

Sławomira Hajduk
Politechnika Białostocka

Partycypacja obywatelska jako forma komunikacji społecznej w zarządzaniu rozwojem przestrzennym miasta

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę partycypacji obywatelskiej w procesie uchwalania dokumentów planistycznych, w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Celem opracowania jest identyfikacja form i technik partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu rozwojem przestrzennym miasta. Metodami badawczymi, którymi posłużono się w opracowaniu, są analiza poznawczo-krytyczna źródeł wtórnych i badania ankietowe.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, zarządzanie rozwojem przestrzennym, miasto.

Kody JEL: D73, R58

Wstęp

Udział społeczeństwa lokalnego we współczesnym życiu publicznym odgrywa coraz większą rolę w procesie zarządzania miastem. Zarządzanie scentralizowane i hierarchiczne zostało zastąpione przez zarządzanie z wykorzystaniem komunikacji społecznej i partnerstwa. Dialog obywatelski między władzą samorządową a mieszkańcami danego terytorium prowadzony jest podczas podejmowania kluczowych decyzji i rozwiązywania istotnych problemów. Pozwala on na budowanie kapitału społecznego opartego na zaufaniu, które jest podstawą efektywnego i perspektywicznego zarządzania rozwojem przestrzennym miasta. Zaangażowanie społeczeństwa wymagane jest podczas tworzenia dokumentów strategicznych na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i lokalnym.

W artykule podjęto problematykę partycypacji obywatelskiej w procesie uchwalania dokumentów planistycznych w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Celem artykułu jest identyfikacja form i technik partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu rozwojem przestrzennym miasta. W części teoretycznej dokonano przeglądu literatury zagranicznej i krajowej na temat zarządzania opartego na partycypacji obywatelskiej oraz zarządzania przestrzennego. W części empirycznej autorka przeanalizowała wyniki przeprowadzonych badań ankietowych dotyczące możliwości wykorzystania technik partycypacji przy przygotowywaniu opracowań planistycznych. Metodami badawczymi, którymi posłużono się w opracowaniu, są analiza poznawczo-krytyczna źródeł wtórnych i sondaż diagnostyczny. W publikacji korzystano z literatury przedmiotu, raportów instytu-

cji naukowych, dokumentów międzynarodowych i krajowych oraz danych statystycznych Banku Danych Lokalnych GUS.

Formy partycypacji obywatelskiej

Zarządzanie publiczne, obejmujące jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, ewoluowało od modelu biurokratycznego do modelu menadżersko-partycypacyjnego. F. Kuźnik (2005) określa ten ostatni model jako interakcję administracji samorządowej ze społeczeństwem przez wykorzystanie procedur konsultacyjnych. Partycypacja obywatelska jest rekomendowana, jako kluczowy instrument zarządzania publicznego, na szczeblu międzynarodowym przez OECD i Unię Europejską. Zarządzanie partycypacyjne (zarządzanie uczestniczące, zarządzanie oparte na partycypacyjnym podejmowaniu decyzji, zarządzanie oparte na zaangażowaniu społeczeństwa) jest jedną z teorii zarządzania polegającą na zachęceniu wszystkich interesariuszy do udziału w procesie stanowienia decyzji (Hausner 2008, s. 25). Zarządzanie partycypacyjne może występować w przedsiębiorstwach produkcyjnych, jak również w instytucjach administracji publicznej. Zwiększa się odpowiedzialność pracowników i społeczeństwa za funkcjonowanie organizacji i otwartość na zmiany. Taki sposób zarządzania prowadzi do pobudzenia kreatywności i innowacyjności. J. Hausner (2008, s. 25-26) do cech takiego sposobu zarządzania zalicza zaangażowanie wszystkich interesariuszy, jawność i transparentność działań, równość, etyka, odpowiedzialność, dążenie do zrównoważonego rozwoju. H. Gawroński (2010, s. 145) uważa, że zarządzanie przez partycypację w samorządzie terytorialnym służy realizacji konstytucyjnej zasady demokracji przez wzrost aktywności społeczeństwa. Pojęcie partycypacji społecznej oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami (Hausner 1999, s. 41). Wyróżniamy następujące przesłanki wykorzystania partycypacji obywatelskiej przez samorząd terytorialny: 1) zobowiązanie ustawowe; 2) skuteczniejsze planowanie działań i rozwiązywanie problemów; 3) łatwiejsze osiągnięcie konsensusu społecznego poprzez akceptację podejmowanych decyzji; 4) wzmocnienie kultury demokracji poprzez partnerstwo władzy ze społeczeństwem; 5) forma edukacji mieszkańców (www1). Natomiast T. Kaźmierczak (2011, s. 85) wyróżnia następujące formy uczestnictwa mieszkańców: aktywność publiczna (działania inicjowane przez obywateli w postaci lobbowania, protestu), angażowanie obywateli (działania inicjowane przez samorząd w postaci konsultacji społecznych), partycypacja wyborcza (działania związane z udziałem w wyborach, referendach), partycypacja obligatoryjna (działania przymusowe w postaci płacenia podatków na rzecz wspólnoty). Autor, na podstawie analizy literatury przedmiotu uważa partycypację obywatelską za metodę komunikacji społeczeństwa z władzą samorządową, która polega na jego aktywnym udziale w wydarzeniach, działaniach i decyzjach dotyczących społeczeństwa.

