

Agnieszka SOBOL  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
agnieszka.sobol@ue.katowice.pl

Monika KRAKOWIAK-DRZEWIECKA  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Zarządzania  
monika.drzewiecka@ue.katowice.pl

Rafał DOBOSIEWICZ  
Urząd Miasta w Zabrzu  
dobosiewicz.rafal@gmail.com

## WPŁYW PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – PRZYKŁAD MIASTA ZABRZE

**Streszczenie.** Miasta stanowią szczególnie ważny podmiot realizacji zrównoważonego rozwoju. Na terenach zurbanizowanych następuje koncentracja wyzwań o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Kierunek realizowanej polityki lokalnej w dużym zakresie determinowany jest przez system sprawowania władzy lokalnej. W obszarze tym coraz częściej podkreślane jest znaczenie zarządzania partycypacyjnego. Aktywny udział mieszkańców stanowi element budowania społeczeństwa obywatelskiego. Lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców służy optymalizacji oferty miejskiej i poprawie efektywności realizowanych przez miasto zadań. W całokształcie proces ten przekłada się na poprawę jakości życia i przyczynia się do zrównoważonego rozwoju miasta. Celem badawczym artykułu jest rozpoznanie zależności pomiędzy partycypacją obywatelską a polityką zrównoważonego rozwoju na przykładzie miasta Zabrze.

**Słowa kluczowe:** polityka miejska, zrównoważony rozwój, partycypacja obywatelska

## AN IMPACT OF CIVIL PARTICIPATION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT – A CASE STUDY OF THE CITY OF ZABRZE

**Abstract.** Cities are a particularly important subject of implementation of sustainable development. In urban areas occur challenges of economic, social and environmental character. The direction of local policy is largely determined by

a system of local government. In this area an importance of participatory management is more and more emphasised. An active participation of inhabitants is a part of building of a civil society. Better recognition of needs of the residents is used to optimize an offer of the city and to improve an effectiveness of the works realized by the city. Totally, this process leads to higher quality of life and contributes to sustainable development. The research aim of this article is to identify the connections between civil participation and the policy of sustainable development showing a case study of the city of Zabrze.

**Keywords:** urban policy, sustainable development, civil participation

## 1. Wprowadzenie

“The battle for sustainable development will be won or lost in cities”

*Kofi Annan*

Od końca lat 70. XX wieku widoczne jest rosnące zainteresowanie środowiska naukowego problematyką rozwoju lokalnego i roli miast. Od tego czasu radykalnej ewolucji ulegało podejście do oceny procesów zachodzących w miastach, od myślenia wąsko-sektorowego skoncentrowanego głównie na wynikach wzrostu gospodarczego po rozwój wielowymiarowy, integrujący procesy o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Największa zmiana w sposobie myślenia związana jest z paradygmatem zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Jego wpływ związany był z uświadomieniem społecznych i środowiskowych kosztów, które nierozzerwalnie towarzyszyły procesom industrializacji i urbanizacji. W nurcie rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju ukształtowała się także związana z nią teoria dotycząca szczybla lokalnego, tj. lokalny rozwój zrównoważony (*local sustainable development*). Koncepcja lokalnego rozwoju zrównoważonego wskazuje na konieczność wielowymiarowego i systemowego rozwoju miast i opiera się na kategorii trwałości i ciągłej poprawy jakości życia.

Nieodzowną częścią procesu zrównoważonego rozwoju w miastach jest uspołecznienie tego procesu. Zarządzanie partycypacyjne (*participatory management*), które zakłada aktywny udział obywateli w procesie decyzyjnym z zakresu rozwoju lokalnego, jest warunkiem urzeczywistnienia postulatów zrównoważonego rozwoju. Bezpośredni kontekst tego procesu ma kluczowe znaczenie dla jego sukcesu. Miasta, a zwłaszcza dzielnice, stanowią naturalne miejsca obywatelskiego uczestnictwa.

Partycypacja obywatelska stanowiła od początku nieodzowną część idei lokalnego rozwoju zrównoważonego. W praktyce jednak aspekty wielowymiarowego ujmowania systemu miejskiego czy wręcz podkreślenia znaczenia aspektów środowiskowych przesłaniały jej znaczenie. Wydaje się, że aktualny zwrot w stronę wartości partycypacji i podkreślenie znaczenia „prawa do miasta” przez mieszkańców stanowić ma swoiste

remedium na brak dostatecznych efektów w realizacji zrównoważonego rozwoju. Dzielenie się władzą z obywatelami służy poprawie jakości życia i stanowi warunek zrównoważonego rozwoju miast. Istotą partycypacji jest bowiem stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb w procesie godzenia interesów prywatnych i publicznych.

Celem badawczym artykułu jest rozpoznanie zależności pomiędzy partycypacją obywatelską a polityką zrównoważonego rozwoju na przykładzie miasta Zabrze.

## 2. Zrównoważony rozwój miast

Miasta stanowią szczególnie ważny podmiot realizacji zrównoważonego rozwoju. Treści wskazujące na znaczenie terenów zurbanizowanych podkreślane były od początku kształtowania się paradygmatu zrównoważonego rozwoju i wypełniły w istotnym stopniu Agendę 21, czyli Globalny Program Działań na XXI wiek, przyjęty przez Organizację Narodów Zjednoczonych podczas konferencji Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Większość zadań postawionych przed społecznością międzynarodową w Agendzie 21 ma swoje korzenie na poziomie lokalnym. W dokumencie tym zobowiązano wszystkich sygnatariuszy, aby samorządy lokalne w ich krajach opracowały Lokalne Agendy 21 (LA21)<sup>1</sup>.

