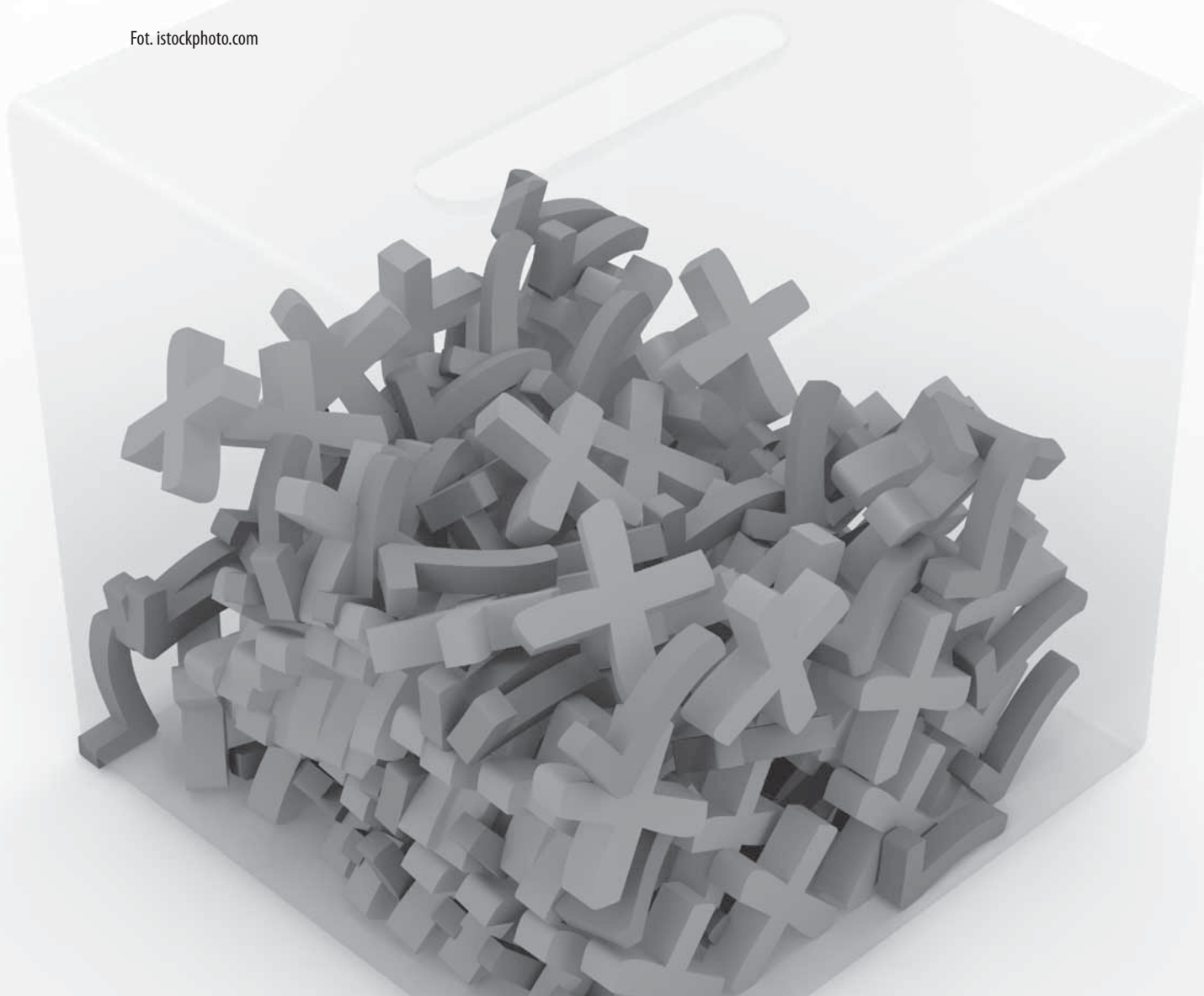
Korzystanie z takiej formy jak inicjatywa lokalna jest możliwe od 2010 roku, na podstawie Ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Co ciekawe, może ona łączyć mieszkańców niezrzeszonych w organizacje pozarządowe, przedstawicieli organizacji i samorząd. Ci, którzy uznają, że na ich terenie konieczna jest określona inwestycja lub działanie mogą wnioskować bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej do organu wykonawczego samorządu terytorialnego o realizację tego zadania. Nowość polega na tym, że nie tylko sygnalizują konieczność zmian, ale sami deklarują współudział w jej przeprowadzeniu. Katalog zadań publicznych jest enumeratywnie określony, ale dość szeroki: od budowy, rozbudowy lub remontu drogi po działalność charytatywną i organizację wolontariatu.

Należy również wspomnieć, że przepisy o inicjatywie lokalnej zostały stworzone przede wszystkim dla mieszkańców. W uzasadnieniu ustawy autorzy zmian wskazali, iż częstą przyczyną ograniczonej aktywności mieszkańców był brak formy prawnej adekwatnej do tego typu działań, mających często charakter spontaniczny i okresowy. Członkowie społeczności lokalnej organizują się przede wszystkim do inicjatywy lokalnej

o charakterze zadaniowym, którego podstawą jest ich wkład pracy, bez zbędnych, złożonych formalności, które wcześniej mogły zniechęcać do takich działań. Dlatego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w inicjatywie lokalnej, powinien określić przejrzyste zasady i jednocześnie minimalizować procedury formalne.

W mojej opinii, w dotychczasowej praktyce stosowania inicjatywy lokalnej najczęstszym realizowanym zadaniem jest budowa lub remont dróg. Przykładowo, we Wrocławiu plan inicjatyw lokalnych w 2010 roku obejmował 35 zadań, w tym 30 dotyczyło dróg. Ostatecznie wsparto 9 zadań, a udział mieszkańców w kosztach wynosił 10 procent wartości robót (w tym koszt dokumentacji sfinansowany przez mieszkańców). Nieco inaczej mechanizm inicjatywy lokalnej funkcjonował w Chojnicach (w schemacie 1:1 tj. złotówka do złotówki). Mieszkańcy deklarowali określoną kwotę na budowę drogi, a drugie tyle przekazywał urząd gminy. Porównując te dwa warianty, wydaje się, że pierwszy z nich jest lepszy, ponieważ rzeczywiście aktywizuje mieszkańców, muszą choćby dopilnować sporządzenia dokumentacji. Poza tym nie ponoszą wysokich kosztów, co zachęca innych członków społeczności lokalnej do pojęcia kolejnej inicjatywy. W tej formie partycypacji nie chodzi bowiem o to, by mieszkańcy ponosili dodatkowe koszty, ale aby zaktywizowali się i podjęli jakiś wysiłek na rzecz wspólnoty lokalnej. Wspólna praca bowiem integruje, dzięki niej wzrasta poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro.

Fot. istockphoto.com



Szereg nowych form lokalnej partycypacji obywatelskiej pojawił się w projekcie Kancelarii Prezydenta RP, tj. ustawie o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw. Zaproponowano m.in. konsultacje o zasięgu szerszym niż dotychczasowy, wysłuchanie obywatelskie, zapytanie obywatelskie czy obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Moim zdaniem, jedną z najciekawszych form byłaby obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, czyli możliwość wniesienia przez członków społeczności lokalnej projektów uchwał, której przedmiot znajduje się w zakresie właściwości organu stanowiącego. Co ciekawe, ten mechanizm występuje już w niektórych samorządach w Polsce, np. w statucie (jak w powiecie piaseczyńskim, w Sopocie) czy w odrębnej uchwale (Warszawa).

Zatem w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego (lub ewentualnie innym akcie prawa miejscowego) jest możliwość uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wprowadzenie wymogu ustawowego spowodowałoby, że tę regulację musiałyby przyjąć wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Pojawia się pytanie, czy takie rozwiązanie jest właściwe. Wydaje się, że, z jednej strony, należałoby samorządom pozostawić jednak możliwość zachowania pewnej odrębności, również w sferze regulacji prawnych (czego przejawem w pierwszej kolejności jest treść statutu). Z drugiej strony, część władz lokalnych nie przejawia zbyt dużej innowacyjności we współpracy z mieszkańcami, a zatem część wspólnot lokalnych może wpływać na funkcjonowanie samorządu, a część jest takiej możliwości pozbawiona. Podobnie było w latach 90. XX wieku, kiedy wiele gmin (zwłaszcza miejskich) opracowało program współpracy z organizacjami pozarządowymi, a część nie. Zasady te zostały ujednolicone, poprzez wprowadzenie obowiązku współpracy, w 2003 roku.

Zachodzi jednak duża wątpliwość, czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza zostanie uregulowana ustawowo, ponieważ w najbliższym czasie prezydencki projekt nie zostanie uchwalony (nie został nawet skierowany do Sejmu). Zahamowanie prac spowodowane jest m.in. sprzeciwem środowiska samorządowego, istnieją bowiem obawy, po części uzasadnione, że koszt wprowadzania wszystkich proponowanych form partycypacji byłby zbyt wysoki. Ponadto, istniałaby możliwość zablokowania prac

samorządu, gdyby znaleźli się mieszkańcy, którzy wykorzystywaliby te formy do realizacji swoich celów. Zatem na obecnym etapie prace nad projektem ustawy zostały zahamowane.

Jednak, jak wskazuje znaczący tytuł artykułu na Portalu Samorządowym, „Bronisław Komorowski nie odpuszcza samorządom” pojawił się nowy projekt, tj. ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Co prawda, nie koncentruje się on na wzmocnieniu partycypacji obywatelskiej, ale przywołuje niektóre pomysły z poprzedniego projektu, chociażby stowarzyszenie aktywności obywatelskiej o charakterze stowarzyszenia zwykłego. W moim przekonaniu może to spowodować pewien zamęt prawny. Według obecnego stanu prawnego, stowarzyszenia zwykłe, w przeciwieństwie do stowarzyszeń, które rejestrują się w Krajowym Rejestrze Sądowym, nie mają osobowości prawnej, a w związku z tym nie mogą korzystać z dotacji. Tymczasem zakłada się, że stowarzyszenia aktywności lokalnej mogłyby otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną. Jak wspomniałam wcześniej, inicjatywa zazwyczaj służy realizacji jakiegoś działania i ma z reguły charakter spontaniczny, ale też niezbyt trwały.

Podsumowując, można stwierdzić, że w polskim ustawodawstwie istnieje już wiele form aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym, jak również chęć, zwłaszcza na szczeblu centralnym, wzmocnienia partycypacji obywateli. Czas pokaże, czy są powody do optymizmu. Od obywateli bowiem zależy, czy będą potrafili i chcieli te wszystkie instrumenty partycypacyjne właściwie wykorzystywać i współpracować z władzami samorządowymi, z korzyścią dla całej wspólnoty lokalnej. Z drugiej strony, należy mieć nadzieję, że władze samorządowe nie będą prowadziły działań iluzorycznych, tzn. że będą one wynikały z rzeczywistej chęci dialogu z mieszkańcami (tak by można było mówić o rzeczywistym współzrzedzaniu), a nie jedynie z obowiązku wypełnienia wymogów ustawowych. W moim przekonaniu, biorąc pod uwagę słabą jednak aktywność naszych obywateli, należałoby się skupić na wypromowaniu i spopularyzowaniu istniejących form partycypacyjnych, a dopiero potem tworzyć nowe mechanizmy.

dr Monika Sidor

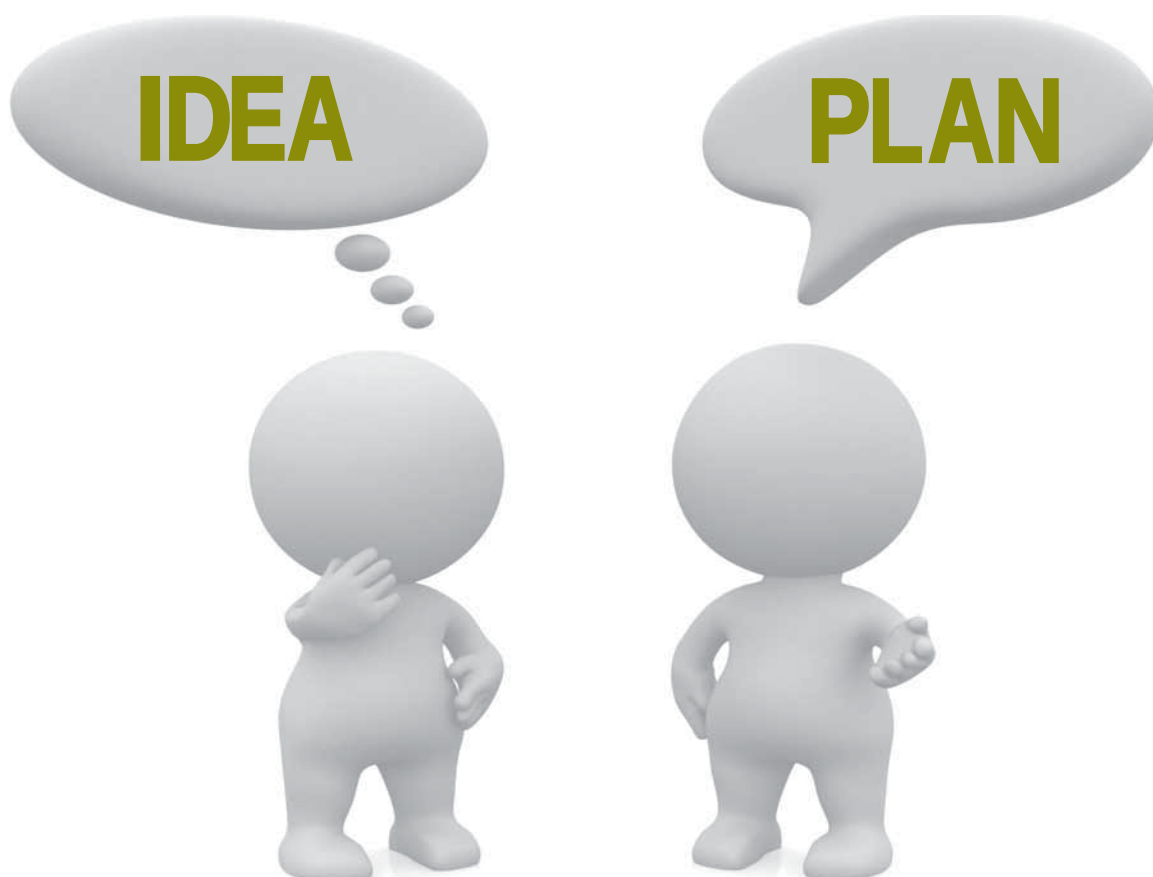
adiunkt w Zakładzie Samorządów i Polityki Lokalnej
Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

LITERATURA PRZEDMIOTU:

- M. Sidor, *The process of enhancing citizens' participation in local government in Poland*, „Socialiniai Tyrimai. Social Research” 2012, nr 3, ss. 87-97, Wydawnictwo Siaulia University.

POZOSTAŁA LITERATURA WYKORZYSTANA:

- A. Mościcka, *Bronisław Komorowski nie odpuszcza samorządom*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/bronislaw-komorowski-nie-odpuszcza-samorzadow,42134.html> z dn. 20 grudnia 2012 roku.
- J. Raciborski, *Obywatel jako wyborca*, [w:] *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2010, s. 104.
- K. Wal, *Wiatraki wywołują depresję i zabijają kury i krowy?*, „Wspólnota” nr 35-36, 8 IX 2012, ss. 10-12.
- M. Sidor, *Standardy europejskie w gospodarce komunalnej polskich samorządów* (w trakcie publikacji).
- P. Kuczyński, *Jakie znaczenie mają ruchy społeczne dla demokracji lokalnej*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje”, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, nr 2 (7) 2012, ss. 13-14.
- Projekt *Ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/> z dn. 27 grudnia 2012 r.
- *Przeciwnicy straszą, że śmigło się urwie i spadnie rolnikowi na dom*, rozmowa z burmistrzem Radomyśla Wielkiego, Józefem Rybińskim, „Wspólnota” nr 35-36, 8 IX 2012, s. 15.
- S. R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, ss. 12-39.



