

Katarzyna RADZIK-MARUSZAK  
Lublin  
Agnieszka PAWŁOWSKA  
Rzeszów

## Reprezentacja i partycypacja. Radni miejscy wobec idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej<sup>1</sup>

**Streszczenie:** W wielu państwach europejskich w okresie ostatnich kilkadziesiąt lat zauważyć można transformację lokalnej demokracji przedstawicielskiej. Jest to zarówno wynikiem wdrożenia reform inspirowanych koncepcjami Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), lokalnego współzrządzenia (*local governance*), zmian o charakterze strukturalno-funkcjonalnym, jak i poszerzających się mechanizmów uczestnictwa obywatelskiego. Ostatnia z tendencji w sposób szczególnie wyraźny uwidacznia się w Polsce, w samorządach dużych miast. Celem artykułu jest przedstawienie stosunku radnych do idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej oraz określenie stopnia wpływu tychże na pozycję i rolę rad w procesie rządzenia. Artykuł opiera się na badaniach empirycznych przeprowadzonych w 18 miastach polskich. Wyniki badań wskazują, że radni miejscy generalnie popierają ideę szerszego angażowania mieszkańców w proces decyzyjny. Większość z nich uznaje jednak funkcjonujące w ich miastach formy uczestnictwa obywatelskiego za wystarczające, postulując jednocześnie usprawnienie ich działania.

**Słowa kluczowe:** demokracja, reprezentacja, partycypacja, obywatele, współzrządzenie

---

### Wstęp

W artykule *A Democratic System Effectiveness versus Citizen Participation*, Robert A. Dahl przedstawił ewolucję demokracji. Zaznaczył, że idea ta po raz pierwszy wprowadzona została w życie w Grecji w pierwszej połowie V wieku przed naszą erą, kiedy demokratycznej transformacji uległy państwa-miasta. Jako drugi, istotny etap kształtowania się współczesnych mechanizmów podejmowania decyzji autor wskazał przejście od demokracji zgromadzeniowej do demokracji przedstawicielskiej. W opinii Dahla idea reprezentacji znacząco wpłynęła na uformowanie się nowych instytucji i praktyk, takich jak wybór reprezentantów społeczeństwa w określonym czasie i na czas określony, kontrolowanie przez nich działań rządu, czy też ich niezależność w podejmowaniu rozstrzygnięć etc. Wreszcie, jako trzeci ważny etap rozwoju demokracji autor wskazuje lata 90. ubiegłego stulecia. W jego opinii, współczesne państwa, niczym starożytne państwa-miasta, tracą swoją polityczną, gospodarczą, społeczną oraz kulturową autonomię, coraz więcej decyzji dotyczących ich obywateli zapada bowiem poza ich granicami – na poziomie europejskim, czy też globalnym. Autor dostrzega jednak, iż na znaczeniu tracą przede wszystkim władze centralne, podczas gdy rola decydentów lokalnych, znajdujących się bliżej obywateli, wzrasta (Dahl, 1994).

<sup>1</sup> W artykule przedstawiono cząstkowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr 2013/09/B/HS5/04403.

Na poziomie lokalnym idea wyboru przedstawicieli, reprezentujących interesy mieszkańców i podejmujących decyzje w ich imieniu, pojawiła się na przełomie XVIII i XIX wieku. Mimo, iż demokracja przedstawicielska nadal stanowi podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, podejście do idei reprezentacji, rola organów przedstawicielskich, jak również relacje między rządzącymi a rządzonymi uległy zasadniczej transformacji. Wpływ miało na to szereg czynników. Po pierwsze, w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat nastąpiła znacząca profesjonalizacja samorządu terytorialnego. Ważną rolę w tym procesie miało wdrożenie zasad Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*); (Hood, 1991). W wielu państwach nacisk na efektywność i operatywność funkcjonowania administracji samorządowej spowodował, że rola pochodzących z wyboru organów została ograniczona, a należące do nich kompetencje przekazane posiadającym merytoryczne przygotowanie urzędnikom (Hansen, 2005; Nyholm, Haveri, 2009). Po drugie, co łączy się z obserwacjami Dahla, w latach 90. XX wieku w wielu państwach Europy Zachodniej zaobserwować można było przejście od tradycyjnie rozumianego sposobu rządzenia (*government*), w kierunku współrządzenia (*governance*); (Rhodes, 1997). Jak wskazuje Danny Burns, zmiana ta odcisnęła piętno na lokalnej demokracji (Burns, 2000). Dla kolegialnych organów przedstawicielskich wdrożenie nowej koncepcji rządzenia oznaczało konieczność współpracy ze znacznie większą liczbą podmiotów, a co za tym idzie, także redefinicji pełnionej przez nie roli. Co więcej, w części państw idea *governance* przyniosła wzmocnienie władzy wykonawczej, na przykład przez ustanowienie wybieranych w wyborach bezpośrednich, posiadających szerokie kompetencje burmistrzów; w innych zaś znaczące poszerzenie mechanizmów partycypacji obywatelskiej. Po trzecie, wiele państw zdecydowało się na przeprowadzenie w swoich samorządach reform strukturalno-funkcjonalnych, na przykład przez wyraźne zmniejszenie liczby gmin lub też zmianę zakresu ich zadań (zob. szerzej Kjaer, Hjelmar, Olsen, 2010; Jakobsen, Kjaer, 2016). Ponadto, zapomnieć nie można o swoistym makro-trendzie, widocznym w wielu krajach znużeniu demokracją przedstawicielską, co z kolei znajduje odzwierciedlenie w spadającej frekwencji wyborczej, rozczarowaniu partiami politycznymi, jak i rosnącej popularności kandydatów niezwiązanych z politycznym mainstreamem. Wreszcie istotny jest proces transformacji współczesnych społeczeństw, z jednej strony lepiej wykształconych i poinformowanych, z drugiej zaś krytycznie nastawionych wobec rządzących, które coraz częściej biorą sprawy w swoje ręce i samodzielnie starają się rozwiązywać nurtujące je problemy.

Inspirowane powyższymi trendami reformy w większym lub mniejszym stopniu wprowadzone zostały do samorządów państw Europy Środkowej i Wschodniej. W przypadku Polski, na poziomie gmin szczególne znaczenie wydają się posiadać zmiany nawiązujące do idei współrządzenia, w tym przede wszystkim wzmocnienie lokalnej egzekutywy oraz szersze włączanie partnerów z sektora społecznego w podejmowanie decyzji. W ostatnich latach proces poszerzania katalogu instytucji i instrumentów służących dialogowi z obywatelami wyraźnie uwidocznił się w samorządach dużych miast. Obecnie ich mieszkańcy mają prawo nie tylko do udziału w wyborach, referendum, czy też przeprowadzanych w różnych formach konsultacjach, ale także do decydowania o podziale środków w ramach budżetu obywatelskiego oraz do występowania z lokalną inicjatywą uchwałodawczą. To wyraźne rozbudowanie mechanizmów partycypacyjnych, przejście od demokracji reprezentatywnej w kierunku partycypacyjnej, a często

także deliberatywnej, zmienia jednak lokalny proces decyzyjny, jego zasady i reguły, transformując także rolę, jaką pełnią w nim organy przedstawicielski i wykonawczy.

Celem artykułu jest przedstawienie stosunku radnych miejskich do idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej oraz określenie stopnia ich wpływu na pozycję i rolę rad w procesie rządzenia. Badaniami objęto 18 miast w Polsce, 16 stolic województw oraz Bydgoszcz i Gorzów Wielkopolski, jako siedziby wojewodów odpowiednio – kujawsko-pomorskiego i lubuskiego. Wynikało to z założenia, że w jednostkach tych zakres form partycypacji obywatelskiej jest bardziej rozbudowany, niż ma to miejsce w innych, mniejszych jednostkach miejskich, miejsko-wiejskich, czy też wiejskich. Badania miały przede wszystkim charakter ilościowy, zostały przeprowadzone techniką ankiety, z zastosowaniem elektronicznego kwestionariusza.

Artykuł składa się z czterech części i zorganizowany jest w następujący sposób. W części pierwszej założenia lokalnej demokracji przedstawicielskiej zostały skonfrontowane z ideami współrządzenia i partycypacji obywatelskiej. W części drugiej wyjaśniono hipotezy i metodologię badań, zaś w części trzeciej zostały zaprezentowane ich wyniki. Artykuł zamykają wnioski i dyskusja.

