

Agnieszka Sobol

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa;
e-mail: asobol@irmir.pl; ORCID: 0000-0002-4363-8923

Monika Krakowiak-Drzewiecka

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Ekonomii Politycznej,
ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice;
e-mail: monika.drzewiecka@ue.katowice.pl; ORCID: 0000-0002-6020-5150

ZNACZENIE MIESZKAŃCÓW W POLITYCE INWESTYCYJNEJ MIAST WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Streszczenie: Polityka inwestycyjna jest kołem zamachowym transformacji miast. Jej waga jest istotna, zarówno w ujęciu codziennych warunków życia mieszkańców, jak i w znaczeniu długofalowych rezultatów podejmowanych decyzji. Głos mieszkańców na temat inwestycji w miastach powinien mieć szczególną wartość. Celem artykułu jest analiza i ocena stopnia uspołecznienia polityki inwestycyjnej wszystkich 71 miast województwa śląskiego. W opisie zastosowano modelowe ujęcia partycypacji mieszkańców: asymetryczne, opiniodawczo-konsultacyjne i symetryczne. Miasta przypisano do modeli na podstawie wyników badań ankietowych poprzedzonych studiami literaturowymi. Przeprowadzona analiza ukazuje, że mechanizm uspołecznienia nabiera znaczenia w śląskich samorządach terytorialnych, choć jednocześnie obserwuje się ciągłe niedostatki aktywizacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej miast.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, polityka inwestycyjna, uspołecznienie, partycypacja obywatelska.

THE IMPORTANCE OF RESIDENTS IN THE INVESTMENT POLICY OF CITIES IN THE ŚLĄSKIE VOIVODESHIP

Abstract: Investment policy is a driving force in the transformation of cities. It plays a significant role both in terms of daily living conditions and in the long-term consequences of decisions that are taken. The residents' opinions about the investment policy should be accorded a special value. The aim of this paper is to analyse and estimate the scale of empowerment of the investment policy of all 71 cities of the Śląskie Voivodeship. Three models of residents' participation are used in the paper: symmetric, consultative and asymmetric. The questionnaire survey and desk research form the basis for assigning cities to the proposed models. The analysis reveals that the mechanism of empowerment is becoming more and more important for Silesian local governments, although residents' involvement in urban investment policies is still far from satisfactory.

Keywords: local development, investment policy, empowerment, civic participation.

„Zwykli ludzie mogą dokonać niezwykłych rzeczy, jeśli da im się na to szansę”.

Charles Landry

Wprowadzenie

Wielu badaczy wskazuje, iż mieszkańcy w Polsce mają małe realne możliwości wpływania na politykę lokalną (Theiss 2010; Olech 2012; Przybylska, Giza 2014). Poza przykładami dobrych praktyk zauważalny jest rozdźwięk między deklaracjami społecznienia rozwoju lokalnego a rzeczywistym wpływem mieszkańców na politykę lokalną. Typowa konstrukcja struktur zarządzania w polskich samorządach nie uwzględnia miejsca dla społeczności lokalnej. Charakterystyczny model demokracji przedstawicielskiej zaprojektowany jest jako połączenie aparatu władzy z aparatem administracyjnym. Biurokratyczne reguły prowadzenia polityki lokalnej działają w „legislacyjnych trybach”, w których udział mieszkańców traktowany jest jako utrudnienie lub wręcz przeszkoda.

Niedostatek współdziałania mieszkańców w kształtowaniu polityki rozwoju stanowi jednak nabierający znaczenia deficyt rozwoju lokalnego. Bardziej „powściągliwe” w społecznieniu polityki lokalnej miasta tracą na atrakcyjności w oczach mieszkańców. Z kolei te, które prezentują gotowość do współpracy z mieszkańcami, oceniane są pozytywnie. Powyższe konstatacje skłoniły autorki niniejszego artykułu do podjęcia badania na temat znaczenia mieszkańców w lokalnej polityce inwestycyjnej.

Polityka inwestycyjna jest kołem zamachowym transformacji miast. Jej waga jest istotna, zarówno w ujęciu codziennych warunków życia mieszkańców, jak i w znaczeniu długofalowych rezultatów podejmowanych decyzji. Polityka inwestycyjna wymaga strategii działania oraz środków finansowych. Jej pozytywny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców uzależniony jest od wielkości wydatków inwestycyjnych, lecz także od dopasowania ich do zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców. Głos mieszkańców na temat inwestycji w miastach powinien mieć zatem szczególną wartość. Dlatego sformułowane zostały następujące pytania badawcze: Czy hasło „prawa mieszkańców do miasta” ma swoje przełożenie na politykę lokalną? Czy polityka inwestycyjna miast przejawia cechy demokracji partycypacyjnej? Jaka jest skala mechanizmu społecznienia polityki inwestycyjnej oraz jakie instrumenty jej towarzyszą?

Głównym celem badania było rozpoznanie zróżnicowania gmin w zakresie wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa śląskiego. Przyjęto hipotezę, że mechanizm społecznienia nabiera znaczenia w polskich samorządach terytorialnych. Jednocześnie obserwuje się ciągle niedostatki różnych form i stosowanych instrumentów aktywizacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej miast.

Do realizacji celu badawczego oraz weryfikacji hipotezy zostały wykorzystane pierwotne i wtórne źródła informacji. Część badań, która prezentowana jest w niniejszym artykule, obejmowała przedstawicieli samorządów terytorialnych, a jednostką badania był urząd miasta. Zakres przedmiotowy obejmował

mechanizmy uspołecznienia lokalnej polityki inwestycyjnej. Zakres przestrzenny badania stanowiły miasta województwa śląskiego (tj. miasta na prawach powiatu, gminy miejskie i gminy miejsko-wiejskie). Zakres czasowy dla badań wtórnych obejmował lata 2015–2017, a dla badań ze źródeł pierwotnych drugą połowę 2017 r. Informacje gromadzono za pomocą metody ankietowej.