W miastach następuje silna koncentracja wyzwań o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Świadomość zależności systemowych i potrzeby wielowymiarowego podejścia do rozwoju stanowią rdzeń zrównoważonego rozwoju miast. Niemniej jednak mechanizmy rządzące praktyczną implementacją tego podejścia zmieniały się w czasie. W początkowym okresie przywiązywano szczególną wagę do aspektów środowiskowych i potrzeby ich integracji z pozostałymi wymiarami rozwoju. W „polskim wydaniu” realizacji zrównoważonego rozwoju szczególnie widoczne było podkreślanie środowiskowych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Nacisk na prośrodowiskowe przekształcenia w gospodarce komunalnej wynikał z jednej strony z ogromnych zaniedbań w tej sferze i możliwości korzystania z funduszy europejskich wraz z akcesją Polski do UE, z drugiej strony z braku wiedzy i utożsamiania zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska. Brak systemowego podejścia skutkuje natomiast dzisiejszym słabym zaangażowaniem w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju w polskich miastach.

Sięgając do korzeni, należy wykazać kryteria pozwalające sklasyfikować dany proces jako zrównoważony rozwój miasta, które opracowane zostały przez Międzynarodową Radę ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI). Koncepcja Lokalnej Agendy 21, opracowana w 1991 roku, włączona

---

<sup>1</sup> Agenda 21. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Sustainable Development. 1992, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>, Chapter 28.

została do głównego dokumentu Szczytu Ziemi w Rio. Do kryteriów w zakresie oceny procesu Lokalnej Agendy 21 zaliczono:

- aktywny udział społeczności lokalnej (uspołeczniony proces);
- konsensus w zakresie wizji zrównoważonego rozwoju;
- integrację wymiaru społecznego, ekonomicznego i środowiskowego;
- partnerskie, wielosektorowe działania;
- strategiczny plan zrównoważonego rozwoju z określonymi celami długoterminowymi;
- monitoring w oparciu o przyjęte wskaźniki.

Lokalną Agendę 21 można zdefiniować jako proces osiągania celów zawartych w Globalnym Programie Działań Agenda 21 na poziomie lokalnym poprzez uspołecznione, wielosektorowe opracowanie i wdrażanie długoterminowego planu strategicznego w zakresie zrównoważonego rozwoju. Z czasem określanie procesu zrównoważonego rozwoju w miastach jako Lokalna Agenda 21 zaczęto zastępować strategią zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>.

Kompleksowość podejścia zastosowana w opisie kryteriów LA21 powtórzona została przy formułowaniu celów zawartych w nowej agendzie zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych zatytułowanej „Przekształcanie naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030”, przyjętej w 2015 roku w Nowym Jorku<sup>3</sup>. Wśród siedemnastu zadeklarowanych celów działań cel nr 11: „Zrównoważone miasta i społeczności” dotyczy miast i terenów zurbanizowanych. W charakterystyce celu wyraźnie podkreślone zostało znaczenie partycypacji mieszkańców.

W lokalny rozwój zrównoważony wpisane jest zatem zarządzanie partycypacyjne. Dotyczy ono w szczególności etapu planowania i ma na celu współtworzenie dokumentów strategicznych i wypracowywanie wspólnych kierunków w różnych obszarach rozwoju miasta. Polega ono na współdziałaniu władz z szerokim gronem partnerów lokalnych w zakresie planowania rozwoju lokalnego (*collaborative planning*).

Uspołecznienie rozwoju i stosowanie metod partycypacyjnych ma na celu wypracowywanie zbiorowego konsensusu. Gwarantuje ponadto apolityczność i niweluje zagrożenia związane z kadencyjnością polityki lokalnej. Stworzona w ten sposób strategia rozwoju stanowi zobowiązanie władzy do realizacji zapisów w niej zawartych. W wyniku uspołecznienia proces rozwoju lokalnego jest efektem ugody różnych aktorów sceny lokalnej i wymaga kontynuacji bez względu na zmieniające się władze. Jednocześnie postanowienia strategii wypracowane w drodze uspołecznienia dają władzy przyzwolenie do realizacji jej zapisów. Sedno powyższych uwag oddaje stwierdzenie, iż strategia stanowi własność całej wspólnoty<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Second Local Agenda 21 Survey, International Council For Local Environmental Initiatives – ICLEI, 2002.

<sup>3</sup> Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, 2015, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).

<sup>4</sup> Berman N.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego. Municipium, Warszawa 2000, s. 9.

### 3. Znaczenie partycypacji mieszkańców w rozwoju lokalnym

Jak zauważono wcześniej, uspołecznienie i partycypacja obywatelska wpisane są w zrównoważony rozwój miast. Rosnące znaczenie obywateli wynika z jednej strony ze wzrostu świadomości ich wpływu na rozwój lokalny przez nich samych, a z drugiej z kryzysu obowiązującego modelu demokracji przedstawicielskiej.

Pomimo upowszechniania znaczenia partycypacji obywatelskiej i roli mieszkańców w zrównoważonym rozwoju miast temat ten był przez lata w Polsce zaniedbywany. Podobne oceny dotyczą wielu krajów z małymi doświadczeniami w rozwoju demokracji i samorządności<sup>5</sup>.