### **Idea reprezentacji a koncepcje współrządzenia i partycypacji**

Klasyczny model demokracji przedstawicielskiej można opisać – za Hanną F. Pitkin – jako system oparty na podziale zadań między obywateli a wybranych reprezentantów. Ci ostatni, działający w imieniu społeczeństwa i skupieni w organie przedstawicielskim (radzie), są najwyższymi decydentami, kontrolującymi jednocześnie władzę wykonawczą (Pitkin, 1969; Daemen, 2012, s. 27–28). Harry Daemen zwraca z kolei uwagę, iż podejście i interpretacja koncepcji reprezentacji mogą być różne (Daemen, 2012; zob. także Converse, Pierce, 1986, s. 490–530). Niezależnie jednak od przyjętego nurtu, idea reprezentacji zakłada, że biorący udział w wyborach obywatele przekazują swoją „suwerenność” najważniejszemu decydentowi – organowi przedstawicielskiemu, który następnie działa w ich imieniu (Daemen, 2012, s. 28).

Uosobieniem lokalnej demokracji przedstawicielskiej są pochodzące z wyboru rady. Wchodzący w ich skład radni są – według Davida Wilsona i Chrisa Game’a – „instrumentami, poprzez które mieszkańcy danego obszaru geograficznego ujawnili swoje preferencje dla pewnego zbioru kandydatów, działań, standardów usług i wysokości podatków” (Wilson, Game, 2006, s. 253). *Raison d’être* lokalnych organów przedstawicielskich jest reprezentowanie interesów członków społeczności lokalnej, podejmowanie decyzji w sprawach dla niej ważnych, a także bycie ogniwem łączącym obywateli, organ wykonawczy i urzędników. Na barkach rad i radnych spoczywa także odpowiedzialność za prowadzenie debat nad istotnymi dla mieszkańców kwestiami oraz rozstrzyganie spornych interesów.

Jak zaznaczono we wstępie, w ostatnim czasie istotny wpływ na ideę reprezentacji wywarły NPM i współrządzenie. Z punktu widzenia tematyki podjętej w artykule – zbadania stosunku radnych miejskich do idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej oraz określenia stopnia wpływu wprowadzonych reform partycypacyjnych na pozycję oraz rolę rad miejskich w procesie rządzenia – szczególnie istotna jest koncepcja gov-

ernance. Przekształca ona bowiem nie tylko pojęcie państwa, procesu rządzenia, ale także znacząco zmienia rolę pełnioną w nim zarówno przez pochodzące z wyboru organy, jak i wybierających je obywateli.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele podejść, jak i samych definicji pojęcia współrządzenia. Część autorów pokazuje przejście od tradycyjnie rozumianego rządzenia do współrządzenia, kontrastując ideę rządu i *governance* (Pierre, 2000; Pierre, Peters, 2000; Hambleton, 2003; Vetter, Kersting, 2003; Denters, Rose, 2005 zob. także dyskusję w: Jordan, Wurzel, Zito, 2005), podczas gdy inni starają się wyliczyć cechy koncepcji i na tej podstawie przedstawić jej główne założenia (Benz, Papadopoulos, 2006). Mimo tych różnic wydaje się, że istotą współrządzenia jest odejście od starego porządku, jak zaznacza bowiem Jan Kooiman, stosowanie reguł koncepcji wynika z faktu, iż współczesne państwo jako pojedynczy podmiot nie jest w stanie mierzyć się z dynamicznymi i skomplikowanymi problemami naszych czasów (Kooiman, 1993). Wymaga to wiedzy, zasobów i wsparcia ze strony podmiotów zarówno prywatnych, jak i społecznych. Tym samym od strony teoretycznej *governance* zakłada oparcie na horyzontalnych sieciach współpracy i współdziałaniu aktorów publicznych i niepublicznych w celu osiągnięcia określonych celów. Praktyczne wdrażanie jego zasad służyć ma zaś koordynacji działań zbiorowych oraz rozwiązywaniu kolektywnych problemów (Mazur, 2015).

W ramach współrządzenia istnieje wiele nurtów, akcentujących poszczególne cechy koncepcji – jej sieciowość (*network governance*), interaktywność (*interactive governance*), partnerską współpracę interesariuszy reprezentujących różne sektory (*collaborative governance*) czy też szersze włączanie obywateli w proces decyzyjny (*participative governance*); (Sørensen, Torfing, 2007; Torfing, Peters, Pierre, Sørensen, 2012; Huxhama, Vangena, Huxhama, Edena, 2000; Fisher, 2012; Pawłowska, 2016). W niniejszym opracowaniu szczególnie użyteczne wydaje się być ostatnie z nich. Frank Fisher definiuje *participatory governance* jako „wariant lub podzbiór teorii współrządzenia, który kładzie nacisk na demokratyczne zaangażowanie, w tym przede wszystkim na deliberację” (Fisher, 2012, s. 458). Tym samym autor zdaje się zauważać przejście od reprezentacji, w kierunku partycypacji i deliberacji.

Wśród państw europejskich nie sposób wskazać na takie, które zdecydowałyby się na całkowitą rezygnację z instytucji przedstawicielskich i zastąpienie ich innymi, opartymi na partycypacji i deliberacji. W wielu z nich można zaobserwować natomiast próby łączenia demokracji reprezentatywnej, z tą o bardziej konsultacyjnym i deliberatywnym charakterze. Wydaje się, że ta chęć szerszego włączania obywateli w proces decyzyjny podyktowana jest szeregiem względów, istniejące argumenty podzielić można zaś na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich, odwołując się do idei *demos*, wskazuje, że włączanie obywateli w proces rządzenia czyni go bardziej demokratycznym w sensie normatywnym. Tym samym bezpośredni udział obywateli ma większą wartość, niż oparta na organizowanym co kilka lat głosowaniu demokracja przedstawicielska. Interaktywne, partycypacyjne współrządzenie pozwala także na zmniejszenie przepaści między poszczególnymi podmiotami/grupami podmiotów uczestniczącymi w rządzeniu – obywatelami, reprezentującymi ich organizacjami, politykami czy urzędnikami (Klijn, Koppenjan, 2000). W kontekście wzmacniania idei *demos* istotne jest także to, iż głębsze zaangażowanie społeczne tworzy motor napędowy społeczeństwa obywatelskiego (Geurtz, Van de Wijdeven, 2010, s. 533). Druga grupa argumentów, wynikająca

z przyjęcia perspektywy instrumentalnej, wskazuje natomiast, iż partycypacja obywatelska pozwala zwiększyć „wydajność” procesu decyzyjnego. Włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji na wczesnym etapie zwiększa ich akceptację dla podjętych rozstrzygnięć, poprawiając legitymizację procesu rządzenia jako takiego (Michels, de Graaf, 2010). Ponadto, bardziej „pluralistyczny” sposób podejmowania decyzji pozwala z jednej strony decydującym na uzyskanie szeregu nowych informacji, z drugiej zaś wpływa na poziom wiedzy obywateli. Istnieje więc szansa, że ich preferencje staną się bardziej dojrzałe, lepiej przemyślane i stabilne oraz formułowane z użyciem dłuższej perspektywy czasowej i przestrzennej (Krzynówek, 2010, s. 236).

