

# Eastern Review

ER

TOM 7/2018



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

# Eastern Review

**ELITY – OBYWATEL – SPOŁECZEŃSTWO**

pod redakcją  
Alicji Stępień-Kuczyńskiej  
Michała Słowikowskiego  
i Agaty Włodarskiej-Frykowskiej

TOM 7/2018

#### RADA PROGRAMOWA

*Klaus von Beyme* (przewodniczący Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), *Stanisław Bieleń* (Uniwersytet Warszawski), *Andrzej Czajowski* (Uniwersytet Wrocławski), *Aleksiej Glazkow* (Moskiewski Humanistyczny Instytut Pedagogiczny), *Natalia Petruk* (Chmielnicki Uniwersytet Państwowy), *Krzysztof Skotnicki* (Uniwersytet Łódzki), *Andrzej Stelmach* (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Władysław Strutyński* (Czerniowiecki Uniwersytet Państwowy), *Anna Warda* (Uniwersytet Łódzki), *Irina Wasilenko* (Moskiewski Uniwersytet Państwowy im. M. Łomonosowa)

#### KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelna: *Alicja Stępień-Kuczyńska* (Uniwersytet Łódzki), *Jerzy Kmieciniński* (Uniwersytet Łódzki), *Michał Słowikowski* (Uniwersytet Łódzki)

#### REDAKTORZY TEMATYCZNI

*Jarosław Wierzbiński* (Uniwersytet Łódzki), *Ewa Rokicka* (Uniwersytet Łódzki), *Andrzej Stelmach* (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Jerzy Gajdka* (Uniwersytet Łódzki)  
*Aldona Domańska* (Uniwersytet Łódzki)

#### REDAKTOR STATYSTYCZNY

*Michał Pierzgalski*

#### REDAKTORZY NAUKOWI TOMU

*Alicja Stępień-Kuczyńska*, *Michał Słowikowski*, *Agata Włodarska-Frykowska*

#### REDAKTOR INICJUJĄCY

*Agnieszka Kałowska*

#### OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

#### KOREKTA I TŁUMACZENIE W JĘZYKU ROSYJSKIM

*Andrzej Lulkowski*

#### KOREKTA I TŁUMACZENIE W JĘZYKU ANGIELSKIM

*Magdalena Bewicz*

#### SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

#### PROJEKT OKŁADKI

*Michał Pierzgalski*

Czasopismo recenzowane

Lista recenzentów naukowych czasopisma dostępna na stronie: <http://iceer.uni.lodz.pl>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ

© Copyright by Authors, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

ISSN 1427-9657

e-ISSN 2451-2567

## Spis treści

Wstęp ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	17
Введение ( <i>Алиция Степень-Кучиньска, Агата Влодарска-Фрыковска, Михал Словиковский</i> ) . . . . .	21
Introduction ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	25

### I. Artykuły

<i>Jacek Wojnicki</i> – Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej . . . . .	31
– Реституция местного и регионального самоуправления в государствах Центральной и Восточной Европы . . . . .	47
– The restoration of local and regional self-governments in the countries of Central and Eastern Europe . . . . .	47
<i>Krzyszyna Leszczyńska</i> – Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku . . . . .	49
– Участие граждан в выборах и референдумах в Польше после 1989 года . . . . .	71
– Citizens' engagement in elections and referendums in Poland after 1989 . . . . .	71
<i>Andrzej Chodubski</i> – Europejskie wyzwania regionalne a generowanie społeczeństwa obywatelskiego . . . . .	73
– Европейские региональные вызовы и генерирование гражданского общества . . . . .	85
– European challenges of regionalism and making civil society . . . . .	85

<i>Ryszard Cichocki</i> – Lokalne sfery publiczne a przemiany kompetencji obywatelskiej . . . . .	87
– Локальные публичные сферы и изменения в гражданской компетентности . . . . .	104
– Local public spheres and changes in civic competence. . . . .	104
<i>Jacek Pokładecki</i> – Partycypacja a lokalny system polityczny . . . . .	105
– Партиципация и локальная политическая система . . . . .	122
– Participation and the local political system . . . . .	123
<i>Mateusz Radziszewski</i> – Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego? . . . . .	125
– Развитие информационных технологий – шанс или угроза гражданскому обществу? . . . . .	140
– Development of Information Technologies – opportunity or danger for Civil Society? . . . . .	141
<i>Krzysztof Łabędź</i> – Uwarunkowania lokalnej aktywności obywatelskiej . . . . .	143
– Обусловленность локальной гражданской активности . . . . .	157
– Determinants of local civic engagement . . . . .	157
<i>Magdalena Tomala</i> – Procesy modernizacji w państwach regionu Morza Bałtyckiego . . . . .	159
– Модернизационные процессы в государствах Балтийского региона. . . . .	174
– Modernization processes in the Baltic Sea Region . . . . .	174
<i>Agnieszka Michalska-Żyła, Beata Michalska-Dominiak</i> – Partycypatywne działania promocyjne jako czynnik budowania tożsamości regionalnej. Przykład województwa łódzkiego . . . . .	175
– Партиципационная деятельность как фактор создания региональной самоидентификации. Пример Лодзинского Воеводства . . . . .	188
– Participatory promotional activities as a factor of building regional identity. An example of the Lodzkie Region . . . . .	188

<i>Barbara Węglarz</i> – Budżet obywatelski województwa małopolskiego . . .	189
– Партиципаторный бюджет Малопольского Воеводства . . . . .	201
– Participatory budgeting of Lesser Poland Voivodeship . . . . .	202

## II. Informacje – Kronika – Sprawozdania – Recenzje

<i>Magdalena Bewicz</i> – Recenzja książki <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> autorstwa Johna W. Creswella, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013 . . . . .	205
– Рецензия книги <i>Проектирование научных исследований. Качественные, количественные и смешанные методы</i> . Работа авторства Johna W. Creswella, Издательство Ягеллонский Университет, Краков 2013 . . . . .	205
– A review of the book <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> written by John W. Creswell, Jagiellonian University Press, Krakow 2013 . . . . .	205

## III. Varia

Wybrane pozycje bibliograficzne z problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania samorządu lokalnego w latach 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . . . . .	211
– Избранные библиографические материалы в области развития гражданского общества и функционирования местного самоуправления в 1996–2017 гг. ( <i>Матеуш Радзишевски</i> ) . . . . .	211
– Selected bibliography in the area of development of civil society and functioning of local government in 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . . . . .	211
Informacja o Autorach . . . . .	235





## Содержание

Wstęp ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	17
Введение ( <i>Алиция Стемпень-Кучиньска, Агата Влодарска-Фрыковска, Михал Словиковский</i> ) . . . . .	21
Introduction ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	25

### I. Статьи

<i>Jacek Wojnicki</i> – Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej . . . . .	31
– Реституция местного и регионального самоуправления в государствах Центральной и Восточной Европы . . . . .	47
– The restoration of local and regional self-governments in the countries of Central and Eastern Europe . . . . .	47
<i>Krzyszyna Leszczyńska</i> – Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku . . . . .	49
– Участие граждан в выборах и референдумах в Польше после 1989 года . . . . .	71
– Citizens' engagement in elections and referendums in Poland after 1989 . . . . .	71
<i>Andrzej Chodubski</i> – Europejskie wyzwania regionalne a generowanie społeczeństwa obywatelskiego . . . . .	73
– Европейские региональные вызовы и генерирование гражданского общества . . . . .	85
– European challenges of regionalism and making civil society . . . . .	85

<i>Ryszard Cichocki</i> – Lokalne sfery publiczne a przemiany kompetencji obywatelskiej . . . . .	87
– Локальные публичные сферы и изменения в гражданской компетентности . . . . .	104
– Local public spheres and changes in civic competence. . . . .	104
<i>Jacek Pokładecki</i> – Partycypacja, a lokalny system polityczny . . . . .	105
– Партиципация и локальная политическая система . . . . .	122
– Participation and the local political system . . . . .	123
<i>Mateusz Radziszewski</i> – Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego? . . . . .	125
– Развитие информационных технологий – шанс или угроза гражданскому обществу? . . . . .	140
– Development of Information Technologies – opportunity or danger for Civil Society? . . . . .	141
<i>Krzysztof Łabędź</i> – Uwarunkowania lokalnej aktywności obywatelskiej . . . . .	143
– Обусловленность локальной гражданской активности . . . . .	157
– Determinants of local civic engagement . . . . .	157
<i>Magdalena Tomala</i> – Procesy modernizacji w państwach regionu Morza Bałtyckiego . . . . .	159
– Модернизационные процессы в государствах Балтийского региона. . . . .	174
– Modernization processes in the Baltic Sea Region . . . . .	174
<i>Agnieszka Michalska-Żyła, Beata Michalska-Dominiak</i> – Partycypatywne działania promocyjne jako czynnik budowania tożsamości regionalnej. Przykład województwa łódzkiego . . . . .	175
– Партиципационная деятельность как фактор создания региональной самоидентификации. Пример Лодзинского Воеводства. . . . .	188
– Participatory promotional activities as a factor of building regional identity. An example of the Lodzkie Region . . . . .	188

<i>Barbara Węglarz</i> – Budżet obywatelski województwa małopolskiego . . .	189
– Партиципаторный бюджет Малопольского Воеводства . . . . .	201
– Participatory budgeting of Lesser Poland Voivodeship. . . . .	202

## II. Информации – Хроника – Отчёты – Рецензии

<i>Magdalena Bewicz</i> – Recenzja książki <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> autorstwa Johna W. Creswella, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013 . . . . .	205
– Рецензия книги <i>Проектирование научных исследований. Качественные, количественные и смешанные методы</i> . Работа авторства Johna W. Creswella, Издательство Ягелонский Университет, Краков 2013 . . . . .	205
– The review of the book <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> written by John W. Creswell, Jagiellonian University Press, Krakow 2013. . . . .	205

## III. Varia

Wybrane pozycje bibliograficzne z problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania samorządu lokalnego w latach 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . . . . .	211
– Избранные библиографические материалы в области развития гражданского общества и функционирования местного самоуправления в 1996–2017 гг. ( <i>Матеуш Радзишевски</i> ) . . . . .	211
– Selected bibliography in the area of development of civil society and functioning of local government in 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . . . . .	211
Информация об Авторах . . . . .	235



## Contents

Wstęp ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	17
Введение ( <i>Алиция Степень-Кучиньска, Агата Влодарска-Фрыковска, Михал Словиковский</i> ) . . . . .	21
Introduction ( <i>Alicja Stępień-Kuczyńska, Agata Włodarska-Frykowska, Michał Słowikowski</i> ) . . . . .	25

### I. Articles

<i>Jacek Wojnicki</i> – Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej . . . . .	31
– Реституция местного и регионального самоуправления в государствах Центральной и Восточной Европы . . . . .	47
– The restoration of local and regional self-governments in the countries of Central and Eastern Europe . . . . .	47
<i>Krzyszyna Leszczyńska</i> – Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku . . . . .	49
– Участие граждан в выборах и референдумах в Польше после 1989 года . . . . .	71
– Citizens' engagement in elections and referendums in Poland after 1989 . . . . .	71
<i>Andrzej Chodubski</i> – Europejskie wyzwania regionalne a generowanie społeczeństwa obywatelskiego . . . . .	73
– Европейские региональные вызовы и генерирование гражданского общества . . . . .	85
– European challenges of regionalism and making civil society . . . . .	85

<i>Ryszard Cichocki</i> – Lokalne sfery publiczne a przemiany kompetencji obywatelskiej . . . . .	87
– Локальные публичные сферы и изменения в гражданской компетентности . . . . .	104
– Local public spheres and changes in civic competence. . . . .	104
<i>Jacek Pokładecki</i> – Partycypacja a lokalny system polityczny . . . . .	105
– Партиципация и локальная политическая система . . . . .	122
– Participation and the local political system . . . . .	123
<i>Mateusz Radziszewski</i> – Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego? . . . . .	125
– Развитие информационных технологий – шанс или угроза гражданскому обществу? . . . . .	140
– Development of Information Technologies – opportunity or danger for Civil Society? . . . . .	141
<i>Krzysztof Łabędź</i> – Uwarunkowania lokalnej aktywności obywatelskiej . . . . .	143
– Обусловленность локальной гражданской активности . . . . .	157
– Determinants of local civic engagement . . . . .	157
<i>Magdalena Tomala</i> – Procesy modernizacji w państwach regionu Morza Bałtyckiego . . . . .	159
– Модернизационные процессы в государствах Балтийского региона . . . . .	174
– Modernization processes in the Baltic Sea Region . . . . .	174
<i>Agnieszka Michalska-Żyła, Beata Michalska-Dominiak</i> – Partycypatywne działania promocyjne jako czynnik budowania tożsamości regionalnej. Przykład województwa łódzkiego . . . . .	175
– Партиципационная деятельность как фактор создания региональной самоидентификации. Пример Лодзинского Воеводства . . . . .	188
– Participatory promotional activities as a factor of building regional identity. An example of the Lodzkie Region . . . . .	188

<i>Barbara Węglarz</i> – Budżet obywatelski województwa małopolskiego . . .	189
– Партиципаторный бюджет Малопольского Воеводства . . . . .	201
– Participatory budgeting of Lesser Poland Voivodeship . . . . .	202

## II. Information – Chronicle – Reports – Reviews

<i>Magdalena Bewicz</i> – Recenzja książki <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> autorstwa Johna W. Creswella, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013 . . . . .	205
– Рецензия книги <i>Проектирование научных исследований. Качественные, количественные и смешанные методы</i> . Работа авторства Johna W. Creswella, Издательство Ягелонский Университет, Краков 2013 . . . . .	205
– The review of the book <i>Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane</i> by John W. Creswell, Jagiellonian University Press, Krakow 2013 . . . . .	205

## III. Varia

Wybrane pozycje bibliograficzne z obszaru problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania samorządu lokalnego w latach 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . . . . .	211
– Избранные библиографические материалы в области развития гражданского общества и функционирования местного самоуправления в 1996–2017 гг. ( <i>Матеуш Радзишевски</i> ) . . . . .	211
– Selected bibliography in the area of development of civil society and functioning of local government in 1996–2017 ( <i>Mateusz Radziszewski</i> ) . .	211
Information about Authors . . . . .	235





EASTERN REVIEW 2018, T. 7

## Wstęp

Tematyka tomu 7 „Eastern Review” została zdominowana przez kwestie samorządowe, regionalne oraz problemy społeczeństwa obywatelskiego. W ostatnich dziesięcioleciach znaczenie regionów, szczególnie w polityce państw europejskich, zdecydowanie umocniło się. Po II wojnie światowej niewiele było państw na mapie Europy, w których władze regionalne dysponowały władzą polityczną; należały do nich przede wszystkim Austria, RFN czy Szwajcaria<sup>1</sup>. Zapoczątkowało to procesy decentralizacji dewolucji władzy politycznej na rzecz regionów, które wyraźnie uwidoczniły się na terytorium takich państw, jak: Belgia, Hiszpania, Włochy czy Wielka Brytania. Czynnikiem umacniającym władzę regionalną i samorządową był nabierający przyspieszenia proces integracji europejskiej<sup>2</sup>. Otwarcie Strefy Schengen, zezwalającej na swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i ludzi, było znaczącym momentem wzmacniającym integrację europejską, przyczyniając się do rozwoju gospodarczego, kulturowego, politycznego i społecznego<sup>3</sup>. Zachodzące na przełomie lat 80. i 90. XX w. przemiany ustrojowe, w tym decentralizacja władzy państwowej oraz rozwój samorządu terytorialnego i struktur lokalnych, przyczyniły się w Polsce i innych państwach naszego regionu do rozwoju demokracji na każdym poziomie<sup>4</sup>.

Struktury samorządu terytorialnego mają określone, przypisane przez prawo funkcje, umożliwiające rozwój i właściwe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. To społeczność lokalna bowiem jest podmiotem działań samorządu terytorialnego, której nadrzędnym celem jest realizowanie interesu lokalnej społeczności. Aby zwiększyć potencjał regionu, ważna jest bezpośrednia współpraca z innymi podmiotami samorządu terytorialnego.

Publikację otwiera artykuł Jacka Wojnickiego zatytułowany *Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*.

---

<sup>1</sup> A.K. Bourne, *Regionalna Europa*, [w:] *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, red. W.M. Cini, Warszawa 2007, s. 15–27.

<sup>2</sup> K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 23–32.

<sup>3</sup> T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999, s. 76–78.

<sup>4</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r., ustawa o samorządzie powiatowym z 1998 r., ustawa o samorządzie województwa z 1998 r.

Autor ukazuje proces formowania władzy lokalnej w pięciu krajach postkomunistycznych: Bułgarii, Czechach, Rumunii, Słowacji i Węgrzech. Dokonuje komparatystyki rozwiązań budowy i rozwoju struktur samorządu terytorialnego we wskazanych państwach, jednocześnie odwołując się do sytuacji polskiej. Jedną z ważniejszych kwestii poruszanych przez niego jest problem zarządzania majątkiem i prowadzenie finansów samorządów. To właśnie decentralizacja finansów kraju wpływa znacząco na funkcjonowanie struktur samorządowych, które mogą realnie gospodarować swoim kapitałem i realizować zadania własne i zlecone<sup>5</sup>.

Istotną kwestię dotyczącą partycypacji wyborczej obywateli podjęła Krystyna Leszczyńska w artykule pt. *Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku*. Autorka wskazuje, że partycypacja wyborcza jest ważnym elementem umacniającym społeczeństwo obywatelskie, zaś sceptycyzm i brak zaufania do systemu demokratycznego oraz brak wiary, iż indywidualny głos na znaczenie w skali całego kraju, to główne problemy wpływające na niską frekwencję wyborczą wśród Polaków.

Na ważne kwestie dotyczące relacji społeczeństwa z regionem zwrócił uwagę Andrzej Chodubski<sup>6</sup>. Autor w artykule pt. *Europejskie wyzwania regionalne a generowanie społeczeństwa obywatelskiego* wskazał na funkcje społeczeństwa obywatelskiego, podkreślając ważną rolę ochronną dla sfery społecznej i prywatnej przed interwencją państwa. Wyobcowanie, brak identyfikacji z regionem i zjawisko anomii społecznej stają się chorobami współczesnych społeczeństw.

Ryszard Cichocki w swoim artykule pt. *Lokalne sfery publiczne a przemiany kompetencji obywatelskiej* podjął rozważania na temat reform przeprowadzonych w Polsce, których skutkiem miała być zmiana systemowa. Autor odwołuje się przede wszystkim do czterech głównych reform, tj. samorządowej, zmiany systemu gospodarki z centralnie planowanej w kierunku mechanizmów wolnego rynku, decentralizacji państwa oraz zmiany społecznej polegającej na odejściu od społeczeństwa zamkniętego w kierunku modelu otwartego i budowania podmiotowości społecznej.

Aktywność obywateli jest cechą nadrzędną i kluczową w umacnianiu modelu społeczeństwa obywatelskiego. Jacek Pokładecki w swoim artykule pt. *Partycypacja a lokalny system polityczny* kontynuuje wątek politycznej aktywności obywateli. Jak zauważa Autor, obywatele poprzez swoją aktywność dają legitymizację rządzącym, pozwalają, aby system polityczny wywiązywał się ze swoich konstytutywnych zadań.

---

<sup>5</sup> E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 10–15.

<sup>6</sup> Profesor Andrzej Chodubski (1952–2017), politolog i historyk, przez ponad 40 lat związany z Uniwersytetem Gdańskim. Autor ponad 1200 publikacji, w tym 28 monografii i wielu artykułów. Od 1977 r. był członkiem Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. To wybitna postać w polskim i międzynarodowym środowisku naukowym, został odznaczony wieloma medalami, m.in. w maju 2017 r. medalem *Universitatis Lodzianis Amico*.

Przed społeczeństwami współczesnych państw otwierają się nowe obszary aktywności oraz możliwości zdobywania informacji. Rozwój techniki i cyfryzacji sprzyja aktywności obywatelskiej, która intensyfikuje się w sieci z wykorzystaniem wielu dostępnych portali społecznościowych. Mateusz Radziszewski w artykule pt. *Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego* wskazuje, że dzięki technologii informacyjnej ludzie mogą aktywnie uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji politycznych, co bezpośrednio skutkuje szerszą wiedzą polityczną i większą świadomością społeczną. W artykule pt. *Uwarunkowania lokalnej aktywności społecznej* Krzysztof Łabędź wskazuje na czynniki warunkujące niską aktywność społeczną obywateli, pokazuje obszary, które wymagają wzmocnienia. Artykuł stanowi kontynuację wątku dotyczącego aktywności i budowania społeczeństwa obywatelskiego, które wspomagane także przez silnych liderów będzie silnym organizmem społecznym.

Tom kończą trzy artykuły poświęcone wybranym regionom, tj. *Procesy modernizacji w państwach regionu Morza Bałtyckiego* autorstwa Magdaleny Tomali, *Partycypatywne działania promocyjne jako czynnik budowania tożsamości regionalnej. Przykład województwa łódzkiego* autorstwa Agnieszki Michalskiej-Żyły i Beaty Michalskiej-Dominiak oraz *Budżet obywatelski województwa małopolskiego* autorstwa Barbary Węglarz.

W części *Informacje – Kronika – Sprawozdania – Recenzje* publikujemy refleksje na temat książki Johna W. Creswella *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane* przygotowane przez Magdalenę Bewicz oraz w dziale *Varia* przygotowane przez Mateusza Radziszewskiego *Wybrane pozycje bibliograficzne z obszaru problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania samorządu lokalnego w latach 1996–2017*.

Niniejszy tom zamyka cykl publikacji w „Eastern Review” poświęconych problematyce regionalnej i lokalnej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Redaktorzy dziękują Autorom z polskich i zagranicznych ośrodków akademickich za podzielenie się refleksjami dotyczącymi tak ważnych problemów naszej współczesnej rzeczywistości.

Alicja Stępień-Kuczyńska  
Agata Włodarska-Frykowska  
Michał Słowikowski



## Введение

В тематике VII тома «Eastern Review» доминируют вопросы самоуправления, региональные, а также проблемы гражданского общества. За последние десятилетия значение регионов, особенно в политике европейских государств, определенно усилилось. После Второй мировой войны на карте Европы было мало стран, в которых региональные власти обладали политической властью, в их число входили в основном Австрия, ФРГ и Швейцария<sup>1</sup>. Это положило начало процессам децентрализации передачи политической власти в пользу регионов, которые были четко видны на территории таких стран, как: Бельгия, Венгрия, Италия и Великобритания. Фактором, усиливающим региональную власть и местное самоуправление, был процесс европейской интеграции, набирающий ускорение<sup>2</sup>. Открытие Шенгенской зоны, обеспечивающей свободное перемещение товаров, капитала, услуг и людей, стало значительным моментом для укрепления европейской интеграции, способствующим экономическому, культурному, политическому и социальному развитию<sup>3</sup>. Политические изменения, произошедшие на рубеже 1980-х и 1990-х годов, включая децентрализацию государственной власти и развитие территориального самоуправления и местных структур, способствовали развитию демократии на всех уровнях в Польше и других странах нашего региона<sup>4</sup>.

Структуры территориального самоуправления имеют конкретные функции, закрепленные в законе, обеспечивая развитие и надлежащее функционирование гражданского общества. Потому что именно местная община является субъектом деятельности местных органов власти, главная цель которой состоит в том, чтобы преследовать интересы местной общины. Для повышения потенциала региона важно напрямую сотрудничать с другими органами местного самоуправления. Публикацию открывает статья Яцека

---

<sup>1</sup> А.К. Bourne, *Regionalna Europa*, [в:] *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, ред. W.M. Cini, Warszawa 2007, с. 15–27.

<sup>2</sup> К. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, с. 23–32.

<sup>3</sup> Т. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999, с. 76–78.

<sup>4</sup> *Закон о местном самоуправлении 1990 года реформа государственного управления, Закон о самоуправлении Повята 1998 года, Закон о самоуправлении воеводства от 1998 года.*

Войницкого *Реституция местного и регионального самоуправления в государствах Центральной и Восточной Европы*. Автор показывает процесс формирования местного самоуправления в пяти посткоммунистических странах: Болгарии, Чехии, Румынии, Словакии и Венгрии. Он сравнивает решения по построению и развитию структур территориального самоуправления в указанных странах, в то же время ссылаясь на ситуацию в Польше. Одним из наиболее важных вопросов, поднятых Яцеком Войницким, является вопрос управления собственностью и управление финансами местного самоуправления. Именно децентрализация финансов страны оказывает существенное влияние на функционирование структур местного самоуправления, которые могут реально управлять своим капиталом и реализовывать свои и заказные моменты<sup>5</sup>.

Важную проблему, касающуюся участия граждан в выборах, подняла Кристина Лешчинска в статье *Участие граждан в выборах и референдумах в Польше после 1989 года*. Автор указывает на то, что участие в выборах является важным элементом, который укрепляет гражданское общество, в то время как скептицизм и недоверие к демократической системе, а также недоверие к тому, что индивидуальный голос имеет значение в масштабе всей страны, являются основными проблемами, влияющими на низкую явку избирателей среди поляков.

В статье *Европейские региональные вызовы и генерирование гражданского общества* Анджей Ходубский указал на важные вопросы, касающиеся взаимоотношений общества и региона<sup>6</sup>. Автор указывает на функции гражданского общества, подчеркивая важную защитную роль в социальной и частной сферах до вмешательства государства. Отчуждение, отсутствие идентификации с регионом и феномен социальной аномии становятся болезнями современных обществ.

В своей статье *Локальные публичные сферы и изменения в гражданской компетентности* Рышард Чихоцки рассмотрел реформы, проведенные в Польше с целью социальных и культурных изменений, результатом которых должно было стать более сильное системное изменение. Автор в основном относится к четырем основным реформам: местного самоуправления, изменение системы централизованно планируемой экономики в сторону механизмов свободного рынка, децентрализация государства и социальных изменений, состоящих в переходе от закрытого общества к открытой модели и формировании социальной субъективности.

---

<sup>5</sup> E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, с. 10–15.

<sup>6</sup> Профессор Анджей Ходубки (1952–2017), политолог и историк, более 40 лет сотрудничает с Гданьским университетом. Автор более 1200 публикаций, в том числе 28 монографий и множества статей. С 1977 года был членом Польского общества политологов, выдающейся деятель в польском и международном научном сообществе, был награжден многими медалями в частности в мае 2017 медалью *Universitatis Lodziensis Amico*.

Активность граждан является первостепенной и ключевой особенностью в укреплении модели гражданского общества. Яцек Покладецкий в своей статье *Партиципация и локальная политическая система* продолжает вопрос политической активности граждан. Как отмечает автор, граждане своей деятельностью придают легитимность правителям, они позволяют политической системе быть отстраненной от своих конституционных задач.

Перед обществами современных стран открываются новые сферы деятельности и возможности для получения информации. Развитие техники и цифратизация способствуют гражданской активности, которая усиливается в сети с использованием многих доступных социальных порталов. Матеуш Раджишевски в статье *Развитие информационных технологий – шанс или угроза гражданскому обществу* указывает, что благодаря информационным технологиям люди могут участвовать в процессе принятия политических решений, что напрямую приводит к расширению политических знаний и повышению социальной осведомленности.

В статье *Обусловленность локальной гражданской активности* Кшиштоф Лабендж указывает на факторы, обуславливающие низкую социальную активность граждан, показывает области, которые нуждаются в усилении для их усиления. Статья является продолжением обсуждения на тему активности и построения гражданского общества, которое, подкрепленное также сильными лидерами, станет сильным социальным организмом.

Том заканчивается тремя статьями, посвященными отдельным регионам: *Модернизационные процессы в государствах Балтийского региона* Магдалены Томали, *Партиципационная деятельность как фактор создания региональной самоидентификации. Пример Лодзинского Воеводства*, авторства Агнешки Михальской-Жылы и Беаты Михальской-Доминяк и *Партиципаторный бюджет Малопольского Воеводства*, авторства Барбары Венгляж.

В части *Информации – Хроника – Отчёты – Рецензии* мы публикуем размышления о книге Johna W. Creswella *Проектирование научных исследований. Качественные, количественные и смешанные методы*, подготовленные Магдаленой Бевич, и в разделе *Varia*, подготовленные Матеушем Раджишевским, *Избранные, библиографические материалы в области развития гражданского общества и функционирование местного самоуправления в 1996–2017 гг.*

Этот том закрывает публикации «Eastern Review», посвященные региональным и местным проблемам в странах Центральной и Восточной Европы. Редакция благодарит авторов из польских и зарубежных академических центров за то, что они поделились своими размышлениями о таких важных проблемах нашей современной реальности.

*Алиция Степень-Кучиньска  
Агата Влодарска-Фрыковска  
Михал Словиговски*





## Introduction

The subject of Volume VII of the “Eastern Review” is dominated by local and regional issues as well as problems of civil society. Over the last decades, the importance of regions, especially in the policy of European states, has definitely strengthened. After the Second World War, there were few countries on the map of Europe, in which the regional authorities had political power, they belonged primarily to Austria, Germany or Switzerland<sup>1</sup>. This initiated the processes of decentralization of the political power’s devolution in favor of regions that were clearly visible in the territory of such countries as: Belgium, Spain, Italy or Great Britain. The accelerating process of European integration was a factor strengthening regional and local self-government<sup>2</sup>. The opening of the Schengen zone allowing the free movement of goods, capital, services and people was a significant moment strengthening European integration, contributing to economic, cultural, political and social development<sup>3</sup>. The political changes taking place at the turn of the 1980s and 1990s, including the decentralization of state power and the development of territorial self-government and local structures, contributed to the development of democracy at every level in Poland and other countries in our region<sup>4</sup>.

Territorial self-government structures have specific functions assigned by law, enabling the development and proper functioning of a civil society. The local community is the subject of local government activities, whose the main goal is to pursue the interest of the local society. To increase the potential of the region, it is important to cooperate directly with other local government entities.

The publication is opened by an article by Jacek Wojnicki entitled *The restoration of local and regional self-government in the countries of Central and Eastern Europe*. The author shows the process of forming local power in five

---

<sup>1</sup> A.K. Bourne, *Regionalna Europa*, [in:] *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, ed. W.M. Cini, Warszawa 2007, pp. 15–27.

<sup>2</sup> K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, pp. 23–32.

<sup>3</sup> T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999, pp. 76–78.

<sup>4</sup> The local government act from 1990, public administration reform, the act on Powiat Self-Government from 1998, Voivodship Self-Government Act from 1998.

post-communistic countries: Bulgaria, the Czech Republic, Romania, Slovakia and Hungary. He makes comparisons of solutions for the construction and development of territorial self-government structures in the indicated countries, at the same time referring to the Polish situation. One of the most important issues raised by Jacek Wojnicki is the issue of property management and self-government finance management. It is the decentralization of the country's finances that significantly affects the functioning of local government structures that can manage realistically their capital and pursue their own and given tasks<sup>5</sup>.

An important issue regarding the electoral participation of citizens is taken by Krystyna Leszczyńska in the article *Citizen' engagement in elections and referendums in Poland after 1989*. The author points out that electoral participation is an important element that strengthens civil society, while scepticism and lack of trust in the democratic system and lack of faith that individual voice on the scale of the whole country are the main problems affecting the low voter turnout among the Poles. Andrzej Chodubski<sup>6</sup> pointed to important issues regarding the relationship between society and the region. In the article, *European challenges of regionalism and making civil society*, the author points to the functions of civil society, stressing the important protective role for the social and private sphere before state intervention. Alienation, lack of identification with the region and the phenomenon of social anomie become problems of contemporary societies.

In his article *Local public spheres and changes in civic competences* Ryszard Cichocki considers the reforms carried out in Poland for the purpose of social and cultural change, the effect of which was to be a stronger systemic change. The author refers mainly to four major reforms, i.e: self-government, change of the economy system from centrally planned towards free market mechanisms, decentralization of the state and social change consisting in moving away from a society closed towards the open model and building social subjectivity. Citizen's activity is essential in strengthening the model of civil society.

Jacek Pokładecki in his article *Participation and the local political system* continues the thread of political activity of citizens. As the author remarks, citizens through their activity give legitimacy to the rulers, they allow the political system to be removed from its constitutive tasks.

In front of the societies of modern countries, there are new areas of activity and opportunities for acquiring information. The development of technology and

---

<sup>5</sup> E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, pp. 10–15.

<sup>6</sup> Professor Andrzej Chodubki (1952–2017), political scientist and historian, associated with the University of Gdańsk for over 40 years. Author of over 1200 publications including 28 monographs and many articles. From 1977 he was a member of the Polish Political Science Association, an outstanding figure in the Polish and international scientific community, decorated with many medals including May 2017 with the Universitatis Lodziensis Amico Medal.

digitization is conducive to civic activity, which is intensifying in the network using many available social networks.

Mateusz Radziszewski in the article *Development of Information Technologies as an opportunity or danger for Civil Society* indicates that thanks to information technology, people can participate in the process of making political decisions, which directly results in broader political knowledge and greater social awareness.

In the article *Determinants of local civic engagement* Krzysztof Łabędź points to factors conditioning low social activity of citizens, shows areas that need strengthening to make it better. The article is a contentment of a thread about the activity and building of a civil society, which, strengthened also by strong leaders, will be a strong social organism.

The volume ends with three articles devoted to selected regions, i.e. *Modernization processes in the countries of the Baltic Sea Region* by Magdalena Tomala, *Participatory promotional activities, as a factor building a Regional identity. An example of the Lodz region* by Agnieszka Michalska-Żyły and Beata Michalska-Dominiak and *Participatory budgeting of Lesser Poland Voivodeship* by Barbara Węglarz.

In the section *Information – Chronicle – Reports – Reviews*, we publish reflections on the book by John W. Creswell, *Research Desig. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* prepared by Magdalena Bewicz and in the *Varia* section prepared by Mateusz Radziszewski *Selected bibliography in the area of development of civil society and the functioning of local government in 1996–2017*.

This volume closes “Eastern Review” publications devoted to regional local issues in Central and Eastern European countries. Editors thank Authors from Polish and foreign academic centers for sharing their reflections on such important issues of our contemporary reality.

Alicja Stępień-Kuczyńska  
Agata Włodarska-Frykowska  
Michał Słowikowski



# **I. ARTYKUŁY**



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Jacek Wojnicki*

## **Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej**

Artykuł poświęcony jest restytucji samorządów lokalnych i regionalnych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Ukazuje główne kierunki formowania się administracji samorządowej w omawianych państwach postkomunistycznych.

Przedmiotem analizy jest grupa pięciu państw: Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier oraz Bułgarii i Rumunii. Niekiedy w tle prezentowanych analiz samorządowych odnajdujemy również wątki polskie. Co wspomniane państwa łączy – kilka elementów. Po pierwsze, państwa te należały do końca lat 80. XX w. do wspólnoty socjalistycznej stanowiącej ważny element imperium zewnętrznego Związku Radzieckiego. Po drugie, od 1989 r. przechodziły – choć w zróżnicowanym tempie – proces szerokich i burzliwych przeobrażeń wewnętrznych obejmujących wiele aspektów funkcjonowania państwa. Po trzecie, nawiązywały do rozwiązań ustrojowych państw tzw. skonsolidowanych demokracji Europy Zachodniej oraz sięgały do własnych tradycji polityczno-ustrojowych. Reformy administracyjne, których ważnym elementem było przywrócenie władz samorządowych na poziomie lokalnym (i stworzenie ich odpowiedników na szczeblu regionalnym), stanowiły istotny człon przemian polityczno-ustrojowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013; T. Kaczmarek, *Struktury terytorialnoadministracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005; R. Chrabąsz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2003; G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; *Administracja publiczna u progu XXI wieku: wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2011; *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice–Toruń 2009; E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013; J. Wojnicki, *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej: aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa 2014; A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010; *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.

Podkreślić należy, iż reformy samorządowe zostały zainaugurowane w ramach federacji czechosłowackiej jesienią 1990 r., choć stosowne decyzje podejmowały już republikańskie parlamenty – Czeska Rada Narodowa oraz Słowacka Rada Narodowa.

Na mocy ustawy konstytucyjnej z 18 lipca 1990 r. skróceniu uległa kadencja komitetów narodowych. Stanowiły one wzorowane na modelu radzieckim jednostki administracji państwowej szczebla terenowego. Umożliwiło to restytucje samorządu lokalnego zarówno na ziemiach czeskich, jak i słowackich<sup>2</sup>. Istotnym momentem dla odrodzenia władz samorządowych na ziemiach czeskich była ustawa z dnia 4 października 1990 r. o gminach (nowelizowana następnie wiele razy)<sup>3</sup>. Oddzielna ustawa reguluje ustrój samorządu stolicy Republiki – Pragi<sup>4</sup>. Pierwotne założenie przewidywało ustanowienie samorządu lokalnego na szczeblu gminnym, a następnym krokiem miało być usamorządowanie szczebla powiatowego (jak to stało się w Polsce w 1998 r.). Konstytucja z grudnia 1992 r. zdecydowała w sprawie dwustopniowej struktury administracji lokalnej – gminy oraz ziemi lub kraju. Opóźnienie realizacji deklaracji ustrojodawcy czeskiego spowodowane było dwoma – przeciwstawnymi – wizjami rozwoju państwowości czeskiej – samorządowej utożsamianej z pierwszym Prezydentem Republiki Vaclavem Havlem i centralistycznej, za którą opowiadał się pierwszy szef republikańskiego rządu Vaclav Klaus<sup>5</sup>.

Zróznicowane tempo reformowania finansów lokalnych ilustruje podstawowe problemy nowych wspólnot lokalnych w państwach Europy Środkowej. W Republice Węgierskiej wspomniane procesy przebiegały w sposób ewolucyjny. W latach 80. bowiem wprowadzono nowoczesny podatek od dochodów osobistych (mają w nim istotny udział samorządy gminne) oraz oparto rozdział dotacji na zestawie obiektywnych kryteriów. Z kolei w Polsce reforma finansów lokalnych została opóźniona w relacji do restytucji wspólnot gminnych o sześć miesięcy. W pierwszym okresie nowe gminy zostały zmuszone do funkcjonowania w oparciu o budżet centralny. Natomiast w Republice Czeskiej i na Słowacji reforma finansów lokalnych została przesunięta do stycznia 1993 r., co nałożyło się na powstanie dwóch organizmów państwowych<sup>6</sup>.

Podział kompetencji pomiędzy wspólnoty gminne na ziemiach czeskich i słowackich ukształtował się w sposób odmienny już od samego początku zmian

---

<sup>2</sup> Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2, s. 102 oraz S. Balík, *Komunální politika*, Praha 2009, s. 55.

<sup>3</sup> Zakon č. 367/1990 Sb.

<sup>4</sup> Zakon č. 418/1990 Sb.

<sup>5</sup> Zob. K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 60.

<sup>6</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości, poprawa warunków bytu ludności czy pobożne życzenia? Charakterystyka polityk lokalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Lublin 1995, s. 16.



decentralizacyjnych. Dla przykładu, prowadzenie gospodarki wodnej w Republice Czeskiej należy do kompetencji samorządów gminnych, a w Słowacji zalicza się do uprawnień administracji państwowej. W porównaniu z kompetencjami administracji państwowej w pierwszym okresie funkcjonowania gmin słowackich (do 1998 r.) posiadały one ok. 15% samodzielnych uprawnień. Natomiast nie został w pierwszym okresie powołany urząd centralny, który pilnowałby interesów wspólnot lokalnych<sup>7</sup>.

W pierwszych latach po aksamitnej rewolucji (listopad–grudzień 1989) można było dostrzec tendencję zmierzającą ku radykalnemu zwiększeniu liczby podstawowych jednostek samorządowych. I tak w 1989 r. na ziemiach czeskich było 4120 gmin, dwa lata później – 5768, a po kolejnych dwóch latach (w 1993 r.) – 6196. Od tamtego momentu liczba wspólnot gminnych w Republice Czeskiej ustabilizowała się na poziomie ok. 6300<sup>8</sup>. Tendencja powyższa wydaje się całkiem naturalna w pierwszym okresie po restytucji władz samorządowych. W mniejszej skali występowała również w innych omawianych państwach.

Jak zauważa Paweł Swianiewicz, powszechna praktyka w omawianym regionie polegała na fragmentaryzacji terytorialnej wynikającej z podziału dotychczasowych gmin. To zjawisko występowało w Republice Czeskiej, Słowacji, na Węgrzech oraz w kilku państwach bałkańskich: Macedonii, Chorwacji. Była to reakcja na wcześniejsze (w okresie rządów komunistycznych) przymusowe łączenie podstawowych jednostek terytorialnych, bez zachowania procedur demokratycznych. W latach 90. idea decentralizacji i autonomii terytorialnej była rozumiana dosłownie jako prawo każdej miejscowości do posiadania odrębnej wspólnoty samorządowej. W efekcie tego procesu rozdrabniania w wielu omawianych państwach część samorządów gminnych jest bardzo małych (poniżej tysiąca mieszkańców)<sup>9</sup>.

Warto zwrócić uwagę na odmienność regulacji czeskich w zakresie samorządowych zadań zleconych. W prawie czeskim zapisano, iż zlecenie może następować tylko na drodze regulacji ustawowych. Ustawodawca określa również środki finansowe niezbędne do wykonania wspomnianych zadań. W przypadku, gdy samorząd gminny nie był w stanie wykonać zadań zleconych, przejmował je urząd powiatowy. Po odzyskaniu możliwości wykonywania zadań zleconych przez gminę urząd powiatowy ponownie zwracał jej te zadania zlecone przez państwo. Przy wykonywaniu zadań zleconych samorząd gminny był związany przepisami ogólnymi uchwałą rządu, wytycznymi centralnych organów administracji państwowej<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. P. Benuška, *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] *Demokracja lokalna...*, s. 30.

<sup>8</sup> Zob. K. Vodička, L. Cabada, *Politický system České republiky. Historie a současnost*, Praha 2011, s. 381.

<sup>9</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 5.

<sup>10</sup> Zob. T. Rduch-Michalik, *Władze lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej. Gmina. Region. Samorząd*, red. M. Barański, Katowice 1998, s. 47.

Gminy według zasięgu kompetencji wykonywania zadań zleconych dzielimy na trzy podstawowe grupy. Do pierwszej kategorii można zaliczyć gminy, które wykonują podstawowy katalog zadań zleconych przez administrację państwową. Drugą grupę stanowią gminy, w których mieszczą się urzędy zlecone. Powyższe urzędy realizują zadania administracji państwowej dla kilku gmin (np. urząd stanu cywilnego oraz administracja budowlana). Trzecią grupę stanowią gminy powstałe po zniesieniu urzędów powiatowych. Często używa się w stosunku do nich określenia „małe powiaty”. Należy jednakże pamiętać, że realizują one zadania szczebla gminnego i nie stanowią drugiej instancji dla spraw realizowanych przez urzędy niższych kategorii, lecz wykonują wspomniane kompetencje, które realizowały urzędy powiatowe<sup>11</sup>.

Organem stanowiącym w czeskiej gminie jest przedstawicielstwo gminne, w miasteczkach – przedstawicielstwo miasteczka, a w miastach – przedstawicielstwo miejskie. Kadencja radnych trwa 4 lata, a elekcja lokalna jest definiowana przez następujące przymiotniki: powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne przeprowadzone w głosowaniu tajnym. Liczba radnych jest uzależniona od liczby mieszkańców i waha się od 5 do 55. Wybory do przedstawicielstw gminnych zarządza prezydent najpóźniej na 90 dni przed zakończeniem bieżącej kadencji. Głosowanie odbywa się w ciągu dwóch dni (piątek i sobota), a elekcja nadzwyczajna – trwa tylko przez jeden dzień<sup>12</sup>.

Organem wykonawczym jest rada gminna wybierana przez przedstawicielstwo gminne, odpowiedzialna politycznie przed nim. Członkowie organu wykonawczego – w liczbie od 5 do 11 – rekrutują się spośród radnych do przedstawicielstwa. W skład rady gminnej wchodzi: starosta, zastępcy starosty oraz pozostali członkowie rady. Starosta zarządza posiedzenia rady, odpowiada za przygotowanie materiałów niezbędnych na posiedzenie rady. Posiedzenie rady jest zamknięte dla publiczności, ale z jego przebiegu sporządzany jest protokół jawny dla mieszkańców gminy. Przedstawicielstwo gminne ma prawo odwołać organ wykonawczy<sup>13</sup>.

Reforma samorządowa na ziemiach czeskich została przeprowadzona odmiennie niż w Polsce po 1990 r. Nie został bowiem powołany samorząd na szczeblu powiatowym, zaś terytorium wspólnot regionalnych jest mniejsze niż polskich województw. Aby przybliżyć administrację regionalną do obywatela, zwiększono

---

<sup>11</sup> Zob. P. Mrkývka, *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 135.

<sup>12</sup> Zob. A. Czyż, T. Rduch-Michalik, *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 60 oraz S. Balík, *Komunální...*, s. 67.

<sup>13</sup> Zob. K. Lacina, Z. Vajdova, *Local government in the Czech Republic*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform. Local Governments in Central and Eastern Europe*, ed. T.M. Horváth, Budapest 2000, s. 268.

liczbę samorządów krajowych z 7 do 14. Jednakże powołane jednostki regionalne są bardzo zróżnicowane pod względem: liczby mieszkańców, poziomu społeczno-gospodarczego oraz dochodów ludności. Na potrzeby statystyczne i porównawcze w odniesieniu do wspólnot regionalnych, a w szczególności w celu wykorzystywania funduszy unijnych, zostały utworzone jednostki NUTS II, które swoim obszarem i liczbą ludności przypominają terenowe organy administracji państwowej z 1960 r.<sup>14</sup>

Najważniejszym organem w powiecie był urząd powiatowy. Na jego czele stał naczelnik, powoływany przez rząd na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Urzędy przejęły zadania uprzednio działających (do 1990 r.) powiatowych komitetów narodowych oraz część kompetencji dawnych krajowych komitetów narodowych. Urzędy powiatowe stanowiły organy drugiej instancji w sprawach, w których decyzje administracyjne zapadały na szczeblu administracji gminnej, z wyjątkiem kwestii oświaty<sup>15</sup>.

Badacze czescy wymieniają kilka czynników wpływających na rozwój regionalny. Pierwszy to wertykalna i horyzontalna pozycja geograficzna danego regionu. W ramach pozycji wertykalnej wyróżniamy wielkie obszary metropolitalne, niem Metropolitalne oraz regiony wiejskie. Horyzontalną pozycję można opisać jako tradycyjną oś zachód-wschód, odnoszącą się do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Drugim czynnikiem jest struktura gospodarcza i jej dywersyfikacja. Trzeci czynnik obejmuje jakość kapitału ludzkiego (jakość edukacji oraz posiadanie tradycji przedsiębiorczych). Czwarty element to natomiast jakość środowiska przyrodniczego (spustoszenie środowiska naturalnego na sporych obszarach państwa poważnie utrudnia przyszły rozwój regionalny)<sup>16</sup>.

Reforma regionalna była planowana w Republice Czeskiej od początku lat 90. Po pierwsze, zakładano, iż nowy szczebel samorządowy będzie odpowiedzialny za realizację następujących zadań: wykorzystywanie swojej władzy w ściśle określonych sferach transportu publicznego, budownictwa, finansów, regulacji działalności komercyjnej, ochrony środowiska, łowiectwa, prawa gruntowego, opieki społecznej, kultury, ochrony zdrowia, szkolnictwa, ochrony przeciwpożarowej i ogólnej administracji państwowej. Po drugie, do zadań regionów należałyby również funkcje kontrolne administracji państwowej wykonywane przez urzędy regionalne jako terenowe organy administracji państwowej. Po trzecie, zakładano, iż na szczeblu regionalnym możliwe będzie zapewnienie profesjonalnego doradztwa dla urzędów powiatowych przy wykonywaniu funkcji organów administracji państwowej. Po

<sup>14</sup> Zob. P. Mrkývka, *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne...*, s. 134.

<sup>15</sup> Zob. Z. Leoński, *Ustrój organów administracji lokalnej na szczeblu powiatu w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 60.

<sup>16</sup> Zob. J. Blažek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji i w okresie przedakcesyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 2, s. 42.

czwarte, nowy szczebel samorządowy miał występować jako organ odwoławczy od decyzji urzędów powiatowych zgodnie z ogólnymi regulacjami prawnymi<sup>17</sup>.

Rozstrzygnięcie kwestii umiejscowienia drugiego szczebla samorządu terytorialnego nastąpiło w grudniu 1997 r. po upadku centralistycznego rządu kierowanego przez Vaclava Klause<sup>18</sup>. 23 października 1997 r. Izba Poselska, a 3 grudnia 1997 r. Senat uchwalił ustawę konstytucyjną o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie konstytucji<sup>19</sup>. Należy przy okazji zwrócić uwagę na zapisany 24-miesięczny okres *vacatio legis*. Kolejną poważną zmianą w działalności samorządowych gmin było uchwalenie nowej regulacji – ustawy o gminach z 12 kwietnia 2000 r.<sup>20</sup>, która weszła w życie z dniem elekcji do organów przedstawicielskich samorządów krajowych, tj. 12 listopada 2000 r.

Od 1 stycznia 2000 r. Republika Czeska dzieli się na 14 samorządów krajowych, włącznie z Pragą jako miastem wydzielonym<sup>21</sup>. Zalicza się do nich następujące samorządy regionalne: środkowoczeski, południowoczeski, pilzneński, karłowowski, ujski, liberecki, karlowohradecki, pardubicki, wysoczyzna, południowomorawski, ołomuniecki, morawskośląski i zliński. Dodatkowo od stycznia 2003 r. został wprowadzony podział na 205 gmin o poszerzonych kompetencjach. Powiaty przeostały pełnić zadania jednostki administracji państwowej, zachowano je jako siedziby administracji sądowej, policji oraz niektórych urzędów państwowych<sup>22</sup>.

Z kolei na Słowacji ustawy samorządowe zostały uchwalone na posiedzeniu republikańskiego parlamentu w dniu 6 września 1990 r. – ustawa o ustroju gminy i o zmianie niektórych ustaw<sup>23</sup>. Oddzielne dwie regulacje ustawowe odnoszą się do ustrojów samorządowych dwóch największych ośrodków miejskich – Bratysławy oraz Koszyc<sup>24</sup>.

Gminę tworzy, likwiduje, dzieli oraz łączy Rząd Republiki w drodze rozporządzenia. Decyzja jest podejmowana po uprzedniej zgodzie wspólnoty gminnej oraz stanowiska samorządu krajowego, na którego terenie znajduje się dana gmina. Kilka gmin może połączyć się w jedną jednostkę samorządową, w analogiczny sposób gmi-

---

<sup>17</sup> Zob. K. Lacina, *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Czeskiej*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994, s. 72.

<sup>18</sup> Zob. T. Rduch-Michalik, *Czechy*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007, s. 64.

<sup>19</sup> Zakon č. 347/1997 Sb.

<sup>20</sup> Zakon č. 128/2000 Sb.

<sup>21</sup> Zob. K. Vodička, L. Cabada, *Politický system České republiky. Historie a současnost*, Praha 2011, s. 395 oraz J. Bureš, J. Charvát, P. Just, M. Štefek, *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*, Praha 2012, s. 175.

<sup>22</sup> Zob. A. Jakubowska, *Czechy*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005, s. 69.

<sup>23</sup> Zakon č. 369/1990 Z.z. oraz M. Posluch, E. Cibulka *Štátne právo Slovenskej republiky*, Šamorín 2006, s. 121–127.

<sup>24</sup> Zakon č. 377/1990 Z.z. oraz zakon č. 401/1990 Z.z.

na może być podzielona na dwie lub więcej gmin. Połączyć lub podzielić samorządy gminne można tylko ze skutkiem na dzień elekcji samorządowej do władz lokalnych<sup>25</sup>.

Podobnie jak na ziemiach czeskich – organem przedstawicielskim jest przedstawicielstwo gminne. Składa się ono z radnych wyłonionych w bezpośredniej elekcji przez mieszkańców wspólnoty lokalnej. Liczbę radnych ustala samo przedstawicielstwo na podstawie liczby mieszkańców. W najmniejszych wspólnotach gminnych (liczących do 40 osób) liczy ono 3 radnych, a maksymalnie może liczyć 41 radnych w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Przedstawicielstwo gminne obraduje przynajmniej raz na dwa miesiące lub na posiedzeniach nadzwyczajnych, które zwołuje starosta na swój wniosek lub grupy, co najmniej 1/3 rady. Wówczas posiedzenie odbywa się w ciągu 10 dni od daty wniosku<sup>26</sup>. Warto zaznaczyć, iż kształt koalicji partyjnych na poziomie lokalnym jest całkiem odmienny od koalicji partyjnych na poziomie ogólnopaństwowym. Partie zasiadające w koalicjach tworzących gabinety rządowe na forum Rady Narodowej Republiki Słowackiej są często w opozycji na poziomie lokalnym<sup>27</sup>.

Natomiast organem wykonawczym jest starosta gminy, wyłaniany w elekcji bezpośredniej. Kandydat musi mieć ukończone 25 lat, posiadać czynne i bierne prawo wyborcze, miejsce zamieszkania w danej wspólnocie gminnej oraz spełniać podobne wymogi jak radny przedstawicielstwa. Do zadań starosty zaliczamy również: reprezentowanie gminy na zewnątrz, pełnienie obowiązków statutowego organu w zakresie majątkowo-prawnym oraz w stosunku do pracowników gminy – kierownik urzędu gminy. W stosunkach administracyjnych jest organem administracji. Jego funkcji nie można łączyć z innymi stanowiskami państwowymi i samorządowymi, takimi jak: prokurator, sędzia, policjant, pracownik gminny, główny kontroler gminy czy pracownik urzędu krajowego. W miastach liczących powyżej 200 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest *primátor*<sup>28</sup>. Republika Słowacka podzielona jest na 79 okręgów skupionych wokół 8 samorządów krajowych. Kraj bratysławski i trnawski zajmują południowo-wschodni kraniec Republiki. Bardziej centralnie położony jest kraj nitrański i na północ leżący kraj trenczański. Sąsiaduje z nim, usytuowany w północno-środkowej części państwa, kraj żyliński, z którym graniczy kraj bańskobystrzycki. Z kolei we wschodniej części Republiki umiejscowione zostały kraje koszycki oraz preszowski<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Zob. V. Babčák, *Władza lokalna w Republice Słowackiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne...*, s. 292.

<sup>26</sup> Zob. M. Barański, *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 60 oraz E. Láštík, *Územná samospráva*, Bratislava 2010, s. 34.

<sup>27</sup> Zob. J. Nemeč, P. Bercik, P. Kuklis, *Local Government in Slovakia*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform...*, s. 315.

<sup>28</sup> Zob. G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 106 oraz E. Láštík, *Územná...*, s. 36.

<sup>29</sup> Zob. E. Kaczmarska, *Słowacja*, [w:] *Nowa dziesiątka...*, s. 438 oraz A. Brösl a kolektiv, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010, s. 211–215.

Jak podkreśla Marek Barański, sytuacja prawna oraz praktyka funkcjonowania władz lokalnych na Słowacji nie uległy istotnym zmianom do 1992 r. Normy ogólne odnoszące się do praw i kompetencji mieszkańców, w tym również organów gminy w sytuacji braku aktów szczegółowych, w warunkach istnienia silnej i scentralizowanej administracji rządowej nie chroniły władz samorządowych przed naciskami ze strony administracji państwowej szczebla centralnego<sup>30</sup>.

Od 1991 r. rozpoczęto prace przygotowawcze do drugiego etapu reformy lokalnej administracji publicznej. Wytyczne reformy obejmowały następujące elementy: 1) rozwój demokracji lokalnej i zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji; 2) kontynuacja decentralizacji poprzez przekazywanie kompetencji władzom samorządowym i regionalnym i dokonanie zmian w zasadach finansowania powyższych zadań publicznych; 3) usprawnienie systemu finansów władz samorządowych dla ułatwienia im realizacji nowych zadań; 4) wdrożenie bardziej efektywnego systemu organizacji struktur lokalnej administracji publicznej oraz 5) optymalizacja nowych struktur terytorialnych i administracyjnych w Republice Słowacji. Nowy rząd pod kierunkiem Josefa Moravčika (marzec 1994) proponował stopniowe wprowadzanie reform administracyjnych w perspektywie od 4 do 8 lat (jedna lub dwie kadencje)<sup>31</sup>.

Bardziej precyzyjne regulacje odnoszące się do władz samorządowych wprowadzono do słowackiej konstytucji w lutym 2001 r., gdy rozstrzygnięto również ostatecznie kwestie ustanowienia samorządów krajowych na mocy ustawy z 4 lipca 2001 r.<sup>32</sup>

Model węgierskiej reformy administracyjnej był odmienny od opisanych powyżej przypadków czeskiego oraz słowackiego. Zgromadzenie Krajowe na posiedzeniu w dniu 2 sierpnia 1990 r. uchwaliło ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ordynację wyborcze do rad samorządowych oraz urzędów burmistrzowskich<sup>33</sup>. Reforma administracyjna przesądziła już w pierwszym etapie o dwuszczeblowej strukturze administracji samorządowej – gminnym oraz komitackim. Pewne korekty w strukturze organizacyjnej były wprowadzane w latach następnych.

Organem przedstawicielskim w gminie jest rada. Regulacje ustawowe stanowiły, iż część praw i obowiązków rada gminy może przekazać innym organom administracji publicznej – burmistrzowi, jej komitetom (organom wewnętrznym rady), organom dzielnic miejskich oraz organom samorządowym mniejszości etnicznych. Jednakże pewne kompetencje nie mogą być delegowane innym organom i są wyłączne przeznaczone dla rady gminnej – stanowienie rozporządzeń, zarządzanie gminnego re-

---

<sup>30</sup> Zob. M. Barański, *Słowacja. Podstawy ustrojowe systemu politycznego. Partie polityczne w słowackim parlamencie*, [w:] *Dynamika systemów politycznych wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice 1995, s. 67.

<sup>31</sup> Zob. S. Capkova, *Podstawowe informacje o władzach lokalnych na Słowacji*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej...*, s. 198.

<sup>32</sup> *Zakon č. 302/2001 Z.z.*

<sup>33</sup> Act LXV of 1990 oraz Act LXIV of 1990.



ferendum, tworzenie organów samorządu lokalnego, zgoda na podjęcie współpracy z innymi jednostkami lokalnymi oraz tworzenie lokalnej administracji<sup>34</sup>.

Struktura organu wykonawczego wedle pierwotnych regulacji ustawowych z 1990 r. była hybrydowa i uzależniona od liczby ludności w jednostce lokalnej. W gminach zamieszkiwanych przez mniej niż 10 tys. obywateli burmistrz stanowił jednoosobowy organ wykonawczy i był wybierany przez mieszkańców w elekcji bezpośredniej. Z kolei w gminach większych organ wykonawczy był kolegialny i powoływany przez radnych. Rada samorządowa mogła wybierać również wiceburmistrza lub więcej niż jednego. W postaci aparatu pomocniczego występował urząd burmistrzowski<sup>35</sup>.

Organ wykonawczy – burmistrz – stoi na czele administracji lokalnej, jest z urzędu przewodniczącym rady samorządowej na szczeblu lokalnym oraz reprezentuje gminę na zewnątrz. Do jego uprawnień należy zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom rady. Obok zadań przynależnych do władz samorządowych burmistrz może wykonywać zadania z zakresu administracji państwowej. Musi to jednakże wynikać z regulacji ustawowych, rozporządzeń rządowych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Burmistrz obejmuje swoje obowiązki po złożeniu przysięgi przed radą samorządową<sup>36</sup>.