W analizie wykorzystano trzy modelowe ujęcia partycypacji mieszkańców: model asymetryczny, model opiniodawczo-konsultacyjny i model symetryczny. Cechami różnicującymi znaczenie mieszkańców w polityce inwestycyjnej w owych modelach są przede wszystkim: charakter relacji między mieszkańcami i władzami, udział mieszkańców w pracach na poszczególnych etapach tworzenia polityki, sposób i kanały komunikacji między mieszkańcami a władzami, wykorzystywane narzędzia uspołecznienia oraz sprawczość w realizacji polityki.

Polityka inwestycyjna w rozwoju lokalnym i mechanizmy jej uspołecznienia

Zagadnienie uspołecznienia polityki lokalnej w Polsce staje się coraz bardziej widoczne. Upowszechnianie udziału mieszkańców w rozwoju „małych ojczyzn” dotyczy zarówno coraz bogatszej debaty publicznej, jak i wymiaru praktycznego. Głos mieszkańców staje się zatem coraz bardziej słyszalny, a ich wpływ na realizowane inwestycje coraz większy.

Uspołecznienie rozwoju lokalnego wiąże się z pojęciem partycypacji obywatelskiej czy społecznej, która oznacza aktywne uczestnictwo mieszkańców w życiu publicznym. Uspołecznienie stwarza zatem możliwość ich współudziału w rozwoju lokalnym.

Dorobek naukowy i praktyczny w zakresie uspołecznienia polityki lokalnej jest pokaźny i dotyczy wielu dziedzin naukowych, w tym zwłaszcza socjologii, politologii, ekonomii i zarządzania (Tocqueville 1996; Putnam i in. 1995; Portney 2003; Jacobs 2014). Wraz z pracami H. Lefebvre’a (1967) argumentacja w zakresie niedostatków demokracji przedstawicielskiej zyskała hasło „prawo do miasta”, które jest regularnie rozwijane, a wśród kontynuatorów myśli Lefebvre’a wskazuje się M. Castellsa (1982), D. Harveya (2012) i A. Merrifielda (2016). Podczas Światowego Forum Miejskiego w 2010 r. idea „prawa do miasta” została wpisana do statutu ONZ i Banku Światowego oraz do przyjętej przez ONZ w 2016 r. Nowej Agendy Miejskiej. W praktyce „prawo do miasta” wyraża postulat współdecydowania przez mieszkańców o polityce miejskiej: jej celach, inwestycjach oraz kształcie otaczającej ich przestrzeni (Mergler i in. 2013, s. 21).

Działania w kierunku demokracji partycypacyjnej wymagają długofalowej i złożonej strategii. Ułudą byłaby wiara w wyeliminowanie wszelkich trudności. Nie brakuje zatem głosów krytyki czy obaw z tytułu szerokiej partycypacji społecznej. M. Miessen podważa w tym zakresie kompetencje mieszkańców, a ponadto wskazuje na nieuczciwe działania ze strony władz lokalnych. Nie krytykuje partycypacji społecznej jako takiej, lecz uczula, iż szlachetna idea partycypacji zabijana jest przez praktyki manipulacji ze strony polityków (Miessen 2013). Na praktyki wykluczające w wyniku manipulacji różnych sił lobbingsowych

wskazuje również Dryzek (2000). Sceptycyzm dotyczący uspołecznienia związany jest także z potencjalną kolizją w zakresie odpowiedzialności w sytuacji zbyt dużego rozproszenia uczestników planowania (Peters 2008).

Rozwój miasta w dużej mierze zależy od przyjętej polityki inwestycyjnej. To właśnie inwestycje generują innowacyjność i wpływają na poprawę jakości życia. Są istotnym produktem transformacji miast. W zrealizowanych badaniach przez politykę inwestycyjną samorządu gminy (miasta) rozumiemy aktywność władz samorządowych związaną z realizacją zadań inwestycyjnych służących poprawie jakości życia, podnoszeniu konkurencyjności i atrakcyjności w obszarze kompetencyjnym zgodnym z ustawą o samorządzie gminnym.

Kontekst angażowania mieszkańców w politykę inwestycyjną jest wielostronny. Partycypacja w standardowym ujęciu włącza aktywnych i zainteresowanych obywateli w proces decyzyjny w odniesieniu do planowanych w mieście inwestycji. W szerszym znaczeniu, poza rolą mieszkańca jako obywatela, uwzględnia go także w rozumieniu funkcji producenta-konsumenta (Sobol 2017). Rozszerzenie aktywności mieszkańców na sferę operacyjną uruchamia mechanizmy koprodukcji usług i produktów miasta przez mieszkańców (Kaźmierczak 2012).

Władze lokalne mają do dyspozycji szerokie spektrum instrumentów włączających mieszkańców w rozwój lokalny oraz narzędzi wsparcia oddolnych inicjatyw społecznych. Polityka w zakresie uspołecznienia ma bowiem charakter dwutorowy. Z jednej strony dotyczy działań inicjowanych przez władze lokalne, a z drugiej partnerstwa w działaniach podejmowanych przez społeczność lokalną.

Należy zauważyć, że część stosowanych rozwiązań w zakresie partycypacji obywatelskiej w rozwoju lokalnym jest przedmiotem regulacji różnych poziomów zarządzania publicznego. Ponadto skala tych regulacji rośnie.

Jednak uspołecznienie nie może się dokonywać przez wypełnianie odgórných wytycznych. Ważna jest również autentyczność zamierzeń, a nie jedynie kalkulacja polityczna. Warunkiem trwałości partycypacyjnego modelu zarządzania rozwojem lokalnym jest nie tylko włączenie partnerów lokalnych w opiniowanie kierunków działań, lecz także zapewnienie mechanizmów gwarantujących realizację postulatów mieszkańców.