Partycypacja publiczna jest koncepcją polegającą na współdecydowaniu, dzieleniu się wiedzą, współdziałaniu obywateli w życiu publicznym. Zapobiega ona nadmiernej koncentracji władzy i minimalizuje negatywne społeczne skutki centralizacji (Kożuch 2015,

s. 117). Jednym z najczęściej wykorzystywanych instrumentów w Unii Europejskiej jest *Mandated Participatory Planning*. Zadaniem tego procesu jest zaangażowanie i wykorzystanie wiedzy pracowników instytucji publicznych, bez pominięcia informacji pochodzącej od obywateli przy podejmowaniu decyzji publicznych. Partycypacja publiczna powinna być zapewniona na każdym etapie, poczynając od opracowania, a skończywszy na wdrożeniu strategii rozwoju miasta. Sukces jest możliwy do osiągnięcia tylko przez integrację gromadzonych informacji, opinii i sposobów myślenia poprzez włączenie podmiotów z różnych środowisk, reprezentujących poziom lokalny, regionalny, krajowy i światowy (Basaj 2016, s. 109-119). S.R. Arnstein (2012, s. 15-35) wyróżnia osiem typów partycypacji na trzech poziomach: brak uczestnictwa, partycypacja pozorna i partycypacja rzeczywista. Pierwszy poziom, obejmujący manipulację i terapię, charakteryzuje się brakiem możliwości wpływu społeczeństwa na proces podejmowania decyzji. Obywatele zdani są na odgórny przekaz ze strony władzy publicznej, która narzuca zbiorowości ostateczny kształt samodzielnie podjętych decyzji. Następny poziom, dotyczący informowania, konsultowania i udziału w ciałach doradczych, zakłada możliwość wpływu obywateli na podejmowane decyzje. Władza publiczna sięga po opinię społeczeństwa i może pod jej wpływem modyfikować decyzje. Uczestnictwo w dyskusjach jednak nie gwarantuje wykorzystania postulatów obywateli. Na ostatnim poziomie, obejmującym partnerstwo, delegowanie i kontrolę obywatelską, społeczeństwo staje się równorzędnym partnerem w negocjacjach lub zdobywa dominujący autorytet w procesie decyzyjnym. Natomiast E. Bończak-Kucharczyk (2008, s. 16) proponuje cztery szczeble partycypacji: poinformowanie społeczeństwa, uzyskanie informacji od społeczeństwa, uzyskanie akceptacji przyjętego rozwiązania i aktywny udział w opracowaniu strategii. Z kolei S.H. Grabow i in. wymieniają pięć poziomów partycypacji: dostarczanie informacji obywatelom, uzasadnienie podjętych decyzji, uzyskanie opinii i pozycji alternatywnych rozwiązań, wypracowanie decyzji na skutek współpracy ze społeczeństwem, liderzy społeczni podejmują decyzje (2006, s. 27). W tabeli 1 zaprezentowano charakterystykę poszczególnych technik partycypacji w zarządzaniu.

W zarządzaniu miastem proces komunikacji społecznej pełni kilka funkcji, do których zaliczamy: regulacyjną polegającą na upowszechnianiu i egzekwowaniu wiedzy; edukacyjną pozwalającą lepiej zrozumieć zmiany w otoczeniu; informacyjną oznaczającą pozyskiwanie i wymianę informacji; motywacyjną umożliwiającą przekazywanie zachęt do podejmowania działań pożądaných dla rozwoju miasta (Stawasz, Nowakowska 2013, s. 73-74). Badania prowadzone pod kierunkiem A. Olech (2012, s. 9-11) pokazały, że najczęstszymi formami komunikacji wykorzystywanymi przez administrację samorządową są informowanie o podjętych decyzjach (99% udzielonych odpowiedzi), wyjaśnianie podjętych decyzji (60% udzielonych odpowiedzi) i konsultowanie podjętych decyzji (80% udzielonych odpowiedzi). Mieszkańcy rzadko włączają się w życie publiczne (31%), chociaż 66% respondentów zadeklarowało zainteresowanie procesami decyzyjnymi. Preferowanymi sposobami zgłaszania władzom swoich sugestii są inicjatywy własne z pominięciem procesu konsultacji. W literaturze, jako najczęstsze bariery hamujące prowadzenie partycypacji ze strony mieszkańców, podawane są nieufność wobec władzy samorządowej, lęk przed manipulacją,

