

Grzegorz Kaczmarek:

## *Partycypacja i aktywność społeczna mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego*

### **Wprowadzenie**

Jak nigdy dotąd, rozwój lokalny: jego kierunek, tempo i jakościowe aspekty zależą nie tylko od uwarunkowań zewnętrznych i procesów globalnych, ale od skali i sposobu uczestnictwa w jego kreowaniu i podtrzymywaniu przez samych mieszkańców danego obszaru<sup>1</sup>.

Chodzi jednak o rzeczywiste, a nie formalne uczestnictwo oraz faktyczną, a nie tylko potencjalną aktywność. Wtedy zmienne te uznane być mogą za definicyjne wskaźniki ustroju demokratycznego. Zwłaszcza w jego najpowszechniejszej (i śmiem twierdzić, że

najważniejszej dla praktyki i doświadczenia społecznego w Polsce) sferze, jaką jest system samorządu terytorialnego. On sam bowiem i jego immanentne cechy mogą być głównym akceleratorem lub bardzo skutecznym hamulcem, wzmacniać lub marnotrawić potencjały społeczności i obywateli.

Prawda ta jest dzisiaj powszechnie uświadamiana i obecna w teorii planowania i zarządzania rozwojem lokalnym. Kontrowersje rodzi raczej praktyka w tym zakresie, daleka nie tylko od demokratycznych założeń ideowych, ale i pragmatyki i prakseologii skutecznego działania społecznego w ogóle<sup>2</sup>. Uczestnictwo społeczne pełni bowiem

<sup>1</sup> W artykule korzystam z materiałów i danych ekspertyzy przygotowanej pod moją redakcją przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) – Kujawsko-Pomorskie Centrum Demokracji Lokalnej (KPCDL) dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w ramach programu INTERREG III C. *Potencjał społeczny oraz poziom uczestnictwa społecznego w zarządzaniu rozwojem lokalnym w wybranych jednostkach terytorialnych województwa kujawsko-pomorskiego*. Bydgoszcz–Toruń, grudzień 2004.

<sup>2</sup> Zob. A. P o t o c z e k: *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia społecznego uczestnictwa w rozwoju lokalnym – wprowadzenie do problematyki*. W: *Spoleczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*. Red. A. P o t o c z e k, J. S t ę p i e ń. Poznań–Wrocław 2003, s. 47–63; A. N a u m i u k: *Współdziałanie obywateli w zarządzaniu zmianami*. W: *ibidem*, s. 64–85.

w racjonalnym działaniu zbiorowym, zorientowanym na cel (a tym jest, a przynajmniej powinno być)<sup>3</sup>, szereg konstytutywnych i konstruktywnych funkcji:

– **aktywizującą** społeczności i organizacje obywatelskie i lokalne;

– **dynamizującą** i zwiększającą efektywne wykorzystanie potencjału lokalnego;

– **integrującą** społeczności, organizacje i ich struktury wewnętrznie i zewnętrznie (poprzez współpracę i kooperację), budującą poczucie współodpowiedzialności, podmiotowości, kreatywności i tożsamości;

– **kontrolną** (społeczną, techniczno-technologiczną i proceduralną);

– **ekonomiczno-organizacyjną** (obniżanie kosztów, funkcjonalny podział zadań, optymalizacja organizacyjna itp.);

– **informacyjno-komunikacyjną**;

– **promocyjną** (promocja wewnętrzna i zewnętrzna)<sup>4</sup>.

Partycypacja i aktywność społeczna społeczności lokalnych zależy od nieskończenie wielu czynników. W szczególności należałoby jednak uwzględnić:

– warunki ustrojowe (polityczno-administracyjne: systemu władzy

– zwłaszcza samorządowej i relacji do władzy i administracji centralnej, systemu prawnoustrojowego, stanowiącego ramy i generującego określone działania i instytucje społeczne, np. tzw. III sektora – NGO);

– warunki ustroju ekonomicznego (typ gospodarki, warunki dla przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej, system podatkowy itp.);

– infrastrukturę społeczno-organizacyjną: sieć organizacji, media lokalne, przeszłość historyczną społeczności i jej doświadczenia zbiorowe, charakterystykę powiązań społecznych, tradycje kulturowe (istnienie wzorów zachowań i postaw angażowania się w sprawy wspólnoty: etos pracy, przekonania religijne);

– konflikty i napięcia;

– przywództwo i istnienie wzorów, liderów i autorytetów;

– istnienie jasnych i akceptowanych celów społecznych i wizji rozwoju.

Dla praktyki społecznej punktem wyjścia i motorem aktywności społecznej jest znajdowanie i podtrzymywanie motywacji osób, instytucji i organizacji, tak że są raczej skłonne coś zrobić, niż nic nie robić, orientować się na rozwój niż na stagnację, modyfikować swoje zachowania i struktury w odniesieniu

<sup>3</sup> Zob. T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*. Warszawa 1986.

<sup>4</sup> Por. A. Potoczek: *Programowanie rozwoju lokalnego i regionalnego jako zadanie samorządu terytorialnego*. W: *Stymulowanie rozwoju lokalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna*. Red. A. Potoczek. Toruń 2001.

do sytuacji i potrzeb, wreszcie aktywnie (świadomie i racjonalnie) wyznaczać cele i konsekwentnie dążyć do ich osiągnięcia.

W niniejszym tekście nie jest możliwa analiza partycypacji społecznej z punktu widzenia tak wielu kryteriów. Ograniczę się więc do kilku z nich<sup>5</sup>.

### **Ustrój samorządowy i jego potencjał mobilizacyjny**

Obecny ustrój samorządowy w Polsce tylko częściowo stwarza warunki i sprzyja rozwojowi samorządności i aktywności obywatelskiej. Z jednej strony, podstawy prawno-konstytucyjne i ustawowe dają gwarancję jego autentycznej podmiotowości i demokratycznego charakteru: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>6</sup>. Z drugiej, funkcjonowanie samorządów i praktyka admini-

stracji daleka jest jeszcze od realizacji jego założeń ustrojowych. Szczególnie duże pole dla aktywizacji i partycypacji społecznej leży pomiędzy praktyką działania administracji samorządowej a obywatelami i samo-organizacjami – III sektorem obywatelskim<sup>7</sup>.

Zgodnie z dyrektywą *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* (Art. 4, pkt 3), ratyfikowanej przez RP: „Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższe obywatela; powierzając tę funkcję innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymóg skuteczności i ekonomii”. Najbliższe obywatela jest samorząd i urząd gminny, stąd logiczny wniosek, że w nim powinno być skoncentrowane kierowanie zasadniczą częścią spraw publicznych.

Ważnym jest też jednoznaczne podniesienie wagi czynnika sprawnościowego przy rozbudowie struktur administracyjnych<sup>8</sup>. Ustawodawca nawiązuje tu do prakseologicznej aparatury po-

<sup>5</sup> Korzystam tu częściowo z materiałów W. Siemińskiego pt. *Kreowanie partycypacji społecznej w Polsce*, stanowiących część Raportu Krajowego z realizacji Agendy Habitat dotyczącej „Samorządności”. Archiwum sekretariatu Agendy Habitat. Warszawa 2001. Mat. niepubl.

