

Krzysztof ŁABĘDŹ

Kraków

Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia

Streszczenie: W tekście podjęto próbę diagnozy poziomu partycypacji obywatelskiej dotyczącej spraw lokalnych w ramach trzech istniejących możliwości: poprzez procedury demokracji przedstawicielskiej, instytucje demokracji uczestniczącej oraz mniej czy bardziej zinstytucjonalizowane formy społeczeństwa obywatelskiego. Punktem wyjścia było założenie, że być może sposobem aktywizacji obywateli, którzy w większości nie uczestniczą w procedurach silnie upartyjnionej demokracji przedstawicielskiej, będzie wprowadzenie elementów demokracji uczestniczącej czy też ukształtowanie się słabo zinstytucjonalizowanych ruchów społecznych składających się na społeczeństwo obywatelskie. W oparciu o zgromadzone dane można jednak stwierdzić, że z obecnego punktu widzenia nic nie wskazuje na możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy i podniesienia poziomu uczestnictwa. Wydaje się przy tym, że istnieje niechęć większości społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w sprawach publicznych, niezależna od istniejących możliwości instytucjonalnych, której przyczyny nie są do końca jasne – jednymi z możliwych może być utrzymujące się niskie zaufanie do innych ludzi oraz brak okoliczności zmuszających do podjęcia działań.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, przedstawicielska demokracja lokalna, demokracja uczestnicząca, społeczeństwo obywatelskie

Wprowadzenie

Poniżej zostanie podjęta próba diagnozy stanu uczestnictwa społeczności lokalnych w istniejących formach demokracji przedstawicielskiej i odpowiedzi na pytanie czy i w jakim zakresie można oczekiwać, że wprowadzane formy demokracji uczestniczącej zaktywizują te społeczności¹. Ponieważ uzupełnieniem (lub zastąpieniem) aktywności w tych formach może być aktywność podejmowana przez społeczeństwo obywatelskie, warto także krótko odpowiedzieć na pytanie o zakres uczestnictwa

¹ Demokracja lokalna wyróżniana jest ze względu na ograniczony zasięg terytorialny, a wiąże się z ideą samorządu traktowanego jako ograniczenie władzy państwa i przejmowania procesu zaspokajania potrzeb zbiorowych przez wspólnoty lokalne (*Leksykon*, 1995, s. 65). Natomiast wspólnoty lokalne są to „zbiorowości zamieszkałe na wspólnym terenie, w ramach których ludzie na ogół znający się nawzajem realizują większość swojej życiowej aktywności, obdarzając je silną identyfikacją i czyniąc uczestnictwo elementem własnej, indywidualnej tożsamości” (Sztompka, 2002, s. 225). Chodzi zatem o podejmowanie decyzji w skali gminy, w tym na poziomie jednostek pomocniczych gminy, o czym Andrzej Piasecki pisał, że „Uczestnictwo członków wspólnoty w samorządzie pod względem instytucjonalnym realizowane jest najpełniej w ramach jednostek pomocniczych gminy”, a „Formuła prawna jednostek pomocniczych umożliwiła przeciwdziałanie zjawisku alienacji organów samorządowych ze wspólnoty lokalnej” (Piasecki, 2009, s. 364–366).

w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego, w tym o rolę powstających, w większości nieformalnych, ruchów społecznych (przede wszystkim popularnych ostatnio ruchów miejskich). Celem jest dokonanie pewnego porównania trzech różnych modeli partycypacji w sprawach własnego otoczenia pod kątem ich atrakcyjności dla członków społeczności lokalnych. W efekcie zostanie przedstawiona pewna niechęć większości społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w sprawach publicznych, której przyczyny nie są do końca jasne.

Podając problematykę partycypacji obywatelskiej społeczeństwa polskiego i stwierdzając, że poziom partycypacji jest relatywnie niski, chcąc wyjaśnić przyczyny tego zjawiska natrafiamy na szereg pytań, na które trudno jednoznacznie odpowiedzieć: czy wynika to z niechęci do polityki i polityków, czy jest wynikiem zadowolenia z istniejącej sytuacji, czy niechęci do uczestnictwa, gdy nie zależą od tego indywidualne interesy (model „pasażera na gapę”), czy jest to sytuacja trwała (w pewnym sensie „naturalna”), czy zależy raczej od kształtu istniejących instytucji politycznych oraz sposobu działania wybieranych przedstawicieli, czy może jest efektem utrzymującego się braku zaufania do innych ludzi i wielu instytucji. W dodatku społeczeństwo wysuwa zróżnicowane sygnały, zarówno jeśli chodzi o deklarowane poglądy², jak i zachowania, przede wszystkim wyborcze.

Poniżej uwaga zostanie zwrócona na dwie z możliwych przyczyn niskiego poziomu partycypacji – utrzymujący się brak zaufania do innych ludzi oraz brak okoliczności zmuszających ludzi do podjęcia aktywności publicznej – o których w przekonaniu autora można sądzić, że odgrywają decydującą rolę. Przedstawiając te kwestie, z góry trzeba jednak założyć, że istniejące źródła nie umożliwią sformułowania w pełni jednoznacznych wniosków, a poglądy wyrażane przez autorów istniejących w tym zakresie opracowań są w znacznej mierze subiektywne.

Lokalna demokracja przedstawicielska

Pierwszy ze wskazanych wyżej modeli partycypacji, to demokracja przedstawicielska, o której często twierdzi się, że przeżywa kryzys. Ukształtowaną w Polsce demokrację przedstawicielską można określić jako demokrację partyjną – partie polityczne, a właściwie elity partyjne decydują zarówno o obsadzie mandatów przedstawicielskich, jak i o składzie rządu. W tej sytuacji zatarciu ulega rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej, a postępujące upartyjnienie obejmuje także organy samorządu terytorialnego, czyli podział władzy zanika również w tej płaszczyźnie. Upartyjnienie powoduje szereg negatywnych zjawisk – podleganie samorządowców centralnym władzom partyjnym i w związku z tym często także decyzjom tych władz, przenoszenie na forum sa-

