

# Dialog i partycypacja remedium na kryzysowe czasy?



## prof. Iwona Sagan

Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej,  
Uniwersytet Gdański

**Kryzysy ostatnich lat pokazały, że tam gdzie centralne struktury zarządcze zawodzą, sprawdzić się może współpraca aktywnych wspólnot miejskich z władzami lokalnymi. Dowodem na to jest wielka samoorganizacja społeczeństwa do pomocy uciekającym przed wojną Ukraińcom – jeszcze zanim organy państwa zdążyły podjąć jakiegokolwiek działania. Jednak współczesne praktyki partycypacyjne (jak np. konsultacje społeczne) – poza kryzysem – zdają się być raczej pozorne. Czy deliberatywne współzarządzanie może być alternatywnym (i realnym) sposobem na włączanie mieszkańców w sprawy decyzyjne, a tym samym wspomóc budowanie odporności miast i regionów?**

### Miasto i jego mieszkańcy – razem w dobie kryzysu

Czas kryzysów: pandemii COVID-19, a następnie migracji związanych z wojną w Ukrainie szczególnie mocno doświadczył polskie społeczeństwo. Dowiódł, że rutynowe działania zarządczo-administracyjne są dalece niewystarczające, a czasem wręcz utrudniają szybkie działania w warunkach wyższej konieczności ratowania zdrowia i życia ludzi. Jednocześnie najbardziej dramatyczne doświadczenia kryzysowe ujawniły potencjał zasobów oraz organizacyjno-sprawczy tkwiący we wspólnotach lokalnych.

Wspominane wyżej wyzwania wykazały, że centralne organy państwa często nie są w stanie sprostać wyzwaniom chwili. Inercja władzy krajowej, brak szybkich decyzji i adekwatnych procedur stały w jaskrawej opozycji do szybkości działań struktur samorządowych, ale przede wszystkim do dynamiki oraz stopnia zorganizowania i skuteczności oddolnych inicjatyw społecznych.

Konieczność natychmiastowych i nierutynowych działań inicjowała i jednoczyła postawy obywatelskiego wsparcia i współpracy. W najtrudniejszym czasie rodziła się wspólnota obywatelska mieszkańców. Dowodzi to, że w sytuacji bezradności lub nieskuteczności reakcji formalnych, wieloszczeblowych systemów zarządzania doszło do zwiększenia autonomii i samorządności władz lokalnych poszerzonych o partycypację i uczestnictwo obywatelskie na szeroką skalę. Sytuacja zaowocowała niezwykle cennym rezultatem w postaci integrowania wspólnoty mieszkańców połączonej poczuciem odpowiedzialności, sprawstwa i solidarności.

Czas kryzysu był okresem prawdziwie partycypacyjnego modelu współzarządzania. Im bardziej wielopodmiotowe współzarządzanie realizowały miasta, tym sprawniej i skuteczniej radziły sobie z wyzwaniami. Współdziałanie, wzajemna pomoc i samoorganizacja to cechy, których społeczności dużych i małych miast będą współcześnie potrzebowały najbardziej. To one w połączeniu z jakością samorządowej władzy będą decydowały o sukcesach lub kryzysach miast, kreśląc kształt nowej polityki miejskiej.

”

**Współdziałanie, wzajemna pomoc i samoorganizacja to cechy, których społeczności dużych i małych miast będą wspólnie potrzebowały najbardziej. To one w połączeniu z jakością samorządowej władzy będą decydowały o sukcesach lub kryzysach miast, kreśląc kształt nowej polityki miejskiej.**

### **Partycypacja pozorna, a rzeczywista**

W najtrudniejszych momentach lokalna społeczność przejmowała zadania sektora publicznego, samoorganizując się na rzecz przetrwania. Jednak wraz ze stabilizowaniem się sytuacji obserwowanym zjawiskiem jest tendencja do powrotu do *status quo*, czyli prowadzenia polityki zarządzania dotychczasowymi metodami. W praktyce oznacza to powrót narracji, według której władza jest jedynym kompetentnym i decyzyjnym podmiotem polityki lokalnej. Praktyka włączania społeczności mieszkańców w prowadzoną politykę ograniczana jest często do zbiurokratyzowanych procedur partycypacyjnych, głównie w formie konsultacji społecznych. Według drabiny społecznej partycypacji opracowanej przez Sherry Arnstein istnieje 8 szczebli/typów partycypacji uszeregowanych według stopnia zaangażowania społecznego<sup>1</sup>. Konsultacje znajdują się w środkowym poziomie i zaliczane są do kategorii pozornego uczestnictwa. Nie mają one siły sprawczej, sposób ich przeprowadzania umożliwia znaczną manipulacyjność, a w efekcie zmniejsza zainteresowanie społeczne uczestnictwem w tego typu przedsięwzięciach i rodzi się frustracja wynikająca z braku poczucia rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje.