Chociaż w teorii instytucje oparte na demokracji przedstawicielskiej i partycypacyjnej łączą się i wzajemnie uzupełniają, jak pokazuje praktyka, odnalezienie równowagi między ich porządkami bywa trudne. Po pierwsze, posiadają one inną logikę wewnętrzną. Podejmowanie decyzji przez pochodzących z wyboru przedstawicieli oparte jest na wspomnianym „przekazaniu suwerenności”, założeniu, iż znają oni potrzeby swoich wyborców i działają w ich interesie. Sam proces decyzyjny jest zaś stosunkowo szybki i spójny. Uzupełnienie go o instytucje wywodzące się z demokracji partycypacyjnej oznacza nie tylko jego znaczące wydłużenie, ale także podważenie jego podstawowego założenia o podejmowaniu decyzji w imieniu i na rzecz obywateli. Po drugie, co ma ścisły związek z powyższymi rozważaniami, chociaż szeroka partycypacja jako taka, istotna jest zarówno dla rządzących, jak i rządzonych, obie strony zdają się zwracać uwagę na inny jej aspekt. Dla wyłanianych w głosowaniu elit politycznych szczególnie ważny jest wymiar ilościowy demokracji – odsetek obywateli uczestniczących w wyborach i referendach, liczba uczestników demonstracji, czy też podpisów pod petycją etc. Z kolei z punktu widzenia obywateli istotniejsza jest jej jakość – zakres spraw w jakich daje im się możliwość (prawo) wyrażenia opinii, to w jakim stopniu ich głos jest brany pod uwagę (Pawłowska, Radzik-Maruszak, 2016). Po trzecie, wiele osób zwraca uwagę, że – w przeciwieństwie do demokracji przedstawicielskiej, starającej się odnaleźć równowagę między często sprzecznymi interesami i dążeniami – demokracja partycypacyjna i oparte na niej instytucje pozwalają na dojście do głosu interesom sektorowym, określonym słabszym lub silniejszym grupom (Jones, Ranson, 1989). Co więcej, jak wskazują Casper Geurtz i Ted Van de Wijdeven, odmienna logika demokracji przedstawicielskiej i partycypacyjnej, powoduje także, iż są one niekompatybilne ze względu na różne podejście do kwestii odpowiedzialność, legitymacji i sterowania (Geurtz, Van de Wijdeven, 2010, s. 534). Problem ten wyraźnie widać w sytuacji, gdy idea partycypacji podbudowana zostaje dodatkowo przez sieciowość i interaktywny charakter współrządzenia. Zasadniczej zmianie ulega bowiem układ sił między rządzącymi a rządzonymi, co z kolei wpływa na pozycję i rolę obu stron (Sørensen, 2006; Plüss, 2013). Pochodzące z wyboru elity tracą pozycję suwerennych decydentów i przekształcają się w rządzących z poziomu meta (*metagovernors*), których zadaniem jest nie tyle rządzenie *sensu stricto*, ale raczej kreowanie, monitorowanie oraz sterowanie procesem decyzyjnym. Z kolei obywatele zmieniają się we współdecydentów, zaczynają ponosić odpowiedzialność za wynik procesu rządzenia (Torfing, Peters, Pierre, Sørensen, 2012).

Jak pokazują doświadczenia państw Europy Zachodniej, ta transformacja ról nie zawsze jest procesem łatwym (Nyholm, Haveri, 2009). Dla wybranych przedstawicieli często oznacza ona poczucie braku kontroli. Z kolei obywatele nie zawsze gotowi



są na systematyczny udział w procesie decyzyjnym oraz ponoszenie odpowiedzialności za jego wynik. Wreszcie zapominać nie można o głosach, które ogólnie kontestują ideę masowego uczestnictwa obywatelskiego. Robert A. Dahl zwraca uwagę, że wzrost aktywności politycznej osób zaliczanych do niższych klas społeczno-ekonomicznych prowadzić może do wzrostu popularności idei autorytarnych, a w rezultacie osłabienia zasad konsensualnego rządzenia (Dahl, 1956, s. 89). Pogląd ten podziela Giovanni Sartori, według którego masowa partycypacja obywatelska, prowadzić może nawet do totalitaryzmu (Sartori, 1987; zob. szerzej dyskusja w Michels, 2011).

### Hipotezy i metodologia badań

Od początku lat 90. XX wieku katalog instrumentów pozwalających obywatelom na udział w lokalnym procesie decyzyjnym – głosowanie, wyrażanie opinii, ale również bardziej „bezpośrednie decydowanie” – był w Polsce systematycznie poszerzany. W wielu jednostkach lokalnych obywatele mają obecnie prawo nie tylko do udziału w wyborach, referendach, konsultacjach, ale także do przygotowywania, a następnie wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego, czy też występowania z lokalną inicjatywą uchwałodawczą. W części samorządów znacząco rozbudowana została także rola pro-aktywnych ciał doradczych, takich jak rady pożytku publicznego, seniorów, młodzieżowe etc. Wydaje się również, iż mimo wciąż stosunkowo ograniczonych kompetencji i środków finansowych, na znaczeniu zyskują jednostki pomocnicze. Proces ten widoczny jest przede wszystkim w dużych miastach, gdzie coraz więcej inicjatyw organizowanych jest *przez i dla* dzielnic i osiedli. Wreszcie popularność zdobywa tak zwany kolektywny *design* procedur – regularna współpraca władz lokalnych z partnerami i interesariuszami z drugiego i trzeciego sektora. Jednak o tym, że współdecydowanie nie jest łatwe, świadczą wyniki przeprowadzonych badań empirycznych. Z jednej strony Bas Denters i Pieter-Jan Klok na podstawie wyników międzynarodowego projektu MAELG formułują opinię, że im silniejsze są demokratyczne instytucje obywatelskie na poziomie lokalnym, tym mniej radni skłonni są utrzymywać kontakt z mieszkańcami i lokalnymi grupami (Denters, Klok, 2012). Z drugiej strony rezultaty polskiego projektu *Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych* (2012)<sup>2</sup> wskazują na niechęć lokalnych decydentów do poszerzania mechanizmów partycypacji obywatelskiej. Na podstawie przeprowadzonych badań Tomasz Kazimierczak zauważył, że: „[...] władze lokalne nie chcą lub nie widzą możliwości (współ)dzielenia się władzą z mieszkańcami. To, na co są gotowe i otwarte, to konsultacje: zapytać i posłuchać mieszkańców – zdecydowanie tak, oddać im część swoich władczych kompetencji – już nie” (Kazimierczak, 2013, s. 203). Wydaje się więc, że coraz bardziej rozbudowane formy i mechanizmy partycypacji społecznej mogą mieć zasadniczy wpływ na lokalną demokrację przedstawicielską oraz relacje między radnymi i mieszkańcami.

U podstaw badań prezentowanych w kolejnej części artykułu legły następujące hipotezy – **H1**: bezpośrednie artykułowanie interesów przez mieszkańców przez udział w różnych formach partycypacji obywatelskiej w coraz większym stopniu towarzyszy reprezen-

<sup>2</sup> Badania te dotyczyły włączania obywateli w proces świadczenia usług publicznych.

tacji tych interesów przez organy przedstawicielskie, jednak radni zachowują sceptyczną postawę wobec zaangażowania mieszkańców, gdyż **H2**: widzą w nim czynnik osłabiający rolę organu stanowiącego w lokalnym procesie decyzyjnym. Kierując się tymi hipotezami, w toku badań szczególną uwagę zwrócono na następujące kwestie: 1) ogólny stosunek radnych do idei zaangażowania obywatelskiego, jego form i mechanizmów; 2) sposób postrzegania przez radnych roli organu przedstawicielskiego w procesie rządzenia.

Badania przebiegały w trzech fazach. Faza pierwsza badań (pilotaż) miała na celu rozpoznanie problemu pod kątem instytucjonalno-prawnym, tj. określenie stanu przygotowania samorządów do nowych form partycypacji obywatelskiej. Badania polegały na analizie aktów prawa miejscowego oraz struktur organizacyjnych wspierających partycypację. Badania pilotażowe zostały przeprowadzone w pierwszym kwartale 2015 r. Ich wyniki zostały przedstawione podczas wystąpień na dwóch konferencjach (Pawłowska, Radzik-Maruszak, 2015; Pawłowska, Radzik-Maruszak, 2016). Faza druga obejmowała badania ilościowe. Objęto nimi 18 miast w Polsce: 16 stolic województw oraz Bydgoszcz i Gorzów Wielkopolski, jako siedziby wojewodów odpowiednio – kujawsko-pomorskiego i lubuskiego. Wybór samorządów tych miast podyktowany był kilkoma względami. Istotne było założenie, że formy i mechanizmy partycypacji obywatelskiej są znacząco bardziej rozbudowane w miastach, niż ma to miejsce w mniejszych ośrodkach miejsko-wiejskich i wiejskich. Mieszkańcy miast mają również więcej okazji do angażowania się w działalność organizacji społecznych. Prowadzi to do ukształtowania się tradycji i standardu współpracy między lokalnymi władzami a tymi organizacjami. Ponadto mieszkańcy dużych miast – lepiej wykształceni i poinformowani niż mieszkańcy mniejszych jednostek – niejednokrotnie posiadają większe oczekiwania wobec decydentów, związane z jakością oferowanych usług publicznych, czy też sposobem zagospodarowania przestrzeni. Stosowanie bardziej rozbudowanych mechanizmów partycypacji pozwala te oczekiwania poznać, częściowo spełnić i „podzielić” się odpowiedzialnością z mieszkańcami. Dla prezydentów miast, starających się o reelekcję, może być to szansa na usprawnienie i zmodernizowanie zarządzania miastem oraz zyskanie poparcia dla własnych inicjatyw realizowanych często obok/wbrew inicjatywom rady.