² Jest to zresztą cecha opinii publicznej w ogóle. Wyniki badań opinii publicznej (rozumianej w najprostszy sposób – jako suma odpowiedzi w przeprowadzonych badaniach ankietowych) są bowiem uzależnione od wielu czynników (rodzaju techniki badawczej, sposobu zadawania pytań, ich kolejności, rozumienia przez respondenta, sytuacji, w której badania są prowadzone, wydarzeń w kraju i na świecie, zabiegów zmierzających do manipulacji opinią publiczną i szeregu innych), dlatego należy założyć, iż w tym samym miejscu i czasie mamy do czynienia z wielością wersji opinii publicznej, a ujawnienie jednej z nich jest efektem oddziaływania wspomnianych czynników (Zaller, 1998, s. 222).

morządu problemów niemających często znaczenia w danym miejscu, problemów często symbolicznych, przenoszenie konfliktów politycznych itp. Rafał Górski następująco charakteryzuje istniejący, oparty na przedstawicielstwie system samorządowy: „Najważniejsze decyzje zapadają bez porozumienia z mieszkańcami. Radni są zakotwiczeni w partiach, nie w społeczeństwie, natomiast społeczeństwo wycofuje się z udziału w wyborach, ponieważ uznaje, że nie ma rzeczywistego wpływu na politykę – ograniczoną do walki o stołki i przywileje dla nielicznych” (Górski, 2007, s. 41).

Charakterystyka powyższa jest zgodna z modelem demokracji przedstawionym przez Josepha Schumpetera, w myśl którego obywatele mogą jedynie dokonać wyboru spośród rywalizujących ze sobą elit (mających własne, partykularne interesy), a narzędziem pozwalającym na wymuszenie działania zgodnego z interesami większości obywateli jest konieczność poddawania się rządzących reelekcji. Nie jest to jednak narzędzie w pełni skuteczne, a jego znaczenie maleje w sytuacji postępującej bezalternatywności na scenie politycznej i niskiej frekwencji wyborczej (absencja wyborcza motywowana najczęściej brakiem odpowiednich kandydatów).

Wskaźniki, które można wziąć pod uwagę przy ocenie partycypacji w lokalnej demokracji przedstawicielskiej, jak już wyżej wspomniano, nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Z jednej strony, spotykamy wyniki badań świadczące o braku aspiracji do uczestnictwa w rządzeniu u przeważającej części społeczeństwa, co dość wyraźnie przemawia za modelem przedstawicielskim. Na pytanie czy respondent bardziej chciałby uczestniczyć w rządzeniu, czy być dobrze rządzonym, jedynie 16% wybrało tę pierwszą możliwość (*Rozumienie*), co może świadczyć o niechęci do aktywności i wyborze opcji „jazdy na gapę”, choć trudno przy tym określić w jakiej mierze odnosi się to do spraw lokalnych. O akceptacji demokracji przedstawicielskiej może świadczyć też frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych do rad gmin i powiatów oraz do sejmików wojewódzkich, która nie odbiega w znaczący sposób od frekwencji w wyborach parlamentarnych (w 2002 – 44,2%, w 2006 – 46%, w 2010 – 47,3%, w 2014% – 47,4). Ponadto w sytuacji, gdy partie polityczne u zdecydowanej większości społeczeństwa nie cieszą się sympatią, można by sądzić, że upartyjnienie samorządów jest czynnikiem zniechęcającym do partycypacji lokalnej. Wyborcy (szczególnie w większych miastach oraz w wyborach do sejmików wojewódzkich) głosują w przeważającej części na przedstawicieli partii (jest to przede wszystkim efekt łatwiejszej identyfikacji oraz większych możliwości prowadzenia przez nich kampanii wyborczych). W wybranych w 2014 roku radach dziesięciu największych polskich miast jedynie w Katowicach nie wygrał komitet partyjny; w Warszawie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku i Bydgoszczy – wygrała PO, w Krakowie i Lublinie – PiS, w Szczecinie była równowaga³. Nie bez znaczenia jest też fakt, że większość respondentów pozytywnie ocenia władze samorządowe (w marcu 2015 roku dobrze oceniało te władze 67%, źle – 21%), w odróżnieniu od w większości negatywnych ocen władz państwowych (*Oceny*, 2015).

Z drugiej strony, istnieje szereg wskaźników świadczących o nieefektywności i raczej negatywnej ocenie demokracji przedstawicielskiej. Świadczy o tym m.in. fakt, że około

³ Wszystkie dane odnoszące się do poszczególnych gmin czy ich części wykorzystane w tym tekście pochodzą ze stron internetowych tych jednostek.

połowa badanych nie ma poczucia podmiotowości w sprawach lokalnych, a 43% uważa, że mieszkańcy mają niewielki wpływ na to co dzieje się w ich mieście czy gminie (75% największy wpływ przypisuje burmistrzowi, wójtowi czy prezydentowi, 64% radzie) (25 lat, 2015). O zakresie partycypacji w lokalnej demokracji przedstawicielskiej może świadczyć frekwencja w wyborach do jednostek pomocniczych gmin (dzielnice, osiedla, sołectwa), a zatem do organów pozostających najbliżej mieszkańców. Nie mają one zbyt wielkich kompetencji i nie dysponują większymi funduszami, ale wydają się najbardziej kompetentne w sprawach danego miejsca i najbardziej dostępne dla mieszkańców, co pozwala na dość sprawne załatwienie różnych drobnych spraw.

Frekwencja w odbywających się w 2015 roku wyborach do jednostek pomocniczych jest zróżnicowana, ale dotyczy to przede wszystkim wsi, w większych miastach średnia frekwencja (z wyjątkiem Krakowa, w którym wybory do rad odbyły się wraz z wyborami do rady miasta, prezydenta i sejmiku; w poprzednich wyborach głosowanie do rad dzielnic odbywało się w odrębnym terminie i frekwencja wyniosła 12,74%) jest wszędzie niska i utrzymuje się na takim poziomie mimo wzrostu środków finansowych pozostających do dyspozycji jednostek pomocniczych. Przykładowo: frekwencja w Poznaniu w wyborach do rad osiedli wyniosła 7,74%, w Lublinie – 6,11%, w Opolu – 7,4%, w Szczecinie – 7,88%, w Gdyni – 8,96%, w Gdańsku – nieco ponad 11%, i nie odbiegała od frekwencji w poprzednich wyborach. Podobnie w mniejszych miastach, choć w tym przypadku niekiedy bywała wyższa – przykładowo w Nowej Sarzynie (podkarpackie) w trzech osiedlach wyniosła od 9,5% do 18,4%, w Proszowicach (małopolskie) w czterech osiedlach wyniosła od 2% do 6,6%, w Wejherowie (pomorskie) z czterech rad wybrano tylko jedną, gdyż do utworzenia rady frekwencja musiała przekroczyć 10% (w kolejnych dzielnicach wyniosła 2,79%, 3,44%, 4,78% i 25,13%).