<sup>6</sup> Art. 16. Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 z 16 lipca 1997 r. Zob. ibidem, roz. VII.

<sup>7</sup> Wśród wielu krytyk funkcjonowania systemu samorządowego z tej perspektywy zob. W. Kieźu: *Patologia procesu transformacji administracji publicznej w Polsce w latach 1990–2000*. „Transformacje” 2002, nr 1–4.

<sup>8</sup> W Konstytucji RP (w preambule) stwierdza się: „[...] działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

jęciowej, w której sprawność to skuteczność, a więc stopień osiągnięcia zamierzonego celu, połączona z ekonomicznością, czyli stosunkiem efektu końcowego do poniesionych kosztów. Sprawne działanie to takie, w którym osiągamy zadowalający nas skutek przy najmniejszych kosztach.

Kolejną zasadą powołaną w preambule Konstytucji jest zasada pomocniczości. Jeśli rozumieć ją praktycznie, to powiat powinien być pomocniczy w stosunku do gmin, tak jak województwo w stosunku do powiatu, a państwo w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji. „Rola starosty jest pomocniczą w stosunku do zadań wójta, a urzędnik Centrum ma wspomagać samorządy i zajmować się jedynie tym, czym one nie mogą”<sup>9</sup> – pisze jeden z architektów ustroju samorządowego III RP. Taka relacja i funkcja powinna być, naszym zdaniem, wiodącą, uzasadniającą i „usensawniająca” istnienie zwłaszcza powiatowych struktur administracji samorządowej.

Zmiany ustawodawstwa samorządowego w trakcie i pod koniec III kadencji (1998–2002) zmierzały w kierunku zwiększenia kompetencji samorządów. Wówczas też do obligatoryjnych zadań własnych samorządów dopisano Art. 7:

„ – wspierania i upowszechniania idei samorządowej,

– promocji gminy,

– współpracy z organizacjami pozarządowymi,

– współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, a więc zadania związane ewidentnie z procesem uspołecznienia, współpracy i aktywizacji społecznej.

Pod koniec III kadencji samorządu nastąpiły jedne z najistotniejszych zmian ustrojowych funkcjonującego 10 lat systemu. Poszły one przede wszystkim w kierunku ograniczenia liczebności i kompetencji ciał przedstawicielskich i kolegialnych w samorządzie: niemal o połowę zmniejszono liczebność rad wszystkich szczebli, zmniejszono liczebność zarządów powiatu i sejmiku (z 7 do maksimum 5 członków), zlikwidowano funkcje doradczo-ekspertckie członków komisji rad wybieranych spoza rady, wreszcie, zlikwidowano kolegialny organ wykonawczy gminy – zarząd i na jego miejsce wprowadzono organ jednoosobowy, wybierany w bezpośrednich powszechnych wyborach przez wszystkich mieszkańców. Od 4 kadencji (jesień 2002 r.) wójt (burmistrz, prezydent), już bardzo solidnie umocowany jednoosobo-

<sup>9</sup> J. Reguiski: *Nowy ustrój. Nowe szanse. Nowe problemy*. W: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*. Warszawa 1999.

wy organ wykonawczy gminy, otrzymał zwiększone jeszcze – w stosunku do byłych zarządów – kompetencje<sup>10</sup>. W większości przypadków ze swoiste go lenistwa, a w każdym razie bezrefleksyjnie<sup>11</sup>, rady scedowały nań swoje kompetencje, np. w zakresie sprzedaży mienia, negocjowania warunków umów oraz podejmowania wielu ważkich decyzji.

Wszystkie te zmiany doprowadziły w praktyce do zasadniczego osłabienia, niemal ubezwłasnowolnienia rad gmin i komisji rad, i całkowitego podporządkowania urzędów wójtowi. Uruchomiły powszechnie mechanizm nepotyzmu i klientelizmu, niszcząc lub podważając i tak słabe podstawy kompetencji i zasady merytokracji w obsadzaniu urzędów publicznych<sup>12</sup>.

Ich skutkiem jest zmniejszenie przejrzystości i jawności podejmowania decyzji w samorządzie. Władza wykonawcza (ale w praktyce często znacznie szersza, niż wynika to z ustaw), skupiona teraz w jednym ręku wójta, znalazła się w znacznym zakresie poza

społeczną kontrolą, a często po prostu wiedzą. Aż ciśnie się analogia władcy absolutnego, odpowiedzialnego jedynie przed Bogiem i historią – przez przynajmniej 4 lata. Symptomatyczne, że liczne próby jego odwołania nigdzie się nie powiodły (wobec bariery 30% frekwencji)<sup>13</sup>, co więcej – wielu wójtów i burmistrzów skorzystało z niejasnego sformułowania w ustawie kwestii powoływania zastępców i do dziś niepodzielnie rządzi w swoich gminach.

Zmiany te to krok wstecz na drodze do demokratyzacji systemu i społeczeństwa, zwłaszcza w zakresie społecznej partycypacji w zarządzaniu i kontroli na tym podstawowym szczeblu, jakim jest gmina. Nasilenie się zjawisk korupcji jest najprawdopodobniej jeszcze jednym ubocznym skutkiem tych zmian. Brak reguł obsady stanowisk w administracji, zastąpiony praktyką nepotyzmu i niejasnych układów i powiązań personalnych i instytucjonalnych, jest jednym z najważniejszych źródeł wielu chorób i anomii polskiego życia publicznego, zwłaszcza zinstytucjonalizowanego i samorządowego.

<sup>10</sup> Zob. np. ustalenie regulaminu Urzędu: powoływania swoich zastępców, odmowy wykonania budżetu bez zapewnienia źródeł finansowania.

<sup>11</sup> W praktyce przyjęto zasadę, że wójt przejmuje wszystkie kompetencje rady, scedowane wcześniej na zarząd – organ kolegialny samorządu.

<sup>12</sup> Najczęściej wójtowie musieli spłacić zaciągnięte w kampanii wyborczej długi – „nie tylko wdzięczności”, i udokumentować lojalność w zamian za udzielone poparcie – niekiedy konkurencyjnych układów – komitetów wyborczych (*casus* wielu gmin w Polsce i w Bydgoszczy).

<sup>13</sup> W ciągu ostatnich 3 miesięcy 2004 r. było ich w województwie kujawsko-pomorskim kilka, m.in. w Grudziądzu, Nakle i Białych Błotach.

Zagadnienie to wymaga więc oddzielnego potraktowania, na co tu nie ma miejsca<sup>14</sup>.

Polska Ustawa o samorządzie terytorialnym wprowadziła znaną tylko w niewielu krajach instytucję tzw. jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Choć pozbawione osobowości prawnej, odgrywają one ogromną rolę w aktywizowaniu mieszkańców społeczności lokalnych i rozwiązywaniu ich problemów.