Badania przeprowadzono drogą elektroniczną rozsyłając kwestionariusz ankiety, za pośrednictwem aplikacji SurveyMonkey, do radnych z 18 miast ( $N = 526$ )<sup>3</sup>. Kwestionariusz składał się z 13 pytań (w tym 3 pytania metryczkowe) – zamkniętych i otwartych – dotyczących opinii radnych na temat nowych form partycypacji obywatelskiej oraz ról pełnionych przez radę miasta i jej znaczenia. W kwestionariuszu pominięto zagadnienia ściśle regulowane prawem, np. dotyczące dopełnienia obowiązku ustawowego przeprowadzania konsultacji w niektórych sprawach, jak też roli rady jako organu stanowiącego i kontrolnego. Koncentrowano się raczej na roli organu przedstawicielskiego i rolach społecznych rady, prawem nieokreślonych, ale kształtujących się w toku włączania do procesu rządzenia miastem kolejnych form partycypacji społecznej. Stopień zwrotu ankiet wyniósł niespełna 13% ( $N = 67$ ) – to niewielki odsetek, dlatego analiza wyników tych badań może stanowić jedynie diagnozę opinii radnych o przedmiocie ba-

<sup>3</sup> W radach wszystkich badanych miast zasiada ogółem 537 radnych. Ankieta została wysłana do 526 z nich, co wynikało z braku dostępności części adresów e-mail na stronach internetowych urzędów. W dwóch miastach – Bydgoszczy i Łodzi – autorki artykułu skorzystały z pomocy biur obsługujących Rady Miejskie, które zgodziły się pośredniczyć w rozesłaniu ankiety.

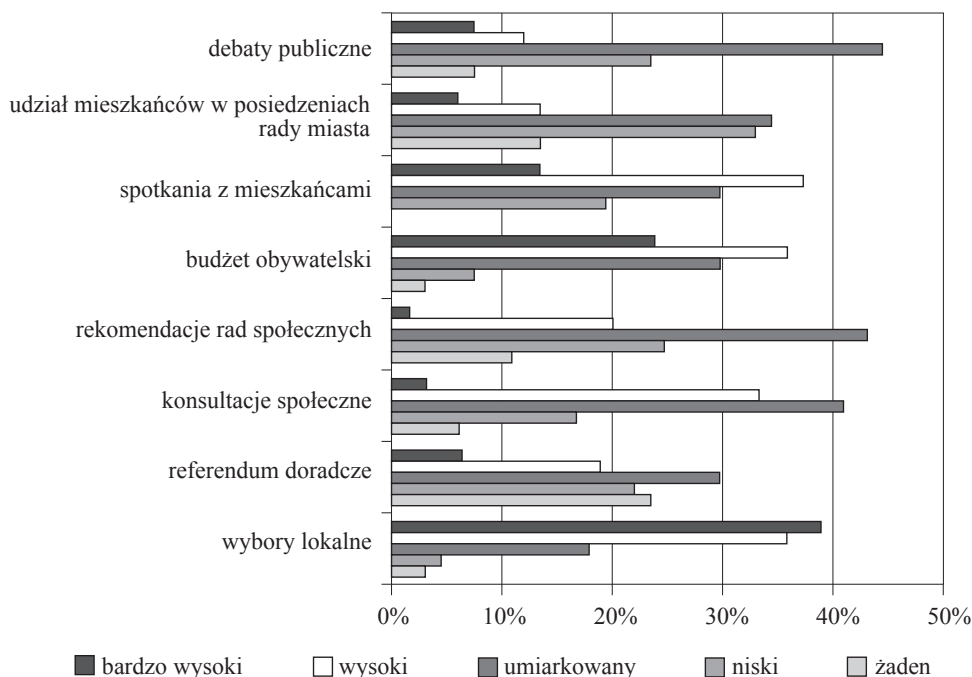
dania. Z każdego miasta udało się otrzymać przynajmniej jedną, wypełnioną w sposób kompletny ankietę. Badanie przeprowadzono w drugim kwartale 2016 r.

W trzecim etapie badań wykonano dwa studia przypadków – Lublina i Rzeszowa. O wyborze tych miast zdecydowały wyniki badań pilotażowych wskazujących na znaczne różnice w sposobie postrzegania znaczenia partycypacji obywatelskiej w rządzeniu miastem. W sumie przeprowadzono 5 pogłębianych, częściowo ustrukturyzowanych wywiadów z wybranymi radnymi (Lublin, Radny 1, Radny 2, Radny 3; Rzeszów, Radny 1, Radny 2). Dobór radnych nastąpił z uwzględnieniem ich stażu w radzie oraz afiliacji partyjnej/przynależności klubowej. Wywiady zostały przeprowadzone w drugim kwartale 2016 r. Pogłębiana analiza wyników badań przeprowadzonych w trzecim etapie będzie przedmiotem odrębnego artykułu. W niniejszym studium są prezentowane wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w drugim etapie badań, uzupełnione o wybrane wypowiedzi osób, z którymi przeprowadzono wywiady w fazie trzeciej badania.

### Radni miejscy wobec idei partycypacji – analiza wyników badań

W celu weryfikacji pierwszej hipotezy, radni zostali zapytani o wpływ, jaki, wedle ich opinii, mają rozmaite formy partycypacji obywatelskiej na decyzje podejmowane przez radę miasta. Wymienione w kwestionariuszu formy oraz wskazany przez respondentów zakres ich wpływu zostały przedstawione na wykresie 1. Średnia ważona, obliczona na

**Wykres 1. Poziom wpływu form zaangażowania społecznego na decyzje podejmowane przez radę miasta**



**Źródło:** Opracowanie własne.



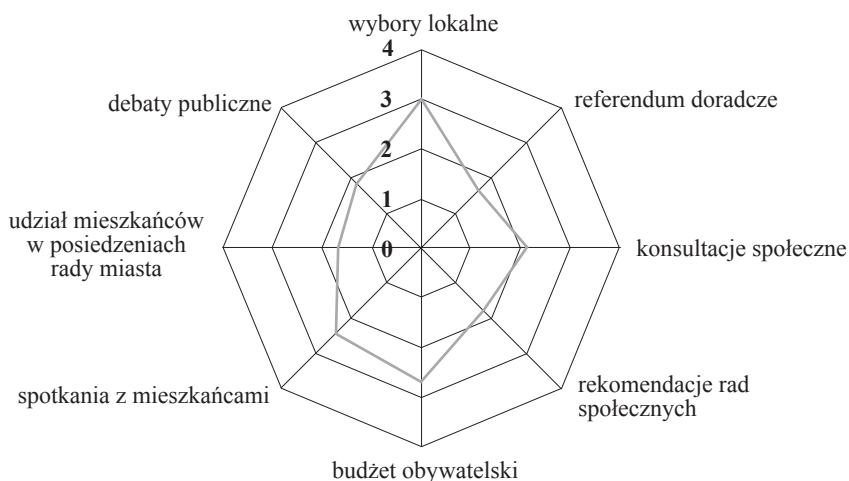
podstawie odpowiedzi zawartych w ankiecie pozwala na uszeregowanie wymienionych form partycypacji obywatelskiej, od tych o największym znaczeniu, do mało znaczących, co zostało zilustrowane na wykresie 2.

Najwięcej wskazań bardzo wysokiego wpływu na decyzje rady miasta otrzymały wybory lokalne. Znaczny poziom ich upartyjnięcia w dużych miastach, a następnie upartyjnięcie samych organów przedstawicielskich, związane również ze szczególną uwagą, z jaką krajowe zarządy partii przyglądają się ich działaniom, skutkuje niejednokrotnie podejmowaniem decyzji zgodnych z hierarchią wartości wyrażaną w programach politycznych lub podyktowanych polityką partyjną. Radni wyraźnie wskazali, że na decyzje rad ma wpływ przede wszystkim konfiguracja układu sił w radzie, a tą kształtują wybory lokalne.