W procesie uspołecznienia rozwoju lokalnego władze samorządowe uwzględniają obowiązujące uwarunkowania prawne i założenia zawarte w europejskich, krajowych oraz regionalnych dokumentach strategicznych (Sobol, Krakowiak, Dobosiewicz 2017). W *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”* wielokrotnie pojawiają się uwagi dotyczące konieczności rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym wspierania rozwiązań gwarantujących większe zaangażowanie mieszkańców regionu w podejmowanie decyzji dotyczących ich wspólnot lokalnych (<http://slaskie.pl/>). Podstawowe wyzwania polityki rozwoju województwa obejmują m.in. (w punkcie 14): „Wzrost uczestnictwa społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych”. Do działań priorytetowych dla realizacji wizji rozwoju województwa zaliczono: „tworzenie warunków do rozwoju usług upowszechniających aktywny styl życia i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, [...], aktywizowanie zawodowo i społecznie mieszkańców regionu”, jak również: „rozwijanie współpracy i partnerstwa wewnątrzregionalnego

zarówno podmiotów publicznych, gospodarczych, jak i mieszkańców” (*Strategia Województwa Śląskiego* 2013, s. 68). Cele i założenia zapisane w dokumentach strategicznych muszą znaleźć odzwierciedlenie w konkretnych działaniach władz lokalnych. W rękach władz samorządowych spoczywa wybór sposobu ich realizacji, również w odniesieniu do polityki inwestycyjnej miasta.

Uspołecznienie polityki inwestycyjnej miast województwa śląskiego w świetle badań bezpośrednich

Badanie wpływu aktywności mieszkańców na politykę inwestycyjną miast województwa śląskiego ma charakter kompletny (wyczerpujący). Uzyskano bowiem odpowiedzi ze wszystkich gmin miejskich województwa śląskiego (łącznie 71 podmiotów). Trudność w badaniu stanowił dobór respondentów w urzędach miast, którzy najpełniej i najrzetelniej potrafiliby udzielić odpowiedzi z tego zakresu. Partycypacja mieszkańców dotyczy bowiem wielu sfer działalności wspólnoty lokalnej (nie tylko kwestii inwestycji). Sprawia to, że w urzędach miejskich problematyką partycypacji mieszkańców i poszczególnymi jej aspektami zajmują się zarówno przedstawiciele władz samorządowych, jak i pracownicy różnych wydziałów, referatów czy biur urzędu. Rozwiązanie problemu wyboru adresata badania w urzędach miejskich polegało na skierowaniu zaproszenia do wzięcia udziału w badaniu (wraz z kwestionariuszem ankiety) do sekretarzy urzędów miast, którzy mieli przekazać je osobom mającym kompetencje pozwalające odpowiedzieć na przygotowane pytania.

Początkowo badanie miało formę ankiety on-line, ale po pierwszym rozesłaniu zaproszeń do udziału w badaniu odpowiedziało na nie zaledwie 9 miast, a po monicie mailowym wpłynęło kolejnych 7 odpowiedzi. Chcąc spełnić założenie o badaniu wyczerpującym, przeprowadzono rozmowy telefoniczne z pracownikami urzędów miast, które zaowocowały odesłaniem 9 wypełnionych kwestionariuszy. Zatem po trzech próbach nakłonienia przedstawicieli śląskich miast do udziału w badaniach udało się uzyskać 25 odpowiedzi, czyli nieco ponad jedną trzecią założonej liczby.

Ostatecznie mimo dodatkowych nakładów kosztów i czasu pozostałe ankiety dostarczano i odbierano bezpośrednio z urzędów. W ten sposób dzięki kompilacji dwóch technik badawczych udało się zebrać informacje od przedstawicieli wszystkich miast województwa śląskiego. Łączenie obu technik: ankiety on-line i rozdawanej, było dopuszczalne z tego względu, że różnił je wyłącznie sposób dystrybucji kwestionariusza, natomiast treść pytań pozostała ta sama.

Analizując odpowiedzi respondentów pozwalające określić pozycję mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu, przekonujemy się, że w większości badanych gmin (85,7%) mieszkańcy są informowani o inwestycjach samorządu, a nieco rzadziej (72,9%) biorą udział w konsultacjach społecznych dotyczących inwestycji bądź zgłaszają opinie o inwestycjach samorządowych. W ponad połowie badanych miast mieszkańcy biorą udział w opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących inwestycji samorządowych. Natomiast w nielicznych miastach (12,9%) mieszkańcy uczestniczą w etapie operacyjnym polityki inwestycyjnej samorządu (tab. 1).

Tab. 1. Pozycja mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu miasta

Charakter wpływu	Odpowiedzi*		Udział obserwacji (%)
	Liczba wskazań	Udział odpowiedzi (%)	
Mieszkańcy są informowani o inwestycjach samorządu	60	37,7	85,7
Mieszkańcy biorą udział w konsultacjach społecznych dotyczących inwestycji, zgłaszają opinie o inwestycjach samorządowych	51	32,1	72,9
Mieszkańcy biorą udział w opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących inwestycji samorządowych	39	24,5	55,7
Mieszkańcy uczestniczą w etapie operacyjnym (wykonawczym) polityki inwestycyjnej samorządu	9	5,7	12,9

* Możliwa więcej niż jedna odpowiedź.

Źródło: badania własne.

Wyraźna większość respondentów (81,7%) stoi na stanowisku, że mieszkańcy powinni brać udział w podejmowaniu wszystkich strategicznych decyzji inwestycyjnych w mieście. Mowa tutaj o decyzjach długoterminowych i dotyczących ogółu mieszkańców. Jedynie co dziesiąty ankietowany uważał, że tego typu decyzje powinny przysługiwać władzom lokalnym. Sześciu badanych nie potrafiło wypowiedzieć się na temat roli mieszkańców w podejmowaniu decyzji na temat polityki inwestycyjnej miasta (tab. 2). Wart odnotowania jest fakt, że żaden z biorących udział w badaniu nie wybrał odpowiedzi „wszystkie decyzje inwestycyjne powinny być podejmowane wyłącznie przez władze samorządowe”.