Partycypację (łac. *particeps* – uczestnik) zdefiniować można jako bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu publicznym<sup>6</sup>. Rozumiana jest ona jako udział jednostek, grup i całych społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych w sprawach ich dotyczących. Partycypacja społeczna wiąże się z istnieniem partnerstwa jako „platformy współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności”<sup>7</sup>. Ramy dla tak rozumianej partycypacji stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego.

Znaczenie partycypacji społecznej wpisuje się w transformację sposobu sprawowania władzy lokalnej z formuły rządzenia (*government*) na współrządzenie (*governance*). Idea *governance* zakłada stosowanie rozmaitych form i narzędzi partycypacji obywatelskiej oraz różnorodność uczestników procesu współrządzenia. Otwartość i transparentność w sposobie sprawowania władzy stanowią kluczowe elementy podejścia *governance*. Stopień otwartości wyznaczony jest zakresem możliwości uczestniczenia przez różnych aktorów lokalnych. Grupą najważniejszą są tutaj mieszkańcy rozumiani zarówno jako jednostki, jak i członkowie różnych grup zorganizowanych, w tym zwłaszcza organizacji pozarządowych. Należy jednak zauważyć, iż zakres możliwości uczestniczenia nie musi być tożsamy z rzeczywistym włączeniem się partnerów społecznych. Zdolność społeczeństwa do współuczestnictwa jest zależna od złożonych czynników, w tym m.in. świadomości obywatelskiej oraz wcześniejszych doświadczeń i nawyków z zakresu współpracy z samorządem i podejmowanych

---

<sup>5</sup> Local sustainability 2012. Taking stock and moving forward. Global review. International Council For Local Environmental Initiatives – ICLEI, Bonn 2012, [http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/LS2012\\_GLOBAL\\_REVIEW\\_www.pdf](http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/LS2012_GLOBAL_REVIEW_www.pdf) p.69.

<sup>6</sup> Wiktorska-Święcka A., Kozak K.: Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2014, s. 57.

<sup>7</sup> Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwa lokalne na rynku pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

inicjatyw oddolnych. Partycypacja wymaga procesu uczenia się. Bez wyuczonego i zakorzenionego etosu obywatelstwa mieszkańcy są raczej pasywni aniżeli aktywni<sup>8</sup>.

Cechy podejścia governance uzależnione są od kultury politycznej, tradycji i doświadczeń z zakresu decentralizacji i zarządzania partycypacyjnego. Ujęcie zarządzania lokalnego w formule współzrządzenia odrzuca podejście technokratyczne i biurokratyczne. Władza lokalna pełni rolę koordynatora działań. Jednak w procesie współzrządzenia koordynacja ta ma charakter interaktywny, a nie imperatywny. Sukcesem władz lokalnych jest umiejętne zarządzanie posiadanymi potencjałami i wypracowanie kompromisów w procesie deliberacji<sup>9</sup>. Metody deliberatywne zapewniają większą reprezentatywność poglądów oraz ograniczają partykularność interesów. Kluczowe jest tutaj właściwe informowanie, komunikowanie oraz negocjowanie stanowisk w imię dbałości o interes ogółu wspólnoty mieszkańców. Niezbędne jest zatem wyartykułowanie i – co za tym idzie – właściwe rozpoznanie potrzeb i oczekiwań różnych partnerów rozwoju lokalnego. Należy mieć jednak świadomość, że zarządzanie partycypacyjne oraz deliberacja nie wyeliminują zjawiska dyssatisfakcji części aktorów lokalnych. Niemniej jednak fakt otwartości i podjęcie dialogu niwelują ewentualne konflikty czy negację podjętych decyzji. Doinformowany obywatel, który na dodatek ma poczucie współdziałania w zakresie rozwoju lokalnego, ma wyższą skłonność do akceptacji realizowanych w mieście działań i utożsamiania się z nimi<sup>10</sup>.

Brak uspołecznienia powoduje, iż mieszkańcy stawiani są wobec faktów dokonanych, czasem bez ich zgody i akceptacji dla prowadzonej polityki rozwoju. Relacja stanowisk trafnie opisana została następującymi słowami: „[...] główny problem planowania leży w tym, że jedni planują, a drudzy odczuwają na co dzień skutki tego planowania”<sup>11</sup>. Rozpoznanie preferencji społecznych jest szczególnie ważne w przypadku planowania przedsięwzięć o długotrwałych efektach oraz tam, gdzie akceptacja mieszkańców ma kluczowe znaczenie dla powodzenia realizacji tego przedsięwzięcia.

Forma współzrządzenia stosowana przez samorzady nie jest dookreślona i jest wynikiem fakultatywnych decyzji poszczególnych władz lokalnych. Jedynie część realizowanych zadań wynika z przepisów prawa. W związku z tym zakres oraz standard podejścia partycypacyjnego jest bardzo zróżnicowany. I choć wiele władz lokalnych w Polsce wciąż prezentuje postawy braku przekonania co do sensu współuczestnictwa mieszkańców, to coraz więcej jednak stanowi przykład dobrych praktyk takiej współpracy<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Linders D.: From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. "Government Information Quarterly", No. 29(4), 2012, p. 446-454.

<sup>9</sup> Hajer M., Wagenaar H. (eds.): *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge 2004.

<sup>10</sup> Sobol A.: Governance for sustainable development – conditions and experiences in the Polish communities, [in:] Filho W.L. (ed.): *Citizens and Governance for Sustainable Development*. Leidykla Technika, Vilnius 2006, p. 29-34.

<sup>11</sup> Jałowicki B., Libura H.: *Percepcja i waloryzacja środowiska naturalnego i antropogenicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 6.

<sup>12</sup> Osiński J. (red.): *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. SGH, Warszawa 2011, s. 213.