Partycypacja obywateli we współrzędzeniu lokalnym

Fot. shutterstock.com

Agata Dziubińska-Gawlik

Dynamiczny rozwój życia społecznego w małych środowiskach jest wyrazem rosnących ambicji obywatelskich. Rodzi się demokracja partycypacyjna, której źródłem są mniejsze i większe organizacje pozarządowe. To miejsce, w którym aktywni i świadomi obywatele wyrażają swoje aspiracje, dotyczące rozwoju osobistego i społecznego. Coraz liczniejsze stają się elity działające na rzecz rozwoju społecznego w środowiskach wsi i małych miast, które poprzez organizacje społeczne rozbudzają potrzebę życia i funkcjonowania w demokratycznych relacjach. Standardy życia społecznego powoli, ale systematycznie, nabierają partnerskiego wyrazu. Powstały liczne ustawy i akty prawne, które regulują udział obywateli w podejmowaniu decyzji i stanowieniu prawa. Styl zbliżony do partnerstwa staje się udziałem małych lokalnych społeczności.

Oczywiście punktem wyjścia są prawne uregulowania tej współpracy, która jest trudna, bo pozostały dawne nawyki zarządzania społecznością w sposób autorytarny i centralny, funkcjonują stereotypy, niewielkie są umiejętności samorządu w angażowaniu obywateli do współpracy oraz niewielkie, choć stale wzrastające, umiejętności organizacji pozarządowych w tym zakresie. Ożywienie aktywności dawnych organizacji i prężnie powstające nowe organizacje społeczne są przejawem wzrostu świadomości obywatelskiej. Wzrost aktywności służy budowaniu partnerstwa pomiędzy mieszkańcami a władzą w kreowaniu rozwoju lokalnego społecznego i ekonomicznego, w poszanowaniu środowiska naturalnego i kulturowego. Partnerstwo w rozumieniu dynamicznym jest procesem opartym na budowaniu zrównoważonych relacji pomiędzy obywatelami a samorządem i instytucjami. Ta równowaga powstaje na bazie ustawodawstwa, kultury komunikacji

społecznej i partycypacji. Partnerstwo na poziomie lokalnym wymaga więc od obywateli i samorządu komunikacji w procesie realizacji zadań na wszystkich etapach rozwoju: od określania potrzeb społeczności, przedstawienia listy istotnych zagadnień, planowania sposobów zaspokajania potrzeb oraz rozwiązywania różnorodnych problemów społeczno-ekonomicznych.

Demokratyzacja w życiu społecznym oparta na informowaniu mieszkańców przez samorząd o podejmowanych działaniach staje się zobowiązaniem prawnym. Mieszkańcy zaś coraz wyraźniej podkreślają potrzebę otrzymywania informacji przekazanych w sposób obiektywny (komunikatywny, dostępny i na bieżąco), by mogli lepiej zrozumieć planowanie działania. Świadomość praw obywatelskich, nie zawsze przez władze szanowanych, mieszkańcy społeczności lokalnych wyrażają, coraz częściej, poprzez tworzenie nowych organizacji pozarządowych. Te podmioty mają zapewnić im pełniejszy udział w procesie budowania partnerskich relacji pomiędzy władzą a obywatelem. Mobilizują więc samorządy do wysłuchania opinii na temat problemów i alternatywnych rozwiązań. Budują platformy wymiany wiedzy, doświadczeń i opinii, które mają wpływać na podejmowane działania.

Samorzdy niejednokrotnie wyprzedzaj w tym obywateli, widzc niezaprzczalne korzyści plynące z angazowania mieszkanców w proces rozwoju lokalnego i chcąc zrozumieć ich punkt widzenia przy podejmowaniu optymalnych decyzji. Wymiana doświadczeń na poziomie planowania i wdrażania planów w życie pozwala na ich korygowanie w oparciu o propozycje i opinie społeczne. Pełne partnerstwo występuje jednak wtedy, gdy partycypacja społeczna jest na najwyższym poziomie. Wówczas władza przekazuje część decyzji grupom lub partnerom społecznym, którzy uczestniczą w pełnym procesie rozwoju: od planowania poprzez wdrażanie i uczestnictwo w sukcesie. Tak przejawiająca się partycypacja społeczna jest efektem długotrwałego, wspomagane go rozwoju demokracji życia społeczno-gospodarczego kraju. Środowiska lokalne w różnym tempie i na różne sposoby budują swoją dojrzałość obywatelską.

Partnerstwo nie jest więc gotowym elementem demokratycznego społeczeństwa, ale procesem trwającym, dzięki świadomości stosowanej przez władze i społeczności lokalne metodzie partycypacji, jako rodzaj współpracy. Inaczej mówiąc, partycypacja jest pewnym stylem współpracy w budowaniu relacji partnerskich wszystkich interesariuszy rozwoju lokalnego. Znaczenie ma, w tym przypadku, przyzwolenie, a wręcz zachęcanie przez władzę coraz szerszej reprezentacji społeczności do współuczestniczenia w działaniach na rzecz rozwoju. Grupy nie pochodzące z wyboru są angażowane w podejmowanie decyzji – np. organizacje pozarządowe.

Partycypacja rodzi rzeczywiste partnerstwa

Na efektywność partycypacji w budowaniu partnerstwa ma wpływ szereg czynników lokalnych, uwarunkowanych dotychczasowymi doświadczeniami. Tradycja współpracy, działań wspólnych, historia sukcesów, charakter bieżących problemów stają się podstawą do podejmowania działań. Istotna jest motywacja samych mieszkańców, dzięki której działania podejmowane są samodzielnie. Konieczna zmiana zachodzi w takim tempie, na jaki pozwala gotowość społeczności, a raczej jej elit. Niewielka gotowość na zmianę jest często największą przeszkodą utrudniającą rozwój. Konieczne jest podejmowanie małych, lecz konsekwentnych działań przełamujących stagnację i skostnienie. Większość zmian społecznych budzi opór pewnej części społeczności bądź samorządu. W miejsce dotychczasowych należy wprowadzić nowe elementy, zachowania czy struktury. Obawa przed niesprawdzonym może wzmacniać stanowiska zachowawcze. Środowiska lokalne, które ocalały więzi społeczne, nie podzieliły się mocno podczas zmian ustrojowych, nie różnicowały się ekonomicznie i kulturowo, mają większe doświadczenia we wspólnotowości. Dobra komunikacja i zaufanie sprzyjają budowaniu nowych stowarzyszeń i ożywianiu tych wyciszonych w aktywności. Te społeczności, które zachowały żywe tradycje działań kulturowych, religijnych, sąsiedzkość i wspólnotowość łatwiej przyjmują i poszukują nowych rozwiązań, chętniej oczekują pozytywnej zmiany. Zmiany społeczne dzieją się w znaczącym stopniu dzięki liderom, którzy są animatorami aktywności społecznej.

Co sprzyja partycypacyjnemu modelowi partnerstwa

- Otwartość jednostek samorządu terytorialnego (decydentów) na współpracę i partnerstwo: rozwój lokalny odbywa się poprzez wprowadzanie zmian, mogą się one stać źródłem obaw osób sprawujących

władzę, gdyż ograniczą ich dotychczasowe wpływy. Tak się dzieje w przypadku autokratycznego stylu sprawowania władzy. Samorząd funkcjonuje niejednokrotnie według zasad dalekich od samorządności. W takim przypadku każde działanie naruszające lokalne *status quo* staje się zagrożeniem, a przez to uruchamia procesy blokowania działań liderów i elit sygnalizujących potrzebę zmian. Decydenci z dużymi umiejętnościami w zarządzaniu zmianą mają świadomość, jaką wartość dla rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu niesie otwartość na wszystkich interesariuszy.

- Doświadczenia z własnych/gminnych działań: społeczności lokalne bierne, z różnych zresztą powodów, oczekują poprawy sytuacji, ale brakuje im energii do podjęcia działań. Swoista inercja dotyczy przede wszystkim tych obszarów, w których zniknęła indywidualna gospodarność, są to np. tereny popegeerowskie albo miejsca, gdzie był jeden, duży pracodawca, a jego upadłość stała się źródłem powszechnego bezrobocia. Innym przykładem może być społeczność mocno skonfliktowana czy starzejąca się. Tym, co stanowi dla nich wspólny mianownik, jest brak dobrych doświadczeń lub nieumiejętność korzystania z nich. Przykładem pozytywnym są społeczności o dobrych tradycjach w aktywności lub takie, których wiele członków poznało dobre przykłady zewnętrzne.
- W społecznościach, w których wcześniej wspólnie zrobiono drogę, telefonizację czy zabawę dla dzieci, łatwiej jest pokonać próg aktualnej niewiary, że przedsięwzięcie się uda. Sięgnięcie po lokalny, chociażby mały, sukces łatwo przekonuje i uruchamia aspiracje.
- Osobiste doświadczenia poszczególnych osób, które żyją w społeczności i chcą ciągłości: pragną, by ich dzieci także chciały tu żyć. W niewielkich społecznościach często niewiele osób wykazuje samodzielnie swoją aktywność społeczną i gotowość do podejmowania nowych działań. Większość może pragnąć zmiany, jednak podjęcie działań w tym kierunku dotyczy niewielkich. Zwykle są to osoby, które mają już osobiste doświadczenia w działaniach społecznych czy ekonomicznych. Potrzeba dokonywania zmian i odwaga, by je inicjować, wynika niejako z tych wcześniejszych dobrych doświadczeń. Osoby z doświadczeniem są postrzegane jako skuteczniejsze i rokujące sukces, oczekiwania społeczne wobec nich dodają im energii i odwagi.
- Współpraca z organizacjami pozarządowymi jest czynnikiem wiodącym w partycypacyjnej aktywności. Wprowadzają one osoby indywidualne w formalne struktury i nadają tym działaniom charakter długotrwały, wspólnotowy, zespołowy, a ich aktywność oparta jest na celach i zasadach. Grupa staje się reprezentacją społeczności, stąd jej odniesienia nabierają powagi i znaczenia. Organizacja buduje swój wizerunek poprzez aktywność, co sprawia, że jest postrzegana przez władze jako partner do współpracy, staje się przydatna do realizacji zadań. Pojedyncze aktywne osoby szybko zaczynają rozumieć, że ich indywidualna pozycja wobec samorządu jest niewystarczająca, widzą także, że kilka osób to nadal za mało, dążą więc do szybkiej formalizacji grupy, po czym doświadczają

satysfakcji wynikającej z docenienia ich przez otoczenie i samorząd. Sama formalizacja widocznie zmienia charakter tych relacji.

- Świadomość celów, jak w każdym innym działaniu, jest niezbędna, nie wystarczy, że zna je lider czy grupa liderów. Do budowania trwałego partnerstwa, konieczne jest, by wszyscy członkowie grupy wyznaczyli je wspólnie. To dochodzenie do wspólnoty celów opiera się na modyfikacji celów osobistych, dlatego jest tak ważne dla trwałości i długiej perspektywy współpracy. Wypracowanie celów wspólnych, będących odpowiedzią na własne i cudze potrzeby, rodzi wspólnotę. Grupa wspólnie identyfikuje problemy, nadaje im ważność i poszukuje rozwiązań. Decyduje, które sprawy są ważniejsze i im poświęca czas i energię. Podejmuje najbardziej podstawowe decyzje i samodzielnie obmyśla sposoby działania. Celowość działania dotyczy zarówno celów ogólnych, jak i szczegółowych. Nie istnieje podział, z którego wynika, że cele ogólne realizuje władza, a obywatele drobne i szczegółowe. W tym miejscu widoczna jest wysoka ranga społeczna zwykłych obywateli, którzy dzięki swojej społecznej aktywności realizują niejednokrotnie cele najwyższe. Ważne, że czynią to z pełną świadomością, z własnego wyboru i nadania. Tak wypracowana podmiotowość staje się, dla nich osobiście, a także dla grupy, źródłem siły. Jest też sygnałem dla władzy, że pojawił się ważny, świadomy partner.
- Świadomość korzyści. Osoby czy grupy, które mają świadomość stawianych sobie czy innym celów, szybko zdobywają wiedzę o płynących z ich realizacji korzyściach – dla społeczności, dla samorządu i instytucji, ale także osobistych. Taka współuczestnicząca, partycypacyjna współpraca szybko rodzi tego typu wiedzę. Na płaszczyźnie indywidualnej korzyści to: rozwój osobisty (wzrost wiedzy, umiejętności, doświadczenia), wzmocnienie pozycji społecznej, radość z samorealizacji. Osoby szybko zyskują na znaczeniu i stają się bardziej atrakcyjne jako partnerzy do współpracy, także na innych obszarach, nie tylko w obrębie działań społecznych. Działania oparte na partycypacji podlegają otwartej bieżącej ocenie dokonywanej przez tych, którzy w tym uczestniczą i przez zewnętrznych partnerów. Ta transparentność działań i wymiana opinii jest źródłem szybkiego osobistego rozwoju.
- Udział w szerszych programach rozwoju regionalnego wprowadza innowacyjne działania wewnątrz społeczności, niejednokrotnie bez konieczności przezwyciężania oporu przeciwko zmianom. Zewnętrzne spójne programy/projekty absorbują lokalnych liderów i osoby z określonymi potrzebami rozwoju. Są tak skonstruowane, że mogą być zrealizowane wspólnie przez różnych lokalnych partnerów. Współpraca ta bywa czasem na początku wymuszona, ale powoli okazuje się dobrym narzędziem do osiągnięcia sukcesu. Gotowe wzorce przyjęte na początku, szybko stają się standardem długofalowej współpracy partnerskiej.
- Zewnętrzne środki finansowe dla małych, często niezasobnych społeczności stają się pierwszym bodźcem do podjęcia działań. Ich otrzymanie wiąże się



Mieszkańcy podejmują decyzje co do wyglądu swojego podwórka, Warszawa (Praga)
Fot. Ludwika Ignatowicz, Stowarzyszenie na rzecz poprawy środowiska mieszkającego „Odblokuj”

z realizacją szeregu zobowiązań, które, dzięki współpracy, możliwe są do spełnienia. W początkowym okresie dotacyjnym tworzone „papierowe partnerstwa”, ale z czasem zarówno wymogi zewnętrzne, jak i własna świadomość społeczności spowodowały budowanie realnych partnerskich układów społeczno-ekonomicznych. Wszystkie gminy stworzyły Lokalne Grupy Działania (LGD), które w swojej istocie są partnerstwami, i czerpią z tego realne korzyści. Wiele środków zewnętrznych, szczególnie tych przeznaczonych na działania społeczne, dostępnych jest tylko dla organizacji pozarządowych, nie instytucji. To zwiększyło potrzebę istnienia takich organizacji w lokalnych społecznościach, ale także uświadomiło ich rosnące znaczenie i rangę. Stają się realnymi partnerami na gminnej scenie.