W dalszej kolejności, pod względem zakresu wpływu na decyzje rady, umiejscowiony został przez respondentów budżet obywatelski (BO). Interesujące jest to, że radni uznali tę formę za stosunkowo silnie wpływającą na ich decyzje, chociaż w zakresie BO rady podejmują na ogół tylko dwie uchwały, tj. uchwałę określającą regulamin BO oraz uchwałę budżetową, w której określana jest wysokość środków przeznaczonych na BO. Ciekawe jest również to, że jako silnie wywierającą wpływ wybrali formę partycypacyjną mającą charakter głosowania, a więc najbardziej zbliżoną – obok wyborów lokalnych – do demokracji numerycznej, w której reguła rozstrzygnięcia jest prosta i bezsporna – w ramach BO realizowane są te projekty, które otrzymają najczęściej głosów mieszkańców. Można się jedynie domyślać, że respondenci szeroko zinterpretowali pytanie o wpływ wybranych form zaangażowania społecznego na decyzje rady zawarte w kwestionariuszu, jako wpływ na sprawy lokalne w ogóle.

Za stosunkowo ważne formy wpływu uznali radni spotkania z mieszkańcami oraz konsultacje społeczne; za najmniej ważne zostały uznane referenda doradcze i udział mieszkańców w posiedzeniach rady miasta. Niewiele większą wagę przywiązują respondenci do debat publicznych i rekomendacji rad społecznych.

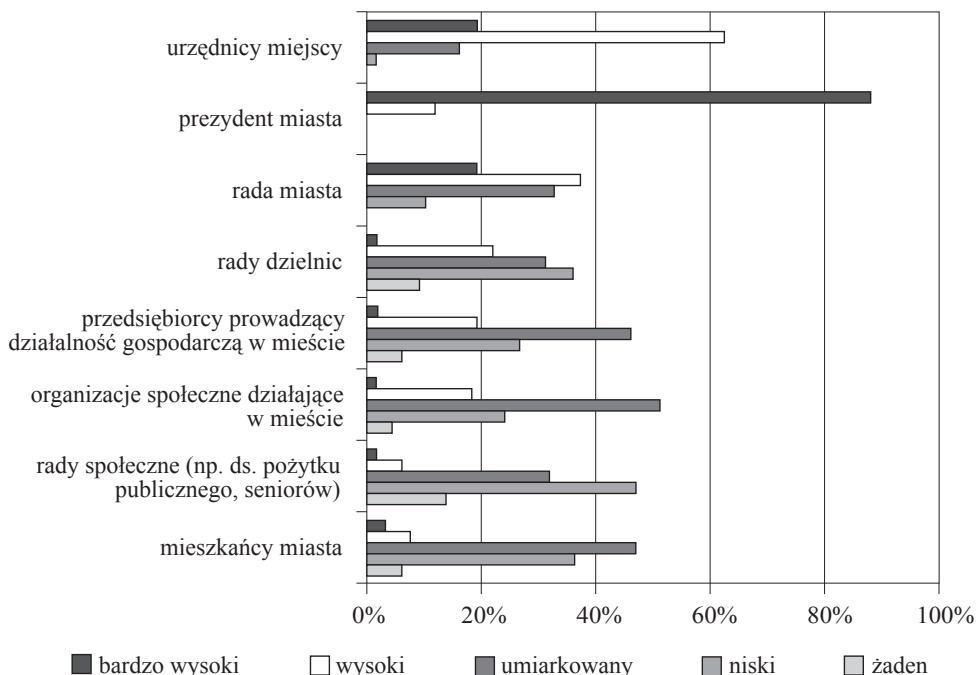
**Wykres 2. Średnia ważona wpływu poszczególnych form zaangażowania społecznego na decyzje podejmowane przez radę miasta**



**Źródło:** Opracowanie własne.

Niską ocenę wpływu na decyzje rady takich form zaangażowania społecznego, jak referenda doradcze, udział mieszkańców w posiedzeniach rady, debaty publiczne i rekomendacje rad społecznych potwierdza analiza odpowiedzi udzielonych na pytanie o wpływ, jaki na rządzenie miastem mają różni aktorzy (wykres 3).

**Wykres 3. Zakres wpływu poszczególnych osób/podmiotów na rządzenie miastem**



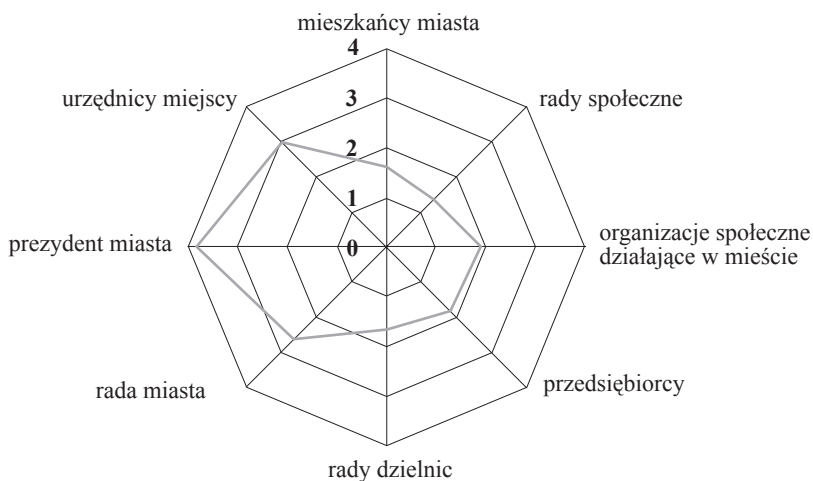
**Źródło:** Opracowanie własne.

Średnia ważona zakresu wpływu poszczególnych aktorów lokalnego życia publicznego (wykres 4) wyraźnie wskazuje na najniżej oceniany wpływ rad i organizacji społecznych, ale również rad dzielnic, przedsiębiorców i samych mieszkańców. Skoro rady społeczne nie są uważane jako istotne w lokalnym procesie rządzenia, nisko jest również oceniane znaczenie wpływu ich rekomendacji. Podobnie rzecz się ma z debatami publicznymi oraz ich uczestnikami – aktorami sektora biznesu i sektora organizacji pozarządowych.

Pomimo tego, że za najbardziej „wpływowe” formy zaangażowania społecznego respondenci uznali wybory lokalne i BO, ich kluczowi aktorzy, tj. mieszkańcy<sup>4</sup> umiejscowieni zostali w grupie podmiotów o najniższym wpływie na rządzenie miastem. Zapewne respondenci uznali, że wpływ ten sprowadza się głównie (o ile nie wyłącznie) do oddania głosu w wyborach; w czasie między wyborami jest niski. Mimo to, większość radnych biorących udział w ankiecie oceniła istniejące formy zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne za wystarczające (tabela 1).

<sup>4</sup> W odniesieniu do BO, w niektórych miastach (np. w Krakowie i Warszawie) bardzo ważną rolę pełnią rady dzielnic/osiedli.

**Wykres 4. Średnia ważona wpływu poszczególnych osób/podmiotów na rządzenie miastem**



**Źródło:** Opracowanie własne.

Tabela 1

**Istniejące w Pani/Pana mieście formy zaangażowania obywatelskiego są:**

Niewystarczające	35,82%
Wystarczające	53,73%
Nadmiernie rozbudowane	7,46%
Nie mam zdania	2,99%

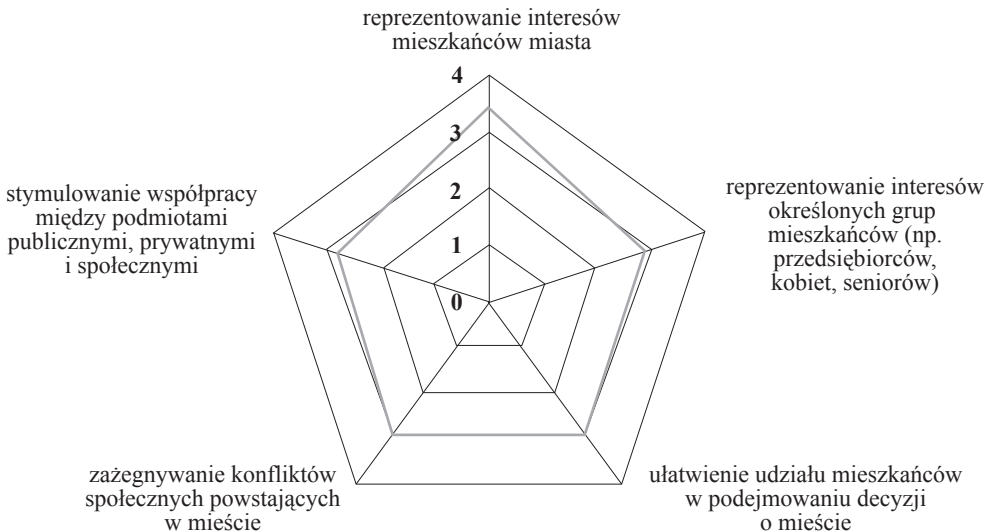
**Źródło:** Opracowanie własne.