Oddzielna regulacja ustawowa odnosiła się do statusu administracyjnego stolicy państwa – Budapesztu<sup>37</sup>. Struktura samorządowa tego największego węgierskiego miasta była dualistyczna. Autonomiczne kompetencje posiadała administracja miejska oraz administracje 23 dzielnic miasta, jako jednostek pomocniczych. Kompetencje miasta zostały podzielone na ogólnomiejskie (za nie odpowiadał samorząd miasta) oraz na lokalne, za które odpowiadały samorządowe dzielnice. Władzę wykonawczą w Budapeszcie sprawował nadburmistrz miasta wybierany przez mieszkańców w drodze powszechnej elekcji, natomiast na szczeblu każdej z dzielnic zarządzał burmistrz<sup>38</sup>.

W 1994 r., a więc po ukończeniu pierwszej kadencji władz samorządowych, dokonano trzech istotnych modyfikacji w strukturze administracji lokalnej i regionalnej. Po pierwsze – wprowadzono bezpośrednio wybory burmistrzów we wszystkich węgierskich gminach. Po drugie – wzmocniono kompetencje samorządu komitackiego, definiując go jako jednostkę administracji regionalnej i przyznając mu nowe zadania publiczne. Wybory do walnego zgromadzenia stały się elekcją bezpośrednią i powszechną. A po trzecie – zlikwidowano instytucje komi-

---

<sup>34</sup> Zob. I. Temesi, *Local Government in Hungary*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform...*, s. 358.

<sup>35</sup> Zob. W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 69.

<sup>36</sup> Zob. A. Czyż, R. Glajcar, K. Krysienciel, *Węgry*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna...*, s. 334.

<sup>37</sup> Act of XXIV/1991.

<sup>38</sup> Zob. I. Temesi, *Local Government in Hungary*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform...*, s. 350.

sarzy republiki, którzy funkcjonowali w ośmiu regionach administracyjnych jako organy nadzoru. Wprowadzono urzędy administracji publicznej, a ich kierownicy pełnili funkcje nadzorcze w stosunku do gmin i komitatów<sup>39</sup>.

Na szczeblu wojewódzkim (komitackim) powoływano w trybie pośrednim – walne zgromadzenie wojewódzkie spośród delegatów gminnych w liczbie – 1 członek zgromadzenia na 10 tys. mieszkańców. Do zadań walnego zgromadzenia należał wybór przewodniczącego. Należy dodać, iż pełnił on dwie istotne funkcje publiczne – był jednoosobowym organem wykonawczym oraz reprezentował samorząd komitacki na zewnątrz. Wybór przewodniczącego oraz jego zastępcy następował w głosowaniu tajnym większością 2/3 głosów. W województwie tworzony był urząd komitacki w charakterze aparatu pomocniczego. W relacjach wobec pracowników urzędu przewodniczący pełnił zadania zwierzchnika służbowego. Węzłowym zadaniem urzędu komitackiego było fachowe przygotowywanie stosownych decyzji administracyjnych oraz organizacja i kontrola ich wykonania<sup>40</sup>.

Obecne terytorium Węgier obejmuje zaledwie 1/3 obszaru dawnych, historycznych Węgier. Państwo jest podzielone na 19 komitatów oraz jedno miasto wydzielone – Budapeszt. Oprócz aglomeracji budapesztańskiej na Węgrzech znajdujemy 20 innych ośrodków miejskich funkcjonujących na prawach komitackich<sup>41</sup>.

Komunalizacja lub prywatyzacja własności państwowej stanowiła na przełomie lat 80. i 90. XX w. jedną z najistotniejszych zmian na szczeblu lokalnym. Dawne, należące do państwa, socjalne budynki mieszkalne, ujęcia wody, lasy, przedsiębiorstwa usług publicznych i komercyjne, budynki i grunty publiczne zostały przekazane władzom lokalnym na mocy regulacji ustawowych. Natomiast dochody pochodzące z prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych były następnie dzielone pomiędzy budżety lokalne i budżet centralny. Samorządy gminne zostały właścicielami prywatyzowanych przedsiębiorstw na zasadzie własności terenów, na których się one znajdowały<sup>42</sup>.

Reforma samorządowa w Bułgarii została wprowadzona jesienią 1991 r. Ordynacja wyborcza do Zgromadzenia Narodowego oraz organów lokalnych została uchwalona 20 sierpnia 1991 r., a pierwszą elekcję samorządową przeprowadzono 13 października 1991<sup>43</sup>. Sytuacja prawna władz samorządowych została określona w ustawie o samorządzie terytorialnym i administracji lokalnej<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Zob. A. Czyż, *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 256.

<sup>40</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 56.

<sup>41</sup> Zob. A. Rostonek, *Węgry*, [w:] *Nowa dziesiątka...*, s. 540.

<sup>42</sup> Zob. T.M. Horvath, *Podstawowe informacje o władzach lokalnych na Węgrzech*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej...*, s. 99.

<sup>43</sup> Zob. *Bułgaria. Przemiany konstytucyjne w Europie Wschodniej*, t. I, red. R. Chruściak, Warszawa 1993, s. 57–69.

<sup>44</sup> Drżawen Westnik nr 77 z 1991 r.



Administracyjno-terytorialne jednostki powstały w Bułgarii przy uwzględnieniu następujących przesłanek – historycznej, geograficznej, ekonomicznej, socjalnej, demograficznej i ekologicznej. Tworzenie i likwidacja jednostek administracyjno-terytorialnych następowała w drodze regulacji ustawowych po uprzednim zasięgnięciu opinii mieszkańców. Powołując do życia nową gminę, elekcja do rady gminnej była przeprowadzana w terminie do trzech miesięcy od jej utworzenia. Gmina jest definiowana jako podstawowa jednostka administracyjno-terytorialna, w której jest realizowany samorząd lokalny<sup>45</sup>.

Na szczeblu podstawowym organem stanowiącym jest rada gminna. Radni powoływani są na 4 lata w drodze wyborów bezpośrednich i powszechnych, przy użyciu proporcjonalnego rozdziału mandatów. Kandydat powinien stale zamieszkiwać na terenie gminy, w której kandyduje. Liczba radnych została uzależniona od liczby wyborców w danej gminie. W najmniejszych – liczących do 5 tys. mieszkańców – wybiera się 11 radnych; w średniej gminie – odpowiednio do 30 tys. mieszkańców – 21 radnych, a do 50 tys. mieszkańców – 29 radnych, z kolei w największych gminach liczących powyżej 160 tys. mieszkańców – 51 radnych<sup>46</sup>.

Natomiast organem wykonawczym jest wójt (*kmet*) wyłaniany w elekcji powszechnej i bezpośredniej. Rada gminna może podjąć decyzje w sprawie wyborów wójtów w poszczególnych miejscowościach na terenie danej jednostki lokalnej. Na wniosek *kmeta* rada wybiera w tajnym głosowaniu jego zastępców. Rada gminna posiada uprawnienie do zmiany rozporządzenia wójta w przypadku stwierdzenia naruszenia jej uprawnień. W takim przypadku wójt może złożyć protest na decyzje radnych, ale w przypadku powtórnego pozytywnego głosowania w radzie obliuguje to wójta do realizacji decyzji radnych<sup>47</sup>.

Reforma administracyjna z początku lat 90. wprowadziła definicję własności komunalnej (na mocy nowelizacji ustawy o własności). Powyższa reforma legislacyjna zaczęła eliminować system totalnej kontroli państwa nad prawem własności. Nowe regulacje ustawowe określała w sposób dość ogólny jako obiekty, które powinny być przekazane nowym władzom lokalnym. Własność komunalna miała stanowić naturalną bazę do rozpoczynania działalności przedsiębiorstw komunalnych, które powinny tworzyć dodatkowe środki finansowe dla samorządów lokalnych<sup>48</sup>.

Podział administracyjny kraju ustanowiony w 1991 r. przetrwał tylko przez cztery lata. Poważny kryzys społeczno-gospodarczy, którego symptomy ujawniły się w latach 90., poddały pod wątpliwość rozbudowany system administracji samorządowej. Zastrzeżenia budził dualizm zarządzania na szczeblu powiatowym.

<sup>45</sup> Zob. M. Żmigrodzki, *Administracja publiczna i samorząd terytorialny w Republice Bułgarii*, [w:] *Demokracja lokalna...*, s. 38.

<sup>46</sup> Zob. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002, s. 76.

<sup>47</sup> Zob. E. Pioskownik, *Bulgaria. Rola organów przedstawicielskich w systemie rządów na szczeblu centralnym i terenowym*, [w:] *Dynamika systemów politycznych...*, s. 30.

<sup>48</sup> Zob. S. Kyutchukov, *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Bułgarii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej...*, s. 44.

Dublowanie bowiem kosztów utrzymania administracji państwa (finansowanej z budżetu centralnego) oraz władz samorządowych (finansowanych z budżetów lokalnych) skutkowało podwojeniem uprawnień organów rządowych oraz samorządowych. Powodowało to liczne spory kompetencyjne oraz wzrost wydatków publicznych na funkcjonowanie administracji powiatowej<sup>49</sup>.

Do lat 90. XX w. w Republice Bułgarii funkcjonował podział na dziewięć okręgów, obejmujący również miasto wydzielone – Sofia. Okręgi dzieliły się z kolei na powiaty i gminy. W okresie postkomunistycznej transformacji dokonano reformy administracyjnej, w wyniku której utworzono 28 obwodów. Na czele administracji obwodowej stoją naczelnicy mianowani przez Radę Ministrów. Korzystają ze środków przydzielanych z budżetu centralnego w celu sprawniejszego planowania regionalnego i wykorzystywania funduszy unijnych<sup>50</sup>.

Reforma administracyjna w Rumunii została przeprowadzona dopiero jesienią 1991 r., gdy w regulacjach konstytucyjnych rozstrzygnięto kwestie podziałów terytorialnych oraz konstrukcji władz samorządowych. Przesądzono wówczas o dwuszczeblowej konstrukcji władz lokalnych (podobnie jak w sąsiednich Węgrzech) – na samorząd gminny oraz wojewódzki. Ustawa konstytucyjna z listopada 1991 r. wprowadziła – wzorując się na przykładzie francuskiej V Republiki – kategorie ustaw organicznych. Odnoszą się one m.in. do kwestii statusu urzędników publicznych, postępowania w sprawach administracyjnych, organizacji administracji lokalnej, podziału administracyjnego oraz ogólnych zasad funkcjonowania samorządów lokalnych<sup>51</sup>. Parlament rumuński uchwalił wówczas kluczowe regulacje ustawowe – ustawę o lokalnej administracji publicznej oraz o lokalnych wyborach<sup>52</sup>. W maju 1994 r. parlament Rumunii uchwalił kolejną ważną ustawę – o podatkach lokalnych<sup>53</sup>.

W Rumunii funkcjonuje trójstopniowy podział administracyjno-samorządowy. Najniższe szczeble administracji stanowią gminy, pośredni – okręgi administracyjne, a najwyższy – województwo. Gminami, których w 2004 r. w Rumunii było 2686, zarządzają urzędnicy zwani *primarami*. Wyższym szczeblem administracyjnym są terenowe okręgi administracyjne w liczbie 272. Najwyżej w strukturze administracyjnej ulokowane są województwa, których jest 41 oraz jedno miasto wydzielone – Bukareszt<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Zob. E. Pioskowiak, *Władza lokalna w Bułgarii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej. Gmina...*, s. 21.

<sup>50</sup> Zob. A. Koseski, *Bułgarska transformacja*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Pułtusk 2011, s. 196.

<sup>51</sup> Zob. W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 171.

<sup>52</sup> Monitorul Oficial, maj 1994.

<sup>53</sup> Monitorul Oficial, listopad 1991.

<sup>54</sup> Zob. A. Koseski, M. Willaume, *Nowe kraje Unii Europejskiej. Bułgaria, Rumunia*, Warszawa 2007, s. 86.

Organami stanowiącymi i kontrolnymi w gminach oraz miastach są rady lokalne. Jednostki samorządu wybierane są na 4-letnią kadencję, która może zostać przedłużona tylko w dwóch przypadkach – na wypadek wojny lub katastrofy o ogólnokrajowych skutkach. Liczba radnych jest uzależniona od liczby mieszkańców. Pracami rady samorządowej kieruje przewodniczący. Jest on wybierany większością ustawowego składu rady. Decyzje na forum rady zapadają zwykle większością głosów. Jednakże w najistotniejszych kwestiach ustawodawca wymaga do podjęcia decyzji większości 2/3 składu rady lokalnej.

Mandat radnych trwa cztery lata. Rada lokalna zbiera się na posiedzenia zwyyczajne raz w miesiącu. Z kolei na posiedzenie nadzwyczajne rada samorządowa może się zebrać na wniosek mera lub co najmniej grupa 1/3 ustawowej liczby radnych. Posiedzenie rady jest prawomocne w przypadku udziału w nim większości radnych. Uczestnictwo w posiedzeniach rady jest obowiązkowe, niedopuszczalna jest obecność na pięciu kolejnych posiedzeniach lub kolejnych trzech nadzwyczajnych<sup>55</sup>.

Organem wykonawczym w gminie rumuńskiej jest mer. Realizuje on zarówno zadania urzędnika państwowego, jak i pracownika samorządowego. Stąd jego dwuszczeblowa odpowiedzialność – w sprawach z zakresu administracji państwowej przed rządem, a w dziedzinie lokalnych spraw samorządowych przed radą gminną. Do pierwszego katalogu kompetencji mera należą sprawy: zapewnienie praw obywatelskich, wykonywanie ustaw, dekretów i poleceń rządowych, decyzji ministrów, utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy. Z drugiego katalogu spraw należy wymienić: realizację decyzji rady lokalnej, wykonanie lokalnego budżetu, zatrudnianie i zwalnianie personelu administracyjnego<sup>56</sup>.

Ustawodawstwo samorządowe zostało wprowadzone w Rumunii dopiero jesienią 1991 r. po uchwaleniu nowego aktu konstytucyjnego. W pierwszym okresie istnienia władz samorządowych zwracano uwagę na liczne ograniczenia instytucjonalne, personalne i fiskalne w wykonywaniu swoich zadań. Za kwestię bardzo kontrowersyjną uznawano również zasięg kontroli ze strony prefektów nad radami samorządowymi. Bardzo często (szczególnie w pierwszym okresie funkcjonowania samorządów) postrzegano instytucję prefekta jako władzę nadrzędną dla zgodnego z prawem zawieszania lub wpływania na proces prawotwórczy w radach gminnych. Inną istotną kwestią jest zależność dochodów administracji lokalnej od dotacji pochodzącej z budżetu centralnego. Duże zaniepokojenie wywoływały pensje personelu administracji samorządowej. Uważano ich wysokość za tak niską (ustalano je początkowo na szczeblu centralnym), iż zniechęcało to młodych i utalentowanych ludzi do wyboru kariery w administracji lokalnej<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Zob. R. Radek, *Samorząd terytorialny w Republice Rumunii*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 60 oraz S. Balík, *Komunální...*, s. 148.

<sup>56</sup> Zob. A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Kraków 2014.

<sup>57</sup> Zob. M. Farcas, *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Rumunii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej...*, s. 174.

Jak zwracają uwagę analitycy funkcjonowania rumuńskiej administracji publicznej, po obaleniu dyktatury klanu Ceaușescu w grudniu 1989 r. pierwszorzędną kwestią było zwiększenie zakresu jej decentralizacji oraz dekoncentracji warunków działania służb publicznych. Reformy decentralizacyjne obejmowały również kwestie doprecyzowania szczegółowych terminów administracyjnych, związanych z podziałem terytorialnym, ramami administracyjnymi, jak i przyporządkowanymi im konkretnymi uprawnieniami<sup>58</sup>.

Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu administracji lokalnej wynikały z ubiegania się przez Rumunię o członkostwa w instytucjach europejskich. W kwietniu 2001 r. parlament uchwalił ustawę o publicznej administracji lokalnej, a w marcu 2004 r. nową ustawę o wyborach do władz publicznej administracji lokalnej<sup>59</sup>. Rozdzielały one w sposób bardziej precyzyjny kompetencje i uprawnienia administracji centralnej oraz lokalnej i miały dawać większy zakres autonomii funkcjonującym od 1990 r. władzom lokalnym.

## Bibliografia

- Administracja publiczna u progu XXI wieku: wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2011.
- Babčák V., *Władza lokalna w Republice Słowackiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Balík S., *Komunální politika*, Praha 2009.
- Barański M., *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice–Toruń 2009.
- Barański M., *Słowacja. Podstawy ustrojowe systemu politycznego. Partie polityczne w słowackim parlamencie*, [w:] *Dynamika systemów politycznych wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice 1995.
- Benuška P., *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Lublin 1995.
- Błażek J., *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji i w okresie przedakcesyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 2.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.
- Bröstl A. a kolektív, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010.
- Bulgaria. Przemiany konstytucyjne w Europie Wschodniej*, t. I, red. R. Chruściak, Warszawa 1993.
- Burakowski A., *System polityczny współczesnej Rumunii*, Kraków 2014.

<sup>58</sup> Zob. O. Aron, *Wyzwania dla rumuńskiej administracji publicznej po 1989 roku*, [w:] *Dwie dekady zmian. Rumunia 1989–2009*, red. K.P. Marczyk, Warszawa 2009, s. 57.

<sup>59</sup> Monitorul Oficial, nr 204 z 2001 r.; nr 271 z 2004 r.

- Bure J., Charvát J., Just P., Štefek M., *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*, Praha 2012.
- Capkova S., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych na Słowacji*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994.
- Chmielewski G., *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014.
- Chrabąsz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2003.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice–Toruń 2009.
- Czyż A., Glajcar R., Krysieniak K., *Węgry*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007.
- Czyż A., Rduch-Michalik T., *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice–Toruń 2009.
- Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Farcas M., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Rumunii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994.
- Horvath T.M., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych na Węgrzech*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994.
- Jakubowska A., *Czechy*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Kaczmarek E., *Słowacja*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005.
- Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002.
- Koseski A., *Bułgarska transformacja*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Pułtusk 2011.
- Koseski A., Willaume M., *Nowe kraje Unii Europejskiej. Bułgaria, Rumunia*, Warszawa 2007.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kyutchukov S., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Bułgarii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994.
- Lacina K., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Czeskiej*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994.
- Lacina K., Vajdova Z., *Local government in the Czech Republic*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform. Local Governments in Central and Eastern Europe*, ed. T.M. Horváth, Budapest 2000.
- Láštic E., *Územná samospráva*, Bratislava 2010.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2.



- Leoński Z., *Ustrój organów administracji lokalnej na szczeblu powiatu w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.
- Mrkývka P., *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Nemec J., Bercik P., Kuklis P., *Local Government in Slovakia*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform. Local Governms in Central and Eastern Europe*, ed. T.M. Horváth, Budapest 2000.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.
- Pioskownik E., *Bulgaria. Rola organów przedstawicielskich w systemie rządów na szczeblu centralnym i terenowym*, [w:] *Dynamika systemów politycznych wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice 1995.
- Pioskownik E., *Władza lokalna w Bułgarii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej. Gmina. Region. Samorząd*, red. M. Barański, Katowice 1998.
- Posluch M., Cibulka E., *Štátne právo Slovenskej republiky*, Šamorín 2006.
- Radek R., *Samorząd terytorialny w Republice Rumunii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice–Toruń 2009.
- Rduch-Michalik T., *Czechy*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007.
- Rduch-Michalik T., *Władze lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej. Gmina. Region. Samorząd*, red. M. Barański, Katowice 1998.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Rosłonek A., *Węgry*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005.
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Republika Rumunii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Swianiewicz P., *Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości, poprawa warunków bytu ludności czy pobożne życzenia? Charakterystyka polityk lokalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Lublin 1995.
- Temesi I., *Local Government in Hungary*, [w:] *Decentralization: Experiments and Reform. Local Governms in Central and Eastern Europe*, ed. T.M. Horváth, Budapest 2000.
- Vodička K., Cabada L., *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2011.
- Wojnicki J., *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej: aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa 2014.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Żmigrodzki M., *Administracja publiczna i samorząd terytorialny w Republice Bułgarii*, [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Lublin 1995.

*Jacek Wojnicki*

## **Реституция местного и регионального самоуправления в государствах Центральной и Восточной Европы**

Статья посвящена восстановлению местного и регионального самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы. Он показывает основные направления формирования администрации местного самоуправления в обсуждаемых посткоммунистических странах. Предметом анализа является группа из пяти стран: Чехия, Словакия, Венгрия, Болгария и Румыния. Иногда на фоне представленных анализов самоуправления мы также находим польские темы.

**Ключевые слова:** локальное правительство, воеводское самоуправление, децентрализация, администрация, реформа публичной администрации.

*Jacek Wojnicki*

## **The restoration of local and regional self-governments in the countries of Central and Eastern Europe**

The article is devoted to the restoration of local and regional self-governments in the countries of Central and Eastern Europe. The author shows the main directions of formation the local government administration in the post-communist countries. The main subject of the analysis is a group of five countries: the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Bulgaria and Romania. The article also presents some Polish aspects of creating self-government structures.

**Keywords:** local government, voivodeship self-government, decentralization, administration, public administration reform.





EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Krystyna Leszczyńska*

## **Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku\***

Mimo że partycypacja Polaków w wyborach i referendach doczekała się w literaturze naukowej szeregu opracowań, to temat ten wymaga prowadzenia dalszych analiz i dyskursu. Celem tego artykułu jest konfrontacja wyników frekwencji we wszystkich rodzajach głosowań ogólnopolskich w latach 1989–2015 oraz wskazanie głównych przyczyn stosunkowo niskiego poziomu aktywności obywateli w wyborach i referendach.

### **Podstawy prawne udziału obywateli w wyborach i referendach**

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Uchwalony w dniu 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>1</sup>, który zastąpił pięć dotychczasowych ustaw „wyborczych”<sup>2</sup>, określił zasady i tryb przeprowadzania

---

\* Chronologiczne ramy niniejszego artykułu otwiera 4 czerwca 1989 r., czyli pierwsza tura wyborów parlamentarnych do Sejmu PRL (X kadencja) i Senatu PRL (I kadencja), a zamyka 25 października 2015 r., tj. dzień wyborów do Sejmu RP (VIII kadencja) i Senatu RP (IX kadencja).

<sup>1</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Kodeks wyborczy zastąpił pięć dotychczasowych ustaw „wyborczych”: ustawę z dnia 27 września 1990 r. – o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 67, poz. 398 z późn. zm.); ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U., nr 95, poz. 602 z późn. zm.); ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., nr 46, poz. 499 z późn. zm.); ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. – o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U., nr 113, poz. 984); ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U., nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

wyborów: 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 3) do Parlamentu Europejskiego 4) do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz 5) wójtów; burmistrzów i prezydentów miast.

Z Konstytucji RP wynika wprost, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania do organów, o jakich mowa w art. 62, jest uprawnieniem, z którego obywatel może, zupełnie dowolnie, skorzystać lub nie<sup>3</sup>. Jest to więc jedno z praw obywateli, a nie obowiązków i dlatego żaden z przepisów nie wprowadza sankcji za nieuczestnictwo<sup>4</sup>.

„Uczestnictwo – jak wskazuje Giovanni Sartori – nie jest więc prozaicznym byciem częścią czegoś (zwykłym byciem wplątany w jakieś zdarzenia), a tym bardziej niechcianym, przymusowym włączaniem się do czegoś. Uczestnictwo to ruch samoistny, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli), czyli przeciwieństwo zmobilizowania”<sup>5</sup>. Przymus wyborczy upowszechnił się już w starożytnych Atenach, gdzie na obywateli, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu, nakładano kary pieniężne. Obecnie praktykę niepozostawiania wyborcy swobody w podjęciu decyzji odnośnie do uczestnictwa w głosowaniu stosuje kilkadziesiąt państw na świecie w postaci politycznego lub prawnego przymusu głosowania<sup>6</sup>. Pierwszy z wyżej wymienionych rodzajów przymusu wykorzystują reżimy niedemokratyczne. Natomiast drugi cechuje reżimy demokratyczne<sup>7</sup>.

Ustanowienie wobec polskich obywateli prawnego obowiązku udziału w referendum oraz obowiązku uczestnictwa w wyborach – zdaniem Piotra Winczorka – byłoby możliwe, ale dopiero po zmianie obecnie obowiązującej konstytucji. Takie rozwiązanie zdaniem uczonego budziłoby jednak poważne zastrzeżenia. Po pierwsze, prawny przymus wyborczy nigdy dotąd nie istniał w polskiej tradycji ustrojowej. Po drugie, dla wielu obywateli mógłby kojarzyć się z powrotem do okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), w którym udział w wyborach

<sup>3</sup> P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita”, 03.02.2003, nr 28, s. C2.

<sup>4</sup> E. Gdulewicz, *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 79.

<sup>5</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 148.

<sup>6</sup> Przymus wyborczy obowiązuje w kilkudziesięciu państwach na świecie, tj. w kilku państwach Europy (m.in. w Belgii, Grecji, Luksemburgu); kilkunastu państwach Ameryki Południowej i Środkowej (m.in. w Argentynie, Brazylii, Meksyku); Australii; kilku państwach Azji Południowo-Wschodniej oraz regionu Pacyfiku (m.in. w Laosie, Singapurze, Tajlandii). Ponad połowa państw, które wprowadziły przymus wyborczy, to państwa Ameryki Południowej. Przymus wyborczy stosują państwa demokratyczne (tzw. stare demokracje jak Belgia i młode demokracje jak Argentyna) oraz państwa niedemokratyczne (Egipt – dotyczy tylko mężczyzn, Singapur). Zob. szerzej: M. Rachwał, *Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4, s. 231–237.

<sup>7</sup> M. Więckowska, *Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989*, [w:] *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, red. A. Materska-Sosnowska i T. Słomka, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15, s. 131.

był traktowany jak faktycznie przymusowy<sup>8</sup>. Komunistyczna władza w Polsce z frekwencji wyborczej czyniła bowiem główny test swojej siły i popularności<sup>9</sup>. Mobilizowano więc elektorat różnymi metodami, nawet sprzecznymi z prawem, a gdy to nie przynosiło pożądanego rezultatu, wyniki zwyczajnie fałszowano<sup>10</sup>. Obecnie istotnym problemem – na co wskazuje Arkadiusz Żukowski – mogłoby być także sprawne egzekwowanie kar za uchylanie się od głosowania<sup>11</sup>.

## Metody zwiększania frekwencji

Na podwyższenie poziomu frekwencji wyborczej może oddziaływać państwo poprzez system wyborczy (sprzyjający wysokiej liczbie głosujących i reprezentatywności, a jednocześnie umożliwiający wyłonienie stabilnej większości). W elekcjach do Sejmu interesujące połączenie stanowi system mieszany na wzór niemieckiego czy nowozelandzkiego. W wyborach samorządowych efektywny wydaje się być system pojedynczego głosu przechodniego jako zwiększającego swobodę wyborców i zmniejszającego odsetek zmarnowanych głosów. To stosunkowo skomplikowane rozwiązanie, gdy chodzi o ustalenie wyników wyborów, jest proste dla wyborców<sup>12</sup>. Państwo może również wpływać na podwyższenie poziomu frekwencji w wyborach i referendach, stosując różnorodne instrumenty w postaci zachęt do udziału w głosowaniu oraz ułatwień w korzystaniu z tego prawa. Są to m.in.: instytucja pełnomocnika, głosowanie przez osobę upoważnioną, głosowanie korespondencyjne, zwiększenie liczby obwodów głosowania, dwudniowe głosowanie, głosowanie przedterminowe, kampanie społeczne (informacyjne i promocyjne), *E-voting* czyli głosowanie za pomocą środków elektronicznych<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> P. Winczorek, *Obowiązek głosowania...*

<sup>9</sup> M. Więckowska, *Polityczny przymus...*, s. 132.

<sup>10</sup> Przykładowo do faktycznego wyniku głosowania w sprawie zniesienia Senatu, które miało miejsce podczas referendum 30 czerwca 1946 r., dopisano aż 41,1% odpowiedzi. W dniu 11 lipca 1946 r. Generalny Komisarz głosowania ludowego poinformował, że na pytanie: Czy jesteś za zniesieniem Senatu? „tak” odpowiedziało 7 844 522 osoby (68,2%), „nie” – 3 686 029 (31,8%). Zob. *Ogłoszenie Generalnego Komisarza w sprawie głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r.* (M.P., nr 61, poz. 115). Z materiałów opublikowanych po 1989 r. wynika, że na to pytanie pozytywnie odpowiedziało 3 056 191 osób (26,9%), zaś negatywnie wyraziło się 8 308 960 osób (73,1%). Zob. Cz. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1945 roku w Polsce*, Warszawa 2000, s. 144–145.

<sup>11</sup> A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przestanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1, s. 120.

<sup>12</sup> D. Sześciło, M. Cześnik, R. Markowski, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013, s. 32.

<sup>13</sup> M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 86–97; M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 86–98.

Przykładowo, referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej trwało dwa dni. Bardzo ważną metodą zwiększania frekwencji w głosowaniach powszechnych w Polsce jest również „dogłębna sanacja polskiej polityki”<sup>14</sup>. Obywatele muszą wierzyć w demokrację i w to, że ich głos może coś faktycznie zmienić. Wspólnota bowiem oparta na fundamencie kultury partycypacyjnej dostrzega związek pomiędzy własną aktywnością (na szczeblu lokalnym i centralnym) a efektami.

Na marginesie wskazać również należy, że ważność wyborów w Polsce (parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego) nie zależy od frekwencji wyborczej. Przykładowo w wyborach prezydenckich w Rosji frekwencja musi przekraczać 50% – w przeciwnym razie wybory są nieważne<sup>15</sup>. Z art. 125 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że referendum ogólnokrajowe będzie ważne wówczas, gdy Sąd Najwyższy stwierdzi jego ważność. Natomiast wynik takiego referendum – zgodnie z jej art. 125 ust. 3 – jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

## Frekwencja w wyborach

Wybory są zasadniczym składnikiem demokracji. „Ponieważ chcąc mieć demokrację, musimy mieć – w jakimś stopniu – rządy ludu, zapytajmy od razu: gdzie szukać »rządzącego ludu«, demos w trakcie rządzenia, czy też w roli rządzących? Odpowiedź brzmi: podczas wyborów”<sup>16</sup>. Głosowania powszechne – wybory i referenda, które we współczesnych demokracjach są najważniejszymi procedurami, pełnią w ustrojach politycznych różne funkcje<sup>17</sup>. Służą one m.in. koordynacji inte-

<sup>14</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza...*, s. 220–221.

<sup>15</sup> Zob. *Закон о выборах президента РФ*, <http://gibberelin.ru/doci/zakon-o-viborah-prezidenta-rf.html> (dostęp 30.09.2016).

<sup>16</sup> G. Sartori, *Teoria...*, s. 115.

<sup>17</sup> W literaturze przedmiotu wymienia się od kilku do kilkunastu funkcji wyborów. Przykładowo: Jerzy Buczkowski wyodrębnił trzy: 1) kreacyjno-selekcyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymującą. Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 22. Bogusław Banaszak wskazał cztery: 1) kreacyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymującą, 4) integracyjną. Zob. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 12; następnie pięć funkcji: 1) kreacyjną, 2) wyrażania woli wyborców, 3) legitymującą, 4) kontrolną, 5) integracyjną. Zob. idem, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6 zm., Warszawa 2012, s. 265–266. Przedstawiony przez Grzegorza Krysznia katalog funkcji wyborów parlamentarnych – poza nadrzędną funkcją płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu – obejmuje pięć funkcji: 1) kreacyjną, 2) legitymizującą, 3) polityczno-programową, 4) kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej dotychczasowych mandatariuszy, 5) aktywizacji społeczeństwa. Zob. G. Kryszń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 18–19. Wojciech Kręcisz wyróżnił dziewięć funkcji wyborów: 1) kreacyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymującą

resów obywateli (wybory i referenda) i wyłonieniu prawomocnego rządu oraz kontroli i egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności dotychczasowych decydentów (wybory). W związku z tym uczestnictwo w wyborach powinno być postrzegane również jako wkład obywateli w legitymizację stosunków władzy w danym ustroju demokratycznym. Aspekt legitymizacyjny jest bardzo istotny przede wszystkim w tzw. młodych demokracjach. Jeśli bowiem przyjmiemy, że wybory służą uprawnieniu władzy, to poziom uczestnictwa wyborczego można traktować jako funkcję stosunku obywateli do demokracji<sup>18</sup>. Demokracja wymaga partycypacji aktywnych obywateli. Natomiast partycypacja wyborcza potrzebuje określonego poziomu zaufania do ustroju politycznego, sprawiedliwych reguł oraz skuteczności działań obywateli<sup>19</sup>. Partycypacja wyborcza będąca przejawem konwencjonalnej formy aktywności politycznej stanowi więc zasadniczy miernik demokracji<sup>20</sup>.

W latach 1989–2015 wybory powszechne w Polsce przeprowadzono 25-krotnie. Dziewięciokrotnie miały miejsce wybory parlamentarne (1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011, 2015). Pierwsza częściowo wolna elekcja do Sejmu oraz całkowicie wolna do przywróconego Senatu odbyła się w dwóch turach. Sześciokrotnie zorganizowano wybory na Urząd Prezydenta RP (1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015), które tylko raz – 8 października 2000 r. – rozstrzygnęły się w pierwszej turze głosowania, natomiast pięć razy – w dwóch turach. Siedmiokrotnie miały miejsce elekcje do samorządu terytorialnego (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014), w których począwszy od roku 2002 wybierani są również wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast na zasadach analogicznych do wyborów Prezydenta RP. Trzykrotnie przeprowadzono wybory do Parlamentu Europejskiego (2004, 2009, 2014). Tylko w siedmiu latach, a konkretnie w roku:

---

(system polityczno-ustrojowy i określoną ekipę rządzącą), 4) integracyjną, 5) legitymizacyjną (dającą mandat do sprawowania władzy), 6) wyrażania woli wyborców, 7) odtworzenia obrazu opinii publicznej, 8) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 9) petyfikacyjną. Zob. W. Kręcisz, *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 212–213. Natomiast Krzysztof Skotnicki przedstawił 12 funkcji wyborów: 1) identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, 2) dyferencjacji poglądów wyborców, 3) rozwiązywania napięć społecznych, 4) programową (polityczno-programową, ideologiczną), 5) integracyjną, 6) wyrażenia woli wyborców, 7) kreacyjną, 8) odzwierciedlenia poglądów wyborców, 9) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 10) kreowania elit politycznych, 11) legitymującą, 12) kontrolną. Zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, J. Juchniewicz, M. Augustyniak, T. Podlejski, S. Bułajewski, D. Ossowska, M. Dąbrowski, Olsztyn 2003, s. 131–143.

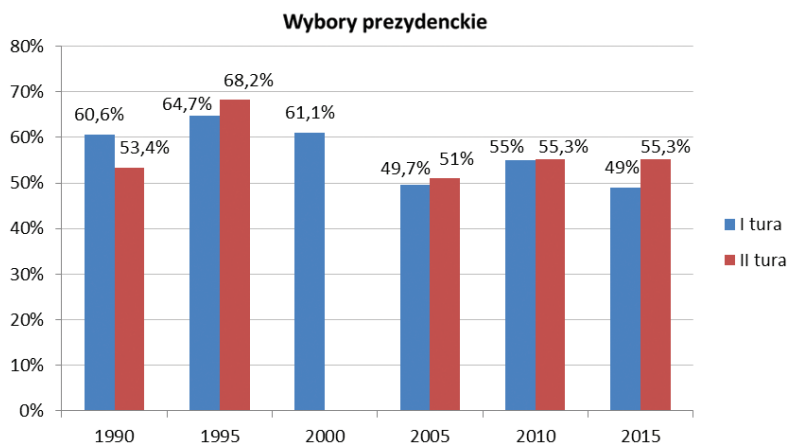
<sup>18</sup> M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 4.

<sup>19</sup> P. Sztompka, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 356.

<sup>20</sup> M. Zgiep, *Poza reprezentacją i partycypacją. Demokracja współczesna w świetle teorii demokracji deliberatywnej*, [w:] *Procesy i procedury demokratyczne w Polsce*, red. A. Stelmach, Toruń 2014, s. 13.

1992, 1996, 1999, 2003, 2008, 2012 i 2013 nie odbyły się żadne z wyżej wymienionych wyborów. Natomiast podwójne elekcje rozegrały się pięć razy, tj. w latach: 1990 (wybory samorządowe i prezydenckie), 2005 (wybory parlamentarne i prezydenckie), 2010 (wybory prezydenckie i samorządowe), 2014 (wybory do Parlamentu Europejskiego i samorządowe) oraz 2015 (wybory prezydenckie i parlamentarne). W poddanym analizie okresie przeprowadzono również pięć referendum ogólnokrajowych – o czym będzie mowa w dalszej części artykułu, które miały miejsce w latach: 1996, 1997, 2003 i 2015. Tak więc głosowania powszechne w III RP nie odbyły się tylko w czterech latach, a mianowicie w roku: 1992, 1999, 2008 i 2012.

Elekcje prezydenckie, które miały miejsce w latach: 1990 (z wyjątkiem drugiej tury), 1995, 2000, zmobilizowały wyższy odsetek głosujących – ponad 60%, niż te przeprowadzone w roku: 2005, 2010, 2015, gdzie udział uprawnionych obywateli wahał się od 55,3 do 49%. Nie można jednak, pominać faktu, że zarówno w roku 2005, jak i w 2015, w pierwszej turze tego typu wyborów, frekwencja spadła poniżej 50% i wynosiła odpowiednio (49,7% i 49%).



Rysunek 1. Frekwencja w wyborach prezydenckich w latach 1990–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

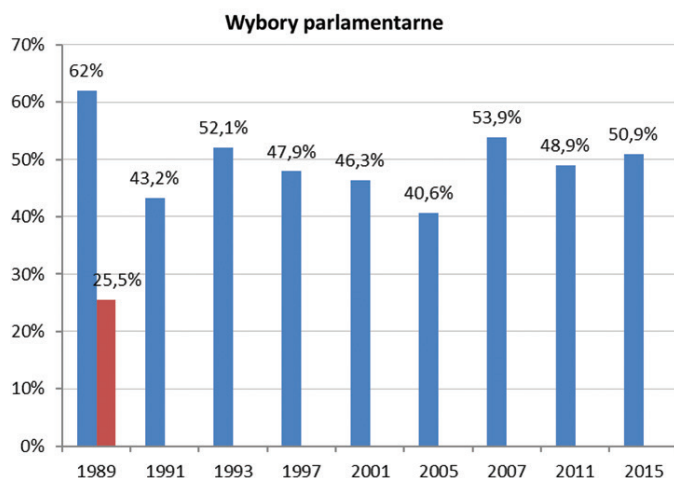
Z przeprowadzonej analizy wynika również, że głosowanie w drugiej turze wyborów prezydenckich cieszyło się z reguły większym zainteresowaniem obywateli niż głosowanie w pierwszej turze. Wyjątek stanowiła elekcja z 1990 r., kiedy to wyboru głowy państwa, spośród dwóch kandydatów z najwyższym poparciem, dokonało zaledwie 53,4% uprawnionych Polaków<sup>21</sup>. Przy okazji warto też

<sup>21</sup> Bezpośrednio przed drugą turą wyborów prezydenckich niemal taki sam odsetek uprawnionych obywateli (54%) wyraził przekonanie, że warto wziąć udział w drugiej rundzie. Zob. *Przed drugą turą wyborów prezydenckich*, BS/404/140/90, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 1994, s. 2.



wskazać, że w drugiej turze pierwszych w historii Polski powszechnych wyborów prezydenckich do urn udało się o ponad 2 mln mniej obywateli, niż miało to miejsce podczas pierwszej tury. Ponadto 9 grudnia 1990 r. nieważny głos oddało prawie 100 tys. Polaków więcej niż 25 listopada 1990 r.<sup>22</sup> Taką niezaangażowaną postawę można interpretować jako wyraz wyraźnej dezaprobaty wielu wyborców wobec obu kandydatów<sup>23</sup>.

Udział głosujących obywateli w wyborach parlamentarnych jest niższy niż w wyborach prezydenckich, ale zdecydowanie wyższy w porównaniu z wyborami samorządowymi oraz wyborami do Parlamentu Europejskiego.



Rysunek 2. Frekwencja w wyborach parlamentarnych w latach 1989–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

W przypadku elekcji parlamentarnych najwyższą i najniższą frekwencję odnotowano w 1989 r. W pierwszej turze wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się bezpośrednio po „okrągłym stole”, wzięło udział 62% uprawnionych, zaś w drugiej zaledwie – 25,5%<sup>24</sup>. Na posiedzeniu Sekretariatu Komitetu Centralnego

<sup>22</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 r. (Dz.U., nr 83, poz. 483); Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 85, poz. 499).

<sup>23</sup> Przykładowo, wielu zwolenników Tadeusza Mazowieckiego, który nie uzyskał wystarczającego poparcia głosujących i nie wszedł do drugiej tury wyborów prezydenckich, zdecydowało się uniknąć dyskomfortu związanego z zagłosowaniem na Lecha Wałęsę lub Stanisława Tymińskiego, co najpełniej wyrażało się w hasle: „Nie głosując 9 grudnia, wybierasz lepszą Polskę”. Zob. A. Kaśńska-Metryka, *Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej 1989–1999*, Kielce 2000, s. 106.

<sup>24</sup> P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 264 i 297.

Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR), które 5 czerwca 1989 r. zwołał Wojciech Jaruzelski, stwierdzono, że to nie były wybory, tylko plebiscyt<sup>25</sup>. Może zabrzmiało to nieco paradoksalnie, ale ten najwyższy wskaźnik frekwencji w wyborach parlamentarnych „po okrągłym stole” był zarazem najniższym po II wojnie światowej, choć oczywiście należy mieć na uwadze, że poprzednie elekcje odbywały się na zupełnie innych zasadach.

Fakt, że w wyborach 4 czerwca 1989 r. nie wzięło udziału aż 10 mln osób z 27 mln uprawnionych obywateli był różnie interpretowany. Jednak za główną przyczynę podawano dobrowolność głosowania<sup>26</sup>. Natomiast „dogrywka”, która odbyła się 18 czerwca tamtego roku, wzbudziła zainteresowanie jedynie wśród nielicznych Polaków<sup>27</sup>. Jacek Raciborski, wskazując na szerszy kontekst tego zjawiska, podkreśla, że w latach 80. XX w. nastąpiło zwiększenie płaszczyzny swobodnych politycznych zachowań obywateli. Jedną z form kontestacji władzy stała się absencja wyborcza. „Uczestnictwo w głosowaniu interpretowano jako akceptację władzy lub – co najmniej – jako wyraz konformizmu wobec niej. Absencja oznaczała natomiast kontestację systemu władzy bądź – co najmniej – wycofanie się z obcego świata polityki”<sup>28</sup>.

Głosowania przeprowadzone w latach: 1993, 2007 i 2015 zmotywowały do pójścia do urn nieco powyżej 50% dorosłych Polaków (odpowiednio: 52,1%, 53,9% i 50,9%). Z kolei w elekcjach do obu izb parlamentu w latach: 1991, 1997, 2001, 2005 i 2011, brało udział od 40,6 do 48,9% uprawnionych obywateli (adekwatnie: 43,2%, 47,9%, 46,3%, 40,6% oraz 48,9%). Wynik ten oznacza, że w ponad połowie głosowań powszechnych do Sejmu i Senatu, przeprowadzonych w okresie 1991–2015, frekwencja wyborcza nie przekroczyła pułapu 50%. Natomiast w wyborach w roku 1991 i 2005 nastąpiło jej bardzo wyraźne „załamanie”, wówczas zagłosowało tylko 43,2%, a następnie 40,6% uprawnionych. Wydaje się, że ten bardzo niski stopień uczestnictwa wyborczego można próbować wyjaśnić na dwa sposoby.

Po pierwsze, bardzo wyraźnym spadkiem społecznego zaufania do parlamentu, a także słabą orientacją obywateli w programach poszczególnych ugrupowań rywalizujących w wyborach przeprowadzonych na początku lat 90. XX w. W lu-

---

<sup>25</sup> Archiwum Akt Nowych: AAN, KC PZPR, sygn. III/196, *Wystąpienie Józefa Florka podczas XIII Plenum KC PZPR w dniu 29 lipca 1989 r.*, s. 433.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 264.

<sup>27</sup> Wśród członków PZPR nastąpił wyraźny spadek zaufania do władz partyjnych; wielu aktywistów nosiło się z zamiarem oddania legitymacji. Działacze SD i ZSL z głębokim uprzedzeniem odnosili się zarówno do własnych kierownictw centralnych, jak i do PZPR. Tylko stosunkowo więcej osób poszło do urn wyborczych w województwach, w których kandydowały osoby z „Solidarności”. Zob. P. Codogni, *Wybory...*, s. 275–279.

<sup>28</sup> J. Raciborski, *Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego*, [w:] *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991, s. 113.



tym 1991 r. poziom dezaprobaty wyrażony pod adresem Sejmu i Senatu po raz pierwszy przewyższył stopień aprobaty. Przewaga opinii negatywnych nad pozytywnymi utrzymała się do końca kadencji obu organów władzy ustawodawczej<sup>29</sup>. W lipcu 1991 r. do Sejmu i Senatu zarejestrowano po 111 komitetów wyborczych (ogólnopolskich i lokalnych)<sup>30</sup>.

Po drugie, faktem większego wyczulenia Polaków na punkcie moralności politycznej (m.in. po tzw. aferze Rywina<sup>31</sup> i starachowickiej<sup>32</sup>) oraz krytyczną postawą wobec niezwykle ostrego kryzysu demokracji parlamentarnej w Polsce w latach 2004–2005, stanowiącego ich niewątpliwą konsekwencję. W czerwcu 2004 r. ponad połowa dorosłych Polaków (60%) opowiedziała się za wcześniejszymi wyborami parlamentarnymi<sup>33</sup>. W maju 2005 r. poparcie dla obu izb parlamentu spadło do niespotykanych wcześniej wartości. Sejm cieszył się zaufaniem zaledwie 6% obywateli, zaś Senat był popierany przez 13% członków społeczeństwa<sup>34</sup>. Wracając do przerwane go wątku, należy stwierdzić, że tak niewielki udział Polaków w obu wyżej wymienionych wyborach parlamentarnych stanowił niewątpliwą porażkę młodej demokracji oraz całej klasy politycznej. Jest to zły wynik, biorąc pod uwagę fakt, że po restytucji państwowości polskiej po I wojnie światowej w wyborach parlamentarnych z 1922 r. głosowało 67,7% obywateli, a w kolejnych z 1928 r. – aż 78,3%<sup>35</sup>.

Frekwencja w Polsce charakteryzuje się niższą partycypacją uprawnionych w wyborach samorządowych w porównaniu z wyborami parlamentarnymi i pre-

---

<sup>29</sup> Zob. Zestawienie 2: *Sejm i Senat w odbiorze społecznym (lipiec 1989–październik 2011)*, [w:] *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, red. K. Leszczyńska, Lublin 2015, s. 475–481.

<sup>30</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Senatu, przeprowadzonych w dniu 17 października 1991 r. (M.P., nr 41, poz. 287); *Wykaz komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów w więcej niż jednym województwie*, [w:] *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991, s. 6–10; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Sejmu przeprowadzonych 27 października 1991 r., (M.P., nr 41, poz. 288); *Wykaz komitetów wyborczych według wylosowanych numerów list kandydatów*, [w:] *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991, s. 5–9.

<sup>31</sup> Okoliczności nakłaniania redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej” Adama Michnika do wręczenia łapówki w zamian za korzystne regulacje w ustawie o radiofonii i telewizji, przez powołującego się na premiera Leszka Millera znanego producenta filmowego Lwa Rywina, badała utworzona w tym celu komisja śledcza. Przesłuchania, przed organem powołanym przez Sejm w styczniu 2003 r., były na bieżąco transmitowane przez radio i telewizję.

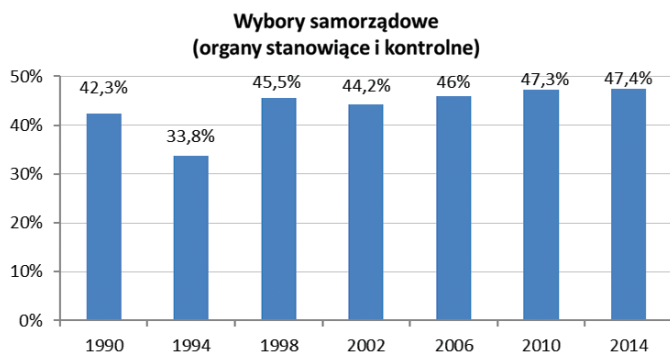
<sup>32</sup> Afera starachowicka, która „wybuchła” w 2003 r., dotyczyła przecieku tajnych informacji z MSWiA do osób podejrzanych o kontakty przestępcze.

<sup>33</sup> *Postulowany termin wyborów parlamentarnych*, BS/106/2004, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2004, s. 1–2.

<sup>34</sup> *Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, BS/94/2005, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>35</sup> A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Kraków 2002, s. 220–222.

zydenckimi, ale zdecydowanie wyższą niż w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE). Dotychczas jeszcze nigdy odsetek głosujących w tych elekcjach nie przekroczył 50%. Jest to o tyle zdumiewające, że uczestnictwo takie [w wyborach samorządowych] można uznać za cel leżący we wspólnym ekonomicznym interesie poszczególnych członków społeczności lokalnej<sup>36</sup>, ponieważ efektywność realizacji zadań, szczególnie przez samorządy gmin i powiatów, przekłada się wprost na sytuację życiową mieszkańców (infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ład przestrzenny i ekologiczny)<sup>37</sup>. Co więcej, bezpośredni wybór wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wskazuje mieszkańcom osobę odpowiedzialną za stan gminy<sup>38</sup>.



Rysunek 3. Frekwencja w wyborach do organów stanowiących i kontrolnych samorządu terytorialnego w latach 1990–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

Ponadto społeczna ranga wyborów samorządowych – w opinii Polaków – jest stosunkowo duża. Przykładowo, we wrześniu 2010 r. respondenci CBOS uznali je za najbardziej znaczące spośród czterech rodzajów głosowań powszechnych odbywających się w naszym kraju<sup>39</sup>. Z takiej postawy wynika również zdecydowanie większe poczucie wpływu obywateli na sprawy lokalne niż na sprawy kraju. W październiku 2014 r. na możliwość oddziaływania mieszkańców na sytuację w swojej miejscowości wskazała ponad połowa ankieterowanych (53%)<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> A. Janus, *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 176.

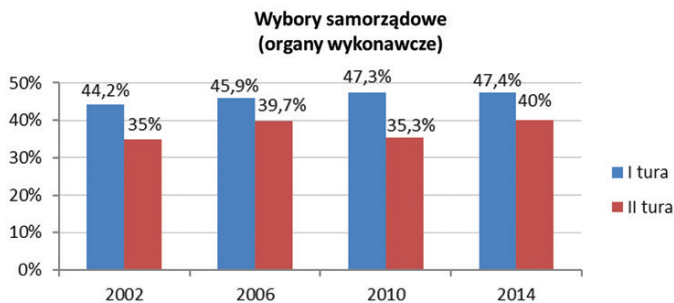
<sup>37</sup> K. Leszczyńska, *Organy samorządu terytorialnego*, [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006, s. 139–142.

<sup>38</sup> M. Rabczewska, *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów, wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008, s. 180–181.

<sup>39</sup> Zob. *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu*, BS/132/2010, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2010, s. 1.

<sup>40</sup> Zob. *Przed wyborami samorządowymi*, BS/150/2014, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2014, s. 2.

Wracając do przerwanej wątku, należy podkreślić, że najwyższą wartość odnotowano w elekcji w 2014 r. (47,4%), natomiast najniższą w 1994 r. (33,8%), czyli dokładnie 20 lat wcześniej. Począwszy od wyborów w 1998 r., z wyjątkiem tych przeprowadzonych w 2002 r., partycypacja obywateli wynosi ponad 45% i z każdym głosowaniem nieznacznie wzrasta. Większa od spodziewanej frekwencja w 1998 r. mogła wynikać z rozbudzenia zainteresowania wśród Polaków reformą samorządową i nowymi jej szczeblami. Po raz pierwszy bowiem wyborcy wyłaniali swoich przedstawicieli nie tylko do władz gminy, ale także powiatu i województwa<sup>41</sup>. Fakt, iż wielu obywateli, tak jak na przykład mieszkańcy Opolszczyzny, było niezwykle mocno zaangażowanych w walkę o zachowanie swojego województwa, niewątpliwie wpłynął na wzrost liczby głosujących<sup>42</sup>. Choć nowa formuła wyborów w 2002 r. – po raz pierwszy uprawnieni do głosowania wskazywali kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – cieszyła się dużym poparciem społeczeństwa (odpowiednio: 64%<sup>43</sup>, 68%<sup>44</sup>, 66%<sup>45</sup>), to w efekcie nie przełożyła się na spodziewany wzrost frekwencji wyborczej. Tydzień przed pierwszą „bezpośrednią” elekcją 64% uprawnionych do głosowania zadeklarowało swój udział w wyborach, przy czym 49% wypowiedziało się w sposób zdecydowany<sup>46</sup>.



Rysunek 4. Frekwencja w wyborach do organów wykonawczych samorządu terytorialnego w latach 2002–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>41</sup> W.K. Szalkiewicz, *Praktyki manipulacyjne w polskich kampaniach wyborczych*, Kraków–Legionowo 2014, s. 121.

<sup>42</sup> K. Zyzik, *Bronmy swego! Czyli NTO w walce o województwo*, „Nowa Trybuna Opolska”, 18.06.2012, <http://www.nto.pl/artykuly-archiwalne/art/4505739,bronmy-swego-czyli-nto-w-walce-o-wojewodztwo,id,t.html> (dostęp 12.09.2016).

<sup>43</sup> Zob. *Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, BS/17/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002, s. 1.

<sup>44</sup> Zob. *O wyborach samorządowych*, BS/71/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002, s. 1.

<sup>45</sup> *Wybory samorządowe*, BS/94/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>46</sup> Zob. *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii*, BS/179/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002, s. 2.

Na poziom frekwencji w 2002 r., która w stosunku do poprzednich wyborów była niższa o 1,3%, niewątpliwym wpływ mogły mieć zarówno bezbarwna kampania, jak i termin głosowania oraz warunki pogodowe<sup>47</sup>. Natomiast znamienne jest to, że mimo ogólnego zniechęcenia społeczeństwa polskiego do polityki (co szczególnie ostro zaznaczyło się w połowie pierwszej dekady XXI w.), po raz pierwszy więcej osób (5,4%) wzięło udział w wyborach samorządowych w 2006 r. niż parlamentarnych w 2005 r.

Charakterystyczne dla elekcji do terenowych organów wykonawczych jest również zjawisko wyraźnie niższego uczestnictwa głosujących w II turze w porównaniu z I turą (odpowiednio: 9,2%, 6,2%, 12%, 7,4%). Tak więc „dogrywka”, która w wyborach na Prezydenta RP wiąże się (poza pierwszą powszechną elekcją w 1990 r.) ze wzrostem frekwencji, w przypadku wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast sprzęga się z jej dość zauważalnym spadkiem. Poszukując wyjaśnienia przyczyn tego faktu, należy odwołać się do opinii wyrażanych podczas debaty parlamentarnej wokół przeprowadzenia II tury bezpośrednich wyborów samorządowych. Wprawdzie wśród respondentów CBOS przeważał wówczas pogląd (49%), że wszelkie procedury demokratyczne powinny być w tych wyborach wyczerpane do końca, tj. by przeprowadzono dwie tury bezpośrednich wyborów, jeśli w pierwszej zwycięzca nie otrzymałby akceptacji ponad połowy głosujących. Jednakże ponad 1/3 ankietowanych (36%) opowiedziało się tylko za jedną turą wyborów, a kandydat na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, który uzyska w danym okręgu wyborczym najwięcej głosów, nawet jeśli nie osiągnąłby poparcia ponad większości głosujących, powinien zostać ich zwycięzcą<sup>48</sup>.

Wybory do PE generalnie wzbudzają mniejsze zainteresowanie niż wybory do parlamentów krajowych, o czym świadczy zdecydowanie niższy odsetek głosujących<sup>49</sup>.

Polacy przypisują niewielkie znaczenie elekcjom do PE i wraz z kolejnymi głosowaniami oceniają je jako coraz mniej istotne<sup>50</sup>. Obywatele naszego państwa wyrażają przekonanie, że te wybory są ważne dla Polski jedynie w wymiarze wizerunkowym. Zdaniem prawie 3/4 respondentów CBOS (74%), od tego, kto zasiada w PE, zależy postrzeganie naszego kraju na arenie międzynarodowej<sup>51</sup>. Frekwencja, która w tych elekcjach nie przekroczyła dotąd 25% i wynosiła odpowiednio 20,9%, 24,5%, 23,8, odzwierciedla niską rangę przypisywaną ich war-

---

<sup>47</sup> Wybory odbyły się 27 października i 10 listopada, czyli cztery dni przed dniem Wszystkich Świętych i na dzień przed Świętem Niepodległości.

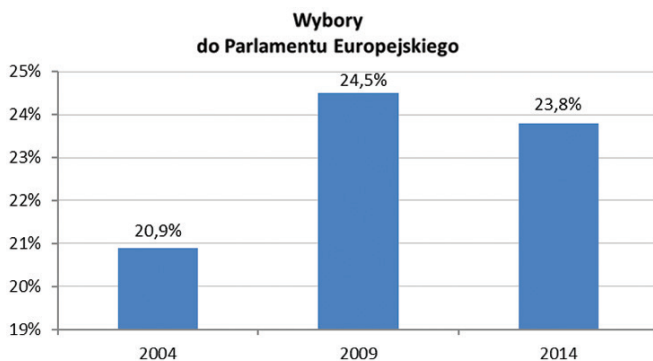
<sup>48</sup> Zob. *O wyborach samorządowych...*, s. 6.

<sup>49</sup> M. Cichosz, *Pozycjonowanie oferty politycznej na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005, s. 156.

<sup>50</sup> *Wybory do Parlamentu Europejskiego w powyborczych deklaracjach Polaków*, BS/96/214, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2014, s. 1–3.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 4.

tości. Wypada dodać, że tak znikomy udział Polaków w pierwszych wyborach do PE znacząco odbiega od wcześniejszych doświadczeń wyborczych nowych państw członkowskich Unii. Przykładowo, w debiutanckich wyborach do euro-parlamentu w Portugalii (1987) wzięło udział prawie 3/4 uprawnionych (72,4%), a w Finlandii (1995) ponad połowa (57,6%)<sup>52</sup>. Polacy należą do jednych z najbardziej biernych elektoratów w UE. Ponad 2/3 naszych rodaków (70%) niską frekwencję uzasadnia brakiem wiary, że głosując, można coś zmienić na lepsze<sup>53</sup>. Pomimo tego, że „stosunek społeczeństwa polskiego do integracji europejskiej w ogóle i uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej – zdaniem Edwarda Olszewskiego – korzystnie zmienia się od czasu negocjacji akcesyjnych”<sup>54</sup>, to wiedza polskiego społeczeństwa o znaczeniu PE w strukturach Unii Europejskiej jest ciągle niska, co także nie pozostaje bez wpływu na poziom frekwencji.