- Partycypacyjnemu stylowi współpracy lokalnej sprzyja różnorodność realizowanych programów (projektów). Wiele działań opartych na zewnętrznych środkach staje się dla wszystkich członków społeczności źródłem dobrego doświadczenia, odwagi we wzajemnych relacjach, a przede wszystkim wspólnego sukcesu. Sukcesy poszczególnych działań motywują do podejmowania następnych, w tym przypadku szczególnie widoczny jest efekt synergii. Są takie miejsca, do których przyjeżdża się na wizyty studyjne z innych regionów, by zaczerpnąć energii do działań własnych. Takie skutecznie działające społeczności stają się nauczycielami dla innych – to dla nich źródło wielkiej satysfakcji. Pokazują innym proces dojrzewania do sukcesu.
- Nowoczesne zarządzanie lokalnymi zasobami wymaga wiedzy o środowisku i o jego potencjale rozwojowym, której nie można czerpać tylko ze źródeł formalnych, ujawnia się ona poprzez różnorodne działania poszczególnych partnerów lokalnych, zdobywa się ją więc na bieżąco i u podstaw. Zatem wspólne działania, oparte na partycypacji, dają rzetelną i tanio zdobytą wiedzę. Przykładem mogą być partycypacyjnie budowane strategie rozwoju rozwiązywania problemów społecznych (PPWOW), partycypacyjne programy lokalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju środowiska, plany rozwoju lokalnego (wymóg LGD), planowanie rozwoju społeczności wsi. Wiedza wynikająca z własnego działania, poddana refleksji (ewaluacji) sprzyja rozwojowi i osiąganiu pełniejszego partnerstwa. Ta zbiorowa samoświadomość staje się też źródłem siły w pokonywaniu trudności.
- Dostęp do dobrych praktyk, zewnętrznych sukcesów. Jeszcze kilka lat temu trzeba było mocno przekonywać wójtów, radnych, mieszkańców, że bardzo dobrą metodą uruchamiającą społeczną aktywność i podnoszącą umiejętności nowoczesnego działania i współpracy są wizyty studyjne. Uważano, że szkoda pieniędzy na takie wycieczki, szybko jednak okazało się, że energia płynąca z takich wspólnych wjazdów staje się dobrym początkiem, niekiedy wzmocnieniem. Nowe doświadczenia i wiara w skuteczność leżą u podstaw kreowania własnych rozwiązań dostosowanych do lokalnych potrzeb i możliwości. Dobra zmiana wymaga przekraczania tego, co jest, a do tego potrzebna jest odwaga, którą ludzie czerpią z doświadczeń innych, poznawanych wspólnie z radnymi i innymi decydentami.
- Tradycje lokalne to cenny element łączący wszystkie lokalne grupy społeczne. Są wspólnym dobrem, z którego czerpać mogą na równi wszyscy, nie są dla nikogo zarezerwowane. To jest przykład prawdziwej równości. Dają one poczucie dumy, siły i skuteczności. Można się nimi pochwalić, na nich wzorować, ale także stworzyć z nich produkt marketingowy: w marketingu społecznym, politycznym czy ekonomicznym. To świetna podstawa do partycypacji w działaniu. Jest konkret, z którego można czerpać i kreować na tej bazie nowe jakościowo działania.
- Potrzeba nowej wiedzy i doświadczeń jest konieczna, by sprostać nowoczesnym wymaganiom rozwojowym. Nielatwo kreować rozwój w trudnej ekonomicznej sytuacji, bez sięgania po nowoczesne środki. Jednym z najtańszych jest właśnie partycypacja. Jej realny koszt jest nie ekonomiczny, a psychospołeczny. Bez wcześniejszych doświadczeń w partnerstwie trudno godzić się na partycypację z pozycji władzy. Po tę wiedzę władza nieczęsto sięga sama. Jest niejako zmotywowana, czasem przymuszona, gdy pojawia się szansa dostępu do środków zewnętrznych (warunkujących partnerstwo), zobligowana ustawowo (programy współpracy z NGO) albo zachęcana przez zewnętrznych partnerów. Najłatwiej jest tam, gdzie samorządowcami stają się liderzy pozarządowi. Istotnym źródłem wiedzy i doświadczenia są sami działacze organizacji pozarządowych, samodzielnie podejmujący działania społeczne i odnoszący sukcesy, także poza własnymi społecznościami. Partnerzy lokalni w trakcie współpracy czerpią wiedzę z własnych doświadczeń, a taka jest najcenniejsza.
- Partnerzy zewnętrzni, którzy dla mniej doświadczonych, często niezasobnych w środki finansowe, społeczności lokalnych stają się cenni i ważni, wnoszą do nich elementy istotne z punktu widzenia partycypacyjnej współpracy. Ich wartością są ustalone procedury dotyczące współpracy i działania. Na początku czynione są ustalenia, a w trakcie ich trwania – wymogi i partycypacyjny styl pracy. Proponowana i wprowadzana w życie jest kultura komunikacji. W społecznościach istnieje często wielka potrzeba współpracy opartej na partycypacji, ale zawodzi kultura komunikacji, a pozytywne wartości w relacjach pomiędzy potencjalnymi partnerami lokalnymi pozostają tylko w sferze życzeniowej. W trakcie realizacji zadań szybko ujawnia się brak umiejętności komunikacji opartej na równości i poszanowaniu praw. Władza, nawykła do dominacji, niechętnie godzi się na uszczuplenie swoich przywilejów decyzyjnych. To zewnętrzni partnerzy, w interesie skuteczności działania, wnoszą nową kulturę komunikacji i szybko przekonują wszystkich, że jest to nietrudne i efektywne, a przede wszystkim stwarza miłą atmosferę.
- Trening jako czynnik na bieżąco wspomagający wspólne działania. Zewnętrzny konsultant czy trener staje się nauczycielem na trudnej drodze budowania współpracy opartej na zasadach pełnego współuczestnictwa. Dostarcza niezbędnych wiadomości, pomaga wspólnie uruchamiać zasoby wiedzy i doświadczenia lokalnych działaczy, wzmacnia ich motywację, pomaga we wdrażaniu kultury komunikacji we wnętrzu społeczności, bywa moderatorem, nierzadko

negotjatorem w trudnych relacjach, promotorem działań nakierowanych na sukces. Bywa orędownikiem społeczności wobec rzeczywistości zewnętrznej. Zdystansowany, zewnętrzny ogłód środowiska społeczno-ekonomicznego trenera oraz jego zaangażowanie w osobiste relacje z różnymi partnerami społecznymi i samorządowymi, tworzą w efekcie kolejnego, silnego, zewnętrznego partnera kreującego rozwój lokalny. Po okresie formalnej współpracy trener staje się przyjacielem gminy, który dzieli się posiadaniem kapitałem i działa na rzecz wspólnego sukcesu.

- Doświadczenia współpracy i ludzie z aspiracjami rozwojowymi, przywiązani i zauroczeni swoim miejscem, osoby zaufania społecznego w takich warunkach łatwiej kreują się liderzy, którzy przetrwają trudy pracy i współpracy ze społecznością i samorządem. Potrzebują oni wsparcia innych, rozumiejąc, że sami też muszą im tego wsparcia udzielić, by zostać wzmocnionym przez grupę. Wiedzą, że tylko współpraca z innymi, spoza grupy, może przynieść efekty. To oni stają się orędownikami partycypacji, bo w niej widzą doskonałe narzędzie rozwoju lokalnego. Często w ich umysłach rodzą się wizje, pomysły, potrafią zainteresować nimi mieszkańców i lokalne władze, niekiedy wręcz wzbudzić entuzjazm. Wspierają ich osobiste sukcesy i sukcesy społeczności. Liderzy chętnie dzielą się swoimi doświadczeniami, zbierają zewnętrzne doświadczenia i udostępniają je lokalnej społeczności. Ci wyjątkowo odważni fascynaci opowiadają o sukcesie,

jak o ważnej wspólnej przygodzie, zachęcają innych do udziału w niej. Uczą też, że istnieje ryzyko i pracują nad wspólnym zabezpieczeniem się przed porażką. Lider zdaje sobie sprawę, jak ważna jest partycypacja wszystkich partnerów lokalnych w sukcesie i porażce, niejednokrotnie doświadczyli sytuacji, w której sukces przeradzał się w klęskę, dzielił ludzi i zniechęcał do dalszej współpracy. Zbudowanie partnerstwa w jakimś konkretnym celu, gdy wszyscy nadal mają ochotę podejmować kolejne działania i je kontynuować oznacza, że doświadczili satysfakcji z udziału w przedsięwzięciu. To dobry sygnał, znak, że miała miejsce partycypacja w projektowaniu, działaniu, sukcesie i porażce. Innym dobrym sygnałem jest działanie wielu współpracujących ze sobą liderów, powstawanie nowych organizacji lokalnych, przy wsparciu już istniejących. Kiedy te podmioty, wraz z samorządem, oddolnie zawiązują porozumienie o współpracy partnerskiej to oznacza, że dążą razem do wspólnego celu i dzielą się swoimi wpływami. To jest ta dobra praktyka partycypacyjna, którą warto pokazać społeczności, zaprezentować na zewnątrz i uczynić z niej pozytywny wizerunek swojej lokalnej społeczności. Taki *image* gminy czy małego miasteczka bywa dla potencjalnych zewnętrznych inwestorów ważniejszym sygnałem niż walory gospodarcze.

Agata Dziubińska-Gawlik
kierownik Ośrodka Wsparcia
Ekonomii Społecznej w Lublinie

LITERATURA WYKORZYSTANA:

- Materiały własne Agaty Dziubińskiej-Gawlik wypracowane podczas realizacji projektów z zakresu ekonomii społecznej na terenie województwa lubelskiego.
- Praca zbiorowa pod red. E. Singera, N. Chojnawskiej-Ochnik, *Metodologia wspierania rozwoju społecznego gminy poprzez partycypację. Gminna Strategia Rozwijania Problemów Społecznych i Rozwoju Społecznego*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2010.
- Praca zbiorowa pod red. E. Gliwickiej, S. Musioł, B. Żabka, *Między liderem a zmianą*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2010.
- Praca zbiorowa pod red. A. Kościarskiego, W. Misztala, *Społeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Praca zbiorowa pod red. M. Hałamskiej, *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.



Warunki dobrej partycypacji

Andrzej Zybała

Fot. sxc.hu

Partycypacja, czyli po prostu zaangażowanie i uczestnictwo obywateli w różnych przejawach życia zbiorowego, wydaje się w Polsce – przynajmniej od dwóch dekad – czymś oczywistym. Traktujemy to jako prawo obywatela, jako coś bardzo pożądanego z punktu widzenia rozwoju kraju, a także jako szansę na podniesienie jakości życia każdego z nas, zarówno w szerszej, ogólnokrajowej skali, jak i lokalnie, w miejscu zamieszkania. Słyszymy często – im więcej partycypacji, tym lepiej. Padają opinie, że powinniśmy w Polsce, na obecnym etapie rozwoju naszej demokracji, częściej mieć z nią do czynienia. Uruchomiane są projekty badawcze i unijne, aby budować wiedzę o tym, jak tę partycypację zintensyfikować.

Warto postawić pytanie o warunki, które trzeba spełnić, aby uzyskać wysoki, czy choćby wyższy od obecnego, poziom zaangażowania i włączenia obywateli w życie publiczne. Warunków jest z pewnością bardzo wiele, od kulturowych, poprzez ekonomiczne, polityczne, po bardziej techniczne (np. jak organizować partycypację). Warunek kulturowy oznacza, że społeczeństwo powinno niejako instynktownie cenić chęć ludzi do włączania się w działania zbiorowe. Ważna jest też ekonomia, ponieważ partycypacja jest zwykłą drogą i trzeba mieć na nią pieniądze. Z kolei uwarunkowania polityczne dotyczą tego, czy system polityczny oraz sami politycy są otwarci na to, aby obywatele okazywali aktywność w różnych sytuacjach, na przykład, gdy władza chce rozwiązać dany problem. Obywatele mogą wówczas włączać się w konsultacje, doradztwo itp. Poniżej chciałem przytoczyć dwa opisy bardzo ważnych uwarunkowań

dla możliwości rozwijania zaangażowania obywatelskiego. Związane są one z zarządzaniem publicznym. Rozumiem je tutaj jako system powiązań i relacji między różnymi podmiotami publicznymi i obywatelskimi (w tym samymi obywatelami). Chodzi o takie powiązania, które powstają w trakcie działań publicznych inicjowanych przez władze (lokalne czy centralne) na rzecz rozwiązania ważnych problemów zbiorowych. A zatem, aby zaangażowanie mogło rozwijać się musi istnieć określony wzorzec zarządzania publicznego, a zwłaszcza określony wzorzec relacji między różnymi podmiotami publicznymi i obywatelskimi.

Gerry Stoker wymienia 5 czynników, które, jego zdaniem, warunkują funkcjonowanie takiego systemu zarządzania publicznego¹, który stwarza szanse na zaistnienie dojrzałej partycypacji.

1. G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, „Social Science Journal”, Volume 50, Issue 155, March 1998.

5 czynników według Gerry'ego Stokera:

1. Zbiór różnych instytucji i aktorów, którzy pochodzą zarówno z rządu (samorządu), jak i spoza niego.
2. Zacieranie się granic odpowiedzialności między sektorami za rezultaty podejmowanych działań służących rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych (a zatem nie tylko władza ma odpowiadać, ale także obywatele).
3. Występowanie wzajemnej zależności między rządzącymi a rządzonymi.
4. Aktorzy/podmioty działające publicznie tworzą autonomiczne, samorządzące się sieci.
5. Uznanie, że potencjał władzy publicznej do rządzenia nie opiera się tylko na jej zdolności do nakazywania (narzucania swojej woli). Rząd jest w stanie korzystać z nowych narzędzi i technik, aby kierować i przeprowadzić/naprowadzać².

Wszyscy ze wszystkimi

Zwróćmy uwagę na wybrane aspekty w powyższym zestawieniu. Otóż jedna sprawa wydaje się prosta – rzeczywiście współcześnie sprawowanie władzy odbywa się w sytuacji, gdy istnieje wiele różnorodnych aktorów społecznych, którzy mają metody wpływania na nią. Są bowiem w stanie oddziaływać na przebieg działań instytucji władzy oraz na ich rezultaty. Natomiast trudniejsza kwestia pojawia się wówczas, gdy chcemy dowiedzieć się, jak wygląda dzisiejsza władza rozumiana jako zdolność do spowodowania zmiany (np. rozwiązywania problemu). Tradycyjnie, gdy zaistniał problem w życiu publicznym wzrok kierowano w stronę rządu czy samorządu (gdy chodzi o szczebel lokalny). To rząd był od rozwiązywania problemów. Stoker przekonuje, że tu się sporo zmieniło. Otóż rząd stracił moc rozwiązywania wielu typów problemów, stracił także część dawnego zaufania społecznego. Aby odzyskać umiejętność rozwiązywania problemów rząd musiał wejść we współpracę. Tylko w ten sposób mógł odzyskać zdolność do przeprowadzenia realnej zmiany w społeczeństwie czy w gospodarce. Władza rozumiana jako zdolność do rozwiązywania problemów, nie znajduje się już zatem w rękach rządu ani innego pojedynczego podmiotu. Spoczywa ona raczej w sferze relacji między aktorami społecznymi, które działają na scenie spraw publicznych (organizacje pozarządowe, zawodowe, naukowe, badawcze, analityczne, itp.).

Stoker formułuje pojęcie współzależności władzy (*power dependence*). Podmioty działające w przestrzeni publicznej są zależne od siebie i muszą wzajemnie korzystać ze swoich zasobów i negocjować rezultaty, które mają być osiągnięte. W tym miejscu musimy niestety jeszcze bardziej skomplikować sprawę – wymiana zasobów między nimi nie jest determinowana tylko przez wielkość zasobów

poszczególnych podmiotów. Wynika ona z przyjętych reguł gry, a także z kontekstu, w którym dochodzi do wymiany. Wszystko to oznacza, że żaden podmiot nie może zdominować całego procesu wymiany. Wyłanianie hegemonu nie ma już sensu, bo i tak nie poradzi sobie w pojedynkę ze złożonością procesu rozwiązywania problemów. Takim hegemonem była kiedyś władza, którą wybieramy w wyborach powszechnych. Obecnie musi ona działać w warunkach współzależności, a więc ograniczeń wynikających z konieczności współpracy z innymi podmiotami/aktorami społecznymi. W wielu krajach przedstawiciele władzy jeszcze nie przywykli do takiej sytuacji.

Powyższy wywód pozwala dostrzec znaczenie partycypacji. Jej sednem jest bieżący kontekst, czyli wielość różnych podmiotów, które mają określone zasoby i umiejętności do działania, a kluczową sprawą jest złożoność problemów, z którymi można sobie radzić tylko poprzez działania sieciowe.

Społeczeństwo bez centrum

Warto także spojrzeć na podobne tematycznie rozważania R. A. W. Rhodesa, drugiego wielkiego teoretyka zarządzania publicznego. Pisał on w 1996 roku, że weszliśmy w erę społeczeństwa pozbawionego centrum (*centerless society*). Innymi słowy jesteśmy w stanie wielocentryczności, bowiem funkcjonuje wiele ośrodków, które są w stanie wpływać na sprawy publiczne, w tym na rozwiązywanie problemów zbiorowych³. „Zadaniem rządu jest uaktywnianie interakcji społeczno-politycznych, aby zachęcać wiele zróżnicowanych porozumień /układów do radzenia sobie z problemami, aby upowszechniać usługi między wieloma aktorami. Powstało mnóstwo takich nowych modeli interakcji: na przykład samoregulacje, współ-regulacje, partnerstwo publiczno-prywatne, kooperatywne zarządzanie i wspólne przedsięwzięcia”⁴.

R. A. W. Rhodes formułuje listę kluczowych warunków, od których zależy to, czy w system zarządzania publicznego jest otwarty na zaangażowanie obywatelskie. A więc musi mieć miejsce:

1. Współzależność między organizacjami publicznymi, prywatnymi i wolontariackimi (granice między nimi stały się zmienne i nieprzejryste),
2. Występowanie różnorodności organizacji i instytucji, które są współzależne w stosunku do siebie i tworzą sieć,
3. Stałe oddziaływanie między członkami sieci. Powodowane jest ono potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów do realizacji,
4. Wzajemne oddziaływanie między członkami sieci według pewnych zasad, które odzwierciedlają reguły gry. Ich interakcje są zakorzenione w zaufaniu. Reguły są negocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci,
5. Znaczący poziom autonomii członków sieci w stosunku do państwa. Sieci są samoorganizujące się i wolne od bezpośredniej ingerencji państwa. Mimo to może ono, niebezpośrednio i w sposób niedoskonały, kierować nimi⁵.