W procesie współzrządzenia niezbędne jest ustalenie strategii partycypacji. Działanie ad hoc może przynieść słabe efekty lub nawet długotrwale zniszczyć rodzące się postawy obywatelskie. Najgorsze skutki niesie pozorowanie partycypacji, która w efekcie służyć ma jedynie legitymizacji decyzji władz. Do błędów należy także zaniedbywanie komunikacji i niewłaściwy dobór jej kanałów. Powszechnie jest ponadto pomijanie etapu przygotowania do aktywizacji mieszkańców, w tym brak edukacji. Świadomość swojej roli przez samych mieszkańców jest natomiast niezbędnym preludium do sięgnięcia do oferty różnorodnych narzędzi uczestnictwa w rozwoju lokalnym. „Lekcja obywatelska” powinna stopniowo przechodzić od poziomu początkującego do zaawansowanego. Ważna jest bowiem właściwa kolejność we wprowadzaniu narzędzi partycypacji w ramach zaplanowanej strategii społecznienia. Aby aktywność obywatelska wpisana została na stałe w codzienność danego miasta, jej wartość musi zostać zakorzeniona w świadomości władz i mieszkańców. Partycypacja to zatem kwestia „stanu umysłu”, który wymaga zmiany mentalnej i wpisania w rozwój lokalny praw i obowiązków jego uczestników.

Komunikacja powinna być prowadzona w atrakcyjnej i niewykluczającej formie, bez stosowania specjalistycznej terminologii i z wykorzystaniem wizualizacji. Niezbędnym elementem dialogu z mieszkańcami jest ponadto komunikowanie o efektach na kolejnych etapach działań. Mieszkańcy dzięki temu mogą śledzić swój wpływ i mają poczucie rzeczywistej sprawczości. Bierność mieszkańców często bowiem jest wynikiem braku wiary we własne możliwości sprawcze.

Należy jednak zaznaczyć, iż warunkiem trwałości partycypacyjnego modelu zarządzania rozwojem lokalnym jest nie tylko włączenie partnerów lokalnych w opiniowanie kierunków działań, ale również zapewnienie mechanizmów gwarantujących realizację postulatów zgłoszonych w tym procesie przez mieszkańców. Konsekwencje pominięcia głosu mieszkańców są rozliczne – od negatywnych ocen pracy władz lokalnych, odrzucenie propozycji współpracy w przyszłości, po migracje.

#### **4. Analiza wpływu partycypacji obywatelskiej na politykę zrównoważonego rozwoju na przykładzie miasta Zabrze**

Znaczenie partycypacji obywatelskiej widoczne jest w polityce rozwoju Zabrza. Przedstawiona w artykule analiza danych ograniczona została do materiałów samorządowych. Analiza dopełniona o ocenę społeczną zrealizowana zostanie na dalszym etapie badań. Nieodzownym elementem oceny procesu zrównoważonego rozwoju są bowiem badania opinii społecznej, które pozwalają na ocenę skuteczności prowadzonej polityki lokalnej oraz uwiarygodnienie deklaracji składanych przez władze lokalne.

#### 4.1. Zabrzeński Budżet Partycypacyjny

Uczestnictwo mieszkańców wyraża się w różnych formach współdecydowania o sprawach gminy czy dzielnicy. Jedną z takich form jest zaangażowanie w budżet partycypacyjny (obywatelski).

Wprowadzeniu Zabrzeńskiego Budżetu Partycypacyjnego (ZBP) towarzyszyło kilka celów. Po pierwsze wskazanie ważnych z punktu widzenia mieszkańców zadań. Po drugie zakładano, że będzie instrumentem włączania mieszkańców w sprawy miasta i w sprawy decydowania o miejskich priorytetach. Ponadto miał być narzędziem edukacyjnym<sup>13</sup>.

Zabrzeński Budżet Partycypacyjny miał do tej pory trzy edycje. Pierwsza przeprowadzona została w 2015 roku i dotyczyła budżetu na rok 2015. Budżet wynosił 3 mln złotych (rezerwa celowa 3 mln stanowiła 0,3% wydatków ogółem miasta na rok 2014). Głosowaniu poddano 108 projektów, a w drodze głosowania wybrano 13. Decyzją Prezydenta Miasta do realizacji skierowano dwa dodatkowe zadania z uwagi na najwyższą frekwencję w dzielnicach, gdzie miały być one zrealizowane. Wszystkie projekty zostały ukończone.

Na podstawie doświadczeń z edycji pilotażowej w drugiej edycji na rok 2016 wprowadzono podział na projekty w „dużych” i „małych” dzielnicach<sup>14</sup>. Mieszkańcy wybierali odpowiednio spośród 96 i 32 projektów (łącznie 128). W efekcie głosowania przyjęto do realizacji 18 projektów – 12 dla „dużych” i 6 dla „małych” dzielnic. Na początku marca 2017 roku w całości zrealizowane były 4 projekty w „dużych” dzielnicach i 1 w „małych”. W trzeciej edycji ZBP (na rok 2017) pod głosowanie poddanych było 88 projektów. Do realizacji przyjęto 9 projektów dla „dużych” dzielnic i 4 dla „małych”. W drugiej i trzeciej edycji budżet wzrósł do kwoty 4 mln zł.

Frekwencja w pierwszej edycji wynosiła 21,6%, w drugiej 23,5%, a w trzeciej spadła do 19,6%. Głosować mogą mieszkańcy Zabrze, którzy ukończyli 16 rok życia, wybierając maksymalnie trzy projekty. Głosowanie odbywa się drogą elektroniczną<sup>15</sup>.