Jeśli chodzi o wybory sołtysów i rad sołeckich, to przykładowa frekwencja (wybory odbywały się w 2015 roku) w kilku przypadkowo dobranych gminach i kilku wsiach wyniosła: Gmina Pilchowice (śląskie) – Żernica – 5,4%, Pilchowice – 6,3%, Nieborowice – 10,8%, Kuźnia Nieborowska – 18,2%; Gmina Łęczyce (pomorskie) – Strzebielino Osiedle – 28,3%, Bożepole – 18,6%, Łęczyce – 18,2%; Gmina Miedziana Góra (świętokrzyskie) – Ćmińsk Kościelny – 39,6%, Kostomłoty Pierwsze – 34%, Tumlin-Wykleń – 14,1%, Miedziana Góra – 6,5%; ponadto np. w Gminie Besiekierz (zachodniopomorskie) średnia frekwencja wyniosła 18,3%, a w Gminie Michałowice (mazowieckie) ponad 15%. Nikła ilość uczestników zebrań wyborczych jeszcze wyraźniej ujawnia się, kiedy uświadomimy sobie, że w wielu przypadkach wyboru sołtysa i rady dokonuje niecałe 20 osób (Kandyty, ok. 600 mieszkańców, 2015 rok), 22 osoby (Niechłód, ok. 450 mieszkańców, 2015), czy nawet 66 osób spośród ok. 4400 mieszkańców Cięciny – wtedy pod znakiem zapytania staje poziom legitymizacji wybieranych przedstawicieli. Nie kontynuując tej wyliczanki można stwierdzić, że frekwencja na wsi, ogólnie biorąc jest nieco wyższa niż w miastach, że w poszczególnych wsiach nawet tej samej gminy bywa silnie zróżnicowana, a większości przypadków wiąże się z ilością kandydatów na sołtysa i do rady sołeckiej (tam, gdzie występował jeden kandydat na sołtysa w większości przypadków była niższa).

Z demokracją przedstawicielską oprócz wyborów związana jest również procedura odwoływania władz samorządowych – przeprowadzenie lokalnego referendum odwoławczego. Poniżej przytoczonych zostanie kilka liczb świadczących o tym, że także ta

forma nie cieszy się jakimś większym zainteresowaniem wyborców. Korzystając z danych zawartych w raporcie przygotowanym przez Kancelarię Prezydenta nieco ponad rok przed upływem poprzedniej kadencji samorządów (według stanu na 6 września 2013 roku) można stwierdzić, że w 85 gminach odbyło się 111 referendów lokalnych w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, w tym 81 referendów dotyczących odwołania organów wykonawczych oraz 30 dotyczących odwołania organów stanowiących (referenda podwójne). Ważnych (czyli takich, w których frekwencja przekroczyła 30%) referendów było zaledwie 16, w pozostałych przypadkach frekwencja była zbyt niska (średnia frekwencja wyniosła 17,87%). Zgodnie ze wspomnianym raportem najczęstszym powodem przeprowadzenia referendum odwoławczego były spory personalne lub partyjne (*Raport*, 2013). Najbardziej znanym przykładem referendum nieważnego była próba odwołania Prezydenta Warszawy (frekwencja wyniosła 26,8%), a referendum ważnego – odwołanie prezydenta i zarządu miasta w Elblągu. W obydwu przypadkach stronami zaangażowanymi w konflikt były najsilniejsze partie polityczne.

Demokracja uczestnicząca

Pewnym sposobem zmiany sytuacji, w której demokracja przedstawicielska jest oceniana jako nieefektywna (oprócz demokracji opartej na autorytecie przywódców, którą można określić też jako demokrację nieliberalną), dostrzeganym przez wielu autorów jest wprowadzenie różnych form demokracji uczestniczącej. Chodzi o takim model demokracji, w którym o kierunku działań decydują obywatele, a wybierani przedstawiciele pełnią jedynie role „techniczne”. Zdaniem R. Górskiego „Demokracja uczestnicząca to swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami demokracji bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej. W miastach, w których została wprowadzona, lokalna administracja przestaje rządzić, a zaczyna w coraz większym stopniu służyć społeczności. Powoli eliminowane są zbędne hierarchie i struktury autorytarne, natomiast poszerzane swobody i demokratyczny wybór. Dzięki temu ludzie sami zaczynają kierować sprawami faktycznie wpływającymi na ich życie, nawet jeśli nie uczestniczą w wyborach” (Górski, 2007, s. 43). Taka ocena demokracji uczestniczącej wydaje się jednak myśleniem życzeniowym, a projekt taki wydaje się utopijny z wielu powodów, m.in. dlatego, że zakłada aktywność obywateli, ich stałe uczestnictwo w procesach deliberacji, racjonalność pozwalającą dochodzić do kompromisów i w ten sposób rozwiązywać konflikty itp. Niemniej jednak niektóre elementy demokracji uczestniczącej są obecne w społecznościach lokalnych (raczej od niedawna i w niewielkim zakresie), a należą do nich m.in. konsultacje społeczne, referenda przedmiotowe, budżety obywatelskie itp. Warto przy tym dodać, że w większości organy samorządu terytorialnego nie podejmują działań zasadniczo wspierających demokrację uczestniczącą i wiele form stosują z obowiązku i bez dbałości o efekty.