Znakomite tradycje i współczesne dokonania w dziedzinie aktywizacji społeczności lokalnych na obszarach wiejskich ma instytucja sołectwa – jednostki pomocniczej gminy wiejskiej. Nieco inny status mają jednostki pomocnicze w miastach – osiedla i dzielnice. W każdym bądź razie są one przestrzeniami i strukturami dla praktycznej nauki uspołecznienia i demokratyzacji na najniższym szczeblu samorządności. Szczególnie ważnym jest w tym układzie ustawy obowiązek konsultowania ze społecznościami tych jednostek pomocniczych wszystkich ważnych dlań spraw i decyzji<sup>16</sup>.

Ankieta Związku Miast Polskich wykazała, że na 83 ankietowane gminy miejskie – 70 utworzyło na swym terenie jednostki pomocnicze. W 20 miastach powstały one z inicjatywy mieszkańców, w 50 decyzją władz. W niektórych miastach jednostki pomocnicze sprawują (oprócz funkcji opiniujących) społeczny nadzór nad stosunkowo dużymi programami inwestycyjnymi, które mogą inicjować (np. w Krakowie). Znaczące dokonania ma też samorząd osiedlowy w Bydgoszczy, skupiający, w 24 radach osiedlowych, prawie 1 000 działaczy lokalnych. Jak dotąd, nie badano jednostek pomocniczych pod kątem ich społecznej efektywności, chociaż wiele wskazuje, że jest ona większa niż w przypadku większych struktur gminnych czy powiatowych<sup>17</sup>.

Można przyjąć, że ewolucja polskiego systemu demokratycznego doprowadziła generalnie do realizacji zasady równości podmiotów wobec prawa. Proces realizacji zasady współudziału obywateli w podejmowaniu przez władze publiczne decyzji (kluczowej dla społeczeństwa obywatelskiego) posuwa

<sup>14</sup> Zob. materiały z konferencji „Kultura korupcji”, zorganizowanej przez bydgoski oddział FRDL w czerwcu 2003 r. Mat. archiw. niepubl. dostępne na miejscu w KPCDL – ul. Gdańska 5, Bydgoszcz.

<sup>15</sup> Zob. Ustawa o samorządzie gminnym [dawniej: Ustawa o samorządzie terytorialnym – G.Ł.] z 8 marca 1990 r. Dz.U. 2001 nr 142, art. 5.

<sup>16</sup> Ibidem, art. 5 a.1.

<sup>17</sup> Zob. *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach. Informator ZMP*. Poznań 1996.

się znacznie wolniej. Na przeszkodzie stoi mu deklaracyjny (ograniczony do wyartykułowania samych reguł) styl zapisu wielu ustaw, nie pociągający za sobą ściślejszego określenia procedur partycypacyjnych oraz odpowiedzialności za ich łamanie i niestosowanie.

Pomiędzy ustanowieniem przez prawo nowych regulacji czy instytucji społecznych a powoływaniem ich do życia, nabieraniem przez nie społecznej tożsamości istnieje zwykle duża różnica. Podobnie, zachowania i postawy ludzi i grup bardzo opornie i najczęściej mało efektywnie poddają się prawnym regulacjom. Tym bardziej więc ustrój samorządowy uznać trzeba za najbardziej udany i, co ważne, realny twór reform demokratycznych w Polsce po 1989 r.

Ustawodawstwo samorządowe obliuguje i potencjalnie stymuluje z kolei władze i organy samorządowe do współpracy z obywatelami, instytucjami gospodarczymi, organizacjami obywatelskimi (tzw. NGO), stwarzając ramy dla konkretnych rozwiązań. Mówią o tym m.in. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Przykładowo, wymienię najważniejsze – moim zdaniem – „stymulatory”:

### **1. Konsultacje z mieszkańcami w sprawach ważnych dlań i gminy:**

Art. 5a. 1. Ustawy o samorządzie gminnym [dalej: usg – G. K.] W wy-

padkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

### **2. Upowszechnianie i faktyczne realizowanie idei samorządności:**

Art. 5b. 1. usg. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży.

### **3. Tworzenie specjalnych struktur uspołeczniających i demokratyzujących decyzje władz:**

Art. 9. 1. usg. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi; rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy, mającej charakter konsultacyjny.

Art. 5. 1. usg. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

Art. 48. 1. usg. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może powołać radę oświatową działającą przy tym organie<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ustawa z 7 września o systemie oświaty. Dz.U. 1996 r., nr 67, poz. 329.

#### **4. Jawność, przejrzystość i możliwość kontroli działania przez obywateli:**

Art. 11b. 1. usg. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Precyzuje to ustawa o dostępie do informacji publicznej: Art. 2.1. usg. Każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej<sup>19</sup>.

**5. Zobowiązania samych radnych – przedstawicieli społeczności lokalnych,** by nie zapominali, że są tylko przedstawicielami i mają obowiązek bieżącej współpracy z mieszkańcami i informowania ich o wypełnianiu powierzonego mandatu. Art. 23.1. usg. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty

i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.)

Analogicznie, ustawy „powiatowa” i „wojewódzka” formułują zadania i cele samorządów na tych szczeblach: „[...] pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców; tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń [...]”. Te „obligatoryjne zadania własne” są zarazem, a w każdym razie powinny być, (w intencji ustawodawcy) instrumentami aktywizacji i demokratyzacji zarządzania rozwojem lokalnym. Takie ich wykorzystanie jest jednak jeszcze rzadko uświadamiane i jeszcze rzadziej praktykowane<sup>20</sup>.

Oprócz ustawodawstwa samorządowego, istnieje szereg ustaw w istotny sposób wpływających czy wręcz bezpośrednio stymulujących i regulujących aktywność i uczestnictwo społeczności

<sup>19</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198.

<sup>20</sup> Piszą o tym m.in. autorzy Raportu FRDL.



lokalnej w zarządzaniu gminą czy inną samorządową instytucją lub jednostką terytorialną. Wymieńmy tu jedynie najważniejsze z nich: ustawę o pożytku publicznym i wolontariacie<sup>21</sup>, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>22</sup> oraz ustawę prawo ochrony środowiska<sup>23</sup>. Należą one do całego pakietu ustaw i innych regulacji prawnych, ważnych w praktycznej działalności samorządu i społecznej partycypacji w trzech kluczowych sferach: społecznej (zwłaszcza socjalnej pomocy), planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinie ochrony środowiska.

Nieprzypadkowo wszystkie one są stosunkowo świeżymi ustawami, niosącymi nie tylko literę i ducha idei demokratyzacji i samorządności, ale i jawności, racjonalności, aktywizacji oraz subsydiarności.

Nie sposób nie wspomnieć o jeszcze jednym akcie prawnym – obowiązującej od 3 lat ustawie o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r.<sup>24</sup>, która wprowadziła obowiązek posiadania przez wszystkie instytucje publiczne dostępnego w sieci Internetu Biuletynu Informacji Publicznej. Wraz z wprowadzeniem przepisów (tzw. antykorupcyjnych), obligujących liczne kategorie

funkcjonariuszy publicznych i radnych do jawnych oświadczeń majątkowych, BIP stał się prawdziwym przełomem zarówno w faktycznym dostępie do informacji, jak w obyczajowości. Po ponad dwóch latach funkcjonowania można już dostrzec symptomy pozytywne istnienia tego instrumentu uspołecznienia informacji. Bez przesady można powiedzieć, że ustawa ta, głównie poprzez system BIP, miała przełomowe znaczenie dla powszechności i dostępności informacji publicznej oraz kluczowe znaczenie dla upowszechnienia dostępu do informacji i dokumentów związanych z funkcjonowaniem samorządów i zarządzaniem rozwojem lokalnym.

Uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP gwarantuje obywatelom dostęp do informacji. Artykuł 61 Konstytucji RP stanowi, że:

1. „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

2. „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji

<sup>21</sup> Zob. ustawa z 24 kwietnia 2003 r. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.

<sup>22</sup> Zob. Dz.U. 2002, nr 80, poz. 717.

<sup>23</sup> Zob. ustawa z 20 czerwca 2001 r. Dz.U. 2001, nr 62 poz. 627.

<sup>24</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198.

dźwięku lub obrazu". Wolny obieg informacji gwarantuje art. 54 Konstytucji stanowiący, że: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

Ponadto, znowelizowana Ustawa o samorządzie gmin w kilku miejscach kładzie nacisk na informowanie mieszkańców m.in. o: „[...] założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych [...]” (art. 61, ust. 3), jednakże nie opatruje tego obowiązku sankcjami za jego niewykonywanie. Skonstatujmy na koniec: dostęp do rzetelnej informacji, zdefiniowanie tego, co jest faktem społecznym, jest w praktyce społecznej jedną z najważniejszych form uczestnictwa, w istocie podstawą i punktem wyjścia rzeczywistych zachowań i postaw<sup>25</sup>.

### **Potencjały, aktywność i przedsiębiorczość gospodarcza**

Kolejnym kluczowym czynnikiem demokratyzacji stosunków społecznych jest aktywność i przedsiębiorczość gospodarcza obywateli. Ta pozytywna

zależność i korelacja rozwoju ekonomicznego i demokratyzacji rejestrowana jest powszechnie w systemach demokratycznych<sup>26</sup>.

Liczba oraz różnorodność zmiennych i wskaźników jest tu bardzo duża. Na przykładzie kilku tylko (stosunkowo łatwo dostępnych) pokażemy niektóre z tych zależności. Obliczenie wskaźnika firm na 1 000 mieszkańców pozwala traktować go jako jedną z ważnych miar aktywności gospodarczej ludności województwa, poszczególnych powiatów i mikroregionów. Docelowo uwzględniać go jednak musimy w kontekście aktywności w rolnictwie, której zastosowana ewidencja Regon nie ujmuje.

Innymi ważnymi wskaźnikami aktywności społeczno-gospodarczej i potencjałów ludności są: odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym do ludności w wieku produkcyjnym; wskaźnik aktywności zawodowej wskazujący odsetek aktywnych zawodowo w grupie osób w wieku 15 i więcej lat; wskaźnik zatrudnienia, obrazujący odsetek pracujących w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym; wskaźniki bezrobocia, np. liczba bezrobotnych na 100 pracujących czy % bezrobotnych rejestrowa-

<sup>25</sup> Nie mamy tu miejsca na rozwijanie tej fundamentalnej dla myśli socjologicznej tezy, dotyczącej w istocie teorii działania społecznego, zawartej m.in. w koncepcji działania racjonalnego M. Webera, działań aktorów w teoriach interakcyjnych i funkcjonalnych, po ideę rozumu komunikacyjnego J. Habermasa.

<sup>26</sup> Zob. S.M. Lipset: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Warszawa 1995, s. 48–80.

nych w UP<sup>27</sup>; wreszcie, wskaźniki aktywności i przedsiębiorczości, jak np. liczba osób prowadząca działalność gospodarczą na 1 000 mieszkańców czy liczba podmiotów gospodarczych na 1 000 mieszkańców.

Analiza tych wskaźników ujawnia generalnie znaczną ich zbieżność w poszczególnych powiatach i skali całego województwa. Największe znaczące różnice dotyczą liczby bezrobotnych w stosunku do pracujących (przykładowo: ponad 2-krotnie wyższa w powiecie lipnowskim niż średnio w województwie) oraz liczby osób prowadzących działalność gospodarczą (wyraźnie ponad 2-krotnie niższa w powiecie brodnickim niż średnio w województwie). Pogłębiona analiza powinna uwzględnić typ powiatu (grodzki – ziemski) oraz charakter gospodarki. W statystyce tu analizowanej nie uwzględnia się też gospodarki rolnej i części kategorii firm<sup>28</sup>.

Inne, stosunkowo łatwo dostępne i „twarde” to wskaźniki „inwestycyjne” w przeliczeniu na 1 mieszkańca, co jeszcze lepiej pozwala nam porównać poszczególne struktury samorządowe.

Obejmują wartość środków brutto lokalnej gospodarki powiatu; nakłady inwestycyjne tamże oraz wszystkie wydatki budżetów gmin, powiatów i sejmiku samorządowego. Znaleźć je można w powszechnie dostępnych publikacjach US. Mogą więc być przydatnymi narzędziami analizy czynników dynamizujących gospodarkę lokalną.

#### **Wybrane demograficzne i społeczno-kulturowe uwarunkowania uczestnictwa i aktywności społecznej**

Dysponujemy już licznymi wynikami ogólnopolskich badań, przedstawiającymi różne aspekty i wskaźniki aktywności obywateli i ich uczestnictwa w życiu społecznym czy (jak określa to *Diagnoza społeczna 2003* wykonana przez Radę Monitoringu Społecznego)<sup>29</sup> „stanu społeczeństwa obywatelskiego”.

Wydaje się, że stopień aktywności i zrzeszenia Polaków<sup>30</sup> jest niski. Członkami organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, związków lub grup religijnych jest tylko 12% badanych; reszta pozostaje poza tą sferą społeczeństwa obywatelskie-

<sup>27</sup> Pomijam tu analizy rynku pracy i bezrobocia, które dokonywane są systematycznie przez WUP i PUP. Tam też dostępne są kompletne dane na temat wszystkich ważnych zjawisk z tego obszaru.

<sup>28</sup> Por. *Roczniki statystyczne 2000–2004*.

<sup>29</sup> Zob. *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. C z a p i ń s k i, T. P a n k. Warszawa 2003.