Informacje na temat budżetu partycypacyjnego znajdują się na stronie internetowej Urzędu Miasta, w zakładce „Dla mieszkańców”, pod hasłem „Budżet partycypacyjny”. Edycje są opisane według takiego samego schematu, co ułatwia poszukiwanie i porównywanie informacji. Schemat ten obejmuje informacje dotyczące: procedury składania i oceny wniosków, głosowania, realizacji projektów oraz ewaluacji. W prosty sposób mieszkańcy mogą sprawdzić, na jakim etapie znajduje się realizacja wybranych projektów oraz zlokalizować je na mapie Systemu Informacji o Terenie Miasta Zabrze. Ponadto na stronie zamieszczono szczegółowe prezentacje dotyczące poszczególnych edycji ZBP oraz porównujące dotychczasowe edycje.

Po zakończeniu drugiej edycji ZBP Urząd Miasta przeprowadził badanie ankietowe, którego celem było poznanie opinii mieszkańców na temat dotychczasowych doświadczeń

<sup>13</sup> <http://www.bip.um.zabrze.pl/engine/bip/3/41?o=tp1&e=s|41|2016>, 22.03.2017.

<sup>14</sup> Kryterium podziału była liczba mieszkańców. „Duże” dzielnice mają powyżej 5000 mieszkańców.

<sup>15</sup> Opis Zabrzeńskiego Budżetu Partycypacyjnego powstał na podstawie informacji dostępnych na stronie: <http://www.um.zabrze.pl/mieszkanicy/budzet-partycypacyjny>, 22.03.2017.



związanych z procesem budżetu partycypacyjnego w Zabrzu<sup>16</sup>. W badaniu wzięło udział 165 osób. Ankietowani wskazywali głównie na konieczność wzmocnienia kampanii informacyjnej o ZBP i umożliwienie głosowania osobom, które są mieszkańcami miasta, ale nie są w nim zameldowane. Badani sugerowali, że aby zwiększyć skuteczność działań informacyjnych na temat budżetu partycypacyjnego, należałoby szerzej wykorzystać Internet i media społecznościowe, kampanie społeczne oraz organizować wydarzenia temu poświęcone. Ich zdaniem projekty realizowane w ramach ZBP powinny być oznaczone specjalnym logo. Zwrócono również uwagę, że w większym stopniu powinno się wykorzystywać tradycyjne media, reklamę zewnętrzną i udostępniać informacje w instytucjach publicznych. Zdaniem ankietowanych należałoby także rozpowszechnić więcej plakatów czy ulotek i stworzyć okazje do bezpośredniego kontaktu z osobami zaangażowanymi w przygotowywanie projektów.

Bardzo ważne były uwagi dotyczące konieczności weryfikacji głosów oddawanych drogą elektroniczną. Respondenci wskazywali też na błędy proceduralne i techniczne podczas głosowania.

Oceniając ZBP z perspektywy zrównoważonego rozwoju, przeanalizować można podział projektów ze względu na trzy podstawowe wymiary rozwoju, tj.: środowiskowe, gospodarcze i społeczne. Zauważyć należy, że przyporządkowanie danego projektu do jednej z powyższych grup nie jest proste z uwagi na ich wielowymiarowość. Do grupy projektów środowiskowych zaliczono te, które związane są z ochroną środowiska naturalnego i przyrody oraz gospodarką odpadami. Grupę projektów gospodarczych tworzą te, których celem jest rozwój infrastruktury, np. budowa lub remont dróg i parkingów, montaż oświetlenia czy świateł drogowych. Projekty społeczne mają sprzyjać integracji, edukacji czy rekreacji społeczności lokalnej oraz wspierać miejscową kulturę i oświatę. Poniższe zestawienie (tabela 1) powstało na podstawie arbitralnych założeń autorów opracowania i ma za zadanie pokazać przybliżone proporcje rozkładu projektów w podziale na wymiary: środowiskowy, gospodarczy i społeczny.

Tabela 1

Podział projektów trzech edycji Zabrzeńskiego Budżetu Partycypacyjnego  
na środowiskowe, gospodarcze i społeczne

Rodzaj projektów	Projekty środowiskowe	Projekty gospodarcze	Projekty społeczne
<b>Edycja I</b>			
<b>Zgłoszone</b>	6 (5%)	45 (42%)	57 (53%)
<b>Realizowane</b>	1	5+2	7
<b>Edycja II</b>			
<b>Zgłoszone</b>	1 (1%)	32 (33%)	63 (66%)
<b>Realizowane</b>	0	5	7
<b>Edycja III</b>			
<b>Zgłoszone</b>	0	16 (27%)	43 (73%)
<b>Realizowane</b>	0	2	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Zabrze.

<sup>16</sup> W artykule przedstawione zostały tylko wybrane wyniki badania.

W dotychczasowych edycjach ZBP wśród zgłaszanych projektów widać wyraźną dominację zadań o charakterze społecznym. Najczęściej dotyczyły one budowy lub modernizacji placów zabaw dla dzieci, budowy siłowni zewnętrznych czy kompleksów sportowych. Z każdą edycją udział projektów społecznych wśród wszystkich zgłoszonych wniosków był coraz większy. W tym samym czasie malała liczba zgłaszanych projektów gospodarczych. W pierwszej edycji stanowiły one 42% wszystkich zgłoszonych, a w III już tylko 27%. Projekty środowiskowe najliczniej pojawiły się w pierwszej edycji, ale i tak było to jedynie 5% wszystkich przyjętych wniosków, a jeden z nich, tj. projekt rewitalizacji parku leśnego, został zrealizowany. W drugiej edycji zgłoszono jeden projekt z tej kategorii, a w trzeciej nie zgłoszono żadnego projektu środowiskowego.