Konsultacje społeczne, dające obywatelom możliwość wyrażenia opinii na temat konkretnych rozwiązań i w ten sposób wywierania wpływu na sprawy publiczne, obejmują następujące etapy: informowanie o zamierzeniach, przedstawienie poglądów dotyczących sposobów rozwiązania problemu, wymianę opinii, znajdowanie rozwiązań

oraz informowanie o podjętej decyzji. Pod konsultacje władze samorządowe najczęściej poddają następujące kwestie: plan zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju, inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, zmianę granic oraz inwestycje dotowane z funduszy europejskich (Węglarz, 2013, s. 128, 139). W dobie Internetu wydawałoby się, że ta forma uczestnictwa w kształtowaniu spraw lokalnych jest dość prosta. W rzeczywistości budzi jednak wiele kontrowersji. Niektóre z nich wynikają z niedookreślenia, w jakich kwestiach konsultacje powinny mieć miejsce, ich uznaniowego oraz niewiążącego charakteru. Inne ze stosunku władz samorządowych, które, jak wynika z wypowiedzi uczestników dyskusji na temat uczestnictwa w kształtowaniu przestrzeni miejskiej, często przejawiają postawę „właścicieli miasta”, a konsultacje traktują niezbyt poważnie (podobnie, jak urzędnicy). W efekcie obywatelom często daje się do konsultacji gotowe, abstrakcyjne dokumenty, których nie rozumieją, często nie odbywają się żadne spotkania konsultacyjne (Aktorzy, 2013, s. 38–41). Jeszcze inne problemy wynikają z istniejących konfliktów czy różnicy poglądów, które trudno rozwiązać przy braku możliwości bezpośredniej dyskusji.

Sposób prowadzenia konsultacji społecznych w skali całego kraju wymagałby odrębnych badań. W tym miejscu przedstawię jedynie niektóre wnioski w oparciu o konsultacje przeprowadzone w Krakowie w 2014 roku, choć i w tym przypadku dane są niepełne. Prowadzeniu konsultacji służy m.in. portal „Dialog Społeczny”, na którym zamieszczane są wszelkie informacje dotyczące konsultacji oraz formularze konsultacyjne. Z danych tam zawartych wynika, że w 2014 roku pod konsultacje poddano 20 kwestii, z czego w dziewięciu przypadkach propozycja udziału była skierowana wyłącznie do organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, czyli mieszkańcy nie mogli w nich bezpośrednio uczestniczyć. Z pozostałych kwestii mieszkańcy mogli uczestniczyć m.in. w konsultacjach związanych z budową nowej linii tramwajowej oraz organizacją olimpiady. W ramach tych konsultacji odbyły się spotkania z mieszkańcami, w których udział wzięło w pierwszym przypadku ok. 530 osób (przy ok. 70 tys. mieszkańców najbardziej zainteresowanej dzielnicy; odbyły się również trzy dyżury konsultacyjne w siedzibie rady dzielnicowej), w drugim ok. 160 osób, a zatem nie cieszyły się one zbytnią popularnością. Czas trwania konsultacji to najczęściej 2–3 tygodnie, a zatem niezbyt długi okres.

Przechodząc do referendum, większą popularnością od odwoławczych wydają się cieszyć niektóre referenda przedmiotowe (dla ważności których frekwencja również musi przekroczyć 30%), choć pewne wątpliwości mogą budzić relacje kompetencji organów samorządu i mieszkańców podejmujących decyzję w referendum. Inicjatywa najczęściej wychodzi od mieszkańców (czasem wbrew stanowisku rady – w wielu gminach do najbardziej spornych kwestii należy budowa spalarni śmieci). Z niedawno przeprowadzonych warto zwrócić uwagę na referendum przeprowadzone w Gminie Mielno w 2012 roku dotyczące lokalizacji elektrowni jądrowej w Gąskach, w którym frekwencja wyniosła 57% oraz referendum w Krakowie przeprowadzone przy okazji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, w którym frekwencja wyniosła blisko 36% (pytania dotyczyły organizacji zimowej olimpiady, budowy metra i budowy ścieżek rowerowych) i była nieco niższa od frekwencji w wyborach do PE (40,2%). W 2013 roku w Kosakowie (województwo pomorskie) przeprowadzono referendum dotyczące budowy zbiorników z gazem – frekwencja 32,6%. Także w 2013 roku odbyło się referendum w Gminie Mokro

dotyczące budowy elektrowni wiatrowych – frekwencja 46,7%. Tym, co łączyło te przypadki i co najprawdopodobniej zdecydowało o przekroczeniu wymaganego progu frekwencji był sprzeciw wyraźnej większości mieszkańców wobec planów władz. Podobnie chyba było w przypadku Gminy Mosina i referendum w sprawie przejścia przez gminę obowiązku usuwania odpadów komunalnych – frekwencja wyniosła 32,4%, przy czym 3/4 głosowało „nie”. Bywają też inne sytuacje, np. w 2014 roku odbyło się referendum w sprawie przyłączenia Gminy Zielona Góra do Miasta Zielona Góra – frekwencja wyniosła 55,2%. Także w 2014 roku w Gminie Jaktorów przeprowadzono referendum, w którym mieszkańcy zdecydowali o budowie oczyszczalni ścieków (frekwencja 44,6%). Odbyło się także szereg referendów nieważnych z powodu zbyt niskiej frekwencji, np. w Gminie Czerwionka-Leszczyny referendum w sprawie nowego podziału gminy przyciągnęło niecałe 7% uprawnionych (w 2013), niecałe 17% głosowało w sprawie likwidacji szkół w Gminie Kotuń (w 2012), w Gminie Stepnica 25,5% głosowało w sprawie lokalizacji farm wiatrowych (w 2012), w Gryfinie w referendum dotyczącym budowy elektrowni atomowej, poprzez które władze gminy chciały uzyskać poparcie dla lokalizacji tej inwestycji, do urn poszło 13,8% (w 2012).

Jeśli chodzi o zebrania wiejskie, inne niż poświęcone wyborom, cieszyły się chyba jeszcze mniejszą frekwencją. Najczęściej takie zebrania odbywają się w II terminie, w którym nie obowiązuje już określone w statucie kworum (choć w większości jest ono bardzo niskie, np. 3% lub 5%). Przykładowo – w Nowej Wsi (Gmina Kęty, 17.09.2014) obecnych było 40 osób spośród ok. 3300 mieszkańców, w Zielonkach (Gmina Zielonki, 19.10.2013) – 62 osoby z ok. 4700 mieszkańców, w Bóbrce (Gmina Chorkówka, 22.03.2015) 80 os. z ok. 850 (przy czym na sali znajdowały się także osoby niepełnoletnie).