”

**Włączenie społeczności mieszkańców w prowadzoną politykę ograniczane jest często do zbiurokratyzowanych procedur jak np. konsultacje społeczne. Te natomiast zaliczane są do kategorii pozornego uczestnictwa: nie mają siły sprawczej, można nimi manipulować – w efekcie zmniejsza się zainteresowanie społeczne uczestnictwem w nich i rodzi się frustracja z poczucia braku rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje.**

Dekady stosowania technik partycypacyjnych przyniosły nikłe rezultaty w doskonaleniu współzarządzania z udziałem wspólnot lokalnych i interesariuszy procesów. Przykładem może być tutaj proces wdrażania w polskich miastach budżetu partycypacyjnego, który z oddolnej, budzącej głębokie zaangażowanie społeczne inicjatywy stał się w znacznym stopniu formalno-administracyjną procedurą, pozostawiającą mieszkańcom coraz mniejszą swobodę działania i wyboru. Sposób przeprowadzania budżetu uległ głębokiej zmianie. Pierwotnie proces zgłaszania i wyboru projektów polegał na spotkaniach i debatach wspólnot sąsiedzkich, dzielnicowych, co stanowiło element integracji społecznej. Uczyły one prowadzenia dyskusji czy wypracowywania konsensusu decyzyjnego, mimo rozbieżnych interesów. Obecnie procedury zostały przeniesione do sieci, ograniczone do „kliknięcia” wyboru i pozbawione wymiaru bezpośredniej interakcji oraz integracji społecznej. Jakościowa, deliberacyjna metoda wyboru najlepszego projektu została zastąpiona ilościową konkurencją o największą liczbę kliknięć. Równocześnie zainteresowanie mieszkańców tym procesem zmalało.

<sup>1</sup> Arnstein S. R., *Drabina Społecznej Partycypacji*, w: „Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów”, 1969.

Praktyki partycypacyjne nie są jednak zagrożone wyłącznie postępującą, biurokratyczną kontrolą i formalizacją. Równie poważnym problemem jest reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko odzwierciedlają faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą. Powszechnie znany jest problem dyżurnych dyskutantów, kontestatorów jakichkolwiek działań, którzy zwykle posiadają dominujące, silne cechy osobowości. Przejmują oni kontrolę nad debatą konsultacyjną, nadając jej ton kłótni i konfrontacji bez prób znalezienia konsensusu.



**Problemem praktyk partycypacyjnych jest również reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko reprezentują faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą.**

### **Deliberacja jako odpowiedź na kryzys**

Próbą przezwyciężenia słabości tradycyjnych form partycypacji jest deliberacja. Zasadniczą różnicą i mocną stroną technik deliberacyjnych jest zagwarantowanie reprezentatywności społecznej uczestników deliberacji, a także znacznie bardziej wiążący charakter wypracowanych decyzji.

Deliberacja jest zatem kolejną metodą ratowania demokracji. W jej ramach stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang. *mini-publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Członkowie zgromadzenia mają za zadanie najpierw dogłębnie poznać problem, a następnie podjąć dyskusję na jego temat i wypracować decyzje (sposoby jego rozwiązania). Rosnąca liczba demokratycznych innowacji opartych na tej idei rozkwita na całym świecie, poczynając od obywatelskich ław przysięgłych, poprzez deliberatywne zespoły planistyczne, konferencje obywatelskiego konsensusu, deliberatywne sondaże, po zgromadzenia obywatelskie, które w polskich miastach przybrały formę tzw. paneli obywatelskich.



**W ramach deliberacji stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang. *mini-publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Członkowie zgromadzenia mają za zadanie najpierw dogłębnie poznać problem, a następnie podjąć dyskusję, aby wspólnie wypracować rozwiązanie.**

Techniki te są próbą eliminacji słabości i wynaturzeń demokracji reprezentacyjnej. Ich celem jest możliwie jak najlepsze odtworzenie w miniskali procesu podejmowania decyzji w warunkach demokracji bezpośredniej. Są one niewątpliwie bliższe partycypacji rzeczywistej, w której podmioty publiczne i społeczne uczestniczą w procesie decyzyjnym na równorzędnych zasadach.