Rysunek 5. Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

## Frekwencja w referendach

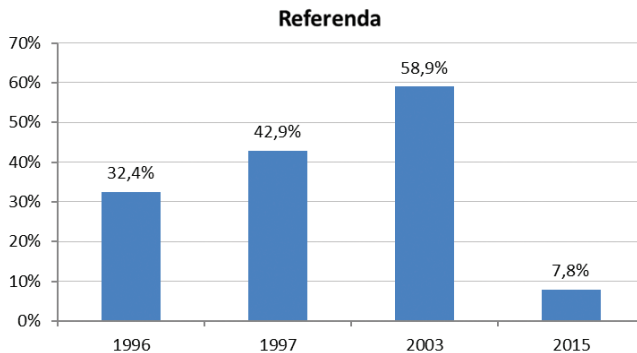
Po roku 1989 w Polsce miało miejsce, o czym była już mowa, pięć referendów ogólnokrajowych. Pierwsze głosowanie ludowe, które odbyło się w 1996 r., stanowiło połączenie dwóch referendów: prezydenckiego i sejmowego. Dwa kolejne ogólnonarodowe referenda, przeprowadzone w latach 1997 i 2003, zarządził Sejm. Natomiast ostatnie zostało zainicjowane przez głowę państwa w 2015 r.

<sup>52</sup> M. Kolczyński, *Kampania zmarnowanych szans – polskie doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005, s. 134.

<sup>53</sup> E. Olszewski, *Polacy do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane*, red. K. Leszczyńska, Toruń 2010, s. 74.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

Partycypacja obywateli w referendach ogólnopolskich była bardzo zróżnicowana (52,1%) i wahała się od 58,9% do zaledwie 7,8%. Tylko w głosowaniu w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej wzięła udział ponad połowa uprawnionych. Natomiast znikoma frekwencja w referendum w 2015 r. okazała się najniższą z odnotowanych nie tylko w Polsce, ale także we wszystkich ogólnokrajowych głosowaniach w Europie po roku 1945<sup>55</sup>.



Rysunek 6. Frekwencja w referendach w latach 1996–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

W pierwszym w III RP referendum ogólnokrajowym, które 18 lutego 1996 r. przeprowadzono na podstawie zarządzenia Prezydenta RP za zgodą Senatu<sup>56</sup> oraz uchwały Sejmu<sup>57</sup>, uczestniczyła niespełna 1/3 uprawnionych do głosowania (32,4%)<sup>58</sup>, mimo iż miesiąc wcześniej swój udział deklarowała połowa Polaków (50%)<sup>59</sup>. Wydaje się, że istotnym czynnikiem demobilizującym elektorat było zrozumienie znaczenia pojęcia „uwłaszczenie” oraz jego celowości i skutków. Specjaliści, a także publicyści, wskazywali na problem sformułowania pytania – „czy jesteś za...” – jako pytania sugerującego oraz niejasną jego treść<sup>60</sup>. Niewielkie zainteresowanie referendum wynikało również z braku zaufania do ogólnokrajowej akcji kojarzącej się ze zmianami gospodarczymi w latach 1989–1991. Ważną

<sup>55</sup> G. Osiecki, M. Potocki, *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, nr 174.

<sup>56</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U., nr 138, poz. 685).

<sup>57</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U., nr 154, poz. 795).

<sup>58</sup> Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U., nr 22, poz. 101).

<sup>59</sup> *Referendum uwłaszczeniowe i w sprawie rozdysponowania majątku narodowego*, BS/23/23/96/, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 1996, s. 2 i 12.

<sup>60</sup> M.in. M. Dębicki, *Nauczmy się zadawać pytania*, „Rzeczpospolita”, 16.01.1996, nr 13, s. 3.



determinantą okazały się także różnice światopoglądowe w polskim elektoracie. Skutkowały one postrzeganiem referendum nie w kategoriach ekonomicznych, ale ideowo-politycznych. Powstało nawet przekonanie, że udziałem w głosowaniu zainteresowane są osoby lepiej sytuowane materialnie<sup>61</sup>. W referendum w sprawie przyjęcia nowej konstytucji, które odbyło się 25 maja 1997 r., wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania. Frekwencja na poziomie 42,9% odzwierciedliła stosunkowo niewielką aktywność polityczną społeczeństwa, natomiast stosunek głosów negatywnych do pozytywnych (45,9% : 52,7%), stanowił wyraz sprzeciwu wobec „obozu konstytucyjnego” reprezentowanego przez dwa postkomunistyczne ugrupowania, tj. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)<sup>62</sup>. Wynik referendum był wiążący, mimo że do urn nie poszła większość obywateli. Zgodnie bowiem z ustawą konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe miała być przyjęta w referendum niezależnie od frekwencji<sup>63</sup>. „W 1992 roku parlament świadomie zrezygnował z progu po to, by o konstytucji zadecydowała wola tych, którzy chcą uczestniczyć w procesie konstytucyjnym, a nie tych, którzy chcą go zbojkotować – stwierdził Wiktor Osiatyński”<sup>64</sup>. Natomiast art. 9 ust. 1 ustawy o referendum z 29 czerwca 1995 r. stanowił, iż referendum w sprawie istotnej dla państwa (inna kategoria referendum niż referendum konstytucyjne) jest wiążące, gdy bierze w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania<sup>65</sup>. W związku z nadrzędnością ustaw konstytucyjnych nad zwykłymi ustawami Konstytucja RP została zaaprobowana. Ważność referendum stwierdził Sąd Najwyższy<sup>66</sup>.

Ogólnokrajowe referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej zostało przeprowadzone w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. W tym dwudniowym głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych obywateli (58,85%). Wpływ na bardzo wysoką jak na polskie realia frekwencję miało kilka istotnych czynników. Rząd Leszka Millera (popierany w kwestii integracji Polski z UE m.in. przez Prezydenta RP, większość parlamentarzystów zasiadających w Sejmie i Senacie<sup>67</sup>,

<sup>61</sup> A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>62</sup> K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 154.

<sup>63</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., 1992, nr 67, poz. 336).

<sup>64</sup> W. Osiatyński, *Twoja konstytucja*, Warszawa 1997, s. 125.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U., nr 99, poz. 487).

<sup>66</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U., nr 79, poz. 490).

<sup>67</sup> Integrację popierały kluby: SLD, UP, PSL, PO i PiS.

ugrupowania spoza parlamentu<sup>68</sup>, Kościół katolicki<sup>69</sup> oraz różne grupy zawodowe i społeczne) niezwykle starannie przygotował się do kampanii referendalnej<sup>70</sup>. Zadanie zorganizowania referendum akcesyjnego oraz upowszechniania informacji o UE premier powierzył, 7 stycznia 2003 r., specjalnie w tym celu powołanemu ministrowi zadaniowemu – Lechowi Nikolskiemu<sup>71</sup>. Ponadto wśród licznego grona ekspertów zaangażowanych w proces przygotowania referendum znalazła się Lena Kolarska-Bobińska, szefowa Instytutu Spraw Publicznych, której udało się przekonać głowę państwa i większość polityków w Sejmie do dwudniowego głosowania<sup>72</sup>.

W referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, za zgodą Senatu, na 6 września 2015 r. wziął udział rekordowo niski odsetek głosujących (7,8%). Na dwa tygodnie przed rozstrzygnięciem w sprawie: 1) wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, 2) stonku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz 3) interpretacji zasad prawa podatkowego w razie wątpliwości na korzyść podatnika prawie połowa Polaków nie wiedziała, czego konkretnie będzie referendum dotyczyć. W raporcie CBOS wskazano, że rosnące z miesiąca na miesiąc zniechęcenie obywateli do udziału w głosowaniu, a także systematyczne słabnięcie poparcia dla jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu było efektem kampanii referendalnej<sup>73</sup>. Polacy nie potraktowali referendum poważnie z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze, było ono motywowane wyraźnym interesem wyborczym, na co wskazywała przegrana B. Komorowskiego w pierwszej turze wyborów prezydenckich z Andrzejem Dudą, kandydatem wysuniętym przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz błyskawiczne jego ogłoszenie w kwestii postulowanej przez Pawła Kukiza, który w wyścigu po najwyższy urząd w państwie nieoczekiwanie zajął trzecie miejsce. Nie budziło więc wątpliwości, że B. Komorowski chciał w ten sposób przekonać do siebie wyborców P. Kukiza<sup>74</sup>. Po drugie, zagadnienia,

<sup>68</sup> Za integracją opowiadały się UW i ZChN.

<sup>69</sup> Kluczowa dla procesu integracji okazała się wypowiedź Jana Pawła II, która została zinterpretowana jako aprobata dla procesu integracji. 19 maja 2003 r. papież, w trakcie przemówienia z okazji 25 rocznicy pontyfikatu, powiedział: „Europa potrzebuje Polski, Polska potrzebuje Europy”. Zob. „Polityka” 2003, nr 22, s. 16.

<sup>70</sup> L. Miller, *Tak to było*, Warszawa 2009, s. 35–36.

<sup>71</sup> K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007, s. 215–217.

<sup>72</sup> A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 17.

<sup>73</sup> *Polacy o wrześniowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, nr 121/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2015, s. 1–15.

<sup>74</sup> W dniu 10 maja 2015 r. następujący kandydaci na Urząd Prezydenta RP otrzymali liczbę głosów ważnych: Andrzej Duda – 34,76%; Bronisław Komorowski – 33,77%; Paweł Kukiz – 20,80%. Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. – o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 650).



których referendum dotyczyło, nie należały do fundamentalnych, zasadniczych, tj. takich, które dotyczą emocjonalnie każdego<sup>75</sup>. Po trzecie, Polacy nie mają zaufania do tej formy demokracji bezpośredniej. Z badań wynika, że „ludzie są bardziej zainteresowani wybieraniem ludzi niż rozwiązywaniem spraw”<sup>76</sup>.

## Zasadnicze przyczyny bierności w wyborach i referendach

Istnieją różne teorie dotyczące przyczyn niewielkiego zainteresowania Polaków udziałem w wyborach i referendach po 1989 r. Problem bierności w wyborach i referendach stanowi przedmiot zainteresowań przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, m.in. psychologii społecznej i socjologii. Aktywny udział w polityce uwarunkowany nie jest indywidualnie, ale wynika z szerszego kontekstu: systemowego, historycznego i społecznego, zaś forma i nasilenie dynamizmu przeciętnego obywatela zależą od rodzaju reżimu politycznego oraz wyznawanych wartości<sup>77</sup>. Aktywność determinowana jest również przekonaniem, że polityka dla jednostki to ważna lub wartościowa sfera, w której może ona realizować różne osobiste motywy oraz subiektywnie oszacować zakres, w jakim własna aktywność polityczna przyczynić się może do osiągnięcia założonych przez nią celów<sup>78</sup>. Ponadto obywatele państw, w których przeprowadzono głębokie, przełomowe zmiany polityczne, muszą niemal na nowo wdrożyć się w rolę aktywnego politycznie obywatela. Do demokracji bowiem

potrzeba jeszcze demokratów, to znaczy obywateli gotowych do uczestnictwa w systemie demokratycznym, do korzystania z jego instytucji. Demokracja bez demokratów to stan kuriozalny. A regułą demokratycznego uczestnictwa trzeba się właśnie nauczyć, przyswoić je sobie, głęboko internalizować, zanim demokracja zacznie działać naprawdę. Trzeba wiedzieć, jak troszczyć się o sprawy publiczne, jak interweniować w obronie interesów czy wartości, jak i po co głosować<sup>79</sup>.

Powyższa teza znajduje potwierdzenie w badaniach Mikołaja Cześnika, z których wynika, że w 10 państwach postkomunistycznych (nowi członkowie UE) w wyborach parlamentarnych nastąpił wyraźny spadek poziomu frekwencji. Średnia partycypacja w większości państw w okresie postkomunistycznym

---

<sup>75</sup> Wypowiedź profesora Jana Poieszuka z Uniwersytetu w Białymstoku w TVP Białystok 7 września 2015 r.

<sup>76</sup> Wypowiedź prof. Piotra Winczorka na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 8 stycznia 2003 r., „Biuletyn Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji”, nr 1380/IV.

<sup>77</sup> K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 21.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>79</sup> P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 301.

waha się między 60–70%, w Polsce wynosi 47%<sup>80</sup>. Uczestnictwo w wyborach jest wartością powszechnie przez Polaków aprobowaną, ale często nierealizowaną. Wskazuje na to bardzo wysokie poparcie dla stwierdzenia, że jest to obywatelski obowiązek (73% w 2004 r.; 80% w 2011 r.), przy równoczesnej niskiej frekwencji w głosowaniach powszechnych<sup>81</sup> (średnia frekwencja w wyborach: prezydenckich I tura – 56,7%, II tura – 58,1%; parlamentarnych 47,1%; samorządowych – rady gmin 43,8%; samorządowych – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci I tura – 46,2%, II tura – 37,5%; do PE – 23,1%).

W literaturze przedmiotu wyróżnia się zazwyczaj dwa typy absencji wyborczej: absencję „zamierzoną” wynikającą z wewnętrznego przekonania wyborcy, że tak właśnie chce postąpić, oraz absencję wymuszoną przez zdarzenie losowe (nagła choroba, śmierć bliskiej osoby, wypadek) lub zdarzenie nielosowe (niepełnosprawność, przewlekła choroba)<sup>82</sup>. Zasadnicze powody planowanego nieuczestniczenia w wyborach w zasadzie nie zmieniają się z każdym głosowaniem, tylko są akcentowane z różną częstotliwością. Przykładowo w latach 2005<sup>83</sup> i 2015<sup>84</sup> absencję podczas wyborów parlamentarnych motywowano przede wszystkim brakiem odpowiednich partii czy kandydatów, na których można byłoby oddać głosy. W roku 2011 r. planowane niestawiennictwo „przy urnie” uzasadniano najczęściej deficytem wiedzy na temat partii, kandydatów i programów oraz niewielkim zainteresowaniem polityką. Natomiast poczucie braku odpowiednich partii i kandydatów było wówczas dopiero trzecim najczęściej wymienianym powodem zamierzonej absencji. Nieobecność w wyborach do Sejmu i Senatu w 2015 r. usprawiedliwiano także przyczynami kontekstowo nie związanymi z wyborami, tj. niedyspozycją zdrowotną (własną lub kogoś bliskiego) oraz pobytem poza miejscem zamieszkania. Wśród istotnych powodów absencji wyborczej wymieniano także brak wiary w sens i pozytywne skutki wyborów, wypełnianie obietnic wyborczych. Niestawiennictwo przy urnie tłumaczono utratą zaufania do polityków, kwestionowaniem ich uczciwości i motywacji – „to wszyscy są karierowicze dbający o własną kasę”. Stosunkowo często wyrażano przekonanie, że wybory nie przekładają się na los i poprawę bytu zwykłych ludzi. Poczucie bezsilności oraz braku wiary w sens uczestnictwa w głosowaniach powszechnych artykułowano w następujący sposób: „jeden (mój) głos niczego nie zmieni; moje zdanie się nie liczy; zrobią co chcą”. W wielu przypadkach nieobecność podczas głosowania uzasadniano problemami z dotarciem do lokalu wyborczego (duża odle-

<sup>80</sup> M. Czeźnik, *Partycypacja wyborcza...*, s. 6.

<sup>81</sup> Zob. *Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, BS/118/2011, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2011, s. 1.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 4–5.

<sup>83</sup> Zob. *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich*, BS/189/2005, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2005, s. 1–10.

<sup>84</sup> Zob. *Motywy niegłosowania*, BS/161/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2015, s. 1–6.

głość, trudny dojazd, brak komunikacji) oraz obowiązkami zawodowymi (praca w weekend). Analiza danych z wyborów parlamentarnych w 2015 r. wykazała, że poziom absencji wyborczej jest odwrotnie proporcjonalny do wieku, wielkości miejsca zamieszkania, poziomu wykształcenia i zamożności gospodarstwa domowego, określanego wysokością dochodu na osobę w rodzinie<sup>85</sup>.

## Bibliografia

- Archiwum Akt Nowych, KC PZPR, sygn. III/196, *Wystąpienie Józefa Florka podczas XIII Plenum KC PZPR w dniu 29 lipca 1989 r.*
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6 zm., Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Cichosz M., *Pozycjonowanie oferty politycznej na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005.
- Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007.
- Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, BS/118/2011, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2011.
- Dębicki M., *Nauczmy się zadawać pytania*, „Rzeczpospolita”, nr 13.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Kraków 2002.
- Gdulewicz E., *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, BS/17/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2012.
- Janus A., *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Kasińska-Metryka A., *Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej 1989–1999*, Kielce 2000.
- Kolczyński M., *Kampania zmarnowanych szans – polskie doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005.
- Kręcisz W., *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998.
- Kryszczen G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Leszczyńska K., *Organy samorządu terytorialnego*, [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliuga, Lublin 2006.

---

<sup>85</sup> *Motywy...*

- Leszczyńska K., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007.
- Leszczyńska K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015.
- Miller L., *Tak to było*, Warszawa 2009.
- Motywy niegłosowania*, BS/161/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2015.
- Musiał-Karg M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- O wyborach samorządowych*, BS/71/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002.
- O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii*, BS/179/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 r. (Dz.U., nr 83, poz. 483).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 85, poz. 499).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Senatu, przeprowadzonych w dniu 17 października 1991 r. (M.P., nr 41, poz. 287).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Sejmu przeprowadzonych 27 października 1991 r. (M.P., nr 41, poz. 288).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendum przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U., nr 22, poz. 101).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. – o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 650).
- Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, BS/94/2005, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2005.
- Ogłoszenie Generalnego Komisarza w sprawie głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (M.P., nr 61, poz. 115).
- Olszewski E., *Polacy do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane*, red. K. Leszczyńska, Toruń 2010.
- Ośkowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1945 roku w Polsce*, Warszawa 2000.
- Osiatyński W., *Twoja konstytucja*, Warszawa 1997.
- Osiecki G., Potocki M., *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, nr 174.
- Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Piasecki A.K., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- Polacy o wrześnieowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, BS/121/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2015.

- Postulowany termin wyborów parlamentarnych*, BS/106/2004, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2004.
- Przed drugą turą wyborów prezydenckich*, BS/404/140/90, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 1994.
- Przed wyborami samorządowymi*, BS/150/2014, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2014.
- Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich*, BS/189/2005, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2005.
- Rabczewska M., *Społeczne aspekty bezpośrednich wyborów, wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008.
- Rachwał M., *Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Raciborski J., *Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego*, [w:] *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991.
- Referendum uwłaszczeniowe i w sprawie rozdysponowania majątku narodowego*, BS/23/23/96, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 1996.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, J. Juchniewicz, M. Augustyniak, T. Podlejski, S. Bułajewski, D. Ossowska, M. Dąbrowski, Olsztyn 2003.
- Szalkiewicz W.K., *Praktyki manipulacyjne w polskich kampaniach wyborczych*, Kraków–Legionowo 2014.
- Sześciło D., Cześnik M., Markowski R., *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013.
- Sztompka P., *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.
- Sztompka P., *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U., nr 79, poz. 490).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U., nr 154, poz. 795).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., nr 46, poz. 499 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U., nr 95, poz. 602 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U., nr 113, poz. 984).

- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U., nr 25, poz. 219 z późn.zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U., nr 99, poz. 487).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r., o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 67, poz. 398 z późn. zm.).
- Więckowska M., *Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989*, [w:] *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15.
- Winczorek P., *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 28.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego w powyborczych deklaracjach Polaków*, BS/96/2014, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2014.
- Wybory samorządowe*, BS/94/2002, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2002.
- Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu*, BS/132/2010, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2010.
- Wykaz komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów w więcej niż jednym województwie*, [w:] *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Wykaz komitetów wyborczych według wylosowanych numerów list kandydatów*, [w:] *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Wypowiedź profesora Jana Poleszuka z Uniwersytetu w Białymstoku w TVP Białystok 7 września 2015 r.
- Wypowiedź prof. Piotra Winczorka na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 8 stycznia 2003 r., „Biuletyn Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji”, nr 1380/IV.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U., nr 138, poz. 685).
- Zgiew M., *Poza reprezentacją i partycypacją. Demokracja współczesna w świetle teorii demokracji deliberatywnej*, [w:] *Procesy i procedury demokratyczne w Polsce*, red. A. Stelmach, Toruń 2014.
- Zyzik K., *Bronmy swego! Czyli NTO w walce o województwo*, „Nowa Trybuna Opol ska”, 18.06.2012, <http://www.nto.pl/artykuly-archiwalne/art/4505739,bronmy-swego-czyli-nto-w-walce-o-wojewodztwo,id,t.html> (dostęp 12.09.2016).
- Żukowski A., *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1.
- Zakon o wyborach prezydenta rf*, <http://gibberelin.ru/doci/zakon-o-viborah-prezidenta-rf.html> (dostęp 30.09.2016).



*Krystyna Leszczyńska*

### **Участие граждан в выборах и референдумах в Польше после 1989 года**

Необходимо отметить, что несмотря на то, что выборы и референдумы отличаются друг от друга по своему характеру, источник факта политического абсентеизма граждан в обоих случаях находится в одинаковом наборе факторов. В целом поляки не выражают высокого доверия демократии и настроены скептически к тому, что их голос имеет какое-либо значение. Несмотря на то, что избирательная партиципация поляков является предметом многих исследований, тема все еще нуждается в дальнейшем анализе и дискурса. Целью статьи является конфронтация результатов явки во всех видах общепольских голосований в 1989–2015 гг., а также выделение главных причин относительно низкого уровня активности избирателей в выборах и референдумах.

**Ключевые слова:** выборы, референдум, политическая партиципация, политическое участие, абсентеизм.

*Krystyna Leszczyńska*

### **Citizens' engagement in elections and referendums in Poland after 1989**

Although elections and referenda are different in their character, the absence at the vote is promoted by many similar factors. Poles generally lack faith in democracy and the belief that their vote really counts. The turnout in only 35% of national elections held since 1989 till present day exceeded 50%. There are two types of absence ballot, "intentional" absences resulting from the voter's inner conviction that this is what they want to do, and abstention forced by a random event (sudden illness, death of a loved one, an accident) or non-random event (disability, chronic illness). The main reasons for the planned non-participation in elections in principle do not change with each vote, but are accented with varying frequency.

**Keywords:** election, referendum, political participation, political involvement, political absence.





EASTERN REVIEW 2018, T. 7

Andrzej Chodubski

## Europejskie wyzwania regionalne a generowanie społeczeństwa obywatelskiego

Rozpoznając współczesne zjawiska i procesy przemian europejskich, uważa się, że dużą uwagę badawczą przykuwają kwestie regionalne<sup>1</sup> oraz problem budowy tzw. społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>. Są one ściśle powiązane ze sobą. Założeniem strategicznym założycieli Unii Europejskiej było kształtowanie wspólnoty obywateli zorientowanych na urzeczywistnianie zasad wolności, demokracji i rządów prawa. Zakładano, że obywatele przestrzeni europejskiej przestrzegać będą praw i obowiązków, wypracowanych przez wszystkich jej członków, wyrażanych w formie prawa. Wskazywano, że obywatelstwo Unii Europejskiej zobowiązuje do umacniania tożsamości europejskiej, aczkolwiek nie powinno zmniejszać tożsamości narodowych społeczeństw zamieszkujących w państwach wchodzących w jej skład. Kształtowanie nowej tożsamości europejskiej wiązano z umacnianiem wartości pokoju, poszanowania praw człowieka i rządów prawa<sup>3</sup>. Podkreślano przy tym, że szczególną wartością powinna być różnorodność kulturowa Europy, że jedność Europy powinna ją generować<sup>4</sup>.

W kształtowaniu się obywatelskiegowymiaru Unii Europejskiej istotną uwagę przywiązuje się do rozwiązań instytucjonalnych<sup>5</sup>. Jednym z nich są regiony, które tworzą: a) określoną wyraźnie rzeczywistość geograficzno-przyrodniczą,

---

<sup>1</sup> *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005; A. Chodubski, *Idea i praktyka nowego regionalizmu a globalizacja cywilizacji*, [w:] *Regionalizm a globalizacja. Polska – Unia Europejska oraz inne zjawiska i procesy regionalne świata*, red. A. Chodubski, H. Dubrzyńska, M. Malinowski, A. Modrzejewski, Gdańsk 2007, s. 9–24.

<sup>2</sup> *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005; K. Trzciniński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006.

<sup>3</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003; *Integracja europejska. Wstęp*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> F. Gołembski, *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

<sup>5</sup> *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001.

b) stan demograficzny, c) losy historyczne (wspólne dziedzictwo przeszłości), d) kulturę (wspólne tradycje, zwyczaje, obyczaje), e) specyfikę życia gospodarczego (bogactwa ziemi, rozwój przemysłu, handlu), f) poziom rozwoju cywilizacyjnego (otwartość na nowe zjawiska i procesy życia społeczno-gospodarczego, na postęp naukowo-techniczny, na edukację).

Współczesny świat współtworzą jednocześnie zachodzące procesy unifikacji i dywersyfikacji życia kulturowo-cywilizacyjnego<sup>6</sup>. Rozpoznając procesy unifikacyjne, zwraca się uwagę przede wszystkim na siłę postępu naukowo-technicznego, rozwiązania prawne o zasięgu międzynarodowym czy nowoczesną edukację. W przestrzeni tej ujawnia się narzucanie zewnętrznych wzorów, modeli, paradygmatów zachowań społeczno-politycznych, działań gospodarczych. Dużą siłą w tym względzie zdobywają wzory amerykańskie. Uniwersalizm wiąże się z oswojeniem osiągnięć naukowo-technicznych oraz praktycznym ich stosowaniem w życiu kulturowym. Przemiany dokonujące się współcześnie w tej przestrzeni określa się mianem rewolucyjnych. Zwraca się w tym uwagę na likwidację: a) barier odległości, co wynika z ujawniania się szybkich środków transportu, jak np. samolotu ponaddźwiękowego; b) barier horyzontalnych (przestrzennych), powodowanych rozwojem telekomunikacji – telewizja satelitarna, interaktywna, poczta elektroniczna, zdalny druk, wizjotelefon; c) bariery mnogości powodowanej przez rozwój informatyki i zastosowanie komputerów. A też ciągle doskonałona jest sieć dróg bitych i kolejowych, lotniczych oraz morskich.

Postęp naukowo-techniczny powoduje wprowadzenie do praktyki kulturowo-cywilizacyjnej: a) nowych surowców, materiałów, sposobów uzyskiwania surowców, np. przez zastosowanie ropy naftowej w przemyśle spożywczym; b) nowych źródeł energii – odnawialne źródła, energia słoneczna, geotermiczna, uzyskiwana z oceanów i cieków wodnych, biomasa, energia jądrowa; c) nowych środków pracy – automatyzacja, robotyzacja, komputeryzacja. Rozwój tych przejawów rewolucji naukowo-technicznej jest powiązany takimi technologiami, jak informatyka, telekomunikacja, biotechnologia czy chemia wyspecjalizowana. W życiu kulturowo-cywilizacyjnym szczególne znaczenie ma rosnąca w szybkim tempie informacja, która wymaga właściwego gromadzenia, przetwarzania i przekazywania do właściwych podmiotów życia kulturowego. Powoduje ona zmianę charakteru pracy zawodowej. Ujawnia się coraz większa specjalizacja zawodowa, powstają nowe zawody, a jednocześnie zmniejsza się ich trwałość. Zauważa się, że maszyny przejmują kontrolę nad wykonywaniem zadań polegających na rutynie<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A. Chodubski, *Wartości cywilizacji współczesnej a unifikacja i dezintegracja Europy*, [w:] *Unifikacja i zróżnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002, s. 16–30.

<sup>7</sup> E. Polak, *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk 1996, s. 66.

Procesy te mające charakter globalny są szczególnym wyzwaniem w Europie, w krajach Unii Europejskiej i różnych podmiotach regionalnych. W strategii Unii Europejskiej wiąże się je z wyzwaniem wyrównywania szans w budowie nowej tożsamości europejskiej<sup>8</sup>.

Ważną siłą generującą współczesny obraz życia kulturowo-cywilizacyjnego jest prawo międzynarodowe<sup>9</sup>. Państwa, podpisując umowy i traktaty międzynarodowe i określając zasady działalności organizacji międzynarodowych, tworzą przepisy prawa międzynarodowego, regulującego stosunki międzynarodowe i stanowiącego podstawy nowego ładu globalnego. Prawo międzynarodowe jest szczególnym rodzajem prawa. Nie jest ono tworzone i narzucane przez władzę nadrzędną, a powstaje na podstawie uzgodnień równorzędnych państw, na zasadzie kompromisów i ustępstw. Nie posługuje się w praktyce kulturowej sankcjami, a w tym instytucjami przymusu. Każde państwo, podpisując odpowiednie dokumenty prawne, zobowiązuje się do ich przestrzegania w rzeczywistości międzynarodowej. Obowiązująca jest zasada dotrzymywania umów. W praktyce kulturowej nie wypracowano efektywnych metod rozstrzygania konfliktów o zasięgu międzynarodowym. Główne sposoby w tym względzie to: a) działania dyplomatyczne (rokowania, mediacje, koncyliacje), b) zachowania bazujące na presji (retorsje, represalia), c) postępowania sądowe, które reprezentuje Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (organ ONZ), powołany do rozstrzygania sporów prawnych między państwami.

W przestrzeni międzynarodowych rozwiązań prawnych znajdują się prawa człowieka<sup>10</sup>. Mają one charakter uniwersalny. W Europie urzeczywistniane są przez działania Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach Rady Europy. Każde z państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej musi dostosować prawodawstwo do norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W kształtowaniu nowej tożsamości europejskiej ważne miejsce wyznacza się edukacji<sup>11</sup>. Przez pojęcie „edukacja europejska” zwykle rozumie się wspólne tradycje i wzory systemów oświatowych ukształtowane w procesie dziejowym. Jest ona rozumiana jako kultywowanie pewnych wartości uniwersalnych, charakterystycznych dla społeczeństw demokratycznych, tj. poszanowania praw człowieka, kształtowania postaw obywatelskich oraz poczucia tożsamości narodowej, określania swojego miejsca w kulturze i hierarchii wartości Europy.

<sup>8</sup> *Tożsamość regionów w Polsce w przestrzeni europejskiej*, red. W. Łukowski, Katowice 2004.

<sup>9</sup> *Prawo Unii Europejskiej*, t. 1–2, red. J. Barcz, Warszawa 2002.

<sup>10</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000; S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Łódź 2005.

<sup>11</sup> *Edukacyjne problemy czasu globalizacji. W dialogu i perspektywie*, red. A. Karpińska, Białyostok 2003; A. Chodubski, *Współczesna edukacja a wektory przemian cywilizacyjnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2012, t. IX, s. 9–21.

Zgodnie z założeniami Unii Europejskiej ważnym wyzwaniem staje się ujednoczenie rozwiązań instytucjonalnych, takich jak: ustawy o obowiązkach szkolnych oraz zakres nauczania obowiązkowego, liczba szczebli edukacyjnych w szkolnictwie podstawowym, średnim i wyższym, czas trwania nauki na poszczególnych szczeblach, rodzaje świadectw i dyplomów świadczących o ukończeniu poszczególnych etapów wykształcenia.

Problem edukacji jest w polu uwagi instytucji politycznych, m.in. w związku z urzeczywistnieniem zasady o swobodnym przepływie osób, usług i towarów. Ważnym wyzwaniem staje się w życiu kulturowym zrównanie szans edukacyjnych w ramach europejskiego wymiaru nauczania.

Zauważa się jednak, że nie jest możliwe w pełni urzeczywistnienie ujednoczonego modelu edukacji europejskiej. Wynika to z okoliczności, że Europa jest obszarem historycznie podzielonym pod względem językowym, obyczajowym, religijnym i narodowym. System edukacyjny każdego z krajów ewoluował samodzielnie i w oderwaniu od innych, w warunkach autonomii i niezależności. Wiele jest w nich ogniw dziedzictwa przeszłości będącego dumą poszczególnych narodów, jego różnych wspólnot.

Szczególne zmiany ujawniły się w Unii Europejskiej w dziedzinie szkolnictwa wyższego. W 1992 r. Komisja Europejska opublikowała memorandum, w którym zaproponowała gruntowną reformę przestrzeni akademickiej. W 1999 r. została określona w tzw. deklaracji bolońskiej<sup>12</sup>.

Główne tendencje unifikujące i dywersyfikujące współczesne życie kulturowe ujawniają, że rozwiązywanie ich złożonych problemów powoduje umacnianie się ryzyka. Z jednej strony, uprzywilejowaną pozycję zdobywają kreatorzy nowej rzeczywistości cywilizacyjnej oraz z drugiej – pojawiają się coraz szersze kręgi ludzi tzw. wykluczonych, tj. niezdolnych do osvajania znaków postępu naukowo-technicznego, nowych regulacji prawnych.

Za ważną instytucję generowania życia społeczno-politycznego uznaje się demokrację<sup>13</sup>. Podkreśla się, przy tym aktualność twierdzenia Alexisa de Tocqueville'a, że w systemie demokratycznym preferowana jest władza ludzi średnich, co prowadzi do rządów przeciętności. Demokracja według niego nie sprzyja pojawianiu się wielkich przywódców, wybitnych mistrzów duchowego i społecznego życia<sup>14</sup>.

W kształtującej się rzeczywistości informacyjnej ujawnia się globalna społeczność obywatelska. Odchodzi się od wartości tradycyjnego lokalizmu na rzecz wartości uniwersalnych. Ludzie łączą się ponad granicami państw. Ważna jest

<sup>12</sup> *Integracja europejska. Wstęp...*, s. 318–326.

<sup>13</sup> A. Chodubski, *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 17–28.

<sup>14</sup> M. Król, *Słownik demokracji*, Kraków 1989, s. 93.

w tym względzie komunikacja językowa oraz posługiwanie się urządzeniami informatycznymi. W przestrzeni tej następuje odchodzenie od dziedzictwa przeszłości (nierazko świadomego zapominania o nim) na rzecz doraźnej teraźniejszości, naśladowania obcych (często anglosaskich) wzorów postaw, zachowań, wartości. W ślad za tym ugruntowuje się skrajny indywidualizm ludzi, a przy tym następuje dehumanizacja wszelkich więzi społecznych.

Stratedzy budownictwa naszej rzeczywistości kulturowo-cywilizacyjnej wskazują jednak, że kulturowa różnorodność jest niezbędna dla ludzkości. Podkreślają, że jest ona elementem składowym w procesach unifikacji. Ludzkość powinna uczestniczyć w obu procesach, jako że dla społeczności lokalnych homogenizacja kulturowa, standaryzacja nie jest często akceptowana, a też szerokie kręgi społeczeństwa nie są w stanie oswoić znaków nowoczesności, które ulegają szybkim zmianom w czasie. W tej sytuacji narastają bunty, protesty, dochodzi do konfliktów na tle cywilizacyjnym.

Zakłada się, że instytucją przeciwdziałającą narastaniu konfliktów jest regionalizacja<sup>15</sup>. Regiony są obecnie różnie definiowane. W procesie dziejowym odnoszono je do zjawisk geograficznych, przestrzennych. Różnie je pojmowano w poszczególnych krajach Europy. Ogólnie jednak w ich pojmowaniu przeplatają się elementy rzeczywistości geograficzno-historyczno-demograficzno-kulturowo-gospodarczo-administracyjnej.

Pierwszeństwo zdobywa jej przestrzeń, którą wyznaczają zwykle naturalne granice. W danej przestrzeni osiedlająca się ludność wypracowuje dominującą wspólną kulturę gospodarczą oraz zwyczaje i obyczaje, które współcześnie nierazko postrzega się jako folklor. Ludność danych regionów zespalają losy polityczne, a w tym zagrożenia zewnętrzne. Regiony są różnie określane w krajach europejskich<sup>16</sup>. Pod nazwą „regiony” istnieją we Francji i Hiszpanii, we Włoszech, Grecji jednostki określane wspólnotami autonomicznymi, w Austrii i Niemczech – landami, w Finlandii, Szwecji, Holandii – prowincjami, w Danii – gminami-okręgami, w Wielkiej Brytanii – terytoriami, w Irlandii – hrabstwachami.

W Polsce pojęcie to ma przede wszystkim rodowód geograficzno-przyrodniczy. W podziale administracyjnym zwykle wymienia się 12 regionów, tj. 1) Pomorze Zachodnie (Szczecin), 2) Pomorze Nadwiślańskie (Gdańskie; Gdańsk), 3) Warmińsko-Mazurski (Olsztyn), 4) Podlasie (Białystok), 5) Mazowsze (Warszawa), 6) Ziemię Łęczycko-Sieradzką (Łódź), 7) Wielkopolskę (Poznań), 8) Dolny Śląsk (Wrocław), 9) Górny Śląsk (Katowice), 10) Ziemię Krakowską (Kraków), 11) Małopolskę Wschodnią (Rzeszów), 12) Ziemię Lubelską (Lublin). Odwołując się do dziedzictwa przeszłości, wymienia się najczęściej sześć jednostek regionalnych, tj. 1) Wielkopolskę, 2) Pomorze, 3) Kujawy, 4) Mazowsze, 5) Śląsk, 6) Małopolskę.

<sup>15</sup> A. Chodubski, *O renesansie lokalizmu*, „Zeszyty Chojnickie” 1997, nr 1, s. 9–18.

<sup>16</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000; *W stronę wspólnoty regionalnej*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2006.

Zainteresowanie rzeczywistością regionalną w Polsce postrzegane jest dychotomicznie<sup>17</sup>. Z jednej strony obserwuje się dla niej akceptację jako umacnianie lokalizmu, ujawnianie się możliwości decydowania o kierunkach rozwoju społeczno-gospodarczego przez społeczności lokalne, jako możliwość rozwiązywania problemów z punktu widzenia interesów lokalnych, z drugiej zaś – postrzega się, że obecnie jest to proces odgórny, wynikający ze strategii przemian europejskich oraz wyzwań dywersyfikacji życia kulturowego. Nierzadko regiony traktuje się jako czarodziejski środek na rozwiązywanie dolegliwości, jakich doznaje obywatel ze strony władzy.

We współczesnych przemianach europejskich ważnym dokumentem określającym wagę regionów jest uchwalona w 1988 r. przez Parlament Europejski Wspólnotowa Karta Regionalizacji. Jest ona aneksem do Rezolucji o polityce regionalnej. Dokument jest apelem parlamentarzystów zwracających się do rządów i parlamentów państw członkowskich o uregulowanie prawne na szczeblach krajowych zagadnień regionalnych. W Kartie (art. 1) zamieszczono definicję regionu, wskazując, że rozumie się go jako terytorium, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość bądź też stanowi jednolity kompleks terenów, które tworzą zamkniętą całość, a których ludność charakteryzują określone wspólne elementy, przy czym chciałaby ona utrwalić i rozwiązać prawnie wynikające z nich właściwości, aby pobudzić postęp kulturalny, społeczny i gospodarczy<sup>18</sup>.

W praktyce europejskiej, a w tym w Polsce, w latach 90. XX w. podział na regiony postrzegano jako proces modernizacji władzy publicznej, a w mniejszym stopniu ujawniło się nimi zainteresowanie oddolne społeczności lokalnych. Odgórnie wyznaczano regionom rolę narzędzia i środka w decentralizacji politycznej państwa. Nośne stały się kwestie etniczne i wyznaniowe, co wiązano z rozwojem ruchu społecznego, mającego promować odrębność poszczególnych regionów, zwłaszcza w przestrzeni społeczno-kulturalnej. W tej sferze ujawniał się swoisty renesans odrębności etnicznej i językowej. Wyznaczano regionom ważne zadanie w uwolnieniu społeczeństwa od ładu scentralizowanego. W ślad za tym państwo podjęło działania na rzecz rozwoju polityki regionalnej<sup>19</sup>. Jej celem stało się wprowadzenie zmian w organizacji zarządzania administracyjnego.

W praktyce kulturowej regiony zostały ukierunkowane na dokonanie przewartościowań cywilizacyjnych, wyrażające się m.in. w takich relacjach, jak: a) „swoi” – „obcy”, b) „centrum” – „peryferia”, c) „uniwersalizm” – „lokalizm”, d) „dziedzictwo przeszłości, tradycja” – „nowoczesność”, e) „ogół społeczeństwa, masy” – „jednostka”. W ślad za tym zaczęto definiować region jako twór, który obejmuje wytworzony (lub konstruowany) w dłuższym czasie i ulokowany w określonej przestrzeni, wyodrębniony układ społeczno-kulturowy bazujący na

<sup>17</sup> *Regionalizm Polski u progu XXI wieku*, red. S. Bednarek i in., Wrocław 1994.

<sup>18</sup> B. Zawadzka, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, Warszawa 1993, s. 36.

<sup>19</sup> *Polska regionalna i lokalna w świetle badań*, red. G. Grzelak, Warszawa 2007.



trwałych podstawach najczęściej tradycji o kulturowej, ale także administracyjno-politycznych, ekonomicznych, obejmujący w różnym stopniu powiązania wzajemne jednostki i zbiorowości lokalnej, ich kulturę oraz różne formy wspólnych działań społecznych odniesionych do poszczególnych zbiorowości, jak i do ogółu mieszkańców wydzielonego układu, które pozwalają traktować go jako wyodrębnioną całość. Wyodrębniony lub najczęściej kształtujący się układ społeczno-kulturowy jest zróżnicowany społecznie i kulturowo, cechuje się współdziałaniem i rywalizacją, jednocześnie jest w różnym stopniu połączony<sup>20</sup>.

Europejskie wyzwania regionalne są związane przede wszystkim z decentralizacją życia kulturowego, a w tym społeczno-politycznego, jak i gospodarczego. W tej sytuacji zacierają się granice między centralną decyzyjnością a peryferyjnością, której nierzadko wyznacza się miejsce zaplecza dla ładu centralnego. Zacierając podziały te, dokonuje się przewartościowań kulturowych, m.in. zwracając uwagę na pogranicza (kresy)<sup>21</sup>. Odchodzi się od identyfikacji pogranicza z zacofaniem kulturowym, zapóźnieniem cywilizacyjnym, zauważając, że jest to wyjątkowa przestrzeń w przemianach kulturowo-cywilizacyjnych. W niej ukształtowane są bowiem najbardziej pożądane cechy obywatelskości, takie jak: a) odwaga w działaniach kulturowych, b) przedsiębiorczość, c) decyzyjność jednostek, jak i wspólnot, d) krytycyzm wobec otaczającej rzeczywistości, a w tym wobec ujawniających się nowinek ideologicznych, e) przystosowawczość do zmieniających się do nowych warunków, sytuacji, okoliczności. Zauważa się, że z przestrzeni kresowych wywodzą się najczęściej luminarze nauki, kultury i sztuki, co wynika z wyrastania ich w rzeczywistości wielokulturowej, ścierania się w przestrzeniach tych różnych wpływów, oddziaływań, jak też otwartości na nowe zjawiska kulturowe.

Uniwersalizm wobec peryferii wiąże się zwykle z narzucaniem wzorów, modeli, paradygmatów zachowań społeczno-politycznych oraz wartości gospodarczych. Powoduje on oswojenie w nich osiągnięć naukowo-technicznych oraz wprowadzanie ich do praktyki kulturowej. Ujawnia się przy tym wypieranie wartości moralnych na rzecz regulacji prawnych. Ważną rolę w tym względzie pełni przestrzeń edukacyjna, w której kształtowanie wartości uniwersalnych zdobywa pierwszeństwo przed kształceniem lokalizmu, które staje się rzeczywistością fakultatywną. Edukacja w przestrzeni lokalnej wiąże się zwykle z przypominaniem zasług jednostek zasłużonych dla danych społeczności. Istotne jest też odwoływanie się do symboli, mitów regionalnych, przypominanie nierzadko niechlubnych kart z dziejów. Pozytywne wzory postaw, zachowań obywatelskich stają się społecznym zobowiązaniem do ich naśladowania i kontynuacji. Obecnie przestrzeń ta budzi kontrowersyjność oraz nierzadko emocjonalność. Powodowane

<sup>20</sup> A. Sadowski, *Wielokulturowe społeczeństwo regionalne*, [w:] *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Warszawa 2005, s. 131.

<sup>21</sup> A. Chodubski, *Kresy jako specyficzna wartość cywilizacyjna*, [w:] *Kultura pogranicza. Pogranicze kultur*, red. A. Bobryk, Siedlce-Pułtusk 2005, s. 51–67.

jest to zwłaszcza urzeczywistnieniem odgórnej polityki historycznej. Wielu zasłużonych ludzi przestrzeni lokalnych ze względów ideowo-politycznych „skazuje się na niepamięć”, a ich miejsce wyznacza się nowym bohaterom; przy czym nierzadko budzącym sprzeciw społeczności lokalnych. Kontrowersje budzi przestrzeń wznoszenia pomników, fundowania tablic pamiątkowych, nadawania nazw ulicom, osiedlom, instytucjom życia publicznego. Rzeczywistość ta powoduje osłabienie identyfikacji z regionalizmem, lokalnością, dziedzictwem przeszłości. Ważną rolę w tym względzie pełnią media, które stają się podmiotem generującym nowe, pożądanie wartości ideowo-polityczne.

W kształtującej się rzeczywistości regionalnej w krajach Unii Europejskiej nośne wyzwania wyznaczono instytucji „euroregionu”<sup>22</sup>. Przyjęto rozumieć przez nią porozumienia przygranicznych regionów dotyczących współpracy transgranicznej. W rzeczywistości tej nie przewidywano tworzenia wspólnych organów administracji publicznej, które mogłyby w jakiejś mierze uszczuplać suwerenność państwa wobec danego obszaru. Zakładano, że powstające podmioty (euroregiony) nie będą wyłączone z podległości prawnej państw, na pograniczu których są tworzone. Zgodnie z konwencją europejską o współpracy transgranicznej ich celem powinno być umacnianie i rozwój stosunków sąsiedztwa między samorządami lub władzami terytorialnymi dwu lub więcej układających się stron oraz zawieranie umów i porozumień służących temu celowi<sup>23</sup>. W praktyce kulturowej działalność euroregionów ukierunkowana została na wymianę kulturową, turystykę, ułatwienie wzajemnych kontaktów (przejścia graniczne, transport), ochronę środowiska naturalnego, a także przygraniczną współpracę społeczno-gospodarczą.

Ideę tworzenia euroregionów postrzegano jako istotne wyzwanie sprzyjające rozwojowi cywilizacyjnemu przestrzeni kresowych, ale też zwracano uwagę na zjawiska mogące mieć negatywne konsekwencje dla poszczególnych państw oraz dla rzeczywistości międzynarodowej. Orientując się jednak na korzyści funkcjonowania euroregionów, podkreślano wagę: a) współpracy transgranicznej w ożywianiu i wzbogacaniu materialnym i niematerialnym życia lokalnego oraz regionalnego (korzyści komparatywne, ekonomika skali, efekty synergiczne); b) współpracy transgranicznej w uspołecznieniu stosunków zewnętrznych państwa (włączenie społeczeństwa w stosunki międzynarodowe); c) współpracy transgranicznej we współtworzeniu powiązań subregionalnych w Europie (zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej), a w tym w odchodzeniu od koncepcji „granicy – muru” na rzecz idei „granicy – miejsca spotkań”; d) współpracy transgranicznej umacniającej bezpieczeństwo sąsiedztwa, jak też władz lokalnych. Główne argumenty formułowane przeciw tworzeniu euroregionów dotyczyły: a) zagrożenia integralności i suwerenności państw, w przestrzeni których były

<sup>22</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 41.

<sup>23</sup> B. Zawadzka, *Województwo...*, s. 50.



sytuowane; b) wywierania dużego wpływu mniejszości narodowych na sprawy państwa; c) niekontrolowanego napływu imigrantów wobec osłabienia granic państw w przestrzeniach transgranicznych; d) możliwości mieszania się organizacji międzynarodowych<sup>24</sup>.

Współdziałanie transgraniczne stało nowym wyzwaniem i obowiązkiem w środowisku międzynarodowym, ujawniającym możliwości, m.in. wynikające z upodmiotowienia społeczności lokalnych, jak i bariery – konieczność dokonania przewartościowań świadomościowych, zwykle osadzonych w sferze mitów i stereotypów, uprzedzeń<sup>25</sup>. Postrzeganie wzajemne narodów i grup etnicznych w przestrzeni stereotypów ma bogate korzenie kulturowe. W najstarszych opisach Europejczyków pojawiały się charakterystyki typu:

Kłócili się z powodu pochodzenia różnych krajów i wzajemnie ubliżali, wadząc się, znieważając i liczne przeciwko sobie rzucali bezwstydną szyderstwa i zniewagi. Anglików ogłaszając za pijaków i ognistych; tych z Francji za pysznych, lubieżnych i mających budowę kobiecą; Niemców za szalonych i że na ucztach swoich bezwstydnie się wyrażali; Normanów za zarozumiałych i pysznych [...]. Tych zaś, którzy z Burgundii pochodzili, uważali za głupich i nikczemnych. Brytów osądzając jako lekkomyślnych i włóczęgów, zarzucali im śmierć Artura. Lombarczyków uważali za chciwych, gwałtownych, Sycylijszyków za tyranów i okrutnych, Rzymian za buntowniczych i gwałtownych<sup>26</sup>.

W kształtowaniu się nowego ładu cywilizacyjnego ważne wyzwania wiążą się z budową społeczeństwa obywatelskiego. Ważną przestrzeń jego urzeczywistnienia wyznacza się regionom. Założeniem w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego jest uznawanie pluralizmu ideowo-politycznego, uczestnictwo w organizacji pokojowych zgromadzeń, bezpośrednie uczestnictwo w życiu społecznym i politycznym. W kulturze politycznej – dążenie do pełnego urzeczywistnienia idei wolności, w tym sumienia i religii, wyrażania swoich poglądów; do pielęgnowania wartości: solidarności, lojalności, więzi kulturowych.

Za niezbędne warunki do funkcjonowania współcześnie społeczeństwa obywatelskiego uznaje się m.in.: a) funkcjonowanie władzy w określonych granicach i na podstawie prawa, b) w systemie źródeł prawa uwzględnianie interesów obywateli, c) istnienie prawnego systemu ochrony praw i wolności obywateli, a w tym istnienie instytucji gwarantujących przestrzeganie praw, d) gwarantowanie obywatelom możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, jak też gwarantowanie prawne tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> M. Kulesza, *Europa regionów*, [w:] *Europa na co dzień*, red. M. Taraszkiewicz, Warszawa 1997, s. A-X/18.

<sup>25</sup> Z. Radłowski, J. Wojtczak, *Jak narody widzą siebie nawzajem. O Polakach w Europie*, Warszawa 1994, s. 60.

<sup>26</sup> P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003; *Spółczesność obywatelska*, red. M. Witkowska, H. Wierzbicki, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>27</sup> A. Chodubski, *Tradycyjne wartości polskiej kultury politycznej a znaki cywilizacyjne współczesnych wyzwań globalnych*, [w:] *Poziomy aktywności Polski w środowisku międzynarodowym*, red. T. Łoś-Nowak, A. Dudek, Legnica 2002, s. 132–146.

W myśli społeczno-politycznej, zwłaszcza liberalnej, społeczeństwo obywatelskie powołane jest do promowania indywidualizmu, aktywności ekonomicznej jednostki. Obywatelskość postrzega się jako nieposłuszeństwo wobec decyzji odgórnych państwa, a zwłaszcza ograniczających indywidualizm działania. W myśli konserwatywnej „społeczeństwo obywatelskie” jest przywiązaniem do tradycji, co umacnia wartości lokalnej odpowiedzialności.

Zgodnie z założeniami Unii Europejskiej społeczeństwo obywatelskie występuje w państwie prawa – prawa konstytucyjnego, praworządnego, w którym stosunki między organami państwowymi a obywatelami i ich organizacjami określone są przez właściwe normy prawne. W regulacjach prawnych szczególnie znaczenie przywiązuje się do obywatelstwa.

Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego jest znakiem dywersyfikacji życia kulturowo-cywilizacyjnego. Ujawniają się w nim takie znaki, jak: a) odcho-dzenie od modelu państwa represyjnego na rzecz idei urzeczywistnienia demokracji, b) umacnianie idei autonomii społeczeństwa wobec państwa, c) umacnianie roli i znaczenia organizacji samorządowych oraz instytucji pozarządowych, d) umacnianie pozycji kulturowej jednostki (i jej partycypatywności), f) zastępowanie filozofii panowania ideą współistnienia, partnerstwa, g) tolerancja wobec różnych systemów wartości, różnorodność kultur i subkultur. Obywatelskość jest postrzegana jako aktywne uczestnictwo jednostki w życiu publicznym, zwłaszcza w podejmowaniu decyzji.

Społeczeństwo obywatelskie jest rzeczywistością generowaną przez określone wzory, modele, paradygmaty ujmowane w ład normatywny. Na gruncie europejskim powszechnie uznaje się poszanowanie dla ładu ustrojowego, współtworzonego przez struktury ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze. Obok nich uznaje się funkcjonowanie organów służących publicznemu wyrażaniu opinii (środków masowego przekazu), instytucji wyznaniowych (kościółów oraz innych podmiotów życia wyznaniowego i religijnego), sił zbrojnych, placówek kształcenia i wychowania (od przedszkoli do uniwersytetów), organizacji życia społeczno-kulturalnego.

W polskiej przestrzeni kulturowej obywatelskość kształtowana jest w długim procesie dziejowym. Wyraża się ona w: a) dążeniu do funkcjonowania w sferze wolności politycznej, b) samorządności społeczno-gospodarczej, c) unijności w sferze relacji zewnętrznych. Aczkolwiek hamowały je takie okoliczności, jak: a) narzucane systemy polityczne państw zaborczych, b) biurokracja, c) nadmiar kontroli i represje (co powodowało, że instytucje publiczne utożsamiano z aparatem ucisku, przemocy).

Kształtowanie obywatelskości w polskim życiu kulturowo-cywilizacyjnym wiąże się z budową nowej samoświadomości. Ujawnia się w tym względnie potrzeba nowego definiowania instytucji lokalnych, m.in. władz samorządowych, organizacji życia społecznego, tworzenia struktur integracji lokalnej, jako że obserwuje się obecnie pierwszeństwo podmiotów unifikujących życie regionalne i lokalne; następuje przy tym obumieranie wartości autochtonicznych, co powodują przede

wszystkim ruchy migracyjne ludności, zmiany form pracy zawodowej (zmieniających tradycyjne profesje branżowe), a następuje zatrudnienie w sferze szeroko rozumianych usług, często w znacznej odległości od miejsca zamieszkania. W ślad za tym następuje nieidentyfikowanie się z lokalnymi instytucjami życia publicznego (edukacyjnymi, kulturalnymi, rozrywkowymi, ochrony zdrowia). Często miejscowość zamieszkiwana staje się tzw. sypialnią. I dalej, obserwuje się atomizację życia sąsiedzkiego, wyobcowanie w lokalnej rzeczywistości kulturowej.

Kształtowanie społeczności obywatelskiej wpisuje się w strategię budowy cywilizacji informacyjnej. Zauważa się, że mimo ujawniającego się indywidualizmu, partycypatywności jednostek i grup społecznych, w wymiarze życia kulturowego ważną rolę wyznacza się etosowi obywatelskiemu. Jego syntezą jest aktywność i odpowiedzialność obywateli, łączenie indywidualnej zaradności z myśleniem kategoriami dobra wspólnego.

Spółceństwu obywatelskiemu przypisuje się różne funkcje. Ma ono chronić sferę społeczną i prywatną przed ingerencją państwa. Wskazuje się też, że powinno w swej przestrzeni kształtować ludzi do partycypacji w rządzeniu państwem, uczyć poszanowania dla demokracji. Nierzadko pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” zastępowane jest mianem demokracji.

W refleksji uogólniającej należy stwierdzić, że: 1) procesy regionalizacji, jak i budowy społeczeństwa obywatelskiego są ważnym wyzwaniem ujawniającym się we współczesnej unifikacji i dywersyfikacji świata; 2) istotną rolę wyznaczono im w strategii politycznej Unii Europejskiej; 3) w ich rzeczywistości zderzają się wartości dziedzictwa przeszłości, nierzadko sytuujące się w przestrzeni zmityzowanej z wyzwaniami ideowo-politycznymi procesów globalizacyjnych; 4) w urzeczywistnianiu obu wyzwań ważną rolę pełni świadomość społeczno-polityczna i cywilizacyjna; 5) oba procesy, sytuujące się w przestrzeni dywersyfikacji politycznej – upodmiotawiające ludzi i przestrzeń, ulegają obecnie silnemu wpływowi megatrendów przemian cywilizacyjnych.

## Bibliografia

- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Chodubski A., *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012.
- Chodubski A., *Idea i praktyka nowego regionalizmu a globalizacja cywilizacji*, [w:] *Regionalizm a globalizacja. Polska – Unia Europejska oraz inne zjawiska i procesy regionalne świata*, red. A. Chodubski, H. Dubrzyńska, M. Malinowski, A. Modrzejewski, Gdańsk 2007.
- Chodubski A., *Kresy jako specyficzna wartość cywilizacyjna*, [w:] *Kultura pogranicza. Pogranicze kultur*, red. A. Bobryk, Siedlce–Pułtusk 2005.

- Chodubski A., *O renesansie lokalizmu*, „Zeszyty Chojnickie” 1997, nr 1.
- Chodubski A., *Tradycyjne wartości polskiej kultury politycznej a znaki cywilizacyjne współczesnych wyzwań globalnych*, [w:] *Poziomy aktywności Polski w środowisku międzynarodowym*, red. T. Łoś-Nowak, A. Dudek, Legnica 2002.
- Chodubski A., *Wartości cywilizacji współczesnej a unifikacja i dezintegracja Europy*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002.
- Chodubski A., *Współczesna edukacja a wektory przemian cywilizacyjnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2012, t. IX.
- Edukacyjne problemy czasu globalizacji. W dialogu i perspektywie*, red. A. Karpińska, Białystok 2003.
- Gołembski F., *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Integracja europejska. Wstęp*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006.
- Konopacki S., *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Łódź 2005.
- Król M., *Słownik demokracji*, Kraków 1989.
- Kulesza M., *Europa regionów*, [w:] *Europa na co dzień*, red. M. Taraszkiewicz, Warszawa 1997.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Polak E., *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk 1996.
- Polska regionalna i lokalna w świetle badań*, red. G. Grzelak, Warszawa 2007.
- Prawo Unii Europejskiej*, t. 1–2, red. J. Barcz, Warszawa 2002.
- Radłowski Z., Wojtczak J., *Jak narody widzą siebie nawzajem. O Polakach w Europie*, Warszawa 1994.
- Regionalizm Polski u progu XXI wieku*, red. S. Bednarek i in., Wrocław 1994.
- Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Sadowski A., *Wielokulturowe społeczeństwo regionalne*, [w:] *Spoleczności lokalne. Teżniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Warszawa 2005.
- Spoleczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001.
- Spoleczeństwo obywatelskie*, red. M. Witkowska, H. Wierzbiński, Warszawa 2005.
- Tożsamość regionów w Polsce w przestrzeni europejskiej*, red. W. Łukowski, Katowice 2004.
- Trzciniński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006.
- Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005.
- W stronę wspólnoty regionalnej*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2006.
- Zawadzka B., *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, Warszawa 1993.

*Andrzej Chodubski*

## Европейские региональные вызовы и генерирование гражданского общества

Автор замечает, что в настоящее время ученые начинают верить, что феномен перемен в Европе сильно связан с построением и развитием гражданского общества. Гражданское общество было одной из основных целей основателей Европейского союза. Сегодня это все еще одно из самых важных заданий для адептов союза, которое тесно связано с соблюдением гражданских прав во всех странах ЕС, а также с вопросами разделения схожих ценностей всеми участниками союза. По мнению автора это влияет на создание еврорегионов, которые в свою очередь означают правовое и институциональное сотрудничество между трансграничными регионами каждой страны-участницы ЕС. Этот род сотрудничества является также частью явления гражданского общества. В последующей части статьи автор называет также необходимые для создания гражданского общества факторы.