Inną jeszcze formą wpływania na działania organów samorządu jest możliwość składania inicjatywy uchwałodawczej, o ile statut gminy to przewiduje. Jednak tylko w ok. 11% przebadanych przez Fundację Batorego gmin i miast statuty przewidują możliwość zgłaszania projektów uchwał przez mieszkańców (*Kiepsko*, 2013). Zdaniem Andrzeja Piaseckiego zapis o inicjatywie uchwałodawczej istnieje tylko w ok. 100 jednostkach samorządowych (na ponad 2800 jednostek przebadanych) (Piasecki, *Inicjatywa*, 2010, s. 87). Ponadto, niekiedy bardzo wysoko określono próg umożliwiający złożenie takiej inicjatywy – wymaganą ilość podpisów.

Jedną z form demokracji uczestniczącej jest głośna w ostatnich latach instytucja budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego). Czy jednak budżet obywatelski, o którego wielkości i podziale pomiędzy poszczególne jednostki decydują organy samorządu, daje mieszkańcom odpowiednio znaczące możliwości wpływania na sprawy lokalne. Odpowiedź jest raczej przecząca, choć sama inicjatywa zaktywizowała część mieszkańców – w 2013 roku w około połowie przypadków frekwencja w głosowaniach przekraczała 10%, a w kilku przypadkach nawet 20 i 30%; do połowy 2014 roku w głosowaniach w ramach budżetów partycypacyjnych wzięło udział niewiele ponad 800 tys. osób, znacznie mniejsza jest aktywność w postaci składania projektów. Niemniej jednak, w zdecydowanej większości budżety obywatelskie mają charakter konkursu (wygrywa projekt uzyskujący najwięcej głosów), a nie służą deliberacji prowadzącej do ustalenia najlepszych rozwiązań (zebrania mieszkańców albo w ogóle się nie odbywają, albo mają charakter spotkania z przedstawicielami władz), nie mają wiążącego charakteru, a środki przeznaczone do podziału przez samych mieszkańców są z reguły bardzo ograniczone. W myśl

dokonywanych ocen kryteria definicyjne budżetu obywatelskiego są spełnione w jednym na dziesięć przypadków. Jeden z autorów analizujących funkcjonowanie budżetu obywatelskiego stwierdził wręcz, że „Jednym z jego głównych zadań zdaje się być umocnienie pozycji dotychczasowych decydentów, a nie przygotowanie lokalnych społeczności do wspólnego zarządzania miastem” (Kębłowski, 2014, s. 37).

Biorąc za przykład Kraków, w 2014 roku na użytek dzielnic (co traktowano jako równoznaczne z oddaniem do decyzji mieszkańców) przeznaczono 1,38% budżetu całego miasta, ale z tej sumy blisko 3/4 (79,29%) zostało przeznaczony na sfinansowanie zadań zleconych przez miasto, a 7,17% na koszty administracji (Dulak i in., 2013, s. 8–9). W 2014 roku na projekty finansowane z budżetu obywatelskiego głosowało w Krakowie 67 tys. W 2015 roku budżet obywatelski w Krakowie obejmuje 10 mln zł na projekty ogólnomiejskie i 4 mln zł na dzielnicowe, pod głosowanie poddano 467 projektów zgłoszonych przez mieszkańców, a ilość głosujących (niecałe 48,5 tys.) była niższa niż w poprzednim roku. Przy okazji głosowania ujawniło się szereg nieprawidłowości dotyczących m.in. pomyłek systemu komputerowego, niemożności wprowadzenia korekt, oszacowania kosztów projektów przez urzędników. Niezbyt zachęcający dla uczestników budżetu obywatelskiego może być też fakt, że nie rozpoczęto realizacji projektów wybranych w poprzedniej edycji.

W podsumowaniu można więc stwierdzić, że budżety obywatelskie będące jedną z form demokracji uczestniczącej nie spełniają, przynajmniej dotychczas, swojej roli. W oparciu o powyższe dane można stwierdzić, że wprowadzane formy demokracji uczestniczącej nie przynoszą jakiegoś przełomu w zakresie aktywizacji mieszkańców i zwiększenia zainteresowania uczestnictwem w sprawach lokalnych.

Formy społeczeństwa obywatelskiego

Sytuacja, w której uczestnictwo, niezależnie od modelu demokracji jest niewielkie, mogłaby zostać złagodzona oddziaływaniem na sposób sprawowania władzy za pomocą instytucji społeczeństwa obywatelskiego (ten model uczestnictwa często ząbėja się z formami demokracji uczestniczącej). Jednak, wbrew oczekiwaniom, że wraz z konsolidacją systemu demokratycznego następować będzie rozwój społeczeństwa obywatelskiego, od pewnego czasu najczęściej przyjmowane wskaźniki pokazują, iż proces taki nie postępuje (ogólnie mówiąc, chodzi o aktywność społeczną w postaci działania w różnego typu stowarzyszeniach, uczestnictwa w zebraniach publicznych itp.). Krótko charakteryzując społeczeństwo obywatelskie można stwierdzić, że w 2013 roku przynależność do organizacji społecznych (stowarzyszeń, partii, związków, rad, komitetów, grup religijnych itp.) deklarowało 13,7% badanych, z których tylko 72,2 podejmowała jakieś działania związane z przynależnością (w stosunku do wszystkich badanych stanowiło to 9,9%) (Czapiński, 2013, s. 287). Podejmowanie działań na rzecz własnej społeczności na przestrzeni dwóch lat poprzedzających badanie zadeklarowało 15,2%, podejmowanie nieodpłatnej pracy lub świadczenie usług na rzecz innych osób lub organizacji społecznej, czyli np. działania o charakterze pomocy sąsiedzkiej czy w charakterze wolontariuszy, deklarowało w 2011 roku 19,6%. 17% badanych stwierdziło, że brali udział w zebraniach publicznych w ciągu ostatniego roku (*Główne*, 2013, s. 26). Dodać można,