Metody demokracji deliberacyjnej są stosowane coraz częściej, mimo że wymagają znacznych kosztów i stawiają wyzwania organizacyjne. Wynika to z rosnącej świadomości, że wspieranie demokracji lokalnej to jeden z kluczowych elementów wzmocnienia odporności miast i regionów na nadchodzące kryzysy.

### **Problem usług (nie)publicznych**

Neoliberalny model polityki miejskiej, który stał się dominującym w całym zachodnim świecie, jest oparty na logice rynkowej, wykluczającej w praktyce partycypacyjność procesu zarządzania. W zgodzie z duchem tej logiki wykonywanie usług publicznych przestało być priorytetem polityki miejskiej, a zaczęło być traktowane

w kategoriach ekonomicznej dochodowości. Świadczenie szeregu usług zostało przekazane podmiotom sfery prywatnej na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Uzasadnieniem tego procesu było podniesienie efektywności i jakości świadczenia usług.

Przekonanie, że podejście rynkowe uczyni politykę miejską w pełni skuteczną, a jakość życia mieszkańców ulegnie poprawie, po dekadach doświadczeń podlega dziś krytycznej weryfikacji. Sprywatyzowanie usług publicznych nie przyniosło oczekiwanej poprawy ich jakości i zmniejszenia kosztów świadczenia. Wręcz przeciwnie – praktyka wykazała, że otwarcie tego sektora na działalność firm i korporacji prywatnych spowodowało spadek jakości świadczeń względem obywateli. Wprowadzenie zasad rynkowych oznaczało uznanie prymatu motywacji finansowych, co prowadziło do obniżenia jakości oraz zakresu świadczeń. Problem ten jest widoczny np. w procesie urynkowienia systemu ochrony zdrowia. Świadczenia obejmujące trudne, kosztowne, a rzadkie schorzenia często nie są podejmowane, ponieważ przez niski popyt są niedochodowe i podnoszą koszty rynkowo zorientowanej działalności. Inny przykład to pozostawienie rynku mieszkaniowego niemal wyłącznej działalności sektora prywatnego. Doprowadziło ono do skrajnego urynkowienia tego sektora skutkującego niedostępnością finansową mieszkań dla większości obywateli. Rynkowe traktowanie konsumpcji zbiorowej powoduje, że zanika pojęcie dobra wspólnego, na którym zbudowana jest zasada świadczenia usług publicznych. A to podcina korzenie wspólnotowości – tak potrzebnej w czasie kryzysów.

”

**Rynkowe traktowanie konsumpcji zbiorowej powoduje, że zanika pojęcie dobra wspólnego, na którym zbudowana jest zasada świadczenia usług publicznych. A to podcina korzenie wspólnotowości – tak potrzebnej w czasie kryzysów.**

Obecnie w wielu miastach Europy obserwuje się postępujący proces powrotu do komunalizacji usług publicznych. Jest to wynik kryzysowego doświadczenia ukazującego jak dalece rynkowe podejście do świadczenia usług publicznych nie działa w takich okolicznościach i jak bardzo potrzebne są wówczas sprawne systemy publiczne. Powracająca rekomunalizacja obejmuje zaopatrzenie w wodę, dostawy energii, transport publiczny. Niewątpliwie celem i zadaniem polityki miejskiej kolejnych dekad winna być sprawiedliwa redystrybucja dóbr i usług publicznych w zakresie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa, opieki społecznej. Deliberacyjne i partycypacyjne współzarządzanie jest w tym modelu polityki miejskiej nieodzowne.

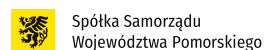
## O autorce

Prof. **Iwona Sagan** – przewodnicząca dyscypliny Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna na Uniwersytecie Gdańskim oraz koordynatorka Centrum Doskonałości – RECURSE (*Research and Education Centre of Excellence for Urban Socio-Economic Development*). Kierowane przez nią Centrum jest ośrodkiem badań problemów rozwoju obszarów miejskich. Pełni funkcje m.in. członka Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Gdyni, Pomorskiego Forum Terytorialnego i szeregu innych organizacji miejskich i metropolitalnych.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