2. *Ibidem*, s. 18.

3. R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governance without Government*, Political Studies XLIV, 1996 (ss. 652–667).

4. *Ibidem*, s. 657.

5. R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governance without Government*, Political Studies XLIV, 1996, s. 660.



Fot. sxc.hu

R. A. W. Rhodes wskazuje, że władza centralna traci kontrolę nad aktorami społecznymi, ale nie oznacza to, że traci potencjał do rządzenia. Przeciwnie, ma szansę wzmacniać kontrolę nad zasobami publicznymi. Służy do tego wypracowanie adekwatnych narzędzi, w tym zestawów wskaźników, które pozwolą na zobrazowanie rezultatów działań publicznych wykonywanych z udziałem pozarządowych aktorów. Niewątpliwie w krajach zachodnich położono nacisk na tworzenie różnych kompozycji wskaźników i miar, które obrazowały korzyści płynące z wykorzystania środków publicznych. W Polsce można mówić o widocznym postępie w zakresie posługiwania się wskaźnikami.

Reguły gry społecznej

Symbolem struktury zarządzania publicznego stała się sieć, rozumiana jako powiązania między różnymi aktorami uczestniczącymi w rozwiązywaniu problemów publicznych. Nie jest to jednak proste. Uczestnicy sieci muszą odznaczać się określonymi cechami, aby jej funkcjonowanie przynosiło rezultaty.

Rhodes wskazuje, że funkcjonowanie w sieci musi być zakorzenione w zaufaniu. Kluczowe jest stanowienie przez jej uczestników reguł w wyniku negocjowania i uzgadniania. Najważniejsze wydaje się to, czy aktorzy działający w sieci potrafią kształtować swoje relacje w oparciu o wzajemną podmiotowość. Sieci działają bowiem bardziej jak partnerstwa, niż układy zorganizowane hierarchicznie, w których istnieje tradycyjna relacja podporządkowania między członkami. Mają cechę samoorganizacji wewnętrznej. Dla wielu państw wykorzystanie zalet sieci stanowi wciąż istotne wyzwanie.

W zestawieniu Rhodesa warto jeszcze podkreślić znaczenie kwestii wymienionej w ostatnim punkcie. Otóż wskazuje w nim na zagadnienie autonomii podmiotów wobec władzy publicznej państwa. Nie może być mowy o partycypacji w warunkach, kiedy władza wybieralna kontroluje podmioty obywatelskie, zawodowe, naukowe itp., albo kiedy nie mają one autonomii wobec władzy. Stają się wówczas tylko przedłużeniem ramienia władzy, a w takiej sytuacji przestają wnosić dodatkowe wartości i zasoby. Nie osiąga się tego, co możemy uznać za sedno systemu zarządzania publicznego opartego na zaangażowaniu obywateli, czyli nieskrępowanej deliberacji, w której ma dochodzić do przetargu czy wyrażenia interesów, ale i uporządkowanej oceny działań publicznych. Tylko niezależni aktorzy mają potencjał do wnoszenia istotnego wkładu na każdym etapie formowania i wykonywania działań publicznych. Nie może być partycypacji, gdy przedstawiciele władzy wybieralnej budują systemy zależności, kumulują wpływy, które rozmyślnie mają krępować niezależność aktorów społecznych. Oznacza to, że wówczas pozbywają się partnerów, a zyskują klientów. Zapewniają sobie osobistą hegemonię na danym obszarze, być może także przedłużenie istnienia swojej władzy. Ma to jednak miejsce znacznym kosztem. Tracą bowiem zdolność do budowania potencjału umożliwiającego rozwiązywanie złożonych kwestii, zwłaszcza tych, które wymagają współdziałania szerokiego kręgu podmiotów. Właśnie takie problemy stanowią dziś większość. Wystarczy spojrzeć na problemy specyficzne dla edukacji, rozwoju, gospodarki, kwestii polityki społecznej, zdrowia itp. Politycy, którzy zdominowali społeczności lokalne są bezsilni wobec nich. Mogą je tuszować, przerzucać winę za ich występowanie na innych, np. na cyklistów. Natomiast nigdy sobie z nimi nie poradzą.

Tabela 1. Obszary wkładu niezależnych podmiotów w procesy funkcjonowania polityk publicznych

	Określanie obszaru polityki	Zbieranie informacji	Odbieranie sygnałów	Obserwowanie trendów	Budowanie zrozumienia	Uzgadniania
Analiza problemu, polityki publicznej						
Formułowanie polityki						
Wdrażanie polityki						

Źródło: <http://hsctoolkit.bis.gov.uk/About-22.html>

Wydaje się, że w Polsce mamy do czynienia z powyższym problemem. Jest wiele jego przejawów. Można tu wymienić choćby wciąż silną etatyzację (innymi słowy – upaństwowienie) w działaniach publicznych czy w sferze deliberacji nad politykami publicznymi. Deliberacje toczą się głównie między różnymi instytucjami państwowymi na osi: rząd – parlament – prezydent (w związku z kontrasygnatą). Następnie można wymienić instytucje typu Najwyższa Izba Kontroli, urzędy rzecznicze (np. Rzecznik Praw Pacjenta), agencje regulacyjne, wykonawcze, placówki związane z resortami. Często znaczna część deliberacji przesuwa się do parlamentu, w związku z tym, że rządzący przekierowują tam część swojej aktywności programowej. W ten sposób rząd unika konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych, a czasami samej deliberacji w szerokim gronie społecznym. W parlamencie dyskusja ma miejsce głównie wśród posłów, przedstawicieli administracji publicznej, czasami wpływowych podmiotów pozarządowych, lobbystów. Podsumowując ten wątek można stwierdzić, że Polska potrzebuje częstszego stosowania mechanizmów partycypacji, i to w wielu zakresach: debatowania, przedstawiania alternatywnych koncepcji działań w politykach publicznych, czy w wykonywaniu zadań publicznych (usługi publiczne). Wymagałoby to nacisku na rozbudowę potencjału eksperckiego po stronie administracji publicznej, placówkach akademickich, a przede wszystkim po stronie niezależnych ośrodków analitycznych.

Powyższe wymienione problemy są efektem tego, że jako społeczeństwo i państwo wciąż tkwimy w przestarzałym modelu. Jego cechą jest to, że ma miejsce dominacja władzy publicznej nad innymi aktorami życia publicznego. Instytucje państwowe wykazują skłonność do zastępowania czy wyręczania różnych podmiotów społecznych i prywatnych, które powinny współtworzyć koncepcje rozwiązań problemów publicznych. Ginie nam zasada subsydiarności. W tym modelu błędnie zakłada się, że władza wybieralna dysponuje niezbędnym potencjałem do rozwiązywania problemów. Rolą społeczeństwa jest, co najwyżej, wyrażanie opinii. W krajach najbardziej rozwiniętych sformułowano jednak model demokracji partycypacyjnej. Władza pełni wówczas rolę integratora procesów, które mają miejsce w strukturach społeczeństwa, w tym procesów deliberacji i działań publicznych. Władza nie zastępuje społeczeństwa, koncentruje jego zasoby i dopasowuje do działań, które powinny być podjęte. U nas władza i administracja publiczna również powinna raczej koordynować i inspirować różne działania deliberacyjne, badawcze czy współwykonywanie usług publicznych niż je wykonywać w pojedynkę.

Drabina partycypacji publicznej

Zwróćmy uwagę na jeszcze jeden wymiar. To nie jest tak, że albo istnieje w danej społeczności zaangażowanie obywatelskie, albo go nie ma. Sherry R. Arnstein, autorka klasycznego tekstu pt. *A Ladder of Citizen Participation*⁶, wskazuje na różne stopnie partycypacji czy, innym słowy, różne poziomy nasycenia mechanizmami uczestnictwa obywateli. Pisz ona o swoistej drabinie uczestnictwa obywatelskiego. Każda społeczność znajduje się na jakimś jej szczeblu, który odzwierciedla poziom zaawansowania realizowanej w praktyce partycypacji. Gdy jest na najniższych dwóch



Fot. istockphoto.com

szczeblach, to można wówczas mówić, że władza symuluje partycypację. Bardziej manipuluje, markuje, tworzy jej substytuty. Prawdziwym celem władzy jest zablokowanie wpływu obywateli na wykonywane programy publiczne. Na przykład tworzy rady sąsiedzkie czy ciała doradcze, ale nie przyznaje im żadnych uprawnień. Nie prowadzi z nimi dyskusji na temat założeń dla programów działań, nie prosi ich o wyrażenie opinii, czy są im potrzebne, czy w jakiś sposób zmieniają ich wyjściowe położenie. Na szczeblu terapii przedstawiciele grup wiodących (władza), na przykład administracja, wykonująca lokalne programy, nie angażuje w nie tych, do których są one skierowane. Zakłada, że oni wymagają raczej wyleczenia ze swoich patologii niż zaangażowania we współuczestnictwo⁷. Na kolejnych szczeblach władza wykonuje bardziej gesty symboliczne niż realnie włącza obywateli w działania. Natomiast na szczycie drabiny partycypacji znajduje się kontrola obywatelska. To jest sytuacja, w której władza oddaje obywatelom część swoich przywilejów do decydowania i umożliwia realny wpływ na planowane rezultaty działań publicznych.

Rysunek. Ośmiu szczebli na drabinie partycypacji obywatelskiej

Kontrola obywatelska	Stopnie obywatelskiej władzy
Delegowanie władzy	
Partnerstwo	
Łagodzenie (udobruchanie)	Stopnie gestów symbolicznych
Konsultowanie	
Informowanie	
Terapia	Brak partycypacji
Manipulacja	

Źródło: Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t782043358>

6. S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, 1969.

7. Zob. Andrzej Żybała, *Poziomy partycypacji obywatelskiej*, kwartalnik „Trzeci Sektor” 2011/2012 (numer specjalny).

Jack DeSario i Stuart Langton⁸ podkreślają, że partycypacja jest mechanizmem, który umożliwia obywatelom wpływanie na rozstrzygnięcia w konkretnych politykach i działaniach publicznych. Ale nie chodzi tylko o wpływ na decyzje władzy. Służy ona bowiem także rozstrzygnięciom pewnej rywalizacji między grupami interesu, czyli rywalizacji jaka ma często miejsce między różnymi grupami społecznymi. Warto przytoczyć także uzasadnienie autorów, którzy pokładają wielkie nadzieje w partycypacji, zwłaszcza w wersji oddolnego działania obywatelskiego inspirowanego poczuciem odpowiedzialności, próbą korekty różnych zjawisk w życiu zbiorowym. Dostrzegają bowiem, że partycypacja staje się w znacznej mierze narzędziem działania grup interesów.

Otóż w ich rozumieniu partycypacja jest narzędziem, dzięki któremu pojawia się szansa uporania się z pewnymi defektami w mechanizmach demokratycznych. Na znaczeniu tracą wybierani przedstawiciele wyborców. Na życie ludzi coraz większy wpływ mają bowiem różnorodne rozwiązania technologiczne, a tymi zarządzają różnego typu eksperci, którzy mają często dość zawężone spojrzenie na oddziaływanie technologii na społeczeństwo. Pojawia się zatem niesłychana potrzeba oddolnej partycypacji tych, którzy są w stanie korygować funkcjonowanie technostruktury.

Warto zwrócić uwagę na kolejną próbę wykorzystania partycypacji do procesu formułowania i wykonywania polityk

publicznych⁹. Otóż eksperci OECD¹⁰ w swoich raportach proponują model otwartej, inkluzyjnej polityki publicznej czyli takiej, która włącza głosy szerokich rzesz społecznych. Włączanie ma miejsce na dwa sposoby, poprzez:

- obniżanie barier wejścia w partycypację wobec tych, którzy są chętni, ale odczuwają określone bariery (ekonomiczne, kulturowe, geograficzne itp.),
- zwiększania atrakcyjności partycypacji dla ludzi, którzy nie są chętni do partycypacji, choć mają potencjał do uczestnictwa w niej (np. intelektualny czy też finansowy)¹¹.

Ekspert wskazuje, że partycypacja to relacja oparta na partnerstwie, w której obywatele aktywnie angażują się w definiowanie procesu i treści polityk publicznych. Zyskują oni równy status w tworzeniu agendy, podczas proponowania rozwiązań programowych i kształtowania dialogu programowego [policy dialogue – A. Z.] – „(...) jakkolwiek odpowiedzialność za ostateczną decyzję lub sformułowanie polityki spoczywa na przedstawicielach władzy publicznej. Powyższa koncepcja opiera się na założeniu, że obywatele mają potencjał do dyskusowania i generowania alternatyw programowych w sposób niezależny. Wymaga ona od rządu dzielenia się zasobami w procesie tworzenia agendy, a także zapewnienia, że propozycje rozwiązań, które zostały wspólnie wytworzone zostaną wzięte pod uwagę w podejmowaniu ostatecznej decyzji”¹².

Tabela 2. Rola aktywnej partycypacji, konsultacji i informacji w cyklu formułowania i wykonywania polityk publicznych

Etapy cyklu w politykach publicznych	Informacja	Konsultacje	Aktywna partycypacja
Projekt/struktura danej polityki publicznej	Białe księgi, dokumenty programowe, programy legislacyjne, projekty prawa i regulacji	Badania opinii publicznej o znacznej skali, Wykorzystanie grup dyskusyjnych, paneli obywatelskich, Zaproszenie do komentowania projektów legislacyjnych	Przedłożenie alternatywnych projektów prawa lub propozycji programowych, Dialog programowy na temat zagadnień i alternatywnych rozwiązań
Wdrożenie projektu polityki	Nowa polityka lub regulacje oraz ich realizacja	Wykorzystanie grup fokusowych do rozwoju alternatywnych projektów legislacyjnych	Partnerstwo z organizacjami obywatelskimi w celu upowszechniania informacji na temat zgodności działań nowym prawem
Ewaluacja polityki	Informacja publiczna o programach ewaluacyjnych, oraz możliwości udziału w nich	Włączenie interesariuszy do wykonywania przeglądów rządowych programów ewaluacyjnych i rezultatów	Niezależna ewaluacja wykonywana przez organizacje pozarządowe

Źródło: *Citizens as Partners. Information, Consultation, and Public Participation In Policy-Making*, OECD, Paris 2001, s. 22

dr Andrzej Zybala
Collegium Civitas

- DeSario, S. Langton, *Citizen Participation and Technocracy*, [w:] *Citizen Participation in Public Decision Making*, red. J. DeSario, S. Langton, Greenwood Press 1987.
- Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2005; *Focus on Citizens public Engagement for better policy and services*, OECD Studies on Public Engagement, Paris 2009; *Citizens as Partners. Information, Consultation, and Public Participation In Policy-Making*, OECD, Paris 2001.
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Co-operation and Development). Skupia 34 wysoko rozwinięte i demokratyczne państwa. Wypracowała olbrzymi dorobek analityczny.
- Focus on Citizens public Engagement for better policy and services. Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Studies on Public Engagement, OECD, Paris 2009, s. 24.
- Citizens as Partners. Information, Consultation, and Public Participation In Policy-Making*, OECD, Paris 2001, s. 12.



Fot. sxc.hu

Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego w perspektywie 2020+

Andrzej Potoczek

Wymogi modernizującego się społeczeństwa stają się obecnie istotnym i stale rosnącym wyzwaniem, a zarazem bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Miasta, chcąc być biegunami rozwoju, muszą stać się miejscami bardziej przyjaznymi do życia, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, korzystania z dóbr kultury, wypoczynku i rozrywki. Będzie to wymagało aktywnej polityki inwestycyjnej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów rynkowych, zdolnych do zaspokojenia rosnących potrzeb i aspiracji ludności.