niski poziom integracji społeczności lokalnych, słaba gotowość do wspólnego rozwiązywania problemów (Dębczyński 2000).

Tabela 1

Formy i techniki partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu

Formy partycypacji		Poziomy partycypacji	Kierunek komunikacji	Techniki partycypacji
Bierne	Brak partycypacji	Brak	Brak	Brak informacji
	Informowanie	Niski	Jednokierunkowa władza-mieszkańcy	Audycje radiowe i telewizyjne Artykuły prasowe Broszury, foldery, ulotki informacyjne Plakaty, bilbordy, ogłoszenia Tablice informacyjne
	Zbieranie informacji	Niski	Jednokierunkowa mieszkańcy-władza	Sonda, ankieta, wywiad grupowy Analiza skarg, wniosków i komentarzy
Czynne	Konsultacje	Średni	Dwukierunkowa władza-mieszkańcy	Spotkania konsultacyjne Spotkania prezentacyjne Warsztaty Debaty publiczne Forum społeczności lokalnej Panele obywatelskie Konsultacje ze środowiskiem architektoniczno-urbanistycznym Dyskusje z Radami Osiedla Otwarte sesje Rady Miasta
	Współdecydowanie	Wysoki	Współdziałanie	Komitety doradcze Grupy zadaniowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Andrzejewska i in. (2007, s. 15-23); Probosz, Sadura (2011, s. 9).

Istota zarządzania rozwojem przestrzennym

Termin „zarządzanie rozwojem przestrzennym” pojawia się w wielu strategicznych dokumentach krajowych i regionalnych oraz publikacjach naukowych. Ogrom inicjatyw prowadzonych przez Unię Europejską ma charakter terytorialno-przestrzenny. *Europejska Karta Przestrzenna* (2013) określa zasady efektywnego zarządzania przestrzenią miast w perspektywie długoterminowej poprzez zrównoważony rozwój ekonomiczny i przeciwdziałanie zagrożeniom. Zarządzanie można odnieść do przedmiotu, jak zarządzanie nieruchomością, zarządzanie przestrzenią, zarządzanie ryzykiem, ale również do czynności zarządzania, np. zarządzanie produkcją, zarządzanie rozwojem przestrzennym, zarządzanie wypoczynkiem. Analizując literaturę przedmiotu można dostrzec wiele podobnych określeń, jak zarządzanie w gospodarce przestrzennej, zarządzanie przestrzenią, zarządzanie przestrzenne, zarządzanie rozwojem przestrzennym. Zarządzanie rozwojem przestrzennym obejmuje praktyczne wykorzystanie wiedzy z zakresu zarządzania strategicznego, administrowania publicznego,

ekonomicznej analizy przestrzennej, teorii gospodarki przestrzennej, geografii urbanistycznej i analizy rynków nieruchomości. W publikacjach naukowych z tego zakresu dostrzegalnym jest dualizm badawczy, który wynika z różnych podejść naukowców do kwestii zarządzania rozwojem przestrzennym. Wyróżniamy dwie doktryny zarządzania rozwojem przestrzennym określane jako strategiczna i urbanistyczna. Pierwsze ujęcie ma charakter zarządczo-kreacyjny i jest typowe dla menadżerów miejskich odpowiedzialnych za zidentyfikowanie celów rozwoju przestrzennego na różnych poziomach administracyjnych i zintegrowanie ich z politykami branżowymi. Druga doktryna stanowi podejście programowo-instrumentalne, którym zajmują się planiści i architekci opracowujący SUIKZP i MPZP zgodnie z wytycznymi celami rozwoju przestrzennego. Autorkę w szczególności interesuje ujęcie strategiczne zarządzania rozwojem przestrzennym. Wśród badaczy zajmujących się podejściem urbanistycznym można wyróżnić T. Bajerowskiego (2003, s. 10; 2008, s. 11-12), P. Lorensa (2010, s. 11), R. Cymermana, W. Łagunę (2014, s. 17), Z. Ziobrowskiego (2007, s. 5-26). Kwestiom strategicznym poświęcają swoje prace np. W. Gaczek (2003 s. 15), P. Mickiewicz (2015, s. 201). Autorka uważa, że doktrynę urbanistyczną należy utożsamiać z terminami „zarządzanie przestrzenią” i „zarządzanie w gospodarce przestrzennej”, natomiast „podejście strategiczne” z określeniem „zarządzanie rozwojem przestrzennym”. W tabeli 2 zaprezentowano nurty badawcze dotyczące zarządzania rozwojem przestrzennym.