**Ключевые слова:** гражданское общество, еврорегионы, ценности Европейского Союза.

*Andrzej Chodubski*

## European challenges of regionalism and making civil society

The author notes that nowadays the researchers start to believe that the phenomenon of change in Europe is strongly connected with the construction and development of civil society. Achieving a civil society was one of the fundamental goals of the European Union's founders. Today, it is still one of the most important tasks for EU supporters. It is closely related to the observance of civil rights in individual countries of the European Union, and sharing similar values by all the Union's assets.

Universal values are becoming increasingly important for EU citizens. According to the author, this has an impact on the formation of Euroregions. Euroregions mean legal and institutional cooperation between cross-border regions of individual countries. This type of cooperation is also part of the phenomenon of civil society. In the further part of the article, the author mentions factors that are indispensable for the creation of a civil society.

**Keywords:** civil society, euroregions, values of the European Union.



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Ryszard Cichocki*

## **Lokalne sfery publiczne a przemiany kompetencji obywatelskiej**

Reforma samorządowa, przeprowadzona w najwcześniejszej fazie transformacji systemowa, była jedną z czterech fundamentalnych projektów przebudowy dezorganizującego się społeczeństwa realnego socjalizmu w kierunku modeli wzorowanych na demokracjach zachodnich. Pierwsza z tych reform polegała na zakwestionowaniu niedemokratycznego państwa z monopolem władzy jednej partii i przyjęciu modelu polegającego na zdemokratyzowaniu i pluralizacji sfery publicznej; druga – na zanegowaniu systemu gospodarczego opartego na centralnym planowaniu i monopolizowaniu przez państwo własności ekonomicznej oraz zastąpieniu ich modelem gospodarki opartej na regulacjach rynkowych i oraz własności prywatnej jako formie dominującej; trzecia – na podważeniu monocentrycznego, skrajnie scentralizowanego państwa i zastąpieniu go jednym z alternatywnych modeli decentralizacji państwa i upodmiotowieniu społeczności lokalnych i regionalnych poprzez system samorządu terytorialnego; czwarta – na zakwestionowaniu modelu społeczeństwa zamkniętego, uprzedmiotawiającego obywateli, w którym aktywność obywatelska regulowana jest centralnie poprzez różne formy mobilizacji i kontroli partii dominującej i zastąpieniu go modelem społeczeństwa otwartego, w którym sfera publiczna jest ramą dla budowania podmiotowości społecznej, a aktywność obywatelska ma charakter oddolny i jest regulowana przez ramy prawne i instytucjonalne, z jednej strony, a motywacje do aktywności i kompetencję obywatelską, z drugiej.

U podstaw wszystkich tych reform tkwił – mniej lub bardziej uświadamiany – zamysł reformy kompleksowej gospodarki i państwa, ale takie całościowe koncepcje zmian w sposób nieuchronny prowadzą także do zmian w warstwie społecznej i kulturowej. Wtedy konsekwencje tych ostatnich zmian były dostrzegane jedynie w mglistych zarysach, dziś są widoczne dość wyraźnie i są dla jednych kategorii społecznych obiektem akceptacji, oczekiwanym wzorem i czynnikiem motywującym do aktywności wspierania poprzez aktywność obywatelską, a dla innych dramatem społecznym, trendem zagrażającym istotnym elementom toż-



samości społecznej i czynnikiem motywującym wielką reakcję konserwatywną, obserwowaną od kilku lat.

Reforma samorządowa była kluczowym elementem demokratyzacji i decentralizacji państwa odziedziczonego po socjalizmie. W obrębie decentralizującego się państwa powstało niemal 3 tys. względnie autonomicznych społeczności, które – w zamyśle twórców reformy – miały uzyskać prawne i instytucjonalne ramy samorządności opartej na czterech podstawach: a) na racjonalnych i kompleksowych rozwiązaniach prawnych dających samorządom terytorialnym względnie szeroki zakres kompetencji i uprawnień; b) na systemie instytucji władzy lokalnej, o oddolnej logice selekcji i funkcjonowania; c) na przydzielonych zasobach materialnych i dość jasno sprecyzowanych dochodach dających samorządom terytorialnym możliwość realizowania polityk na szczeblu lokalnym oraz d) na społecznościach lokalnych, których wartości, potrzeby, aspiracje, oczekiwania i interesy miały być nowymi źródłami kryteriów funkcjonowania władzy samorządowej o ewaluacji jej przyszłych efektów<sup>1</sup>.

Dla socjologa społeczności lokalnych przedmiotem szczególnych obaw był filar czwarty, a obawa sprowadzała się do kwestii:

Czy społeczności lokalne w naszym kraju, pozbawione znaczących tradycji samorządowych, nieposiadające większych doświadczeń w zakresie samoorganizacji i zarządzania własnymi sprawami, ze słabymi lokalnymi elitami wpływu, będą chciały i potrafiły wypełnić aktywnością zbiorową i indywidualną nowe ramy prawne, społeczne i instytucjonalne wykreowane przez reformę samorządową? Czy będą zdolne do uczestnictwa w lokalnej sferze publicznej, jako realny partner władz samorządowych?<sup>2</sup>

Czy w społecznościach lokalnych nie upowszechnią się – silnie wzmacniane przez doświadczenie przeszłości – strategie egoistyczne zorientowane na wartości partykularne, strategie ucieczkowe, wyrażające się w obojętności na sprawy publiczne, niechęci do aktywności w sprawach publicznych.

Jedną z takich odległych konsekwencji, niezbyt jasno dostrzeganych wówczas przez elity polityczne i społeczne, jest proces przemian lokalnych sfer publicznych i kompetencji obywatelskich w społecznościach lokalnych i regionalnych. Celem niniejszego opracowania jest naszkicowanie trendów występujących w kilku aspektach zmian, jakie nastąpiły w od początku lat 90. w lokalnych układach społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem przemian lokalnych sfer publicznych i przekształceń kompetencji obywatelskiej<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> R. Cichocki, A. Kilarzka, *Życie w Lesznie 2014*, Poznań 2015, s. 16–17.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>3</sup> M. Somers, *Citizenship and the place of the public sphere: Law, community, and the political culture in the transition to democracy*, „American Sociological Review” 1997, no. 58(5).



## Sfera publiczna a lokalna sfera publiczna i jej przemiany

### Koncepcje sfery publicznej

W literaturze dotyczącej sfery publicznej można wyróżnić jej trzy koncepcje<sup>4</sup>. Najbardziej upowszechnioną jest ta związana z pracami J. Habermasa<sup>5</sup>, traktująca sferę publiczną w kategoriach dyskursu publicznego, w której przebiegają procesy kształtowania się debat politycznych oraz kreowanie, wymiana i upowszechnianie tych poglądów indywidualnych i zbiorowych, które odnoszą się do różnych aspektów sfery publicznej.

Jednak z punktu widzenia potrzeb tego opracowania bardziej przydatne są dwa inne ujęcia sfery publicznej: M. Sommer<sup>6</sup> (podkreśla partycypacyjny wymiar sfery publicznej) i D. Pietrzyk-Reeves<sup>7</sup> (podkreśla elementy konsensusu wspólnych norm i porozumiewania się). Przyjmuje się, iż tak pojmowana struktura sfery publiczna, wyznaczająca przestrzeń aktywności obywatelskiej (zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej), obejmuje co najmniej osiem elementów: a) ramy prawne w postaci konstytucji i ustaw regulujących w sposób pośredni i bezpośredni funkcjonowanie sfery publicznej (przede wszystkim ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie), b) państwowe ramy instytucjonalne sfery publicznej w postaci systemu parlamentarnego i centralnych instytucji państwa (Parlament, Rząd, Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy), c) regionalne ramy instytucjonalne sfery publicznej (Sejmik Samorządowy, Urząd Marszałkowski i struktury zależne), e) lokalne ramy instytucjonalne sfery publicznej (rady i zarządy miast i gmin i struktury zależne), f) przedstawicielskie ramy sfery publicznej w postaci partii i struktury systemu partyjnego (partie polityczne, struktury *quasi*-partyjne), g) obywatelskie ramy sfery publicznej (fundacje i stowarzyszenia trzeciego sektora, zinstytucjonalizowane ruchy społeczne, zinstytucjonalizowane ruchy miejskie) oraz h) spinające te elementy w jedną – mniej lub bardziej spójną – całość aksjologiczne ramy sfery publicznej<sup>8</sup>.

Przez analogię można przyjąć istnienie regionalnej czy lokalnej sfery publicznej. Regionalne sfery publiczne są wyraźnie słabiej ukształtowane, co wynika z faktu, iż jedynie niektóre regiony w naszym kraju mają wyraźnie uformowaną odrębność i skryształizowane rdzeniowe elementy tożsamości<sup>9</sup>. Natomiast lokalne

<sup>4</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008.

<sup>5</sup> J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> M. Somers, *Citizenship and the place...*

<sup>7</sup> Zob. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego: współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

<sup>8</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.

<sup>9</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia...*

sfery publiczne, związane z lokalnymi układami społecznymi lub społecznościami lokalnymi, są bardzo zróżnicowane: od dużych miast do niewielkich gmin wiejskich. W dużych miastach występują zarówno bardzo rozwinięte i w pełni ukształtowane ramy sfery publicznej (instytucjonalne i prawne), relatywnie wysoki poziom aktywności obywatelskiej (zarówno na poziomie indywidualnym, poziomie grupowym, jak i w pełni zinstytucjonalizowanym, a nawet sprofesjonalizowanym), jak i nieźle rozwinięte dyskursy publiczne (dzięki obecności mediów i innych narzędzi upowszechniania opinii). Natomiast w małych społecznościach lokalnych sfera publiczna ma z reguły fragmentaryczny charakter (brak mediów, niewielki poziom zaangażowania obywateli, niski stopień zorganizowania i instytucjonalizacji aktywności obywatelskiej, brak skutecznych mediów zdolnych do pełnienia funkcji w sferze publicznej, występowanie lokalnych warunków blokujących rozwój dyskursów publicznych). Jednak czas istnienia samorządu terytorialnego jest bez wątpienia okresem kształtowania się i rozwoju lokalnych sfer publicznych oraz różnych wymiarów kompetencji obywatelskiej, niezbędnej do efektywnego trwania sfery publicznej.

### **Przemiany lokalnych sfer publicznych**

Znaczący okres od powstania systemu samorządowego w Polsce był zasadniczo wystarczający do ukształtowania się głównych lokalnych sfer publicznych. W wymiarze instytucjonalnym lokalne sfery publiczne mają struktury podobne głównie do społecznej sfery publicznej. Różni je tylko stopień skomplikowania i bogactwo składników. Ramy prawne stanowią regulacje prawne ustawodawcy uzupełnione przez wybrane aspekty prawa regionalnego i lokalnego, stanowione przez poszczególne szczeble administracji samorządowej. Ramy instytucjonalne konstytuowane są w zasadniczej mierze przez instytucje samorządu terytorialnego: sejmiki wojewódzkie, zarządy województw i urzędy marszałkowskie, rady miast i gmin, prezydentów, burmistrzów i wójtów, urzędy miast i gmin. Regionalne i lokalne ramy prawne są zasadniczo podobne zarówno w sensie struktury, jak i funkcji. Przedstawicielskie ramy instytucjonalne to lokalne i regionalne szczeble ogólnokrajowego systemu partyjnego. A głównymi aktorami lokalnych sfer publicznych są oczywiście przede wszystkim władze samorządowe i mieszkańcy, ci ostatni zarówno jako podmioty indywidualne obecne w sferze publicznej, jak i jako uczestnicy różnych zorganizowanych form życia istotnych z punktu widzenia sfery publicznej: partii politycznych, obywatelskich organizacji pozarządowych, ruchów społecznych, organizacji religijnych, grup interesu i innych form zorganizowanych.

Najważniejszym efektem reformy samorządowej było pojawienie się ponad 2700 względnie autonomicznych podmiotów społecznych w państwie o tradycjach silnie centralistycznych, rzec można o charakterze monocentrycznym i w społeczeństwie o niemal żadnych tradycjach samorządowych zapisanych w doświadczeniach społecznych i historycznych. W stosunkowo krótkim czasie

to pozbawione znaczących doświadczeń samorządowych społeczeństwo zaczęło funkcjonować w nowej logice prawnej i instytucjonalnej. Zasadniczo zmieniło się przede wszystkim generalne usytuowanie społeczności lokalnych w całym systemie społecznym. Z peryferyjnych elementów monocentrycznego państwa, znalazły się w centrach własnych specyficznych mikroświatów społecznych, ekonomicznych i politycznych. Z ładu społecznego organizowanego w głównej mierze wokół wartości i interesów skrajnie niedemokratycznego centrum politycznego, w ład policentryczny, w którym logiką sterującą są systemy negocjowania wartości społecznych i interesów społecznych. Ze zbiorowości, których rozwój lokalny był w zasadniczej mierze określany przez centralnego planistę, na którego nie miały one żadnego wpływu, w zbiorowość, gdzie rozwój lokalny miał być realizowany zgodnie z logiką lokalnych wartości i interesów społecznych i w oparciu o lokalne potencjały społeczne i ekonomiczne. Z systemów władzy lokalnej jednoznacznie zorientowanej w swym funkcjonowaniu na centrum polityczne, w systemy władzy zorientowane na społeczność lokalną.

Które zmiany, zrealizowane w społecznościach lokalnych i regionalnych, jako konsekwencje reform lat 90., wydają się szczególnie istotne dla kształtowania się aktywności obywatelskiej w lokalnych sferach publicznych i budowania związanej z tym kompetencji obywatelskiej? Cztery grupy tych zmian warto są uwagi: zmiany prawa, zmiany logiki funkcjonowania systemu instytucjonalnego, zmiany społeczne i zmiany w aksjologiach społeczności lokalnych.

Pierwsza kluczowa zmiana to przejście od państwa reglamentującego prawa i wolności obywatelskie do państwa gwarantującego te prawa. Z interesującego tu punktu widzenia szczególnie istotne były zmiany w zakresie: praw i wolności osobistych, w tym przede wszystkim wolności słowa i wypowiedzi, które stały się podstawą do wolnego myślenia i kształtowania dyskursów politycznych w sferze publicznej i przyczyniły się do zbudowania wolnych mediów oraz praw i wolności polityczne, gwarantujące obywatelowi udział w życiu publicznym. Wśród nich szczególne znaczenie mają prawa wyborcze, prawo do zrzeszania się, prawo do informacji, które stały się podstawą do wolnego działania w sferze publicznej i przyczyniły się do kształtowania się instytucjonalnego wymiaru społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>.

Dru ga kluczowa zmiana to przejście od monocentrycznego systemu politycznego do policentrycznego systemu zdecentralizowanego. Logika funkcjonowania systemu władzy opartego na selekcji jednostek do struktur władzy na podstawie układu politycznego zwanego nomenklaturą gwarantował lojalność lokalnych władców oddelegowanych do zarządzania sprawami społeczności terytorialnych wobec centrum polityczno-partyjnego<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Próba diagnozy*, Warszawa 2005.

<sup>11</sup> Zob. *Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, red. W. Miształ, A. Kościński, Warszawa 2011.

Bezwzględna dominacja wartości i interesów centrum wbudowana w struktury władzy powodowała, że lokalne źródła kryteriów wartości miały niewielkie możliwości realizacji. W sytuacji konfliktu wykorzystanie własnych zasobów, priorytety rozwojowe, możliwości uzyskania zewnętrznego wsparcia, lokalne wartości musiały być marginalizowane przez wartości centrum, lokalne interesy musiały być stawiane za interesami np. centralnego planisty, potrzeby lokalne, aspiracje lokalne pełniły co najwyżej drugorzędne role. Był to jeden z kluczowych czynników sprzyjających upowszechnianiu się przekonań o braku wpływu społeczeństwa na funkcjonowanie władzy lokalnej i kształtowało poczucie bezsilności i bezradności wobec istniejącego systemu. Nowa, samorządowa organizacja sfery publicznej w społecznościach lokalnych zasadniczo zmieniła logikę relacji pomiędzy władzą lokalną a społecznością lokalną. Zmiana procedur selekcji ludzi do systemu władzy na w pełni zdecentralizowaną i opartą na bezpośrednich wyborach spowodowała zmianę skali wpływu społeczności lokalnej zarówno na sam wybór władz, jak i na późniejsze funkcjonowanie instytucji zarządzanych przez te władze. Autonomiczny rozwój gminy oparty na czynnikach endogennych, wzrost stopnia integracji społeczności lokalnych, przyspieszenie procesu budowania poczucia odrębności miast i gmin, przyspieszenie procesów kształtowania tożsamości lokalnej to czynniki zasadniczo zmieniające warunki aktywności obywatelskiej.

Trzecia kluczowa zmiana to przekształcenia w strukturach aksjologicznych społeczności lokalnych i regionalnych. Lokalne wartości i interesy marginalizowane w ramach społeczeństwa scentralizowanego przez wartości i interesy struktur i grup wpływu wyższego rzędu krystalizowały się i upowszechniały bardzo wolno. Często były one domeną lokalnych pasjonatów i miejscowych patriotów i jako takie traktowano je z ograniczoną powagą. Zmiana ram prawnych, ale przede wszystkim zmiana logiki funkcjonowania ram instytucjonalnych spowodowały, iż lokalne potrzeby zaczęły być poważnie przeciwstawiane oczekiwaniom centrów decyzyjnych. Dzięki aktywności władz samorządowych z jednej strony a aktywności obywatelskiej z drugiej stopień werbalizacji i zbiorowego uświadamiania tych potrzeb uległ istotnemu przyspieszeniu. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku lokalnych wartości. Pojawiły się szanse na efektywne konkurowanie lokalnych wartości w konfliktach z wartościami ponadlokalnymi, a interesów lokalnych z zarówno z interesami ponadlokalnymi, jak i czysto partykularnymi. Te zasadnicze zmiany w aksjologii lokalnych układów społecznych stały się czynnikami determinującymi procesy kształtowania się poczucia odrębności społecznej i tożsamości lokalnej<sup>12</sup>.

Czwarta kluczowa zmiana to zasadniczo nowe wzory aktywności indywidualnej i zbiorowej, czyli przejście od systemu społecznego, w którym aktywność obywatelska była bardzo ściśle reglamentowana, a ta legalna odbywała się w zasad-

---

<sup>12</sup> J.H. Kuklinski, J.P. Quirk, *Conceptual foundations of citizen competence*, „Political Behaviour” 2001, no. 2(23), s. 285–311.

niczej mierze pod wpływem odgórnej mobilizacji, do systemu opartego na aktywności oddolnej organizowanej w oparciu o własne wartości i interesy oraz regulowanej w zasadniczej mierze przez indywidualną i zbiorową kompetencję obywatelską.

Nastąpiły istotne zmiany na mapach aktywności obywatelskich w społecznościach lokalnych. Wyrażały się one przede wszystkim w gruntownej reorganizacji głównych aktorów lokalnej sfery publicznej. Znacząco wzrosła liczba partii politycznych i gama oferowanych przez nie programów politycznych, co poszerzyło dostępny dla obywateli „rynek oferty politycznej”. Wprawdzie w pierwszym dziesięcioleciu wysoki stopień rozproszenia partii i bardzo niski stopień ich instytucjonalizacji powodowały, że struktury partyjne sięgały jedynie do poziomu dużych miast, a lokalne sceny publiczne w znaczącej skali były pozbawione partyjnych struktur instytucjonalnych, ale już po drugiej reformie samorządowej partie polityczne uzyskały możliwość efektywnego wpływania na lokalne sfery publiczne. Przez swój partykularyzm interesów i ideologiczne zacieźnienie stawały się często poważnym zagrożeniem dla fundamentów samorządności lokalnej.

Przyrost liczby obywatelskich organizacji pozarządowych trzeciego sektora należy do najbardziej znaczących wskaźników kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Proces ten został zintensyfikowany szczególnie po uchwaleniu nowych ram prawnych dla działalności trzeciego sektora. Obecnie należy on do najważniejszych aktorów lokalnych sfer publicznych i jego wpływ zarówno na funkcjonowanie instytucji lokalnych, jak i na kierunki rozwoju społeczności lokalnych jest zupełnie zasadniczy. Komplementarnym – do NGO’ów – segmentem społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym są ruchy społeczne i miejskie ruchy mieszkańców. Te pierwsze mają zwykle zasięg ponadlokalny i ponadregionalny, a w gminach sytuują się ich peryferyjne agendy, ale zasoby koncepcyjne, finansowe i kadrowe tych ruchów są istotnymi czynnikami wspierającymi ich lokalne agendy. Ich znaczenie jest niekwestionowane szczególnie w przypadkach ukierunkowywania aktywności na cele wynikające z uniwersalnych wartości i ponadlokalnych interesów<sup>13</sup>. Natomiast miejskie ruchy mieszkańców charakteryzuje znacznie węższy horyzont widzenia spraw społecznych i koncentracja na wartościach lokalnych i – często – partykularnych interesach grupowych. Wreszcie – w związku z decentralizacją – zasadniczemu przeorientowaniu i wzmocnieniu uległy lokalne grupy interesu i lokalne środowiska wpływu. Niestety, nie ma zbyt wiele badań pokazujących ich wpływ na funkcjonowanie i rozwój społeczności lokalnych, ale skrajnie partykularna orientacja tych aktorów sceny (raczej kulisów) politycznej nie pozostawia wątpliwości w tym zakresie. Szczególnie w tych środowiskach, w których grupom interesów udało się opanować i zinstrumentalizować pozostałych aktorów: partie polityczne

---

<sup>13</sup> A. Giza, A. Przybylska, *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa 2014.

i organizacje pozarządowe, a mieszkańców zniechęcić do obecności publicznej i usunąć na margines.

Cztery naszkicowane wyżej zmiany stały się nowymi ramami dla formowania się aktywności obywatelskiej i czynnikami kształtowania się kompetencji obywatelskiej na poziomie lokalnym i – ciągle jeszcze bardzo słabym – regionalnym.

## Kompetencja obywatelska i jej przemiany na poziomie lokalnym

Badania społeczne nad kompetencją obywatelską pozwalają wyróżnić trzy zasadnicze jej typy. Pierwsza to kompetencja podmiotów indywidualnych, jednostek podejmujących aktywność w sferze publicznej (niezależnie, czy motywem tej aktywności są uniwersalne wartości, czy partykularne interesy), druga to kompetencja obywatelska podmiotów zbiorowych, kumulowana w procesach uruchamiania ruchów społecznych (niezależnie, czy są one uniwersalnymi ruchami globalnymi, czy lokalnymi ruchami miejskimi), trzecia to kompetencja obywatelska podmiotów instytucjonalnych, gromadzona w procesach uruchamiania i funkcjonowania społecznych organizacji obywatelskich lub inaczej organizacji pozarządowych (niezależnie od intencji które leżą u podstaw i tworzenia i działania). Przedmiotem tego artykułu jest tylko pierwszy ze wspomnianych typów kompetencji obywatelskiej – kompetencja podmiotów indywidualnych.

### Koncepcja kompetencji obywatelskiej

Na potrzeby tego opracowania przyjmujemy koncepcję „kompetencji obywatelskiej”, której kluczowe założenia do konceptualizacji zostały sformułowane w dwóch pracach: R. Cichockiego pt. *Podmiotowość w społeczeństwie*<sup>14</sup> oraz A. Siatkowskiego – *Kompetencje obywatelskie a aktywność w sferze publicznej*<sup>15</sup>. Kompetencja obywatelska to – w tym ujęciu – zdolność podmiotów indywidualnych i zbiorowych do efektywnej kontroli otoczenia w sferze publicznej w wymiarach: ewaluacyjnym, poznawczym, normatywnym i sprawczym.

Kompetencję obywatelską określam – ogólnie rzecz biorąc – jako ten zespół narzędzi motywacyjnych, ewaluacyjnych, normatywnych, poznawczych i sprawczych pozostających w dyspozycji podmiotów uczestniczących w sferze publicznej (zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych), które są niezbędne do efektywnego podejmowania aktywności obywatelskiej w sferze publicznej. Przyjmujemy tu konceptualizację tego pojęcia opartą na czterech wymiarach (lub aspektach):

<sup>14</sup> R. Cichocki, *Podmiotowość w społeczeństwie*, Poznań 2003.

<sup>15</sup> A. Siatkowski, *Kompetencje obywatelskie a aktywność w sferze publicznej*, Poznań 2014.



a) poznawczym, b) ewaluacyjnym, c) normatywnym i d) sprawczym. W tym ujęciu struktury analizowanego pojęcia przyjęto, że kluczowe elementy wymiaru motywacyjnego w rzeczywistości mogą być traktowane jako składniki dwóch innych wymiarów: ewaluacyjnego i normatywnego. Jest to zgodne z wymiarami podmiotowości jednostki w społeczeństwie, której próba konceptualizacji została przedstawiona w wymienionej już pracy R. Cichońskiego<sup>16</sup>.

### **Wymiar poznawczy kompetencji obywatelskiej**

Ten wymiar kompetencji obywatelskiej jest odpowiedzialny za monitorowanie przez podmiot kluczowych elementów sfery publicznej i uczestniczących w tej sferze podmiotów, a polega na nakładaniu siatek pojęć i schematów poznawczych zawartych w dwóch rodzajach wiedzy: opisowej i pragmatycznej<sup>17</sup>. Pierwsza z nich umożliwia definiowanie stanów rzeczy, działań, zjawisk i procesów zachodzących w sferze publicznej, czyli podstawową strukturalizację rzeczywistości w tym obszarze. Natomiast druga pozwala jednostce scharakteryzować skutki wpływu własnego i wpływu innych podmiotów sfery publicznej na jej struktury oraz zachodzące w niej procesy.

Wymiar poznawczy kompetencji obywatelskiej obejmuje w naszym przekonaniu trzy elementy: a) zdolność podmiotu do rozwijania i budowania zasobów wiedzy niezbędnej do funkcjonowania w sferze publicznej, b) skumulowane zasoby tej wiedzy oraz c) zdolność podmiotu do efektywnego wykorzystywania tej wiedzy w aktywności obywatelskiej, tak aby zagwarantować skuteczność tych działań na poziomie przyjętych standardów. Dla zagwarantowania tej skuteczności poznawczej podmiotu jego kompetencja poznawcza powinna stwarzać możliwość: określonego poziomu opisu struktur przestrzeni publicznej, zjawisk i procesów zachodzących w sferze publicznej, określonego stopnia precyzyjności definiowania stanów rzeczy, sytuacji, zdarzeń w sferze publicznej, określonego rozumienia skutków oraz konsekwencji działań własnych i działań innych podmiotów uczestniczących w sferze publicznej, wreszcie określoną dokładność prognozowania kierunku przebiegu zjawisk w sferze publicznej, trendów zmian procesów w sferze publicznej, skutków działań podmiotów indywidualnych i zbiorowych w sferze publicznej.

### **Wymiar ewaluacyjny kompetencji obywatelskiej**

Ten wymiar kompetencji obywatelskiej jest odpowiedzialny za dokonywanie ocen: poszczególnych elementów sfery publicznej, działań uczestniczących w niej podmiotów indywidualnych i zbiorowych oraz wszelkich procesów za-

<sup>16</sup> R. Cichoński, *Podmiotowość...*

<sup>17</sup> A. Siatkowski, *Kompetencje obywatelskie...*

chodzących w jej obrębie, niezależnie od tego, czy są one efektem działań tych podmiotów, czy też zachodzą w sposób niekontrolowany<sup>18</sup>.

Wymiar ewaluacyjny kompetencji obywatelskiej obejmuje odpowiednio cztery elementy: a) posiadanie i umiejętność wykorzystania własnych źródeł ewaluacji – wartości, interesów, potrzeb, tożsamości, tradycji, identyfikacji; b) umiejętność samodzielnego wyprowadzania kryteriów ewaluacji z własnych źródeł ewaluacji i efektywnego posługiwania się tymi kryteriami do oceny rzeczywistości; c) umiejętność tworzenia własnych standardów ewaluacji odnoszących się do poszczególnych kryteriów ewaluacji i wykorzystywanie ich w procesach oceny różnych elementów sfery publicznej; d) umiejętność samodzielnego wyprowadzania własnych relacji preferencji (na podstawie dostępnych kryteriów i standardów ewaluacji), niezbędnych do oceny instytucji, zdarzeń i procesów w sferze publicznej. Aby zagwarantować skuteczność ewaluacyjną podmiotu, wymienione narzędzia ewaluacji powinny stwarzać podmiotowi możliwości: oceny ram prawnych (przyjętych rozwiązań prawnych i funkcjonujących instytucji prawa) z perspektywy własnych źródeł ewaluacji podmiotu (wartości, interesów itp.), oceny rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w systemie politycznym oraz funkcjonowania instytucji ustawodawczych i wykonawczych państwa, oceny zarówno programów politycznych, jak i realnych kierunków działania partii politycznych i możliwość wyboru najwyżej akceptowanej z perspektywy własnych źródeł ewaluacji podmiotu, oceny obecności i funkcjonowania w sferze publicznej innych podmiotów starających się wywierać wpływ na kształt i funkcjonowanie sfery publicznej, samooceny swojej obecności w sferze publicznej i jej skutków dla funkcjonowania tej sfery.

### **Wymiar normatywny kompetencji obywatelskiej**

Podstawowym zabiegiem kontroli normatywnej sfery publicznej realizowanej przez podmioty indywidualne i zbiorowe jest osądzanie, czyli odnoszenie przyjętych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w sferze publicznej, działań podmiotów w tej sferze, efektów tych działań oraz procesów przez nie wywołanych<sup>19</sup>.

Wymiar normatywny kompetencji obywatelskiej obejmuje porównywanie ze sobą dwóch (lub większej liczby) stanów rzeczy, trendów, procesów, działań itd. z wykorzystaniem relacji osądzania, poprzez odniesienie ich do kryteriów i standardów normatywnych obecnych w sferze publicznej i istotnych dla podmiotu dokonującego osądu normatywnego. Kompetencja normatywna podmiotu oparta jest na posiadaniu kluczowego składnika, tzn. ukrytych założeń normatywnych<sup>20</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> J. Reykowski, *Ukryte założenia normatywne jako osiowy składnik mentalności*, [w:] *Orientacje społeczne jako element mentalności*, red. J. Reykowski, K. Skarżyńska, M. Ziółkowski, Poznań 1990.



oraz zdolności do wyprowadzania z nich kryteriów normatywnych, standardów normatywnych i konkretnych relacji osądzenia<sup>21</sup>. Mówimy o dwóch rodzajach osądzenia. Pierwszym, który umożliwia porządkowanie działań własnych i działań innych podmiotów z punktu widzenia kryteriów normatywnych (np. moralnych). Drugim, polegającym na analogicznych odniesieniach do standardów normatywnych (np. ukształtowanych standardów uczciwości).

### **Wymiar sprawczy kompetencji obywatelskiej**

Wymiar sprawczy kompetencji obywatelskiej polega na zdolności podmiotu do wpływania na różne elementy i aspekty sfery publicznej, czyli na redukowaniu dystansów rozdźwięków pomiędzy realnymi stanami rzeczy (trendami zachodzących procesów, rezultatami działań itp.) a stanami rzeczy preferowanymi w świetle akceptowanych przez podmiot kryteriów i standardów ewaluacyjnych i normatywnych<sup>22</sup>. Efektywne wykorzystanie kompetencji sprawczej to – ogólnie rzecz biorąc – umiejętność wykorzystania przez podmiot swoich zasobów do kształtowania sfery publicznej i procesów w niej zachodzących.

W świetle dotychczasowych ustaleń przyjmujemy, że kompetencja obywatelska wiąże się z posiadanymi przez podmioty możliwościami kontroli sfery publicznej (rozumianej w naszkicowany powyżej sposób) poprzez wykorzystanie adaptacyjnego lub podmiotowego modelu kontroli otoczenia. Kompetencja obywatelska podmiotu to – z jednej strony – zasoby podmiotów zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych: a) poznawczych – wiedza opisowa i wiedza pragmatyczna, b) ewaluacyjnych – źródła kryteriów ewaluacji (wartości, interesy, tradycje, ideologie), kryteria ewaluacji, standardy ewaluacji i konkretne relacje preferencji, c) normatywnych – ukryte założenia normatywne, kryteria normatywne, standardy normatywne i relacje osądzenia, d) sprawczych oraz – z drugiej strony – posiadane zdolności wykorzystania tych wszystkich narzędzi kontroli sfery publicznej rozumienia, oceniania, osądzenia i kształtowania. Oznacza to, że wszelkie próby operacjonalizacji tego pojęcia powinny uwzględniać każdy z czterech omówionych aspektów kompetencji obywatelskiej.

Wymiar sprawczy kompetencji obywatelskiej polega na zdolności podmiotu do wpływania na różne elementy i aspekty sfery publicznej, czyli na redukowaniu dystansów rozdźwięków pomiędzy realnymi stanami rzeczy (trendami zachodzących procesów, rezultatami działań itp.) a stanami rzeczy preferowanymi w świetle akceptowanych przez podmiot kryteriów i standardów ewaluacyjnych i normatywnych<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> R. Cichocki, *Podmiotowość...*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*

## **Przemiany kompetencji obywatelskiej w lokalnych sferach publicznych – poziomy aktywności obywatelskiej**

Jakim zmianom ulegała w interesującym okresie kompetencja obywatelska członków społeczności lokalnych w czterech wspomnianych wymiarach: sprawczym, poznawczym, normatywnym i aksjologicznym?

Można mówić o czterech poziomach indywidualnej aktywności obywatelskiej i czterech poziomach indywidualnej kompetencji obywatelskiej odpowiadającej tym poziomom aktywności. Są to kompetencje odpowiadające: a) prostemu, adaptacyjnemu uczestnictwu w sferze publicznej, b) rozszerzonemu, adaptacyjnemu uczestnictwu w sferze publicznej, c) podmiotowemu, niekonfliktowemu uczestnictwu w sferze publicznej, d) podmiotowemu, potencjalnie konfliktowemu uczestnictwu w sferze publicznej. Przyjmuję, iż uczestnictwo o charakterze adaptacyjnym polega na braniu udziału w różnych formach aktywności obywatelskiej, wpisanej w funkcjonowanie systemu politycznego, przy akceptacji tego systemu, bez próby przekształcania czy kwestionowania zastanego ładu, natomiast uczestnictwo o charakterze podmiotowym oznacza udział w tych formach aktywności obywatelskiej, które kwestionują albo istniejący porządek, albo przynajmniej niektóre jego aspekty, a celem aktywności jest zmiana pewnych elementów ładu (wersja umiarkowana) lub zmiana całości ładu (zmiana radykalna).

### **Kompetencja obywatelska aktywności obywatelskiej na poziomie adaptacyjnego uczestnictwa**

Pierwszy poziom aktywności obywatelskiej, proste, adaptacyjne uczestnictwo, to udział w takich przedsięwzięciach, jak spotkania z grupami mieszkańców, władzami lokalnymi, indywidualne lub zbiorowe wizyty u przedstawicieli władz lokalnych, korespondencja z mediami i władzami lokalnych, wybory samorządowe lub referenda. Ten typ aktywności obywatelskiej ma charakter biernego uczestnictwa (potrzeba uczestnictwa i bycia poinformowanym, bez potrzeby wpływania na decyzje i bieg zdarzeń) w przedsięwzięciach organizowanych przez innych aktorów sfery publicznej – zarówno instytucjonalnych, zbiorowych, jak i indywidualnych.

Poziom kompetencji sprawczej (wiedzy pragmatycznej i umiejętności wpływania na rzeczywistość społeczną) w przypadku aktywności pierwszego poziomu, polegającego na adaptacyjnym uczestnictwie w przedsięwzięciach organizowanych przez innych aktorów sceny publicznej, nie odbiega zasadniczo od potocznej wiedzy posiadanej przez każdego obywatela w minimalnym przynajmniej stopniu przygotowanego do rozumienia otoczenia społecznego. Ogranicza się ona do prostej wiedzy pragmatycznej mówiącej, iż podstawowym źródłem decyzji kształtujących życie społeczności lokalnej są władze lokalne, a więc różne formy wpływu na ich wybór oraz formułowanie i upowszechnianie własnych opinii na temat oczekiwanych kie-

runków ich działania, co zwiększa szanse uzyskania preferowanych stanów rzeczy. Taka wiedza pragmatyczna i związane z nią umiejętności działania są dostępne w postaci potocznej wiedzy społecznej dla przeciętnie wykształconego obywatela – i ten poziom kompetencji sprawczej upowszechnił się już w pierwszych latach po reformie samorządowej, tym bardziej że wiele doświadczeń poprzedniego systemu, nawet bez zasadniczych przekształceń, były źródłem wielu wzorców działania społecznego.

Poziom kompetencji poznawczej (zdolności do poznawczej kontroli otoczenia w sferze publicznej) odpowiadającej temu poziomowi zaangażowania jest oparty na wiedzy pozwalającej rejestrować i śledzić najważniejsze wydarzenia w otoczeniu społecznym, bez głębszego ich rozumienia, a tym bardziej bez zdolności do przewidywania ich przebiegu i skutków. Wiedza ta ma charakter opisowy, powierzchowny, fragmentaryczny i nie stanowi spójnego obrazu rzeczywistości w obrębie społeczności lokalnej. Ten poziom kompetencji poznawczej także zasadniczo mieści się w codziennym, skumulowanym doświadczeniu społeczności lokalnych.

Poziom kompetencji aksjologicznej (umiejętności oceny zachowań innych aktorów sceny publicznej, stanów rzeczy, zjawisk, procesów społecznych) odpowiadający aktywności na tym poziomie ogranicza się do umiejętności operowania pierwszym poziomem oceniającym, tzn. posiadaniem własnych relacji preferencji (co jest dobre dla mnie i osób ze mną związanych) w odniesieniu do niektórych procesów, stanów rzeczy, działań, funkcjonowania instytucji i osób publicznych, jednak bez zdolności do samodzielnego korzystania z takich narzędzi ewaluacji jak kryteria wartości i standardów wartości.

Poziom kompetencji normatywnej (zdolność osądzania działań własnych i działań innych podmiotów z perspektywy przyjętych założeń normatywnych) jest oparty na osądach dokonywanych w życiu codziennym i nie jest wykorzystywana żadna wersja osądzania odnosząca się specjalnie do sfery publicznej, stosująca świadomie kryteria i standardy normatywne.

### **Kompetencja obywatelska aktywności obywatelskiej na poziomie rozszerzonego, adaptacyjnego uczestnictwa**

Drugi poziom aktywności obywatelskiej, rozszerzone, adaptacyjne uczestnictwo, to uczestnictwo w rolach organizatorskich, a więc takich, w których realizowany jest udział w: pracach zespołów roboczych rady miasta, pracach rad gmin i rad osiedli, pracach nad strategią rozwoju lokalnego, przedsięwzięciach związanych z kształtowaniem sąsiedztwa, na rzecz bezpieczeństwa zbiorowego. Polega na aktywnym udziale (potrzeba uczestnictwa, poinformowania i rozumienia, uczestniczenia w działaniach wpływających na decyzje i bieg zdarzeń), w przedsięwzięciach organizowanych przez innych aktorów sfery publicznej.

Przy drugim poziomie aktywności (rozszerzonej, adaptacyjnej) niezbędny jest bardziej rozwinięty i bogatszy zasób kompetencji sprawczej. Uczestnictwo w pracach takich jak wymienione wyżej wymaga bardziej zaawansowanej wiedzy pragmatycznej

o możliwych sposobach wpływania na decyzje zapadające w strukturach instytucjonalnych, o ramach prawnych funkcjonowania struktur instytucjonalnych oraz potencjałach i barierach stwarzanych przez te ramy, o udziale w zachowaniach zbiorowych, w których podejmowane są decyzje, a także o oczekiwanych efektach działań własnych i ich bezpośrednich skutkach. Ten zakres kompetencji sprawczej zasadniczo wybiega poza doświadczenie potoczne i kształtuje się najczęściej w wyniku kumulowania doświadczeń nabywanych we wcześniejszych działaniach zbiorowych i indywidualnych o podobnym charakterze, a także w wyniku transferu doświadczeń innych podmiotów.

Przy tym poziomie aktywności niezbędna jest rozszerzona kompetencja poznawcza, znacząco wychodząca poza dostępną w codziennym doświadczeniu potocznym. Uczestnicy muszą mieć wiedzę o sferze publicznej w zakresie niezbędnym do śledzenia sytuacji zachodzących w społeczności lokalnej, działań i skutków działań władzy i innych podmiotów sfery publicznej, rozumienia zmian zachodzących w społeczeństwie, trendów tych zmian i ich bliskich konsekwencji. Wiedza niezbędna dla tego poziomu aktywności jest połączeniem wiedzy teoretycznej, dostępnej w systemie edukacyjnym społeczeństwa i obiegu publicznym, z wiedzą potoczną kumulowaną w wyniku wcześniejszych doświadczeń.

Kompetencja ewaluacyjna dla tego poziomu aktywności wymaga samodzielnego operowania nie tylko prostymi relacjami preferencji (co jest dobre, a co złe – dla zbiorowości), ale także rozumienia kryteriów, według jakich takich ocen się dokonuje, oraz standardów wartości, do których odnosi się stany rzeczy z otaczającej rzeczywistości. Niezbędna jest zdolność do oceny funkcjonowania instytucji sfery publicznej, podmiotów politycznych, osób publicznych i głoszonych przez nich poglądów.

Poziom kompetencji normatywnej jest oparty nie tylko na osądach dokonywanych w życiu codziennym, ale wykorzystywane są inne narzędzia kontroli normatywnej odnoszące się do sfery publicznej, np. świadome wykorzystywanie kryteriów i standardów normatywnych.

### **Kompetencja obywatelska aktywności obywatelskiej na poziomie podmiotowego, niekonfliktowego uczestnictwa**

Trzeci poziom aktywności obywatelskiej, niekonfliktowe, podmiotowe uczestnictwo w sferze publicznej, to udział w takich przedsięwzięciach, jak projektowanie i organizowanie działań zbiorowych na rzecz: kształtowania sąsiedztwa społecznego i przestrzennego, ochrony środowiska i zachowania zasobów przyrodniczych, bezpieczeństwa zbiorowego, zdrowia społecznego, sportu i rekreacji, czasu wolnego, rozrywki i uczestnictwa w kulturze, własnego środowiska religijnego, własnego środowiska politycznego, wsparcia osób potrzebujących pomocy. Polega na samodzielnym (inicjatywa indywidualna lub udział w inicjatywie grupowej) kształtowaniu aktywności w ramach przyjętego porządku prawnego i instytucjonalnego, połączonego z umiarkowanymi próbami modyfikowania tych porządków, poprzez wpływanie na rozwiązania prawne (przynajmniej w odniesieniu do prawa lokalnego), funkcjonowanie instytucji lokalnych (przede wszystkim na kształt decyzji

władz), zachowania członków społeczności lokalnej (przede wszystkim wpływające na wzory i standardy zachowań innych członków społeczności lokalnej).

Dla uruchamiania podmiotowego typu aktywności podmiotowej zdroworozsądkowa wiedza pragmatyczna nie jest wystarczająca. Stopień skomplikowania społecznego i organizacyjnego oraz sieciowy charakter takich przedsięwzięć wymaga, aby uczestniczący w niej ludzie posiadali bardziej zaawansowane i wyspecjalizowane postacie wiedzy pragmatycznej i umiejętności z zakresu działania zbiorowego. Kumulują się one w wyniku wcześniejszych działań zbiorowych lub w procesach określanych przez A. Etzioniego jako aktywne samouczenie się<sup>24</sup>. Ten rodzaj kompetencji sprawczej jest w społecznościach lokalnych naszego kraju ciągle w fazie początkowego kształtowania się i – w wymiarze indywidualnym – pozostaje w dyspozycji jedynie niewielkiego odsetka uczestników lokalnych sfer publicznych. Efektywne uczestnictwo w takim typie aktywności obywatelskiej ogranicza się do bardzo wąskiego grona członków społeczności lokalnych, osób, które są wyposażone w odpowiednie predyspozycje osobowościowe (naturalnie ukształtowani lub wyszkoleni liderzy), a także zakres pragmatycznej wiedzy o ludziach i ich zachowaniach, grupach społecznych, zakres zachodzących w nich procesach, strukturach instytucjonalnych i ich działaniach, ze szczególnymi elementami bycia liderem społecznym w inicjowaniu działań obywatelskich i bycia kierownikiem w trakcie realizacji tych działań. Aby spełniać te wymogi, niezbędne jest posiadanie pewnego kompleksu cech osobowych, związanych z funkcjonowaniem w zespołach społecznych. Proces kreowania tego typu aktywności był zdecydowanie dłuższy, ponieważ już samo pozytywne wyselekcjonowanie osób o cechach liderów wymagało czasu, a ponadto musieli oni jeszcze skumulować niezbędną wiedzę i doświadczenie, albo w wyniku własnej działalności, albo poprzez udział w specjalistycznych szkoleniach. Jednak segment „*citizen engagement*” programu badawczego o charakterze monitorującym *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, realizowanego od 2002 r., wskazuje na znaczące zakorzenienie się takiej wiedzy pragmatycznej w doświadczeniach znaczących grup społecznych<sup>25</sup>.

Niezbędna jest rozwinięta kompetencja ewaluacyjna i normatywna w zakresie opisanym w poprzednim podrozdziale, czyli efektywne wykorzystanie narzędzi oceny i osądu w odniesieniu do wszystkich kluczowych elementów sfery publicznej.

### **Kompetencja obywatelska aktywności obywatelskiej na poziomie podmiotowego, potencjalnie konfliktowego uczestnictwa**

Czwarty najbardziej zaawansowany typ tej aktywności, podmiotowe i potencjalnie konfliktowe uczestnictwo w sferze publicznej, to wreszcie udział w takich przedsięwzięciach, jak: pisanie listów protestacyjnych, spotkania przygotowujące protest przeciwko działaniom władzy, spotkania z władzami będące formą sprze-

<sup>24</sup> A. Etzioni, *The Active Society. Theory of Social and Political Processes*, London 1969.

<sup>25</sup> R. Cichocki, *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, Poznań 2005.

ciwu wobec ich działań, protesty i pikety pod budynkami publicznymi, legalne i nielegalne manifestacje, protesty i blokady dróg, wywieranie ukierunkowanych nacisków na władzę samorządową. Polega na samodzielnym (także indywidualnym albo zbiorowym) kształtowaniu aktywności w sferze publicznej, ale ze świadomością, że preferowane rozwiązania mogą być zrealizowane jedynie w warunkach konfliktu z istniejącym: porządkiem prawnym (w odniesieniu do prawa lokalnego i/lub państwowego, a nawet międzynarodowego), porządkiem instytucjonalnym (lokalnym i/lub państwowym), systemami wartości i/lub interesów innych podmiotów społecznych (lobby, grupy interesu wewnątrz systemu instytucji, lokalne ośrodki wpływu, polityczne grupy wpływu, kliki), istniejącymi i utrwalonymi wzorami zachowań społecznych w obrębie społeczności lokalnej (brak dbałości o stan środowiska, powszechne występowanie zachowań antyspołecznych).

Uczestnictwo w aktywności czwartego typu, czyli realizowanie podmiotowe swoich celów w warunkach konfliktu, wymaga zasadniczo odmiennej kompetencji sprawczej. W zależności od tego, jaki aktor sceny publicznej jest drugą stroną konfliktu: instytucja publiczna, lokalny układ władzy, partie polityczne, lokalne środowiska wpływu, wpływanie na bieżące sytuacje i zdarzenia, procesy i trendy w społeczności, decyzje władzy wymaga wyspecjalizowanej wiedzy o instytucjach publicznych i ich funkcjonowaniu, o ramach prawnych oraz tkwiących w nich możliwościach i barierach, interesach lokalnych elit wpływu, wartościach istotnych dla społeczności lokalnej itd. Jest to niezbędne, aby zdefiniować obszary, które mają być poddane zmianie i znaleźć efektywne linie działania, umożliwiające dokonanie zmian. Ten typ wiedzy pragmatycznej i umiejętności działania koncentruje się w bardzo ograniczonych kręgach posiadających doświadczenia w działaniach społecznych zbudowanych na konflikcie.

Niezbędny poziom kompetencji poznawczej, odpowiadający temu typowi aktywności obywatelskiej, wymaga systematycznej wiedzy o obowiązujących rozwiązaniach prawnych i skutkach działań potencjalnie niezgodnych z prawem, skumulowanej wiedzy o mechanizmach działania instytucji publicznych i ich strategiach reagowania na sytuacje konfliktu społecznego, umiejętności rozumienia tych zjawisk i procesów zachodzących w sferze publicznej, które są istotne dla podejmowania działań społecznych, wiedzy o zachowaniu głównych aktorów sceny politycznej zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Znaczące składniki kompetencji poznawczych na tym poziomie aktywności wymagają osób profesjonalnie przygotowanych, stąd występujący w rolach osób publicznych zawodowi: prawnicy, ekonomiści, socjologowie, politolodzy. Natomiast wiedza ta powstaje z połączenia wieloaspektowej wiedzy profesjonalnej z wiedzą kumulowaną w wyniku doświadczeń związanych z aktywnością w sferze publicznej.

Poziom kompetencji ewaluacyjnej niezbędny na tym poziomie aktywności wymaga świadomego operowania źródłami ewaluacji (wartościami, interesami, potrzebami) wykorzystywanymi do organizowania aktywności podmiotów, efektywnego wiązania ze źródłami ewaluacji kryteriów, standardów i reguł preferowania. Niezbędna jest w pełni rozwinięta kompetencja normatywna.



## Zakończenie

Trwałość zarysowanych wyżej przemian lokalnych sfer publicznych i towarzyszących im przemian kompetencji obywatelskiej uczestników sfery publicznej są poddawane systematycznym testom w postaci żywiołowych tendencji władzy centralnej do ponownej centralizacji systemu politycznego i – będącej konsekwencją tego dążenia – tendencji do ograniczania autonomii prawa i instytucji prawa, mediów i instytucji kultury, samorządów lokalnych i regionalnych. Instytucje samorządu lokalnego, lokalne układy społeczne i skumulowana kompetencja obywatelska może być jedną z kluczowych barier dla tych tendencji, na co wskazują doświadczenia społeczeństw i systemów politycznych państw Europy Zachodniej<sup>26</sup>.

## Bibliografia

- Cichoński R., *Podmiotowość w społeczeństwie*, Poznań 2003.
- Cichoński R., *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, Poznań 2005.
- Cichoński R., Kilarska A., *Życie w Lesznie 2014*, Poznań 2015.
- Etzioni A., *The Active Society. Theory of Social and Political Processes*, London 1969.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Próba diagnozy*, Warszawa 2005.
- Giza A., Przybylska A., *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa 2014.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kuklinski J.H., Quirk J.P., *Conceptual foundations of citizen competence*, „Political Behaviour” 2001, no. 2(23), s. 285–311.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego: współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Reykowski J., *Ukryte założenia normatywne jako osiowy składnik mentalności, [w:] Orientacje społeczne jako element mentalności*, red. J. Reykowski, K. Skarżyńska, M. Ziółkowski, Poznań 1990.
- Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, red. W. Miszała, A. Kościański, Warszawa 2011.
- Siatkowski A., *Kompetencje obywatelskie a aktywność w sferze publicznej*, Poznań 2014.
- Somers M., *Citizenship and the place of the public sphere: Law, community, and the political culture in the transition to democracy*, „American Sociological Review” 1997, no. 58(5).
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008.

<sup>26</sup> E.C. Banfield, *Civility and Citizenship*, New York 1991.

*Ryszard Cichocki*

## **Локальные публичные сферы и изменения в гражданской компетентности**

Отправной точкой настоящей статьи является концепция гражданской компетентности, разработанная Робертом Далем. На современном этапе принимается концептуализация данного понятия, основанная на четырех аспектах: а) познавательный аспект, б) оценочный аспект, в) нормативный аспект, г) исполнительный аспект. Настоящая статья является проектом имплементации указанной концепции, являясь в то же самое время предложением для локальных и региональных сообществ, которое позволит повысить гражданскую компетентность населения.

**Ключевые слова:** демократия, локальное сообщество, местное самоуправление, гражданская активность, публичная сфера, самоуправление.

*Ryszard Cichocki*

## **Local public spheres and changes in civic competence**

The starting point for the present research paper is the concept of civic competence, which was originally formulated by R. Dahl. In the adopted model civic competence is viewed as a four-dimensional construct consisting of: cognitive competence, evaluative competence, normative competence and causative competence. The article comprises a project of implementation of this concept for the purpose of conducting research on local and regional communities as well as showing the possible ways of operationalization of the concept of civic competence.

**Keywords:** democracy, local society, local government, civic activities, public sphere, self-governments.



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Jacek Pokładecki*

## **Partycypacja a lokalny system polityczny**

Funkcjonowanie lokalnego systemu politycznego w Polsce ustrojowo wiąże się bezpośrednio z instytucją samorządu terytorialnego, który niezależnie od sposobu jego definiowania jest immamentnym elementem demokratycznego państwa. Samorząd terytorialny jest „szczególną postacią władzy publicznej, wiążącej lokalną społeczność i działające na jej rzecz instytucje lokalne w jedną, spójną całość, którą można by nazwać lokalnym systemem politycznym”<sup>1</sup>. Tym samym „organizacje samorządowe są [...] kluczowym narzędziem codziennej realizacji ustroju demokratycznego”, spełniając misję polityczną, którą jest „tworzenie warunków dla realizowania idei wolności obywatelskiej i przeciwdziałania alienacji władzy” oraz misję gospodarczą, a więc „dbałość, o jakość życia mieszkańców poprzez dostarczanie usług publicznych i dbałość o rozwój ekonomiczny”. Wspólnym dla tych misji jest ich podporządkowanie realizacji interesu publicznego, co wymaga realnej partycypacji mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego<sup>2</sup>.

W odniesieniu do społeczności lokalnych pojęcie interesu publicznego, przy wszystkich problemach z jego określeniem, należy wiązać z korzyściami odnoszonymi przez ogół mieszkańców. Samo pojęcie ogółu ma jednak wymiar idealistyczny. Zachowując określoną dozę sceptycyzmu i odnosząc się do empirycznego oglądu rzeczywistości, przyjąć należy, że im większa zbiorowość korzysta z danego rozstrzygnięcia, tym bardziej zasługuje ono na uznanie, iż jest zgodne z interesem publicznym<sup>3</sup>. Administracja publiczna, sprawowana zarówno przez

---

<sup>1</sup> A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008, s. 43.

<sup>2</sup> J.T. Hryniewicz, *Analiza funkcjonowania samorządu lokalnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012, s. 79–95.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 81–82.

państwo, jak i jednostki samorządu terytorialnego, realizować ma dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, by przynieść określoną korzyść ogółowi, ale też zadbać o optymalizację warunków urzeczywistniania interesów prywatnych, reprezentując przy tym interesy całego społeczeństwa lub określonej wspólnoty, a także ze względu na uznawane powszechnie wartości<sup>4</sup>.

Oparcie funkcjonowania ustroju demokratycznego na suwerenności wolnych obywateli powoduje uznanie, że o jego rozwoju decyduje nie tylko sprawność instytucji, ale także postawy jednostek, za czym idą postulaty potrzeby angażowania się obywateli w sprawy ważne dla społeczności lokalnej, a więc ich udziału w procesie społecznej konkretyzacji dobra publicznego<sup>5</sup>. Partycypację obywatelską należy rozumieć jako proces, w trakcie którego obywatele uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Uczestnictwo obywateli w życiu politycznym stanowi jedną z najważniejszych cech demokracji, a im wyższy stopień tego uczestnictwa wśród obywateli, tym silniejszy proces legitymizacji władzy, a co za tym idzie, podwyższenie stopnia demokratyczności systemu. Stąd też uznanie, że: „Demokracja wymaga aktywności obywateli, a ponieważ to przez dyskusję, powszechne zaangażowanie ludzi oraz zainteresowanie polityką cele społeczne powinny być definiowane i wprowadzane w życie. Bez zaangażowania obywateli w ten proces demokracja pozbawiona jest zarówno legitymizacji, jak i swej inspirującej siły”<sup>6</sup>. Tak więc z jednej strony poziom obywatelskiej aktywności i zaangażowania wpływa na realizowanie przez lokalny system polityczny jego konstytutywnych zadań, z drugiej zaś zachodzące w ramach tego systemu zmiany instytucjonalne, wprowadzane przez organy państwowe albo samorządowe, służące partycypacji, mogą przyczyniać się do wzrostu tego poziomu.

Samorząd terytorialny jest szczególną formą upodmiotowienia obywateli w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego<sup>7</sup>. Wymaga to określonego poziomu zaakceptowania przez mieszkańców istniejących struktur samorządowych i idącej

---

<sup>4</sup> Zob. A. Waśkiewicz, *Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberatywnej i reprezentacji grupowej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylski, A. Giza, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> A. Radiukiewicz, *O obywatelskości we współczesnym świecie. Kierunki zmian i przestrzenie rozwoju*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3, s. 79.

<sup>6</sup> R.J. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracy*, New York 2002, s. 32.

<sup>7</sup> Zob. B. Bartz, *Realia i wyzwania w europejskim procesie rozwoju społeczeństwa cywilnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003, s. 16–20; S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002; B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 65–78; J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.

w ślad za tym partycypacji społecznej<sup>8</sup>. Idea obywatelskiej partycypacji ma się urzeczywistniać poprzez aktywność środowisk lokalnych w oparciu o liczny współdziałanie członków wspólnoty samorządowej w zarządzaniu własnymi sprawami<sup>9</sup>. Należy jednak pamiętać, że członkowie wspólnoty samorządowej nie mają ustawowego obowiązku aktywnego udziału w życiu publicznym społeczności lokalnej, mają natomiast takie prawa. Członkostwo w samorządzie jest niezależne od osobistej aktywności czy też bierności w jego funkcjonowaniu, a więc całkowita bierność poszczególnych osób nie oznacza dla nich jakichkolwiek negatywnych konsekwencji<sup>10</sup>. Bierność ta w warunkach demokratycznych jest rzeczą normalną, aczkolwiek z punktu widzenia zasad demokracji niekorzystną. Jest ona konsekwencją koncentrowania się na sprawach prywatno-rodzinnych czy grupowo-towarzyskich, zaś jej przełamanie wymaga podjęcia działań edukacyjno-socjalizacyjnych lub silnego impulsu związanego z zagrożeniem uznawanych i cenionych wartości. Wskazać należy, że tak widziana bierność obywatelska może być i często jest w określonych warunkach traktowana jako przyzwolenie do podejmowania niezależnych działań władczych, co służy alienacji władzy lokalnej i umacnianiu się tendencji autorytarnych.