Tab. 2. Rola mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki inwestycyjnej samorządu miasta

Charakter wpływu	Liczba wskazań	Udział wskazań (%)
Wszystkie decyzje powinny być podejmowane przy współdziałaniu mieszkańców	3	4,2
Wszystkie strategiczne decyzje (długoterminowe i dotyczące ogółu mieszkańców) powinny być podejmowane przy współdziałaniu mieszkańców	55	77,5
Strategiczne decyzje (długoterminowe i dotyczące ogółu mieszkańców) powinny być podejmowane wyłącznie przez władze samorządowe	7	9,9
Nie mam opinii na ten temat	6	8,5

Źródło: badania własne.

Ponad połowa ankietowanych (56,3%) stoi na stanowisku zachowania *status quo* w zakresie angażowania mieszkańców w politykę inwestycyjną miasta. Niemniej 35,2% badanych jest zdania, że wpływ mieszkańców na decyzje w sprawie inwestycji w mieście powinien być większy niż obecnie, a w dwóch przypadkach owa zmiana powinna być znaczna (tab. 3).

Tab. 3. Jaki powinien być wpływ mieszkańców na politykę inwestycyjną miasta w porównaniu z obecnym poziomem

Charakter wpływu	Liczba wskazań	Udział wskazań (%)
Zdecydowanie większy	2	2,8
Większy	25	35,2
Na obecnym poziomie	40	56,3
Mniejszy	1	1,4
Nie mam opinii na ten temat	3	4,2

Źródło: badania własne.

Chcąc włączyć mieszkańców w lokalną politykę inwestycyjną, władze samorządowe najczęściej (87,3% wskazań) organizują spotkania z nimi, a w blisko 80% badanych miast przeprowadzane są konsultacje społeczne na temat samorządowych inwestycji. Dużą popularnością cieszą się też budżet partycypacyjny oraz możliwość składania wniosków inwestycyjnych przez mieszkańców (inicjatywy lokalne); wykorzystanie tych narzędzi zadeklarowało ponad 60% przedstawicieli śląskich miast. O granty i dotacje na miejskie inwestycje można się starać w niemal 40% miast. Co czwarta gmina (26,8%) organizuje warsztaty obywatelskie poświęcone inwestycjom samorządu, a co piąta (21,1%) konferencje obywatelskie. Część miast planuje poszerzenie zestawu dotychczas stosowanych działań z zakresu uspołecznienia polityki inwestycyjnej (tab. 4).

Zgodnie ze wskazaniami respondentów badania opinii mieszkańców na temat polityki inwestycyjnej samorządu prowadzone są w 42,3% miast województwa śląskiego. Jednocześnie jedynie dwa miasta spośród nieprowadzących tego typu analiz planują zastosowanie ich w przyszłości. W co czwartej gminie następuje ewaluacja polityki inwestycyjnej miasta i wówczas uwzględnia się w niej stosowne modyfikacje. Niemniej systematycznie robi to tylko 7% badanych miast. Aż 45% badanych jednostek nie dokonuje ewaluacji polityki inwestycyjnej i nie ma również planów, aby to zmienić. Zaskakuje, że 23,9% respondentów nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie (tab. 5).

Tab. 4. Działania podejmowane przez samorząd w celu uspołecznienia polityki inwestycyjnej miasta

		Liczba wskazań	Udział wskazań (%)
Spotkania władz lokalnych z mieszkańcami na temat inwestycji samorządu	Tak	62	87,3
	Nie	6	8,5
	Nie, ale planowane	0	0,0
	Nie wiem	3	4,2
Budżet partycypacyjny (obywatelski)	Tak	46	64,8
	Nie	16	22,5
	Nie, ale planowane	7	9,9
	Nie wiem	2	2,8
Inicjatywy lokalne (możliwość składania wniosków inwestycyjnych przez mieszkańców)	Tak	44	62,0
	Nie	9	12,7
	Nie, ale planowane	10	14,1
	Nie wiem	8	11,3
Konsultacje społeczne na temat inwestycji samorządu	Tak	56	78,9
	Nie	10	14,1
	Nie, ale planowane	2	2,8
	Nie wiem	3	4,2
Konferencje obywatelskie na temat inwestycji samorządu	Tak	15	21,1
	Nie	35	49,3
	Nie, ale planowane	9	12,7
	Nie wiem	12	16,9
Warsztaty obywatelskie (partycypacyjne) na temat inwestycji samorządu	Tak	19	26,8
	Nie	31	43,7
	Nie, ale planowane	12	16,9
	Nie wiem	9	12,7
Granty i dotacje na miejskie inwestycje mieszkańców	Tak	28	39,4
	Nie	25	35,2
	Nie, ale planowane	6	8,5
	Nie wiem	12	16,9

Źródło: badania własne.

W opinii respondentów kluczowe znaczenie dla partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej miasta ma przede wszystkim rzetelna informacja o decyzjach inwestycyjnych. Na drugim miejscu znalazła się możliwość zgłaszania propozycji inwestycji przez mieszkańców, dalej edukacja i promocja aktywności obywatelskiej. Liczy się również zachęcanie mieszkańców przez władze lokalne do angażowania się w politykę inwestycyjną, dobre wcześniejsze doświadczenia współpracy mieszkańców z władzami miasta, zainteresowanie mieszkańców polityką inwestycyjną oraz zaangażowanie prospołeczne liderów lokalnych (tab. 6).

Tab. 5. Prowadzone w mieście analizy wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną samorządu

		Liczba wskazań	Udział wskazań (%)
Badania opinii mieszkańców	Tak, systematycznie (co najmniej raz w roku)	5	7,0
	Tak, sporadycznie	25	35,2
	Nie, ale są planowane	2	2,8
	Nie	31	43,7
	Nie wiem	8	11,3
Ewaluacja z uwzględnieniem modyfikacji	Tak, systematycznie (co najmniej raz w roku)	5	7,0
	Tak, sporadycznie	13	18,3
	Nie, ale są planowane	4	5,6
	Nie	32	45,1
	Nie wiem	17	23,9

Źródło: badania własne.