Interesujące jest jednak wskazanie przez ponad 1/3 respondentów na niewystarczalność dostępnych form zaangażowania mieszkańców. Zagadnienie to znalazło rozwinięcie w odpowiedziach na kolejne pytanie (otwarte), w którym radni mogli wskazać pożądane zmiany praktykowanych form partycypacji. Radni poruszyli zasadniczo dwie kwestie. Pierwszym, wyraźnie przewijającym się wątkiem jest potrzeba wzmocnienia jednostek pomocniczych. W opinii radnych zarówno kompetencje rad dzielnic/osiedli, jak i autonomia finansowa powinny być poszerzone. Część radnych postuluje także zmianę wielkości jednostek pomocniczych, tak aby uczynić je silniejszymi. Drugą przewijającą się wśród odpowiedzi kwestią jest konieczność zmiany formuły konsultacji społecznych. W odpowiedziach radnych pojawiają się bowiem takie sformułowania jak „fasadowość” (Szczecin), „brak mechanizmów prawdziwej konsultacji” (Gorzów Wielkopolski), „konieczność rozbudowy” (Olsztyn), „wzmocnienie [...] skali zaangażowania urzędników w ich [konsultacji – KRM, AP] wagę” (Zielona Góra). Jeden z radnych podkreślił także, że „konsultacje nie dają mieszkańcom wystarczającej możliwości wyrażenia swojej opinii, są źle przeprowadzane” (Katowice). Według innego zaś są one „[...] często [...] «ręcznie» sterowane, a decyzja podejmowana [jest – KRM, AP] na jedynych «służnych» argumentach” (Toruń). Innym, bardziej pobocznym wątkiem, który jednak prze-

winął się w wypowiedziach radnych z Olsztyna, jest konieczność zwiększenia środków w budżecie obywatelskim.

Zatem respondenci widzą niedostatek form reprezentacji interesów mieszkańców (ich grup i organizacji) przez rady społeczne, a także rady jednostek pomocniczych. W ten – raczej niezamierzony – sposób podnoszą kwestię jakości reprezentacji mieszkańców przez lokalny organ przedstawicielski, w którym sami zasiadają, chociaż reprezentowanie interesów mieszkańców uważają za najważniejsze w funkcjonowaniu rady miasta (wykres 5). Role reprezentanta interesów wybranych grup społecznych, podmiotu łagodzącego lokalne konflikty oraz pomagającego mieszkańcom angażować się w proces decyzyjny otrzymały zbliżoną wartość wyrażoną w średniej ważonej. Rolę stymulatora współpracy między podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi za ważną uznało 40,3% respondentów, zaś bardzo ważną – 26,8%. 2/3 radnych dostrzega więc istotność roli rady jako interesariusza w procesie współzrządzenia, jednak, ponieważ aż 1/3 uważa tę rolę za nieważną, niezbyt ważną lub umiarkowanie ważną, średnia ważona percepcji roli rady jako animatora współpracy międzysektorowej jest najniższa.

**Wykres 5. Średnia ważona znaczenia ról pełnionych przez radę miasta**



**Źródło:** Opracowanie własne.

Radni krytycznie oceniają możliwość wpływu, jaki ma organ przedstawicielski na sprawy lokalne. Dane zilustrowane na wykresach 3 i 4 wyraźnie wskazują na sprawczą rolę prezydenta miasta i większy niż rady – chociaż nieznacznie – wpływ urzędników miejskich. W odpowiedzi na jedno z pytań respondenci mieli możliwość skomentowania tej oceny – skorzystało z niej 49 osób. Wielu radnych zauważyło osłabienie roli kolegialnego organu przedstawicielskiego, co łączy z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów organu wykonawczego. Na przykład, respondent z Torunia wskazał na stopniowe, lecz zauważalne umniejszanie roli rady<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Zachowano oryginalną pisownię cytowanych wypowiedzi zawartych w kwestionariuszu ankiety.

„Rada Miasta odgrywa coraz mniejszą rolę w procesie decyzyjnym dotyczącym miasta. Bezpośrednie wybory prezydenta [...] wpłynęły bardzo pozytywnie na sposób sprawowania władzy wykonawczej, umniejszając jednocześnie znaczenie Rady. W początkowym okresie reformy władza wykonawcza i uchwałodawcza były mniej więcej zrównoważone. Z upływem lat w coraz większym zakresie władza jest zawłaszczana przez organ wykonawczy”.

Radny z Zielonej Góry otwarcie pisze o fasadowości rady miasta i jej roli sprowadzonej do dyskutanta w procesie decyzyjnym:

„Po reformie samorządowej, w której władza wykonawcza jest wybierana bezpośrednio Rada Miasta jest de facto ciałem fasadowym. Po wprowadzeniu jeszcze okręgów jednomandatowych a co za tym idzie zdobycia większości przez ugrupowania władzy wykonawczej rola rady gminy (miasta) została sprawdzona do ciała, które może sobie pogadać”.

Z kolei radny z Białegostoku pisze o zawiedzionych nadziejach na poprawę reprezentacji mieszkańców i zdominowanie samorządu przez autokratycznych prezydentów, wójtów i burmistrzów:

„Reforma samorządowa miała wzmocnić reprezentację ludzi, radnych w kwestiach wpływu na lokalne decyzje. Niestety obecnie są to rządy autokratów mowa o prezydentach, burmistrzach i wójtach. Radni to maszynka do głosowania”.

Respondent z Rzeszowa widzi rolę rady jako zmienną zależną nie tylko od trybu wyboru organu wykonawczego, ale także od zmieniających się warunków zarządzania miastem, w którym znaczenia nabiera aparat administracyjny. Widzi też wzrost znaczenia roli rady jako animatora dialogu międzysektorowego:

„Rola Rady Miasta w ostatnim okresie zmniejszyła się. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów na prezydenta zdecydowanie zwiększyło jego rolę w zarządzaniu miastem. Ponadto postępująca specjalizacja i złożoność prawno-organizacyjna pracy samorządu wzmocniła rolę aparatu administracyjnego. Rada Miasta ograniczona liczebnie oraz kompetencyjnie pełni obecnie bardziej rolę animatora dialogu, płaszczyzny dialogu między uczestnikami życia miejskiego – mieszkańcami, ngo'sami, a administracją i prezydentem”.

Wśród innych komentarzy dotyczących spadku roli rady padają również takie określenia, jak: „podległość” (Szczecin), „obniżony poziom decyzyjności” (Olsztyn), „osłabienie” (Gorzów Wielkopolski), „zależność od polityki ponad miejskiej” (Kraków), „utrata prestiżu [...] mniejszy udział w bieżących decyzjach dotyczących miasta” (Rzeszów), „mocne zdegradowanie” (Olsztyn), „marginalizacja” (Gdańsk). Około 1/3 respondentów, którzy skomentowali zagadnienie roli rady nie widzi jednak jej zmian, przynajmniej od czasu wprowadzenia bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta miasta.

W mniejszym zakresie na rolę pełnioną przez radę wpływa – zdaniem respondentów – partycypacja społeczna. Odnotowują oni większą liczbę konsultacji społecznych (Toruń), skrócenie dystansu między radą a mieszkańcami (Katowice), większą otwartość na działania mieszkańców i społeczną inicjatywę uchwałodawczą (Katowice). Jeden z respondentów zauważył większą aktywność radnych (Lublin); inny – większą otwartość rady na współpracę z podmiotami zewnętrznymi (Zielona Góra); jeszcze inny formułuje postulat większej aktywności podczas konsultacji i w ogóle w kontaktach z mieszkańcami.



Formy i zakres partycypacji obywatelskiej zostały w ciekawy sposób skomentowane w kontekście roli pełnionej przez Radę Miasta przez jednego z radnych z Rzeszowa, którego wypowiedź zarejestrowano podczas trzeciego etapu badań:

„[T]e mechanizmy uczestnictwa obywatelskiego są wystarczające [...] czasem mam wrażenie, że są tacy aktywni działacze, którzy domagają się zwiększenia partycypacji i w takim trochę niejako paternalistycznym podejściu, chcą wymusić na mieszkańcach partycypację, a oni nie bardzo chcą [...] wielu jest takich [mieszkańców, którzy uważają, że [KRM, AP] wybraliśmy radnych, jest prezydent i niech on rządzi, niech nam głowy nie zawracają. [Mieszkańcy – KRM, AP] uaktywniają się jak są problemy [...] są oczywiście urodzeni społecznicy, oni są aktywni w radach osiedli, to będzie ewoluować, ale na siłę bym tego nie przyspieszał” (Rzeszów, Radny 2).