że po krótkim okresie (w latach 1980–1981), nastąpił trwały jak się wydaje powrót do „próżni socjologicznej”, czyli sytuacji, w której żadne organizacje społeczne nie są traktowane jako wartościowe – brak poczucia więzi lub słabą więź z jakąkolwiek organizacją społeczną zadeklarowało 92% badanych (w przypadku partii politycznych było to 94%), natomiast 2,7 identyfikowało się z jakąś organizacją społeczną, a 1,5% z partią (Więzi, 2008). Wskaźniki te, choć podlegają pewnym zmianom, w zasadzie utrzymują się od lat na podobnym poziomie, a w porównaniu z sytuacją w innych krajach europejskich, Polska zajmuje ostatnie lub jedno z ostatnich miejsc. Przytoczone wskaźniki zakresu partycypacji obejmują najprawdopodobniej także lokalne inicjatywy oraz powstające spontanicznie i słabo zinstytucjonalizowane ruchy społeczne, z których w ostatnich latach najwięcej mówi się o ruchach miejskich. Korzystając z typologii Manuela Castellsa ruchy społeczne można podzielić na ruchy legitymizacji, oporu i projektu, i następująco scharakteryzować je za Pawłem Kubickim: „Tożsamość legitymizująca – to najczęściej formalne NGO, dążą do utrzymania istniejącego *status quo*, coraz bardziej uzależniające się od grantów i dotacji. Skutkiem tego popadają w klientelizm i «grantozę». Tożsamość oporu – najbardziej widoczne (medialne), ale też najbardziej efemeryczne – trwają z reguły nie dłużej, niż konflikt, który je powołał do życia. Z jednej strony, to typowy przykład NIMBY (Not In My Back Yard), z drugiej strony: obywatelskiego oporu wobec dyskursu neoliberalnego, traktującego miasto wyłącznie jako przestrzeń generującą zyski. Tożsamość projektu – redefiniowanie tożsamości miejskich (wielokulturowość), kreowanie alternatywnych polityk miejskich” (Kubicki, 2013).

W pełni należy zgodzić się z opinią, że dominującą rolę pełnią ruchy oporu, przybierające różne formy. Najczęściej są to protesty pewnych grup, często mających charakter sąsiedzki, przeciwko inwestycjom naruszającym ich interesy, w części o charakterze grupowym, ale w części mające charakter dobra wspólnego (w Krakowie to szereg ruchów w obronie zagrożonych zabudową terenów zielonych). Warto zwrócić uwagę, że niektóre ruchy protestu występują wyłącznie w obronie wspólnej przestrzeni miejskiej – za taki ruch można uznać Krakowski Alarm Smogowy czy stosujący nieco inny sposób działania ruch Przeciw Bazgrołom. Bardzo trudno oszacować nawet przybliżoną liczbę uczestników tych ruchów (poza tym, wg jakich kryteriów, np. czy wysłanie „lajka” albo złożenie podpisu pod petycją zamieszczoną w Internecie wystarczy do uznania kogoś za uczestnika ruchu), ale przede wszystkim trzeba za P. Kubickim podkreślić, że są to ruchy mające charakter relatywnie krótkotrwały, w momencie kiedy problem przestaje występować, rozwiązują się, nie zostawiając po sobie żadnych struktur. Inna ich cecha to fakt, że uczestnictwo w tego rodzaju aktywności występuje najczęściej dopiero po ujawnieniu się jakiegoś konfliktu (np. zamknięcie szkoły), a nie na etapie planowania i podejmowania decyzji. Można zatem powiedzieć, że nawet ci, którzy wykazują aktywność w sferze publicznej, wolą doraźnie protestować niż w sposób trwały brać udział w funkcjonowaniu własnej społeczności.

Jeśli chodzi o ruchy miejskie, to w większości pod tą nazwą kryje się inny z rodzajów ruchów społecznych wyróżnionych przez M. Castellsa – ruchy projektu. Jest to forma uczestnictwa w jakiś sposób elitarna (przygotowywanie analiz, ekspertyz, przenoszenie rozwiązań z innych krajów itp.) w związku z tym „[...] nie można mówić o tysiącach uczestników, co by mogło sugerować pojęcie ruchu. Ruchy miejskie to w istocie aktywność indywidualistów, a nie masowe ruchy społeczne” (Kokoszkiwicz, 2013, s. 24).

Wydaje się więc, że ruchy miejskie, choć czasem odnoszą spektakularne sukcesy (przykładem Kraków Przeciw Igrzyskom – ruch, który doprowadził do odrzucenia przez mieszkańców inicjatywy organizacji zimowej olimpiady), nie mają większej siły aktywizującej mieszkańców i w dalszym ciągu dominuje uczestnictwo w roli konsumentów imprez organizowanych przez władze samorządowe.

Jeśli chodzi o „apolityczność” ruchów miejskich (same ruchy miejskie definiują się niekiedy „jako niepartyjne inicjatywy, stanowiące alternatywę dla skompromitowanych partii politycznych” (Ciszewski, 2014), to po ostatnich wyborach samorządowych pojawiło się szereg komentarzy kwestionujących możliwość działania niepolitycznego w samorządzie, apolityczność radnych wybranych z listy Miasto Jest Nasze, a związanych poprzednio z jakąś partią (Warszawa) czy sygnalizujących przejście niektórych osób do partii politycznych już po wyborach. Ponadto, jeden z komentatorów pisał m.in.: „Radni nie uciekną od decyzji światopoglądowych. Zresztą czy naprawdę chcą? Przecież gdy ktoś stawia się na proteście przeciwko „lewackiej tęczy”, to z premedytacją bierze udział w wojnie światopoglądowej. Jeśli później wciska wyborcom, że „ideologia go nie interesuje”, to jest to – delikatnie mówiąc – nieuczciwe” (Ruchy, 2014).

Jedna z działaczek MJN Joanna Erbel stwierdziła natomiast: „Partyjność czy bezpartyjność w ogóle nie powinna być stawką. Stawką powinny być rzeczy do załatwienia. [...] Apartyjność niczego nie gwarantuje. [...] To, na czym powinniśmy się skupić, to dyskusja o tym, w jakim mieście chcielibyśmy żyć. Dramatem tych wyborów było to, że główną kwestią stała się partyjność i bezpartyjność” (Joanna, 2015).