<sup>30</sup> Badania wykonano w marcu 2003 r. na ponad 9-tysięcznej osobowej reprezentatywnej (losowo warstwowej) próbie ludności w wieku powyżej 16 lat.

go. Mniej więcej 5% całej próby pełniło w organizacjach funkcję z wyboru. Górne kategorie społeczne są lepiej zorganizowane i ich przedstawiciele częściej kierują organizacjami, do których należą. Najłatwiej dostępnym doświadczeniem obywatelskim i formą partycypacji jest udział w zebraniu publicznym. Zebranie pozwala zapoznać się z szerszymi sprawami, wyrazić własne zdanie, wpłynąć na decyzje. 19% badanych było w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym, a przeszło połowa (58%) spośród nich zabrała tam głos. Im wyższe wykształcenie, tym częściej zabiera się głos. Można powiedzieć, że głosy ludzi wykształconych są nadreprezentowane, a głosy ludzi niewykształconych są niedoreprezentowane już na najniższym poziomie zorganizowanego życia zbiorowego. Działanie zbiorowe w społeczności lokalnej jest wyższą formą aktywności obywatelskiej. W ciągu trzech ostatnich lat angażowało się w działania na rzecz własnej społeczności 13% badanych (wzrost o 5 punktów procentowych w stosunku do 2000 r.). Działania takie są najczęściej inicjowane i organizowane przez władze lokalne i parafie, rzadziej przez szkołę i organizacje społeczne, a jeszcze rzadziej przez osoby indywidualne. Działania dla ogółu częściej podej-

mują ludzie lepiej wykształceni i lepiej sytuowani – tacy, którzy zajmują wyższe szczeble drabiny społecznej. Udział w wyborach samorządowych i zainteresowanie pracą władz lokalnych jest minimalną formą uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy lokalnej. Górne kategorie społeczne bardziej się interesują i aktywniej uczestniczą w polityce lokalnej, a przez wyższy udział w wyborach mają większy wpływ na wybór władz lokalnych. Kolejny raz okazuje się, że społeczeństwo obywatelskie ma wymiar stratyfikacyjny.

Teoretycy demokracji wskazują na związek między społeczeństwem obywatelskim a zaufaniem: zaufanie między ludźmi sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a dobrowolne organizacje i współpraca budują zaufanie. Tylko co dziesiąty badany stwierdził, że: „większości ludzi można ufać”, natomiast ośmiu na dziesięciu odpowiedziało, że: „ostrożności nigdy za wiele”. Zaufanie do ludzi rośnie wraz z wykształceniem i dochodem, wielkie miasta odróżniają się pozytywnie od wszystkich innych typów zbiorowości. Uzyskane miary zaufania pomagają zrozumieć niski stan społeczeństwa obywatelskiego w Polsce<sup>31</sup>.

Wyraźnie bardziej angażującymi się i uczestniczącymi w sprawach lokalnych są: mężczyźni w kwiecie wieku

<sup>31</sup> Zob. A. Sułek: *Stan społeczeństwa obywatelskiego. W: Diagnoza społeczna 2003...*, s. 32.

(35–59 lat), mieszkańcy małych miasteczek i największych miast (powyżej 500 tys. mieszkańców) o wysokim wykształceniu i relatywnie najlepiej sytuowani. Odpowiednio, najbardziej biernymi kategoriami są: kobiety w starszym wieku, osoby mieszkające w miastach średniej wielkości, o niskim wykształceniu i dochodach. Zmiennymi najbardziej różnicującymi postawy aktywnego zaangażowania lub bierności są: wykształcenie, dochody oraz przynależność do kategorii społeczno-zawodowej. Aktywni ekonomicznie są też najczęściej aktywni społecznie.

Mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego częściej niż przeciętnie Polacy angażują się w sprawy swojego środowiska społecznego, są aktywniejsi na zebraniach (zwłaszcza w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych), ale mniej chętnie zrzeszają się formalnie. Są relatywnie najmniej ufni w stosunkach z innymi i nie akceptujący obecnej formy demokracji.

Przeciętna aktywność społeczna i zaangażowanie w sprawy swojego środowiska są wciąż relatywnie niskie, a co ważne – nie zmienia się przez ostatnich kilka lat. Zaledwie co czwarty Polak pracuje społecznie – angażuje się w sprawy swojego otoczenia, gminy, miasta, osiedla<sup>32</sup>.

Postawa ta zróżnicowana jest w zależności od cech społeczno-demograficznych badanych. Bardziej skłonni do pracy społecznej są ludzie młodsi, mieszkańcy największych miast, ale również wsi, lepiej wykształceni i sytuowani. Deklarowana aktywność społeczna koreluje dodatnio z pełnieniem już funkcji społecznych i kierowniczych. Można powiedzieć, że jest jedną z definicyjnych cech takich ról i pozycji we współczesnym społeczeństwie. W społecznościach lokalnych przypisana jest najczęściej ściśle określonym rolom, a nawet zawodom: nauczycielom, pracownikom administracji samorządowej, księżom.

Badania potwierdzają zatem powszechnie rejestrowane zależności pomiędzy wykształceniem, dochodami, warunkami materialnymi a aktywnością społeczną. Wyższe wskaźniki w tych zmiennych sprzyjają aktywności społecznej, niższe – przeciwnie. Pośrednio mamy tu też odpowiedź na pytanie: do jakich kategorii powinniśmy się zwracać o pomoc w podejmowaniu inicjatyw społecznych, jakich trzeba jeszcze motywować i uczyć postaw prospołecznych? Przykład odpowiedzi na to dają wyniki innych badań CBOS<sup>33</sup>.

W społecznościach lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego na

<sup>32</sup> Jak wskazują na to badacze aktywności społecznej w Polsce, deklaracje na ten temat z reguły zawyżają jej wskaźniki. Por. R. G l i ń s k i: *Niepokoje polskie*. Red. A. R y c h a r d, H. D o m a ń s k i. Warszawa 2004, s. 244–246.

<sup>33</sup> Zob. CBOS: *Aktywność społeczna Polaków 2004*.

tle średniej ogólnopolskiej inicjatorami pomysłów działania są najczęściej przedstawiciele władz lokalnych, na drugim miejscu lokują się księża i nauczyciele, a dopiero na kolejnym – organizacje społeczne. Często inicjatywy rodzą się spontanicznie i nie mają wyraźnego lidera.

Badania potwierdzają kluczową rolę w zakresie aktywizacji społeczności lokalnych właśnie przedstawiciele lokalnych władz samorządowych, łączących często w jednej osobie funkcje liderów formalnych – osób funkcyjnych, zajmujących znaczące pozycje i pełniących funkcje w lokalnych instytucjach i strukturach samorządowych itp. oraz nieformalnych liderów i autorytetów w tych środowiskach. Potwierdza się też tradycyjnie wiodąca rola kleru oraz nauczycieli będących w lokalnych środowiskach z reguły swoistymi instytucjami. Relatywnie niska jeszcze, ale wzrastająca pozycja organizacji świadczy, że proces ich rozwoju i zwiększania roli w społecznościach lokalnych dopiero się rozpoczął<sup>34</sup>.

#### **Uczestnictwo w wyborach samorządowych**

Podstawową formą uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy lokalnej jest system samorządowy wszystkich szczebli. Wybory do władz

lokalnych są podstawowym narzędziem partycypacji w tym demokratycznym systemie władzy i administracji – formą demokracji bezpośredniej.