W powyższej wypowiedzi zostały zasygnalizowane trzy kwestie: po pierwsze, pewnej wymuszonej zaangażowania mieszkańców i izolacji działań ich najbardziej aktywnej części; po drugie, braku gotowości przejścia przez gros mieszkańców większej odpowiedzialności za sprawę miasta, tym samym modyfikacji roli ich organu przedstawicielskiego; jednak – po trzecie – oczekiwania zmiany tej roli, lecz w dłuższej perspektywie czasowej.

Nieuchronność ewolucji roli organu przedstawicielskiego w relacji do zmieniających się form i zakresu partycypacji obywatelskiej zauważył radny z Lublina:

„[...] w pewien sposób świadomie oddaliśmy część swoich kompetencji mieszkańcom. Poszerzamy zakres konsultacji z radami dzielnic, ten proces demokratyzacji, uspołeczniania życia publicznego się rozpoczął i nic już tego nie zatrzyma [...] Czy można sobie wyobrazić obecnie prezydenta, radnego, który wychodzi i mówi kończymy z budżetem obywatelskim? Tak jak gdyby polityk wyszedł i powiedział, że kończymy z programem 500+” (Lublin, Radny 3).

Powyżej cytowany rozmówca postrzega więc zmianę roli rady nie w relacji do zmian instytucjonalnych na linii organ stanowiący–organ wykonawczy, lecz w relacji do zmian społecznych i politycznych, jako zmienną zależną od procesu *demokratyzacji i uspołeczniania życia publicznego*.

Na podstawie przedstawionych wyników badań sformułować można następujące obserwacje:

1. Radnych charakteryzuje pozytywny stosunek do idei partycypacji społecznej. Większość z nich uważa, że funkcjonujące w ich miastach formy uczestnictwa obywatelskiego są wystarczające, natomiast dostrzegają konieczność ich usprawnienia.
2. W opinii radnych największy wpływ na decyzje podejmowane przez rady mają dwie formy zaangażowania mieszkańców: wybory samorządowe i budżet obywatelski. Ważną zmienną wpływającą na decyzje rady są – będące następstwem wyborów – podziały polityczne. Wiele decyzji – także tych dotyczących mieszkańców i poszerzania form ich uczestnictwa – jest wynikiem układu sił w radzie, przewagi jednego, dwu głosów lub też braku wyraźnej większości. Jak zauważył jeden z radnych: „[k]ruchość koalicji rządzącej pozwala zrobić więcej dla mieszkańców” (Zielona Góra). Niezwykle popularny w polskich miastach BO, niezależnie od jego formuły, nie pozwala na zignorowanie głosu mieszkańców. Często projekty, któ-

rych nie udało się sfinansować ze środków BO, są w kolejnych latach włączane do ogólnego budżetu miejskiego.

3. Rola organu stanowiącego zmieniła się – zdaniem respondentów – przede wszystkim wskutek wprowadzenia bezpośrednich wyborów prezydentów miast w 2002 roku. Jak wskazał jeden z radnych: „[...] [m]amy Radę Miasta przy Prezydencie a nie odwrotnie” (Lublin), inny zaś dodał: „[c]oraz mniej uprawnień. Moim zdaniem, już dzisiaj Rady nie są potrzebne” (Białystok). W opinii radnych rady miast utraciły rolę kluczowego aktora procesu decyzyjnego, organu kształtującego rzeczywistość miejską. Motorem tych zmian nie są jednak poszerzające się mechanizmy partycypacji społecznej, a wprowadzone w 2002 roku zmiany instytucjonalne.
4. Tylko nieliczni radni postrzegają zmiany roli rady w kontekście szerszym, aniżeli instytucjonalny (plasujący się na osi relacji organ stanowiący – organ wykonawczy). Dostrzegają wprawdzie zmiany ilościowe w zakresie partycypacji obywatelskiej, jednak w ograniczony sposób interpretują je jako motyw konwersji ról odgrywanych przez lokalny organ przedstawicielski.

## Dyskusja

Lokalnemu procesowi decyzyjnemu w badanych miastach coraz częściej towarzyszą rozmaite, bardziej złożone formy partycypacji obywatelskiej. Ograniczone ramy niniejszego artykułu wprawdzie nie pozwoliły na przedstawienie bliżej tego zagadnienia, jednak było ono już przedmiotem innych prac (Radzik-Maruszak 2015; Pawłowska, Radzik-Maruszak 2016). Zamiarem autorek niniejszego studium było przedstawienie stosunku radnych do nowych form aktywności obywatelskiej, która coraz częściej wykracza poza ramy zwykłych konsultacji, a kończy się faktyczną decyzją podejmowaną przez mieszkańców, jak to jest chociażby w przypadku budżetu obywatelskiego.

Autorki nie potwierdziły w toku badań założenia o krytycznym stosunku radnych do różnych form partycypacji mieszkańców (H1) – stosunek ten oceniają raczej jako umiarkowanie pozytywny. Zarówno wyniki ankiety rozesłanej do radnych z 18 miast, jak i wywiady przeprowadzone w Lublinie i Rzeszowie wskazują na aprobatę dla szerszego i bardziej bezpośredniego udziału mieszkańców w procesie rządzenia. Większość respondentów uznała istniejące w ich miastach formy zaangażowania obywatelskiego za wystarczające, co jednak może mieć związek z krytycznym stosunkiem radnych do już funkcjonujących form uczestnictwa społecznego, np. konsultacji. Wielu z nich dostrzega ich fasadowość, fakt iż wymiana poglądów ogranicza się do tych „jedynie słusznych”, a sam proces konsultowania jest „ręcznie sterowany”. Tym samym przedstawiciele lokalni zdają się przedkładać jakość partycypacji obywatelskiej, nad ilość jej form.

W opinii radnych największy wpływ na decyzje podejmowane przez radę mają wybory lokalne, a więc *de facto* jedna decyzja mieszkańców, którą podejmują co cztery lata, a której rezultatem jest ukształtowanie składu organu stanowiącego, co oczywiście ma wpływ na rozstrzygnięcia zapadające w łonie tego organu, ale jest to wpływ symboliczny. Wskazanie na BO jako drugą w kolejności najbardziej „wpływową” formę

uczestnictwa trudno jednoznacznie zinterpretować. BO to procedura decyzyjna, gdzie podmiotem są mieszkańcy (podobnie jak w wyborach) – to oni podejmują decyzję, a nie rada, nie ma więc mowy o bezpośrednim wpływie BO na decyzje rady. Ten wpływ może być pośredni – projekty, które nie uzyskały wystarczającego poparcia podczas głosowania w procedurze BO mogą zostać uwzględnione w planie wydatków miasta na kolejny rok, ale może się to stać na etapie planowania budżetu i wtedy rezultaty BO mają wpływ na decyzję organu wykonawczego, albo na etapie procedury uchwalania budżetu, podczas której radni mogą sugerować potrzebę wydatkowania środków na projekty obywatelskie. Są to jednak tylko supozycje, które wymagają potwierdzenia w odrębnych badaniach.