Na harmonijnym łączeniu demokracji pośredniej z wyraźnie szerszym niż dotychczas udziałem obywateli w podejmowaniu decyzji władczych oparty jest postulowany model zmian w administracji publicznej określany jako Dobre Rządzenie (*Good Governance*)<sup>11</sup>. Przyjmuje się w nim, że administracja publiczna jest formą współdziałania mającego na celu rozwiązywanie problemów społecznych. Stąd też podejmowanie decyzji i działań w jej obszarze powinno charakteryzować się: uczestnictwem obywateli w wypracowywaniu i podejmowaniu decyzji, sprawiedliwością sprzyjającą włączeniu i uwzględnieniu praw mniejszości, praworządnością, dążeniem do konsensusu zainteresowanych stron, transparentnością, elastycznością rozwiązań, skutecznością i wydajnością oraz szeroko pojmowaną odpowiedzialnością wobec społeczeństwa czy wspólnot lokalnych<sup>12</sup>. W rozważaniach

---

<sup>8</sup> Zob. K. Podemski, *Uczestnictwo w życiu politycznym*, [w:] *Jednostka wobec władzy*, red. M. Ziółkowski, B. Pawłowski, R. Drozdowski, Poznań 1994, s. 103–116; B. Nawrot, *Postawy i zachowania mieszkańców wobec samorządu terytorialnego na poziomie małych miast i wsi*, [w:] *Władza lokalna a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, S. Wróbel, Katowice 1995, s. 56–68; M.S. Szczepański, *Cnoty i instytucje obywatelskie w społeczności lokalnej*, Tychy 2001; B. Nawrot, *Miejsce „inicjatyw niezależnych” na lokalnej scenie politycznej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2009, nr 1, s. 39; S. Kozłowski, *Upodmiotowienie społeczności lokalnych w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015.

<sup>9</sup> M. Orłowska-Bednarz, *Sołectwo jako przykład demokracji bezpośredniej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2000, s. 233.

<sup>10</sup> Zob. S. Kaźmierczak, *Podmiot samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rota, Wrocław 1993, s. 49–64; E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 8–11.

<sup>11</sup> *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.

<sup>12</sup> D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 12.

teoretycznych odpowiednikiem tego modelu jest demokracja deliberatywna, której punktem wyjścia jest uznanie, że rządy ludu odbywają się nie tyle poprzez formalne mechanizmy, ale poprzez rzeczywisty dyskurs nad bieżącymi problemami społecznymi<sup>13</sup>.

Przynależna obywatelom demokratycznego państwa wolność do współdecydowania o swoich sprawach znajduje więc odzwierciedlenie w partycypacji będącej rodzajem praktyki społecznej<sup>14</sup>. Praktyka ta jest w rzeczywistości zmienna, ponieważ współpraca obywateli z przedstawicielami władz i administracji publicznej przyjmuje zmienne formy i zakresy, w ostateczności kształt tej współpracy zależy bowiem od charakteru, struktury i dynamiki relacji, jaka wiąże rządzących i rządzonych w danej wspólnotie politycznej. Wyzwaniem dla partycypacji obywatelskiej jest to, aby obie strony chciały z niej korzystać. Jednak podstawowe znaczenie ma postawa władzy publicznej (organów samorządu terytorialnego), bo to ona ma władzę i ona decyduje, czy i w jakim zakresie, z wyjątkiem sytuacji określonych prawnie, dopuszcza udział obywateli w kształtowaniu i realizacji swoich działań. Stosowanie różnych form partycypacji wymaga więc zmiany myślenia i podejścia do zarządzania publicznego, a także przekonania o korzyściach z niej wynikających<sup>15</sup>. Tak traktowana partycypacja obywatelska jest od lat promowana przez Unię Europejską, jak również inne międzynarodowe organizacje, rządy różnych krajów, a przede wszystkim przez organizacje pozarządowe.

Samo pojęcie partycypacji nie jest jednak jednoznaczne. Znajduje to wyraz w dodawaniu do tego terminu różnorodnych określeń, takich jak: społeczna, publiczna, polityczna, obywatelska, indywidualna, wspólnotowa, horyzontalna, wertrykalna. Przymiotniki te powinny określić konkretne obszary znaczeniowe partycypacji, jednak ich stosowanie nie jest treściowo tożsame, co wiąże się z wyraźną dowolnością stosowaną w określonych opracowaniach. Współcześnie przyjmuje się najczęściej za R. Langtonem, że interesująca nas postać partycypacji obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot politycznych<sup>16</sup>:

---

<sup>13</sup> Zob. J. Gastil, P. Levine, *The Deliberation Democracy Handbook*, San Francisco 2005; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2008; A. Peisert, *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 2(52); B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 4.

<sup>14</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2; A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 100–111; W. Łukowski, *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3; A. Olech, *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, t. II, Warszawa 2013; A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, numer specjalny*, „Analizy i Opinie” 2013, nr 3.

<sup>15</sup> T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 10.

<sup>16</sup> R. Langton, *What is citizen participation*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, ed. R. Langton, Lexington 1977.

- partycypację obowiązkową,
- partycypację wyborczą,
- angażowanie obywateli,
- aktywność publiczną.

Partycypacja obowiązkowa to aktywność podejmowana indywidualnie przez obywateli w efekcie przymusu wynikającego z rozwiązań prawnych<sup>17</sup>. Choć jej realizacja stanowi m.in. podstawę finansową działań władz lokalnych (podatki, opłaty), to trudno doszukiwać się w niej bezpośrednich związków z lokalnym systemem politycznym, aczkolwiek po głębszej analizie wzajemne relacje na pewno można odkryć. W niektórych państwach demokratycznych partycypacja obowiązkowa obejmuje także przymus wyborczy<sup>18</sup>.

Podstawowe znaczenie dla lokalnego systemu politycznego ma partycypacja wyborcza, na którą składają się działania proceduralnie niezbędne do nominowania kandydatów i wybrania spośród nich reprezentantów do sprawowania funkcji decyzyjnych w organach władzy. Jest to więc forma świadomej i z zasady dobrowolnej aktywności obywateli niezbędnej do funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej. Samorząd terytorialny w warstwie politycznej stanowi „głównie przestrzeń rywalizacji politycznej, toczonej pomiędzy różnymi podmiotami o uzyskanie takiej pozycji na lokalnej scenie politycznej, która zapewnia dostęp do lokalnych zasobów i wpływ na decyzje dotyczące ich wykorzystania”<sup>19</sup>. Z punktu widzenia partycypacji wyborczej na poziomie lokalnym podstawowym miernikiem aktywności obywatelskiej, a więc urzeczywistniania w minimalnym zakresie wymogów kultury politycznej uczestnictwa, jest frekwencja w wyborach do organów samorządu terytorialnego. W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco: 1990 – 42,3%; 1994 – 33,8%; 1998 – 45,4%; 2002 – 44,24%; 2006 – 45,99%; 2010 – 47,32%; 2014 – 47,4%.

Biorąc pod uwagę fakt, że znaczna część pozostającego w rejestrach elektoratu przebywa poza granicami kraju albo zamieszkuje bez zameldowania w innych miejscowościach, co utrudnia wpisanie ich na listy wyborców, można oceniać, że realna frekwencja wyborcza wynosi ok. 50%. Niemniej oznacza to, że absencja wyborcza nadal kształtuje się też w granicach 50%. Empiryczna weryfikacja hipotez wyjaśniających niski poziom frekwencji czy też wysoki poziom absencji w wyborach samorządowych stwarza w Polsce pewne problemy, albowiem w badaniach ankietowych prowadzonych krótko po wyborach zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i na poziomie gmin liczba respondentów deklarujących uczestniczenie w nich z reguły przewyższa faktyczną frekwencję o 15 do 20 p.proc.

---

<sup>17</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna...*, s. 90.

<sup>18</sup> M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 24 i 79–81.

<sup>19</sup> A. Antoszewski, *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego...*, s. 47.

Wyraźnym czynnikiem różnicującym poziom frekwencji w wyborach samorządowych okazuje się być podział regionalny. Przyczyn tego zróżnicowania można doszukiwać się w regionalnie ukształtowanych kulturach politycznego uczestnictwa, mających podłoże historyczne, co często w literaturze się czyni<sup>20</sup>. Biorąc pod uwagę średnią frekwencji w latach 2002–2014, ranking województw przedstawia się następująco (przy średniej krajowej – 46,29%): Świętokrzyskie 51,92%; Podkarpackie – 49,98%; Mazowieckie – 49,70%; Lubelskie – 49,30%; Małopolskie – 47,28%; Podlaskie – 46,97%. W tym okresie przeciętna frekwencja wyborcza przekroczyła średnią krajową również w województwie wielkopolskim (46,79%) i warmińsko-mazurskim (46,70%), przy czym w Wielkopolsce w 2010 i 2014 r. frekwencja ta była już, co prawda w niewielkim stopniu, niższa od osiągniętej w skali kraju. Zauważyć należy, że podejmowane zmiany prawne dotyczące reguł wyborczych, w których m.in. zakłada się, że przyczynią się one do wzrostu frekwencji wyborczej, przynoszą niewielki efekt, co widać np. w rozszerzeniu w 2014 r. wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych na gminy liczące powyżej 20 tys. mieszkańców.

Istotnym korelatem uczestnictwa wyborczego w Polsce, także w wyborach lokalnych, pozostaje wiek. Osoby w średnim i starszym wieku zdecydowanie częściej wykazują aktywność wyborczą. Podobnie jest w przypadku innych typów wyborów, wyraźny wpływ bowiem na udział w wyborach samorządowych ma wykształcenie, status materialny oraz poziom religijności mierzony częstotliwością udziału w praktykach religijnych. Podkreślić należy, że w ostatnich latach czynnikiem różnicującym udział w wyborach samorządowych przestała być płeć. Kobiety stały się aktywniejsze i obecnie uczestniczą w wyborach w takim samym stopniu jak mężczyźni<sup>21</sup>.

Z licznych badań oraz obserwacji wyłania się obraz stabilności uczestnictwa wyborczego w Polsce. Te same osoby biorą udział powtarzalnie we wszystkich typach wyborów, traktując to jako rytualne wykonywanie obowiązku obywatelskiego; pewna grupa podejmuje aktywność wyborczą selektywnie, mobilizując się zgodnie z własnym uznaniem potrzeby podjęcia tego typu działań, np. w przypadku wyborów prezydenckich, parlamentarnych czy samorządowych; a jednocześnie znacząca ilościowo zbiorowość nie podejmuje żadnej aktywności wyborczej. W konsekwencji można postawić hipotezę o kształtowaniu się lokalnych, środowiskowych kultur politycznych absencji wyborczej czy raczej politycznego nieuczestniczenia, co może być efektem ułomnej socjalizacji odzwierciedleniem

<sup>20</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza...*, s. 44.

<sup>21</sup> Zob. *ibidem*, s. 43–44 i 126–167; M. Żerkowska-Balas, A. Kozaczuk, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013; M. Cześniak, *Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań*, [w:] *Obywatele i wybory*, red. D. Sześciło, M. Cześniak, R. Markowski, Warszawa 2013; M. Żerkowska-Balas, M. Zaremba, *Partycypacja nowych wyborców*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).



słabości polskiego systemu politycznego. Weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak pogłębionych badań empirycznych o charakterze jakościowym.

W przypadku Polski do partycypacji wyborczej na poziomie lokalnym powinno się zaliczać także referenda w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego (pozostałe referenda, w zależności od tego, kto jest ich inicjatorem, należy sytuować w sferze aktywności publicznej lub angażowania obywateli). Stosunkowo niski poziom angażowania się mieszkańców w działania wyborcze pozostaje w silnym związku, oczywiście obok uwarunkowań wynikających ze specyfiki lokalnych układów politycznych, z ograniczoną skutecznością tych referendów lokalnych, pomimo dokonania w 2006 r. zmian prawnych w tym zakresie. W latach 1992–2010 przeprowadzono 547 tzw. referendów odwoławczych, spośród których tylko 65 (a więc 11,9%) było prawomocnych. W kadencji 2010–2014 odbyło się 117 referendów, w tym 39 miało tzw. charakter podwójny, dotyczyło bowiem odwołania zarówno organu wykonawczego gminy, jak i organu stanowiącego, przedmiotem 1 było tylko odwołanie rady gminy, a 2 – odwołanie rady powiatu. Spośród nich tylko 16 (13,7%) okazało się prawomocnych. Wskazać jednak należy, że odwołano w ten sposób Prezydenta i Radę Miasta Bytomia (frekwencja 21,8%), Prezydenta i Radę Miasta Elbląga (24,6%), co wyraźnie świadczy o tym, iż przyjęte limity niezbędnego dla prawomocności referendów uczestnictwa da się osiągnąć przy w miarę sprawnych działaniach mobilizacyjnych. W okresie od listopada 2015 r. do września 2016 r. przeprowadzono już 25 referendów odwoławczych, z tego tylko 3 były prawomocne<sup>22</sup>.

O zakresie partycypacji w lokalnej demokracji przedstawicielskiej może też świadczyć frekwencja w wyborach do jednostek pomocniczych gmin, a zatem do organów pozostających najbliżej mieszkańców, które co prawda nie mają zbyt wielkich uprawnień i nie dysponują większymi funduszami, ale wydają się najbardziej kompetentne w sprawach danego miejsca. W większych miastach średnia frekwencja jest wszędzie niska i utrzymuje się na takim poziomie mimo wzrostu środków finansowych pozostających do dyspozycji jednostek pomocniczych. Przykładowo: w 2015 r. frekwencja w wyborach do rad osiedli wynosiła: w Poznaniu – 7,74% , Lublinie – 6,11%, Opolu – 7,4%, Szczecinie – 7,88%, Gdyni – 8,96%, Gdańsku – nieco ponad 11%, i nie różniła się wyraźnie od frekwencji

---

<sup>22</sup> Zob. B. Węglarz, *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego w czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8; M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011; *Raport Kancelarii Prezydenta RP nt. referendów lokalnych*, www.prezydent.pl (dostęp 21.12.2016); M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW ePolitikon” 2014, nr 11; J. Kowalik, *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?*, „Preferencje Polityczne: Postawy. Identyfikacje. Zachowania” 2014, nr 8; M. Rulka, *Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych*, „Infos” 2016, nr 17.

w poprzednich wyborach. Tradycyjnie niska, aczkolwiek zróżnicowana, pozostaje frekwencja w wyborach sołtysów, a tym bardziej na zebraniach wiejskich<sup>23</sup>.

Angażowanie obywateli jako forma partycypacji obywatelskiej to działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku realizacji ich statutowych zadań. Ich celem może być prosta, zinstrumentalizowana mobilizacja obywateli do wykonywania określonych zadań albo też, mające wymiar aksjologiczny, doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości usług publicznych w ten sposób, by zapewnić możliwy konsensus, a co za tym idzie – wsparcie i przychyłność obywateli<sup>24</sup>. To drugie wymaga jednak szczególnej woli ośrodków decyzyjnych, a więc władz samorządowych.

W polskich warunkach władze samorządowe, a nade wszystko władze gmin, włączają mieszkańców w życie publiczne, wykorzystując przede wszystkim najmniej wymagające mechanizmy, tj. informowanie i ewentualne wyjaśnianie podjętych decyzji oraz ich konsultowanie<sup>25</sup>. Dostęp do informacji to wymóg minimalny do skorzystania z obywatelskiej wolności do współdecydowania. Mimo coraz większego znaczenia, jakiego we wszelkiej komunikacji nabierają nowoczesne technologie, partycypacja publiczna mieszkańców o charakterze informacyjnym nadal ma przede wszystkim tradycyjny charakter<sup>26</sup>. Najczęściej odbywa się w wyniku bezpośredniego kontaktu mieszkańca z urzędem, czytania przez niego ogłoszeń na tablicach informacyjnych, ewentualnego korzystania z prasy lokalnej, która często przybiera postać bezpłatnych biuletynów redagowanych przez urzędników i wychwalających osiągnięcia władz oraz udziału w zebraniach z przedstawicielami władz lokalnych. Stosunkowo rzadko natomiast korzysta się z nowoczesnych technologii, w tym Internetu, a jeśli już do komunikacji z władzami publicznymi przez Internet dochodzi, ma ona przede wszystkim charakter bierny<sup>27</sup>. W tym przypadku informacje „o sprawach publicznych” są udostępniane głównie w „Biuletynach Informacji Publicznej” (BIP).

Mieszkańcy mogą też być obecni na posiedzeniach samorządowych organów stanowiących albo ich komisji, co właśnie spełnia głównie funkcje informacyjne, albowiem dopuszczenie ich do głosu w trakcie np. rady gminy nie jest regulowane ustawowo i tym samym wymaga wyraźnego tego określenia w statucie tejże rady, co raczej rzadko się zdarza<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, „Przełom Politolologiczny” 2015, nr 4, s. 96.

<sup>24</sup> J.L. Creighton, *The Public Participation Handbook*, San Francisco 2005, s. 9.

<sup>25</sup> A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna...*, s. 5–8.

<sup>26</sup> K. Kentnowska, *Prawo do informacji w społeczeństwie informacyjnym z uwzględnieniem środków elektronicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 703–800.

<sup>27</sup> A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna...*, s. 15.

<sup>28</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] *Partycypacja społeczna...*, s. 147–162.



Zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem aktywnego włączania mieszkańców w lokalne życie publiczne, a więc w proces podejmowania decyzji, są konsultacje społeczne<sup>29</sup>. Regulacje dotyczące konsultacji społecznych można znaleźć w wielu aktach prawnych. Na mocy samorządowych ustaw ustrojowych organy samorządowe zobowiązane są, w wypadkach przewidzianych ustawą, do prowadzenia na swoim terytorium konsultacji z mieszkańcami oraz mogą je prowadzić fakultatywnie w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządowej. Pod konsultacje władze samorządowe najczęściej poddają następujące kwestie: plan zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju, inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, zmianę granic oraz inwestycje dotowane z funduszy europejskich<sup>30</sup>.

Obraz konsultacji społecznych na polskiej scenie lokalnej nie napawa optymizmem i budzi wiele kontrowersji. Niektóre z nich wynikają z niedookreślenia, w jakich kwestiach konsultacje powinny mieć miejsce, ich uznaniowego oraz niewiążącego charakteru. Inne ze stosunku władz samorządowych, które często przejawiają postawę „właściciela gminy”, a konsultacje traktują niezbyt poważnie lub instrumentalnie. Konsultacje prowadzone są najczęściej, gdy wymaga tego prawo, a i wtedy mają często fasadowy charakter, obywatelom często bowiem daje się do opiniowania gotowe dokumenty, których nie rozumieją, często nie odbywają się żadne spotkania konsultacyjne<sup>31</sup>. Rzadko też wyniki konsultacji są wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji. Dominują pasywne formy zasięgnięcia opinii: osobiste zastrzeżenia zgłaszane w urzędzie gminy w określonych terminach czy ankiety (najczęściej prasowe)<sup>32</sup>.

Pozytywnym zjawiskiem w tym zakresie jest coraz szersze stosowanie (głównie w dużych miastach) fakultatywnych konsultacji społecznych realizowanych *on-line*. Obok tego korzysta się z wysłuchań publicznych, badań fokusowych i form parareferalnych. Eksperymentalnie wprowadza się też instrumenty deliberacyjne (sondaże deliberacyjne, sądy obywatelskie, panele obywatelskie), a także jest wykorzystywana profesjonalna pomoc w przeprowadzaniu konsulta-

---

<sup>29</sup> Zob. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013; T. Mollo, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna...*, s. 244–258; M. Sidor, *Konsultacje społeczne w największych polskich miastach: prawne aspekty – praktyczne zastosowanie*, [w:] *ibidem*, s. 891–906; D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.

<sup>30</sup> B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji przedstawicielskiej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 128 i 139.

<sup>31</sup> *Aktorzy i dylematy partycypacji – jak dbać o jakość procesów i lepsze uczestnictwo?*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, s. 38–41, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 20.12.2016).

<sup>32</sup> Zob. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, 43/DPP/PN/2009, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Millward Brown SMG/KRC, Warszawa 2011; M. Arczewska, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

cji<sup>33</sup>. W czołówce dużych miast stosujących te eksperymenty znajduje się Poznań. W środowiskach promujących partycypację obywatelską proponuje się zwiększenie zakresu konsultacji obligatoryjnych poprzez uchwalenie prawnego obowiązku konsultacji budżetu gminy, co raczej ma nikłe szanse realizacji.

Szczególną formą konsultacji społecznych w gminach jest budżet obywatelski. W ramach tej instytucji mieszkańcom pozostawia się decyzję, jak ma być wydatkowana określona pula (niewielka w skali całego budżetu) środków publicznych w ich mieście czy gminie. Instrument ten nie ma bezpośredniego umocowania ustawowego – funkcjonuje jako forma konsultacji społecznych z mieszkańcami<sup>34</sup>. Zastosowano go po raz pierwszy 5 lat temu w Sopocie. Obecnie realizuje go ok. 160 gmin (głównie miejskich). Zasady zgłaszania projektów i opowiadania się przez mieszkańców za tymi, które ich zdaniem powinny zostać sfinansowane z puli budżetu obywatelskiego, są zróżnicowane, ponieważ ustalają je poszczególne rady gmin. W zdecydowanej większości budżety obywatelskie mają charakter konkursu (wygrywa projekt uzyskujący najwięcej głosów), a nie służą deliberacji prowadzącej do ustalenia najlepszych rozwiązań. Głosowanie odbywa się w sposób zindywidualizowany, najczęściej w systemie *on-line*, co niekoniecznie odzwierciedla zbiorowe preferencje. Stąd postulaty, by prawnie określić podstawowe, ogólne reguły funkcjonowania tych budżetów, w tym wynikająca z pięcioletnich doświadczeń Sopotu propozycja zastąpienia takiego głosowania panelem obywatelskim<sup>35</sup>.

Pamiętać też należy o tym, że istotny wpływ na kształt, i tak mało znaczącego w wydatkach gmin, budżetu obywatelskiego ma administracja samorządowa dokonująca selekcji zgłoszonych projektów i oszacowania nakładów na ich realizację. Przykładem błędów popełnionych w tym zakresie może być tzw. Centrum Sportów Wrotkarskich w Poznaniu<sup>36</sup>. Można więc stwierdzić, że budżety obywatelskie będące jedną z form partycypacji nie spełniają, przynajmniej dotychczas, swojej roli<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Zob. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie...*, s. 97–90; A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji...*, s. 106–111; M. Kwiatkowska, *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6; B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

<sup>34</sup> Zob. W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013; M. Małecka-Lyszczek, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna...*, s. 52–53.

<sup>35</sup> Zob. K. Bandarzewski, *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Warszawa 2013, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 15.11.2016); D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014; D. Sześciło, *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Warszawa 2014, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 14.11.2016).

<sup>36</sup> „Gazeta Wyborcza. Poznań”, 14.11.2016.

<sup>37</sup> K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska...*, s. 99–100.

Partycypacja publiczna ujmowana jako aktywność publiczna polega na działaniach inicjowanych przez obywateli oraz przez nich kontrolowanych, których celem jest wpływanie na decyzje podejmowane przez władze publiczne i podporządkowane im jednostki organizacyjne. Jest to najczęściej aktywność zorganizowana, realizowana przez szerokie, pluralistyczne oddziaływanie organizacji pozarządowych różnego typu lub powstające *ad hoc* inicjatywy społeczne. Przedmiotem obywatelskich oddziaływań mogą być zarówno procesy ustawodawcze i uchwałodawcze, jak i procesy wykonawcze (kształtowanie i realizowanie polityk publicznych). Wśród form takiej aktywności wskazać można m.in. lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja obywatelska, rzecznictwo interesów, kontrola obywatelska itp. Istotne znaczenie w tym obszarze ma prawne uregulowanie procedur składania petycji<sup>38</sup>. Skuteczność takich oddziaływań zależy od zdolności do zorganizowania się, pozyskiwania informacji i środków, doboru właściwych strategii i taktyki działania i nabywania odpowiednich kompetencji<sup>39</sup>. W ostatnich latach szczególną uwagę należy zwrócić na różnorodne formy działania tzw. ruchów miejskich<sup>40</sup>.

Szczególnymi postaciami aktywności publicznej, często jednak łączącej się z angażowaniem publicznym, są: referenda przedmiotowe (merytoryczne), inicjatywy uchwałodawcze i inicjatywy lokalne. Jak wynika z praktyki, referenda przedmiotowe (dla ważności których frekwencja musi przekroczyć 30%) mają większą szansę uzyskać prawomocność niż referenda odwoławcze, aczkolwiek ich liczba jest dużo mniejsza niż tych drugich. W kadencji 2006–2010 przeprowadzono 50 referendów merytorycznych, w tym 28 było ważnych (56%); w latach 2010–2013 było ich 22, w tym 9 ważnych (41%) (*Raport Kancelarii...*, 2013, s. 5). Inicjatywa przeprowadzenia referendów przedmiotowych najczęściej wychodzi od mieszkańców (a raczej tworzonych *ad hoc* grup inicjatywy społecznej), czasem wbrew stanowisku organów samorządowych, przy czym do kwestii spornych należy zaliczyć głównie lokalizację inwestycji postrzeganych przez mieszkańców w kategoriach zagrożenia (np. kopalnie odkrywkowe, elektrownie wiatrowe, elektrownie atomowe, spalarnie np. śmieci itp.)<sup>41</sup> czy też organizacji

<sup>38</sup> K. Izdebski, *Ustawa o petycjach. Fundament czy fasada?*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).

<sup>39</sup> K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska...*, s. 100–101.

<sup>40</sup> Zob. S. Wróbel, *Powstanie i ewolucja miejskich ruchów politycznych. Przypadek miast górnośląskich*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1; idem, *Miejskie ruchy polityczne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań 2012; M. Kokoszkiwicz, *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 15.11.2016); P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce. Próba analizy*, [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net) (dostęp 15.11.2016); L. Megler, *Z liderami czy bez liderów? Partycypacja na przykładzie nowych ruchów miejskich*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3.

<sup>41</sup> *Raport Kancelarii Prezydenta RP nt. referendów lokalnych*, [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl) (dostęp 21.12.2016), s. 35; K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska...*, s. 98–99.

zbyt kosztownych imprez (czego przykładem jest Kraków, gdzie w referendum dotyczącym organizacji olimpiady zimowej i ją odrzucającym frekwencja wyniosła ok. 36%). W tych sytuacjach o przekroczeniu wymagalnego progu frekwencji decyduje wyraźny opór mieszkańców wobec planów władz. W niektórych przypadkach jednak decyzje ważnych referendów mają postać pozytywną, np. referendum z 2014 r. w sprawie przyłączenia gminy wiejskiej Zielona Góra do Miasta Zielona Góra (frekwencja 55,2%).

Inną formą wpływania na działania organów samorządu jest prawo do inicjatywy uchwałodawczej, a więc wprowadzania przez mieszkańców pod obrady rady istotnej dla nich sprawy wraz z proponowanym rozwiązaniem, o ile statut gminy to przewiduje. W takim przypadku rada musi ją rozpatrzyć i zająć stanowisko. Rady gmin nie mają obowiązku ustalania regulacji dotyczących zastosowania tego prawa, tym bardziej że pojawiły się w tym względzie kontrowersje prawne. Można szacować, iż sto kilkadziesiąt gmin wprowadziło do swoich statutów odpowiednie regulacje, w których jednak niekiedy bardzo wysoko określono próg umożliwiający złożenie takiej inicjatywy. Jej wykorzystanie jest w dalszym ciągu nikłe, czego powodem jest brak upowszechnienia informacji o tych uprawnieniach<sup>42</sup>.

Nowelizacją 22 stycznia 2010 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146) wprowadzono do polskiego porządku prawnego instytucję inicjatywy lokalnej, która stanowić miała nową formę współpracy służącą pobudzeniu działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych. Mogą oni bezpośrednio, albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych, złożyć do swojego samorządu terytorialnego wnioski o realizację zadania publicznego, w którego przygotowanie lub przeprowadzenie są skłonni się zaangażować (szczególnie przez wkład pracy społecznej). Zadania realizowane w ramach inicjatywy mogą dotyczyć m.in. lokalnej infrastruktury, działalności charytatywnej, sportowej, kulturalnej, edukacyjnej czy dotyczącej bezpieczeństwa publicznego. Składanie wniosków o inicjatywę lokalną jest prawem mieszkańców. Nieprzyjęcie stosownej uchwały przez samorząd gminny, powiatowy czy wojewódzki *de facto* pozbawia mieszkańców możliwości realizacji ich pomysłów, a bezczynność samorządu może się nawet spotkać z zarzutem naruszenia prawa. Jak wynika z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w 2010 r. zaledwie 128 samorządów gminnych (5,1%) współpracowało z mieszkańcami lub ich organizacjami na podstawie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej. W 2011 r. były to 122 samorządy (4,7%), w 2012 r. 73 (2,9%), w 2013 r. 126 (5%), a w 2014 r. 160 (6,4%) samorządów współpracowało z miesz-

---

<sup>42</sup> Zob. A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2; A.K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2; *Kiepsko z inicjatywą ustawodawczą w gminach*, [www.portalsamorządowy.pl](http://www.portalsamorządowy.pl) (dostęp 15.11.2016); H. Izdebski, *Podstawy prawne wprowadzenia instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 15.11.2016); Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. II OSK 1887/13.

kańcami w ramach inicjatywy lokalnej. Trzeba więc przyznać, że mimo wielu korzyści inicjatywa lokalna jest wykorzystywana stosunkowo rzadko<sup>43</sup>.

Istnienie różnego rodzaju ciał doradczo-konsultacyjnych przy organach władzy samorządowej sprzyja urzeczywistnianiu partycypacji zarówno w aspekcie angażowania obywateli, jak ich własnej aktywności publicznej. Działania takie stanowią formę harmonizacji interesów. Kolektywność w tym przypadku nie oznacza tylko uzgodnienia stanowiska, ale także jest istotną formą rozwiązywania konfliktów decyzyjnych. Przy korzystaniu z pomocy organów opiniotwórczo-doradczych występuje zwiększona szansa na zachowanie wszystkich elementów procesu podejmowania decyzji<sup>44</sup>. Szereg tych ciał posiada uregulowanie prawne, niektóre z nich muszą być powołane obligatoryjnie, większość jednak może być tworzona fakultatywnie według woli organów samorządowych.

Spełnianie przez polskie struktury samorządu terytorialnego standardów europejskich w sensie ustrojowo-prawnym nie oznacza, że standardy te znajdują swój wyraz w społecznym zaangażowaniu w procesie urzeczywistniania przez te struktury ich celów. Dość powszechnie w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, nie mówiąc o państwach Europy Zachodniej, tzw. kapitał społeczny sytuuje się w Polsce na niskim poziomie. Uznaje się też, że zaangażowanie społeczne jest dużo niższe niż obywateli innych państw postkomunistycznych<sup>45</sup>.

Wbrew oczekiwaniom, że wraz z konsolidacją systemu demokratycznego następować będzie rozwój społeczeństwa obywatelskiego, od pewnego czasu najczęściej przyjmowane wskaźniki pokazują, iż proces taki nie postępuje. W tym kontekście szczególnie niepokój budzą ataki związanych z obecnym rządem mediów na organizacje promujące i wspierające partycypację obywatelską.

Z polskiej praktyki funkcjonowania lokalnego systemu politycznego wynika, iż choć w znacznej części organizacje pozarządowe starają się wyjść ze strefy klientyzmu w relacjach z władzami samorządowymi, podkreślając swoją podmiotowość i niezależność, to jednak fałszywie pojmowane przywództwo w elitach samorządowych skutkuje niechęcią i nieumiejętnością korzystania z potencjału partnerów obywatelskich<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> K. Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, [www.masz.glos.pl](http://www.masz.glos.pl) (dostęp 20.12.2016).

<sup>44</sup> T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska...*, s. 12.

<sup>45</sup> Zob. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007; *Zmiany w psychologicznych profilach elektoratów partyjnych*, 19/2011, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2011; *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, BS/18/2012, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2012; M. Grabowski, *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2012, s. 28–30; J. Czapiński, *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński i T. Panek, Warszawa 2013, s. 286–287; *Zaufanie w stosunkach międzyludzkich*, 29/2014, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2014; K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska...*, s. 100–104.

<sup>46</sup> Zob. P. Kubicki, *Ruchy miejskie...*; T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska...*, s. 12.



Nie da się ukryć, że w polskich samorządach dominuje nadal tradycyjny model zarządzania publicznego, który polega na egzekwowaniu przez organy władzy i administracji uprawnień władczych. Decyzje dotyczące kwestii publicznych podejmowane są „odgórnie” i „odgórnie” wprowadzane w życie przez właściwe instytucje. Stosowane formy partycypacyjne przyjmują więc często postać „wymuszanych” prawnie lub też okazjonalnych eksperymentów. Najczęściej dopiero wtedy, gdy ujawniają się konflikty o istniejące czy potencjalne zasoby, dochodzi do prób wywierania nacisku na działania władzy publicznej. Tym samym partycypacja ujawnia się raczej jako skutek konfliktów o zasoby, które tym bardziej mogą się nasilać, im tych zasobów będzie mniej. Przyjęte dotychczas w Polsce rozwiązania prawne stwarzają znaczne możliwości partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym. Pomimo to znaczna część społeczeństwa pozostaje nadal bierna, co wskazuje, że poczyniona w Polsce decentralizacja pozostaje wciąż na poziomie administracyjnym, a nie społecznym. Procesy partycypacyjne wymagają kultury współuczestnictwa, czyli szerokiego otwarcia władzy na obywateli, a co za tym idzie, wymagają od władz samorządowych zmiany kultury zarządzania na taką, w której dominującymi wartościami są: równość, deliberacja, konsensus oraz interes ogółu. Te dosyć abstrakcyjne wartości przekładają się na partycypację publiczną, czyli proces, w którym interesariusze, grupy obywateli, organizacje pozarządowe i administracja publiczna są zaangażowani razem w tworzenie polityki publicznej, zanim zapadnie decyzja polityczna.

## Bibliografia

- Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 4.
- Aktorzy i dylematy partycypacji – jak dbać o jakość procesów i lepsze uczestnictwo?*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 20.12.2016).
- Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, BS/18/2012, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2012.
- Antoszewski A., *Istota władzy samorządowej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008.
- Antoszewski A., *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.
- Arczewska M., *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa 2011.
- Bandarzewski K., *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Warszawa 2013, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 15.11.2016).

- Bartz B., *Realia i wyzwania w europejskim procesie rozwoju społeczeństwa cywilnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.
- Creighton L., *The Public Participation Handbook*, San Francisco 2005.
- Czapiński J., *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński i T. Panek, Warszawa 2013.
- Cześniak M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007.
- Cześniak M., *Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań*, [w:] *Obywatele i wybory*, red. D. Sześciło, M. Cześniak, R. Markowski, Warszawa 2013.
- Dalton R.J., *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracy*, New York 2002.
- Dolnicki B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Gastil J., Levine P., *The Deliberation Democracy Handbook*, San Francisco 2005.
- Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
- Grabowski M., *Spółczesność obywatelska w Polsce A.D. 2012*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2012.
- Hryniewicz J.T., *Analiza funkcjonowania samorządu lokalnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerwik, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.
- Izdebski H., *Podstawy prawne wprowadzenia instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Izdebski K., *Ustawa o petycjach. Fundament czy fasada?*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Kaźmierczak S., *Podmiot samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rota, Wrocław 1993.
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.
- Kentnowska K., *Prawo do informacji w społeczeństwie informacyjnym z uwzględnieniem środków elektronicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
- Kiepsko z inicjatywą ustawodawczą w gminach*, [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

- Kokoszkiwicz M., *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.
- Kowalik J., *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?*, „Preferencje Polityczne: Postawy. Identyfikacje. Zachowania” 2014, nr 8.
- Kozłowski S., *Upodmiotowienie społeczności lokalnych w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014.
- Kubicki P., *Ruchy miejskie w Polsce. Próba analizy*, [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net) (dostęp 15.11.2016).
- Kwiatkowska M., *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.
- Langton R., *What is citizen participation*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, ed. R. Langton, Lexington 1977.
- Łabędź K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4.
- Łukowski W., *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3.
- Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Małecka-Lyszczek M., *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Megler L., *Z liderami czy bez liderów? Partycypacja na przykładzie nowych ruchów miejskich*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Mojkowski K., *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, [www.maszglas.pl](http://www.maszglas.pl) (dostęp 20.12.2016).
- Mollo T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Nawrot B., *Miejsce „inicjatyw niezależnych” na lokalnej scenie politycznej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2009, nr 1.
- Nawrot B., *Postawy i zachowania mieszkańców wobec samorządu terytorialnego na poziomie małych miast i wsi*, [w:] *Władza lokalna a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, S. Wróbel, Katowice 1995.
- Olech A., *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, t. II, Warszawa 2013.
- Olech A., Kaźmierczak T., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, numer specjalny*, „Analizy i Opinie” 2013, nr 3.



- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 8–11.
- Orłowska-Bednarz M., *Sołectwo jako przykład demokracji bezpośredniej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2000.
- Peisert A., *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 2(52).
- Piasecki A. K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2.
- Podemski K., *Uczestnictwo w życiu politycznym*, [w:] *Jednostka wobec władzy*, red. M. Ziółkowski, B. Pawłowski, R. Drozdowski, Poznań 1994.
- Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.
- Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW ePolitikon” 2014, nr 11.
- Radiukiewicz A., *O obywatelskości we współczesnym świecie. Kierunki zmian i przestrzenie rozwoju*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3.
- Raport Kancelarii Prezydenta RP nt. referendów lokalnych*, www.prezydent.pl (dostęp 21.12.2016).
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, 43/DPP/PN/2009, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa 2011.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Rulka M., *Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych*, „Infos” 2016, nr 17.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Sidor M., *Konsultacje społeczne w największych polskich miastach: prawne aspekty – praktyczne zastosowanie*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2008.
- Szczepański M.S., *Cnoty i instytucje obywatelskie w społeczności lokalnej*, Tychy 2001.
- Sześciło D., *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Warszawa 2014, www.masz głos.pl (dostęp 14.11.2016).
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Waśkiewicz A., *Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberatywnej i reprezentacji grupowej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylski i A. Giza, Warszawa 2014.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji przedstawicielskiej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Węglarz B., *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego w czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.

- Wróbel S., *Miejskie ruchy polityczne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań 2012.
- Wróbel S., *Powstanie i ewolucja miejskich ruchów politycznych. Przypadek miast górnośląskich*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1.
- Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. II OSK 1887/13.
- Zaufanie w stosunkach międzyludzkich*, BS/29/2014, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2014.
- Zmiany w psychologicznych profilach elektoratów partyjnych*, BS/19/2011, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2011.
- Żerkowska-Balas M., Kozaczuk A., *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013.
- Żerkowska-Balas M., Zaremba M., *Partycypacja nowych wyborców*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).

*Jacek Pokładecki*

## **Партиципация и локальная политическая система**

Реституция местного самоуправления в Польше является венцом начатого в 1990 году процесса децентрализации власти. Об эффективности этих перемен свидетельствует институализация местной власти, являющаяся в настоящее время важным элементом демократического государства. Местное самоуправление, как определенная форма публичной власти, объединяет локальное сообщество, одновременно детерминируя локальную политическую систему. Одним из его ключевых заданий является деятельность в области имплементации решений, влияющих на уровень жизни локального сообщества. Этот процесс осуществляется посредством оказания общественных услуг, целью которых является как общественное, так и экономическое развитие.

**Ключевые слова:** демократия, местное самоуправление, гражданское общество.

---

*Jacek Pokładecki*

## **Participation and the local political system**

In Poland the process of decentralization of power started in 1990. As a consequence it resulted in the restoration of local government. The efficiency and effectiveness of the decentralized political system is directly connected with the institution of local government, which is an important element of a democratic state. Local government is a special form of public authority, binding the local community and acting to merge local institutions into one functional unit, which determines the local political system. In addition, an important activity of political self-government is implementation of the economic mission, attention to quality and living standards by providing public services, social and economic development.

**Keywords:** democracy, political system, local government, civic society.



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Mateusz Radziszewski*

## **Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego?**

Informacja stanowiła od zawsze ważny element funkcjonowania ludzkości<sup>1</sup>. Poczynając od starożytności, wiedza o tym, gdzie znaleźć pożywienie lub źródło pitnej wody, miała niebagatelne znaczenie dla założycieli greckich *polis*. Była ona również ważna dla pierwszych osadników w Ameryce Północnej, traperów odkrywających nowy nieznan kontynent. Informacja o szlakach handlowych do Indii czy w głąb Afryki, dzięki którym do Europy kupcy sprowadzali nie tylko oryginalne i wcześniej niespotykane towary, ale również wiedzę o ekosystemie i strukturze społecznej ludności tubylczej, kształtowała świadomość ówczesnych Europejczyków. Informacja odegrała również ważną rolę na przełomie XVIII i XIX w., kiedy to rozpowszechniające się idee Wielkiej Rewolucji Francuskiej dały początek wielkiej fali przemian ustrojowych na ówczesnej mapie świata. Niebagatelną rolę odegrała także w historii Polski zarówno procesie uchwalania Konstytucji 3 maja w 1791 r., jak również w trakcie działalności konspiracyjnej przygotowującej kolejne niepodległościowe powstania. Równie istotne znaczenie należy jej przypisywać podczas XIX-wiecznej rewolucji przemysłowej. Rozpowszechnienie wiedzy, innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz nowych schematów produkcji stało się kołem zamachowym nowoczesnego świata. Wtedy jednak, w trakcie dynamicznego procesu industrializacji, większą uwagę przywiązywano do kapitału oraz sił wytwórczych, czego dobitny przykład dał Karol Marks i jego *Kapitał*. Współcześnie jednak politycy i specjaliści z zakresu polityki, socjologii i ekonomii podkreślają znaczenie posiadania informacji jako: wiedzy na temat bieżących wydarzeń w szeroko rozumianej sferze społecznej, wiedzy o tym, jak pozyskać niezbędne informacje tzn. *know-how*, oraz wiedzy w zakresie znajomości środowiska społecznego, ekonomicznego i politycznego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zdaniem niektórych badaczy paradygmat cywilizacyjny określają trzy żywioły: materia, energia i informacja. Zob. K. Krzysztofek, M.S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój – od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2002, s. 176.

<sup>2</sup> P.F. Drucker, *The Knowledge Economy*, Boston 1998, s. 15–33.

O znaczeniu informacji, szczególnie w wymiarze politycznym, świadczą wydarzenia początku XX w., naznaczone jarzmem dwóch wielkich totalitaryzmów: komunizmu oraz nazizmu. Powszechnie wiadomo, jak ważną rolę stanowiła ona w aparacie represji władzy oraz w sferze prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Informacja, a niekiedy dezinformacja, zaczęła stanowić atrybut propagandy. Współcześnie pełni ona inną rolę, równie istotną w wymiarze społecznym oraz politycznym, stanowiąc element stymulujący zaangażowanie ludzi w proces zarządzania państwem. Szczególną rolę pełni ona w państwach liberalnej demokracji, gdzie podmiotowość społeczna stanowi niebagatelne znaczenie zarówno dla elit politycznych, które muszą zdobyć przychylną wybiórców w cyklicznych wyborach, jak i dla samych obywateli, którzy mają prawo i instrumenty do tego, aby wyrażać swoją wolę, realizować interesy, wygłaszać poglądy o rządzących. Informacja dla współczesnych społeczeństw obywatelskich stanowi kluczowy element ich funkcjonowania<sup>3</sup>. To swoiste zaangażowanie jednostki w państwo i społeczeństwo rozumiane jako samorządność w wymiarze lokalnym, aktywność w sferze publicznej czy wreszcie działalność w organizacjach pozarządowych stanowi ważny budulec kultury politycznej oraz tworzy ramy prawne i moralnie akceptowalne zasady postępowania<sup>4</sup>. Należy stwierdzić, że nie miałyby one możliwości istnienia, gdyby nie dostęp do informacji oraz możliwość reagowania na nią, co doskonale zostało zilustrowane w modelu komunikacji politycznej stworzonym przez C. Shannona i W. Weavera<sup>5</sup>.

Rozważania nad dystrybucją informacji prowadzą do refleksji nad funkcjonowaniem współczesnego świata oraz społeczeństwa informacyjnego, czyli takiego, w którym informacja wykorzystywana jest we wszystkich aspektach życia, a zatem jej przetwarzanie wpływa na kształtowanie dochodu narodowego, stabilność państwa oraz bezpieczeństwo ludności cywilnej<sup>6</sup>. Według amerykańskiego ekonomisty Fritza Machlupa, aż 29% produktu krajowego brutto w USA w latach 50. stanowiła tzw. produkcja dystrybucji wiedzy, czyli informacja. Stwierdził on także, że blisko 31% osób aktywnych zawodowo było zatrudnionych w gałęzi gospodarki zajmującej się „produkcją i przetwarzaniem informacji”<sup>7</sup>. Należy przypuszczać, że obecnie wynik ten jest znacznie większy. Informacja staje się więc dobrem nieuchwytnym, jednocześnie powszechnie pożądanym, a zatem każdy chce mieć dostęp do niej i instrumenty umożliwiające jej redystrybucję.

---

<sup>3</sup> Społeczeństwo obywatelskie zdaniem R. Putnama to przede wszystkim „wzory zaangażowania obywatelskiego i solidarności społecznej”. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Warszawa 1993, s. 126.

<sup>4</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego, współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 17.

<sup>5</sup> M. Kolczyński, *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008, s. 18.

<sup>6</sup> A. Szewczyk, *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 11.

Warto zatem podjąć rozważania na temat miejsca społeczeństwa obywatelskiego w świecie nieustającego rozwoju technologii informacyjnych oraz w perspektywie przenoszenia się kolejnych sfer życia publicznego w przestrzeń wirtualną. W tym wymiarze partycypacja społeczna, rozumiana w klasycznym ujęciu jako udział w wyborach, zabieranie głosu na wiecach czy spotkania lokalnej społeczności nabiera nowego znaczenia. Orędownicy postępu multimedialnego kładą nacisk na zalety, jakie posiada powszechny dostęp do Internetu w sferze aktywności obywatelskiej. Z drugiej strony, zauważalna jest w ostatnich latach tendencja do degeneracji dyskursu publicznego toczącego w sieci, a panujący w niej chaos komunikacyjny zniechęca wiele osób do traktowania jej jako rzetelne źródło informacji. Z tego powodu rodzi się wątpliwość, czy rozwój technologii informacyjnej jest szansą, czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego.

### Przegląd literatury

Wpływ rozwoju technologii informacyjnej na funkcjonowanie społeczeństwa interesuje naukowców na całym świecie. Z badań wynika, że nowoczesne rozwiązania technologiczne stają się istotnym narzędziem komunikacji politycznej, wykorzystywanym przez polityków na poziomie lokalnym, krajowym oraz międzynarodowym. Równie chętnie korzystają z niego obywatele w sferze prywatnej również po to, aby śledzić poczynania rządzących, komentować lub wyrażać sprzeciw wobec bieżących działań władz. Efektem tego jest powstanie społeczności, której miejscem spotkań jest Internet kumulujący informacje, zbierający opinie, a zatem wpływający na bieżącą politykę i nastroje społeczne.

Zespół badaczy z Włoch, Hiszpanii i Szwajcarii podjął się zadania zebrania informacji na temat procesu wdrażania technologii informacyjnej i komunikacyjnej oraz jej wpływu na społeczeństwo, zgodnie z paradygmatem społeczeństwa informacyjnego<sup>8</sup>. Ich praca prezentuje to zjawisko w trzech wymiarach. W pierwszej kolejności jest nim oddziaływanie na sferę ekonomii, w drugiej na sferę usług publicznych, a w kolejnej na tzw. *eGovernment*, czyli usługi publiczne świadczone przez Internet<sup>9</sup>. G. Misuraca, C. Codagnone i P. Rossel doszli do wniosku, że nie sposób na obecnym etapie badań wykazać, że rozwój technologii informacyjnej ma znaczący wpływ na procesy zachodzące w gospodarce, polityce i społeczeństwie<sup>10</sup>. Nie oznacza to jednak, że nie ma go wcale, ponieważ w procesie

---

<sup>8</sup> G. Misuraca, C. Codagnone, P. Rossel, *From practice to theory and back to practice: Reflexivity in Measurement and evaluation for evidence-based policy making in the information society*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30, s. 68–82.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 78.



komunikacji, w którym wykorzystywany jest Internet, postuluje się, ażeby mieć również na uwadze: zdolności organizacyjne instytucji publicznych oraz postawy i potrzeby społeczeństwa.

Kolejna praca autorstwa F. Wijnhovena, M. Ehrenharda i J. Kuhna dotyczy koncepcji otwartego rządu oraz partycypacji społecznej. Przeprowadzona przez badaczy ankieta na terenie Niemiec przyniosła ważne wnioski świadczące o tym, że informacja dystrybuowana poprzez Internet wpływa na kształtowanie się świadomości społecznej. Wykazano jednak, że na zaangażowanie obywateli w proces współdecydowania w wymiarze lokalnym nie mają wpływu uwarunkowania socjoekonomiczne, a właśnie dobra dystrybucja informacji<sup>11</sup>. Kluczowym jednak elementem zaangażowania społeczeństwa jest poczucie relewantności działania. Mówiąc inaczej, gdy lokalna wspólnota będzie miała poczucie, że dany projekt jest ważny dla nich, a nie jest jedynie wizerunkowym zabiegiem władz, wtedy poziom partycypacji wzrośnie. Kolejną istotną sprawą jest tradycja oraz kultura, tworząca się wiele lat, które wpływają na typy partycypacji w procesie politycznym<sup>12</sup>. W wymiarze funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego warto zwrócić uwagę, że projekty administracji publicznej, których celem jest zwiększenie inkluzji społecznej w politykę lokalną, stają się również ważnym źródłem informacji dla mieszkańców. Można zatem sądzić, że jednym z podstawowych zadań, jakie stoją przed władzą, to nie tylko zachęcanie do partycypacji, a edukowanie na temat partycypacji, czyli wpływanie na kształt kulturowych typów aktywności społecznej, postaw obywatelskich i percepcji polityki<sup>13</sup>. Tylko takie działania władz będą prowadziły do zwiększenia efektywności partycypacji społecznej. Koresponduje to ze zdaniem D. Hilgersa, który uważa, że otwarta władza ma do spełnienia trzy cele: rozwój myśli i innowacyjności wśród obywateli, pozyskiwanie nowych przedstawicieli społeczeństwa do współpracy i stworzenie „demokracji współpracującej”<sup>14</sup>. We wszystkich kluczową rolę odgrywa informacja oraz sposób jej dystrybucji i relewantności społecznego zaangażowania w cały proces.

Autorzy kolejnej pracy – hiszpańscy badacze E. Bonsón, S. Royo i M. Ratkai – stanowiącej ważny wkład w rozważania nad partycypacją społeczną z wykorzystaniem technologii informacyjnej – analizują zaangażowanie społeczeństwa w proces komunikacji w mediach społecznościowych na oficjalnych stronach samorządów lokalnych na portalu Facebook. Badania te zostały przeprowadzone w: Niemczech, Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Włoszech, Luksemburgu, Portu-

---

<sup>11</sup> F. Wijnhoven, M. Ehrenhard, J. Kuhn, *Open government objectives and participation motivations*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32, s. 38.

<sup>12</sup> Zob. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.

<sup>13</sup> F. Wijnhoven, M. Ehrenhard, J. Kuhn, *Open government...*, s. 39.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 31.

gali, Hiszpanii, Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Irlandii i Wielkiej Brytanii<sup>15</sup>. Powodem podjęcia się tego zadania było przeświadczenie, dominujące wśród naukowców, że media społecznościowe są współcześnie najbardziej bezpośrednim i szybkim kanałem komunikacji zbiorowej<sup>16</sup>. Ich wynik pokazuje, że budowanie strategii komunikacyjnej stanowi bardzo trudne wyzwanie dla samorządów lokalnych. Z uwagi na pełną swobodę, jaka panuje w przestrzeni wirtualnej, oraz fakt, że obiorcy sami decydują o tym, co chcą oglądać, stwierdzono, że obywatele częściej reagują na wpisy lub informacje dotyczące ich życia codziennego niż na komunikaty dotyczące bieżącego funkcjonowania administracji publicznej. Innym ważnym wnioskiem jest to, że tego rodzaju komunikacja dwukierunkowa władz z obywatelami (taka, w której inni użytkownicy mediów społecznościowych mogą również wpływać na treści zamieszczane na oficjalnych stronach internetowych władz miasta) pozytywnie wpływa na zaangażowanie społeczne oraz świadomość lokalnej społeczności o bieżących procesach politycznych w wymiarze samorządowym<sup>17</sup>. Tworzy się zatem swego rodzaju wirtualna wspólnota, składająca się ze wszystkich, którzy chcą być jej częścią, czyli np.: pasjonatów lokalnych zabytków, ekologów, społeczników oraz zwykłych mieszkańców zainteresowanych polityką lokalną.

Warto zwrócić również uwagę na artykuł B.J. Kima z Korei Południowej dotyczący efektywności: polityki, działania zbiorowego obywateli oraz dostępu do informacji i poziomu zaufania do władzy i współobywateli<sup>18</sup>. Definicja skuteczności, jaka została przyjęta przez badacza, brzmi: „indywidualna aktywność polityczna, która ma albo może mieć wpływ na proces polityczny – na przykład, czy warto wykonywać swoje obowiązki obywatelskie”<sup>19</sup>. Została ona poddana analizie w dwóch wymiarach: wewnętrznym i zewnętrznym. Pierwszy z nich odnosi się do wiary człowieka w to, że ma prawo wypowiedzenia się i zawsze zostanie wysłuchany. Drugi wymiar odnosi się do wiary w odpowiedzialność i skuteczność rządzących<sup>20</sup>. B.J. Kim wykazał, że owa skuteczność aktywności politycznej obywateli w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym w dużej mierze zależy od osobistych doświadczeń każdej jednostki. Z tego względu doszedł on do wniosku, że aktywność w mediach społecznościowych nie wpływa na aktywność w realnym świecie tak bardzo jak kompetencje wypracowane w rzeczywistej działalności

---

<sup>15</sup> E. Bonsón, S. Royo, M. Ratkai, *Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe, Analyse of social media*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32, s. 55.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>18</sup> B.J. Kim, *Political efficacy, community collective efficacy, trust and extroversion in the information society: Differences between online and offline civic/political activities*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32, s. 43–51.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 48.

obywatelskiej<sup>21</sup>. Można zatem stwierdzić, że Internet stał się medium, umożliwiającym swobodne zabieranie głosu na różny temat, jednakże nie jest on prawdziwym źródłem aktywności obywatelskiej, a jedynie jej emanacją w wirtualnym świecie.

Przedstawione dokonania naukowców z różnych stron świata pokazują, że społeczeństwo informacyjne jest płaszczyzną wymagającą wnikliwych naukowych analiz, w szczególności w perspektywie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, którego wewnętrzny proces komunikacyjny coraz bardziej staje się zdominowany przez świat wirtualny.

### Aspekty normatywne

Wyzwaniem, przed jakim współcześnie stoją badania nad społeczeństwem obywatelskim, jest wpływ nowoczesnych technologii na sferę aktywności obywatelskich oraz relacji międzyludzkich. Powszechny dostęp do Internetu oraz panująca w nim chaos informacyjny powoduje, że procesy zachodzące w społeczeństwie oraz polityce odbywają się znacznie szybciej, niż miało to miejsce jeszcze kilkadziesiąt lat temu. W wymiarze partycypacji społecznej również widać ten niepokojący trend. Nie należy jednak bagatelizować wpływu Internetu na sferę aktywności obywatelskich. Zmiany zachodzące w niej należy rozpatrywać w wymiarze ilościowym i jakościowym. Pierwszy z nich dostarcza nam informacji o tym, czy wykorzystanie technologii informacyjnych wpływa na zwiększenie zainteresowania aktywnościami obywatelskimi wśród mieszkańców. Drugi z nich pozwala uzyskać informacje dotyczące tego, czy wykorzystanie technologii informacyjnych wpływa na podniesienie jakości partycypacji społecznej, a zatem czy wypracowane przez wspólnotę rozwiązania lub podjęte przez nią decyzje są lepsze oraz bardziej aprobowane przez lokalną społeczność. Na koniec warto odpowiedzieć sobie na pytanie, czy fakt istnienia technologicznych udogodnień w partycypacji społecznej wpływa na sposób podejmowania aktywności obywatelskiej. Niniejsze pytania badawcze pozwolą jednocześnie na zweryfikowanie następujących hipotez:

H1: Technologia informacyjna wypełnia ważną rolę w procesie wdrażania instrumentów partycypacji społecznej.

H2: Wykorzystanie technologii informacyjnych nie wpływa na jakość społeczeństwa obywatelskiego.

Niniejsza praca ma charakter deskryptywno-eksplanacyjny i opiera się na własnych obserwacjach w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi oraz Poznaniu, a jej celem jest ukazanie wpływu technologii informacyjnej na proces partycypacji społecznej.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 49.

W pierwszej kolejności wymaga analizy sam proces, w którym tworzy się społeczeństwo obywatelskie. W tym celu należy posłużyć się koncepcją kapitału społecznego stworzoną przez R. Putnama, jak również modelem analizy systemowej autorstwa D. Eastona, w którym kluczowym aspektem jest sprzężenie zwrotne, czyli oddziaływanie reakcji społeczeństwa na sygnał wejściowy do systemu politycznego, którym są podjęte działania ze strony rządzących<sup>22</sup>. Również ważnym w przypadku analizy społeczeństwa obywatelskiego jest kapitał społeczny. Zdaniem R. Putnama, stanowi on sieć relacji między ludźmi podejmującymi działania zbiorowe. Mogą to być: członkowie rodziny, sąsiedzi lub mieszkańcy miasta. Powstałe w wyniku tych stosunków więzi wpływają pozytywnie na poziom zaufania do pozostałych członków wspólnoty oraz na chęć współpracy między nimi w przyszłości<sup>23</sup>. Według R. Putnama istnieją dwa rodzaje kapitału społecznego. Pierwszym z nich jest łączący – wpływający na rozrost grupy osób wchodzących w relacje wzajemności. Drugi nosi nazwę spajający – konsolidujący grupę, wpływający na lojalność społeczną (wewnętrzna)<sup>24</sup>. Jak stwierdził Coleman, kapitał społeczny to fenomen, który istnieje tylko w relacjach między aktorami społecznymi<sup>25</sup>, relacjach, które same w sobie stanowią proces komunikacji.

Komunikacja polityczna pomiędzy władzami a społeczeństwem to w państwie demokratycznych sedno polityki. Probiezmem stabilności takich systemów politycznych jest odbiór społeczny działań podejmowanych przez rządzących, czyli sprzężenie zwrotne, które dostarcza informacji na temat tego, czy decyzje władz są społecznie akceptowalne, czy mieszczą się w ramach powszechnie przyjętych prawideł polityki, jak również, czy nie sprzeniewierzają się wyznaczanym przez społeczeństwo wartościom, takim jak np. demokracja, wolności i samorządność.

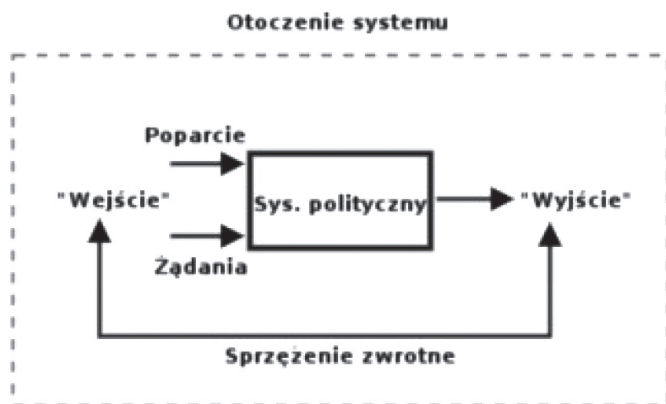
Wymienione koncepcje orbitują wokół relacji międzyludzkich w wymiarze politycznym, co przybliża je do pojęcia aktywności obywatelskiej, dlatego też stanowią doskonałe podstawy metodologiczne, które umożliwiają analizę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Do osiągnięcia celu niniejszej pracy posłużą również wyniki ankiet ewaluacyjnych, przeprowadzanych po kolejnych dwóch edycjach budżetu obywatelskiego w 2014 i 2015 r. w Łodzi i Poznaniu, zawierające dane jakościowe prezentujące ocenę samego projektu, procesu jego wdrażania oraz efektów, w opinii lokalnej społeczności.