Wskaźniki związane z uczestnictwem w wyborach i społecznym zainteresowaniem stanowią też tradycyjne, choć bardzo uproszczone, miary społecznej aktywności i postaw obywatelskiego zaangażowania. W kolejnych wyborach do władz samorządowych gmin (lata 1990, 1994, 1998, 2002) frekwencja wyborcza osiągała, odpowiednio, następujące wielkości: 42,27%, 33,78%, 45,45% i 44,9%. W województwie kujawsko-pomorskim była ona tradycyjnie o kilka punktów procentowych niższa i wynosiła np. w 2002 r. 40,2% uprawnionych do głosowania. Zainteresowanie to jest relatywnie niższe niż wyborami prezydenckimi i referendum. Jest też wyraźnie mniejsze w miastach niż na wsi.

Frekwencja w wyborach lokalnych w Polsce jest na ogół niższa niż w krajach o bardziej utrwalonych tradycjach lokalnej demokracji<sup>35</sup>.

Systematycznie rośnie liczba kandydatów zgłaszanych do wyborów do rad gmin (w tym i do gmin miejskich). W 1990 r. kandydowało 148 tys. osób, w 1994 r. – około 180 tys., w 1998 r. (w wyborach trójszczeblowych) – ok. 260 tys. osób, aż do ponad 300 tys. w 2002 r.

<sup>34</sup> Zob. *Organizacje i inicjatywy lokalne województwa kujawsko-pomorskiego*. Bydgoszcz 2002.

<sup>35</sup> Średni wskaźnik partycypacji w wyborach powszechnych w Polsce należy do najniższych w świecie – wynosi ok. 40%.

Powszechnie dostępne dane Państwowej Komisji Wyborczej pokazują liczebność kandydatów do poszczególnych szczebli i ogniw władz lokalnych w ostatnich wyborach samorządowych w województwie kujawsko-pomorskim i poszczególnych powiatach oraz wybranych gminach, a także wskaźniki zainteresowania wyborami, jak: frekwencja wyborcza oraz liczebność kandydatów i komitetów wyborczych do poszczególnych poziomów władz samorządowych: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Jeśli uznać je za wskaźniki aktywności społecznej, to najwyższe ich wartości charakteryzuje społeczność powiatu golubsko-dobrzyńskiego: 54,52% frekwencja, 5,6 kandydatów na 1 miejsce w samorządzie i prawie 7 list na każdy tysiąc mieszkańców<sup>36</sup>. Szczególnym przypadkiem jest powiat inowrocławski – o najwyższej liczbie kandydatów do władz i jednocześnie najniższej frekwencji w wyborach. To skutek bardzo niskiej frekwencji w mieście Inowrocławiu przy jednocześnie silnej konkurencji w tym mieście w walce o fotele radnych<sup>37</sup>.

W symptomatyczny sposób wzrasta średnia liczba kandydatów na 1 mandat: z około 5 w wyborach do

rad gmin, ok. 8–9 w wyborach do rad powiatu i aż 19 w wyborach do sejmiku województwa kujawsko-pomorskiego. Choć zdefiniowane jest to po części ordynacją wyborczą, świadczy też o konkurencji i statusie poszczególnych stanowisk<sup>38</sup>. Na tle kraju województwo kujawsko-pomorskie charakteryzuje niska frekwencja i mała liczba kandydatów na radnych, zatem jeden z najniższych indeksów (suma obu wskaźników) uczestnictwa w wyborach samorządowych<sup>39</sup>. Pomiędzy poszczególnymi powiatami występują znaczne różnice w obu tych wskaźnikach. Na tle ogólnopolskim lokują one nasz region poniżej średniej. Drastycznie niska jest frekwencja wyborcza w największych miastach regionu – prawie 20% mniej od i tak niskiej średniej.

### **Wnioski i rekomendacje**

Partycypacja społeczna jest dla polityki społecznej narzędziem osiągnięcia consensusu społecznego, łagodzenia konfliktów społecznych, zapobiegania zjawiskom społecznego wykluczenia i społecznej marginalizacji. Z tego punktu widzenia kształtujący się w Polsce model partycypa-

<sup>36</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>37</sup> Wszystkie dane i informacje na podstawie sprawozdań i komunikatów wyborczych PKW.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

cji społecznej wykazuje wciąż wiele słabości. Należą do nich<sup>40</sup>:

1. Zbyt mało miejsca przeznaczonego w procedurach administracyjnych na negocjacje i negocjowanie.

2. Zbyt mało miejsca na konsultacje i konsultowanie społecznie ważnych decyzji – zwłaszcza tych trudnych. Brak dla nich podstaw prawnych. Z wielkim oporem gminy same tworzą lokalne rozwiązania – uchwały samorządów o konsultacjach<sup>41</sup>.

3. Słabe umiejętności administracji oraz brak wystarczających podstaw instytucjonalnych w wychodzeniu przez administrację publiczną naprzeciw powstającym sytuacjom konfliktowym.

4. Pomimo wprowadzenia w 2003 r. ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, nie jest ustalona do końca rola tzw. trzeciego sektora, w którym ważną rolę odgrywają zwykle organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie. Istnieje wielki opór biurokracji administracyjnej do przekazywania III sektorowi zadań, bo oznacza to często dzielenie się władzą i pieniędzmi, i wyjaśnia tym samym przyczyny owego oporu.

5. Samorządy (władze samorządowe) niedostatecznie informują społeczność o takich „produktach” swojej pracy, jak: budżety, wieloletnie plany inwe-

stycyjne, strategie rozwojowe, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz różnego typu programy strategiczne. Zaniedbuje się w ten sposób szansę na zbudowanie motywacji i mobilizacji mieszkańców do wywierania nacisku na realizację długofalowych programów rozwojowych (co jest ważne wobec kadencyjności organów władzy lokalnej). Sytuacji tej sprzyja dopuszczanie przez ustawy możliwości opracowywania długofalowych studiów, programów i strategii jako dokumentów czysto eksperckich. Wciąż jednak niejasny jest status prawny najważniejszych planistycznych dokumentów strategicznych dla samorządów: *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (SUiKZP) oraz strategii*. Nowa Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieco tylko zmieniła tę sytuację. Np. w procedurze opracowywania długofalowych planów rozwoju przestrzennego gmin zawiera postulat partycypacji mieszkańców.

6. Mimo wprowadzenia do Ustawy o samorządzie gmin zapisu dopuszczającego poszerzenie możliwości stosowania konsultacji społecznych (w ich formie niereferendalnej), liczba rad gminnych, które ustaliły zasady i tryb

<sup>40</sup> Korzystam tu z ekspertyz W. Siemieńskiego dla Agendy ONZ Habitat. Mat. niepubl.

<sup>41</sup> Uchwałę taką, jako jeden z nielicznych w Polsce, przygotował i podjął w 2002 r. samorząd Bydgoszczy.



przeprowadzania takich konsultacji, jest znikoma. Świadczyć to może o incydentalnym stosowaniu konsultacji społecznych jako formy partycypacji mieszkańców w zarządzaniu.