Podobne zdanie wyrazili także inni aktywiści, np. działacz z Wrocławia pisząc: „Owszem, tegoroczne wybory samorządowe pokazały, że obywatele, w tym także tzw. nowi mieszczanie, chcą, by władze gmin czy miast funkcjonowały według innej logiki. Promowanie bardziej zrównoważonego transportu w miastach, troska o przestrzeń publiczną, walka z często bezprawnie wieszanymi na ulicach miast szpetnymi reklamami, troska o zieleń w miastach – to efekty codziennej, żmudnej, prowadzonej przez ostatnie lata pracy środowisk miejskich. To ich ogromny sukces. Ale tego typu działalność może być prowadzona na większą skalę poprzez partie polityczne” (Maślanka, 2014). Z cytowanych wypowiedzi wynika, że ruchy miejskie mogą ewoluować raczej w kierunku partii politycznych, niż stanowić dla nich alternatywę.

Zakończenie

Przechodząc do wskazania niektórych przyczyn stosunkowo słabej partycypacji w rozwiązywaniu spraw publicznych na poziomie lokalnym, niezależnie od przyjmowanych rozwiązań instytucjonalnych, można sądzić, że zasadnicze z nich są podobne, jak w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. W tym przypadku najczęściej jako zasadniczą barierę dla jego rozwoju postrzega się deficyt kapitału społecznego, przede wszystkim utrzymujące się na bardzo niskim poziomie zaufanie społeczne – do innych ludzi, instytucji, polityków itd. Wydaje się, że pogląd ten można uogólnić i w niewielkim poziomie zaufania upatrywać zasadniczej przyczyny niskiej aktywności w ogóle w sferze publicznej. O znaczeniu tego czynnika najdobitniej wypowiedział się Piotr Sztompka, tytułując jedną ze swoich książek *Zaufanie. Fundament społeczeństwa* (Sztompka, 2007). Rolę za-

ufania podkreśla też np. M. Castells pisząc, że spaja społeczeństwo, rynek, instytucje. „Bez zaufania nic nie może działać. Bez zaufania kontrakt społeczny przestaje obowiązywać, a naród zastępują jednostki zdecydowane na wszystko w walce o przetrwanie” (Castells, 2013, s. 13).

W Polsce poziom zaufania jest relatywnie bardzo niski. Na pytanie, czy większości ludzi można ufać, twierdząco odpowiedziało w 2013 roku jedynie 12,2% badanych, natomiast odpowiedź, że w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele, wybrało 77,3% (Czapiński, 2013, s. 286). Podobne wyniki uzyskano w innych badaniach przeprowadzonych w styczniu 2014 roku – większości ludzi można ufać – 22%, w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym – 75% (*Zaufanie*, 2014). W badaniach tych pytano również o zaufanie do partnerów w interesach – 33% stwierdziło, że zaufanie takie się opłaca, natomiast 40%, że zaufanie do partnerów w interesach na ogół źle się kończy; ponadto 55% respondentów stwierdziło, że nie chcieliby prowadzić działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami. Pod koniec 2010 roku 78% badanych zgodziło się także z opinią, że jeżeli człowiek nie ma się na baczności, inni to wykorzystają, a 67% z poglądem, że tam, gdzie jedni zyskują, inni muszą zawsze coś tracić (*Zmiany*, 2011). Niski jest także poziom zaufania do większości instytucji publicznych, szczególnie do instytucji związanych ze sprawowaniem władzy politycznej. Największa nieufność jest deklarowana wobec partii politycznych, sejmu i senatu, rządu, gazet i telewizji (od 65–49%) (*Społeczeństwo*, 2012, s. 28–30).

Do współpracy pomiędzy różnymi organizacjami bezpośrednio odnoszą się słowa jednego z uczestników ruchów miejskich, które można uznać za bardzo symptomatyczne dla istniejącej w Polsce sytuacji: „...współdziałanie w sieci, zwłaszcza podmiotów zbiorowych (organizacji, ruchów, grup nieformalnych) daje poczucie bezpieczeństwa. Istnieje bowiem powszechne wyobrażenie o zagrożeniu dla tożsamości własnej grupy w wyniku albo poprzez podjęcie współdziałania z innymi grupami. Obawa przed byciem wykorzystanym, zmanipulowanym, wmanewrowanym w cudze sprawy i zobowiązania. [...] Współdziałanie organizowane sieciowo te zagrożenia zmniejsza – umawiamy się na konkretne działanie, bez innych zobowiązań i uzgodnień (jednorazowa transakcja, a nie trwała relacja) i potem dalej zajmujemy się swoimi sprawami, każdy osobno” (Megler, 2013, s. 27).

Zajmując się problematyką zaufania P. Sztompka posłużył się rozróżnieniem kultury zaufania i kultury nieufności, co może być bardzo przydatne w analizie sytuacji, z którą mamy do czynienia w Polsce. Kultura zaufania to „uogólnione zaufanie przenikające całą zbiorowość i traktowane jako obowiązująca reguła postępowania”, natomiast kultura nieufności (cynizmu) to rozpowszechniona i uogólniona podejrzliwość w stosunku do osób i instytucji, nakazująca nieustannie monitorować i kontrolować ich działania w obawie przed oszustwami, nadużyciami, kłamstwami, nierzetelnością, spiskami i konspiracją” (Sztompka, 2002, s. 326). P. Sztompka stwierdził, że na ukształtowanie się kultury zaufania czy nieufności wpływa dziedzictwo historyczne, ale przede wszystkim charakter aktualnego kontekstu sytuacyjnego (strukturalnego). Znaczenie uwarunkowań kulturowych zaufania (zaufanie lub nieufność staje się normą społeczną) rośnie w odniesieniu do obiektów abstrakcyjnych, złożonych (instytucji, urzędów, firm, ustrojów itd.), w stosunku do których nie mamy wystarczających informacji i kompetencji. Czynniki, które autor wyróżnił w ramach kontekstu sytuacyjnego to: stabilność normatywna (której przeciwień-

stwem jest anomia), przejrzystość organizacji społecznej (przeciwieństwem jest niejasność i tajemniczość), trwałość porządku społecznego (nie występuje w sytuacji radykalnej zmiany społecznej), podporządkowanie władzy regułom prawa (przeciwieństwem jest arbitralność i brak odpowiedzialności władzy) oraz realizowanie uprawnień i egzekwowanie obowiązków (przeciwieństwem bezsilność obywateli i permissywność władzy) (Sztompka, 2002, s. 318–319). Analiza występowania tych czynników w Polsce rodzi uzasadnione pytanie, czy w nie ukształtowała się już kultura nieufności, dominująca nad kulturą zaufania (Łabędź, 2014, s. 20–24).