Tabela 2

Nurty badawcze zarządzania przestrzennego

Ujęcia naukowe	Przedstawiciele	Kwestie badawcze
Strategiczne	W. Gaczek P. Mickiewicz M. Nowak	Zarządzania strategiczne Zarządzanie partycypacyjne Zarządzanie wielopoziomowe Zarządzanie sieciowe Sterowanie rozwojem przestrzennym Kreowanie wizji rozwoju przestrzennego Administrowanie publiczne Finansowa analiza przestrzenna
Urbanistyczne	T. Bajerowski P. Lorens R. Cymerman T. Łaguna	Instrumentalne zarządzanie Teoria gospodarki przestrzennej Geografia urbanistyczna Analiza rynków nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bajerowski (2008); Fogel (2012, s. 21-23).

Analizując definicje zaproponowane przez teoretyków i praktyków nasuwa się spostrzeżenie, iż zarządzanie rozwojem przestrzennym stanowi złożony proces obejmujący ogół czynności organów samorządu terytorialnego i administracji państwowej zmierzający do zaplanowania, zorganizowania, wdrożenia i kontrolowania działań służących zagospodarowaniu przestrzeni. A. Hołuj (2015, s. 23-33) zwraca uwagę, iż zarządzanie rozwojem przestrzennym w obecnych czasach jest procesem szczególnie trudnym, kosztownym, długoter-

minowym i niezwykle złożonym. Istotnie wpływa to na niskie pokrycie planistyczne miast, które wynosi 49,81%, a dla Polski tylko 29,7% (Bank Danych Lokalnych, 2017). Proces zarządzania rozwojem przestrzennym można analizować w aspekcie: 1) podmiotowym, uwzględniając rodzaj zaangażowanych podmiotów, np. konserwator zabytków, dyrektor lasów państwowych, zarządca dróg i mostów; 2) instrumentalnym, warunkowanym przez wykorzystywane narzędzia, np. MPZP, program rozwoju lokalnego; 3) zakresu czasowego, określającym ramy terminowe dla podejmowanych działań krótkookresowych, średniookresowych i długookresowych (Klasik, Kuźnik 2013, s. 203-222).

Specyfika zarządzania partycypacyjnego w rozwoju przestrzennym miasta

Udział społeczeństwa w procesie kształtowania przestrzeni jest konieczny i kłopotliwy. Rodzi on syndrom NIMBY (*Not In My Back Yard*, „nie na moim podwórku”) związany z postawami osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec powstania uciążliwych inwestycji (porty lotnicze, obwodnice, spalarnie odpadów, cmentarze, centra leczenia chorych na AIDS) w najbliższym sąsiedztwie i nie zaprzeczają konieczności ich budowy w zupełnie innym miejscu z dala od ich domostw. Włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji, a w szczególności zaangażowanie mieszkańców przy przygotowywaniu SUiKZP oraz MPZP jest szczególnie pożądane w procesie planowania przestrzeni (Kikosicka 2014, s. 97-113). Partycypacja społeczna oznacza proces, w którym zarówno władza samorządowa, jak i mieszkańcy współdziałają w przygotowywaniu planów, realizowaniu określonej polityki, a także podejmowaniu decyzji (Andrzejewska 2007, s. 16). *Nowa Karta Ateńska* szczególną rolę w procesie komunikacji społecznej przypisuje planistom przestrzennym, którzy powinni być projektantami-wizjonerami, doradcami i mediatorami współpracującymi ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w przygotowywaniu decyzji przestrzennych. Z badań prowadzonych przez Ł. Damurskiego (2011) wynika, że prawie 90% urbanistów uważa udział mieszkańców przy podejmowaniu decyzji publicznych za potrzebny. Kłopotliwy do osiągnięcia był wysoki stopień zgodności celów łącznie z zaangażowaniem uczestników (Siemiński 2007, s. 37-59). Niski stopień zgodności celów prowadził do konfliktów przestrzennych, lokalnych protestów i równoznaczny jest z brakiem partycypacji.