7. W praktyce zarządzania, jeśli władza w ogóle stosuje narzędzia i procedury partycypacji społecznej, są one z reguły zrutynizowane i „zdawkowe” (fasadowe). Ich pomysłowość na zainteresowanie mieszkańców sprawami gminy ogranicza się często do tradycyjnych i mało efektywnych form zebranych publicznych lub obwieszczeń urzędowych. Powaga i rzetelność, z jakimi władze podchodzą do inicjatyw obywateli, wpływa bezpośrednio na poziom aktywności obywatelskiej, więc można domniemywać, że sytuacja ta blokuje odruchy partycypacyjne i postawy prospołeczne wśród mieszkańców. Konieczna jest zmiana tradycyjnych postaw i nastawień członków organów władz lokalnych wobec udziału mieszkańców w życiu publicznym i zarządzaniu przez nich miastami i gminami. Konieczne jest uznanie partycypacji społecznej za ważny składnik zarządzania oraz wyzwolenie i pobudzenie woli i inwencji władz w posługiwaniu się tą formą zarządzania.

Z praktyki gmin, miejskich i wiejskich w województwie kujawsko-po-

morskim da się wyłowić sporo pozytywnych doświadczeń – przykładów stosowania partycypacji społecznej w zarządzaniu. Szereg praktyk partycypacyjnych jest gwarantowanych ustawowo i szeroko w związku z tym stosowanych. Należą do nich:

- jawność i publiczna dostępność obrad rad gmin, komisji (udział mieszkańców – nie radnych w ich pracach);

- dostęp publiczny do uchwał rad gminnych i protokołów z ich obrad, biuletyny samorządowe, publikacje w Internecie;

- udział członków spoza rady w pracach różnych ciał konsultacyjnych i eksperckich, a niekiedy i komisji rad gminnych bez prawa głosowania (tę ostatnią i bardzo potrzebną formę partycypacji prawodawca odebrał gminom od początku IV kadencji, tj. w 2002 r.);

- powszechny (bo obligatoryjny od 2003 r.), ogólnodostępny system informacji publicznej (ponad 2-letnie funkcjonowanie pod ustawą systemu BIP pokazuje, z jednej strony, jak ważny dla jawności i kontroli życia publicznego jest dostęp do informacji; z drugiej, w licznych przypadkach ujawnia inercję i czyisto formalistyczne podejście do tego obowiązku)<sup>42</sup>;

<sup>42</sup> Ujawniła to także nasza kwerenda stron internetowych powiatów i gmin. Niektóre z nich są praktycznie niedostępne lub zawierają zdawkowe dane i informacje – nieraz nieaktualne. Inne pomijają najważniejsze dokumenty (np. Starostwo Powiatowe Brodnicy – gdzie nie znajdujemy dokumentów strategicznych powiatu).

– powstawanie i rozwój lokalnych SMK i całych ich sieci – szczególnie rolę odgrywa tu prasa, ale niekiedy także TV kablowa, a nawet rozgłośnie radiowe (przykład Nakła). W naszym regionie wydawanych jest co najmniej kilkadziesiąt periodyków lokalnych, niektóre o długiej tradycji, równej niemal samorządom, i w znacznych nakładach (np. „Tygodnik Tucholski” 6 tys. egz. – ukazuje się od 10 lat). W skali kraju wydawanych jest ponad 2 100 pism, niemal w połowie związanych bezpośrednio z problematyką samorządową, a przynajmniej pośrednio ze strukturami i instytucjami JST;

– coraz liczniej powstają w gminach i powiatach (UM, UmiG, UG, SP), różnie nazywane, ale pełniące funkcje Biur Informacji i obsługi obywateli – specjalne komórki i ich oddziały (w większych miastach). Zabiegają one (biura i urzędy) i coraz częściej otrzymują różnorodne certyfikaty dowodzące poprawy (a przynajmniej takiej świadomości i woli) jakości usług świadczonych mieszkańcom – klientom administracji samorządowej. Dzięki zmianom godzin urzędowania i większej dyscyplinie dyżurów poprawiła się też dostępność urzędów i ich pracowników dla obywateli. Coraz częściej prowadzony jest też tzw. wewnętrzny audit i monitoring pracy administracji publicznej w naszym województwie;

– coraz częściej stosowane są zróżnicowane formy kontaktów i konsultacji z mieszkańcami miast i gmin, np. obok tradycyjnych „spotkań

w terenie” – internetowy czat, telekonferencje itp.;

– samorządy zaczęły opracowywać i uchwalać plany współpracy z organizacjami III sektora, zasady finansowania organizacji pozarządowych z budżetu gminy itp. – wprowadza to bardziej czytelne reguły w relacje organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi;

– powstaje i jest realizowanych coraz więcej programów z różnych dziedzin, w których partycypacja społeczna jest niejako wpisana w ich istotę. Mamy na uwadze np. programy rewitalizacji miast i miasteczek czy poszczególnych dzielnic, kwartałów lub kwater; programy zwiększenia bezpieczeństwa obywateli; liczne programy socjalne (związane np. z przewyciężaniem i wychodzeniem z ubóstwa, bezrobocia, uzależnień, marginalizacji społecznej itp.).

Obok uwarunkowań legislacyjnych, ważnym czynnikiem kreowania udziału społecznego w zarządzaniu miastami jest lokalne nastawienie i praktyczna filozofia działania organów samorządowych poszczególnych władz gminnych, miejskich i powiatowych. W stosunku do partycypacji społecznej jest ona różna w różnych ośrodkach władzy.

Idee partycypacji i aktywizacji, a później nieco – przedsiębiorczości i obywatelskości, są od początku samorządu w III RP wspierane poprzez liczne organizacje i programy pomocowe, specjalnie ukierunkowane na samorządy polskich miast i wsi. Wymieńmy tu tylko tytułem przykła-

du takie organizacje i fundusze, jak: FRDL, LGPP i Fundusz Know-How. Nie sposób przecenić ich roli w stymulowaniu analizowanych pozytywnych procesów i zjawisk w polskiej przestrzeni samorządowej. Niemniej wiele wątków należałoby kontynuować lub zintensyfikować. Za wymagający kontynuowania można by, przykładowo, uznać program, jaki Związek Miast Polskich realizował w 1995 i 1996 roku w odniesieniu do miejskich jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy większa energia społeczna, organizacyjna, ekonomiczna i ideowa ukierunkowana być powinna na tworzenie warunków dla aktywizacji i aktywności społecznej, a tym samym stymulowanie jej i uczestnictwa społeczności w lokalnym rozwoju i jego planowaniu. Głównymi kierunkami i zarazem wyznacznikami uspołecznienia rozwoju lokalnego (regionalnego)<sup>43</sup> powinny stać się:

– **lokalność** traktowana jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego, a nie jego hamulec i ograniczenie: poprzez odbudowanie tożsamości, patriotyzmu i patrymonium, budowanie lokalnych marek, zintegrowanych produktów oraz ich promocję;

– **przekształcenia rynku pracy i szkolnictwa** do potrzeb możliwości

i potencjałów lokalnych i globalnych gospodarek;

– **integracja z UE** – budowanie świadomości i tożsamości lokalnej (miejsca) i europejskiej (kontekstu);

– **inwestycje i inicjatywy** (projekty) z udziałem wkładu społecznego – obligacje społeczne, inwestycje społecznie uzasadnione i wspierane (proekologiczne, socjalne), inwestycje zagraniczne;