Modernizacja jako jeden z kierunków rozwoju lokalnego i regionalnego w perspektywie 2020

Wydaje się, że dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przejście od modelu administrowania do zarządzania rozwojem regionu. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania regionu na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania. System zarządzania w sektorze publicznym

powinien uwzględniać współpracę z partnerami ze świata nauki, gospodarki, organizacji społecznych oraz umiejętnie angażować je w realizację strategii rozwoju. Zarządzanie rozwojem wymaga nie tylko determinacji władzy publicznej, lecz także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników, funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia instytucji publicznych na idee i rozwiązania proponowane przez obywateli. Rozwój nie polega bowiem jedynie na polepszeniu jakości świadczeń i usług publicznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym, obejmującym społeczne wartości, normy zachowań, praktyki i kody umożliwiające porozumiewanie. Determinuje to gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych, mając istotny wpływ na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału społecznego. Wartości społeczne nadają sens działaniom indywidualnym i zbiorowym, stają się przestrzenią innowacji, w której poszukiwane i testowane są nowe formy podmiotowości, uczestnictwa, konsumpcji i wytwarzania wartości. Wywierają też bezpośredni oraz pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy.¹

1. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Dlatego podstawowym założeniem, odnoszącym się do perspektyw rozwoju każdego województwa do 2020 roku, powinno być określenie kierunków i zakresu modernizacji, którą należy tu rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie, związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego województwa, wydobywaniem walorów dotąd słabo eksponowanych albo nie uważanych za istotne z punktu widzenia rozwoju, ewentualnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych przewag konkurencyjnych oraz wizerunku województwa. Tak więc w strategii modernizacji stanowiącej tutaj główne narzędzie oddziaływania ogółu zagadnień, które powinny być przedmiotem jej ustaleń, można wyodrębnić cztery kategorie, które będą miały znaczenie dla efektów modernizacyjnych:

- najważniejsze, o kluczowym znaczeniu dla modernizacji województwa, aspekty będące wyznacznikami, wizytówkami rozwoju i będą wymieniane jako najważniejsze cele, które mają być osiągnięte w wyniku jej realizacji,
- pozostałe zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla rozwoju województwa, ale nie tak spektakularne, medialne i nie wyróżniające strategii na tle tego typu ustaleń przyjętych w innych województwach. Natomiast z punktu widzenia modernizacji regionu są one tak samo ważne jak pierwsza kategoria,
- inne zagadnienia ważne dla rozwoju regionu, ale nie zaliczające się do kategorii najważniejszych dla jego modernizacji i należące do standardowych aspektów planowania regionalnego, typowych dla wszystkich strategii, które nie mają charakteru zdecydowanie nowatorskiego,
- pozostałe zagadnienia obejmujące wszystkie inne ustalenia, które, z różnych przyczyn, wchodziły w zakres strategii, chociaż nie mają istotnego wpływu na rozwój regionu.

Strategia modernizacji powinna być zatem znacznie bardziej precyzyjna w wyborze działań istotnych dla osiągnięcia celów, a jednocześnie w praktyce może pomijać szereg aspektów, które dla rozwoju województwa nie mają istotnego znaczenia lub mogą być realizowane za pomocą innego rodzaju opracowań planistycznych o znaczeniu regionalnym. Wyznacznikiem tej strategii jest zidentyfikowanie zagadnień, które będą podstawą modernizacji, nadanie im priorytetowego znaczenia jako swoistym lokomotywowi rozwoju, obudowanie ich ustaleniami dla innych zagadnień, kluczowych dla rozwoju województwa, oraz skoncentrowanie na nich aktywności promocyjnej.

Należy też przyjąć założenie, że strategia ta powinna zawierać wszystkie istotne działania rozwojowe prowadzone w województwie niezależnie od tego, kto jest za nie odpowiedzialny. Zarazem powinna się przede wszystkim odnosić do selektywnej listy kluczowych dla regionu działań rozwojowych, co przesądzi o kierunkach poczyną w najważniejszych obszarach rozwoju. Strategia modernizacji powinna zatem koncentrować się na działaniach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju regionu. Dla jej powodzenia istotne znaczenie będzie miało przełożenie zawartych tam treści na konkretne zapisy w nowych dokumentach programowych, co wpłynie na efektywność formułowania konkretnych rekomendacji dla polityki regionalnej. Wydaje się, że konieczna będzie większa koncentracja i selektywność interwencji, zwłaszcza w zakresie specjalizacji regionu, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego, co wymagać będzie silniejszego ich wyeksponowania w układzie celów strategii.

Przyjęte i realizowane cele stworzą podstawę dla osiągnięcia wysokiej specjalizacji w wybranych branżach, a także dla rozwoju innowacyjnych produktów i usług. W związku z tym strategia powinna zidentyfikować kilka kluczowych dla regionu endogenicznych potencjałów, których wspieranie będzie podstawą rozwoju województwa. Podejście takie jest związane ze skupieniem się na ograniczonej, efektywnej rozwojowo liczbie obszarów. Polityka koncentracji i selektywności wyboru pozwoli na intensywniejsze wsparcie tych przedsięwzięć, których

realizacja stworzy nową jakość i przyczyni się do przyspieszenia procesów rozwojowych i restrukturyzacyjnych gospodarki regionalnej. Opracowana strategia powinna być pomocna dla samorządów lokalnych w procesie planowania ich własnych przedsięwzięć, których wsparcie stanowią będą lokalne możliwości rozwoju.

W tym kontekście zasadnym jest odniesienie się do zagadnienia, w jakim zakresie regiony są siłą napędową modernizacji i rozwoju. Jest to związane z traktowaniem wymiaru regionalnego jako płaszczyzny konkurencji i rywalizacji, a zarazem scaleniem w województwie odpowiedzialności politycznej oraz podniesieniem poziomu integracji wewnątrzregionalnej i ogólnym zwiększeniem wpływu na proces rozwoju regionalnego i lokalnego. W szczególności istotne jest systematyczne rozwijanie działań na rzecz polityki konkurencyjności opartej na skoordynowanych projektach sieciowych oraz powiązaniu rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego ze specyfiką regionu. Konieczna jest także rozbudowa systemu monitorowania oraz prognozowania sytuacji społeczno-gospodarczej na poziomie wojewódzkim, powiatowymi, ale także lokalnym. Powinno to stanowić dla władz regionalnych narzędzie niezbędne w prowadzeniu przez nie odpowiedniej polityki rozwoju.

Ważną kategorię czynników wpływających na modernizację oraz rozwój regionu stanowi indywidualna przedsiębiorczość oraz innowacyjność osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną. Niezwykle ważne jest, aby były wspierane przez odpowiednie instytucje oraz władze lokalne i regionalne tworzące przychylną atmosferę, jak też uruchamiające odpowiednie mechanizmy wsparcia. Istotna jest także, budowana przez wiele lat, wieloaspektowa kultura przedsiębiorczości oraz atmosfera sprzyjająca pozytywnemu postrzeganiu indywidualnych przedsiębiorców lub grup obywateli podejmujących wspólną inicjatywę, jako tych, którzy działają na rzecz dobra wspólnego. Bardzo ważnym zagadnieniem staje się w związku z tym system edukacji, który będzie wpływał na osiągnięcie wysokiego poziomu rozwoju jednostek terytorialnych oraz na ich możliwości konkurencyjne.

Innowacje jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego

Ważnym zadaniem dla współczesnych regionów staje się polityka innowacyjna będąca przedmiotem szczególnej uwagi, głównie za sprawą reorientacji polityki Unii Europejskiej w kierunku zwiększania konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Tak więc innowacyjność regionu jest współcześnie podstawowym obszarem zainteresowań i koncentracji działań, a także wykorzystywania unijnych środków finansowych w latach 2014-2020, na poziomie krajowym i regionalnym. W tym kontekście systematycznie wzrasta rzeczywiste znaczenie polityki innowacyjnej na tle innych polityk i działań władz regionalnych. W praktyce działania samorządu województwa nabierają istotnego znaczenia i są przedmiotem bezpośrednich deklaracji podmiotów publicznych w odniesieniu do identyfikowania najważniejszych działań istotnych dla rozwoju regionu w długiej perspektywie czasowej. Elementy polityki innowacyjnej regionu kształtowane są pod wpływem jego specyficznych cech oraz głównych kierunków rozwoju. Jej znaczenie wynika z roli, jaką innowacje (technologiczne i organizacyjne) odgrywają we wzroście gospodarczym oraz konieczności podejmowania działań w zakresie szeroko pojmowanego interwencjonizmu samorządowego w obszarze wspierania nowych rozwiązań.

Polityka innowacyjna musi zatem wpływać na podmioty gospodarcze, ośrodki naukowo-badawcze, a także jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, kształtując ich zachowanie oraz środowisko w jakim działają. Strategicznym celem tej polityki jest wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, mający na celu utrzymanie gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju, tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy, jak też kształtowanie i doskonalenie regionalnego systemu innowacji. Kolejne cele związane są z wprowadzaniem zmian zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa, przekształcaniem systemu badawczo-rozwojowego w kierunku zorientowania na potrzeby gospodarki regionalnej, a także zwiększaniem wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi i edukacją. Istotne znaczenie w budowaniu zdolności innowacyjnych regionu mają działania koncentrujące się na współpracy sektora nauki i gospodarki. Kluczowe znaczenie powinny mieć także działania kierowane do sektora publicznego, jako znaczącego segmentu w procesie oddziaływania na kształtowanie regionalnej polityki innowacyjnej.

Polityka innowacyjna samorządu województwa powinna być nastawiona na kreowanie i realizację celów, które umożliwią osiąganie wymiernych efektów w procesie podnoszenia poziomu konkurencyjności regionu.

Dla zbudowania potencjału innowacyjnego regionu niezbędne jest uwzględnienie elementów tworzących zdolności regionu w tym zakresie, takich jak aspekty kulturowe, świadomościowe, kreowanie postaw przedsiębiorczości i innowacyjności, sieci współpracy, a także aspekty organizacyjno-instytucjonalne, stanowiące podstawę sukcesu procesów

innowacyjnych we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Potrzeba zwiększenia konkurencyjności gospodarki regionu stała się podstawą do orientacji polityki rozwoju województw w latach 2014-2020, akcentującej konieczność przyspieszenia i wzmocnienia procesu budowania gospodarki opartej na wiedzy, ofensywnego dążenia do efektywnego wykorzystania zasobów oraz wykreowania regionalnego systemu innowacji. Podkreślana jest także konieczność selektywnego wspierania działań zapewniających przewagę konkurencyjną. Dlatego też podstawowym wyzwaniem, przed którym stoi współczesny region, jest wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności. Szansę na wypracowanie i utrzymanie takiej sytuacji będzie miał obszar, na którym nastąpi dynamiczny i ustawiczny rozwój zdolności innowacyjnych oraz zachodzić będą współzależne procesy adaptacji, kreacji i uczenia się tak indywidualnego, jak i zbiorowego. Wyzwaniu temu może sprostać jedynie region zdolny do tworzenia proinnowacyjnych zasobów, postaw, innowacyjnego środowiska oraz wewnątrz regionalnych mechanizmów adaptacji i uczenia się.

Fundamentalną rolę w procesie budowania zdolności innowacyjnych regionów odgrywają władze samorządowe, które pełnią funkcję inicjatora i koordynatora proinnowacyjnych działań podejmowanych w regionie. Regionalna polityka w tym zakresie postrzegana jest jako płaszczyzna i platforma spinająca oraz koordynująca tego typu działania poszczególnych partnerów społeczno-gospodarczych w województwie.



Konieczne jest podjęcie starań, aby regionalna polityka innowacyjna nie stała się drugoplanowym obszarem interwencji władz samorządowych, a wzmacnianie innowacyjności regionu było stale dostrzegane i akcentowane w polityce regionalnej. W tym kontekście niezwykle istotne jest także odchodzenie od tradycyjnego postrzegania regionalnej polityki innowacyjnej zarówno w zakresie stosowanych narzędzi, jak i określania obszarów wsparcia, często nieadekwatnych do wymogów współczesnej gospodarki. Konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na takie cechy i dziedziny jak: przedsiębiorczość, innowacyjność akademicka, kształcenie ustawiczne, a także finansowe wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych o dużym potencjale ryzyka.

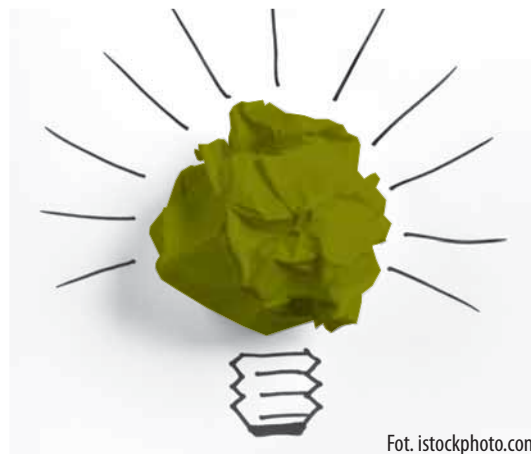
Istotne znaczenie w kształtowaniu regionalnej polityki innowacyjnej mają procesy integracji Polski z Unią Europejską. Akcesja Polski do struktur unijnych z jednej strony wymusiła na władzach samorządowych reorientację polityki regionalnej i zwiększone zainteresowanie budowaniem zdolności innowacyjnych regionu, z drugiej zaś stworzyła ogromne możliwości wsparcia podejmowanych działań tego typu. W województwach można zidentyfikować projekty proinnowacyjne współfinansowane ze środków unijnych. Konieczne jest jednak takie prowadzenie działań, aby nie uzależniać i nie ograniczać regionalnej polityki innowacyjnej do działań wspieranych ze środków zewnętrznych i nie podporządkowywać jej ramom i zasadom zewnętrznego wsparcia finansowego, co może okazać się dużym zagrożeniem dla realizacji wielu przedsięwzięć w przyszłości.

W celu podniesienia poziomu potencjału innowacyjnego regionu niezbędne jest stworzenie regionalnego systemu innowacji jako zbioru różnorodnych podmiotów reprezentujących środowiska gospodarcze, naukowe i administracyjne, które, prowadząc działania na obszarze regionu, wchodzą we wzajemne interakcje i oddziaływania w procesie tworzenia, wspierania i dyfuzji innowacji. Według współczesnych poglądów tego typu regionalny system jest podstawą budowania konkurencyjności regionu w warunkach globalnej gospodarki, gdzie innowacja, wiedza i proces uczenia są kluczowymi czynnikami sukcesu gospodarczego. Warunkiem funkcjonowania tego systemu jest sprawnie działająca sieć powiązań pomiędzy głównymi podmiotami oraz środowisko przyjazne przekształceniom. Ważną rolę w kształtowaniu oraz koordynowaniu działań na rzecz tworzenia regionalnego systemu innowacji odgrywa samorząd województwa, dzięki podejmowanej aktywności w zakresie planowania rozwoju, inicjowaniu przedsięwzięć organizacyjnych, a także dysponowaniu środkami finansowymi jako narzędziami wspierania rozwoju.

Inteligentna specjalizacja w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego

Z punktu widzenia osiągania sukcesów w polityce rozwoju regionalnego istotne znaczenie ma idea inteligentnej specjalizacji stanowiąca element nowej polityki Unii Europejskiej wobec regionów, zgodnie z którą muszą one wykazać swoje mocne i słabe strony i rozwijać się, kładąc szczególny nacisk na innowacje. Określenie kierunku specjalizacji, będące zadaniem samorządu województwa, pozwoli skoncentrować istniejące zasoby na kilku kluczowych priorytetach. Konieczne staje się zatem przeanalizowanie własnych możliwości w celu identyfikacji obszarów o największym potencjale wzrostu, a następnie stworzenie optymalnych warunków dla ich sprawnego działania. Koordynatorem i inicjatorem działań w tym zakresie będzie samorząd województwa, przy ścisłej współpracy z samorządami lokalnymi, partnerami społecznymi, a także środowiskami naukowymi, biznesowymi i instytucjami publicznymi.

Celem podejmowanych działań powinno być optymalne wykorzystanie zidentyfikowanych potencjałów regionu poprzez optymalne dopasowanie kierunków rozwoju nauki i kształcenia do specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych województwa, w ramach trójkąta: nauka – edukacja – gospodarka, co pozwoli na skierowanie interwencji publicznej na odpowiednie inicjatywy i projekty realizowane w tym obszarze.



Fot. istockphoto.com

Wdrożenie inteligentnej specjalizacji powinno prowadzić do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej regionu oraz jego przekształceń (modernizacji) w kierunku obranej (docelowej) specyfiki, innej niż wynikająca z obecnych doświadczeń i uwarunkowań rozwoju.