Formy partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym, według J. Szlachetko (2017, s. 111-172), dzielimy na obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsza grupa obejmuje możliwość składania wniosków, wgląd do projektu dokumentu, wnoszenie uwag dotyczących wyłożonego SUiKZP lub MPZP, uczestniczenie w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami (zgłoszenie postulatu, uzyskanie wyjaśnień, wyrażanie opinii) oraz powoływanie komisji urbanistyczno-architektonicznej. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje samorząd miejski do prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów planistycznych. Jest to proces trudny i kłopotliwy ze względu na mnogość interesariuszy i ich celów, którymi są inwestorzy, projektanci, mieszkańcy, administracja samorządowa, właściciele nieruchomości gruntowych, przedsiębior-

cy, organizacje społeczne. Najczęściej spotykanymi formami angażowania mieszkańców są te wymagane ustawowo, co potwierdzają badania prowadzone przez Ł. Damurskiego. Natomiast w drugiej grupie wyróżniamy konsultacje społeczne, dobre praktyki (komórki planujące, sondaże deliberatywne, *twenty-first century meeting*) i uprawnienia jednostek pomocniczych miasta (dzielnice, osiedla).

Głównymi dysfunkcjami dotyczącymi prowadzenia dialogu społecznego w zarządzaniu przestrzennym zidentyfikowanymi przez K. Fiedziukiewicz (2007) były brak dostępu do informacji o przystąpieniu do sporządzania dokumentów planistycznych i ich mało zrozumiała forma dla przeciętnego obywatela. Organy miasta przekonane były o słuszności nie upowszechniania tych informacji, gdyż mniej zainteresowanych sprzyja spadkowi liczby konfliktów interesów. Dodatkowo przeciętny mieszkaniec miał trudności w zrozumieniu tekstów i rysunków dokumentów planistycznych. Natomiast P. Jaworski (2014, s. 5-6) rozszerzył katalog problemów związanych z udziałem społeczeństwa o brak wiedzy wśród uczestników konsultacji i złą organizację dyskusji publicznej. Badania prowadzone przez K. Kikosicką (2014, s. 105-110) potwierdziły słabe wykorzystanie kanałów informacji przez władzę samorządową i małe zainteresowanie mieszkańców sprawami kreowania przestrzeni. Prawie 80% respondentów nie wiedziało o sporządzaniu planu miejscowego. Polskie społeczeństwo nie brało czynnego udziału w procesie partycypacji z powodu braku informacji o planowanych przedsięwzięciach w mieście. Około 44% respondentów uważało, że nie ma możliwości wpływu na zagospodarowanie przestrzenne, a 40% wykazało brak wiedzy na ten temat.

Usprawnienie procesu uspołecznienia można osiągnąć bez ponoszenia większych nakładów finansowych i zmiany krajowego prawa urbanistycznego. Jednym z kanałów informacyjnych może być Internet wykorzystany przez wpisy w odpowiednich działach serwisu informacyjnego Urzędu Miasta i na profilach w serwisach społecznościowych. Organizacja spotkań informacyjnych i warsztatów na wstępnym etapie procedury planistycznej może przynieść poprawę stopnia wiedzy o uwarunkowaniach gospodarki przestrzennej.

Partycypacja społeczna w opinii urbanistów

W okresie od maja do czerwca 2017 roku autorka przeprowadziła sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety techniką CAWI (*Computer Assisted Web Interview*). Badania ankietowe objęły celowo dobraną grupę respondentów z obszaru całej Polski. Kwestionariusz został wypełniony przez 192 osoby zajmujące się projektowaniem urbanistycznym w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Zasadnicza część badań została poprzedzona przeglądem SUIKZP, podczas którego zidentyfikowano podmioty odpowiedzialne za ich przygotowanie. Przy doborze respondentów kierowano się faktem czynnego udziału w opracowywaniu SUIKZP jako wykonawca. Pytania ankietowe posłużyły do pozyskania charakterystyki grupy respondentów (wykształcenie, staż pracy w instytucjach gospodarki przestrzennej, aktualne zatrudnienie, praktyka planistyczna) oraz sposobów prowadzenia procesu partycypacji obywatelskiej. Przy konstrukcji niektórych pytań kwestio-

nariuszowych wykorzystano skale złożone (Likerta, pozycyjną). Celem przeprowadzonych badań było uzyskanie opinii osób przygotowujących opracowania planistyczne na temat ich stosunku do partycypacji, najczęściej spotykanych form partycypacji i pożądaných technik partycypacji. Profil respondentów zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3

Profil respondentów (w %)