<sup>22</sup> D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, s. 31.

<sup>23</sup> W ramach tej aktywności członkowie wspólnot wypracowują w swoim postępowaniu tzw. cnoty obywatelskie, o których więcej: R. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, s. 33.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>25</sup> E.J. Sommerfeldt, *The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society and democracy*, „Public Relations Review” 2013, vol. 39, s. 284.



Rysunek 1. Model analizy systemowej

Źródło: D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, s. 32.

## Aktywność obywatelska w wymiarze ilościowym

Niezwykle istotną kwestią z punktu widzenia aktywnego obywatela jest dostęp do informacji na temat możliwości podejmowania działań wspólnotowych. Z tego względu warto przyrzeć się ankietom ewaluacyjnym kolejnych edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi i Poznaniu<sup>26</sup>. Wynika z nich, że w Łodzi podstawowym źródłem wiedzy na temat partycypacji jest Internet<sup>27</sup>. W 2014 r. ponad 59% ankietowanych stwierdziło, że ich źródłem informacji na temat odbywającej się kolejnej edycji budżetu obywatelskiego były portale społecznościowe. W dalszej kolejności odpowiadali, że była to strona internetowa [budzet.dlalodzi.info](http://budzet.dlalodzi.info) (47%) oraz strona internetowa Urzędu Miasta Łodzi (32,2%). Na dalszych miejscach znaleźli się: znajomi (31,3%) i rodzina (7,8%). W przypadku działań toczonych w ramach spotkań lokalnej wspólnoty ankietowani dali jasną odpowiedź, że tylko dla niewielu z nich tego rodzaju wydarzenia stanowiły źródło informacji. Wyniki te prezentują się następująco: spotkania informacyjne z mieszkańcami – 13,9%, impreza „Sobota z budżetem obywatelskim” na ul. Piotrkowskiej – 10,4%. W kolejnym roku tendencja ta nie uległa zmianie<sup>28</sup>. Zdaniem 70% ankietowanych, źródłem informacji o budżecie obywatelskim była strona internetowa Urzędu Miasta Łodzi, a w dalszej kolejności portale społecznościowe – 33%, znajomi – 31%,

<sup>26</sup> Dla Łodzi liczebność próby wyniosła w roku 2014 N = 115, a w 2015 r. N = 138. W Poznaniu liczebność próby wyniosła N = 209 w 2014 r. i N = 262 w 2015 r.

<sup>27</sup> *Wyniki ankiety ewaluacyjnej II edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi*, [http://uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski\\_na\\_2015/ewaluacja/](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/ewaluacja/) (dostęp 28.04.2016).

<sup>28</sup> *Ankieta ewaluacyjna III edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi*, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=15091> (dostęp 28.04.2016).

strona internetowa [budzet.dlalodzi.info](http://budzet.dlalodzi.info) – 24% oraz rodzina – 19%. Spotkania informacyjne z mieszkańcami oraz cykliczna impreza „Sobota z budżetem obywatelskim” na ul. Piotrkowskiej osiągnęły wyniki poniżej 10%.

Kolejnym przykładem jest Poznań, z którego ankiet ewaluacyjnych wynika, że podstawowym źródłem informacji dla poznaniaków o budżecie obywatelskim jest również Internet<sup>29</sup>. W 2014 r. aż 43% ankietowanych stwierdziło, że są to portale społecznościowe, 31% znajomi, 24% strona internetowa [www.poznan.pl/budzetobywatelski](http://www.poznan.pl/budzetobywatelski), 22% strona internetowa [www.poznan.pl](http://www.poznan.pl). Rodzina w tym zestawieniu osiągnęła wynik 9%, natomiast debaty z mieszkańcami na etapie składania wniosków zaledwie 5%. W kolejnym roku rozkład ten stał się jeszcze bardziej jednolity, gdyż 39% odpowiedziało, że źródłem był ogólnie rozumiany Internet, 10% wyszczególniło portale społecznościowe, a pozostałe wyniki, czyli rodzina, sąsiedzi, szkoła, spotkania z mieszkańcami i kościół, zdołyły poniżej 10%<sup>30</sup>.

Zaprezentowane dane pozwalają sądzić, że Internet stał się podstawowym źródłem komunikacji w przypadku budżetu obywatelskiego. Jediną mogącą mu się równać instancją są znajomi, do których opinii niekiedy się odwołujemy. Należy jednak pamiętać, że w dzisiejszych czasach duża część interakcji międzyludzkich również zesła do poziomu wirtualnego, dlatego nie sposób całościowo zbadać stopnia zaangażowania w proces partycypacji społecznej. Kolejną interesującą kwestią jest znaczący przyrost zainteresowania stronami internetowymi samorządu terytorialnego, który z pewnością ma walor nie tylko informacyjny, ale i edukacyjny, pozytywnie wpływając na świadomość społeczną na temat realiów bieżącej polityki lokalnej.

Kolejną niezwykle ważną informacją dotyczącą ilościowej analizy partycypacji społecznej jest wykorzystanie Internetu w procesie głosowania we wszystkich badanych edycjach budżetu obywatelskiego. Jak można zauważyć, jedynie w Poznaniu w 2015 r. liczba głosów oddanych w formie tradycyjnej, papierowej była większa niż tych wysłanych przez Internet. Łódź jest natomiast przykładem miasta zdominowanego przez Internet<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ewaluacja Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2015*, <http://www.poznan.pl/mim/main/ewaluacja-poznanskiego-budzetu-obywatelskiego-2015,p,15574,27284,28881.html> (dostęp 28.04.2016).

<sup>30</sup> *Wyniki Ewaluacji Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2016*, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanskibudzet-obywatelski-2016,p,15574,29813.html> (dostęp 28.04.2016).

<sup>31</sup> Przedstawione dane nie odzwierciedlają prawdziwej liczby osób biorących udział w głosowaniu, gdyż każdy głosujący mógł wypełnić więcej niż jedną kartę, np. na zadania dzielnicowe i ogólnomiejskie w Łodzi lub na zadania droższe i tańsze w Poznaniu.



Tabela 1. Oddane głosy

Miasto	Poprzez Internet	W formie papierowej	Łączna liczba głosów
Łódź BO 2015	191 000	76 000	267 475
Łódź BO 2016	108 000	70 000	178 000
Poznań BO 2015	20 908	33 369	54 277
Poznań BO 2016	52 997	20 139	73 136

Źródło: opracowanie własne.

Internet odgrywa również bardzo ważną rolę w procesie podejmowania decyzji, na który z projektów warto zagłosować. Na pytania dotyczące czynników wpływających na wybór zadania w Łodzi w 2014 r. ankietowani odpowiedzieli, że były to: informacje rozpowszechniane przez wnioskodawców – ok. 36,3%, skrócone opisy zadań zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi – 33,6%, informacje zawarte w skanach wniosków do budżetu obywatelskiego zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi – 30%, a w dalszej kolejności informacje dostępne na stronie internetowej [budzet.dlalodzi.info](http://budzet.dlalodzi.info) – 23%, opinie znajomych – 12,4% i rodziny – 9,73%. W roku 2015 wyniki te kształtowały się następująco: opinie członków rodziny, znajomych – 26,8%, informacje dostępne na stronie internetowej [uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski) – 26,1%, informacje rozpowszechniane przez wnioskodawców – 24,64%, informacje dostępne na stronie internetowej [budzet.dlalodzi.info](http://budzet.dlalodzi.info) – 12,3%.

W Poznaniu dominującym miejscem kształtującym opinie mieszkańców w 2014 r. była strona internetowa [www.poznan.pl/budzetobywatelski](http://www.poznan.pl/budzetobywatelski) (42%). W drugiej kolejności poznaniacy biorący udział w ankiecie uznali, że były to skrócone opisy zadań zamieszczone na stronie internetowej [www.poznan.pl](http://www.poznan.pl) (36%). Na dalszych miejscach znalazły się: informacje rozpowszechniane przez wnioskodawców (35%), informacje we wnioskach na stronie internetowej [www.poznan.pl/budzetobywatelski](http://www.poznan.pl/budzetobywatelski) (24%) oraz opinie znajomych (16%). W roku 2015 rozkład ten prezentował się następująco: 40% – informacje dostępne na [www.poznan.pl/budzetobywatelski](http://www.poznan.pl/budzetobywatelski), 36% – skrócone opisy projektów zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta, 34% – informacja na karcie do głosowania, 31% – informacje rozpowszechnione przez wnioskodawców, 23% – rekomendacje rodziny/znajomych.

Z powyższych danych wynika, że osoby decydujące się na partycypowanie w budżecie obywatelskim starają się sami znaleźć informacje na temat zgłaszanych projektów u źródła, czyli na oficjalnych stronach internetowych. Następnie posiłkują się opiniami osób bliżej im znanych, którym ufają lub też kształtują swoje zdanie w ramach pozyskiwania bezpośrednich informacji od samych wnioskodawców. Należy jednak przypuszczać, odwołując się do roli technolo-



gii informacyjnej w procesie procedowania budżetu obywatelskiego, że kontakt ten między głosującymi a wnioskodawcami również odbywa się w dużej części w Internecie.

Zebrane dane pozwalają sądzić, że Internet stał się dominującym miejscem aktywności obywatelskich mieszkańców Łodzi i Poznania. Na poczet pozytywnych aspektów należy zaliczyć to, że partycypujący, dążąc do uzyskania informacji o budżecie obywatelskim, częściej zaglądają na strony internetowe administracji samorządowej, tym samym zwiększając swoją wiedzę na temat bieżącej polityki lokalnej oraz kształtując świadomość na temat potrzeb lokalnej społeczności. Bardzo ważny jest również kontakt głosujących z wnioskodawcami, jednakże zauważalnie istotnym problemem jest zmarginalizowanie spotkań lokalnej społeczności zarówno z wnioskodawcami, jak i urzędnikami. Brak tym samym okazji do konfrontacji swoich poglądów oraz wspólnej dyskusji nad potrzebami miasta w świecie rzeczywistym, gdyż, jak wiemy, dyskurs prowadzony w sieci wirtualnej nie posiada cech opiniodawczego i efektywnego środka komunikacji.

### Aktywność obywatelska w wymiarze jakościowym

Kolejną kwestią wymagającą analizy jest jakościowy aspekt partycypacji społecznej. Odwołując się ponownie do ankiet ewaluacyjnych kolejnych dwóch edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi i Poznaniu, możemy sprawdzić, co zdaniem mieszkańców było najsłabszym punktem partycypacji, a co najmocniejszym i jak generalnie oceniają ideę budżetu partycypacyjnego. Z danych dotyczących jego II edycji w Łodzi wynika, że ocena samego projektu jako pobudzającego społeczeństwo obywatelskie do działania waha się pomiędzy: raczej pozytywna (33,04%) a raczej negatywna (24,35%)<sup>32</sup>. Zauważalna jest jednak tendencja wzrostowa w pozytywnym postrzeganiu budżetu obywatelskiego, gdyż w 2015 r. opinie oscylowały między: zdecydowanie pozytywnie (29,71%) a raczej pozytywnie (42,75%)<sup>33</sup>. W Poznaniu w 2014 r. ocena ta była raczej pozytywna (43%), a rok później ogólnie pozytywna<sup>34</sup>. Najgorzej ocenianym aspektem całej procedury była w Łodzi w 2014 r. weryfikacja wniosków (42,20%), a w 2015 r. niemal *ex aequo*: zaprezentowanie wyników (30%), informowanie o budżecie obywatelskim (26%)

<sup>32</sup> Wyniki ankiety ewaluacyjnej II edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi, [http://uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski\\_na\\_2015/ewaluacja/](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/ewaluacja/) (dostęp 28.04.2016).

<sup>33</sup> Ankieta ewaluacyjna III edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=15091> (dostęp 28.04.2016).

<sup>34</sup> Ewaluacja Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2015, <http://www.poznan.pl/mim/main/ewaluacja/poznanski-budzet-obywatelskiego-2015,p,15574,27284,28881.html> (dostęp 28.04.2016). Wyniki Ewaluacji Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2016, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski2016,p,15574,29813.html> (dostęp 28.04.2016).

oraz weryfikacja wniosków (25%). W Poznaniu natomiast najgorszą notę uzyskało w 2015 r. głosowanie, liczenie i ogłaszanie wyników (37%) oraz ocena i weryfikacja projektów (22%). Za najlepiej postrzegany element budżetu obywatelskiego uznano w Łodzi: informowanie o budżecie obywatelskim (68,70%) w 2014 r. oraz również *ex aequo*: informowanie o budżecie obywatelskim (39,86%), głosowanie (36,96%) oraz zaprezentowanie wyników (28,99%). Widać zatem, że zdania co do całej procedury są podzielone i ma ona wielu zwolenników i krytyków. Złe zdanie na temat budżetu obywatelskiego nie wynika z niezgody co do idei, ale samego jej wdrażania. Sposób przeprowadzania niektórych etapów budżetu pozostawia wiele do życzenia, o czym wiedzą mieszkańcy, urzędnicy i politycy.

Ocena dostępności informacji na temat kolejnych edycji budżetu obywatelskiego jest równie istotna w przypadku procesu komunikacyjnego mającego miejsce w sferze samorządowej między władzą a społeczeństwem obywatelskim. We wszystkich przypadkach jest ona uważana z pozytywną, jednakże, jak wcześniej zostało nadmienione, znakomita grupa osób, zarówno partycypujących, jak i urzędników przygotowujących całą procedurę, zdaje sobie sprawę z niedociągnięć tego instrumentu polityki. Dla przykładu, ocenę pozytywną wystawiło w Łodzi w 2014 r. 55,65%, w 2015 48,56%, a w analogicznym czasie w Poznaniu 43%.

Ostatnią ważną kwestią wymagającą analizy w wymiarze jakościowym jest opinia mieszkańców o sposobach głosowania. Zdaniem ankietowanych biorących udział w głosowaniu w Łodzi w 2014 r., za zdecydowanie pozytywne uważa głosowanie przez Internet aż 49,11%. W 2015 r. pogląd ten podzieliło 77,54% ankietowanych. W analogicznych okresach w Poznaniu wynik ten wynosi: 69% i 60%. Jedynym miastem, w którym dokonano oceny głosowania w tradycyjnej formie papierowej, jest Poznań, gdzie w 2015 r. zapytano ankietowanych, co sądzą na temat tego sposobu głosowania: 20% z nich dało ocenę pozytywną.

Tabela 2. Ocena kolejnych edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi i Poznaniu (w %)

Miasto	Ocena ogólna kolejnej edycji BO	Najgorzej oceniane	Najlepiej oceniane
1	2	3	4
Łódź 2015	Raczej pozytywna (33,04) Raczej negatywna (24,35)	Weryfikacja wniosków (42,20)	Informowanie o budżecie obywatelskim (68,70)
Łódź 2016	Zdecydowanie pozytywnie (29,71) Raczej pozytywnie (42,75)	Zaprezentowanie wyników (30) Informowanie o budżecie obywatelskim (26) Weryfikacja wniosków (25)	Informowanie o budżecie obywatelskim (39,86) Głosowanie (36,96) Zaprezentowanie wyników (28,99)

1	2	3	4
Poznań 2015	Raczej pozytywna (43)	n/d	Możliwości głosowania przez Internet (69)
Poznań 2016	n/d	Głosowanie, liczenie i ogłaszanie wyników (37) Ocena i weryfikacja projektów (22)	Zgłaszanie projektów (69) Opracowywanie projektów (53)

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli 2 wynika, że głosowanie papierowe przestaje być pożądanym sposobem partycypacji wśród osób zaangażowanych w budżet obywatelski. Należy pamiętać, że wirtualna wersja tej procedury z każdym rokiem staje się coraz bardziej bezpieczna i uczciwa, czego dowodem jest wprowadzenie weryfikacji kodem SMS od 2015 r. w budżecie obywatelskim dla Łodzi. Niestety, osobiste doświadczenia pokazują, że głosowanie za pomocą kart papierowych zazwyczaj nie jest równie uczciwe. Zdarzały się w historii budżetu obywatelskiego w Łodzi przypadki, kiedy były one wypełniane przez pracowników służby zdrowia lub placówek oświatowych i dystrybuowane wśród pacjentów lub uczniów w celu zebrania jak największej liczby głosów pod określonymi projektami. Znane są również przypadki, że uczniowie dostawali gratyfikację w postaci dobrych ocen, gdy sami należycie zaangażowali się w proces „zbierania” głosów poparcia. Dlatego należy sądzić, że głosowanie przez Internet, w opinii publicznej, coraz bardziej jawi się jako bezpieczna i uczciwa forma głosowania. Wniosek ten poparty jest wynikami ewaluacji, które jasno pokazują, że preferowanym sposobem głosowania jest Internet lub Internet i za pomocą karty papierowej. Nie wystąpił żaden przypadek, w którym większa grupa osób podejmowałaby próby jednoznacznego wzmocnienia pozycji głosowania tradycyjnego.

Podsumowując opinie i oczekiwania mieszkańców Łodzi i Poznania w stosunku do budżetu obywatelskiego, należy zauważyć, że wszystkie one składają się ku postulatowi profesjonalizacji budżetu partycypacyjnego i stałego podnoszeniu jakości wszelkich jego aspektów. Widać zatem potrzebę dbania o szczegóły oraz wyeliminowania społecznych i niezgodnych z prawem zachowań niektórych partycypujących w budżecie. Wyrażna jest potrzeba zbudowania więzi wspólnotowych opartych na współpracy i zaufaniu, a w sferze komunikacji społecznej – czystości i jasności oraz uczciwości w dystrybucji informacji.

## Partycypacja społeczna przez Internet – podsumowanie

Aktywność obywatelska coraz częściej przenosi się z ulic miast do sieci wirtualnej. Media społecznościowe oraz dedykowane partycypacji społecznej portale informacyjne stają się przestrzenią, w której współczesny człowiek żyje, z której czerpie informacje i na podstawie której wyrabia własny pogląd na świat. Powszechny dostęp do Internetu otworzył nowy etap w relacjach administracji publicznej (władzy) z obywatelami. Ta pierwsza stara się projektować strategię komunikacyjną w taki sposób, aby „przypodobać się” lokalnym społecznościom. Mieszkańcy natomiast starają się odsiać z szerokiego strumienia te informacje, które są dla nich najważniejsze, odnoszące się bezpośrednio do codziennego życia. Pogodzić interesy obu stron mogą portale społecznościowe, które umożliwiają komunikację dwukierunkową. Należy więc stwierdzić, że Internet, a dokładniej media społecznościowe i dedykowane portale, jako element rozwoju technologii informacyjnej mogą wpływać pozytywnie na rozwój kapitału społecznego. W szczególności zdają się być przydatne w procesie rozwoju kapitału spajającego, czyli wpływającego na lojalność społeczną lokalnych wspólnot lub pasjonatów w ramach określonych sfer polityki lokalnej. Nie należy jednak sądzić, że rozwiązania technologiczne będą *panaceum* na wszelkie trudności partycypacji społecznej i staną się portalem do świata aktywnych obywateli. Internet nie ma takich możliwości, aby wpłynąć na świadomość mieszkańców tak bardzo, jak mogą to zrobić spotkania lokalnych społeczności. Wnioskiem płynącym z tych rozważań jest to, że kapitał społeczny łączący buduje się na ulicach, w ramach spotkań, debat, nawet kłótni, lecz nie w Internecie. Dlatego też bez rzeczywistej interakcji między ludźmi nie osiągniemy społeczeństwa obywatelskiego najwyższej jakości, a jedynie jego protezę, wirtualną emanację naszych wyobrażeń i życzeń o nim.

Ustanowienie nowych zasad relacji władzy z obywatelami dostarcza dowodów, które wpłyną na poziom partycypacji społecznej mieszkańców lokalnych wspólnot w przyszłości. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na ten stan jest relewantność podejmowanych działań. Obywatele muszą wiedzieć, po co to robią i w niedalekiej przyszłości widzieć realny pożytek ich wysiłku. Dlatego też tak istotną rolę odgrywa dostęp do nieprzekłamaną, konkretnej i szybkiej informacji. Gdy ten stan zostanie osiągnięty, sprzężenie zwrotne docierające do osób sprawujących władzę będzie motywowało do dalszych działań aktywizujących społeczeństwo, a co najważniejsze, potwierdzało, że zmiany idą w dobrym i akceptowalnym powszechnie kierunku.

Z powyższych rozważań płynnie wniosek, że technologia informacyjna wpływa na zwiększenie zainteresowania aktywnościami obywatelskimi wśród mieszkańców, natomiast stan ten wymaga innego rodzaju stabilizatorów, które spowodują, że obywatele nie zniechęcą się do współpracy z poczuciem wykorzystania czy oszukania. Jednocześnie należy stwierdzić, że technologia informacyjna wpływa na

podniesienie jakości partycypacji społecznej poprzez np. zapewnienie bezpiecznej i uczciwej procedury głosowania. Jednocześnie jednak nie pobudza mieszkańców do wzajemnych relacji, debat, tym samym stanowiąc nieadekwatny substytut dla tradycyjnych spotkań lokalnej społeczności. Należy również stwierdzić, że technologia informacyjna wpływa na sposób podejmowania aktywności obywatelskiej.

Zgodnie z powyższymi ustaleniami hipotezę pierwszą mówiącą o tym, że technologia informacyjna wypełnia ważną rolę w procesie wdrażania instrumentów partycypacji społecznej, należy uznać za prawdziwą, gdyż pozwala ona ludziom szybko i łatwo brać udział w podejmowaniu decyzji politycznych na szczeblu lokalnym, jednocześnie umożliwiając im zwiększenie ich świadomości i wiedzy politycznej. Kolejną hipotezę odnoszącą się do wpływu technologii informacyjnej na jakość społeczeństwa obywatelskiego należy uznać za błędną, ponieważ nie istnieją wystarczające przesłanki, by uznać, że Internet i różnego rodzaju portale informacyjne, media społecznościowe wpływają na powstanie więzi społecznych, podniesienie poziomu zaufania i współpracy między obywatelami. Paradoksalnie, sieć wirtualna stała się instrumentem w celu stworzenia bezpiecznej płaszczyzny do partycypacji społecznej niejako w oderwaniu od realiów społecznych. Trudno uznać ten fakt za wpływający pozytywnie na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Można jedynie mieć nadzieję, że powstałe relacje i więzi między użytkownikami sieci staną się na tyle silne, aby mogły interferować na stosunki społeczne w rzeczywistym świecie. Z tego względu należy stwierdzić, że rozwój technologii informacyjnej jest niewątpliwie szansą dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jest on jednak pełen pułapek, których należy unikać oraz dalej rozwijać i umacniać poczucie obywatelskości, tworząc tym samym społeczeństwo obywatelskie najwyższej próby.

## Bibliografia

- Ankieta ewaluacyjna III edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=15091> (dostęp 28.04.2016).
- Bonsón E., Royo S., Ratkai M., *Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe, Analyse of social media*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.
- Drucker P.F., *The Knowledge Economy*, Boston 1998.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.
- Ewaluacja Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2015, <http://www.poznan.pl/mim/main/ewaluacjapoznanskiego-budzetu-obywatelskiego-2015,p,15574,27284,28881.html> (dostęp 28.04.2016).
- Kim B.J., *Political efficacy, community collective efficacy, trust and extroversion in the information society: Differences between online and offline civic/political activities*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.
- Kolczyński M., *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008.

- Krzysztofek K., Szczepański M.S., *Zrozumieć rozwój – od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2002.
- Misuraca G., Codagnone C., Rossel P., *From practice to theory and back to practice: Reflexivity in measurement and evaluation for evidence-based policy making in the information society*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego, współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Warszawa 1993.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Sommerfeldt E.J., *The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society and democracy*, „Public Relations Review” 2013, vol. 39.
- Szewczyk A., *Spółczesność informacyjna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.
- Wijnhoven F., Ehrenhard M., Kuhn J., *Open government objectives and participation motivations*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.
- Wyniki ankiety ewaluacyjnej II edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi*, [http://uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski\\_na\\_2015/ewaluacja/](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/ewaluacja/) (dostęp 28.04.2016).
- Wyniki Ewaluacji Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2015*, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski-2015,p,15574,27284,28881.html> (dostęp 28.04.2016).
- Wyniki Ewaluacji Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2016*, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanskibudzet-obywatelski-2016,p,15574,29813.html> (dostęp 28.04.2016).

*Mateusz Radziszewski*

## **Развитие информационных технологий – шанс или угроза гражданскому обществу?**

В статье поднимается вопрос гражданского общества в контексте развития информационных технологий. В первой части статьи осуществлен анализ исследований использования информационных технологий в процессе общественной participation. В дальнейшем, анализу подвержено было использование информационных технологий в рамках функционирования participatory бюджета в Лодзи и Познани в 2014 и 2015 годах, а также его эффектов с точки зрения общественного участия, которое анализируется через призму концепции общественного капитала, созданной Р. Пэтнэмом, а также с точки зрения системного анализа Д. Истона.

**Ключевые слова:** информационные технологии, интернет, общественный капитал, гражданское общество, participatory бюджет.

*Mateusz Radziszewski*

## **Development of Information Technologies – opportunity or danger for Civil Society?**

The political participation of citizens is a fundamental element of a democratic system and guarantees the realization of democratic values. An important element of participation is the use of information technologies in this process. The first part of the article contains the worldwide research review of civil participation and the use of information technologies in the communication between the government and citizens. The next part is the analysis of the use of information technologies in a participatory budgeting in Lodz and Poznan in 2014 and 2015. The aim of this research is to find quantitative and qualitative dimension of civil participation in the virtual world. My research will use Robert Putnam's conception of social capital and D. Easton's „Systems Analysis of Politics”. The hypotheses are: H1: information technologies are an important part of civil participation process, H2: Use of information technologies has no influence on qualitative dimension of civil participation.

**Keywords:** information technologies, internet, social capital, civil society, participatory budgeting.





EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Krzysztof Łabędź*

## Uwarunkowania lokalnej aktywności obywatelskiej

Problemy związane z niskim poziomem aktywności obywatelskiej (zaangażowania, partycypacji obywatelskiej)<sup>1</sup> czy też konsekwencjami tego m.in. w postaci słabości społeczeństwa obywatelskiego (mówiąc dokładniej, istnieje i powstaje wiele organizacji społecznych, które jednak mają niewielkie zdolności mobilizacji do uczestnictwa) są częstym przedmiotem różnego rodzaju wypowiedzi. Wyjątkiem jest aktywność mająca charakter protestu, podejmowana w wyniku istniejących konfliktów, w formach określanых niekiedy jako niekonwencjonalne (bezpośredniego uczestnictwa). Odnosi się to również do skali lokalnej, kiedy nieformalne grupy mieszkańców protestują przeciwko różnym decyzjom dotyczącym przede wszystkim sposobu zagospodarowania przestrzeni danego miejsca.

Wśród prób wyjaśnienia niezadowolającego poziomu aktywności wymienić można m.in. stwierdzenia mówiące o niskim poziomie elit politycznych (dbających przede wszystkim o interesy swoje i swojej partii), co współtworzy sytuację bezalternatywności w demokratycznym systemie politycznym. Można także odwołać się do cech kultury politycznej społeczeństwa, w której jednocześnie występują przekonania podkreślające znaczenie współdziałania oraz zjawisko określane jako kultura nieufności. Ponadto można przyjąć, że aktywność jest wynikiem poczucia zagrożenia własnych interesów czy podstawowych odczuwanych wartości (wskazują na to m.in. teorie genezy ruchów społecznych, szczególnie te, które podkreślają obecność konfliktu), nie występuje w okresie, kiedy dominuje poczucie zadowolenia i bezpieczeństwa. Niektóre wyjaśnienia odwołują się przede wszystkim do właściwości psychiki czy charakteru ludzi, z których część ma cechy sprzyjające podejmowaniu aktywności, a inna część – sprzyjające bierności. Istnieją także inne możliwości tłumaczenia zarysowanej sytuacji, któ-

---

<sup>1</sup> Używany tu termin „aktywność” bywa używany zamiennie m.in. z „zaangażowaniem” oraz „uczestnictwem” lub „partycypacją”. Zob. K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002, s. 27.

re łącznie są wyjaśnieniami cząstkowymi, komplementarnymi względem siebie, a dopiero zebrane w całość wyjaśnienie zbliżone do pełnego.

Poniżej, w odpowiedzi na pytanie, co wpływa na aktywność obywatelską podejmowaną w skali lokalnej, zostanie podjęta próba zestawienia i uszczegółowienia niektórych, uznanych przez autora za ważne, czynników. Chodzi przy tym o zasygnalizowanie wielości i złożoności tych uwarunkowań, które powodują, że w praktyce wyjaśnienie pełne byłoby niezwykle trudne, a działania podejmowane w celu zwiększenia partycypacji obywatelskiej nie przynoszą znaczących skutków. Najpierw jednak konieczne jest przybliżenie dwóch zagadnień – jak rozumiana będzie tutaj „aktywność obywatelska” oraz dlaczego problem został przedstawiony w odniesieniu do skali lokalnej.

Termin „aktywność obywatelska” ma w założeniu dotyczyć węższego zakresu niż np. aktywność publiczna czy aktywność społeczna, ma również obejmować inne kwestie niż „społecznikostwo” (rozumiane jako działania na rzecz innych osób z najbliższego otoczenia, świadczenie pomocy sąsiedzkiej itp.). Określenie „obywatelska” ma wskazywać, że chodzi o zachowania<sup>2</sup> związane z posiadaniem praw obywatelskich, czyli o znacznie szerszy zakres niż obejmowany zazwyczaj terminem „aktywność polityczna”. Jest to aktywność związana zarówno z funkcjonowaniem systemu demokracji przedstawicielskiej (wybory samorządowe, kontakt z przedstawicielami), jak również realizowana w formach demokracji uczestniczącej (w tym deliberacji), do których należą m.in. referenda lokalne (odwoławcze lub przedmiotowe), obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski, konsultacje społeczne i warsztaty obywatelskie, a także uczestnictwo w różnego rodzaju organizacjach. Warto dodać, że choć aktywność obywatelska może przejawiać się w działaniach podejmowanych indywidualnie, to szczególne znaczenie mają działania przedsięwzięte wspólnie z innymi osobami (zarówno jeśli chodzi o realizację określonego celu, jak również w aspekcie tworzenia kapitału społecznego czy budowy tożsamości grupowej). Ważne jest także dodanie, że chodzi o aktywność przyczyniającą się do budowy społeczeństwa obywatelskiego, a zatem aktywność niesprzeczną z realizacją wartości o charakterze demokratycznym. Ograniczenie do aktywności podejmowanej w skali lokalnej wynika z przyjęcia kilku założeń: większej identyfikacji z miejscem zamieszkania<sup>3</sup>, lepszego zrozumienia miejscowych uwarunkowań i rozpoznania potrzeb, potencjalnie lepszej wiedzy o istniejących możliwościach działania, wyraźniejszego związku pomiędzy własnym działaniem a jego skutkami, czyli większych możliwości wywierania wpływu na sprawy publiczne, lepszej znajomości osób,

<sup>2</sup> Obejmuje to zarówno podjęcie, jak też powstrzymanie się od określonych działań.

<sup>3</sup> Wskazują na to wyniki badań CBOS – zob. np. *Male ojczyzny – poczucie przynależności Polaków*, Komunikat CBOS, BS/151/2009, www.cbos.pl (dostęp 13.10.2016); *Co łączy Polaków?*, Komunikat CBOS, BS/168/2013, www.cbos.pl (dostęp 13.10.2016); *Polacy o swoim przywiązaniu do miejsca zamieszkania i kraju*, Komunikat CBOS nr 165/2015, www.cbos.com (dostęp 15.10.2016).

z którymi podejmuje się współdziałanie. Łącznie powinno to sprzyjać relatywnie wysokiemu poziomowi aktywności, a jeśli tak nie jest, to należy zastanowić się dlaczego. Wiele poniżej sformułowanych uwag odnosi się jednak do aktywności obywatelskiej w ogóle, podejmowanej także w skali ponadlokalnej.

Dla egemplifikacji istniejącego stanu w omawianym zakresie zostaną wykorzystane możliwie aktualne dane dotyczące społeczności Krakowa. Ma to dodatkowe znaczenie, gdyż społeczność ta charakteryzuje się w znacznej części cechami powszechnie uznawanymi za sprzyjające wyższej aktywności (wielkość miasta, poziom wykształcenia i dochodów, a ponadto charakter podstawowych funkcji, związanych z nauką, kulturą, turystyką itp.). Podstawą wysuwanych spostrzeżeń jest analiza danych przekazywanych przez miejskie portale internetowe (w tym BIP Urzędu Miasta) i lokalną prasę, a także wyniki badań ankietowych (przede wszystkim prowadzonych przez CBOS). Prócz tego, elementy teorii zostaną zaczerpnięte z literatury naukowej związanej z omawianymi zagadnieniami.

Istnieje wiele koncepcji, które można wykorzystać do określenia uwarunkowań aktywności publicznej (politycznej, obywatelskiej), a ich przedstawienie warto zacząć od wskazania pewnych prawidłowości o charakterze psychologicznym. Krystyna Skarżyńska, wychodząc z założeń teorii działania celowego, „zgodnie, z którą motywacja do podjęcia jakiegoś działania jest wypadkową subiektywnej wartości (użyteczności) przewidywanych wyników i subiektywnych oczekiwań dotyczących prawdopodobieństwa ich osiągnięcia”, stwierdza też: „Aby interes jakiejś społeczności (tak zwany interes wspólny) pobudził aktywność polityczną jednostki, musi stać się także jej subiektywnym interesem”<sup>4</sup>.

Znajduje to potwierdzenie w podejściu do wielu często deklarowanych wartości (m.in. rodziny, ojczyzny, religii), nie mówiąc już wartościach politycznych w rodzaju państwa czy demokracji, w którym dominuje pragmatyzm, a ich ocena uzależniona od tego, na ile wartości te zapewniają odpowiednio wysoką jakość życia danej jednostki. W tym kontekście poszczególne wartości mają charakter instrumentalny wobec dostatniego, zdrowego i szczęśliwego życia: „u podstaw procesu wartościowania różnorodnych dóbr u Polaków leży zindywidualizowany pragmatyzm, który staje się nadrzędną wartością wobec pozostałych”<sup>5</sup>. Na podstawie tej obserwacji (obecnej także m.in. u Marka Ziółkowskiego czy Janusza Czapińskiego) można stwierdzić, że należy oczekiwać, iż naczelną normą postępowania większości jednostek będzie podporządkowanie działań partykularnym interesom. A zatem będzie podejmowana przede wszystkim aktywność, z którą wiąże się oczekiwanie jakichś korzyści, np. zaspokojenia potrzeby wpływu czy afiliacji, uzyskania poczucia skuteczności czy po prostu osiągnięcia czegoś, czego nie osiągnie się będąc „pasażerem na gapę”.

<sup>4</sup> K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność...*, s. 41.

<sup>5</sup> E. Budzyńska, *Podzielane czy dzielące? Wartości społeczeństwa polskiego*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków 2008, s. 46.

Trzeba przy tym dodać, że możliwość udziału w demokratycznym życiu społecznopolitycznym znalazła się na ostatnim miejscu wśród wybieranych przez respondentów wartości (wybrana w 2013 r. przez 0,2% badanych)<sup>6</sup>, czyli aktywność publiczna nie jest czymś cenionym, podobnie jak organizacje społeczne. Trwałe (po krótkim okresie w latach 1980–1981) okazało się zjawisko „próżni socjologicznej”, czyli sytuacji, w której żadne organizacje społeczne nie są traktowane jako wartościowe – brak poczucia więzi lub słabą więź z jakąkolwiek organizacją społeczną zadeklarowało 92% badanych, natomiast jedynie 2,7% identyfikowało się z jakąś organizacją społeczną<sup>7</sup>.

Aby przybliżyć uwarunkowania wpływające na poziom aktywności obywatelskiej, można wykorzystać zestawienie Piotra Sztompki, który wśród czterech rodzajów czynników decydujących o tym, czy mamy do czynienia ze społeczeństwem aktywnym (czyli zdolnym do samoprzekształcania się), wymienił: cechy jednostek, właściwości struktur społecznych, panujący w społeczeństwie stosunek do tradycji oraz wizję oczekiwanej przeszłości. Wymieniając cechy osobowościowe, stwierdził, że na społeczeństwo aktywne składają się jednostki twórcze, innowacyjne, zorientowane na osiągnięcia, cechujące się znaczną wiedzą, wyobraźnią i realizmem, mające poczucie autonomii, integralności i niezależności. Struktury społeczne, czyli warunki, w których ludzie podejmują działania, mają gwarantować swobodną, twórczą aktywność, to struktury pluralistyczne, heterogeniczne, otwarte, elastyczne, tolerancyjne wobec różnorodności i oryginalności. O stosunku do przeszłości decyduje to, że społeczeństwo aktywne jest zakorzenione w przeszłości, a własna tradycja jest przedmiotem dumy i szczególnej lojalności jego członków. W odniesieniu do przeszłości w aktywnym społeczeństwie panuje optymizm i nadzieja, poczucie mocy, przekonanie o własnej sile sprawczej, myślenie perspektywiczne i strategiczne, antycypowanie i planowanie w długiej perspektywie czasowej<sup>8</sup>.

Przedstawienie wszystkich wyżej zarysowanych zagadnień wymagałoby przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań. Warto jednak wspomnieć, że we współczesnym społeczeństwie polskim występuje wiele przekonań mających dysfunkcyjny charakter wobec zaistnienia społeczeństwa aktywnego zgodnego z charakterystyką P. Sztompki. Świadczą o tym wyniki badań stwierdzających wysoki poziom dogmatyzmu światopoglądowego (cechującego myślenie ok. 2/3 społeczeństwa<sup>9</sup>), wyraźny wzrost postaw ksenofobicznych (z 26,5 do 32,3%), stwierdzony w badaniach *Diagnoza społeczna 2015*<sup>10</sup>, przyrost zachowań, których

<sup>6</sup> *Wartości i normy*, Komunikat CBOS BS/111/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 10.10.2016).

<sup>7</sup> *Więzi społeczne i wzajemna pomoc*, Komunikat CBOS, BS/24/2008, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 10.10.2016).

<sup>8</sup> P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 449–450.

<sup>9</sup> Zob. I. Jakubowska-Branicka, *Mentalność demokratyczna a dogmatyzm. Przemiany postaw społeczeństwa polskiego w procesie demokratyzacji*, [w:] *Wartości, postawy...*, s. 129.

<sup>10</sup> J. Czapiński, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Diagnoza społeczna 2015*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015, s. 349–350, [www.diagnoza.pl](http://www.diagnoza.pl), 2015 (dostęp 15.10.2016).

podłożem jest nienawiść etniczna czy rasowa, mowa nienawiści obecna w wielu wypowiedziach (szczególnie w Internecie), w tym także w wypowiedziach czołowych polityków, stosunek do przyjmowania uchodźców, hasła głoszone w trakcie licznych manifestacji (m.in. „Polska dla Polaków”, „Śmierć państwu islamskiemu” czy „Nie islamska, nie tęczowa, tylko Polska narodowa”). Dalekie od optymizmu są także nastroje społeczne, w których w zasadzie od początku pomiarów przeważa pesymizm – w 2016 r., na pytanie, czy sytuacja w Polsce zmierza w dobrym, czy złym kierunku, 37% stwierdziło, że w dobrym, a 47%, że w złym<sup>11</sup>.

Koncepcje uzasadniające aktywność lub jej brak, przedstawiane przez Piotra Sztompkę, związane są z podkreśleniem decydującej roli zaufania społecznego w funkcjonowaniu społeczeństwa, rozróżnieniem kultury zaufania i kultury nieufności, wprowadzeniem pojęcia więzi moralnej czy określeniem relacji moralnych kształtujących przestrzeń międzyludzką (do najważniejszych zalicza: zaufanie, lojalność, wzajemność, solidarność, szacunek i sprawiedliwość)<sup>12</sup>. Poziom zaufania do różnych podmiotów, będący podstawowym składnikiem kapitału społecznego (w rozumieniu Roberta Putnama), można uznać za jeden z decydujących czynników warunkujących podejmowanie aktywności indywidualnej, ale przede wszystkim we współpracy z innymi osobami.

Wiele argumentów przemawia za tym, że w społeczeństwie polskim mamy do czynienia z silnymi przejawami kultury nieufności (cynizmu), czyli rozpowszechnioną i uogólnioną podejrzliwością w stosunku do osób i instytucji, nakazującą nieustannie monitorować i kontrolować ich działania w obawie przed oszustwami, nadużyciami, kłamstwami, nierzetelnością, spiskami i konspiracją<sup>13</sup>. Przed wskazaniem niektórych ze wskaźników warto dodać, że zjawisko to może się obecnie pogłębiać, o ile potwierdzi się wniosek sformułowany przez badaczy włoskich, że aktywność na portalach społecznościowych wpływa na obniżenie poziomu zaufania (m.in. ze względu na budzącą niepokój różnorodność spotykanych tam poglądów, przejawy agresji, ksenofobii, język nienawiści, a także fakt, że partnerzy są anonimowi i niewidoczni)<sup>14</sup>.

Na pytanie, czy większości ludzi można ufać, twierdząco odpowiedziało w 2015 r. jedynie 15,2% badanych, a 13% wierzyło w dobre intencje innych ludzi<sup>15</sup>. Podobne wyniki uzyskano w innych badaniach, przeprowadzonych w styczniu 2016 r. – większości ludzi można ufać – 23%, w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym – 74%<sup>16</sup>. W 2015 r. 78% badanych zgodziło się także z opi-

---

<sup>11</sup> *Nastroje społeczne we wrześniu*, Komunikat CBOS nr 131/2016, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 25.10.2016).

<sup>12</sup> P. Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016, s. 150.

<sup>13</sup> P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 326.

<sup>14</sup> P. Sztompka, *Kapitał...*, s. 328.

<sup>15</sup> J. Czapiński, *Stan społeczeństwa...*, s. 333–334.

<sup>16</sup> *Zaufanie społeczne*, Komunikat CBOS nr 18/2016, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 15.10.2016).

nią, że jeżeli człowiek nie ma się na bacności, inni to wykorzystają, a 63% z poglądem, że tam, gdzie jedni zyskują, inni muszą zawsze coś tracić<sup>17</sup>.

Zdecydowana większość społeczeństwa ufa jedynie osobom z najbliższego otoczenia: najbliższej rodzinie, bliskim znajomym, dalszej rodzinie, sąsiadom<sup>18</sup>. Zaufaniem nie cieszy się zdecydowana większość polityków; jesienią 2016 r. jedynie dwoje (Andrzej Duda i Beata Szydło) uzyskało deklarację zaufania ze strony więcej niż połowy badanych. Niski jest także poziom zaufania do większości instytucji publicznych, szczególnie do związanych ze sprawowaniem władzy politycznej. Co prawda, wysoki poziom zaufania, jakim obdarzane są m.in. instytucje charytatywne, wojsko, Kościół czy policja (od 89 do 65%), świadczy o braku uogólnionej normy nieufności wobec instytucji w ogóle (choć najprawdopodobniej nie dotyczy to instytucji politycznych), to jednak wobec szeregu ich przeważa nieufność. Największa nieufność jest deklarowana wobec partii politycznych, sejmu i senatu, rządu, gazet i telewizji (od 65 do 49%)<sup>19</sup>.

Ponieważ jednoznaczne stwierdzenie, że mamy do czynienia z kulturą nieufności, nie jest praktycznie możliwe (choćby dlatego, że jest to pojęcie złożone, zależne od doboru wskaźników, a ponadto jest to zmienna stopniowalna), zostaną tutaj zasygnalizowane jedynie pewne elementy składające się zdaniem P. Sztompki na kontekst sytuacyjny (strukturalny) wpływający na ukształtowanie się kultury zaufania lub nieufności. Składa się on z pięciu czynników:

- stabilności normatywnej (której przeciwieństwem jest anomia), istniejącej wtedy, kiedy normy prawne, moralne, zwyczajowe gwarantują m.in. sprawiedliwość, bezpieczeństwo socjalne, ochronę obywateli, prawa podmiotowe itp.;
- przejrzystości organizacji społecznej – budowa, racje istnienia, zasady działania, kompetencje, rezultaty są znane i zrozumiałe (przeciwieństwem jest niejasność i tajemniczość);
- trwałości porządku społecznego, która w oczywisty sposób nie występuje w sytuacji radykalnej zmiany społecznej;
- podporządkowania władzy regułom prawa (przeciwieństwem jest arbitralność i brak odpowiedzialności władzy) – obejmującego ograniczenie kompetencji, ramy proceduralne, nadzór i kontrolę nad urzędnikami, wieloinstancyjność i możliwość odwołania się od decyzji itp.;
- realizowania uprawnień i egzekwowania obowiązków (przeciwieństwem bezsilność obywateli i permissywność władzy), czemu służy istnienie i działanie niezależnych instytucji, do których można się odwołać dla ochrony zagrożonych uprawnień (sądy, trybunały), oraz instytucji wymuszających realizację obowiązków (prokuratura, policja)<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> *Psychologiczne charakterystyki elektoratów partyjnych*, Komunikat CBOS nr 138/2015, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 04.10.2016).

<sup>18</sup> *Spoleczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 22.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 28–30.

<sup>20</sup> P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 318–319.



Przytoczonych zostanie kilka wskaźników świadczących o występowaniu wymienionych wyżej elementów. O tym, że anomia jest obecna w społeczeństwie polskim, można wnosić na podstawie wielu wskaźników, bezpośrednich i pośrednich. Pierwsze obejmują wyrażenie przez respondentów zgody z następującymi opiniami: coraz trudniej dopatrzeć się jakiegoś sensu w otaczającym nas świecie – 63%; jedyne, czego można być obecnie pewnym, to tego, że niczego nie można być pewnym – 83%; przy istnieniu tak wielu różnych idei, teorii i światopoglądów często już nie wiadomo, w co wierzyć – 64%<sup>21</sup>. Na temat poczucia sprawiedliwości można wnosić, opierając się na badaniach przeprowadzonych w 2014 r., w których na pytanie, czy uważasz swoje zarobki za sprawiedliwe, uzyskano następujący rozkład odpowiedzi: zdecydowanie tak – 4%, raczej tak – 34%, raczej nie – 39%, zdecydowanie nie – 23%. Swoje zarobki jako niesprawiedliwe częściej oceniały kobiety, pracownicy szeregowi, mniej zarabiający, tacy, których zarobki uległy obniżeniu. Jako bardzo niepokojący można uznać fakt, że wśród osób zarabiających poniżej 2800 zł aż 84% uważało swoje wynagrodzenia za niesprawiedliwe<sup>22</sup>.

Również wyniki badań, w których porównywano wysokość zarobków różnych kategorii zawodowych postrzeganą przez respondentów z zarobkami postulowanymi przez nich, świadczą o negatywnej ocenie systemu wynagradzania. Zasadniczym wnioskiem z tych badań było stwierdzenie, że Polacy postulują zdecydowane zmniejszenie obecnego zróżnicowania dochodów. Zdaniem badanych, najwyższe postrzegane dochody (dyrektora dużego przedsiębiorstwa) stanowią 18-krotność najniższych (sprzątaczkę), podczas gdy postulowana rozbieżność dopuszcza jedynie 7-krotność, a w zdecydowanej większości przypadków jest mniejsza niż 4-krotność. Wśród tych, którzy zdaniem badanych niezасłużenie zarabiają zbyt dużo, najczęściej wymieniano posłów, ministrów i burmistrzów, a wśród tych, którzy zarabiają zbyt mało, sprzedawców sklepowych, sprzątaczkę, pielęgniarki i robotników niewykwalifikowanych<sup>23</sup>.

Jako wskaźnik pośredni można wykorzystać opinie na temat demokracji jako formy rządzenia, czyli poglądy dotyczące podstawowej zasady konstytuującej system polityczny, świadczące o sile jego legitymizacji. W roku 2015 odpowiedź, że demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządu, wybrało 29%, ze zdaniem, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze, zgodziło się 14%, że nie ma znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy nie – 17,2%, demokrację za złą formę rządów uznało 4,7%, a 35,2% nie udzieliło odpowiedzi<sup>24</sup>. Wynika z tego, że normy demokratyczne nie są czymś ważnym dla większości

<sup>21</sup> *Psychologiczne charakterystyki...*

<sup>22</sup> *Czy nasze wynagrodzenia są sprawiedliwe?*, [www.wynagrodzenia.pl](http://www.wynagrodzenia.pl) (dostęp 10.06.2015).

<sup>23</sup> *Polacy o zarobkach różnych grup zawodowych*, Komunikat CBOS BS/127/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 10.06.2015).

<sup>24</sup> J. Czapiński, *Stan społeczeństwa...*, s. 322.

społeczeństwa, co zresztą znajduje potwierdzenie w badaniach świadczących o występowaniu tendencji autorytarnych, odmowie niektórym ludziom i grupom prawa do szacunku czy też dążeniu do zaostrzenia kar dla przestępców łącznie z wprowadzeniem kary śmierci.

Powszechnie jest przekonanie, że istniejące normy nie pozwalają unikać zjawisk o charakterze patologicznym, określanym niekiedy mianem negatywnego kapitału społecznego – korupcji, nepotyzmu itp. W społeczeństwie dominuje przekonanie o korupcji wśród wysokich urzędników państwowych i polityków, np. o tym, że obsadzają krewnych, znajomych i kolegów na intratnych stanowiskach, twierdzi 84%, załatwiają dla nich kontrakty i zamówienia publiczne – 79%, biorą łapówki za załatwienie sprawy – 72%<sup>25</sup>.

Kolejnym z wyróżnionych składników kontekstu strukturalnego jest przejrzystość organizacji społecznej, a o zakresie jej postrzegania może świadczyć fakt, że 51% respondentów zgodziło się z opinią, że to nie rząd nami rządzi; ci, co naprawdę nami sterują, nie są w ogóle znani<sup>26</sup>. Jeśli chodzi o inne przesłanki pozwalające ocenić zakres zrozumienia przez społeczeństwo zasad funkcjonowania organizacji społecznej, to przede wszystkim można odwołać się do badań zainteresowania kwestiami politycznymi i wiedzy o polityce, jako determinujących możliwości poznania i zrozumienia tej organizacji – można powiedzieć, że zarówno istniejący poziom zainteresowania (duże zainteresowanie polityką deklaruje zwykle ok. 10% badanych<sup>27</sup>), jak i poziom wiedzy nie sprzyjają rozumieniu zasad funkcjonowania organizacji społecznej.

W odniesieniu do trwałości porządku społecznego można jedynie stwierdzić, że po okresie transformacji systemowej (radikalnej zmiany społecznej) nastąpiła pewna stabilizacja w większości sfer życia społecznego, natomiast zmiany zachodzące po objęciu władzy przez PiS najprawdopodobniej są przez wiele osób odbierane jako świadczące o nietrwałości istniejących rozwiązań. Odczucia takie mogą się pogłębiać wraz z kolejnymi planowanymi zmianami.

Następny czynnik dotyczy sposobu realizacji zasady państwa prawa, odpowiedzialności władzy, możliwości jej kontroli i odwoływania się od decyzji. W tym przypadku trudno znaleźć wyniki, które bezpośrednio świadczyłyby o postrzeganiu tych kwestii przez społeczeństwo. Po części odnoszą się do nich przytoczone wyniki badań dotyczących postrzegania patologii w życiu politycznym, a ponadto fakt, że obywatele mają bardzo niskie poczucie wpływu na sprawy kraju (deklarowane w 2015 r. przez 24%, przy 73% twierdzących, że wpływu nie mają), czyli na to, co robi rząd, choć poczucie wpływu na sprawy lokalne jest

---

<sup>25</sup> *Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, Komunikat CBOS, BS/124/2012, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 12.02.2016).

<sup>26</sup> *Psychologiczne charakterystyki...*

<sup>27</sup> Wskazują na to liczne badania TNS-OBOP, w których pytanie o zainteresowanie polityką jest zwykle zadawane.

wyższe (w 2015 r. poczucie wpływu na sprawy swojego miasta lub gminy deklarowało 49%, a jego brak 48%<sup>28</sup>).

Ostatni czynnik kontekstu strukturalnego – możliwość realizowania uprawnień i egzekwowania obowiązków – związany jest przede wszystkim z treścią prawa, jego przestrzeganiem i sposobem funkcjonowania instytucji z tym związanymi. Wyniki badań świadomości społecznej, które można odnieść do tego zakresu, składają do stwierdzenia, że nie jest to czynnik przyczyniający się do budowy zaufania. Jeśli chodzi o ocenę prawa, to przeważa przekonanie, że problemem jest przede wszystkim złe, nieskuteczne egzekwowanie prawa (57%), a nie treść norm prawnych (40%). 76% stwierdziło, że sankcje karne przewidziane przez prawo są zbyt łagodne, a 14%, że wymierzane kary są nieadekwatne do popełnianych czynów. O stanie praworządności może świadczyć to, że 51% stwierdziło, iż większość zwykłych ludzi w Polsce często nie przestrzega prawa (44%, że Polacy zazwyczaj prawa przestrzegają)<sup>29</sup>. Działanie sądów źle oceniało 46% respondentów (dobrze tylko 29%), a prokuratury 37% (dobrze 30%)<sup>30</sup>. Według 84% badanych najważniejszym problemem jest przewlekłość postępowań sądowych, ponad 70% wskazało także na notoryczne opóźnienia rozpraw, zbyt wysokie koszty sądowe oraz zbyt skomplikowane procedury. Na pytanie, czy sędziowie są niezawisli, rozkład odpowiedzi był następujący: tak, zawsze – 4%, tak, w zdecydowanej większości orzeczeń – 18%, czasem tak, czasem nie – 44%, nie – 22%<sup>31</sup>.

Podsumowując, można powiedzieć, że wiele elementów kontekstu sytuacyjnego sprzyja istnieniu kultury nieufności, a zatem także niskiemu poziomowi aktywności. Aby wskazać uwarunkowania aktywności obywatelskiej, można przytoczyć także zestawienie czterech podstawowych czynników służących opisowi i diagnozie partycypacji społecznej w gminie, przedstawione przez Magdalенę Kalisiak-Mędelską. Należą do nich: postawa mieszkańców (stosunek do zaangażowania w procesy decyzyjne dotyczące spraw lokalnych) – aktywna lub bierna, postawa władz lokalnych (skłonność do włączania w proces decyzyjny innych uczestników życia publicznego, umiejętność wykorzystania ich wiedzy) – otwarta lub zamknięta, polityka informacyjna (informowanie mieszkańców o bieżących i planowanych działaniach, a także pozyskiwanie od nich informacji) – dwukierunkowa lub jednokierunkowa oraz klimat lokalny (uwarunkowania administracyjne, instytucjonalne, polityczne, społeczne) – sprzyjający lub niesprzyjający<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> 25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej, Komunikat CBOS nr 69/2015, www.cbos.pl (dostęp 25.10.2016).

<sup>29</sup> O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, Komunikat CBOS, BS/5/2013, www.cbos.com.pl (dostęp 15.10.2016).

<sup>30</sup> Oceny instytucji publicznych, Komunikat CBOS nr 43/2016, www.cbos.com.pl (dostęp 20.10.2016).

<sup>31</sup> O przestrzeganiu prawa...

<sup>32</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 277.

Na ich podstawie wśród uwarunkowań aktywności można podjąć refleksję dotyczącą działania władz lokalnych, a wśród składników lokalnego klimatu poruszyć m.in. kwestię sposobu działania organizacji pozarządowych, liczby i autorytetu liderów lokalnych, a także np. nasilenia konfliktów.

Postawa władz lokalnych oraz urzędników reprezentujących instytucje administracji samorządowej może w różny sposób wpływać na poziom aktywności. W części działania władz zmierzające do włączenia mieszkańców do procesów decyzyjnych mają charakter pozorny. Znalazło to odzwierciedlenie w drabinie partycypacji przedstawionej przez Sherry R. Arnstein, która wyróżniła osiem typów partycypacji, z których dwa to brak uczestnictwa (manipulacja, terapia), kolejne trzy to działania pozorne (informowanie, konsultacje, ugłaskiwanie), a jedynie trzy oznaczają uspołecznienie władzy (partnerstwo, delegowanie, kontrola obywatelska)<sup>33</sup>.

Dobrych praktycznych przykładów błędów popełnianych przede wszystkim przez urzędników samorządowych, ale także przez polityków działających na szczeblu lokalnym, związanych z korzystaniem z procedur demokracji partycypacyjnej, dostarczają niektóre działania podejmowane w Krakowie w ostatnich latach.

Najbardziej widoczną formą partycypacji lokalnej jest budżet obywatelski. W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w 2014 r. (wcześniej próbę przeprowadzono w kilku dzielnicach) zgłoszono 656 (499 dzielnicowych i 157 miejskich, z których do głosowania dopuszczono 462) projektów, udział w głosowaniu wzięło ok. 10% mieszkańców (w wieku co najmniej 16. lat), a do wykorzystania było 4,5 mln zł, w tym 1,8 na projekty dzielnicowe. W roku 2015 suma do rozdysonowania wyniosła ok. 14 mln (10 mln na przedsięwzięcia ogólnomiejskie i 4 mln na dzielnicowe), zgłoszono 611 pomysłów, z których władze odrzuciły ponad 150. Frekwencja była jednak mniejsza i wyniosła 7,5%, co dało argument za zmniejszeniem sumy budżetu obywatelskiego w 2016 r. do 8,5 mln zł na projekty ogólnomiejskie i 2 mln 355 tys. na dzielnicowe. W 2016 r. (401 projektów: 122 ogólnomiejskie i 279 dzielnicowych) frekwencja była jeszcze niższa (7%), a zdaniem Michała Malczyńskiego z portalu Krowoderska.pl przyczyną jest to, że: „Projekty, które wygrywały lata temu, albo nie zostały zrealizowane, albo ich realizacja pozostawia wiele do życzenia”<sup>34</sup>.

Wprowadzenie w Krakowie budżetu obywatelskiego od razu uwidoczniło szereg problemów, które można podzielić na trzy grupy: stosunkowo niewielkie zainteresowanie mieszkańców, trudności wynikające z działania władz i admini-

---

<sup>33</sup> S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>34</sup> *Budżet obywatelski 2016*, <http://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/budzet-obywatelski-2016najwiecej-glosow-na-szkolenia-szybowcowe-park-w-czyzynach-i-wodny-plac-zabaw-w-parku-jordana/> (dostęp 25.10.2016).

stracji samorządowej oraz niewielka skala realizacji wybranych projektów. Jeden z problemów należących do pierwszej grupy wskazywano w ewaluacji pierwszej edycji: „Za słabość etapu wypracowywania dokumentu należy uznać mały udział mieszkańców w tym procesie. Co prawda, spotkania Zespołu były otwarte dla wszystkich, ale uczestniczyli w nich głównie radni, przedstawiciele UMK oraz instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami związanymi z zarządzaniem miastem”<sup>35</sup>. Ta sama słabość uwidoczniła się w trakcie spotkań konsultacyjnych (76 dzielnicowych i jedno ogólnomiejskie, w których łącznie uczestniczyło ok. 1,1 tys. osób), a wśród przyczyn absencji podawano kolejno brak czasu, wiedzy oraz zainteresowania. W dodatku (to należy już do drugiej grupy) uczestniczący w spotkaniach radni dzielnicowi często nie mieli odpowiedniej wiedzy oraz zdarzało się, że „radni publicznie »recenzowali« pomysły mieszkańców i/lub »agitowali« na rzecz innych, co w powiązaniu z faktem zgłaszania przez nich własnych projektów budziło wątpliwości uczestników co do uczciwości całego procesu”<sup>36</sup>. Istotną wadą było również słabe zarysowanie funkcji deliberacyjnej spotkań. Jest to zresztą słabością wynikającą z całej przyjętej procedury, która ma charakter bardziej konfliktogenny niż konsensualny. Wiele wątpliwości budziło ponadto działanie urzędników już po złożeniu wniosków – zbyt późne informowanie o potrzebie uzupełnienia projektu (pod koniec czerwca, gdy wielu studentów już wyjechało na wakacje), utrudnianie składania odwołań od decyzji urzędników, naruszanie regulaminu budżetu obywatelskiego.