Poza powyższą analizą ważnym aspektem jest rozmieszczenie w mieście realizowanych projektów. Zestawienie wybranych przez mieszkańców zadań w dotychczasowych edycjach ZBP pokazuje asymetrię w rozkładzie pomiędzy „dużymi” i „małymi” dzielnicami (tabela 2). Wprawdzie wprowadzenie podziału na dwie grupy dzielnic poprawiło tę relację, ale nadal zdecydowanie więcej projektów jest realizowanych w „dużych” dzielnicach. Ponadto w grupie „małych” dzielnic są dwie, w których do tej pory nie wybrano do realizacji żadnego projektu, podczas gdy w każdej z „dużych” dzielnic wybrano do realizacji co najmniej dwa.

Tabela 2

Projekty wybrane do realizacji w „dużych” i „małych” dzielnicach w I, II i III edycji  
Zabrzeńskiego Budżetu Partycypacyjnego

Nazwa dzielnicy	Edycja I (2015)	Edycja II (2016)	Edycja III (2017)	Łącznie w trzech edycjach
<b>Dzielnice „duże”</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>32</b>
Biskupice		3	1	4
Centrum Południe	2	0	1	3
Centrum Północ	2	1	0	3
Guido	0	1	1	2
Helenka	1	1	0	2
Mikulczyce	0	0	2	2
Osiedle T. Kotarbińskiego	3	3	3	9
Rokitnica	2	1	1	4
Zaborze Północ	1	2	0	3
<b>Dzielnice „małe”</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
Grzybowice	0	0	0	0
Kończyce	0	1	0	1
Maciejów	0	1	0	1
Makoszowy	0	0	1	1
Osiedle M. Kopernika	1	1	3	5
Osiedle Młodego Górnika	0	0	0	0
Pawłów	0	1	0	1
Zaborze Południe	0	2	0	2
Zandka	1	0	0	1

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Zabrze.

Na podstawie powyższych analiz można pokusić się o wniosek, że budżet partycypacyjny w Zabrzu nie sprzyja wykorzystaniu go jako narzędzia integracji wielu wymiarów rozwoju

miasta. Zaskakujący jest niski udział projektów środowiskowych i praktycznie brak tzw. projektów miękkich. Zgłaszane przez mieszkańców projekty wskazują z jednej strony na dość niską świadomość obywatelską, także ekologiczną, a z drugiej strony mogą sugerować zaniedbania w rozwoju podstawowej infrastruktury społecznej i gospodarczej. Rozkład zgłaszanych przez mieszkańców projektów może być sygnałem, że potrzebna jest kampania informacyjna i edukacyjna o zrównoważonym rozwoju, skierowana do społeczności lokalnej. Zauważyć ponadto można niską wartość budżetu oraz – co się z tym wiąże – relatywnie niski udział zadań wybranych przez mieszkańców do zadań zgłoszonych.

#### **4.2. Pozostałe narzędzia partycypacji obywatelskiej w Zabrzu**

Władze miasta wykorzystują liczne i zróżnicowane instrumentarium, by zachęcić mieszkańców do współdecydowania o rozwoju Zabrza i włączania się w ten proces na różnych jego etapach, począwszy od tworzenia planów i dokumentów strategicznych po udział w konkretnych przedsięwzięciach czy projektach. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na pogłębioną analizę zarządzania partycypacyjnego w Zabrzu, a jedynie na przedstawienie przykładów przejawów takiego podejścia.

W Strategii Rozwoju Miasta Zabrze na lata 2008-2020 określone zostały najważniejsze potrzeby społeczne, gospodarcze i środowiskowe oraz długookresowe cele, kierunki działań oraz podporządkowane temu przedsięwzięcia. Sformułowano także pożądaną wizję rozwoju miasta, która niewątpliwie nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju lokalnego, zgodnie z zapisem: „Zabrze będzie miastem kreującym swój rozwój oparty na równowadze pomiędzy historią i nowoczesnością, śląską tożsamością i metropolitalnym kontekstem oraz atrakcyjnością mieszkaniową i inwestycyjną”<sup>17</sup>.

W tworzeniu Strategii Rozwoju Miasta dużą wagę przywiązywano do włączenia w prace możliwie szerokiego grona podmiotów lokalnych. W związku z tym władze miasta przeprowadziły badania ankietowe mieszkańców oraz zorganizowały warsztaty moderacyjne, w których wzięli udział przedstawiciele: władz miasta, urzędu miejskiego, administracji państwowej, sektora biznesu, organizacji pozarządowych, instytucji otoczenia biznesu, Kościoła oraz instytucji edukacyjnych i kulturalnych. Spotkania warsztatowe odbyły się trzykrotnie. Pierwsze poświęcone było diagnozie strategicznej miasta poprzez identyfikację uwarunkowań i problemów rozwoju. Kolejne warsztaty miały na celu określenie wizji i celów rozwoju miasta. Natomiast ostatnie spotkanie dotyczyło przedsięwzięć rozwojowych. Dzięki tym zabiegom opinie szeroko rozumianej społeczności lokalnej stały się integralną częścią Strategii Rozwoju Miasta Zabrze.