Tab. 6. Znaczenie* wybranych czynników dla partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu miejskiego

Charakter wpływu	Średnia ocen (w skali 0–5)
Rzetelna informacja o decyzjach inwestycyjnych podejmowanych w mieście	4,11
Możliwość zgłaszania propozycji inwestycji przez mieszkańców	3,85
Edukacja i promocja aktywności obywatelskiej	3,81
Zachęcanie mieszkańców przez władze lokalne do angażowania się w politykę inwestycyjną miasta (np. konsultacje społeczne, budżet obywatelski)	3,79
Dobre wcześniejsze doświadczenia współpracy z władzami samorządowymi	3,77
Zainteresowanie mieszkańców polityką inwestycyjną miasta	3,76
Zaangażowanie prospołeczne liderów lokalnych	3,75
Zaangażowanie prospołeczne organizacji pozarządowych	3,44

* Skala znaczenia: 0 – brak znaczenia, 5 – bardzo duże znaczenie.

Źródło: badania własne.

Podstawową korzyścią z partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu miejskiego, jaką widzą ankietowani, jest lepsze dostosowanie inwestycji do potrzeb mieszkańców. Wśród zalet partycypacji za istotne uznano również zwiększenie świadomości obywatelskiej mieszkańców, wzmacnianie tożsamości lokalnej oraz wzrost aprobaty mieszkańców dla realizowanych w mieście inwestycji. Udział mieszkańców w tworzeniu polityki inwestycyjnej miasta sprzyja także poprawie komunikacji między władzami a mieszkańcami, zaangażowaniu mieszkańców w rozwój miasta oraz lepszej współpracy i integracji społeczności lokalnej. Partycypacja mieszkańców znajduje też odzwierciedlenie w lepszej ocenie władz lokalnych przez społeczność lokalną (tab. 7).

Tab. 7. Korzyści* z partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu w mieście

Charakter wpływu	Średnia ocen (w skali 0–5)
Lepsze dostosowanie inwestycji do potrzeb mieszkańców	4,17
Wzrost świadomości obywatelskiej mieszkańców	4,15
Większa aprobata mieszkańców dla podejmowanych i realizowanych inwestycji samorządu	4,15
Budowa tożsamości lokalnej mieszkańców (utożsamianie się mieszkańców z miastem)	4,14
Lepsza komunikacja między władzami a mieszkańcami	4,04
Większe zaangażowanie mieszkańców w rozwój miasta	4,01
Wzrost współpracy i integracji społeczności lokalnej	4,00
Pozytywna ocena władz lokalnych przez społeczność lokalną	3,89

* Ocena korzyści w skali: 0 – brak korzyści, 1 – bardzo małe korzyści, 5 – bardzo wyraźne korzyści.

Źródło: badania własne.

Za największe bariery partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu respondenci uznali niewystarczające środki finansowe oraz małe zaangażowanie obywatelskie mieszkańców. Istotną przeszkodą są również ograniczenia wynikające z obowiązujących regulacji prawnych oraz niewiedza mieszkańców o ich możliwościach włączania się w politykę inwestycyjną miasta. Badani dostrzegają też znaczenie niskiego poziomu wzajemnego zaufania oraz braku dobrej komunikacji społecznej między urzędem miasta a mieszkańcami. Bariery w uczestnictwie mieszkańców w tworzeniu polityki inwestycyjnej

Tab. 8. Bariery partycypacji* mieszkańców w polityce inwestycyjnej samorządu miejskiego

Charakter wpływu	Średnia ocen (w skali 0–5)
Niewystarczające środki finansowe	3,61
Małe zaangażowanie społeczne/obywatelskie mieszkańców	3,54
Obowiązujące regulacje prawne	3,19
Brak wiedzy mieszkańców o możliwościach włączania się w politykę inwestycyjną miasta	3,18
Niski poziom wzajemnego zaufania	3,01
Brak dobrej komunikacji społecznej między urzędem miasta a mieszkańcami	2,93
Konflikty między mieszkańcami	2,73
Kompetencje pracowników urzędu miasta/władz lokalnych	2,64
Konflikty między mieszkańcami a władzami miasta	2,61
Złe wcześniejsze doświadczenia współpracy	2,59

* Skala znaczenia: 0 – brak znaczenia, 1 – bardzo małe znaczenie, 5 – bardzo duże znaczenie.

Źródło: badania własne.

miasta mogą być konflikty między mieszkańcami, niewystarczające kompetencje pracowników urzędu miasta lub władz lokalnych, a ponadto konflikty między mieszkańcami a władzami miasta i złe wcześniejsze doświadczenia współpracy (tab. 8).

Informacje zebrane w trakcie badania posłużyły do podziału badanych miast na trzy grupy w zależności od modelu partycypacji mieszkańców reprezentowanego w prowadzeniu polityki inwestycyjnej. W tym celu wykorzystana została klasyfikacja modeli partycypacji publicznej zaproponowana przez autorów badania *Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce* przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych na przełomie 2011 i 2012 r. (Olech 2012). Klasyfikacja ta obejmuje modelowe ujęcia partycypacji publicznej w wariantach: asymetrycznym, opiniodawczo-konsultacyjnym, symetrycznym i delegacyjnym¹.

W odniesieniu do polityki inwestycyjnej samorządu terytorialnego asymetryczny model partycypacji jest odzwierciedleniem sytuacji, gdy dominującą rolę na każdym etapie tworzenia tej polityki odgrywa władza lokalna. To w rękach władz skupione są wszystkie decyzje zarówno o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym, a mieszkańcy lub organizacje pozarządowe są jedynie informowani o inwestycjach planowanych bądź realizowanych w mieście. Jednostronna komunikacja od władz do społeczności lokalnej jest cechą charakterystyczną tego modelu. Oficjalne kanały komunikacji służą wyłącznie przekazywaniu informacji lub uzasadnień podjętych decyzji opinii publicznej, ale są zamknięte dla mieszkańców. W gminie nie prowadzi się badania opinii mieszkańców, by dostosować politykę inwestycyjną do ich potrzeb. W tym ujęciu modelowym władze są nadrzędne w stosunku do mieszkańców, działają samodzielnie i jednostronnie i tak też podejmują decyzje oraz wprowadzają je w życie. Silne przesunięcie sprawczości w polityce inwestycyjnej w kierunku władz lokalnych dało nazwę asymetrycznemu modelowi partycypacji.