W odniesieniu do drugiego z wymienionych na wstępie czynników wpływających na niski poziom aktywności – brak motywacji w sytuacji braku zagrożenia dla własnych interesów i przekonania, że nasze potrzeby są realizowane bez naszej aktywności – dowodów jego oddziaływania można szukać, po pierwsze, w przedstawionych wyżej ruchach protestu, świadczących o tym, że jesteśmy gotowi do podjęcia działań w sytuacji zagrożenia dla naszych interesów (także przestrzeni, w której żyjemy). Ruchy te powstają spontanicznie, samorzutnie wyłaniają się ich liderzy, trwają do momentu ustania powodu, dla którego powstały. Jest to zgodne z koncepcją ruchów społecznych Alaina Touraine'a, wiążącego powstanie ruchów z konfliktem i zaistnieniem sytuacji zagrożenia. Tam, gdzie można liczyć, że nasze interesy zostaną zrealizowane przez powołane do tego, wyspecjalizowane instytucje, motywacja do podejmowania działań zdecydowanie słabnie. Po drugie, wydaje się, że deklarowany w badaniach coraz wyższy poziom zadowolenia niemal we wszystkich aspektach życia (zadowolenie z miejsca zamieszkania deklaruje 78%, a niezadowolenie jedynie 6% badanych) (*Zadowolenie*, 2015) świadczy m.in. o braku silnych motywacji u większości społeczeństwa do dokonywania zmian istniejącego stanu rzeczy w sposób wymagający własnych aktywnych działań. Dodatkowym argumentem może być fakt, że w wielu przypadkach urzędujący prezydenci, burmistrzowie i wójtowie wybierani są na kolejne kadencje. Sądzić też można, że ci, którzy dostrzegają potrzeby zmian w zdecydowanej większości ograniczają się do udziału w wyborach.

Bibliografia

- Aktorzy i dylematy partycypacji – jak dbać o jakość procesów i lepsze uczestnictwo?* (2013), „Ani-macja Życia Publicznego”, nr 3, www.civitas.edu.pl.
- Castells M. (2013), *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, PWN, Warszawa.
- Ciszewski P. (2014), *Ruchy miejskie – po której stronie*, www.lewica.pl.
- Czapiński J. (2013), *Kapitał społeczny, w: Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Dulak M., Kędziński M. (red.), T. Kwaśnicki, K. Mazur, P. Musiałek, B. Sawicki (2013), *Budżet obywatelski*, Kraków, s. 8–9, www.osom.org.pl.
- 25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, 2015, Komunikat CBOS 69/2015, www.cbos.pl.
- Główne wyniki i wnioski* (2013), w: *Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Halart, Kraków.

- Joanna Erbel: *Ruchy miejskie potrzebują nowej formuły*, „Polityka Warszawska” 1.01.2015, <http://politykawarszawska.pl>.
- Kęblowski W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa, <http://www.institutobywatelski.pl>.
- Kiepsko z inicjatywą ustawodawczą w gminach* (2013), www.portalsamorzadowy.pl.
- Kokoszkiwicz M. (2013), *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 3, www.civitas.edu.pl.
- Kubicki P. (2013), *Ruchy miejskie w Polsce. Próba analizy*, www.slideshare.net.
- Leksykon politologii*, (1995), red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla2, Wrocław.
- Łabędź K. (2014), *Świadomościowe uwarunkowania współpracy interpersonalnej*, w: *Partnerstwa w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Scholar, Warszawa.
- Maślanka Ł. (2014), *Aktywiści wyjdźcie z okopów*, www.institutobywatelski.pl.
- Megler L. (2013), *Z liderami czy bez liderów? Partycypacja na przykładzie nowych ruchów miejskich*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 3.
- Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS 42/2015, www.cbos.pl.
- Piasecki A. K. (2010), *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2.
- Piasecki A. K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Raport KPRP nt. referendum lokalnych* (2013), www.prezydent.pl.
- Ruchy miejskie skracają na prawo (komentarz)* (2014), www.wyborcza.pl, 14.12.2014.
- Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012* (2012), red. M. Grabowska, CBOS, Warszawa.
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Węglarz B. (2013), *Ewolucja lokalnej demokracji przedstawicielskiej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Więzi społeczne i wzajemna pomoc* (2008), Komunikat CBOS, 24/2008, www.cbos.pl.
- Zaller J. (1998), *Definicje opinii publicznej*, w: *Władza i społeczeństwo 2*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa.
- Zadowolenie z życia* (2015), Komunikat CBOS 3/2015, www.cbos.pl.
- Zaufanie w stosunkach międzyludzkich* (2014), Komunikat CBOS 29/2014, www.cbos.pl.
- Zmiany w psychologicznych profilach elektoratów partyjnych* (2011), Komunikat CBOS, 19/2011, www.cbos.pl.

Civic participation at local level – types and limits

Summary

The paper attempts to diagnose the level of civic participation in local issues by means of the three existing possibilities: applying the procedures of a representative democracy, participatory democratic institutions and more or less institutionalised forms of civil society. The starting point is the assumption that, perhaps, the way to stimulate citizens, most of whom do not participate in the procedures of a strongly party-dependent representative democracy, will be based on the introduction of elements of participatory democracy, or the formation of loosely institutionalised social movements that constitute a civil society. On the basis of the collected data, it can be said that from the current point of view there is no indication that the *status quo* might be changed and the level of participation raised. In addi-

tion, it seems that the majority of society are reluctant to actively participate in public affairs, regardless of the existing institutional opportunities, the reasons for which are not entirely clear – they may include a persistent low level of trust in other people, and a lack of circumstances, forcing them to take action.

Key words: civil participation, representative local democracy, participatory democracy, civil society