Planowanie partycypacyjne zastosowano także podczas prac nad Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych<sup>18</sup>. W dokumencie tym podkreślono, że uruchamianie

<sup>17</sup> Strategia Rozwoju Miasta Zabrze na lata 2008-2020, Urząd Miasta Zabrze, Zabrze 2008.

<sup>18</sup> Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zabrze na lata 2010-2020, Urząd Miasta Zabrze, Zabrze 2010.

partycypacji społecznej w planowaniu rozwoju lokalnego to niezbędny warunek powodzenia jej realizacji. W pracach nad Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych brali udział przedstawiciele instytucji realizujących cele i zadania polityki społecznej oraz partnerzy społeczni. Zorganizowano cztery warsztaty z przedstawicielami społeczności lokalnej. Pierwszy poświęcony był diagnozie problemów i potrzeb społecznych z perspektywy przedstawicieli instytucji społecznych. W ramach drugiego przeprowadzono analizę przyczynowo-skutkową problemów społecznych. Celem trzeciego warsztatu było określenie celów horyzontalnych i strategicznych. Natomiast czwarty przyjął formę indywidualnych konsultacji z zespołami pracującymi w ośmiu obszarach tematycznych. W pracy nad Strategią wykorzystano również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców na temat oceny problemów i potrzeb społecznych oraz perspektyw rozwoju dla społeczności lokalnej miasta Zabrze. Ponadto po przygotowaniu wstępnej wersji strategii poddano ją konsultacjom społecznym poprzez stronę internetową. Po naniesieniu korekt uwzględniających opinie partnerów społecznych i mieszkańców przekazano Strategię pod głosowanie przez Radę Miasta.

Partycypacyjne podejście wykorzystywane jest również przy tworzeniu Programu Współpracy Miasta Zabrze z organizacjami pozarządowymi<sup>19</sup>. Warto zauważyć, że jednym z mierników efektywności tego programu jest liczba organizacji biorących udział w konsultacjach ogłaszanych przez Miasto Zabrze oraz liczba skonsultowanych dokumentów.

W latach 2006-2015 Zabrze zrealizowało kompleksowy projekt „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Zabrze”<sup>20</sup> wart 800 mln zł, który w znacznym stopniu przyczynił się do uporządkowania w krótkim czasie gospodarki wodno-ściekowej w mieście<sup>21</sup>. Jest on przykładem, jak zaangażowanie władz lokalnych w inicjowanie i koordynowanie partycypacji mieszkańców przyczyniło się do stosunkowo szybkiego osiągnięcia założonych w projekcie efektów. W tym przypadku był to wzrost liczby użytkowników korzystających z sieci kanalizacyjnej, niższa awaryjność sieci i lepszy stan wód. Mieszkańców dzielnic, które były objęte projektem, różnymi sposobami zachęcano, aby przyłączyli się do sieci kanalizacji sanitarnej. Procedura wykonania przyłączy została szczegółowo opisana na ulotkach promujących akcję „Przyłącz się do większości”, rozpowszechnianych wśród mieszkańców. Dodatkowo zorganizowano konkurs fotograficzny z nagrodami dla nowo przyłączonych mieszkańców. Równocześnie prowadzono akcję „Zachęć sąsiada, znajomego...”, która łączyła się z możliwością otrzymania zaproszeń do zwiedzania Zabytkowej Kopalni Guido czy też Sztolni Królowej Luizy w Zabrzu (obiekty te

<sup>19</sup> Uchwała nr XXXI/341/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Zabrze z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2017 rok.

<sup>20</sup> Projekt był współfinansowany z Funduszu Spójności.

<sup>21</sup> [http://www.eko.org.pl/index\\_news.php?dzial=2&kat=20&art=1524](http://www.eko.org.pl/index_news.php?dzial=2&kat=20&art=1524), 22.03.2017.

zaliczane są do tzw. pereł turystyki przemysłowej na Śląsku)<sup>22</sup>. W efekcie powyższych działań na koniec projektu do sieci kanalizacyjnej przyłączonych było niemal 100% mieszkańców Zabrze. Ponadto miasto zostało laureatem konkursu na Eco-Miasto 2015 w kategorii gospodarka wodna, organizowanym przez Ambasadę Francji w Polsce.

W Zabrzu dużą wagę przywiązuje się także do ekonomii społecznej, której idea jest łączenie celów społecznych i ekonomicznych. W 2016 roku w konkursie „Gmina przyjazna ekonomii społecznej” Zabrze otrzymało drugą nagrodę. Laureatami konkursu są gminy najbardziej zaangażowane w rozwój sektora ekonomii społecznej w województwie śląskim, które najaktywniej wspierają i współpracują z podmiotami tej sfery. W marcu 2017 roku Fundacja Rozwoju Ekonomii Społecznej we współpracy z Urzędem Miejskim zorganizowała w Zabrzu konferencję pn. „Ekonomia społeczna – dobra perspektywa, dobra praktyka”, która miała służyć wymianie doświadczeń i dobrych praktyk między fundacjami, spółdzielniami oraz stowarzyszeniami<sup>23</sup>.

#### 4. Podsumowanie

W ostatnich latach obserwuje się wzrost znaczenia tematu partycypacji obywatelskiej i roli mieszkańców w rozwoju miast. Polityka miejska coraz częściej ujmowana jest w nurcie współrzędzenia opartego na partnerstwie wielu aktorów lokalnych.