Wykształcenie podstawowe	Udział przy sporządzaniu SUIKZP
Gospodarka przestrzenna 43,16 Architektura 27,37 Geografia 12,63 Budownictwo 7,37 Inne 9,47	Nigdy 12,63 1 raz 15,79 2-3 razy 23,16 Powyżej 4 razy 48,42
Staż pracy	Zatrudnienie
Mniej niż 1 rok 5,26 1-5 lata 14,74 5-10 lat 15,79 10-20 lat 38,95 Powyżej 20 lat 25,26	Miejska Pracownia Urbanistyczna przy Urzędzie Miasta 30,53 Biuro Rozwoju Przestrzennego przy Urzędzie Marszałkowskim 22,11 Urząd Miasta 20,00 Własna działalność gospodarcza 16,84 Instytucje naukowo-badawcze 10,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Z analizy profilu respondentów wynika, iż są to osoby, których wykształcenie związane było z gospodarką przestrzenną (43,16%), z powyżej dziesięcioletnim doświadczeniem zawodowym (64,21% osób) zatrudnionych w Miejskiej Pracowni Urbanistycznych przy Urzędzie Miejskim lub Biurze Planowania Przestrzennego przy Urzędzie Marszałkowskim w (52,64%), uczestniczące powyżej czterech razy w opracowywaniu SUIKZP (48,42%).

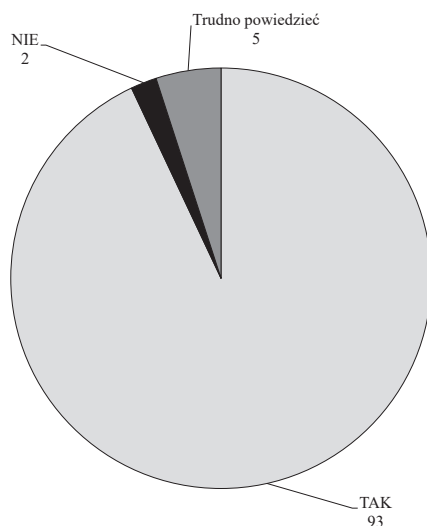
Odpowiedzi respondentów dotyczące potrzeby prowadzenia partycypacji obywatelskiej przedstawiono na wykresie 1. Analizując obraz graficzny można zauważyć, iż prawie 93% badanych osób jest za udziałem mieszkańców w procesie kształtowania przestrzeni. Tylko 2% ankietowanych uważa, że nie ma potrzeby angażowania społeczeństwa.

Najczęściej spotykanymi w praktyce zawodowej respondentów formami partycypacji obywatelskiej są te o charakterze informacyjnym i konsultacyjnym. Uwarunkowane jest to koniecznością ustawową. Obligatoryjnymi technikami są ogłoszenia w prasie miejscowej, przyjmowanie wniosków, dyskusja publiczna i składanie uwag do projektu SUIKZP lub MPZP. Wyniki zobrazowano na wykresie 2.

Najbardziej pożądanymi technikami komunikacji społecznej podczas przygotowywania opracowań planistycznych są grupy zadaniowe, komitety doradcze i e-forum (średnia ważona udzielonych odpowiedzi powyżej 3,5). Wymienione techniki są typowe dla współdecydowania w procesie partycypacji. Stosunek respondentów do technik partycypacji przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 1

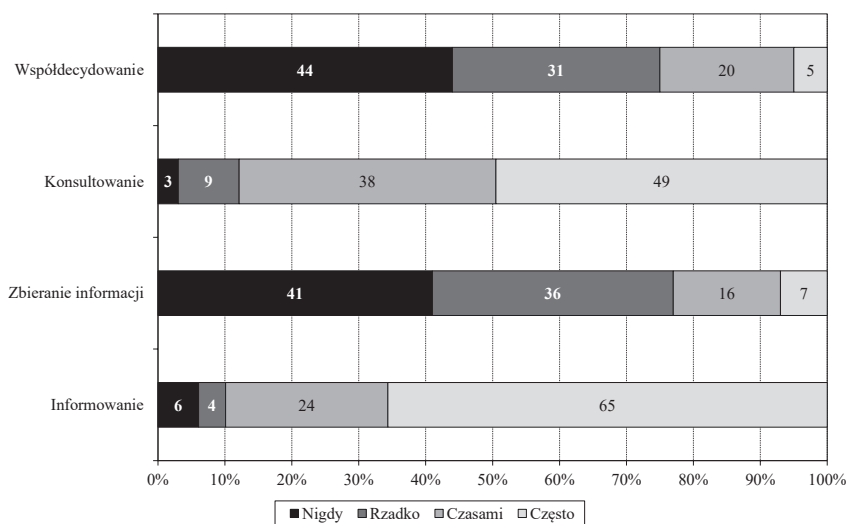
Stosunek respondentów do procesu partycypacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wykres 2