– **rozwój sfery usług** angażujący znaczny kapitał społeczny i relatywnie najłatwiejszy do uspołecznienia i ugruntowania w lokalnych kapitałach i specjalnościach (np. usługi „kultury drewna”, czyli: stolarstwo, ciesielstwo, snycerstwo, bednarstwo, kołodziejstwo w powiecie tucholskim, turystyczne w brodnickim, uzdrowiskowe w inowrocławskim i toruńskim);

– **ekologia** – inwestycje i przedsięwzięcia proekologiczne (także te w małej skali – ścieżki rowerowe, kąpieliska, sadzenie drzew itp.);

– **budownictwo** – unieruchomiony potencjał (budowanie „kultury domu”, a nie tylko „cywilizacji samochodu”);

– **sąsiedztwo** – bliższe (gminy graniczne, np. Wielkopolska, Pomorze, Toruń – Bydgoszcz, Warszawa) i dalsze (międzynarodowe – europejskie, np. z Niemcami: Berlin – rynek usług,

<sup>43</sup> Korzystałem tu z raportów Banku Światowego, transformując większość wyznaczników do specyfiki lokalnej naszego regionu.

z wschodnimi krajami byłego ZSRR – rynek zbytu);

– **zdyNAMIZOWANIE RUCHLIWOŚCI PRZESTRZENNEJ I SPOŁECZNEJ** ludności poprzez poprawę warunków mieszkaniowych, komunikacyjnych i oferty rynków pracy; wreszcie czynniki kulturowe: tak w skali lokalnej, międzyregionalnej, jak i międzynarodowej (UE), migracje i dojazdy do pracy (większa mobilność).

W różnych podejściach do zagadnień rozwoju lokalnego wskazuje się na istnienie ścisłej zależności między aktywnością społeczną, zdolnością do samoorganizacji i mobilizacji społecznej a osiąganym poziomem rozwoju gospodarczego<sup>44</sup>. Próbując, z kolei, ustalić przesłanki aktywności społecznej w wymiarze lokalnym, należy wśród wielu determinantów szczególne znaczenie przydać roli, jaką odgrywają liderzy w procesie kreowania zmian społecznych<sup>45</sup>. W takiej interpretacji procesu społecznego, jakim jest rozwój lokalny, liderów można traktować jako swoisty klucz do uruchomienia zmian społecznych. Należy w tym momencie zastrzec, iż nie chodzi o prostą, niemalże mechanistyczną wizję tego procesu. Mając świadomość

wielu uwarunkowań, wychodząc z założeń „aktywizmu społecznego”, uznaliśmy, że jakość procesu zmian będzie zależna od stanu wiedzy, postaw, wartości i rozlicznych kompetencji władz samorządowych – formalnych i nieformalnych liderów lokalnych.

W naszym myśleniu o rozwoju lokalnym towarzyszyć nam musi taka jego koncepcja, która podkreśla znaczenie czterech jego fundamentalnych składników: waloryzacji zasobów miejscowych, działania we wspólnym interesie, działania w demokratycznym procesie oraz w oparciu o działania partnerskie.

W okresie od 1996 r. mamy do czynienia z zauważalnym, chociaż umiarkowanym wzrostem stosowania partycypacji społecznej w zarządzaniu gminami. Wpływa na to reforma administracji publicznej, decentralizująca władzę oraz zmiany legislacji, zdążające w kierunku dostosowania polskiego prawa do prawa państw Unii Europejskiej.

Partycypacja społeczna w zarządzaniu nie jest jeszcze uznana przez władze lokalne za swoistą metodę zarządzania. Nie docenia się w dostateczny sposób jej skuteczności, zwłaszcza jeśli idzie o planowanie i zarządzanie strategiczne. Ale i tutaj zauważamy duży

<sup>44</sup> Zob. J.T. Hryniiewicz: *Przekształcanie instytucji regionalnych*. W: G. Gorzałak, B. Jałowiecki, M. Stec: *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*. Warszawa 2001, s. 103–117; R.D. Putnam: *Demokracja w działaniu*. Kraków 1995.

<sup>45</sup> Zob. G. Prawełska-Skrzypek: *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej*. Kraków 1996.

postęp, mimo że strategie traktowane są często raczej jako „podkładki” pod wnioski, aplikacje itp. niż „prawdziwe” – twarde dokumenty.

Poszerza się jednak, i to w wielu dziedzinach, „ustawowa ścieżka” partycypacji społecznej, chociaż ustawy w niedostatecznym jeszcze stopniu tworzą procedury partycypacyjne (często ograniczając się do formułowania samych zasad),

Trzeba dążyć do zmiany modelu zarządzania samorządowego – z dyrektywnego na „partycypacyjny”, co wymaga nie tylko zmiany postaw członków organów gmin i pracowników administracyjnych, ale i nabywania przez nich nowych umiejętności, takich jak: umiejętność negocjowania, formułowania i stosowania ofert, dobrych i profesjonalnie kształtowanych kontaktów z prasą, poszerzanie zasobu informacji dostępnego obywatelom.

Ze strony obywateli mamy do czynienia ze stopniowym wzrostem

stopnia ich organizowania się w dobrowolne organizacje, artykułujące wobec władz ich interesy. Nie jest jednak jeszcze wyklarowany w Polsce kształt ładu społecznego i miejsce w nim sektora obywatelskiego. Jego rola w Polsce jest znacznie mniejsza niż w ustabilizowanych demokracjach zachodnich.

Na zakończenie można stwierdzić, że notowany w ostatnich badaniach socjologicznych spadek liczby Polaków, którzy uważają, że mają wpływ na to, co dzieje się w ich środowiskach lokalnych, może negatywnie świadczyć o efektach reformy samorządowej przeprowadzonej na poziomie gmin oraz praktyce funkcjonowania samorządów i kryzysie instytucji władzy i polityki – zwłaszcza jej personifikacji w osobach polityków lokalnych i szczebla krajowego. Tym bardziej niepokoi fakt, że nadal około 2/3 Polaków czuje się pozbawionych tego wpływu.

---

Grzegorz Kaczmarek:

*Participation and social activity  
of the Kujawy-Pomeranian  
Province inhabitants*

Unlike in the past, the local development, including the direction, pace and quality aspects, may depend not only on external conditions and global processes but also on the scale and way the inhabitants of a given area participate in its creation and maintaining. However, the participation and the activity should not be formal but real. Then we can define the system as democratic, particularly as far as the territorial self-government is concerned, which, in the author's opinion, appears to be the most common and the most important for the sphere of social practice and experiment in Poland. The self-government with its immanent characteristic may become either a main accelerator or a very effective inhibitor, may strengthen or waste the potentials of the community and citizens.

Today this truth is commonly realized and occurs in the theory of planning and managing the local development. Controversy appears in practical approach which is not only far from democratic assumptions but also from the pragmatics and praxeology of the effective social activity in general. In its rational collective activity directed to an aim (at least it should be like this), social participation fulfils a series of constitutive and constructive functions.