Problemów z pierwszej grupy nie oddaje do końca ilość zgłoszonych projektów, a być może także liczba głosujących. Już w pierwszej edycji okazało się, że autorami części zgłoszonych projektów są osoby prowadzące działalność polityczną oraz radni. Projekt miejski, który uzyskał w 2014 r. największą liczbę głosów, został zgłoszony przez działaczy młodzieżówki PO. Można również sądzić, że radni inspirowali wiele projektów zgłaszanych przez kogoś innego. Ponadto rok później wykryto próbę oddania kilkuset głosów przy użyciu programu komputerowego, o co podejrzewano radnego, autora projektu, na który te głosy były oddane. W celu zaktywizowania mieszkańców, lepszego ich poinformowania w poszczególnych dzielnicach organizowane były spotkania informacyjne, konsultacje i warsztaty mające pomóc przy tworzeniu własnego projektu, ale zainteresowanie nimi było słabe. Przykładem może być zebranie dotyczące projektu nowego regulaminu budżetu obywatelskiego na 2016 r., w którym wzięło udział ok. 10 osób, a serwis internetowy „Dialog Społeczny” odwiedziło w trakcie konsultacji tego projektu 1154 osoby.

W roku 2016 wyraźnie uwidocznił się jeszcze inny problem – w głosowaniu wygrał projekt przewidujący zakup trzech szyboców w celu przeszkolenia szy-

---

<sup>35</sup> *Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa–Kraków 2014, s. 10, [www.krakow.pl/zalacznik/207941](http://www.krakow.pl/zalacznik/207941) (dostęp 12.01.2016).

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 35.

bowcowego 30 osób oraz sfinansowania bezpłatnych lotów wycieczkowych dla 200 osób (za ponad 1,5 mln zł), projekt, który najprawdopodobniej nie powinien być poddany pod głosowanie, bo dotyczy korzyści dla jedynie niewielkiej liczby osób. Prócz tego okazało się, że przy małej liczbie głosujących zwycięstwo można zapewnić, „kupując głosy”, czym zajmują się wyspecjalizowane firmy (podobno za 215 głosów płacono ankieterom 1 tys. zł). Ponadto 12% głosów było nieważnych, a zawiódł system komputerowy (była to jedyna możliwość głosowania). Trzecia edycja budżetu obywatelskiego w Krakowie dowiodła więc, że procedura ta może służyć, wbrew założeniom, realizacji partykularnych interesów niewielkich grup<sup>37</sup>.

W Krakowie miała miejsce także próba doprowadzenia do referendum odwołującego urzędującego prezydenta. Inicjatorem był jego kontrkandydat w wyborach prezydenckich oraz potencjalny kandydat na to stanowisko, założyciel stowarzyszenia monitorującego działania prezydenta. Okazało się jednak, że podpisy pod wnioskiem o referendum, za które inicjator płacił po 2 zł, w większości zostały zebrane nieprawidłowo. Spośród 87 242 osób, których podpisy złożył, 38 919 osób nieprawidłowo udzieliło poparcia, a aż 21 288 osób nie miało praw wyborczych na terenie gminy Kraków. Można to uznać za kompromitację znanego polityka (byłego posła), ale przy okazji także za czynnik zniechęcający do podejmowania aktywności obywatelskiej<sup>38</sup>.

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych (utożsamianych z trzecim sektorem) coraz częściej spotyka się z krytyką. Wśród argumentów pojawiają się m.in. następujące stwierdzenia: NGO-sy zamiast budować aktywne społeczeństwo wyręczają obywateli, nie są ruchami społecznymi, ale kolejnymi uczestnikami systemu sprawowania władzy, często realizują cele przewidziane dla administracji publicznej, pozyskiwanie i sprawna realizacja grantów staje się dla nich celem samym w sobie, działają od grantu do grantu, dostosowując działania do możliwości zdobycia środków, tracąc z pola widzenia początkowe cele<sup>39</sup>. W związku z taką oceną pojawiają się stwierdzenia, że NGO-sy cierpią na „grantożę”, „urządowienie”, „komercjalizację” itp.<sup>40</sup> Niemniej jednak to przede wszystkim te organizacje uczestniczą w konsultacjach społecznych (w 2015 i 2016 r. w ponad połowie konsultacji ogłoszonych przez władze miejskie Krakowa – łącznie było to 50 projektów – prawo uczestnictwa miały wyłącznie organizacje wymienione w ustawie z 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie) i często nie zgłaszają żadnych uwag do przedstawianych projektów.

<sup>37</sup> *Kraków kupi trzy szybowce*, <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/miasto-kupi-trzyszybowce-dla-230-lotow-za-15-mln-zl-sami-urzednicy-sa-w-szoku,10372614/> (dostęp 25.10.2016).

<sup>38</sup> *Oficjalnie: nie będzie referendum w Krakowie*, <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/oficjalnie-nie-bedzie-referendum-w-krakowie,10500657/> (dostęp 25.10.2016).

<sup>39</sup> Zob. np. B. Martela, *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 38.

<sup>40</sup> Zob. np. J. Sowa, *Wyschnięte źródło? O ewentualnych pożytkach i aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Animacja Życia Publicznego” 2015, nr 1, s. 15, [www.cal.org.pl](http://www.cal.org.pl) (dostęp 30.04.2016).



Kończąc wymienianie czynników, które wpływają na aktywność obywatelską, nie można pominąć roli lokalnych liderów. Jak wskazują liczne przykłady, grupy osób podejmujących jakąś wspólną aktywność tworzą się wokół nich – osób mających zdolność mobilizacji innych do działania, a nawet mobilizacji w miarę masowych ruchów społecznych. Jednostek takich jest jednak stosunkowo niewiele, a ich pojawienie się można określić jako przypadkowe. W badaniach prowadzonych w latach 90. stwierdziliśmy, że w krakowskiej dzielnicy charakteryzującej się relatywnie sporym poziomem aktywności mieszkańców znaczną rolę jako inicjator i katalizator aktywności odegrał proboszcz miejscowej parafii, w jednej ze wsi podkrakowskich był to sołtys, ale skupione wokół nich grupy miały charakter ściśle enklawowy. Wydaje się, że podobnie w Krakowie jest obecnie – można wskazać kilka osób skupiających wokół siebie i mobilizujących do działania spore grupy mieszkańców (najczęściej osoby te inicjują wiele działań) oraz pewną liczbę aktywistów działających w sposób mniej spektakularny, mających już znacznie mniejsze możliwości mobilizacji. W tym przypadku można stwierdzić, że środowisko lokalne ułatwia znajomość i podjęcie kontaktu, choć rolę nie do przecenienia odgrywa obecnie Internet – wszystkie właściwie inicjatywy lokalne, obejmujące nie tylko najbliższych sąsiadów, zawiązały się dzięki komunikacji sieciowej.

Powyżej wymienione zostały jedynie niektóre uwarunkowania aktywności, z których część można odnieść przede wszystkim do aktywności lokalnej. Pominęto wiele innych, np. poziom zadowolenia z istniejącej sytuacji, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców przez wyspecjalizowane instytucje (w zakresie infrastruktury, estetyki otoczenia, spędzania czasu wolnego itd.), tradycje rodzinne, tradycje lokalne, ilość posiadanego czasu wolnego czy też szereg zmiennych położenia społecznego oraz wiele różnych postaw i przekonań. Względnie pełna analiza uwarunkowań aktywności obywatelskiej wymagałaby przeprowadzenia szeroko zakrojonych, interdyscyplinarnych badań, uwzględniających bardzo wiele zmiennych, a zatem wymagających odniesienia do dużej liczebnie próby społeczeństwa. Wydaje jednak, że nawet takie badania, ze względu na złożoność problemu oraz zróżnicowanie i zmienność przedmiotu badań, nie doprowadziłyby do sformułowania jednoznacznych wniosków.

## Bibliografia

- 25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej, Komunikat CBOS nr 69/2015, [www.cbos.com.pl](http://www.cbos.com.pl) (dostęp 25.10.2016).
- Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012.
- Budzyńska E., *Podzielane czy dzielące? Wartości społeczeństwa polskiego*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków 2008.



- Budżet obywatelski 2016*, <http://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/budzet-obywatelski-2016najwiecej-glosow-na-szkolenia-szybowcowe-park-w-czyninach-i-wodny-plac-zabaw-w-parku-jordana/> (dostęp 25.10.2016).
- Co łączy Polaków?*, Komunikat CBOS, BS/168/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 13.10.2016).
- Czapiński J., *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Diagnoza społeczna 2015*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015, s. 349–350, [www.diagnoza.pl](http://www.diagnoza.pl) (dostęp 15.10.2016).
- Czy nasze wynagrodzenia są sprawiedliwe?*, [www.wynagrodzenia.pl](http://www.wynagrodzenia.pl) (dostęp 10.06.2015).
- Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa–Kraków 2014, s. 10, [www.krakow.pl/zalacznik/207941](http://www.krakow.pl/zalacznik/207941) (dostęp 12.01.2016).
- Jakubowska-Branicka I., *Mentalność demokratyczna a dogmatyzm. Przemiany postaw społeczeństwa polskiego w procesie demokratyzacji*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków 2008.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kraków kupi trzy szybowce*, <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/miasto-kupi-trzyszybowce-dla-230-lotow-za-15-mln-zl-sami-urzednicy-sa-w-szoku,10372614/> (dostęp 25.10.2016).
- Małe ojczyzny – poczucie przynależności Polaków*, Komunikat CBOS, BS/151/2009, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 13.10.2016).
- Martela B., *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 38.
- Nastroje społeczne we wrześniu*, Komunikat CBOS nr 131/2016, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 25.10.2016).
- O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Komunikat CBOS, BS/5/2013, [www.cbos.com.pl](http://www.cbos.com.pl) (dostęp 15.10.2016).
- Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS nr 43/2016, [www.cbos.com.pl](http://www.cbos.com.pl) (dostęp 20.10.2016).
- Oficjalnie: nie będzie referendum w Krakowie*, <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/oficjalnie-nie-bedzie-referendum-w-krakowie,10500657/> (dostęp 25.10.2016).
- Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, Komunikat CBOS, BS /124/2012, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 12.02.2016).
- Polacy o swoim przywiązaniu do miejsca zamieszkania i kraju*, Komunikat CBOS nr 165/2015, [www.cbos.com](http://www.cbos.com) (dostęp 15.10.2016).
- Polacy o zarobkach różnych grup zawodowych*, Komunikat CBOS BS/127/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 10.06.2015).
- Psychologiczne charakterystyki elektoratów partyjnych*, Komunikat CBOS nr 138/2015, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 4.10.2016).
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002.
- Sowa J., *Wyschnięte źródło? O ewentualnych pożytkach i aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Animacja Życia Publicznego” 2015, nr 1, s. 15, [www.cal.org.pl](http://www.cal.org.pl) (dostęp 30.04.2016).
- Spółczesność obywatelska w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Wartości i normy*, Komunikat CBOS BS/111/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp 10.10.2016).

*Więzi społeczne i wzajemna pomoc*, Komunikat CBOS, BS/24/2008, www.cbos.pl (dostęp 10.10.2016).

*Zaufanie społeczne*, Komunikat CBOS nr 18/2016, www.cbos.pl (dostęp 15.10.2016).

*Krzysztof Łabędź*

### **Обусловленность локальной гражданской активности**

В тексте предпринята попытка определения некоторых факторов, являющихся причиной того, что гражданская активность в польском обществе находится на относительно низком уровне, что также имеет место на региональном уровне, который должен в свою очередь эту активность повышать. Основываясь на некоторых, присутствующих в предметной литературе концепциях, в статье представлены избранные факторы, объясняющие актуальное положение дел. Особое внимание уделено определенным закономерностям психологического характера, избранным взглядам и поведением общества, затрудняющим партиципацию, с особенным уклоном на те из них, которые влияют на возникновение культуры недоверия, а также на неточности и ошибки, осуществляемые в процессе использования форм партиципационной демократии (на примере Кракова).

**Ключевые слова:** гражданская активность, культура недоверия, формы партиципационной демократии, взгляды польского общества.

*Krzysztof Łabędź*

### **Determinants of local civic engagement**

The paper is an attempt to indicate some conditions causing that civic activity in Polish society is at a relatively low level, even on a local scale, which should promote high activity. Such a situation can be explained by selected factors basing on some concepts in the scientific literature. Firstly, attention was paid to certain psychological norms, selected views and attitudes of the society that may make it difficult to undertake any activities. There are some factors that lead to a culture of distrust as well as shortcomings and mistakes made when using forms of participatory democracy (on the example of Cracow).

**Keywords:** civic engagement, culture of mistrust, forms of participatory democracy, views of the Polish society.



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Magdalena Tomala*

## **Procesy modernizacji w państwach regionu Morza Bałtyckiego**

W grudniu 1991 r. podczas szczytu państw europejskich w Maastricht podpisano Traktat o Unii Europejskiej, w którym określono zasady, jakie powinny spełniać państwa do pełnego uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej<sup>1</sup>. Były to warunki konieczne do konwergencji słabo rozwiniętych państw w stosunku do wysoko rozwiniętych państw Europy Zachodniej. Ustalone w Maastricht kryteria dotyczyły m.in. państw Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak: Polska, Litwa, Łotwa Estonia, które z państwami nordyckimi oraz Niemcami tworzyły region Morza Bałtyckiego. Należy pamiętać, że trzy z nich: Szwecja, Dania i Finlandia należą do Unii Europejskiej, a Islandia oraz Norwegia stowarzyszone są z nią w ramach europejskiego obszaru gospodarczego<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie procesu konwergencji, jaki nastąpił w okresie od 1992 do 2014 r. (22 lat) w regionie Morza Bałtyckiego. Można zadać pytanie, czy integracja z UE przyczyniła się do polaryzacji, czy też do konwergencji tego obszaru?<sup>3</sup> W pracy wykorzystano założenia teorii neoliberalnej, która podkreśla wielość podmiotów stosunków międzynarodowych, występujących obok państwa oraz sieć powiązań między polityką, ekonomią czy prawem. Podejście to pozwala na płynne przechodzenie z jednego sektora do drugiego, co implikuje powstawanie współzależności między nimi. Można ją zdefiniować (*interdependence*) za O. Youngiem jako zakres, w jakim wydarzenia w jednej części systemu światowego wpływają na wydarzenia w innych częściach tego systemu<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf) (dostęp 29.12.2015).

<sup>2</sup> Zob. szerzej: J. Grzela, *Teoria i praktyka współpracy regionalnej na przykładzie Regionu Morza Bałtyckiego*, Kielce 2010.

<sup>3</sup> Zob. T. Geodecki, *Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714, s. 75–77.

<sup>4</sup> O.R. Young, *Interdependence in the World Politics*, „International Journal” 1969, no. 24, s. 726–750.

Podkreślić należy, że wskazana współzależność jest wynikiem intensywnej wymiany ekonomicznej, która wpływa na stosunki polityczne<sup>5</sup>. W artykule wykorzystano metodę porównawczą, dzięki której starano się ukazać zależności między procesem dostosowawczym do kryteriów z Maastricht a rozwojem gospodarczym państw, mierzonym jako produkt krajowy brutto na osobę (według parytetu siły nabywczej). Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej omówiono główne założenia procesu modernizacji, jakie stawiały sobie państwa w tej części Europy. Następnie ukazano poziom zbieżności omawianych państw z kryteriami konwergencji. W ostatniej części omówiono zależność między poziomem migracji a wpływem inwestycji bezpośrednich, które to wpływają na wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego w regionie bałtyckim.

### Region Morza Bałtyckiego – aspiracje a rzeczywistość

Zapoczątkowanie procesów modernizacji w regionie Morza Bałtyckiego wynikało bezpośrednio z przemian systemowych przełomu lat 80. i 90. XX w.<sup>6</sup> Wraz z upadkiem muru berlińskiego pojawiły się naturalne warunki dla bliższej kooperacji w tym obszarze. Granice państwowe oraz podział na socjalistyczny Wschód i kapitalistyczny Zachód przestał być podstawową przeszkodą w procesach integracyjnych regionu bałtyckiego. Zaczęła wypełniać się pusta przestrzeń w relacjach między państwami UE, północnej i śródwoschodniej Europy<sup>7</sup>.

Pierwszy krok na drodze do integracji ze strukturami EWG wykonała Polska, która zadeklarowała zmianę systemu ekonomiczno-politycznego<sup>8</sup>. Podjęła decyzję o wprowadzeniu gospodarki rynkowej i instytucji demokratycznych. Transformacja systemowa została zapoczątkowana już we wrześniu 1989 r. Wówczas na czele pierwszego niekomunistycznego rządu stanął T. Mazowiecki, a za zmiany w systemie funkcjonowania gospodarki wziął odpowiedzialność L. Balcerowicz. Jego plan miał na celu stworzenie warunków przywrócenia zachwianej kryzysem lat 80. XX w. równowagi rynkowej w ramach podstawowych segmentów rynku: dóbr i usług, kapitału i pracy<sup>9</sup>. Również państwa bałtyckie rozpoczęły proces bu-

<sup>5</sup> Zob. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 217.

<sup>6</sup> Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce*, Warszawa 2002, s. 26–28.

<sup>7</sup> Zob. J. Wojnicki, *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*, Warszawa 2002.

<sup>8</sup> Zob. B. Siuta-Tokarska, *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 44 i n., <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt19/03.pdf> (dostęp 2.01.2016).

<sup>9</sup> A. Prusek, *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Kraków 2005.

dowania niepodległej i demokratycznej państwowości. Litwa 11 marca 1990 r., Estonia – 30 marca 1990 r., a Łotwa 4 maja 1990 r. proklamowały niepodległość. Mimo odzyskania suwerenności nie posiadały one podstawowych atrybutów niepodległości, jak własna armia, waluta, skutecznie chronione granice państwowe czy strategiczne dla bezpieczeństwa systemy infrastruktury, a odzyskana suwerenność komplikowana była dodatkowo obecnością Armii Czerwonej na ich terytorium.

Procesy przemian systemowych od początku wspierały państwa Europy Zachodniej oraz Północnej. Nadrzędnym priorytetem dla nowo utworzonych państw było podjęcie i rozwój współpracy bałtyckiej, która zapewniłaby im nieodwracalność odzyskania suwerenności oraz ustabilizowanie sytuacji politycznej i rozwój gospodarczy. Warto podkreślić wsparcie dla integracji z UE takich polityków, jak: J. Majora w Wilnie 1 maja 1994 r., B. Clintona w Rydze 6 lipca 1994 r. oraz w Warszawie 26 czerwca 1996 r.

Należy zauważyć, że aspiracje Litwy, Łotwy, Estonii i Polski wspierały przede wszystkim państwa nordyckie. Ich przedstawiciele zwracali uwagę na potrzebę integracji regionu Morza Bałtyckiego oraz jego zrównoważony rozwój. Już w Wilnie w 1991 r., podczas szczytu państw w ramach Grupy Nordic-Baltic 8, podkreślano, że współpraca bałtycka przynosi same korzyści i gwarantuje nowym członkom finansową oraz technologiczną pomoc. Obok integracji z UE istniała w regionie bałtyckim zgoda na pogłębianie procesów integracji i modernizacji tego obszaru. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po 2004 r. powstało wiele inicjatyw na poziomie rządowym, regionalnym oraz pozarządowym, które za cel stawiały sobie rozwój regionalny. Najważniejsze to powstanie Rady Państw Morza Bałtyckiego (1992)<sup>10</sup>, utworzenie w ramach UE wymiaru północnego (1997)<sup>11</sup> czy przygotowanie Strategii Rozwoju Regionu Morza Bałtyckiego<sup>12</sup>.

Te, jak i wiele innych inicjatyw współpracy regionalnej tworzyły swego rodzaju sieć powiązań instytucjonalnych, w ramach których starano się diagnozować najważniejsze potrzeby regionu oraz wyznaczać strategiczne cele rozwojowe<sup>13</sup>. Istotą procesów zachodzących w regionie bałtyckim była ciągłość podejmowanej współpracy w okresie ponad 20 lat, co w rezultacie powinno przyczynić się do osiągnięcia zakładanych sobie celów (szczególnie w państwach położonych na południowym brzegu Bałtyku).

---

<sup>10</sup> I. Śmigierska-Belczak, *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/ISmigierska-Belczak9.pdf> (dostęp 11.01.2016).

<sup>11</sup> M. Tomala, R.M. Czarny, *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.

<sup>12</sup> Zob. *Unijna Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego – ku zrównoważonej, dostatniej przyszłości*, „Panorama Inforegio” 2009, nr 30, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30_pl.pdf) (dostęp 29.12.2015).

<sup>13</sup> Ch. Ketels, *State of the Region Report, Baltic Development Forum*, Copenhagen 2011, s. 99.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia polskich, łotewskich, litewskich oraz estońskich starań o członkostwo miało sformułowanie politycznych i gospodarczych kryteriów, od których spełnienia uzależnione było przyjęcie do UE czterech kandydujących państw. Wśród najważniejszych należy wymienić: stabilność instytucji gwarantujących zasady demokracji i praworządności, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej, zdolność kraju do sprostania konkurencji oraz siłom rynkowym wewnątrz UE<sup>14</sup>. Analizując proces starań państw, położonych na południowym brzegu Bałtyku, należy zauważyć, iż spełnienie kryteriów z Kopenhagi pozwoliło tym państwom na podjęcie kolejnych kroków na drodze integracji europejskiej, zakończone 1 maja 2004 r. akcesją do UE. Poza tym uczestnictwo w strukturach unijnych w następnych latach pozwoliło na dalszy proces modernizacji poszczególnych państw, jak i całego regionu Morza Bałtyckiego.

### **Państwa regionu Morza Bałtyckiego wobec kryteriów konwergencji UE**

Konwergencja oznaczała proces wyrównywania zmiennych ekonomicznych między poszczególnymi państwami bądź regionami<sup>15</sup>. Konwergencję realną można zdefiniować jako wyrównywanie się poziomów rozwoju gospodarczego, najszybciej obrazowanego jako PKB *per capita*, mierzonego parytetem siły nabywczej. Jest ona możliwa poprzez szybszy rozwój państw słabo rozwiniętych. Istotne założenia tego procesu w ramach struktur UE zostały ustalone w 1992 r. w Maastricht. W ramach integracji europejskiej państwa aspirujące do członkostwa zobowiązane zostały do wypełnienia kryteriów zbieżności. Można je podzielić na dwie grupy: kryteria monetarne (inflacja, długookresowe stopy procentowe oraz kursy walutowe) oraz fiskalne (deficyt budżetowy, dług publiczny). Ich wypełnienie miało stanowić gwarancję rozwoju gospodarczego oraz wejścia do ścisłej grupy państw, mających wspólną walutę euro<sup>16</sup>.

Należy zauważyć, że w regionie Morza Bałtyckiego nie doszło do pełnej konwergencji państw (zob. tabela 1).

---

<sup>14</sup> *Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska*, t. II, *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007, s. 125.

<sup>15</sup> W wyniku wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego znalazły się one głównie w art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji).

<sup>16</sup> W rozważaniach teoretycznych na temat unii walutowej najczęściej akcentowane są pozytywne skutki jej utworzenia dla wzrostu gospodarczego w krajach członkowskich – zob. H.G. Grubel, *International Economics*, Yale 1977; P. Robson, *The Economics of International Integration*, London 1984; P. Kenen, *The theory of optimum currency areas: An eclectic view*, [w:] *Monetary Problems of the International Economy*, eds R. Mundell, A. Svoboda, Chicago 1969.



Tabela 1. Struktury integracji w ramach regionu Morza Bałtyckiego

Region Morza Bałtyckiego	Unia Europejska	Warunki w strefie euro
Dania	1.01.1973	ERM2/O
Estonia	1.05.2004	ERM2/D
Finlandia	1.01.1995	EA
Islandia	x	x
Litwa	1.05.2004	ERM2/D
Łotwa	1.05.2004	ERM2/D
Niemcy	3.10.1990	EA
Norwegia	x	x
Polska	1.05.2004	D
Rosja	x	x
Szwecja	1.01.1995	D

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Albinowski, *PM – Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b026db7d-51c3-4321-81d7bbe914846a08&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=b026db7d-51c3-4321-81d7bbe914846a08&groupId=764034) (dostęp 29.12.2015).

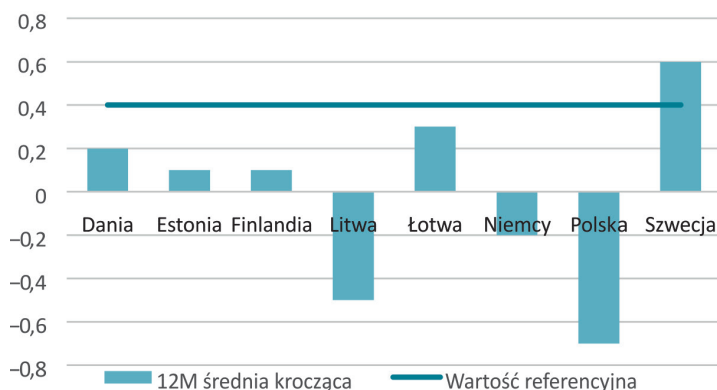
Jak wynika z tabeli 1, państwa regionu Morza Bałtyckiego nie przyjęły jednej ścieżki integracyjnej. Dotyczy to zarówno członkostwa w UE, jak i unii gospodarczej i walutowej. Członkami strefy euro (EA) zostały Finlandia oraz Niemcy, do mechanizmu wzajemnej stabilizacji kursów walutowych ERM2 (*Exchange Rate Mechanizm*) przystąpiły Estonia, Litwa, Łotwa, przy czym Dania z klauzulą *opt-out* (O). Daje ona prawo wyboru, czy pozostanie przy własnej walucie, czy też zdecyduje się w przyszłości na przyjęcie euro. Pozostałe państwa, w tym właśnie Polska i Szwecja, określane są mianem państw z derogacją (D). Oznacza to, iż w przeciwieństwie do Danii są one zobowiązane po wypełnieniu niezbędnych warunków na przyjęcie euro.

Najsłabiej z regionem Morza Bałtyckiego jest powiązana Rosja, która poza działalnością w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego nie uczestniczy w procesach integracji europejskiej oraz pozostaje poza współpracą na rzecz bezpieczeństwa (NATO). Norwegia oraz Islandia pozostały poza strukturami Unii Europejskiej, choć przystąpiły do rynku wewnętrznego w ramach europejskiego obszaru gospodarczego<sup>17</sup>. Spośród państw regionu Morza Bałtyckiego do strefy euro w 2004 r. przystąpiły tylko dwa: Finlandia, Niemcy. Choć w Szwecji obowiązują przepisy Traktatu z Maastricht w sprawie wspólnej waluty, jednak 4 grudnia 1997 r. parla-

<sup>17</sup> *Agreement on the European Economic Area*, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf> (dostęp 14.10.2014).

ment przyjął deklarację w sprawie nieuczestniczenia jej w obszarze euro od 1 stycznia 1999 r. W związku z tym nie weszła ona do ERM II, a w referendum konstytucyjnym z 14 września 2003 r. większość społeczeństwa zagłosowała przeciwko wprowadzeniu euro. Z kolei Dania na skutek uzyskania w 1993 r. klauzuli *opt-out* nie przystąpiła do Traktatu z Maastricht. Przyczyną takiej decyzji był również negatywny wynik referendum z 28 września 2000 r. Wymagane kryteria zbieżności udało się wypełnić jako pierwszej Estonii, dzięki czemu 1 stycznia 2011 r. przystąpiła do strefy euro. Następnie do tego grona dołączyła 1 stycznia 2014 r. Łotwa, a rok później Litwa. Zgodnie z raportem Monitora Konwergencji Nominalnej, opublikowanego przez Ministerstwo Finansów, Polska pozostała poza strefą euro, wypełniając cztery z pięciu kryteriów konwergencji nominalnej<sup>18</sup>.

Pierwszym ze wskaźników, który należy wziąć pod uwagę, jest stopa inflacji. Według kryteriów z Maastricht nie powinna być wyższa niż o 1,5 p.proc. od średniej stopy inflacji w trzech państwach UE, gdzie inflacja jest najniższa. Obecnie Polska, podobnie jak inne państwa regionu Morza Bałtyckiego (poza Szwecją) znajduje się wśród krajów, które wypełniły kryterium inflacji (zob. rysunek 1).



Rysunek 1. Kryterium stabilności cen w państwach regionu Morza Bałtyckiego (za wrzesień 2015 r.)

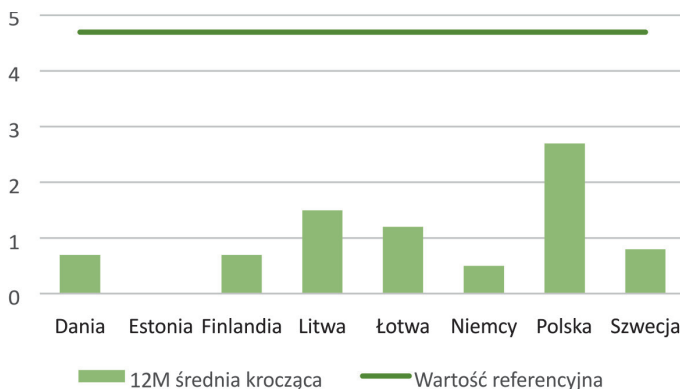
Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Albinowski, *PM – Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b026db7d-51c3-4321-81d7bbe914846a08&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=b026db7d-51c3-4321-81d7bbe914846a08&groupId=764034) (dostęp 29.12.2015).

Jedynym państwem z regionu bałtyckiego, któremu nie udało się wypełnić kryterium inflacji, jest Szwecja. Z kolei średnie 12-miesięczne tempo wzrostu indeksu HICP w Polsce wyniosło  $-0,7\%$  (historycznie najniższy poziom) i było niższe o 1,1 p.proc. od wartości referencyjnej. Wartość referencyjna (0,4) została obliczona na podstawie danych z 3 państw UE o najbardziej stabilnych cenach, wśród których znalazły się Cypr, Polska i Hiszpania. Z grupy referencyjnej zostały wykluczone

<sup>18</sup> S.I. Bukowski, *The Maastricht Convergence Criteria and Economic Growth in the EMU*, <http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/quad24.pdf> (dostęp 30.12.2015).

Grecja oraz Bułgaria, w których średnie 12-miesięczne tempo wzrostu cen było znacząco niższe od średniej w strefie euro (odpowiednio o 1,7 i 1,4 p.proc.).

Kolejnym ważnym kryterium jest poziom długoterminowych stóp procentowych, który nie powinien przekraczać o więcej niż 2 p.proc. średniej stóp procentowych w trzech państwach UE o najniższej inflacji (zob. rysunek 2).

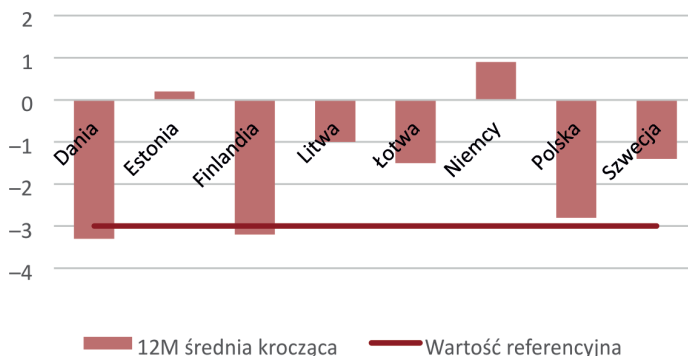


Rysunek 2. Kryterium stóp procentowych w państwach regionu Morza Bałtyckiego (za wrzesień 2015 r.)

Źródło: jak na rysunku 1.

W 2015 r. wszystkie państwa regionu Morza Bałtyckiego należące do UE wypełniały kryterium stóp procentowych. Średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy w Estonii była najniższa (0 p.proc.), w Polsce natomiast najwyższa (2,7 p.proc.). Niemniej jednak ukształtowała się o 1,6 p.proc. poniżej wartości referencyjnej, która wyniosła 4,7 p.proc.

Kolejne kryterium ma charakter fiskalny. Określa, że deficyt budżetowy nie powinien być wyższy niż 3% PKB (zob. rysunek 3).

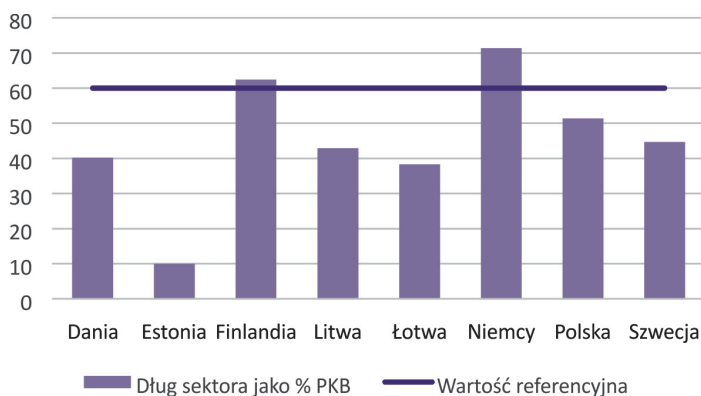


Rysunek 3. Kryterium deficytu budżetowego w państwach regionu Morza Bałtyckiego (za wrzesień 2015 r.)

Źródło: jak na rysunku 1.

Jedynie w przypadku Finlandii Rada Ecofin rekomendowała wprowadzenie procedury likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego. Jednak Dania również przekroczyła o 0,3% kryterium z Maastricht. W przypadku Polski te zalecenia 15 czerwca 2015 r. zostały wypełnione. Tym samym Polska zredukowała nadmierny deficyt o rok wcześniej niż było to rekomendowane przez Radę. W 2014 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 3,2% PKB, a przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB wynikało wyłącznie z poniesionego w tym roku kosztu wdrożenia systemowej reformy emerytalnej z 1999 r. (0,4% PKB). Skorygowana wartość deficytu sektora *general government* w 2014 r. wyniosła zatem 2,8%. Pozostałe państwa regionu Morza Bałtyckiego spełniły zalecenia Rady Ecofin.

W przypadku długu publicznego dwa państwa regionu nie wypełniły zaleceń utrzymania go na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB (zob. rysunek 4).



Rysunek 4. Kryterium długu publicznego w państwach regionu Morza Bałtyckiego (za wrzesień 2015 r.)

Źródło: jak na rysunku 1.

Dług sektora Estonii osiągnął najmniejszą wartość, bo tylko 10% PKB, znacznie poniżej wartości referencyjnej. Zarówno Finlandia, jak i Dania przekroczyły dopuszczalny limit długu publicznego.

Ostatnim z omawianych kryteriów jest stabilny kurs wymiany waluty w ciągu ostatnich 2 lat. Oznacza on, iż wahania kursów walut nie mogą przekroczyć  $\pm 15\%$  do ustalonej początkowo wartości. Jest to niezbędny warunek dla wprowadzenia waluty do Mechanizmu Kursów Walutowych ERM2. Trzy państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia w ostatnim okresie spełniły wymagane kryteria, stając się uczestnikami unii walutowej. Jedynie Polska pozostała poza strefą euro. W jej przypadku kryterium kursu walutowego nie jest wypełnione ze względu na fakt, że Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM2. Wchodząc w 2004 r. do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przyjęcia wspólnej waluty, jednak bez określania terminów.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że zbadane cztery wskaźniki: poziom inflacji, długu publicznego, deficytu budżetowego oraz długo-

terminowe stopy procentowe w państwach regionu Morza Bałtyckiego potwierdzają wysiłek, który włożyła Litwa, Łotwa, Estonia oraz Polska, aby wypełnić przyjęte założenia o procesie konwergencji z UE. Analiza danych pokazuje, iż pod względem wskazanych przez UE wytycznych nowi członkowie utrzymują reżim monetarny i fiskalny. Państwom nordyckim oraz Niemcom zdarzały się przypadki odstąpienia od wymaganych kryteriów konwergencji niezależnie od tego, czy należały do strefy euro, do mechanizmu ERM2, czy pozostawały poza ramami unii walutowej. Należy również podkreślić, iż Litwa, Łotwa i Estonia osiągnęły lepsze wyniki niż Polska w trzech kategoriach: deficytu budżetowego, długu publicznego, długoterminowych stóp procentowych. Jedynie pod względem stabilności cen Polska okazała się liderem w regionie (jak też w całej UE).

### Konwergencja czy polaryzacja regionu Morza Bałtyckiego?

Przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej jest rozwój gospodarczy, który zwiększa się lub zmniejsza w zależności od występowania procesów konwergencji lub polaryzacji. Według Hansena źródłami konwergencji Unii Europejskiej może być wspólny rynek<sup>19</sup>, który przyczynia się do efektywniejszej alokacji czynników produkcji<sup>20</sup>. W świetle klasycznych teorii handlu międzynarodowego przewiduje się wyrównywanie poziomów rozwoju na skutek usunięcia przeszkód w przepływie czynników produkcji (zob. rysunek 5).



Rysunek 5. Przepływy czynników produkcji

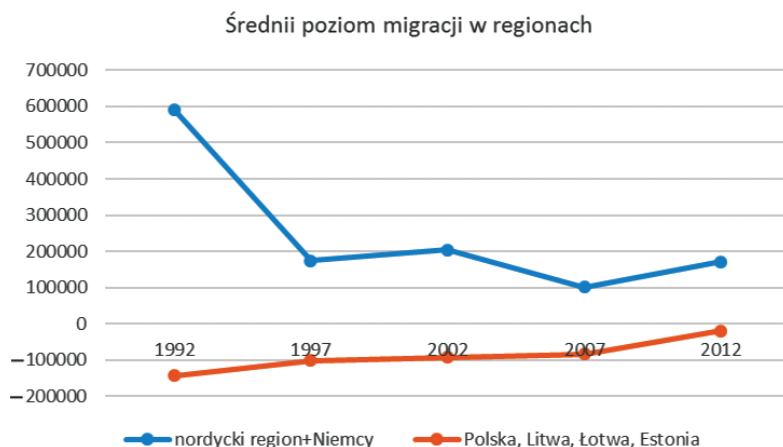
Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Geodecki, *Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714.

Jak wynika z rysunku 5, niedostatek kapitału w krajach biedniejszych może zostać zaspokojony jego napływem z krajów bogatszych, zaś siła robocza prze-

<sup>19</sup> J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Kraków 2003.

<sup>20</sup> D. Hübner, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. G. Kołodko, Warszawa 2004, s. 99–120.

mieści się tam, gdzie jest lepiej opłacana. Tym samym, poziomy produktu krajowego w różnych krajach będą dążyły do wyrównania<sup>21</sup>. W jaki sposób kształtował się w regionie Morza Bałtyckiego poziom migracji i inwestycji bezpośrednich? Na rysunku 6 przedstawiono zmiany poziomu migracji w tym regionie w okresie od 1992 do 2012 r.



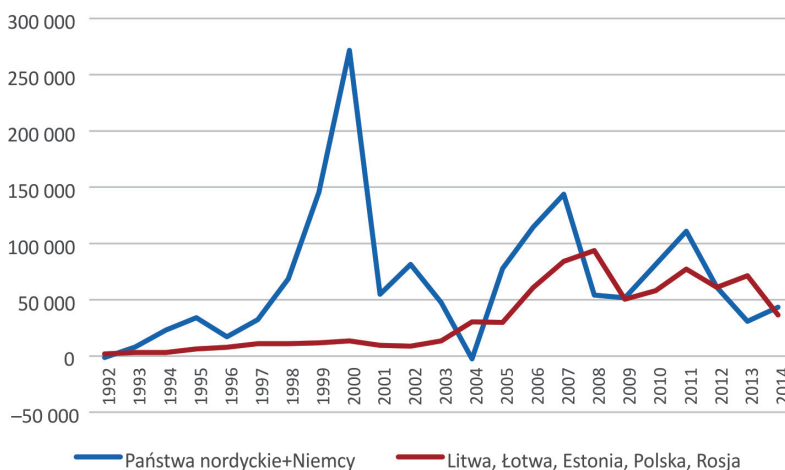
Rysunek 6. Średni poziom migracji w latach 1992–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM> (dostęp 29.12.2015).

Analizując rysunek 6, można zauważyć, iż w państwach biedniejszych (w Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii) występował ujemny bilans migracji. Z perspektywy tych państw zauważalna jest poprawa sytuacji w okresie ponad 20 lat, kiedy następowało zmniejszenie emigracji. Odwrotna tendencja występowała w bogatszych krajach północnych: w Niemczech, Szwecji, Danii, Norwegii i Islandii. W przypadku tych państw początek lat 90. XX w. charakteryzował wysoki poziom imigracji, który w kolejnych latach ulegał zmniejszeniu. Istotne znaczenie dla wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego może mieć to, że nadal poziom migracji jest wyższy niż w przypadku południowych sąsiadów. Poddane analizie dane dotyczące przepływu siły roboczej w regionie Morza Bałtyckiego potwierdzają jednak przyjętą hipotezę o kierunku przepływów siły roboczej z państw biedniejszych do bogatszych. Zmniejszone wartości migracji mogą wynikać z wyrównywania się poziomów rozwoju gospodarczego.

<sup>21</sup> Zob. E. Soszyńska, *Różne podejścia do analizy procesów konwergencji gospodarczej*, „Zarządzanie Ryzykiem” 2008, nr 28, s. 43–65; M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies*, „Economic Policy” 2002, vol. 16/32, s. 205–253.

Następnym badanym czynnikiem jest poziom napływu inwestycji bezpośrednich<sup>22</sup>, który pozwoli ukazać przepływy kapitałowe w regionie Morza Bałtyckiego. Jego zmiany zostały ukazane na rysunku 7.



Rysunek 7. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w regionie Morza Bałtyckiego w latach 1992–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.conferenceboard.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762> (dostęp 29.12.2015).

Jak wynika z rysunku 7, w badanym okresie zauważalny jest wzrost napływu inwestycji bezpośrednich do państw biedniejszych. Po akcesji do UE państw południowego Bałtyku widać powolny wzrost napływu inwestycji w regionie. Podobną zależność można zauważyć w przypadku państw nordyckich i Niemiec. Po wejściu do UE Szwecji i Finlandii w 1995 r. i w kolejnych latach również widoczny jest zwiększony napływ inwestycji do tych państw. Również rok 2004 jest przełomowy dla napływu inwestycji do państw nordyckich oraz Niemiec. Do 2007 r. (kiedy mamy do czynienia ze światowym kryzysem finansowym) północni sąsiedzi są równie atrakcyjnym rynkiem inwestycyjnym, a napływ inwestycji rośnie tam nawet szybciej niż w Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii. Z kolei, w ostatnich latach (od ok. 2007 r.) skala napływu inwestycji staje się porównywalna. Jednak poza kilkoma wyjątkami (rok 2004 i 2013) występuje przewaga BIZ w państwach bogatszych. Z kolei w latach 2009 i 2012 poziom napływu kapitału był na podobnym poziomie<sup>23</sup>. Tym samym nie potwierdza się przyjęta w pracy hipoteza o zwiększonym napływie kapitału do państw biedniejszych kosztem państw bogatszych. Stąd można przypuszczać, iż nie występują wystarczające warunki do tego, aby w regionie Mo-

<sup>22</sup> Zob. Ł. Białek, *Przegląd bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Biuletyn Europy Środkowej i Wschodniej” [b.r.], nr 3.

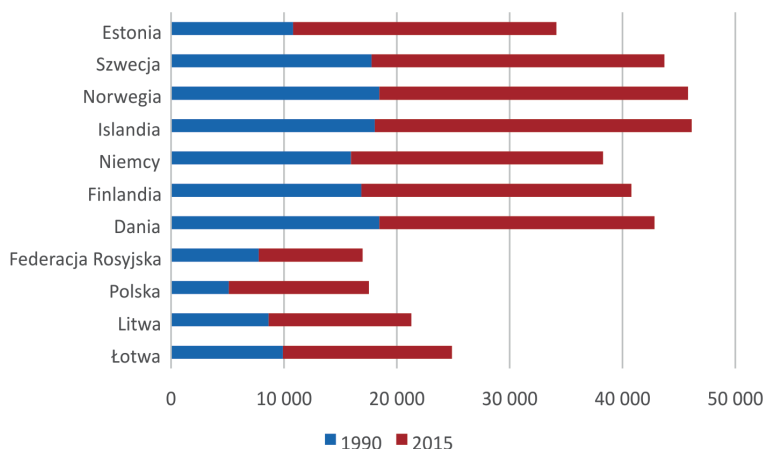
<sup>23</sup> *Globalizacja rynków finansowych – implikacje dla Polski*, red. W. Małecki, Warszawa 2007, s. 27–34.



rza Bałtyckiego nastąpiła konwergencja. Przyczyn takiego stanu można upatrywać we wnioskach typowych dla nowych teorii handlu<sup>24</sup>. Według nich występuje możliwość pogłębienia zróżnicowania dochodów poprzez nierównomierne rozłożenie efektów wzrostu efektywności, które pojawiają się w państwach bogatszych<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Założenia integracji europejskiej pozwalają zakładać, iż realizowana polityka gospodarcza w państwach regionu Morza Bałtyckiego powinna spowodować wyrównanie PKB *per capita*. Początek lat 90. XX w. w sposób widoczny ukazał poziom zróżnicowania rozwoju gospodarczego badanych państw (zob. rysunek 8).



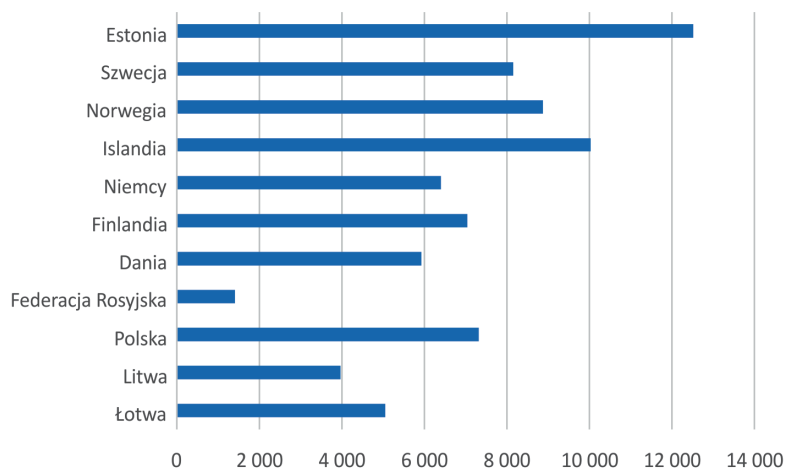
Rysunek 8. Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej przy podstawie Stany Zjednoczone = 100%  
Źródło: jak na rysunku 7.

W toku przeprowadzonej analizy dane dotyczące poziomu migracji oraz napływu inwestycji bezpośrednich pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż w regionie Morza Bałtyckiego następuje proces polaryzacji, a nie konwergencji. Wynika to m.in. z mniejszej ilości napływu kapitału, niż miało to miejsce w przypadku pięciu państw nordyckich oraz Niemiec.

<sup>24</sup> M. Grzybowski, *Region Morza Bałtyckiego jako obszar integracji makroregionalnej w Unii Europejskiej*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IOzp6NohDMJ:https://www.msz.gov.pl/resource/efff7d4c-826e-4208-a4cd-941f882da938:JCR+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp 30.12.2015).

<sup>25</sup> D. Hübner, *Wpływ członkostwa...*

Z rysunku 7 wynika, że zarówno na początku lat 90. XX w., jak i obecnie widoczne są w regionie Morza Bałtyckiego dysproporcje rozwojowe. W 1990 r. dystans między grupą państw bogatszych w stosunku do biedniejszych wynosił ok. 8900 dol. na osobę (mierzonego według parytetu siły nabywczej), aby w 2015 r. powiększyć się do ok. 9500. Analiza danych dotyczących konwergencji państw regionu Morza Bałtyckiego wskazuje zatem, że w badanym okresie zależność dotycząca szybszego przyrostu PKB w regionach państw biedniejszych i wolniejszego państw bogatszych nie jest wyraźna, aczkolwiek z niekorzystną tendencją pogłębiającą dysproporcje rozwojowe (zob. rysunek 9).

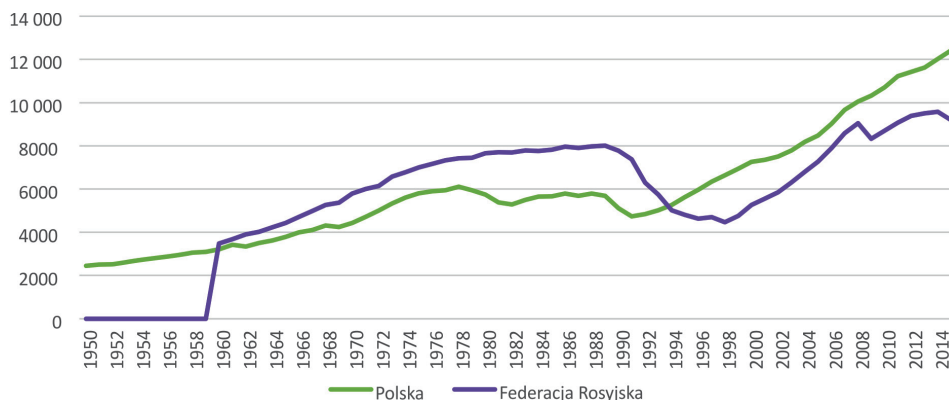


Rysunek 9. Dystans rozwojowy w okresie 1990–2015

Źródło: jak na rysunku 7.

Największy dystans rozwojowy odrobiła Estonia, co przełożyło się na porównywalny PKB *per capita* liczony według parytetu siły nabywczej do bogatszych państw nordyckich oraz Niemiec. Jest on większy niż w przypadku pozostałych państw południowego Bałtyku. Polsce, Litwie oraz Łotwie nie udało się dokonać takiego postępu gospodarczego. Polska nadrobiła zaległości w stosunku do Danii, Finlandii i Niemiec. Natomiast Litwie i Łotwie nie udało się osiągnąć podobnych rezultatów.

Choć wnioski wskazują na proces polaryzacji regionu Morza Bałtyckiego, warto zwrócić uwagę na dystans rozwojowy, jaki nadrobiły państwa w okresie 25 lat w stosunku do Rosji. Wpływ, jaki miały procesy modernizacyjne na kształtowanie się rozwoju gospodarczego w badanym regionie, prezentuje rysunek 10. Z uwagi na brak danych dotyczących byłych republik radzieckich w niniejszym artykule porównano ze sobą PKB *per capita* w Polsce oraz w Rosji (następnie w Federacji Rosyjskiej) w okresie przed dokonaniem i po dokonaniu procesów modernizacyjnych.



Rysunek 10. Produkt krajowy brutto w Rosji i Polsce przy podstawie Stany Zjednoczone = 100%  
 Źródło: jak na rysunku 7.

W okresie funkcjonowania Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej dystans rozwojowy między ZSRR a Polską stale się powiększał. Integracja w ramach bloku wschodniego była korzystniejsza dla lidera regionalnego – czyli ZSRR. Ewolucja, jaka dokonała się na przełomie lat 80. i 90. XX w., zmieniła zależność między państwami. Na rysunku 10 widać, iż rozpad bloku wschodniego przyczynił się do pogorszenia stanu gospodarczego w Rosji. W tym samym czasie Polska zaczęła nadrabiać zaległości względem Rosji, wyprzedzając ją już w 1994 r. Tendencja ta utrzymywała się w kolejnych latach<sup>26</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, nasuwa się wniosek, że zjawisko koncentracji czynników wzrostu w bogatych centrach wzrostu wymusza na państwach, jak i na całej UE stworzenie mechanizmów pobudzania inwestycji w regionach uznawanych za zacofane. Ich zadaniem winno być przyciągnięcie w te obszary kapitału, który w istotny sposób może wpłynąć na rozwój gospodarczy regionu.

## Bibliografia

- Agreement on the European Economic Area*, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf> (dostęp 14.10.2014).
- Białek Ł., *Przegląd bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Biuletyn Europy Środkowej i Wschodniej” [b.r.], nr 3.
- Boldrin M., Canova F., *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, „Economic Policy” 2002, vol. 16/32.

<sup>26</sup> Zob. M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Kraków 2002, s. 23–24.

- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Geodecki T., *Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714.
- Globalizacja rynków finansowych – implikacje dla Polski*, red. W. Małecki, Warszawa 2007.
- Grubel H.G., *International Economics*, Yale 1977.
- Grzela J., *Teoria i praktyka współpracy regionalnej na przykładzie Regionu Morza Bałtyckiego*, Kielce 2010.
- Grzybowski M., *Region Morza Bałtyckiego jako obszar integracji makroregionalnej w Unii Europejskiej*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IOZp6NohDMJ:https://www.msiz.gov.pl/resource/efff7d4c-826e-4208-a4cd-941f882da938:JCR+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp 30.12.2015).
- Hübner D., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. G. Kołodko, Warszawa 2004.
- Kenen P., *The theory of optimum currency areas: An eclectic view*, [w:] *Monetary Problems of the International Economy*, eds R. Mundell, A. Svoboda, Chicago 1969.
- Ketels Ch., *State of the Region Report, Baltic Development Forum*, Copenhagen 2011.
- Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska*, t. II, *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007.
- Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Kraków 2003.
- Prusek A., *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Kraków 2005.
- Robson P., *The Economics of International Integration*, London 1984.
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce*, Warszawa 2002.
- Siuta-Tokarska B., *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt19/03.pdf> (dostęp 2.01.2016).
- Soszyńska E., *Różne podejścia do analizy procesów konwergencji gospodarczej*, „Zarządzanie Ryzykiem” 2008, nr 28.
- Śmigierska-Belczak i., *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/ISmigierska-Belczak9.pdf> (dostęp 2.01.2016).
- Tomala M., Czarny R.M., *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.
- Traktat o Unii Europejskiej*, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf) (dostęp 29.12.2015).
- Unijna Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego – ku zrównoważonej, dostatniej przyszłości*, „Panorama Inforegio” 2009, nr 30, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30_pl.pdf) (dostęp 2.01.2016).
- Wojnicki J., *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*, Warszawa 2002.
- Woźniak M.G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Kraków 2002.
- Young O.R., *Interdependence in the World Politics*, „International Journal” 1969, no 24.

*Magdalena Tomala*

## **Модернизационные процессы в государствах Балтийского региона**

Настоящая статья посвящена явлению конвергенции и предпринимает попытку оценки влияния экономической трансформации 90-ых годов XX века на процесс конвергенции среди государств региона Балтийского моря. Главной целью статьи является определение, приблизились ли друг к другу показатели ВВП экономик стран Балтийского региона на душу населения или все-таки произошло совершенно иначе. В статье подвержены были анализу важнейшие макроэкономические показатели, с целью определения их соотношения между государствами балтийского региона.

**Ключевые слова:** Балтийский регион, конвергенция, модернизация.

*Magdalena Tomala*

## **Modernization processes in the Baltic Sea Region**

This paper analyses the issue of convergence in the Baltic Sea Region countries and tries to assess the effect of economic transformation during the period of 90s in 20th century on the process of convergence. In other words it will consider whether the integration process in the European Union pulled the economies of the organization together or pushed them apart. It will analyse the most important macroeconomic data to establish the relationships between counties in the Baltic Sea Region.

**Keywords:** Baltic Sea Region, convergence, modernization.

EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Agnieszka Michalska-Żyła*  
*Beata Michalska-Dominiak*

## **Partycypatywne działania promocyjne jako czynnik budowania tożsamości regionalnej Przykład województwa łódzkiego**

Pojęcie czy szerzej koncepcja tożsamości od dawna rozwijana jest na gruncie nauk społecznych. W ostatnim jednak czasie można zauważyć wzrost zainteresowania ową problematyką. Wynika to co najmniej z dwóch podstawowych powodów.

Po pierwsze, zmienność świata społecznego oraz swoista nieprzewidywalność jej konsekwencji często burzą podwaliny społecznych konstrukcji tożsamościowych zarówno jednostkowych, jak i zbiorowych. Przynależność jednostki do określonych zbiorowości społeczno-przestrzennych stanowiących do niedawna podstawowe układy odniesienia jest obecnie coraz częściej weryfikowana i aktualizowana. Jest to rezultat zarówno większej refleksyjności jednostki zrodzonej w konsekwencji rozszerzania się ram jej społecznego świata, jak i coraz większej możliwości kwestionowania niezmiennych, jak się do tej pory wydawało, podstaw społecznej konstytucji. Tożsamość społeczna jednostki nie jest już bowiem budowana jedynie pod wpływem przynależności i oddziaływania określonych i jednoznacznie identyfikowanych grup i zbiorowości, jak rodzina, społeczność lokalna czy naród, ale coraz bardziej staje się swoistą mozaiką zwielokrotnionych wpływów różnych układów odniesienia często trudnych do jednoznacznego zdefiniowania.

Po drugie, coraz częściej następuje zmiana granic, funkcji i otoczenia układów, z którymi jednostka się identyfikowała i które stanowiły społeczno-przestrzenne ramy konstrukcji jej tożsamości. W wyniku wielorakich procesów społecznych, politycznych czy ekonomicznych, układy społeczno-przestrzenne, takie jak społeczności lokalne, terytorialne, w tym: regiony, miasta, wsie, podlegają transformacji. W konsekwencji na nowo zmuszone są do konstruowania lub rekonstruowania swoich tożsamości.

Prezentowany artykuł podejmuje problem kształtowania tożsamości regionalnej województwa łódzkiego, które należy do kategorii regionów borykających się z problemem słabej tożsamości regionalnej i niskiego poziomu identyfikacji jego mieszkańców. Wynika to m.in. z braku spójności i integracji ziem województwa łódzkiego. W obecnym kształcie jest ono bowiem strukturą społeczno-przestrzenną złożoną z ziem należących przed reformą z 1999 r. do innych województw. Obszary te, a szczególnie: ziemie rawska, sieradzka i łęczycka charakteryzują się bogactwem i jednocześnie istotną odrębnością kultur lokalnych. Zasięg historycznych obszarów administracyjnych powstających na skutek licznych politycznych i administracyjnych uwarunkowań nie obejmuje zatem jednorodnych cech geograficznych i kulturowych<sup>1</sup>. Braki lub istotne deficyty w zakresie jedności kulturowych podstaw kształtowania tożsamości regionalnej przekładają się niewątpliwie na jej obraz.