Autorki nie potwierdziły też założenia o wpływie partycypacji obywatelskiej na pozycję organu stanowiącego (H2). Owszem, pozycja ta – w świetle opinii radnych – zmieniła się, ale w efekcie wzmocnienia organu wykonawczego, a nie rozwoju nowych form zaangażowania mieszkańców. Tylko nieliczni zauważają „partycypacyjny kontekst”, w jakim od kilku lat funkcjonuje organ przedstawicielski oraz konieczność „podażania” za trendem „uspołeczniania życia publicznego”. Relacje władzy i wpływu na poziomie lokalnym nadal są interpretowane na osi relacji rada–prezydent miasta. W tej kwestii wyniki prezentowanych analiz potwierdzają to, co odnotowali już badacze w krajach zachodnioeuropejskich. Nawet większe zaangażowanie mieszkańców i rozleglejsza partycypacja nie prowadzi do podważenia istniejącego podziału władzy na poziomie lokalnym. Jak piszą Ank Michels i Laurens De Graaf „[p]artycypacyjne kształtowanie polityki [...] pozostawia wertykalne podejmowanie decyzji w ramach rządu nienaruszonym jednocześnie tworząc więcej przestrzeni dla sugestii i pomysłów formułowanych przez obywateli” (Michels, De Graaf, 2010, s. 488). Z kolei, Casper Geurtz i Ted Van de Wijdeven wprowadzając w toku badań stwierdzili, że „[d]emokracja reprezentatywna zachowuje swoją dominującą pozycję, ograniczając udział demokracji partycypacyjnej do projektów krótkoterminowych”, jednak dostrzegli również wzrost napięcia w sytuacji, gdy do demokracji przedstawicielskiej „dłożono” elementy demokracji partycypacyjnej (Geurtz, Van de Wijdeven, 2010, s. 545). Dlatego konstatują, że „[d]ecydując się na podejście stawiające na pierwszym miejscu bezpośrednią demokrację uczestniczącą – wymagającą od mieszkańców wykazania się poważnym zaangażowaniem, działaniami, współodpowiedzialnością – składa się również na ich barki ciężar odpowiedzialności” (ibidem, s. 545–546). Jak dalej utrzymują, jest więc całkowicie zrozumiała konieczność spowolnienia tempa wprowadzania kolejnych form partycypacji obywatelskiej do lokalnego procesu decyzyjnego. Do takiego wniosku doszedł też jeden z polskich radnych, sugerując konieczność bardziej ewolucyjnego wprowadzania form demokracji partycypacyjnej.

W opinii autorek, radni, interpretując rolę rady jako „przybocznego” prezydenta miasta – niekiedy akceptując ten stan rzeczy, częściej jednak kontestując go – nie dostrzegają możliwości zmiany pozycji organu stanowiącego w kierunku wzmocnienia względem organu wykonawczego, przez wykorzystanie rozmaitych form partycypacji obywatelskiej. Takie potraktowanie zaangażowania mieszkańców oznaczać by mogło wprowadzenie instrumentalne do niego podejście, ale wzmocniłoby rolę rady jako rzecznika interesów wyborców. Mogłoby zatem umocnić stanowisko rady w sprawach, w których rozmija się ze stanowiskiem organu wykonawczego. Przyznanie obywatelom większego udziału

w podejmowaniu decyzji nie jest bowiem jednoznaczne z umniejszeniem roli rady jako organu przedstawicielskiego.

### Bibliografia

- Benz A., Papadopoulos Y. (red.) (2006), *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Routledge, London–New York.
- Björn E., Sweeting D., Klok P.-J. (2013), *Local Councillors in Comparative Perspective*, w: *Local Councillors in Europe*, red. E. Björn, D. Sweeting, P.-J. Klok, Springer VS.
- Burns D. (2000), *Can Local Democracy Survive Governance?*, „Urban Studies”, vol. 37, nr 5–6, ss. 963–973.
- Converse P., Pierce R. (1986), *Political Representation in France*, Harvard University Press.
- Daemen H. (2012), *Revitalising Representative Democracy*, w: *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, red. L. Schaap, H. Daemen, Springer VS.
- Dahl A. R. (1994), *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, „Political Science Quarterly”, vol. 109, nr 1, ss. 23–34.
- Dahl R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press.
- Denters B., Rose L. E. (red.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave Macmillan.
- Egner B., Sweeting D., Klok P.-J. (red.) (2012), *Local Councilors in Europe*, Springer VS.
- Fisher F. (2012), *Participatory governance: From Theory to Practice*, w: *The Oxford Handbook of Governance*, red. D. Levi-Faur, Oxford University Press.
- Geurtz C., Van de Wijdeven T. (2010), *Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands*, „Local Government Studies”, vol. 36, Issue 4, ss. 531–549.
- Hambleton R. (2003), *The New City Management*, w: *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*, red. R. Hambleton, F. V. Savitch, M. Stewart, Palgrave Macmillan UK.
- Hansen K. (2005), *Representative Government and Network Governance – in Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*, „Scandinavian Political Studies”, 28(3), ss. 219–237.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, vol. 69, Issue 1, ss. 3–19.
- Huxhama C., Vangena S., Huxhama C., Edena C. (2000), *The Challenge of Collaborative Governance*, „Public Management Review”, vol. 2, Issue 3, ss. 337–358.
- Jakobsen M., Kjaer U. (2016), *Political Representation and Geographical Bias in Amalgamated Local Governments*, „Local Government Studies”, vol. 42, Issue 2, ss. 208–227.
- Jones G., Ranson S. (1989), *Is There a Need for Participative Democracy? An exchange*, „Local Government Studies”, vol. 15, Issue 3, ss. 1–10.
- Jordan A., Wurzel K. W. R., Zito A. (2005), *The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?*, „Political Studies”, vol. 3, nr 3, ss. 477–496.
- Kaźmierczak T. (2012), *Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. I, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych.

- Kjaer U., Hjelmar U., Olsen A. L. (2010), *Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform*, „Local Government Studies”, vol. 36, Issue 4, ss. 569–585.
- Klijn E. H., Koppenjan J. F. M. (2000), *Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers*, „Public Administration”, vol. 78, Issue 2, ss. 365–387.
- Krzyńówek A. (2010), *Rozum a porządek polityczny – wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Mazur S. (red.) (2015), *Współzarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Michels A. (2011), *Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy*, „International Review of Administrative Science” 77(2), ss. 275–293.
- Michels A., de Graaf L. (2010), *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, „Local Government Studies”, vol. 36, Issue 4, ss. 477–491.
- Nyholm I., Haveri A. (2009), *Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance*, „Local Government Studies”, 35:1, ss. 109–124.
- Pawłowska A. (2016), *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 14:1.
- Pawłowska A., Radzik-Maruszak K. (2015), *Big Cities Governance – How Mayors Cope with Civic Engagement?*, referat wygłoszony na XXIII konferencji NISPAcee, 21–23 maja 2015 roku, Tbilisi, Gruzja.
- Pawłowska A., Radzik-Maruszak K. (2016), *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, referat wygłoszony na konferencji „Polityka Lokalnie”, 21–22 kwietnia 2016 roku, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Pierre J. (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press.
- Pierre J., Peters B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Macmillan, Basingstoke.
- Pitkin H. (1969), *Representation*, New York.
- Plüss L. (2013), *Urban Governance and its Impact on the Role Perception and Behaviour of European City Councillors*, „Local Government Studies”, vol. 39:5, ss. 721–737.
- Radzik-Maruszak K., Mieczkowska-Czerniak K. (2013), *From Indifference to Protest: Citizens Activity at the Local Level in Poland*, „Annales UMCS. Sectio K”, vol. XX (I), ss. 151–169.
- Radzik-Maruszak K. (2015), *Putting Citizens First: Democratic Innovations in City Governance*, „Kunnallistieteellinen Aikakauskirja”, vol. 4, ss. 309–322.
- Rhodes R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Maidenhead, GB–Philadelphia, US.
- Sartori G. (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers.
- Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan UK.
- Torfing J., Peters B. G., Pierre J., Sørensen E. (2012), *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford University Press.
- Vetter A. (2009), *Citizen versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008*, „Local Government Studies”, vol. 35, Issue 1, ss. 125–142.
- Vetter A., Kersting N. (2003), *Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilson D., Game Ch. (2006), *Local Government in the United Kingdom*, 4th ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke.



---

**Representation and Participation. The Attitude of City Councillors Towards the Concept and Mechanisms of Citizen Participation<sup>6</sup>****Summary**

Over recent decades, many European countries have witnessed a transformation of local representative democracy. This has resulted both from the reforms inspired by the concepts of New Public Management, local governance, structural and functional changes as well as the expanding mechanisms of citizen participation. The latter trend is especially visible in large Polish cities. The main objectives of this article are to present the attitude of city councilors towards the concept and mechanisms of citizen participation and to examine whether this 'extended participation' influences the status and role played by city councils in the governing process. The article is based on empirical research conducted in 18 Polish cities. The results indicate that elected representatives, in general, support the idea of 'citizens' involvement in the decision-making process. Most of them, however, recognize the current mechanisms of civic engagement as sufficient, promoting the need to streamline their operation.

**Key words:** democracy, representation, participation, citizens, governance

---

<sup>6</sup> This article presents the partial outcomes of the research conducted within the project funded by the National Science Centre Poland (No 2013/09/B/HS5/04403).