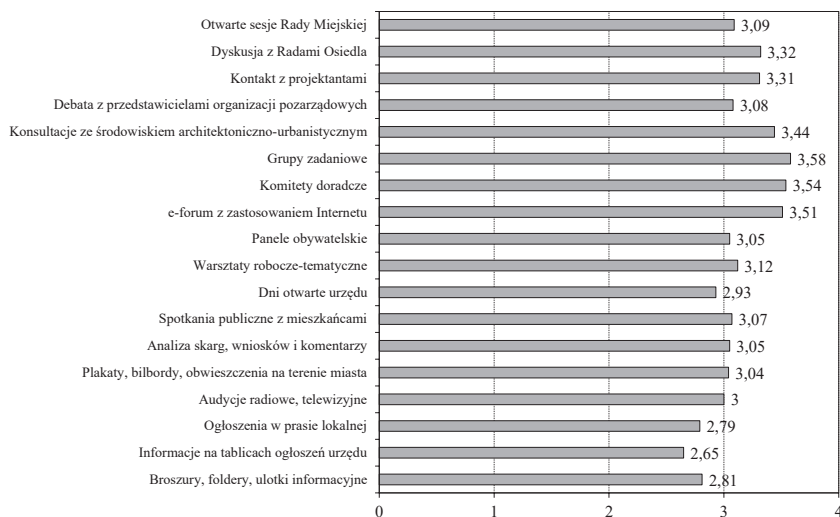
Najczęściej spotykane formy partycypacji



Źródło: jak w wykresie 1.

Wykres 3

Najbardziej pożądane techniki partycypacji



Źródło: jak w wykresie 1.

Podsumowanie

Istotą dialogu obywatelskiego w procesie sporządzania projektu MPZP lub SUiKZP jest zwiększenie wpływu mieszkańców na decyzje o przystąpieniu do opracowania dokumentów planistycznych oraz szerokie informowanie o rozpoczęciu prac nad projektem, przyczynach i celach operacji planistycznych. Konsultacje społeczne powinny poprzedzać etap składania wniosków oraz należy je poświęcić dyskusji nad oceną stanu obszaru objętego projektem i występującymi tam problemami. Faza uzgodnień projektu powinna poprzedzać dyskusję nad koncepcją rozwiązań planistycznych i jego wariantami. Podkreślenia wymaga fakt, że poszerzony zakres partycypacji społecznej nie wymaga dodatkowych kosztów i nie wydłuża czasu procesów planistycznych. Efektywnego angażowania mieszkańców w zarządzanie przestrzenne nie należy ograniczać do konsultacji przy sporządzaniu opracowań planistycznych. Dialog obywatelski powinien służyć rozpoznawaniu potrzeb, wczesnemu wykrywaniu możliwych konfliktów, budowaniu klimatu zaufania społecznego. Podczas takiego dialogu mogą powstawać impulsy do opracowywania dokumentów planistycznych wraz z ich koncepcją.

Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez autorkę jest zgodna z badaniami Ł. Damurskiego, które potwierdziły potrzebę udziału mieszkańców przy podejmowaniu decyzji publicznych w opinii większości urbanistów. Najczęściej spotykanymi formami partycypacji obywatelskiej są te o charakterze informacyjnym i konsultacyjnym.

Autorka zamierza kontynuować badania, które poświęci możliwości wykorzystania e-partycypacji w zarządzaniu przestrzennym.