Opiniodawczo-konsultacyjny model partycypacji w polityce inwestycyjnej miasta obrazuje stopniowe lub częściowe zbliżanie się do sytuacji, w której obie strony miałyby podobny wpływ na tę sferę funkcjonowania gminy. Dalej widoczna jest asymetria w kierunku władz lokalnych, ale ich stanowisko jest już konfrontowane z mieszkańcami i na tej podstawie może być modyfikowane. W odróżnieniu od modelu asymetrycznego w tym modelu komunikacja nie jest już jednostronna. Władze informują mieszkańców o swoich zamierzeniach i w mniejszym lub większym stopniu biorą pod uwagę ich opinie przy ewentualnych modyfikacjach wcześniejszych zamierzeń. Zdarza się też, że przed podjęciem określonych działań władze dążą do poznania zdania mieszkańców na dany temat i w tym celu organizują np. konsultacje społeczne lub badania opinii społecznej. Natomiast stopień uwzględnienia tych opinii w kształcie polityki inwestycyjnej zależy od woli władz miasta.

¹ W dalszej analizie celowo pomijamy model delegacyjny, z naszych doświadczeń badawczych bowiem wynika, że realizowane polityki inwestycyjne miast nie przyjmują formy opisanej w modelu delegacyjnym. Potwierdzeniem tych obserwacji mogą być również wspomniane wyniki badań ISP pokazujące, że model delegacyjny najczęściej występuje w gminach wiejskich, które nie należą do zakresu podmiotowego naszych badań.

Symetryczny model partycypacji zakłada partnerską relację między władzami lokalnymi i mieszkańcami (również zrzeszonymi w nieformalnych grupach i organizacjach pozarządowych) przy tworzeniu i realizacji polityki inwestycyjnej miasta. Obie strony współpracują nad przyjęciem wspólnego stanowiska, począwszy od etapu planowania strategicznego aż do etapu operacyjnego (wykonawczego). Nie przyjmuje się tutaj pierwszeństwa czy dominującej roli którejkolwiek ze stron na jakimkolwiek etapie tworzenia polityki inwestycyjnej. Ważna jest otwarta, dwustronna komunikacja między partnerami. Służy temu chociażby stwarzanie warunków do wymiany pomysłów i argumentacji określonych rozwiązań, np. przez organizację spotkań władz lokalnych z mieszkańcami, konferencji czy warsztatów obywatelskich. Uczestniczący w konsultacjach społecznych mieszkańcy mają pewność, że ich opinia będzie uwzględniona w ostatecznych rozwiązaniach podjętych przez władze. Chcąc zasięgnąć opinii mieszkańców, władze lokalne organizują badania społeczne i na ich podstawie przeprowadzają ewaluację polityki inwestycyjnej oraz wprowadzają stosowne modyfikacje.

Ujęcia modelowe są ze swej natury uproszczeniem obserwowanej rzeczywistości i opierają się na przyjęciu określonych założeń, stanowiących najistotniejsze cechy danego zjawiska. Przypisane do danej kategorii miasta w większym stopniu spełniają wymagane kryteria danego modelu niż kryteria pozostałych modeli. Nie oznacza to jednak, że gminy reprezentujące poszczególne modele stanowią jednorodną grupę. W każdej z grup występuje zróżnicowanie podmiotów, tzn. znalazły się tam miasta, które w różnym stopniu i zakresie spełniają założenia danego modelu.

Tab. 9. Występowanie modeli partycypacji mieszkańców w poszczególnych typach gmin

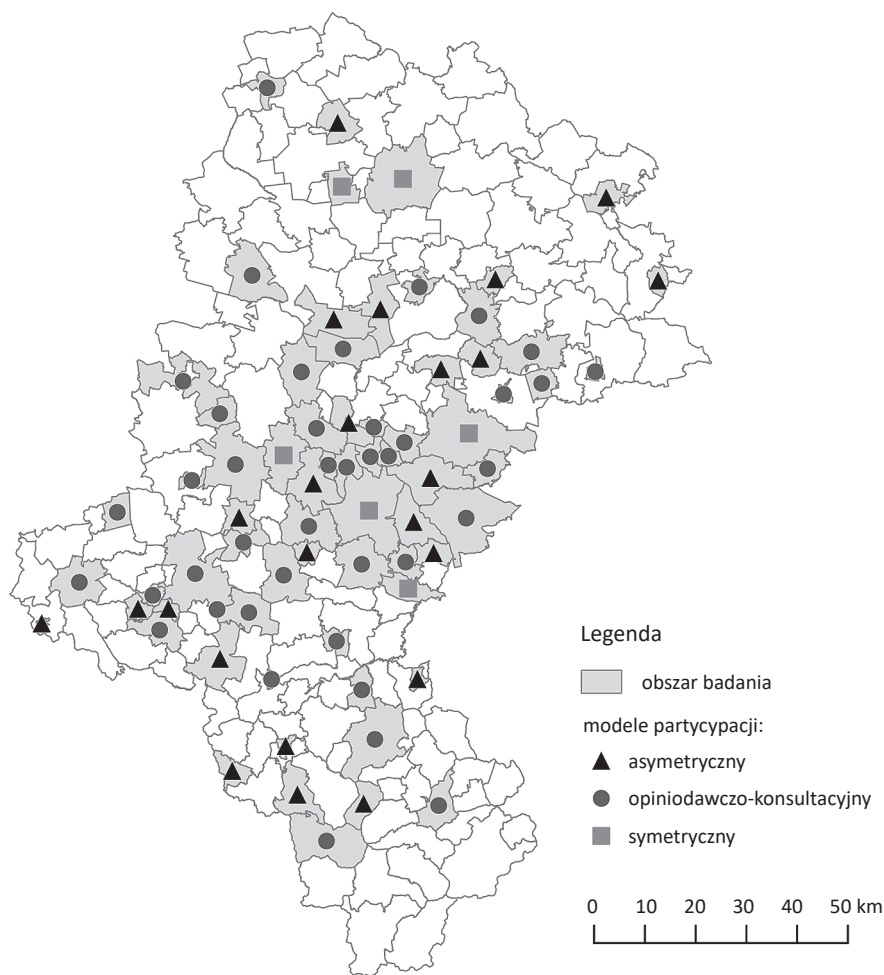
	Model asymetryczny	Model opiniodawczo-konsultacyjny	Model symetryczny	Razem
Miasto na prawach powiatu	5	10	4	19
Gmina miejska	11	18	1	30
Gmina miejsko-wiejska	9	12	1	22
Razem	25	40	6	71

Źródło: badania własne.