Inteligentna specjalizacja winna objąć podmioty, które pracują razem w celu określenia najbardziej obiecujących obszarów specjalizacji w regionie, a także wskazać słabości utrudniające wprowadzanie innowacji. Musi ona także uwzględnić różnice w możliwościach rozwoju gospodarczego w odniesieniu do planowanych możliwości zmian. Powinna także wykorzystywać różnorodność regionalną, stymulować współpracę partnerów społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych oraz otwierać nowe możliwości na drodze unikania fragmentacji i zapewniania swobodniejszych przepływów wiedzy w układzie wewnątrzregionalnym, a także w relacjach region – kraj i region – Unia Europejska oraz w skali kraju i Unii Europejskiej.

Ważne staje się zapewnienie skuteczniejszego wykorzystania funduszy publicznych oraz stymulowanie inwestycji prywatnych, co pozwoli na skoncentrowanie zasobów na kilku kluczowych priorytetach, które będą stanowić podstawowy element wielopoziomowego rozwoju zarządzania w kontekście zintegrowanej polityki innowacji. Działania w zakresie rozwijania inteligentnej specjalizacji powinny mieć charakter horyzontalny, z uwzględnieniem całościowego spojrzenia na kształtowanie procesów rozwoju, innowacji i transferu technologii w regionie, a polityka wsparcia powinna być zorientowana na skuteczność i trwałość działań realizowanych w układzie regionalnym. Wiąże się to z koncentracją celów oraz ograniczeniem liczby strategicznych obszarów oddziaływania, jak też z selektywnym wyborem najważniejszych działań. Istotne jest stymulowanie prywatnych nakładów na działania w zakresie gospodarki, pogłębianie integracji pomiędzy polityką przedsiębiorczości a polityką innowacyjną, a także promocja współpracy i kooperacji firm oraz innych podmiotów. Podstawą wszystkich działań powinny być zatem: partnerska współpraca, zarządzanie strategiczne, odpowiedzialne przywództwo oraz efektywna alokacja zasobów. W efekcie powinny zostać stworzone warunki dla:

- skoncentrowania wsparcia publicznego na innowacji oraz rozwoju opartym na wiedzy,
- wykreowania narzędzi, które pozwalają stymulować inwestycje podmiotów prywatnych w badania i rozwój,
- stworzenia warunków do zbudowania, w oparciu o możliwości, kompetencje oraz czynniki konkurencyjności i regionalny potencjał, zdolności do funkcjonowania w krajowej i europejskiej przestrzeni innowacyjnej,



Fot. istockphoto.com

- wspierania oraz zaangażowania podmiotów regionalnych i władz publicznych do przejawiania innowacyjnego podejścia do procesu rozwoju.

Będzie to wymagało od samorządu województwa oraz samorządów lokalnych:

- uczynienia z innowacji priorytetu dla rozwoju w układzie regionalnym i lokalnym,
- skupienia inwestycji na mocnych stronach gospodarki regionu, potencjalnych korzyściach, wyłaniających się trendach, a także kreowania efektu synergii,
- usprawnienia procesu innowacji,
- zaangażowania własnego oraz partnerów ze środowiska gospodarczego i naukowego i skupienia się wokół wspólnej wizji rozwoju regionu,
- wsparcia budowania kapitału społecznego na poziomie regionalnym i lokalnym.

Celem inteligentnej specjalizacji jest zatem optymalne wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów poprzez możliwe najlepsze dopasowanie kierunków rozwoju nauki i kształcenia do ich specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, czyli dopasowanie w ramach

trójkąta: nauka – edukacja – gospodarka. Konsekwencją wyboru dziedzin czy technologii określających specjalizację regionu będzie skierowanie interwencji publicznej na inicjatywy i projekty realizowane w tym obszarze². Inteligentna specjalizacja jest strategią dla wszystkich regionów, nie tylko dla liderów technologicznych. Jej wdrożenie ma dać Europie szansę na zwiększenie konkurencyjności na rynku globalnym. Za koncepcją tą przemawia konieczność koncentrowania środków na określonej liczbie priorytetów i celów tak, aby nie rozdrabniać i nie dublować działań. Pozytywne jest również wskazanie na konieczność włączenia do strategii mechanizmów monitorowania i ewaluacji.

Inteligentna specjalizacja to nowa koncepcja polityki innowacyjnej, a zarazem narzędzie służące do określania i budowania obecnego oraz przyszłego miejsca (pozycji) regionu lub państwa w gospodarce opartej na wiedzy³. Koncepcja ta opiera się na czterech głównych założeniach. Po pierwsze, warunkiem koniecznym jest utworzenie odpowiednio dużego obszaru badań i innowacji, który będzie umożliwiał rywalizację między wieloma konkurentami. Po drugie, dla wielu regionów i państw, które nie są liderami w żadnej z dziedzin nauki i technologii, najbardziej odpowiednie jest konstruowanie wizji strategicznego rozwoju, która będzie określała obecną i przyszłą pozycję

2. M. Kardas, *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 2, 2011, ss. 125, 129.

3. D. Foray D., B. van Ark, *Smart specialization in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D in Europe*, „Knowledge Economists Policy”, Brief no. 1, October 2007, ss. 1-2.

tego regionu lub państwa na podstawie dziedzin nauki oraz obszarów działalności innowacyjnej, które mogą być najlepiej rozwijane i dostosowane do gospodarczych uwarunkowań danego regionu lub państwa⁴.

Po trzecie, istotę koncepcji inteligentnej specjalizacji określają tzw. technologie ogólnego zastosowania, które towarzyszą ludzkości od setek lat, a ich szczególnie duże znaczenie uwidoczniło się w okresie tzw. rewolucji przemysłowych. Współcześnie należy odnieść to do technologii informacyjnych i komunikacyjnych czy biotechnologii⁵.

Czwarte założenie, związane z inteligentną specjalizacją, dotyczy sposobu jej implementacji, zwłaszcza roli administracji publicznej w tym zakresie. Nie jest ona bowiem wyznaczana odgórnie przez administrację publiczną w ramach opracowanych planów rozwoju (np. strategii czy programów rozwoju) ani w ramach projektów *foresight* przygotowywanych przez zewnętrznych doradców. Jest to przedsiębiorczy proces uczenia się, który będzie wskazywał, w jakiej dziedzinie nauki i technologii dany region lub państwo może być liderem w skali europejskiej i światowej⁶.

Inteligentna specjalizacja opiera się więc na ścisłym powiązaniu działalności badawczo-rozwojowej, na rozwoju kapitału ludzkiego (kwalifikacji oraz umiejętności pracowników) i specyfiki gospodarczej tych regionów lub państw. Jej efektem powinien być wzrost zróżnicowania między regionami Unii Europejskiej w zakresie specjalizacji w określonych dziedzinach nauki i technologii, a także sektorach gospodarki⁷. Inteligentna specjalizacja może nieść ze sobą, w pewnych przypadkach, konieczność inicjowania lub wspierania zmian strukturalnych, co wymaga interwencji ze strony władz publicznych. Jednocześnie, skuteczność i efektywność tej interwencji uwarunkowana będzie nie tylko akceptacją społeczną, co do proponowanych kierunków rozwoju

i sposobów wdrażania, ale przede wszystkim partycypacyjnym procesem ich implementacji na poziomie: centralnym, regionalnym i lokalnym.

Można zatem oczekiwać, że koncepcja inteligentnej specjalizacji stanie się ważnym obszarem determinującym kierunki rozwoju regionalnego oraz pozwoli określić działania o dużej wartości dodanej, które stworzą największe szanse wzmocnienia potencjału konkurencyjnego regionu. W związku z tym władze samorządowe powinny przygotować strategię inteligentnej specjalizacji w celu maksymalnego zwiększenia wspólnego wpływu polityki regionalnej i innych polityk unijnych.

Strategie te powinny zapewnić skuteczniejsze wykorzystanie funduszy publicznych, mogą także stymulować inwestycje prywatne, jak też stanowić ważny element rozwoju wielopoziomowego zarządzania w kontekście zintegrowanej polityki innowacji. Ponadto muszą być one ściśle związane z innymi obszarami polityki, jak też stworzyć warunki dla współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. Efektem powinno być skoncentrowanie zasobów na najbardziej obiecujących obszarach przewagi konkurencyjnej, istotnych z punktu widzenia krajowej i międzynarodowej pozycji danego regionu.

dr Andrzej Potoczek

Kierownik Biura Programowania

Rozwoju Województwa w Departamencie Planowania Regionalnego
Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu.

4. *Ibidem*, ss. 1-2.

5. *Ibidem*, s. 2.

6. N. von Tunzelmann, V. Acha, *Innovation in „Low Tech” Industries*, [w:] *The Oxford Handbook of Innovation*, (eds.) J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. Nelson, Oxford, New York 2005.

7. D. Foray, *Understanding „Smart Specialization”*, [w:] *The questions of R&D Specialization: Perspectives and policy implications*, Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville 2009, ss. 16-17.

Organizacje pozarządowe a polityka ludnościowa

WARSZAWA SCHOOL OF ECONOMICS

SGH - OD WIEKU NA OCEANIE WIEDZY

A CENTURY ON THE SEAS OF KNOWLEDGE

Piotr Frączak

Wystąpienie prezesa Piotra Frączaka w trakcie panelu „Założenia polityki ludnościowej Polski”
Fot. Jacek Kaczmarek, Departament Informacji GUS

Jak się mają organizacje pozarządowe do tworzonych „Założeń polityki ludnościowej Polski 2012”? W Komitecie II Kongresu Demograficznego można było dostrzec przedstawiciela Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, a zapisy Założeń w wielu miejscach odnoszą się do organizacji pozarządowych, jednakże w łatwy sposób można wykazać, że większość zapisów mogłaby wzbudzić w środowisku organizacji pozarządowych kontrowersje, a osiągnięcie konsensusu i, co za tym idzie, jednolitego stanowiska mogłoby być trudne, jeśli nie niemożliwe. Dlaczego więc w tworzeniu polityk publicznych tak ważne jest odwoływanie się do tej rzeszy niezależnych i różnorodnych organizacji? Co mogą one wniesić poza wielość, często sprzecznych stanowisk? Poniższy tekst jest próbą wykazania, na przykładzie polityki ludnościowej, zalet włączania zorganizowanych grup obywatelskich w dyskusję nad planowanymi rozwiązaniami systemowymi, choć niewątpliwie będzie to wymagało sporego wysiłku ze strony administracji.

Problemy z definiowaniem organizacji pozarządowych

Podczas przygotowań II Kongresu Demograficznego doceniono rolę organizacji pozarządowych. Zadowolenie budzi uwzględnianie ich, jako partnerów, w tworzeniu polityki ludnościowej i wymienianie obok pracodawców, związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych. Co więcej, istotne jest, że w dyskusjach panelowych zestawiono organizacje pozarządowe właśnie z kościołami¹. To przypisanie

organizacji do sfery wartości, a nie interesów, jest bardzo ważnym sygnałem wskazującym, że zaczyna się doceniać ich działalność merytoryczną. Dla wszystkich, przede wszystkim dla samych organizacji, oczywiste jest, że traktowanie ich jedynie jako grupy interesów nie oddaje istoty ich działania. Choć jest to prawda, to jednak niecała. Organizacje pozarządowe poza tym, że w zasadzie powoływane są do realizacji misji, których podstawą są wartości, pełnią też funkcje rzecznicze i reprezentatywne. Ponadto, co trzeba podkreślić, wartości, uznawane przez organizacje za priorytetowe, są bardzo różne, wiele z nich wprost utożsamia się z wartościami wyznawanymi przez poszczególne kościoły i związki wyznaniowe. Ich udział w debacie jedynie w kontekście rozmowy o wartościach musi reprezentację sektora ustawiać w kategoriach broniienia głosu tych, którzy do sposobu wartości prezentowanych przez kościoły odnoszą się z dystansem, a więc wartości wyznawanych przez organizacje nie powiązane z poszczególnymi kościołami pozostałe bowiem są przecież już reprezentowane w dyskursie poprzez wypowiedzi przedstawicieli poszczególnych kościołów. Oczywiście bardzo ważne jest, aby ten głos w dyskusji wybrzmiał, ale też nie można go uważać za reprezentatywny dla wszystkich organizacji pozarządowych. Należy więc przyjąć, że organizacje są zarówno elementem debaty o wartościach, jak też debaty o interesach (np. miejsca osób wykluczonych w poszczególnych kościołach). Próby jednoznacznego określenia ich miejsca i roli zawsze prowadzą do ograniczenia ich roli w dyskusji.

Dlaczego organizacje?

Założenia polityki ludnościowej przewidują, że „podmiotami realizującymi cele polityki ludnościowej powinny być również (poza państwem – przyp. P. F.) organizacje pozarządowe, kościoły różnych

1. Panele dyskusyjne dotyczyły osobno: perspektywy pracodawców, związków zawodowych, organizacji samorządowych, rządu oraz wspólnie „perspektywy kościołów, związków wyznaniowych i organizacji pozarządowych”.

wyznać, związki zawodowe, organizacje pracodawców (...) włączanie wielu podmiotów w realizację celów polityki ludnościowej umożliwia większą elastyczność działania i dostosowania środków do osiągania zamierzonego celu". Organizacje pozarządowe w dokumencie pojawiają się bardzo często – właściwie w większości opisywanych problemów. Co więcej, nie tylko jako realizatorzy, ale czasami także jako źródło finansowania (sic!). Takie docenienie roli organizacji może tylko cieszyć, jednak pozostaje pytanie, dlaczego z założenia niezależne (a więc nie można im nic nakazać) i tak różnorodne organizacje mają się angażować w realizację polityki państwa? Odwołują się przecież do bardzo różnych wartości, stosują różnorodne metody działania, często wchodzą w specyficzny zakres działalności – są ekspertami w wąskich specjalizacjach. Odpowiedź nie jest prosta i w zasadzie zasługuje, w założeniach polityki ludnościowej (tak jak pewnie w każdej innej polityce publicznej), na osobny rozdział pt. Jak włączyć różnorodne organizacje pozarządowe w różne etapy tworzenia i realizowania polityki. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że poszczególne organizacje pełnią często bardzo różne funkcje i należy umieć je wykorzystać, nie traktując wszystkich jednakowo. Oznacza to, że znacząca rola organizacji pozarządowych w realizowaniu polityk publicznych, nie tylko tej omawianej, wymaga spełnienia pewnych warunków brzegowych.

Rola organizacji

Wydaje się, że pytanie, dlaczego jakieś organizacje angażują się w realizację polityki publicznej ma zasadnicze znaczenie. Nawet gdyby administracja miała idealny program, to nie znaczy, że w jego realizację zaangażuje się ktoś jeszcze. Dodatkowo, organizacje co prawda działają właściwie we wszystkich sferach życia publicznego – pomoc społeczna, edukacja, zdrowie, profilaktyka, integracja społeczna – jednak każda z nich specjalizuje się w bardzo określonej dziedzinie. Oznacza to, że najczęściej nie jest w stanie ustosunkować się do wszystkich zagadnień i problemów, co więcej organizacja ta musi mieć ważny powód, aby zaangażować swoje zasoby i potencjał w takie czy inne działania (od poświęcenia czasu na udział w konsultowaniu dokumentu do podjęcia się realizacji konkretnych zadań). Ale zanim powiemy o tym, jak zainteresować organizacje, przypomnijmy, jaką rolę mogą one pełnić i jakimi unikatowymi zasobami dysponują. Dotyczy to w zasadzie trzech głównych sfer – programowania, realizacji i oceny.

W budowaniu polityk publicznych niektóre organizacje:

- mają unikatową, specjalistyczną wiedzę oraz kompetencje, których podstawą jest praktyka,
- reprezentują różne punkty widzenia rozmaitych środowisk
- wypowiadają się w imieniu różnych grup społecznych, prowadzą także rzecznictwo osób zagrożonych wykluczeniem,
- występują w obronie interesu publicznego (dobra wspólnego) w inny sposób niż administracja publiczna.

W realizacji polityk publicznych:

1. mają możliwość realizacji zadań publicznych, w oparciu o własne kompetencje podejmują działania w obszarach, które nie mogą być, w danym momencie, finansowane z pieniędzy publicznych,
2. prowadzą eksperymenty w skali mikro, które mogą być podstawą przyszłych rozwiązań systemowych.

W monitoringu i ocenie organizacji:

- stanowią system wczesnego ostrzegania – potrafią nagłośnić problem, który w procedurach biurokratycznych pojawiłby się znacznie później, a tym samym przyniósł większe szkody, pełnią ważną funkcję kontrolną, bo żaden system nie jest bezbłędny i każdy może się w trakcie realizacji zadań wypaczyć.