Bibliografia

- Andrzejewska M. i in. (2007), *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, IP, Warszawa.
- Arnstein S.R. (2012), *Drabina partycypacyjna*, (w:) *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Krytyka Polityczna, Warszawa.
- Bajerowski T. (red.) (2008), *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Bajerowski T. (red.) (2003), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Bajerowski T. (2008), Doskonalenie procesów gospodarowania i zarządzania przestrzenią z uwzględnieniem potrzeb informacyjnych, „Seria: Przegląd Osiągnięć UWM”, nr 3.
- Bank Danych Lokalnych (2017), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 13.07.2017].
- Basaj M. (2016), *Partnerska współpraca pracowników administracji publicznej i obywateli w partycypacyjnym M. kształtowaniu polityk środowiskowych – przykład Mandated Participatory Planning*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(34).
- Bończak-Kucharczyk E. (2008), *Strategie rozwoju regionu i miasta. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo.
- Damurski Ł. (2011), *Gra o przestrzeń: urbaniści versus mieszkańcy*, „Kwartalnik Gospodarka Przestrzenna”, kwiecień, http://kpp.arch.pwr.wroc.pl/prace/rola_planisty/KGPSEQ_Suplementy_01_2011.pdf [dostęp: 11.07.2017].
- Dębczyński J. (2000), *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorzady*, Res Management, Bełsk Duży, www.resmanagement.pl/doc/Artykuly_rola_partycypacji.rtf [dostęp: 11.07.2017].
- Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie_przez_partycypacj%C4%99 [dostęp: 10.07.2017].
- Europejska Rada Urbanistów (2013), *Europejska Karta Przestrzenna. Wizja Miast i Regionów – Terytoriów Europy w XXI wieku*, Barcelona.
- Fogel P. (2012), *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn KPZK PAN”, Z. 250.
- Gaczek W.M. (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Grabow S.H., Hilliker M., Moskal J. (2006), *Comprehensive Planning and Citizen Participation*, University of Wisconsin, Wisconsin.
- Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach terytorialnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (red.) (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

- Hołuj A. (2015), *Wybrane aspekty zarządzania rozwojem na obszarach dotkniętych procesem urban spraw w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(29).
- Jaworski P. (2014), *Partycypacja w planowaniu przestrzennym*, Forum Praktyków Partycypacji, Warszawa.
- Kaźmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, (w:) Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna, O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kikosicka K. (2014), *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice)*, „Folia Geographica Socio-Oeconomica”, nr 16.
- Klasik A., Kuźnik F. (2013), *Studia foresightowe jako podstawa polityki strategicznej regionu*, (w:) Gaczek W. (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kożuch B., Kożuch A. (2015), *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego*, (w:) Kożuch B., Trippner-Hrabi J. (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 12, cz. 1.
- Kuźnik F. (2005), *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, (w:) Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.) (2010), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Urbanista, Gdańsk.
- Łaguna D., Łaguna T.M., Łaguna W. (2014), *Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną. Kompendium wiedzy i studium przypadku*, Ekonomia i Środowisko, Białystok-Olsztyn.
- Mickiewicz P. (2015), *Zarządzanie przestrzenią w zarządzaniu publicznym*, „Marketing i Rynek”, nr 10.
- Olech A. (red.) (2012), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Pawłowska K. (red.) (2010), *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Probosz M., Sadura P. (2011), *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Siemiński W. (2007), *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, nr 31(1-2).
- Stawasz D., Nowakowska A. (2013), *Komunikacja społeczna a zarządzanie miastem*, (w:) Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Szlachetko J. H. (2017), *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717).
- Zarządzanie partycypacyjne. Angażowanie społeczności* (2014), „Zeszyty Partycypacji Publicznej”, nr 1-2, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/1_zeszytpp_1_2_fise.pdf [dostęp: 15.07.2017].
- Ziobrowski Z. (2007), *Gospodarowanie przestrzenią w Polsce w świetle spójności z Unią Europejską – uwarunkowania, kierunki zmian*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 4(3).
- (www1) <http://partycypacjaobywatelska.pl> [dostęp: 15.07.2017].

Citizen Participation as a Tool of Social Communication in the Urban Land Use Planning and Management

Summary

In her article, the author undertook the problems of citizen participation in the process of adopting the planning documents, particularly the study of land use conditions and directions, as well as the local urban zoning. The aim of the article is to identify the forms and methods of citizen participation in the urban land use planning and management. The research methods used in the article are the cognitive and critical analysis of secondary sources and questionnaire-based surveys.

Key words: public participation, land use management, town/city.

JEL codes: D73, R58

Участие граждан как форма общественной коммуникации в управлении пространственным развитием города

Резюме

В статье обсудили проблематику участия граждан в процессе одобрения плановых документов, в особенности анализа обусловленностей и направлений пространственного развития, а также местного плана градостроительного зонирования. Цель статьи – выявить формы и техники участия граждан в управлении пространственным развитием города. Исследовательские методы, которые использовали в разработке – познавательный-критический анализ вторичных источников и опросы.

Ключевые слова: участие граждан, управление пространственным развитием, город.

Коды JEL: D73, R58

Artykuł nadesłany do redakcji w sierpniu 2017 roku

Afiliacja:

dr inż. Sławomira Hajduk

Politechnika Białostocka

Wydział Zarządzania

ul. Oj. Tarasiuka 2

16-001 Białystok

e-mail: s.hajduk@pb.edu.pl