Dominujący dla polityki inwestycyjnej miast województwa śląskiego jest model opiniodawczo-konsultacyjny, i to niezależnie od typu gminy. 40 z 71 badanych miast stara się uwzględnić choćby częściowo oczekiwania mieszkańców podczas planowania i realizacji inwestycji lokalnych. W badanej grupie miast tylko sześciu przypisano cechy modelu symetrycznego, czyli takiego, w którym władze miejskie i mieszkańcy są równoprawnymi partnerami. W ten sposób polityka inwestycyjna powstaje w czterech miastach na prawach powiatu, w jednej gminie miejskiej i jednej miejsko-wiejskiej. Jednak nadal w co czwartym mieście obserwujemy tworzenie polityki inwestycyjnej w sposób charakterystyczny dla

modelu asymetrycznego, w którym władza podejmuje całość decyzji, a mieszkańcy są jedynie o nich informowani. W tej grupie znalazło się pięć miast na prawach powiatu, jednaście gmin miejskich i dziewięć miejsko-wiejskich (tab. 9).

Trudno doszukać się także prawidłowości występowania poszczególnych modeli partycypacji mieszkańców w polityce inwestycyjnej miasta w zależności od jego położenia w województwie śląskim (ryc. 1).



Ryc. 1. Lokalizacja badanych miast województwa śląskiego w podziale na zidentyfikowane modele partycypacji

Źródło: badania własne.

Sprawdzono również, w jakim stopniu model partycypacji mieszkańców w tworzeniu polityki inwestycyjnej samorządu lokalnego zależy od zamożności danego miasta.

Analiza budżetu pozwala na ocenę stopnia zaangażowania miast w politykę inwestycyjną. Jest ona uzależniona od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym od poziomu dochodów własnych. Ocena wymiernych możliwości wpływu mieszkańców na politykę inwestycyjną miast powiązana jest również z kształtowaniem się wydatków inwestycyjnych. Wydatki te zasadniczo są pochodną poziomu zamożności gminy. Ponadto udział w wydatkach środków do dyspozycji w ramach budżetu obywatelskiego stanowi o otwartości na głos mieszkańców. Strategiczny charakter wydatków inwestycyjnych ma kluczowe znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców, a konkretne wyniki finansowe w sposób czytelny pokazują zaangażowanie miast w zakresie wsparcia aktywności obywatelskiej mieszkańców. Tabele 10 i 11 prezentują wybrane dane finansowe zebrane w badanych miastach².

Tab. 10. Dochody i wydatki majątkowe w badanych miastach w 2017 r.

Mediana dla 71 badanych miast	Rodzaj gminy				Model partycypacji		
	Miasta ogółem	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Model asymetryczny	Model opiniodawczo-konsultacyjny	Model symetryczny
Dochody <i>per capita</i> (zł)	4342	4946	4069	3876	4140	4276	4760
Wydatki majątkowe <i>per capita</i> (zł)	525	619	490	514	517	529	553

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu oraz danych z badanych gmin.

Tab. 11. Budżet obywatelski (BO) w badanych miastach w 2017 r.

Mediana dla 36 badanych miast z BO	Rodzaj gminy				Model partycypacji		
	Miasta ogółem	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Model asymetryczny	Model opiniodawczo-konsultacyjny	Model symetryczny
Pula BO <i>per capita</i> (zł)	21	22	18	18	15	21	28
Wykonanie BO <i>per capita</i> (zł)	15	18	13	18	14	13	26

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu oraz danych z badanych gmin.

Różnice w kwotach puli budżetu obywatelskiego w stosunku do kwot realizowanych w ramach tego instrumentu zadań wynikają z wielu czynników, w tym

² Kompletne dane uzyskano z 67 badanych gmin.

zwłaszcza inwestycji wieloletnich, kumulacji zadań z kilku edycji budżetu obywatelskiego, różnicy w rzeczywistych kosztach lub odstąpienia od realizacji.

Analiza przedstawionych danych finansowych badanych gmin wskazuje, że o wpływie mieszkańców na politykę inwestycyjną w większym stopniu decyduje przyjęty model partycypacji aniżeli wymierne wyniki finansowe związane z poziomem zamożności. Jednocześnie zauważyć można, że rodzaj gminy nie odgrywa w tym przypadku istotnej roli.

W procesie uspołecznienia rozwoju lokalnego niezbędne jest podejście strategiczne. Działanie *ad hoc* może przynieść słabe efekty lub wręcz zniszczyć rodzące się postawy obywatelskie. Ważna jest bowiem właściwa kolejność we wprowadzaniu narzędzi partycypacji w ramach zaplanowanej strategii uspołecznienia. Do istotnych błędów należy zaniedbywanie komunikacji i niewłaściwy dobór jej kanałów. Bierność mieszkańców często jest bowiem wynikiem braku transparentności prowadzonej polityki i w efekcie braku wiary we własne możliwości sprawcze (Nam, Pardo 2011; Sobol, Krakowiak-Drzewiecka 2017).

Mając świadomość, że przedstawione wyniki badania prezentują wyłącznie punkt widzenia przedstawicieli samorządu terytorialnego, którzy oceniali swoją działalność w kwestii uspołecznienia polityki inwestycyjnej miasta, wnioski należy formułować przede wszystkim w odniesieniu do tej grupy podmiotów. W związku z tym wszelkie uogólnienia trzeba traktować ostrożnie. Dla pełnego obrazu konieczna jest konfrontacja opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego i mieszkańców. Ograniczone ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na takie zestawienie, ale w projekcie badawczym zostało to uwzględnione.