Pozarządowe motywacje

Jak widać, wiele jest funkcji, które mogą i powinny pełnić organizacje, realizując polityki publiczne. Pamiętając zatem, że różne organizacje mogą spełniać rozmaite zadania, wrócić musimy do pytania o to, co może przekonać działaczy i wolontariuszy do realizacji zaplanowanych dla nich działań.

Oczywiście, podstawową motywacją może być ich misja, nie oznacza to jednak, że każda organizacja, której misja jest zbieżna z celami polityk publicznych, od razu włączy się w ich realizację. Członkowie tej organizacji muszą uznać, że ich zaangażowanie jest konieczne i, z punktu widzenia ich organizacji, zasadne. Najłatwiej to osiągnąć, włączając przedstawicieli organizacji już na etapie planowania. Uniknie się wówczas sytuacji, gdy społecznicy albo nie uznają proponowanych celów i metod za warte wsparcia, albo uznają, że jest to program rządowy i przez rząd powinien być realizowany. W tym ostatnim wypadku można oczywiście zlecić organizacji realizację zadania w formie przetargu lub powierzenia, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Finansowa motywacja nie jest jednak w tym przypadku, jak w tradycyjnym biznesie, głównym mechanizmem napędowym działania. Trzecim rozwiązaniem, poza włączaniem w proces planowania i zlecaniem zadań, jest porozumienie. Może to przyjmować formę paktu społecznego (umowy społecznej), gdzie poprzez partnerskie negocjacje można podzielić się zadaniami. Jednak pakt to umowa dwustronna i wymaga akceptacji i odpowiedzialności obu stron. Za realizację pewnych zadań państwowych organizacje domagają się będą np. dodatkowych interwencji rządu w sprawy uznane przez stronę społeczną za ważne lub przekazania im większych kompetencji.

W tym miejscu dochodzimy do istoty sprawy. To po stronie administracji leży obowiązek zaproszenia organizacji do współpracy i stworzenia warunków, tak aby mogły się aktywnie i zgodnie z własnymi celami, włączyć w realizację wspólnie przygotowanej polityki publicznej. To tak jak w przypadku konsultacji społecznych. Jeżeli konsultacje nie wyszły, to znaczy, że zostały źle zaplanowane, źle rozpropagowane lub źle przeprowadzone, a nie, że społeczeństwo jest bierne.

Trudna, lecz opłacalna współpraca

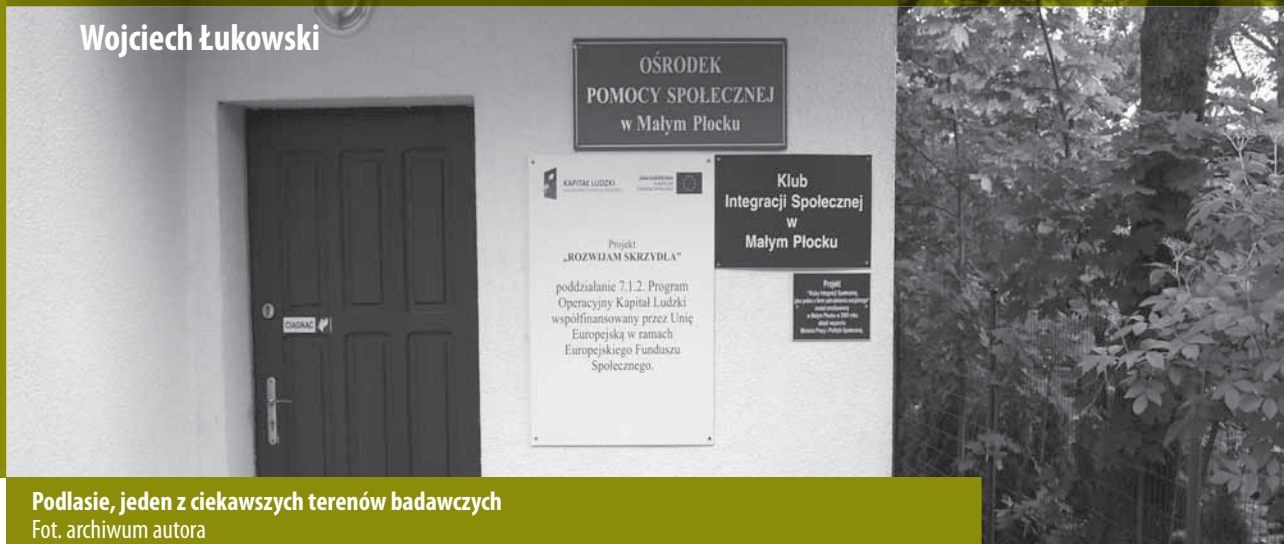
Na koniec tylko przypomnienie – ogromną zaletą organizacji jest ich różnorodność i niezależność. Różnorodność daje szansę, że w debacie publicznej każdy punkt widzenia będzie reprezentowany. Nie oznacza to oczywiście, że każdy jest równie istotny. Co więcej, zdarzać się będą głosy skrajne, nieobiektywne, wątpliwej jakości. Jeśli jednak ktoś nie chce przeoczyć ważnych głosów, musi wysłuchać wszystkich i oddzielić ziarno od plew. Zrozumieć wszystkie punkty widzenia, zobaczyć całość i... wybrać najlepsze rozwiązanie. Niezależność powoduje, że do realizacji polityk publicznych włączony jest rzeczywisty partner (a nie tylko podwykonawca), który, choć czasem trudny we współdziałaniu i zachowujący własne zdanie, to ideowo przekonany jest do konieczności realizacji określonej polityki publicznej. Dlatego właśnie nadzieję budzą słowa deklaracji II Kongresu Demograficznego w Polsce, które wskazują na konieczność „kontynuacji szerokiej debaty publicznej”. Bowiem tylko polityka ludnościowa, oparta na szerokich konsultacjach i nie tylko deklaratywna, ale rzeczywiście umożliwiająca szerokie włączenie partnerów społecznych, może okazać się prawdziwym sukcesem.

Piotr Frączak
działacz społeczny,

pracownik programowy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

Kapitał społeczny i modele partycypacji w środowisku lokalnym na przykładzie województwa podlaskiego

Wojciech Łukowski



Podlasie, jeden z ciekawszych terenów badawczych
Fot. archiwum autora

Na gruncie nauk społecznych, a w szczególności socjologii i politologii, dysponujemy atrakcyjnymi, wpływowymi i często przywoływanymi koncepcjami kapitału społecznego. Jest to jedno z pojęć, które zrobiło wielką karierę w debacie naukowej, a także publicznej w ostatnich kilkudziesięciu latach.

Ostatnio staje się ono ważną osią, wokół której prowadzone są studia strategiczne nad rozwojem Polski. Punktem wyjścia jest mniej lub bardziej refleksyjnie przyjmowane przekonanie, że w Polsce występuje chroniczny niedobór kapitału społecznego, czyli niedobór wzajemnego zaufania ludzi do siebie oraz, będący jego pochodną, niedostatek kooperacji między ludźmi.

Wykorzystywane narzędzia pomiaru, w szczególności badania sondażowe, surowo oceniają polskie społeczeństwo. Kapitału społecznego (zaufania, kooperacji) jak nie było, tak nie ma!

Jak wobec tego wyjaśnić rozwój Polski, który dokonał się w ostatnich dwudziestu latach, w tym rozwój dotyczący poziomu lokalnego – gmin, miasteczek, miast? Czy jest on wyłącznie skutkiem innych czynników niż kapitał społeczny? A może jednak mieliśmy i mamy do czynienia z kapitałem społecznym, który nie jest prostą imitacją wzorów zachodnich, ale opiera się na tradycjach lokalnych i jest mutacją, wynikającą z dynamiki procesów transformacyjnych.

Poziom lokalny jest nie tylko właściwą płaszczyzną do prowadzenia pogłębionych analiz kapitału społecznego – to właśnie on jest główną areną życia społecznego, a województwo podlaskie, cechujące się znacznym wewnętrznym zróżnicowaniem, obejmujące kilka subregionów, ważnym obszarem, pozwalającym takie analizy podejmować. Nie przeceniając tych różnic, które zresztą mogą zawierać w sobie znaczący potencjał modernizacyjny, warto je poddać analitycznej ocenie i zastanowić się, z jakim rodzajem (rodzajami) kapitału społecznego mamy do czynienia? Czy możliwe jest odnalezienie znaczących, a nie tylko śladowych, powiązań między nimi a partycypacją obywatelską przebiegającą konwencjonalnie i niekonwencjonalnie, a może również specyficzne lokalne formy? Czy w istniejących formach partycypacji nie odnajdziemy szczątkowych, a może rozwiniętych i utrwalaonych rodzajów kapitałów społecznego?

Doktor Ireneusz Sadowski poświęcił rozprawę doktorską właśnie tej problematyce, nad którą zamierzamy debatować. Dysponujemy więc rodzajem wiedzy eksperckiej, tworzącej solidną podstawę do pogłębionej refleksji i tworzenia rekomendacji.

Za szczególnie inspirujące uznaję uzyskanie empirycznego odniesienia dla, kluczowej w teorii demokracji, kwestii jak łączyć i uzgadniać ze sobą dwa kryteria aktywności, tworzenia demokracji na poziomie lokalnym (oczywiście również na innych poziomach) – efektywności i responsywności. Czy można zgodzić się z tezą, że obecnie obowiązujące kryteria efektywności (np. pozyskiwanie środków unijnych, inwestycje infrastrukturalne) pozostają jeśli nie w sprzeczności, to w bardzo luźnym związku z responsywnością, czyli wrażliwością na rzeczywiste potrzeby jednostek i grup społecznych (np. równość w dostępie do wykształcenia, sprzyjanie godzeniu macierzyństwa i tacierzyństwa z pracą zawodową)? Jak w praktyce rozumiana jest partycypacja obywatelska? Czy sposób jej rozumienia nie zależy od zajmowanego stanowiska, od umiejscowienia w przestrzeni lokalnej? Jakie to jest rozumienie? Jeśli jest odmienne (komplementarne, rozłączne), to dlaczego tak się dzieje? Jakie wartości, interesy to warunkują? Wreszcie, jaki jest zakres i treść podmiotowości poziomu lokalnego, bo przecież błędem byłoby traktowanie tego poziomu jako całkowicie autonomicznego. Dość powszechna jest obecnie zgoda co do tego, że życie społeczne rozgrywa się na wielu poziomach i powiązania między nimi są niedocenianym, a kluczowym wymiarem, którego nie da się pominąć w adekwatnej analizie.

Zaliczam do tego sposoby rozróżniania kooperacji i rywalizacji politycznej oraz polityk publicznych, a także stopień i charakter zakorzenienia tego rozróżniania na szczeblu lokalnym w Polsce. Sądzę, że często jest to ze sobą mylone i to w różny sposób. Na przykład zakłada się, że na szczeblu lokalnym nie ma miejsca na rywalizację polityczną („my nie zajmujemy się polityką”), bowiem rywalizacja tego typu niemal zawsze prowadzi do gorszących konfliktów i paraliżu. Kooperacja mylona bywa natomiast z kooptacją, a polityki publiczne przeciwstawiane są polityce jako coś lepszego, bardziej szlachetnego czy etycznego.

Jednocześnie jednak, zwracając uwagę na ograniczenia, słabości i niedobory, warto dostrzegać przejawy wykorzystywania kapitału społecznego w duchu *governance*, zakorzeniania praktyk partycypacyjnych wśród rozpoznanych problemów społecznych, a także takich praktyk, które do rozpoznawania problemów się przyczyniają.

prof. dr hab. Wojciech Łukowski
pracownik Uniwersytetu Warszawskiego
ekspert Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
członek redakcji „Zoon Politikon”

Kilka refleksji na temat zamkniętych osiedli

Marta Szałkowska

Wspólnota z ul. Marii Kazimierzy (Warszawa)
Fot. archiwum CAL

Jesteśmy świadkami rosnącego zainteresowania życiem miejskim. Wystarczy wspomnieć inicjatywę magazynu „Miasta” czy też działalność „Q Ruchu Sąsiedzkiego” Stowarzyszenia CAL. Sąsiedzi stają się coraz bardziej aktywni, organizują się, wykazują inicjatywę, szukają możliwości poprawy jakości życia zarówno własnego, jak i ludzi z najbliższego otoczenia. Można spojrzeć na miejskie dzielnice tak jak na społeczności lokalne, można w podobny sposób je analizować i obserwować. W miejskich społecznościach lokalnych często znajdzie się jakiś zapaleniec, społecznik czy też lider, którego osobiste niezadowolenie z otaczającej go najbliższej rzeczywistości jest w stanie zainspirować do czegoś więcej niż tylko narzekanie. Co więcej, potrafi on zachęcić również inne osoby, przekonać je do rozmowy, do działania i wspólnej troski o przestrzeń nie prywatną, lecz publiczną. Można powiedzieć, jakkolwiek patetycznie to by zabrzmiało, do dbałości o dobro wspólne. To wspaniale, że w miastach z jednej strony, coraz więcej się dzieje (choć przynajmniej – piszę to z perspektywy warszawskiej), a z drugiej – działania te coraz częściej poddawane są obserwacji, refleksji, analizie.

Oczywiście na uwagę zasługują (nowe) ruchy miejskie, które obejmują, między innymi, ochronę lokatorów, dbałość o estetykę przestrzeni publicznej czy też rozwiązywanie innych problemów osiedli, dzielnic itp. Warto jednak nieco uwagi poświęcić również organizacji miejskiej przestrzeni publicznej, czyli wspólnej. Oczywiście zagadnienie to jest przedmiotem refleksji architektów, urbanistów, planistów miejskich, ale również developerów, którzy, jak się wydaje, mają bardzo dużo do powiedzenia w kwestii planowania przestrzeni. Mnie najbardziej interesują osiedla grodzone, strzeżone, zamknięte. Określen jest bardzo dużo, ale wiadomo, o co chodzi – ogrodzony (plotem, siatką, ogrodzeniem czy też – w skrajnych przypadkach – murem) kompleks budynków z recepcjonistami, portierami, ochroniarzami, którzy strzegą wstępu na osiedle oraz porządku na nim. Aby tam wjechać samochodem, trzeba mieć pilota otwierającego bramę wjazdową czy szlaban albo poczekać aż ochroniarz nam otworzy. Wejścia na osiedle strzegą z kolei furtki wyposażone w domofony i kody wejściowe. Mieszkańcy niektórych osiedli muszą mieć specjalne karty wstępu, umożliwiające przejście przez furtkę. Zabezpieczenia na tym się nie kończą, ponieważ już po wejściu na osiedlowe podwórko trzeba jeszcze wpisać odpowiedni kod w domofonie na klatce schodowej. Osiedla strzeżone objęte są dodatkowo monitoringiem, kamery umieszczone są w rozmaitych

miejscach – swoim zasięgiem mogą obejmować ogrodenie, garaż, podwórko, wejścia do klatek. Na podwórku zazwyczaj jest zadbana zieleń, plac zabaw dla dzieci. Jeśli osiedle jest dobrze zaprojektowane, to mieszkanie tam może być przyjemne i bezpieczne. Jeśli projekt jest gorszy, można mieć poczucie klaustrofobii – zamknięcia w klatce. Wysoki blok i małe podwórko stwarzają wrażenie życia w ciemnej studni, co zdecydowanie zmniejsza komfort mieszkańców. Wszystko to są kwestie indywidualne – wiele zależy od dewelopera, architektów oraz samych przyszłych lokatorów, którzy decydują, w jakim otoczeniu pragną mieszkać. Nie chcę, aby Czytelnicy odnieśli wrażenie, że krytykuję ideę osiedli strzeżonych – sama na takim przez kilka lat mieszkalam i dostrzegam zarówno jego zalety, jak i wady. Obecnie mieszkam na Ursynowie, w blokowisku (w podobnym zresztą się wychowałam), więc plusy i minusy zamkniętego osiedla widzę jeszcze wyraźniej. Rozumiem problem, z jakim muszą się zmierzyć mieszkańcy dużych miast, dotyczący wyboru miejsca do życia. Ogranicza się on do nowych osiedli, które w znakomitej większości projektowane są właśnie jako zamknięte (media epatują wręcz informacjami o włamaniach, zabójstwach, ludzie chcą się więc przede wszystkim czuć bezpiecznie, łatwo jest grać na poczuciu zagrożenia oraz przekonaniu, że ochrona i ogrodzenie zapewnią mieszkańcom bezpieczeństwo), starych kamienic oraz blokowisk z wielkiej płyty. Wszystkie te możliwości mają wady i zalety, ale dominuje przekonanie, że wielka płyta jest nietrwała, bloki wybudowane są z materiałów słabej jakości, że to fuzserka itp. Z kolei ceny lokali w kamienicach są bardzo wygórowane, a mieszkanie w nich nie zawsze jest komfortowe, poza tym kupującemu może towarzyszyć obawa przed nagłym pojawieniem się spadkobierców dawnych właścicieli, a to dodatkowo zniechęca do zamieszkania w takim, jakby nie patrzeć, nastrojowym otoczeniu. Nie jestem ekspertem od rynku mieszkaniowego, nie znam się na kwestiach technologicznych, ale wyraźnie widzę, że na łamach prasy, na portalach internetowych i forach dyskusyjnych pojawiają się niekiedy pejoratywne określenia dotyczące