Wydaje się, że po długim okresie zaniedbań w tym obszarze władze samorządowe w Polsce coraz szerzej otwierają „drzwi urzędów” dla swoich mieszkańców. Ważne jest, aby takie działanie wynikało z rzeczywistej świadomości znaczenia kapitału społecznego w procesie zrównoważonego rozwoju miast, a nie jedynie z polityki „politycznej poprawności”. Współdziałanie wielu partnerów w mieście i zarządzanie partycypacyjne jest bowiem kluczowym warunkiem rozpoznania potrzeb mieszkańców i działań w kierunku poprawy jakości życia. Stanowi niezbędny element zrównoważonego rozwoju.

Jak zostało wskazane, znaczenie współdziałania mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego jest ważnym tematem debaty publicznej w Polsce. Jednakże zauważyć można, że na pozytywną atmosferę wokół partycypacji cieniem kładą się jej efekty. Zasięg przebicia się dyskusji o roli mieszkańców na grunt działań praktycznych uznać można za niezadowalający. Ponadto efekty realizowanych działań często są dla mieszkańców rozczarowujące. Wynika to czasem z braku dostatecznej świadomości procesu partycypacji i kierowania się poprawnością polityczną przy podejmowaniu decyzji o jego podjęciu, a czasem z braku przemyślanej strategii partycypacji i błędów organizacyjnych.

<sup>22</sup> <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Zabrze-miasto-o-uporzadkowanej-gospodarce-wod-kan-2366.html>, 22.03.2017.

<sup>23</sup> <http://www.um.zabrze.pl/mieszkanicy/aktualnosci/ekonomia-spooleczna-%E2%80%93-dobra-perspektywa-dobra-praktyka>, 30.03.2017.

Przedstawione działania z zakresu zarządzania partycypacyjnego w Zabrzu, choć przedstawione wybiórczo, dowodzą, że władze tego miasta zdają sobie sprawę z konieczności partycypacji obywatelskiej w procesie zarządzania miastem. Dały temu wyraz przy podjęciu decyzji o wprowadzeniu w mieście budżetu obywatelskiego, organizowaniu prac nad strategicznymi dokumentami dotyczącymi rozwoju miasta czy podczas realizacji projektów z zakresu gospodarki komunalnej. Zauważyć należy, że miasto jest w początkowym okresie ukierunkowania na zrównoważony rozwój. Podejmowane w tym obszarze działania są historią ostatnich lat. Ponadto w wielu przypadkach dotyczą podstawowych spraw o charakterze infrastrukturalnym, wynikających z wieloletnich zaniedbań w funkcjonowaniu miasta. Ważnym zadaniem, przed jakim stoi miasto, jest podnoszenie świadomości obywatelskiej i ekologicznej. Dotychczasowa kampania promocyjna z zakresu narzędzi zarządzania partycypacyjnego wydaje się zbyt skromna. Pozytywnie należy ocenić wolę wysłuchania głosu mieszkańców i przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego budżetu obywatelskiego czy współpracę z trzecim sektorem. Wydaje się, że podejmowane w Zabrzu starania można uznać za oznaki zrównoważonego rozwoju. Kontynuacja wyznaczonego kierunku, w tym wzmocnienie realizowanego zarządzania partycypacyjnego, będzie z korzyścią dla mieszkańców, jak i całego miasta.

## Bibliografia

1. Agenda 21. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Sustainable Development, 1992, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>.
2. Berman N.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego. Municipium, Warszawa 2000.
3. Hajer M., Wagenaar H. (eds.): Deliberative policy analysis, understanding governance in the network society. Cambridge University Press, Cambridge 2004.
4. Jałowiecki B., Libura H.: Percepcja i waloryzacja środowiska naturalnego i antropogenicznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
5. Linders D.: From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. "Government Information Quarterly", No. 29(4), 2012.
6. Local sustainability 2012. Taking stock and moving forward. Global review. International Council For Local Environmental Initiatives – ICLEI, Bonn 2012, [http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/LS2012\\_GLOBAL\\_REVIEW\\_www.pdf](http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/LS2012_GLOBAL_REVIEW_www.pdf).
7. Osiński J. (red.): Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania. SGH, Warszawa 2011.

8. Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwa lokalne na rynku pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
9. Second Local Agenda 21 Survey, International Council For Local Environmental Initiatives – ICLEI, 2002.
10. Sobol A.: Governance for sustainable development – conditions and experiences in the Polish communities, [in:] Filho W.L. (ed.): Citizens and Governance for Sustainable Development. Leidykla Technika, Vilnius 2006.
11. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zabrze na lata 2010-2020, Urząd Miasta Zabrze, Zabrze 2010.
12. Strategia Rozwoju Miasta Zabrze na lata 2008-2020. Urząd Miasta Zabrze, Zabrze 2008.
13. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, 2015, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).
14. Uchwała nr XXXI/341/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Zabrze z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2017 rok.
15. Wiktorska-Święcka A., Kozak K.: Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2014.
16. <http://www.bip.um.zabrze.pl/engine/bip/3/41?o=tp1&e=s|41|2016>.
17. <http://www.um.zabrze.pl/mieszkanicy/budzet-partycypacyjny>.
18. [http://www.eko.org.pl/index\\_news.php?dzial=2&kat=20&art=1524](http://www.eko.org.pl/index_news.php?dzial=2&kat=20&art=1524).
19. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Zabrze-miasto-o-uporzadkowanej-gospodarce-wod-kan-2366.html>.
20. <http://www.mopr.zabrze.pl/kis.html>.
21. <http://www.um.zabrze.pl/mieszkanicy/aktualnosci/ekonomia-spoeczna-%E2%80%93-dobra-perspektywa-dobra-praktyka>.