Przeprowadzone badania oraz obserwacje pokazują, że największa skuteczność procesu uspołecznienia związana jest ze świadomością roli obywateli w życiu publicznym po stronie władz lokalnych. Rozumienie istoty współpracy z mieszkańcami stanowi fundament uczciwych i rzeczywistych (a nie pozorowanych) praktyk w tym zakresie. Badania dowiodły, że choć podejmowane są różnorodne działania aktywizujące mieszkańców, to brakuje kompleksowego podejścia do włączenia ich w politykę inwestycyjną miast.

Problemem większości badanych miast jest wciąż nieodrobiona „lekcja obywatelska”. Skuteczność oraz trwałość procesu uspołecznienia wymaga solidnego zakorzenienia znaczenia roli mieszkańców w rozwoju lokalnym w sferze mentalnej zarówno władz, jak i samych obywateli (Castells 1982). Partycypacja w rozwoju lokalnym jako przejaw poczucia obywatelskości to zatem kwestia „stanu umysłu”. Dojście do niego wymaga procesu doświadczeń współdziałania. W efekcie dochodzi do zmiany mentalnej i wpisania w rozwój lokalny praw i obowiązków jego uczestników (Kaźmierczak 2012; Sobol 2018).

Podsumowanie

Powody wzrostu rangi uspołecznienia polityki lokalnej są rozliczne. Procesy społeczne, ekonomiczne, kulturowe i technologiczne wpływają na większą świadomość roli mieszkańców oraz rosnącą potrzebę ich upodmiotowienia.

W ujęciu zarządzania rozwojem lokalnym polityka inwestycyjna jest w Polsce domeną podmiotów władzy. *Vox populi* w tym zakresie ma raczej charakter marginalny. Badane miasta województwa śląskiego dość „oszczędnie” wprowadzają mechanizm uspołecznienia polityki inwestycyjnej.

W świetle zrealizowanych badań uznać należy, że władze lokalne w sposób niedostateczny dostrzegają wartość obywateli. Z uwagi na brak rozwiązań systemowych wspierających postawy obywatelskie najbardziej aktywni mieszkańcy muszą się wykazać wysokim poziomem świadomości i determinacji w działaniu.

Jak wskazano w badaniach, skala oraz instrumenty włączania mieszkańców są w dużej mierze wynikiem fakultatywnych decyzji poszczególnych władz lokalnych. Zdecydowanie większy zakres aktywności miast w obszarze partycypacji obywatelskiej jest efektem dobrowolnych, tworzonych lokalnie pomysłów, jedynie część realizowanych zadań wynika wprost z przepisów prawa. W związku z tym zakres oraz standard podejścia partycypacyjnego jest bardzo zróżnicowany. Nie ma zatem ujednoczonego katalogu instrumentarium udziału mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego. Założenia takie są zasadniczo zbieżne z zasadą samorządności i dopasowywania rozwiązań do określonych specyficznych warunków lokalnych. Autonomia decyzji władz lokalnych wpływa jednak na duże dysproporcje w poziomie zaawansowania polskich gmin w uspołecznianiu rozwoju lokalnego. I choć wiele samorządów wciąż prezentuje „wstrzemięźliwość” w uwzględnianiu współuczestnictwa mieszkańców w polityce lokalnej, to coraz więcej stanowi przykład dobrych praktyk w tym zakresie.

Literatura

- Brown A., Kristiansen A., 2009, *Urban Policies and the Right to the City. Rights, Responsibilities and Citizenship*, UN Habitat, <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf> (dostęp: 15.06.2019).
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowicki, J. Piątkowski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dryzek J.S., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D., 2012, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, przeł. A. Kowalczyk i in., Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Jacobs J., 2014, *Życie i śmierć wielkich miast Ameryki*, przeł. Ł. Mojsak, Warszawa: Fundacja Centrum Architektury.
- Każmierczak T., 2012, *Koprodukcja czyli „prawo do miasta” w działaniu: jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Landry Ch., 2013, *Kreatywne miasto: zestaw narzędzi dla miejskich innowatorów*, przeł. O. Siara, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Lefebvre H., 1967, *Prawo do miasta*, http://numery.praktykateoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre.pdf (dostęp: 15.01.2018).
- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., 2013, *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, http://publica.pl/wp-content/uploads/2013/08/Antybezradnik_www.pdf (dostęp: 15.06.2019).

- Merrifield A., 2016, *Nowa kwestia miejska*, przeł. P. Juskowiak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Miessen M., 2013, *Koszmar partycypacji*, przeł. M. Choptiany, Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Nam T., Pardo T.A., 2011, *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, the Proceedings at the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, https://inta-aiivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo_2011_smartcity.pdf (dostęp: 10.01.2019).
- Olech A. (red.), 2012, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Peters B.G., 2008, *The Two Futures of Governing Decentring and Recentring Processes in Governing*, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Portney E.K., 2003, *Taking Sustainable Cities Seriously*, Boston: The MIT Press.
- Przybylska A., Giza A., 2014, *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., 1995, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Warszawa–Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sobol A., 2017, „Mieszkaniec jako konsument i współtwórca przestrzeni miejskiej”, *Studia Ekonomiczne*, nr 326, s. 75–86.
- Sobol A., 2018, „Moje, nasze, czyje? – postrzeganie miasta jako dobra wspólnego”, w: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój lokalny i regionalny: teorie i zastosowania*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., 2017, „Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast”, *Studia Miejskie*, t. 25, s. 121–132.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., Dobosiewicz R., 2017, „Wpływ partycypacji obywatelskiej na zrównoważony rozwój – przykład miasta Zabrze”, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, z. 104, s. 351–365.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”, Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r., Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Theiss M., 2010, „System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce”, w: B. Lewenstein i in., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tocqueville A. de, 1996, *O demokracji w Ameryce*, przeł. B. Janicka, M. Król, Warszawa–Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.