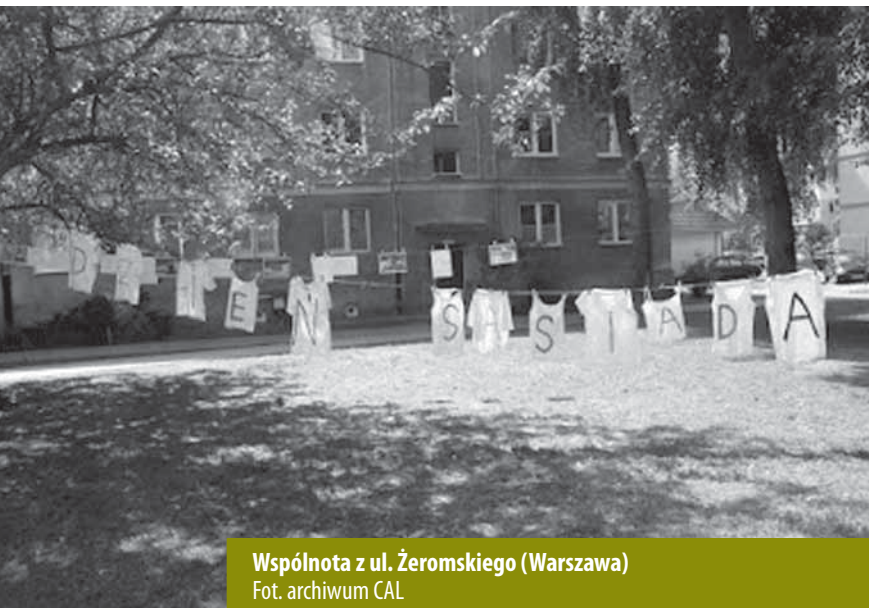
zarówno osiedli strzeżonych, jak i ich mieszkańców. O osiedlach takich mówi się „getta”, ich mieszkańcom przypisuje się takie cechy jak wywyższanie się, uznawanie się za lepszych od tych osób, od których ten osiedlowy parkan miałby ich oddzielać. Rzecz jednak w tym, że motywacje do zamieszkania na zamkniętym osiedlu mogą być rozmaite, a jednym z czynników jest, wspomniany już, ograniczony wybór.

Co wydało mi się szczególnie interesujące na zamkniętym osiedlu? Na początku byłam zaskoczona anonimowością, jaka panowała na klatce schodowej i na całym osiedlu. Jedynie rodzice małych dzieci znali się nawzajem, ale to raczej naturalne – często spotykali się na osiedlowym placu zabaw. Pozostali mieszkańcy chyba nawet nie znali z widzenia osób, które miały mieszkania w tej samej klatce schodowej. To był właśnie przykład izolacji, o której często piszą publicyści, gdy zajmują się zamkniętymi osiedlami. Z mieszkania można pojechać windą aż do garażu – nie trzeba więc ani schodzić po schodach (gdzie można by spotkać sąsiadów), ani przechodzić przez osiedlowe podwórko (tu też można się natknąć na innych mieszkańców). Pamiętam, że nawet w windzie bardzo rzadko spotykało się sąsiadów. Ta anonimowość była dla mnie szczególnie dotkliwa, ponieważ, jak już pisałam, wychowałam się w blokowisku i znałam wszystkich sąsiadów, którzy mieli mieszkania w tej samej klatce schodowej. Paradoksalnie więc właśnie mieszkając w bloku, czułam się bardzo bezpiecznie, ogrodzenie i ochroniarz nie są w stanie zapewnić mi większego bezpieczeństwa, niż wiedza o tym, kto jest moim sąsiadem oraz świadomość, że jak wyjadę, to ktoś zaopiekuje się moim mieszkaniem. Zresztą pierwsze, bardziej intensywne kontakty między sąsiadami na zamkniętym osiedlu rozpoczęły się, właśnie gdy zawiodła główna funkcja strzeżonego osiedla, czyli zapewnienie bezpieczeństwa – złodzieje włamali się do jednego z mieszkań. Jedną z charakterystycznych cech zamkniętych osiedli jest wymiana informacji przez mieszkańców na forach internetowych, nie inaczej było w tym przypadku – o włamaniu mieszkańcy dowiedzieli się właśnie z forum.

Wtedy rozpoczęła się dyskusja, wszyscy zastanawiali się, co się stało, co zawiodło, kto jest winny tego, że w ogóle na osiedlu strzeżonym, w godzinach popołudniowych doszło do włamania (i to takiego, które było możliwe do zauważenia – złodzieje włamali się do mieszkania na parterze, weszli przez okno). Mieszkańcy zorganizowali kilka spotkań, jedna z najbardziej aktywnych sąsiadek (liderka?) rozmawiała z przedstawicielami spółdzielni mieszkaniowej, zarządcą, ochroniarzami. Sprawa się skomplikowała, gdy w następnym tygodniu doszło do kolejnych włamań i okazało się, że dokładnie w tym samym czasie okradane są również inne mieszkania w okolicy, także na strzeżonych osiedlach. Te spotkania spowodowały, że sąsiedzi lepiej się poznali, zaczęli się rozpoznawać, identyfikować jako mieszkańców tego samego osiedla – właśnie jako sąsiadów, a nie przypadkowe osoby, które mieszkają niedaleko lub po prostu spotyka się od czasu do czasu na podwórku albo w pobliskim sklepie. Zatem z włamań i związanych z tym kłopotów wyniknęła niewątpliwa korzyść, czyli początek integracji sąsiedzkiej na tym osiedlu. Ale integracja ta, jak to często się zdarza, była ograniczona, większość osób, które brały udział w spotkaniach i interesowały się sprawą, stanowili właściciele mieszkań na parterze. Gdy zbierałam podpisy mieszkańców pod pismem do zarządcy, wiele osób mieszkających na wyższych piętrach w ogóle nie okazywało zainteresowania tematem włamań i kradzieży. Otwarcie mówili, że to ich nie dotyczy, ponieważ złodzieje nie mają możliwości włamania się do ich mieszkań. Część z nich zwracała uwagę na koszty związane z proponowanymi zmianami – zastanawiali się, dlaczego mają w nich partycypować, jeśli ich to nie dotyczy. Ostatecznie dokonano jednak zmian, czyli wymieniono agencję ochrony,



Wspólnota z ul. Podskarbińskiej
Fot. Grzegorz Rogiński



zainstalowano więcej kamer. Zatem znów zostały poprawione zabezpieczenia tak, aby osiedle mogło pełnić swoje podstawowe zadanie, czyli zapewniać ochronę i bezpieczeństwo. Zapoczątkowanie relacji sąsiedzkich to niejako skutek uboczny dodatkowych kamer i pracowników ochrony. Moja znajoma, która mieszkała na jednym z pierwszych strzeżonych osiedli w Warszawie (na Kabatach), narzekała na olbrzymią liczbę kamer i portierów, miała wrażenie, że śledzą każdy jej krok. Żartowała, że nie można nawet wrócić spokojnie do domu w nocy z przyjęcia, po kilku drinkach, ponieważ ochroniarze wszystko mają na oku. Śmiała się, że są gorsi niż wścibscy sąsiedzi. To paradoks, że tak bardzo narzekamy na wszechobecny monitoring, przypominamy, za Foucault, o *panoptikonie*, ale sami sobie, w imię większego bezpieczeństwa, fundujemy dodatkowe kamery na osiedlu. Niektórzy mieszkańcy mieli dalsze propozycje – aby monitoringiem objąć również plac zabaw – wtedy rodzice mogliby w domu na monitorze obserwować, co robi ich dziecko i czy przypadkiem nie wpada do jednego z dwóch stawów na osiedlowym podwórku. Na szczęście więcej włamań nie było. Relacje sąsiedzkie stopniowo się rozwijały – co roku organizowany jest kiermasz bożonarodzeniowy, mieszkańcy ubierają choinkę, ostatnio było nawet wspólne kołędowanie. Dzieci zapraszały sąsiadów na garażową wyprzedaż, gdzie można było kupić różne „skarby”. Gdy mróz jest wyjątkowo silny, kilku przedsiębiorczych chłopców sprzedaje gorącą herbatę przy wejściu na osiedle. Integracja, co wiadomo nie od dziś, wymaga czasu i chęci. Cieszy, że inicjatywę wykazują bardzo często dzieci i młodzież. Wydaje się zatem, mam nadzieję, że zniknięcie izolacji i anonimowości to jedynie kwestia czasu. Mieszkanie w jakimś miejscu, to przecież nie tylko spędzanie czasu we własnych „czterech ścianach”, ale również kontakty z najbliższym otoczeniem, dbałość o nie i o dobre (a co najmniej poprawne) relacje z sąsiadami. Nie tak dawno do moich drzwi na strzeżonym osiedlu zapukała sąsiadka z prośbą o podgrzanie zupy dla dziecka. Wcześniej coś takiego się nie zdarzało – byłam zaskoczona, gdy ktoś dzwonił czy pukał do drzwi, tak rzadko miało to miejsce. Izolacja wewnątrz osiedla znika więc z czasem. Problem w tym, że mieszkając na zamkniętym osiedlu, bardzo łatwo stracić kontakt z rzeczywistością społeczną. Niekiedy mieszkańcy prosto z własnego garażu wjeżdżają samochodem do garażu w biurze,

a tam znów spotykają osoby funkcjonujące w podobny sposób. Niektórzy mieszkańcy strzeżonych osiedli żyją więc w enklawach, a o rozmaitych problemach społecznych dowiadują się z programów informacyjnych, gazet i Internetu.

Kolejnym problemem osób mieszkających na zamkniętym osiedlu, który szczególnie mnie nurtował, a później nawet irytował, było ciągle nadkładanie drogi, okrążanie innych strzeżonych osiedli tylko po to, aby dojść do sklepu czy na przystanek autobusowy. Osiedle, na którym mieszkałam, sąsiaduje z innym osiedlem, wybudowanym przez tego samego inwestora oraz zarządzanym przez tę samą firmę. W płocie jest nawet furtka, aby z jednego osiedla można było łatwo i szybko przejść na drugie. Padła propozycja jej otwarcia – wtedy mieszkańcy tego nowszego (mojego) osiedla mieliby bliżej do sklepu, ale mieszkańcy starszego osiedla się nie zgodzili. Swoją decyzję argumentowali obawą przed tym, że bardzo dużo ludzi zacznie chodzić pod ich oknami, po ich chodniku. Szkoda, naprawdę byłoby wygodniej... Może to też kwestia czasu, może mieszkańcy tego osiedla dostrzegą jakieś korzyści dla siebie wynikające z otwarcia furtki i im też zacznie na tym zależeć. Wydaje mi się, że więcej irytujących problemów staje się udziałem mieszkańców zamkniętych osiedli, które budowane są w dzielnicach, gdzie nie ma infrastruktury społecznej. Jakiś czas temu dużo mówiło się o Miasteczku Wilanów, gdzie, jak grzyby po deszczu, powstawały kolejne, nowe strzeżone osiedla, a brakowało przedszkoli, szkół, przychodni (oczywiście mam na myśli placówki publiczne, ponieważ te prywatne powstawały dość szybko), sklepów.

Kilkanaście lat temu słyszałam opowieści o rodzinach, które postanowiły same dla siebie stworzyć przestrzeń do zamieszkania. Zakładały wspólnotę mieszkaniową, na własny rachunek budowały mieszkania, same decydowały kto obok nich będzie mieszkać – chciały po prostu znać swoich sąsiadów. Nie wiem, jak teraz wygląda to osiedle, czy ktoś mieszkanie sprzedał, czy nowi sąsiedzi muszą być zaakceptowani przez dotychczasowych lokatorów. Na pewno na etapie projektowania i budowania osiedla o najbliższym otoczeniu decydowali przyszli mieszkańcy. Teraz kupując mieszkanie, otrzymuje się jedynie jego plan oraz wizualizację osiedla, ponieważ często, gdy podpisuje się umowę kupna, na miejscu budowy stoją tylko płoty i tablica informacyjna. Obecnie deweloper czy inwestor może zaplanować nawet, kto będzie mieszkał na powstającym osiedlu – przykładem jest budowany właśnie w Warszawie kompleks budynków dla rodzin związanych z ruchem neokatechumenalnym. Wyobrażam sobie, że mieszkanie na takim osiedlu połączone z coraz modniejszym ostatnio nauczaniem domowym dzieci, niewątpliwie może stwarzać dogodne warunki izolacji społecznej. Ale to już zupełnie inny temat...

Marta Sałkowska

adiunkt w Katedrze Socjologii Collegium Civitas
ekspert Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
członek redakcji „Zoon Politikon”

Prawo a partycypacja publiczna Najnowsze wydanie

Właśnie ukazał się najnowszy, trzeci numer znanej i cenionej przez czytelników publikacji „Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012”. To wynik obserwacji (monitoringu) prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych (ISP), uwarunkowań prawnych związanych z uczestnictwem obywateli w procesach decyzyjnych. Publikacja ta zamyka trzeci rok działań prowadzonych przez ISP w ramach realizacji systemowego projektu „Decydujemy razem”.

Głównym celem, jaki przyświecał autorom tej publikacji jest chęć „(...) stworzenia możliwie szerokiej platformy informacyjnej, dzięki której wszyscy zainteresowani będą mogli z jednej strony pozyskiwać wiedzę na temat aktualnych wydarzeń prawnych, które mogą wpływać na uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, z drugiej zaś strony podejmować działania usprawniające proponowane mechanizmy partycypacji” – pisze we wstępie Paulina Sobiesiak-Penszko, redaktor wydania.

Publikację można pobrać ze strony projektu: www.decdujemyrazem.pl



Już jest! Zoon Politikon nr 3

Najnowszy numer rocznika naukowego „Zoon Politikon” został poświęcony różnym wymiarom partycypacji publicznej oraz jej głębokim związkom z pedagogiką i szerzej z teorią i praktyką demokracji.

Publikacja dzieli się na cztery części tematyczne:

Pierwsza, z przewodnim hasłem „Oblicza partycypacji”, to zestawienie tekstów osób związanych z warszawskim środowiskiem, skoncentrowanym wokół Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. W ten sposób można najpełniej pokazać różnorodne wymiary procesu partycypacji.

Druga część, „Pedagogika i demokracja”, stanowi swoiste uzupełnienie wątku pedagogiki publicznej, podjętego w części pierwszej, przedstawiając oblicza partycypacji w perspektywie pedagogicznej. Szczególny nacisk został położony na relacje między szeroko pojętą pedagogiką i praktyką animacyjną a jakością demokracji.

W trzeciej części, zamieszczono fragmenty rozważań Émila Durkheima, które dotyczą relacji pomiędzy kształtem i formą systemu edukacyjnego a rozwojem nowoczesnego społeczeństwa.

W czwartej, ostatniej części rocznika zamieszczono zapis debaty na temat nowych form obywatelstwa i partycypacji obywatelskiej w sieci.

Publikacja „Zoon Politikon” dostępna jest na stronie portalu:

www.decdujemyrazem.pl



Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierającą się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wybranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertyz w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Ewa Nalewajko – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybala – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharczyk – Instytut Spraw Publicznych



Decydujemy Razem

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zeszyty **Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje** to zapis debat i szereg tekstów prezentujących tematy poruszane podczas cyklicznych seminariów, organizowanych przez **Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych** w ramach projektu „Decydujemy razem”. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

„**Decydujemy razem**” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

kontakt@decydujemyrazem.pl

www.decydujemyrazem.pl



Patroni medialni:

CZUWKA

TVP INFO



P
rzegląd

ngo.pl

gazeta samorządu
i administracji

Partnerzy projektu:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal.

FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych

FUNDACJA
PARTNERSTWO
DLA ŚRODOWISKA

Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.