Niniejszy tekst jest próbą włączenia się do dyskusji dotyczącej procesu konstruowania/rekonstruowania tożsamości regionalnej. Wybór województwa łódzkiego jako przykładu regionu, który próbuje na nowo określić swoją tożsamość, jest interesujący po pierwsze dlatego, że województwo ma duży problem z określeniem podstaw społecznej konstrukcji tożsamości, co w konsekwencji wpływa na niski poziom identyfikacji regionalnej jego mieszkańców. Badania diagnostyczne zrealizowane w 2012 r. przez władze województwa łódzkiego dowiodły, iż region łódzki był dla badanych mieszkańców takich miast jak np. Skierniewice, Piotrków Trybunalski czy Pabianice tworem czysto administracyjnym, z którym nie łączą ich żadne więzi emocjonalne, wspólne symbole, tradycja i historia<sup>2</sup>. Wyniki badań pokazały także silne skojarzenia z Łodzią i jej dziedzictwem postindustrialnym, choć miasto jest kojarzone także z kapitałem twórczym, kreatywnością, pionierskością. Po drugie, próbuje ono konstruować swoją „nową” tożsamość na podstawie niezakorzenionych w tradycji i kulturowej charakterystyce elementów, a jedynie wykorzystując tylko pewne ich cechy. O wyborze ostatecznego kierunku działania zdecydowały przede wszystkim zdefiniowane atuty regionu scharakteryzowane jako pewnego rodzaju postawa w myśleniu i działaniu zasadzająca się na awangardowości, kreatywności oraz pionierskości. Zauważono bowiem, że innowacyjne rozwiązania w postaci produktów, podmiotów i zjawisk pojawiały się często po raz pierwszy w historii Polski właśnie na terenie województwa łódzkiego. Należą do nich m.in. wykorzystanie po raz pierwszy na ziemiach polskich maszyny parowej (fabryka Geyera w Łodzi) czy wyhodowanie nowych odmian jabłek w Instytucie Ogrodnictwa, które wpłynęły na rozwój sadownictwa w Polsce<sup>3</sup>. W związku z powyższym fundamentem wykorzystanym do budowania stra-

<sup>1</sup> M. Wiśniewski, *Odrębność rozwojowa regionu łódzkiego. Niewykorzystane dziedzictwo Królestwa Polskiego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.

<sup>2</sup> *Program kreacji i promocji marki województwa łódzkiego z planem wdrożenia na lata 2012–2016*, [http://lodzkie.pl/lodzkie-marka/download/805\\_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71](http://lodzkie.pl/lodzkie-marka/download/805_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71) (dostęp 16.11.2016).

<sup>3</sup> *Ibidem*.



tegi marki województwa łódzkiego, a także tożsamości regionalnej mieszkańców stała się koncepcja myślenia projektowego (*design thinking*). *Design thinking* to metodologia wspomagająca proces projektowania innowacyjnych produktów i usług dzięki wykorzystaniu kreatywnych metod działania i narzędzi właściwych projektantom. Jest uważana również za ideę, która wspiera skuteczne rozwiązywanie problemów oraz koncentrację na potrzebach użytkowników<sup>4</sup>.

Celem artykułu jest zaprezentowanie określonego sposobu podejścia do problemu konstruowania tożsamości regionalnej w oparciu o działania promujące region. Działania, o których mowa, podejmowane były i są w związku z realizacją *Programu kreacji i promocji marki województwa łódzkiego z planem wdrożenia w latach 2012–2016*. Przy czym zaprezentowane zostaną przykłady tych działań, które wpływają pozytywnie na proces konstruowania nowej tożsamości województwa oraz tworzenia i wzmocnienia postaw identyfikacyjnych jego mieszkańców. Zwrócono przy tym uwagę tylko na te z nich, które miały partycypatywny charakter, czyli angażowały mieszkańców na różnych etapach ich realizacji. Znaczenie podejmowania działań mających na celu kształtowanie regionalnych tożsamości przy aktywnym zaangażowaniu głównych aktorów tego procesu wiąże się bowiem z tym, iż uczestnictwo w zbiorowej tożsamości, aktywne działanie na rzecz dobra wspólnego danej zbiorowości, będące wynikiem świadomych wyborów, świadomej i odpowiedzialnej przynależności, staje się obecnie istotą obywatelskości<sup>5</sup>. Działania zmierzające do zaangażowania mieszkańców w proces budowy tożsamości można zatem traktować jako istotny przejaw budowania społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się również, iż owo zaangażowanie może mieć istotne znaczenie dla trwałości efektów tych działań i braku poczucia odgórnego narzucenia określonego obrazu regionalnej tożsamości.

## Tożsamość regionalna i jej konstruowanie

Tożsamość regionalna jest odmianą tożsamości społecznej i kulturowej zarazem, tworzoną na bazie odwołań do pewnego terytorium (regionu) i jego kluczowych cech oraz imponderabiliów<sup>6</sup>. Jest ona istotnym elementem samowiedzy zbiorowości społecznych, a także „rodzajem nagromadzonych umiejętności roz-

---

<sup>4</sup> T. Brown, *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*, New York 2011.

<sup>5</sup> J. Nikitorowicz, *Edukacja regionalna jako podstawa kreowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Kierunki rozwoju edukacji w zmieniającej się przestrzeni społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Michałowi Balickiemu*, red. A. Cudowska, Białystok 2011.

<sup>6</sup> M.S. Szczepański, *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych*, [w:] *Badania nad tożsamością regionalną*, red. A. Matczak, Łódź–Ciechanów 1999, s. 8.

poznawania swej odrębności lub podobieństwa (*otherness* vs *sameness*), zdobytych kwalifikacji poznawczych (*cognitive skills*), emocjonalnych, moralnych i politycznych, które pozwalają na określenie swojego miejsca w świecie”. Tak rozumiana tożsamość stanowi rodzaj kapitału poznawczego, moralnego i politycznego<sup>7</sup>. Traktować ją można również jako rodzaj postawy wobec regionu i zamieszkującej go zbiorowości. Wysoki poziom tożsamości regionalnej mieszkańców województwa będzie się zatem manifestował w poczuciu łączności emocjonalnej, dumy oraz chęci podtrzymywania roli członka zbiorowości regionalnej. Tak powstaje „tożsamość stabilna, pewna, przypisana do miejsca, zbiorowa, czyli w ten sam sposób odczuwana i podzielana przez innych członków grupy”<sup>8</sup>. Silne, stabilne tożsamości zbiorowe, w tym także te powstające na bazie terytorialnych odniesień, dają bezpieczeństwo, zatem potrzeba ich budowania jest istotnym elementem jego kształtowania. O braku zindywidualizowanej tożsamości regionalnej lub jej odrzuceniu, czy zastąpieniu innymi rodzajami identyfikacji, świadczy natomiast poziom eliminacji odwołań do regionu i jego tradycji, brak wiedzy i samoświadomości w tym zakresie, postawa izolacji, tożsamość uniwersalistyczna, poza- i ponadregionalna<sup>9</sup>. Jest ona rodzajem tożsamości płynnej, zmiennej, kontekstualnej i indywidualnej<sup>10</sup>.

Tożsamość regionalna w literaturze przedmiotu opisywana jest wielowymiarowo i wieloaspektowo, zwraca się przy tym uwagę na jej strukturalny charakter. Jak podkreśla Małgorzata Dziekanowska, w sposobach jej definiowania możemy wyróżnić pewne stałe i kluczowe elementy<sup>11</sup>. Autorka zalicza do nich poczucie własnej spójności regionu, ciągłości i względnej niezmienności oraz odrębności od otoczenia. Pierwszy aspekt tożsamości kształtuje się na bazie dzielenia wspólnych (wspólnotowych) norm i wartości, tradycji, a także obyczajowości, które stają się istotnym czynnikiem integracji społecznej. Drugi aspekt tak pojmowanej tożsamości regionalnej rodzi się w perspektywie długiego trwania, co również wskazuje na znaczenie swego rodzaju tradycjonalizmu. I wreszcie, poczucie odrębności od otoczenia, jako komponent tożsamości regionalnej, kształtuje się najsilniej w sytuacji bezpośredniej konfrontacji z przedstawicielami obcych, innych zbiorowości<sup>12</sup>. Najłatwiej jest zatem osiągnąć w tych zbiorowościach, które sąsiadują ze społecznościami odmiennymi pod względem narodowym, etnicznym

<sup>7</sup> B. Misztal, *Tożsamość jako pojęcie i zjawisko społeczne w zderzeniu z procesami globalizacji*, [w:] *Tożsamość bez granic*, red. E. Budakowska, Warszawa 2005, s. 24–25.

<sup>8</sup> M. Dziekanowska, *Tożsamość społeczna a globalizacja*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 517. Studia Sociologica” 2008, nr 18.

<sup>9</sup> M.S. Szczepański, *Tożsamość regionalna...*

<sup>10</sup> M. Dziekanowska, *Tożsamość społeczna...*

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>12</sup> T. Zarycki, A. Tucholska, *Region, którego miało nie być. Paradoksy tożsamości województwa świętokrzyskiego w kontekście krajowym i europejskim*, Wrocław 2004, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/swietokrzyskie.pdf> (dostęp 10.01.2017).

i/lub kulturowym. Dlatego też, regiony pogranicza wydają się w tym względzie predestynowane do rozwijania i umacniania właśnie tego elementu tożsamości.

Przyglądając się bliżej tym trzem istotnym, choć nie jedynym, komponentom tożsamości regionalnej, można zatem wskazać na pewne przeszkody i trudności, jakie w procesie jej konstruowania napotyka województwo łódzkie. Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na niekorzystne w tym wypadku jego usytuowanie geograficzne – wewnątrz kraju, pozbawiające bliskiego sąsiedztwa z obcymi zbiorowościami, oraz homogeniczny pod względem narodowym i etnicznym skład ludnościowy<sup>13</sup>. Po drugie, przemiany struktury społeczno-przestrzennej województwa w konsekwencji zmian granic oraz znaczenia różnorodnych wpływów politycznych i podziałów administracyjnych kraju utrudniły w dużym stopniu nie tylko kształtowanie poczucia względnej ciągłości kulturowej, obyczajowej i historycznej regionu, ale także były istotną przeszkodą na drodze do formowania się znamion integracji, w wielu jej wymiarach od terytorialnej po społeczną i kulturową. Trzecią barierą na drodze kształtowania się tożsamości regionu łódzkiego jest brak wyraźnego, uświadomionego i rozpoznawalnego elementu wizerunkowego województwa, którym może być określona specyfika kulturowa wyrażona w regionalnej tradycji i obyczajowości, spajająca mieszkańców regionu wokół istotnych dla niej wartości. W przypadku Łódzkiego mamy raczej do czynienia z różnorodnymi wpływami silnych kultur lokalnych. Można także wskazać na brak powiązania województwa z obszarem krain geograficznych o wysokich walorach turystycznych, przez co łatwo rozpoznawalnych, takich jak np. pas pobrażczy czy Pojezierze Mazurskie.

Prezentując definicje tożsamości miasta, która z powodzeniem może zostać aplikowana w odniesieniu również do regionu, Agnieszka Łuczak określa ją jako zbiór uwarunkowanych historycznie cech charakterystycznych dla danej jednostki terytorialnej, które wyróżniają ją spośród innych i wyrażają się wszelkimi działaniami, jakie są tam podejmowane w celu tworzenia jej osobowości i charakteru<sup>14</sup>. Tożsamość regionalna w tym ujęciu, podobnie jak tożsamość jednostki, miałaby być zatem zbiorem przypisanych jednostce terytorialnej przez otoczenie społeczne pewnych cech, pozwalających na jej identyfikację i możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania: kim jest? jaką jest? jak jest przez innych odbierana?<sup>15</sup> W tym znaczeniu tożsamość regionalną można postrzegać jako zjawisko, warunkiem zaistnienia którego są pewne wspólnotowe normy, wartości i symbole

---

<sup>13</sup> Na czynnik ten, jako swojego rodzaju przeszkodę na drodze do formowania silnej tożsamości regionalnej, wskazują Tomasz Zarycki i Anna Tucholska, analizując proces kształtowania się tożsamości województwa świętokrzyskiego w: *ibidem*.

<sup>14</sup> A. Łuczak, *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 47.

<sup>15</sup> M. Melchior, *Tożsamość jednostki – ciągłość i zmiana (rozważania w oparciu o analizę doświadczenia biograficznego Ocalonych z Zagłady)*, [w:] *Od kontestacji do konsumpcji*, red. M. Kempny, K. Kiciński i E. Zakrzewska-Manterys, Warszawa 2004, s. 389.

składające się na swoistą kulturę regionalną. Niekiedy określane są one jako pewien zbiór elementów niezmiennych, będących swoistym szkieletem tożsamości obejmującym takie elementy, jak: rodowód historyczny, dziedzictwo kulturowe i materialne, położenie czy warunki przyrodnicze<sup>16</sup>.

Tożsamość regionalną można postrzegać również jako pewien konstrukt będący efektem wykorzystania wykształconych na danym terytorium wartości oraz zasobów w postaci swoistego potencjału społecznego, intelektualnego, kulturowego czy gospodarczego<sup>17</sup>. Tożsamość regionalna nie jest czymś, co jest dane raz na zawsze, niezienne. Jak podkreśla Zygmund Bauman, „tożsamości nie dostaje się ani w prezencie, ani z wyroku bezapelacyjnego; jest ona czymś, co się konstruuje i co można (przynajmniej w zasadzie) konstruować na różne sposoby, i co nie zaistnieje w ogóle, jeśli się jej na któryś ze sposobów nie skonstruuje”<sup>18</sup>. W myśl koncepcji konstruktywistycznych, tożsamość (regionalna) jest tworem sztucznym, który powstaje w konsekwencji narzucenia albo w drodze decyzji politycznej, albo umowy społecznej<sup>19</sup>. W tym kontekście traktowana jest jako efekt świadomych, zaplanowanych i twórczych działań, które zależne są od celów, jakie stawiane są przez społeczność regionalną i reprezentujące ją władze samorządowe<sup>20</sup>. Takie podejście zgodne jest z marketingowym ujmowaniem tożsamości jednostek terytorialnych, gdzie traktowana jest ona jako swego rodzaju zadanie zależne od celów i strategicznych wizji rozwoju danej miejscowości lub regionu<sup>21</sup>. W konstruowaniu tożsamości regionalnej można wykorzystać różne dostępne zasoby, wartości, jak i wykreowane symbole. Istotne znaczenie ma przy tym także swoisty kontekst społeczny, gospodarczy i polityczny, w jakim funkcjonuje region. Budowa tożsamości regionalnej powinna bowiem uwzględniać także swoisty układ odniesienia w postaci innych regionów, a także układów lokalnych i ponadregionalnych. Takie podejście do konstruowania tożsamości zakłada bowiem, iż można korzystać z różnych odniesień, symboli, wyobrażeń, wartości i w zależności od określonego kontekstu wybierać te aspekty i elementy, które wydają się najbardziej adekwatne w danym czasie i sytuacji. Przy tak zdefinio-

---

<sup>16</sup> Zob. E. Boryczka, *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta*, [w:] *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty, analizy*, red. Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, Łódź 2008.

<sup>17</sup> Zob. A. Bukowski, *Władza, terytorium, tożsamość. Społeczne konstruowanie regionu*, [w:] *Zarządzenie przestrzeni. Globalizacja, etniczność, władza*, red. A. Bukowski, M. Lubaś, J. Nowak, Kraków 2006; E. Boryczka, *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta*, [w:] *Nowoczesne miasto...*; K. Waszczyńska, *Wokół problematyki tożsamości*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2014, nr 6.

<sup>18</sup> Z. Bauman, *Dwa szkice o moralności ponowoczesnej*, Warszawa 1994, s. 9.

<sup>19</sup> T. Zarycki, *Wybrane dylematy budowy tożsamości regionalnej*, Wrocław 2008, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/tozsamosc.pdf> (dostęp 13.01.2017).

<sup>20</sup> Zob. A. Bukowski, *Władza, terytorium, tożsamość. Społeczne konstruowanie regionu*, [w:] *Zarządzenie przestrzeni...*; K. Waszczyńska, *Wokół problematyki...*

<sup>21</sup> E. Glińska, *Sposoby badania wizerunku miejsca*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11.

wanym sposobie kreowania tożsamości regionalnej stanowi ona określony cel, do którego należy dążyć, jako pożądaną wzorzec wpływający na określony sposób postrzegania regionu w postaci pozytywnego jego wizerunku.

Założenie o konstruktywistycznym charakterze tożsamości regionalnej nada więc sens działaniom podejmowanym przez samorządy. Szczególne znaczenie ma bowiem dla tych z nich, które nie posiadają wyraźnej tożsamości regionalnej opartej na wspólnej historii i tradycji. Proces budowania tożsamości można w tym przypadku osadzić na koncepcji nowej, wypracowanej na drodze konsensusu między różnorodnymi wpływami zasobów społecznych, kulturowych, ekonomicznych i symbolicznych, które stanowią oś integracji dla tak zróżnicowanych środowisk jakimi są współczesne regiony. Budowanie tożsamości nowej, nie bazującej na przeszłości i kulturowym „zapleczu” regionalnej zbiorowości, wydaje się mieć pewne zalety.

Tożsamości regionalne budowane w trybie arbitralnym, „konstruktywistycznym” mają potencjalnie atut większej otwartości, innymi słowy silniejszej „obywatelskości”. [...]. Mogą mieć też istotny aspekt aktu podmiotowości regionu, którego obywatele zgadzają się co do projektu jego rozwoju, dążenia do wybicia się na nowoczesność, uniezależnienia się od tradycji które mogą być także obciążeniem<sup>22</sup>.

Uznać zatem należy, iż konstruktywistyczny model tożsamości regionalnej oparty na negocjowaniu/renegocjowaniu charakteru regionalnej tożsamości oraz cech i symboli ją definiujących powinien uwzględniać aktywne zaangażowanie rozmaitych podmiotów regionalnego środowiska. Dbalność o obywatelski kontekst konstruowania tożsamości pozytywnie mogłaby bowiem wpływać zarówno na trwałość zbiorowej autodefinicji regionu, jak i na osiągnięcie społecznego konsensusu w sprawie określenia jej charakterystyki.

### **Działania promujące region i kreujące jego nową tożsamość**

Działania, które promują region, zakładając włączanie do współpracy ich głównych kategorii, takich jak mieszkańcy, środowiska biznesowe, organizacje pozarządowe, mają na celu ich zaangażowanie oraz w konsekwencji kształtowanie tożsamości regionalnej, poczucia lojalności i przywiązania do regionu. Nowatorskość podejścia do procesu budowania tożsamości województwa łódzkiego polegać ma na umiejętnym, przemyślnym i systematycznym wykorzystywaniu potencjału innowacyjnego i kreatywnego mieszkańców regionu w procesie budowania nowego „Łódzkiego”. Nowa tożsamość regionu opierać ma się cechach

---

<sup>22</sup> T. Zarycki, *Wybrane dylematy...*, s. 45.

nawiązujących bezpośrednio do symboliki łódzkiej przedsiębiorczości i kreatywności. Marka (regionalna)<sup>23</sup> „Łódzkie promuje” ma stać się sceną, na której prezentowane są najlepsze przykłady myślenia projektowego z regionu, a jej rolą ma być rola promotora i mecenasa takich rozwiązań<sup>24</sup>. To, co istotne i podkreślane w dokumentacji strategicznej, kreacja nowej tożsamości Łódzkiego oparta ma być intencjonalnej rezygnacji z odgórnie narzucanej, jednolitej tożsamości, a raczej akceptacja różnorodności, która ma się stać rodzajem potencjału jednoczącego region łódzki. Partycypatywny charakter realizacji owego zamierzenia daje nadzieję na osiągnięcie bardziej trwałych rezultatów niż w sytuacji, kiedy tożsamość regionalna byłaby kreowana, a następnie narzucana niejako z zewnątrz. Aktywny udział mieszkańców i innych podmiotów w tym procesie zwiększa, jak się wydaje, nie tylko prawdopodobieństwo osiągnięcia pozytywnych efektów, ale i wzmacnia jego obywatelski charakter.

Przyznać należy, iż zadanie, jakie postawiło przed sobą województwo łódzkie, jest niezwykle wymagające. Budowaniu symbolicznej wspólnoty znaczeń dla tak zróżnicowanego i niejednorodnego regionu zagrażać może bowiem efekt „rozmycia”, nijakości. Poniżej zaprezentowane zostaną przykłady działań jako określonych narzędzi służących jego realizacji. Skoncentrowano się na tych z nich, które miały charakter angażujący mieszkańców i inne podmioty regionalne oraz przybrały określoną formę. Zwrócono uwagę na to, iż przedsięwzięciami coraz chętniej podejmowanymi przez władze samorządowe w procesie promocji jednostek terytorialnych zarówno na zewnątrz, ale także wewnątrz, gdzie adresatami są głównie mieszkańcy i podmioty lokalne, są tak zwane „eventy” (wydarzenia). Najczęściej mają one charakter sportowy oraz kulturalno-rozrywkowy, ale obejmują też takie zdarzenia jak konferencje czy spotkania biznesowe<sup>25</sup>. Zwrócić należy przy tym uwagę nie tylko na różnorodność form owych promocyjnych wydarzeń, ale także na ich adresatów. Niektóre z przygotowywanych „eventów” jak festyny, koncerty mają charakter imprez masowych o inkluzyjnym charakterze, inne adresowane są do wąskiej grupy odbiorców, przez co nabierają one charakteru bardziej ekskluzywnego.

Pierwszym przykładem działania promującego region jest Mixer Regionalny. Wydarzenie to łączy funkcję imprezy masowej mającej charakter rozrykowo-

---

<sup>23</sup> Markę regionalną należy postrzegać jako swoisty produkt marketingowy będący kombinacją nazwy regionu, jego tożsamości i wizerunku, który wykorzystywany jest do przekazywania zaplanowanej i pozytywnej informacji o regionie. Kreowanie silnej marki może być istotnym czynnikiem budowania przewagi konkurencyjnej regionu. Zob. M. Sokołowicz, E. Boryczka, *Marka Łodzi jako czynnik budujący tożsamość Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, red. A. Suliborski, Z. Przygocki, Łódź 2010.

<sup>24</sup> *Program kreacji i promocji marki...*

<sup>25</sup> Informacje zaczerpnięte z raportu *Najlepsze działania promocyjne polskich miast i regionów. Edycja 2015–2016*, [http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raport-paw48nyvsn3/Raport\\_Najlepsze\\_dzialania\\_promo\\_polskich\\_miast\\_i\\_regionow\\_Raport\\_2015-2016.pdf](http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raport-paw48nyvsn3/Raport_Najlepsze_dzialania_promo_polskich_miast_i_regionow_Raport_2015-2016.pdf) (dostęp 16.11.2016).



-wystawienniczy z elementami edukacji regionalnej. Do głównych celów wydarzenia, oprócz przybliżenia mieszkańcom województwa łódzkiego różnorodności i bogactwa regionu, należą też: integracja mieszkańców regionu oraz umacnianie w ich świadomości cech identyfikujących region łódzki. Na odbywającej się od 13 lat imprezie prezentowane są osiągnięcia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, promowany jest dorobek kulturowy oraz dziedzictwo historyczne województwa, a także jego przyrodnicze walory i atrakcje turystyczne. Istotnym elementem wydarzenia jest promocja dorobku społecznego i ekonomicznego gmin i powiatów i wzajemna wymiana doświadczeń oraz integracja i rozwój współpracy wewnątrzregionalnej. Co istotne, jednym z głównych celów w katalogu Mixera Regionalnego jest wspieranie procesu budowy poczucia tożsamości regionalnej poprzez obcowanie z tradycją, kulturą oraz dziedzictwem historycznym oraz wykreowanie silnej i rozpoznawalnej marki, która bazuje na konkurencyjnej tożsamości województwa<sup>26</sup>. W związku z powyższym, rokrocznie program Mixera Regionalnego obfituje w koncerty zespołów regionalnych, jarmarki, prezentacje organizacji regionalnych. Dodatkowo, jedną z ważnych stref aktywności zawsze stanowi strefa warsztatowo-edukacyjna, której zadaniem jest m.in. przekazanie w przystępny sposób informacji dotyczących potencjału regionalnego, w tym idei myślenia projektowego. Impreza, która na stałe weszła do katalogu imprez regionalnych, cieszy się dużą popularnością zarówno wśród odwiedzających, mieszkańców województwa, jak i wystawców oraz innych podmiotów biorących aktywny w niej udział.

Przykładem działania promującego region i upowszechniającego główną ideę kreacji nowej tożsamości regionalnej jest Festiwal Myślenia Projektowego. Jest to cykliczne wydarzenie organizowane przez władze województwa łódzkiego, którego celem jest przekazywanie wiedzy na temat sposobów skutecznego rozwiązywania problemów z wykorzystaniem kreatywnych metod działania, jak również eksponowanie najlepszych przykładów innowacyjnych rozwiązań w regionie, które wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców. Co roku Festiwal skupia specjalistów z zakresu myślenia projektowego, *service design*, *user experience* oraz mieszkańców województwa łódzkiego z sektorów: biznesowego, edukacyjnego, pozarządowego (w Festiwalu Myślenia Projektowego 2016 wzięło udział ponad 3 tys. uczestników). Festiwal stanowi platformę wymiany wiedzy, doświadczeń pozwalającą na nawiązanie trwałych i wartościowych relacji między różnymi środowiskami społeczności regionu. Niejednokrotnie tematem zajęć wpisanych w agendę wydarzenia są sprawy dotyczące życia w regionie łódzkim. I tak, w odbywającym się w ubiegłym roku w ramach Festiwalu warsztacie *BIG PICTURE – zaangażowanie mieszkańców w promocję regionu* jego uczestnicy na podstawie rozmów z mieszkańcami Sieradza starali się znaleźć sposoby na

---

<sup>26</sup> Program kreacji i promocji marki...



ich mobilizowanie i w konsekwencji zaangażowanie w życie ich miasta. Z kolei warsztat *Design spotyka biznes – jak robić rzeczy, których Twój klient naprawdę potrzebują* uzmysłowił obecnym, jak ważne jest odpowiednie zdiagnozowanie potrzeb klientów. Jednym z tematów poruszanych podczas Festiwalu była również zmieniająca się sytuacja demograficzna i towarzysząca jej konieczność dostosowania naszego otoczenia do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Jak ważne są kwestie związane z aktywizacją społeczną seniorów, integracją międzypokoleniową czy też przeciwdziałaniem depopulacji, mieli okazję przekonać się uczestnicy warsztatów na temat *Polityka społeczna vs. dojrzały wiek społeczeństwa*.

Uczestnicy Festiwalu są nie tylko zapoznawani z innowacyjnymi metodami pracy projektantów usług społecznych, ale także aktywnie włączani w proces projektowania produktów i usług regionalnych, przez co zyskują poczucie wpływu na otaczającą ich rzeczywistość. Warsztaty i inne wydarzenia festiwalowe (odczyty, dyskusje, prelekcje) mają uzmysłwić uczestnikom znaczenie poznania potrzeb odbiorców projektowanych i oferowanych rozwiązań, co w dużym stopniu umożliwia ich lepsze dopasowanie do oczekiwań adresatów. Uczestnicy rekrutujący się z różnych środowisk (biznesowych, samorządowych, NGO's, społeczników oraz osób zainteresowanych problematyką) traktowani są jako ambasadorzy mający popularyzować prezentowane idee i związaną z myśleniem projektowym metodykę działania.

Jedną z bardziej interesujących i nietuzinkowych inicjatyw, w którą od kilku lat włącza się województwo łódzkie, jest Łódź Service Jam, jako część ogólnoswiatowego wydarzenia – Global Service Jam. Co ciekawe, wydarzenia objęte wspólnym szyldem odbywają się w tym samym czasie na całym świecie. Uczestnictwo województwa łódzkiego w tej inicjatywie traktowane może być poniekąd jako próba podkreślenia jego otwartości na różnorodność także w wymiarze międzynarodowym. Głównym celem tego wydarzenia jest inspirowanie do współpracy i rozwiązywania problemów społecznych na rzecz rozwoju regionalnej wspólnoty samorządowej. Łódź Service Jam to wydarzenie skierowane do osób, które chcą poznać metody i narzędzia *design thinking*, pomysłowych, otwartych, które chcą mieć wpływ na otaczającą nas rzeczywistość. Tego typu wydarzenie jest również dobrą okazją do integrowania różnych środowisk regionu oraz nabywania umiejętności związanych z wykorzystaniem narzędzi myślenia projektowego w działalności społecznej czy gospodarczej<sup>27</sup>. Wydarzenie ma charakter raczej niszowy, ponieważ warsztatowa formuła spotkań wymaga uczestnictwa ograniczonej, niewielkiej grupy osób. Osoby biorące w niej udział rekrutowane są przy tym z różnych środowisk, takich jak organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, przedstawiciele wolnych zawodów, urzędnicy czy nauczyciele oraz studenci. Spotkania przedstawicieli tak zróżnicowanych kategorii społecznych samo w sobie jest

<sup>27</sup> <http://dt.lodzkie.pl/hello-lo-o-o> (dostęp 16.11.2016).

przyczynkiem do interesujących i inspirujących dyskusji i projektów. Uczestnicy takich spotkań traktowani są, a niekiedy sami siebie postrzegają jako ambasadorów idei myślenia projektowego, które jest głównym konceptem kreacji marki i tożsamości województwa łódzkiego.

Województwo łódzkie wykorzystuje także niestandardowe formy dzielenia się wiedzą. W styczniu 2017 r. rozpoczął się pierwszy w Polsce cykl spotkań pod nazwą Łódzkie Design Thinking BarCamp jako alternatywa dla standardowych form konferencyjnych. Uczestnicy wydarzenia spotykają się w jednym z łódzkich pubów i w nieskrępowanej oraz przyjaznej, zwłaszcza dla młodych ludzi, atmosferze poznają zagadnienia związane z myśleniem projektowym. Tego typu wydarzenia to okazja, aby spotkać ciekawych ludzi i w niezobowiązującej scenerii dowiedzieć się więcej o kreatywnych sposobach rozwiązywania problemów i projektowania innowacji. Spotkania mają na celu integrację środowisk kreatywnych w regionie łódzkim, nawiązanie wartościowych relacji, wymianę doświadczeń, wiedzy i inspiracji. Podczas spotkań, które odbywają się kilka razy w roku, uczestnicy mają okazję wysłuchać ciekawych prezentacji osób pochodzących z różnych środowisk, które w swojej działalności wykorzystują elementy *design thinking* w projektowaniu innowacyjnych rozwiązań technologicznych czy też społecznych. Nie są to zatem jedynie teoretyczne wywody, ale spotkania z praktykami, którzy znajdują się na różnych etapach rozwoju swoich karier zawodowych i w swojej pracy wykorzystują rozwiązania projektowe. Łódzkie Design Thinking BarCam oferuje także przestrzeń i czas do integracji, nawiązywania wzajemnych kontaktów, dzielenia się wiedzą i wymiany doświadczeń. Ogromną wartością, podkreślaną przez uczestników wydarzenia, jest połączenie elementów edukacyjnych i networkingowych<sup>28</sup>.

Działaniem skierowanym do przedstawicieli gmin i powiatów województwa łódzkiego jest Forum Promocji Województwa Łódzkiego. To cykliczne wydarzenie stanowi narzędzie wspierające proces budowania marki regionalnej oraz marek lokalnych. Forum jest miejscem wymiany pomysłów, doświadczeń w zakresie budowania marek oraz tworzenia sieci połączeń i generowania nowych idei, inicjatyw, programów i działań. Tematyka wykładów oraz warsztatów prezentowanych podczas Forum opiera się na metodzie myślenia projektowego oraz założeniach *Programu kreacji i promocji marki Województwa Łódzkiego z planem wdrożenia w latach 2012–2016*. Rokrocznie podczas Forum Promocji dzieli się wiedzą i doświadczeniem ponad 300 osób. Istotnym efektem tych spotkań jest integracja środowisk lokalnych wokół idei budowania regionu i kształtowania jego nowej tożsamości.

---

<sup>28</sup> [www.facebook.com/events/365952943789560/](http://www.facebook.com/events/365952943789560/) (dostęp 16.11.2016).

## Zakończenie

Celem artykułu było zaprezentowanie wybranych działań podejmowanych w województwie łódzkim, których zadaniem była promocja regionu i utrwalanie podstaw nowej tożsamości regionalnej. Potrzeba jej budowy, jak próbowano wykazać, jest konsekwencją braku silnej, jednoznacznej i opartej na tradycji kulturowej historycznej tożsamości regionalnej. Województwo łódzkie stanęło zatem w obliczu konieczności wykreowania nowej tożsamości regionalnej i osadzenia jej na idei, która z jednej strony byłaby atrakcyjna dla współczesnego odbiorcy (mieszkańca, ale też inwestora i turysty) oraz w jakiś sposób nawiązywałaby do spuścizny regionalnej. Główną ideą i motywem przewodnim dla tożsamości i marki regionalnej stało się zatem myślenie projektowe. Województwo łódzkie ma być przykładem regionu, w którym promowane są nowe, nietuzinkowe rozwiązania odpowiadające na potrzeby ludzi. Ten nakreślony w dokumentacji strategicznej cel wymaga podjęcia szeroko zakrojonych działań, które w konsekwencji i raczej długiej perspektywie czasowej umożliwią jego osiągnięcie. Województwo łódzkie jest na początku tej drogi. Wydaje się, iż podejmowane działania przybierające różnorodną, często nieszablonoową formę są dobrym punktem wyjścia do realizacji celu, jakim jest wykreowanie nowej tożsamości regionalnej i silnej marki Łódzkiego.

Zaprezentowane działania, ograniczone do jednej tylko ich formy, jaką są „eventy” (wydarzenia), miały pokazać, jak województwo łódzkie propaguje nowoczesne podejście i metodologię szukania rozwiązań dla różnego rodzaju problemów, z jakimi borykają się ci, którzy są związani z regionem. Takie podejście pozytywnie wpływa na proces budowania wizerunku regionu przyjaznego kreatywnym, innowacyjnym środowiskom i lansowanym przez nie rozwiązaniom. Przedstawione przykłady wydarzeń łączy ponadto ich główna funkcja, jaką jest edukacja także praktyczna. Przy czym nie przyjmuje ona tradycyjnej „belfrowskiej” formy, a jest raczej realizowana poprzez wzajemną wymianę wiedzy, doświadczeń i pomysłów przez osoby rekrutujące się z różnych środowisk. Dzięki takim rozwiązaniom popularyzowany jest wizerunek regionu jako miejsca spotkań kreatywnych środowisk, które w interdyscyplinarnych zespołach starają się podejmować próby szukania nowych rozwiązań często starych problemów.

Warta podkreślenia jest również dbałość o spójność konstruowanej tożsamości regionu. Zasadnicza idea myślenia projektowego, będąca podstawą kreacji nowej marki i tożsamości regionalnej, oparta jest m.in. na założeniach innowacyjnego i niesztampowego procesu działania dostosowanego do potrzeb środowiska społecznego odbiorców. Dobór działań, które mają te idee popularyzować, a które same w sobie są często przykładem nietuzinkowych wydarzeń, w zakresie ich formy czy miejsca, przyciągających ciekawych, kreatywnych ludzi dopełniają, jak się wydaje, całości. Przyczyniają się ponadto do realizacji celu, jakim jest integrowanie różnorodnych środowisk wokół wspólnej idei.

Działania te istotne są szczególnie przy próbach budowania nowej tożsamości regionalnej, sama bowiem popularyzacja nawet najciekawszych idei bez znamion integracji i zaangażowania społecznego jest skazana na niepowodzenie.

## Bibliografia

- Bauman Z., *Dwa szkice o moralności ponowoczesnej*, Warszawa 1994.
- Boryczka E., *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta*, [w:] *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty, analizy*, red. Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, Łódź 2008.
- Brown T., *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*, New York 2011.
- Bukowski A., *Władza, terytorium, tożsamość. Społeczne konstruowanie regionu*, [w:] *Zarządzenie przestrzeni. Globalizacja, etniczność, władza*, red. A. Bukowski, M. Lubaś, J. Nowak, Kraków 2006.
- Dzianekowska M., *Tożsamość społeczna a globalizacja*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 517. Studia Sociologica” 2008, nr 18.
- Glińska E., *Sposoby badania wizerunku miejsca*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11.
- Łuczak A., *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Melchior M., *Tożsamość jednostki – ciągłość i zmiana (rozważania w oparciu o analizę doświadczenia biograficznego Ocalonych z Zagłady)*, [w:] *Od kontestacji do konsumpcji*, red. M. Kempny, K. Kiciński, E. Zakrzewska-Manterys, Warszawa 2004.
- Misztal B., *Tożsamość jako pojęcie i zjawisko społeczne w zderzeniu z procesami globalizacji*, [w:] *Tożsamość bez granic*, red. E. Budakowska, Warszawa 2005.
- Najlepsze działania promocyjne polskich miast i regionów. Edycja 2015–2016*, [http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport\\_Najlepsze\\_dzialania\\_promo\\_polskich\\_miast\\_i\\_regionow\\_Raport\\_2015-2016.pdf](http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport_Najlepsze_dzialania_promo_polskich_miast_i_regionow_Raport_2015-2016.pdf) (dostęp 16.11.2016).
- Nikitorowicz J., *Edukacja regionalna jako podstawa kreowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Kierunki rozwoju edukacji w zmieniającej się przestrzeni społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Michałowi Balickiemu*, red. A. Cudowska, Białystok 2011.
- Program kreacji i promocji marki województwa łódzkiego z planem wdrożenia w latach 2012–2016*, [http://lodzkie.pl/lodzkie-marka/download/805\\_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71](http://lodzkie.pl/lodzkie-marka/download/805_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71) (dostęp 16.11.2016).
- Sokołowicz M., Boryczka E., *Marka Łodzi jako czynnik budujący tożsamość Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, red. A. Suliborski, Z. Przygocki, Łódź 2010.
- Szczepański M.S., *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych*, [w:] *Badania nad tożsamością regionalną*, red. A. Matczak, Łódź–Ciechanów 1999.
- Waszczyńska K., *Wokół problematyki tożsamości*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2014, nr 6.
- Wiśniewski M., *Odrębność rozwojowa regionu łódzkiego. Niewykorzystane dziedzictwo królestwa polskiego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.
- Zarycki T., *Wybrane dylematy budowy tożsamości regionalnej*, Wrocław 2008, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/tozsamosc.pdf> (dostęp 13.01.2017).

Zarycki T., Tucholska A., *Region, którego miało nie być. Paradoksy tożsamości województwa świętokrzyskiego w kontekście krajowym i europejskim*, Wrocław 2004, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/swietokrzyskie.pdf> (dostęp 10.01.2017).

*Agnieszka Michalska-Żyła, Beata Michalska-Dominiak*

### **Партиципационная деятельность как фактор создания региональной самоидентификации. Пример Лодзинского Воеводства**

Целью статьи является презентация определенного подхода к проблеме конструирования региональной самоидентификации Лодзинского Воеводства, основываясь на промоции региона. Внимание сосредоточено на такой деятельности, которая имеет форму так называемых «ивентов». Эти Инициативы, кроме того, должны объединять также интеграционную функцию представителей различных сообществ, связанных с регионом и образовательную функцию в области идей и методологии проектного мышления (как главной идеи марки Лодзи). Внимание также обращено на нетипичный характер этих инициатив, основанный на инновационном подходе к созданию региональной самоидентификации.

**Ключевые слова:** региональная самоидентификация, Лодзинское воеводство, деятельность по продвижению.

*Agnieszka Michalska-Żyła, Beata Michalska-Dominiak*

### **Participatory promotional activities as a factor of building regional identity. An example of the Lodzkie Region**

The aim of the article is to present a specific approach to the problem of constructing the regional identity of the Lodzkie Region based on activities promoting the region. Attention was focused on those activities that have specific form of so-called “events”. These initiatives have, in addition, a function integrating representatives of various communities associated with the region and an educational function within the scope of ideas and methodologies of design thinking (as the big idea of the Lodzkie brand). Attention was drawn to their “out of the box” and innovative approach to the construction of regional identification.

**Keywords:** regional identity, Lodzkie Region, design thinking, promotional activities.

EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Barbara Węglarz*

## **Budżet obywatelski województwa małopolskiego**

Budżet obywatelski (partycypacyjny) uznaje się za narzędzie demokracji bezpośredniej. Jego istotą jest umożliwienie mieszkańcom decydowania w drodze głosowania o wydzielonej przez władze części budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Instrument, który zyskuje coraz większą popularność w Europie oraz Ameryce, po raz pierwszy został wykorzystany w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r.<sup>1</sup> Doświadczenia ponad 20 lat jego stosowania dowodzą, że okazał się on sukcesem. O ile w 1990 r. o kształcie budżetu decydowało jedynie 976 mieszkańców, o tyle w 2004 r. liczba ta wzrosła do ponad 50 tys.<sup>2</sup> Ponadto w ciągu 10 lat od zainicjowania tego mechanizmu dochody miasta zwiększyły się dwukrotnie; z 5,5 do 18% wzrósł udział podatków (stopniowo malała liczba uchylających się od jego płacenia); a dochody własne stanowiły 60% dochodów budżetowych (w przypadku większości jednostek samorządowych ok. 2/3 dochodów stanowiły wpływy z budżetu centralnego)<sup>3</sup>. Podkreśla się również, iż w spotkaniach i głosowaniach brały udział osoby o najniższych dochodach, które zazwyczaj nie uczestniczą w życiu publicznym<sup>4</sup>. Budżet realizowano na trzech poziomach, tj. mieszkańcy (akcja informacyjna, otwarte spotkania władz z mieszkańcami, wybór delegatów reprezentujących osiedla), delegaci (szkolenia z zakresu tworzenia budżetu i zarządzania miastem, prace na forum delegatów, rozmowy z mieszkańcami, przedstawianie władzom postulatów i potrzeb obywateli), władze (analiza postulatów i potrzeb mieszkańców oraz zestawienie ich z dostępnymi środkami, spotkanie z mieszkańcami w celu omówienia kształtu budżetu i przyjętych do finansowania zadań)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów politycznych*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>2</sup> M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, „Infos” 2016, nr 1, s. 1.

<sup>3</sup> M. Burchard-Dziubińska, *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współrzędzenia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, t. 2, nr 37, s. 200–201.

<sup>4</sup> C. Souza, *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2012, vol. 13, no. 1/04, s. 165.

<sup>5</sup> M. Serageldin i in., *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, Harvard 2005, s. 21–22, [https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Presupuesto\\_Participativo\\_Brasil\\_Efectos](https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Presupuesto_Participativo_Brasil_Efectos).



W pierwszej dekadzie XXI w. formę tę implementowały liczne miejscowości europejskie, w tym wiele polskich jednostek samorządowych<sup>6</sup>. Zdaniem A. Ganuzo i G. Baiocchi, na przestrzeni lat model budżetu obywatelskiego wypracowany w Porto Alegre i naśladowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego ulegał modyfikacjom. Z instrumentu, którego istotą było wypracowanie priorytetów stanowiących podstawę przygotowania budżetu jednostki i opierającego się na spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami oraz procesie deliberacji, stał się mechanizmem umożliwiającym mieszkańcom wskazanie zadań (najczęściej w drodze głosowania), które będą realizowane w ramach pewnej puli środków (zazwyczaj bardzo skromnych) wydzielonych z przygotowanego przez władze budżetu<sup>7</sup>. To właśnie z takim mamy do czynienia w większości jednostek samorządowych w Polsce. Funkcjonujące w nich budżety obywatelskie są jednak różnorodne. Zróznicowane są także efekty, jakie przynosi ich wykorzystanie<sup>8</sup>. Według Iwony Kowalskiej, wymierną korzyścią powinien być wzrost poziomu zadowolenia mieszkańców z usług publicznych oraz ich zaangażowania w życie publiczne<sup>9</sup>. Marta Szaranowicz-Kusz uważa z kolei, że dialog z obywatelami pozwala władzom na lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców, a ci ostatni są lepiej poinformowani o planach i decyzjach podejmowanych przez rządzących<sup>10</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest z jednej strony przybliżenie istoty klasycznego budżetu obywatelskiego i etapów jego realizacji (z Porto Alegre), a z drugiej – analiza funkcjonowania tej formy demokracji bezpośredniej w Polsce (na przykładzie budżetu województwa małopolskiego) oraz wskazanie przyczyn, dla których narzędzie to można także uznać za rodzaj konsultacji społecznych, a nie budżet obywatelski.

## Budżet obywatelski województwa małopolskiego

Przeprowadzony w 2016 r. w Małopolsce budżet obywatelski był projektem pilotażowym. Władze województwa uznały, że będzie on dla mieszkańców okazją do wskazania i wyboru zadań, które ich zdaniem są najbardziej potrzebne.

---

pdf (dostęp 21.10.2016); B. de Sousa Santos, *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*, „Politics & Society” 1998, no. 4, s. 473–482.

<sup>6</sup> B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*

<sup>7</sup> E. Ganuzo, G. Baiocchi, *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, no. 2, s. 4–6, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8/> (dostęp 21.10.2016).

<sup>8</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, *Budżet partycypacyjny w Europie – szanse i wyzwania*, tłum. M. Chustecka, [http://ngo.chorzow.eu/\\_DOKUMENTY/budzet\\_partycypacyjny\\_w\\_europie.pdf](http://ngo.chorzow.eu/_DOKUMENTY/budzet_partycypacyjny_w_europie.pdf) (dostęp 21.10.2016).

<sup>9</sup> I. Kowalska, *Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – budżet partycypacyjny*, „Economic and Management” 2014, nr 4, s. 108–109.

<sup>10</sup> M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny...*



Zgodnie z informacją przekazaną przez Zarząd Województwa Małopolskiego, przygotowanie regulaminu poprzedziły konsultacje<sup>11</sup> z organizacjami pozarządowymi oraz spotkania z mieszkańcami<sup>12</sup>.

Tryb i zasady przeprowadzenia budżetu określono w Regulaminie budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego. Organem odpowiedzialnym za koordynację, działania informacyjne oraz promocyjne, a także edukacyjne dotyczące tej formy demokracji bezpośredniej był Zarząd Województwa Małopolskiego. Do jego zadań należało w szczególności: przybliżenie i wyjaśnienie mieszkańcom województwa idei i zasad budżetu obywatelskiego; zachęcanie do przygotowania i złożenia propozycji zadań oraz do głosowania; udostępnianie informacji o zgłoszonych przez mieszkańców propozycjach, wynikach głosowania, zadaniach wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego oraz o efektach ich realizacji<sup>13</sup>.

Możliwość składania wniosków, poparcia zadań oraz głosowania otrzymał każdy mieszkaniec Małopolski, który w dniu składania projektu miał ukończone 16 lat. W ramach budżetu obywatelskiego można było zgłosić propozycję, która pozytywnie wpływałaby na rozwój województwa. Zgłaszane zadania musiały być także zgodne z prawem, Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 oraz mieścić się w granicach kompetencji województwa małopolskiego<sup>14</sup>. Zgodnie z Regulaminem zadania miały mieć w szczególności charakter: prospołeczny, kulturalny, edukacyjny, sportowy, turystyczny lub ekologiczny. Te, które spełniały wymienione kryteria, mogły mieć zasięg powiatowy lub zasięg subregionalny. W pierwszym przypadku chodziło o zadanie służące mieszkańcom województwa i dotyczące danego powiatu albo miasta Kraków. Natomiast zadanie subregionalne także miało służyć mieszkańcom województwa, ale równocześnie dotyczyć co najmniej dwóch powiatów położonych w danym subregionie. W sumie wydzielono sześć następujących subregionów (rysunek 1):

1) subregion tarnowski – obejmujący miasto Tarnów i powiaty: brzeski, dąbrowski, tarnowski;

2) subregion sądecki – obejmujący miasto Nowy Sącz i powiaty: gorlicki, limanowski, nowosądecki;

---

<sup>11</sup> Zgodnie z Uchwałą nr XVI/223/15 sejmiku województwa małopolskiego z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie konsultacji wojewódzkich dotyczących projektu Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego konsultacje miały być przeprowadzone na zasadach określonych w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały. Zamiast niego do uchwały dołączony jest Regulamin budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego, który jednak nie przewiduje takiej procedury, <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id,1139998.html> (dostęp 27.12.2016).

<sup>12</sup> *XVI Sesja Sejmiku Województwa Małopolskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/14-xvisesja-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego> (dostęp 25.11.2016).

<sup>13</sup> § 8 Regulaminu budżetu...

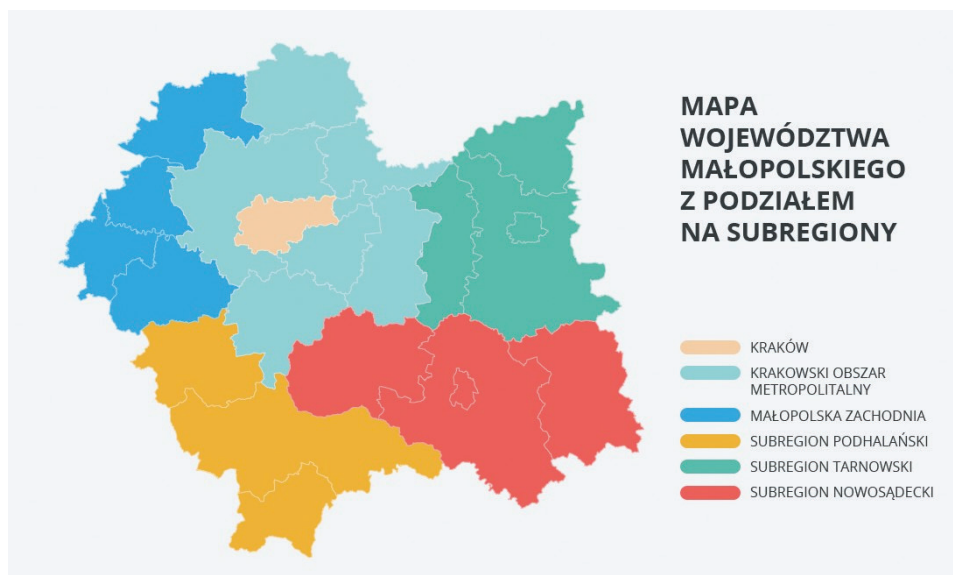
<sup>14</sup> *Radni województwa przyjęli regulamin budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/15-radni-wojewodztwa-przyjeli-regulamin-budzetuobywatelskiego> (dostęp 25.11.2016).

3) subregion podhalański – obejmujący powiaty: nowotarski, suski oraz tatrzański;

4) subregion Małopolska Zachodnia – obejmujący powiaty: chrzanowski, olkuski, oświęcimski, wadowicki;

5) Krakowski Obszar Metropolitalny (z wyłączeniem miasta Kraków) – obejmujący powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki, wielicki;

6) Miasto Kraków<sup>15</sup>.



Rysunek 1. Subregiony w województwie małopolskim

Źródło: <https://bo.malopolska.pl/index.php/o-budzecie/5-subregiony-w-budzecie-obywatelskim> (dostęp 26.11.2016).

Na wykonanie zadań przeznaczono łącznie 6 mln zł – po 1 mln zł na każdy subregion. Zastrzeżono także, iż szacunkowa wartość zgłaszanego przez mieszkańców zadania o zasięgu powiatowym nie może być niższa niż 50 tys. zł i wyższa niż 100 tys. zł, natomiast o zasięgu subregionalnym nie może być niższa niż 100 tys. zł ani wyższa niż 300 tys. zł. Istotne było także to, żeby koszty rocznego utrzymania zrealizowanego zadania nie przekroczyły 10% kwoty przeznaczonej na jego realizację<sup>16</sup>.

Zadania o zasięgu powiatowym mogły zgłaszać osoby mieszkające na terenie powiatu, którego dotyczyło zadanie, a o zasięgu subregionalnym – osoby zamieszkałe na terenie subregionu, którego dotyczyło zadanie. Zgłoszeń należało dokonywać

<sup>15</sup> § 2 Regulaminu budżetu...

<sup>16</sup> *Ibidem*.

na przygotowanym w tym celu formularzu. Można go było złożyć osobiście lub przesłać<sup>17</sup> do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, a także jednej z Agend Zamiejskowych w: Nowym Sączu, Oświęcimiu, Tarnowie. Do formularza wnioskodawca dołączał listę poparcia, wyrażoną podpisami: minimum 50 podpisów mieszkańców danego powiatu dla zadań o charakterze powiatowym i co najmniej 100 podpisów mieszkańców odpowiedniego subregionu, dla zadań o charakterze subregionalnym. Organizatorzy zastrzegli, iż nie będą rozpatrywane zgłoszenia dokonane po terminie oraz zawierające zadania, których koszt realizacji nie będzie zgodny z wytycznymi<sup>18</sup>.

Właściwe departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego dokonywały weryfikacji złożonych zadań pod kątem prawnym (ocena prawidłowości wypełnienia formularza zgłaszanego zadania i dołączonej do niego listy poparcia) oraz merytorycznym. W tym ostatnim przypadku brano pod uwagę przede wszystkim następujące kryteria:

- zgodność z obowiązującymi przepisami prawa (m.in. ze *Strategią rozwoju województwa na lata 2011–2020*),
- zgodność z kompetencjami i zadaniami województwa,
- wykonalność projektu,
- rzeczywisty koszt realizacji,
- możliwość zabezpieczenia w kolejnych budżetach województwa ewentualnych kosztów powstałych w wyniku realizacji zadania,
- możliwe korzyści wynikające dla Małopolski i jej mieszkańców, zgodne m.in. z dokumentami strategicznymi dotyczącymi województwa.

Ostateczną listę zadań dopuszczonych do głosowania oraz odrzuconych (wraz z uzasadnieniem) przyjmował Zarząd Województwa Małopolskiego. Listy<sup>19</sup> były udostępniane na stronie internetowej województwa oraz wywieszono je w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego i siedzibach Agend Zamiejskowych<sup>20</sup>.

Decyzję o realizacji konkretnych zadań podejmowali w drodze głosowania mieszkańcy województwa, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 16 lat. Władze umożliwiły oddanie głosu na trzy sposoby:

- tradycyjnie – poprzez wrzucenie karty do urny znajdującej się w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego oraz Agendach Zamiejskowych,
- elektronicznie – wypełniając dostępny na stronie województwa małopolskiego formularz elektroniczny,
- korespondencyjnie – przesyłając kartę na adres Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego lub jednej z Agend Zamiejskowych.

<sup>17</sup> Decydująca była data wpływu do urzędu lub Agendy Zamiejskowej.

<sup>18</sup> § 2 Regulaminu budżetu...

<sup>19</sup> Z chwilą udostępnienia list mieszkańcy mogli prowadzić akcję informacyjną dotyczącą zadań dopuszczonych do głosowania. § 4 Regulaminu budżetu...

<sup>20</sup> § 3 Regulaminu budżetu...

Mieszkaniec mógł wybrać tylko jeden z wymienionych sposobów, ale miał możliwość zagłosowania na dwa zadania: jedno o zasięgu powiatowym, a drugie – subregionalnym. Jednym z warunków uznania głosu za ważny było zamieszkiwanie przez mieszkańca na terenie odpowiednio powiatu i subregionu, którego dotyczyły wybrane przez niego zadania<sup>21</sup>.

Liczenie głosów i ustalenie listy rankingowej<sup>22</sup> (na podstawie liczby oddanych głosów) należało do komisji powołanej przez Zarząd Wojewódzki. Do realizacji przechodziły zadania, na które w danym subregionie otrzymały kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów – aż do wyczerpania środków przeznaczonych dla subregionu, tj. 1 mln zł. Jeżeli doszło do sytuacji, że dwa lub więcej zadań w określonym subregionie otrzymały tę samą liczbę głosów, o ich kolejności na liście zadecydować miało publiczne losowanie<sup>23</sup>. Z kolei, gdyby w wyniku głosowania dwa lub więcej wybranych zadań pozostawały ze sobą w sprzeczności lub wzajemnie się wykluczały, zrealizowane miało być zadanie, które zdobyło więcej głosów<sup>24</sup>. Interesującym rozwiązaniem był także zapis, zgodnie z którym w przypadku braku środków na realizację kolejnego zadania z listy, uwzględnione miało być pierwsze ze znajdujących się na liście zadań w danym subregionie, którego koszt realizacji nie przekroczy pozostałych środków<sup>25</sup>. W przypadku niewykorzystania puli środków przeznaczonych na sfinansowanie zadań w ramach budżetu obywatelskiego w danym subregionie Zarząd Województwa Małopolskiego mógł podjąć decyzję w sprawie przesunięcia tych środków do wykorzystania w innym subregionie. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno rozwiązanie Regulaminu: jeśli w trakcie realizacji zadań z danego subregionu zostały poczynione oszczędności, zrealizowane mogą być kolejne zadania z listy zadań w danym subregionie, które zdobyły największą liczbę głosów spośród niezakwalifikowanych – aż do wyczerpania puli środków<sup>26</sup>.

Zrealizowany w 2016 r. w województwie małopolskim pilotażowy budżet obywatelski podzielono na cztery etapy:

- 1) składanie wniosków (do 6.05.2016 r.),
- 2) podanie wyników po weryfikacji wniosków (do 10.06.2016 r.),
- 3) głosowanie (od 18.06.2016 do 6.07.2016 r.),
- 4) podanie wyników głosowania (do 31.07.2016 r.)<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> § 5 Regulaminu budżetu...

<sup>22</sup> Na liście rankingowej umieszczano zadania z kolejno największą liczbą ważnie oddanych w danym subregionie głosów.

<sup>23</sup> Tego typu sytuacja nie miała miejsca.

<sup>24</sup> Jak wyżej.

<sup>25</sup> Odnotowano jeden przypadek w subregionie Krakowski Obszar Metropolitalny.

<sup>26</sup> § 7 Regulaminu budżetu...

<sup>27</sup> <https://bo.malopolska.pl/index.php> (dostęp 27.11.2016).

W sumie zgłoszono 204 zadania<sup>28</sup>, z czego pozytywną weryfikację przeszły 152 z nich, a decyzją mieszkańców zrealizowanych zostanie 46 (tabela 1). Głosy oddało 79 708 osób. Najwięcej, bo 18 921, oddali mieszkańcy Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, a najmniej – 7003 mieszkańcy subregionu podhalańskiego. Najwięcej osób (45 338) oddało swój głos, wrzucając kartę do urny, 30 742 osoby zdecydowały się na głosowanie internetowe, a jedynie 3626 skorzystało z metody korespondencyjnej. Biorąc pod uwagę przedziały wiekowe, najbardziej zainteresowane budżetem były osoby w wieku 26–35 lat (15 835 głosów) oraz w wieku 36–45 lat (15 613 głosów). Mieszkańcy województwa pomiędzy 16 a 25 rokiem życia oddali 11 453 głosów, a 45–55-latkowie –11 441. Najliczniejszą grupą byli 36-latkowie, którzy oddali 1570 głosów. Zauważono także, że bardziej aktywne były kobiety – w głosowaniu uczestniczyło ich 45 847. Spośród zadań subregionalnych najwięcej głosów (4473) oddano na projekt *Poprawa bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich w gminach Biskupice, Czernichów, Kocmyrzów-Luborzyca, Liszki, Skawina, Zabierzów, Zielonki*. Z kolei zwycięzcą w kategorii zadań powiatowych (3707 głosów) został projekt skierowany do osób niepełnosprawnych i ich rodzin *Nic dwa razy się nie zdarzy*<sup>29</sup>.

Tabela 1. Zadania w subregionach wybrane do realizacji przez mieszkańców województwa małopolskiego

Lp.	KRAKOWSKI OBSZAR METROPOLITARNY	Liczba głosów
1	2	3
1	Poprawa bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich w gminach Biskupice, Czernichów, Kocmyrzów-Luborzyca, Liszki, Skawina, Zabierzów i Zielonki	4 473
2	Diagnoza i korekta wad postawy u uczniów klas IV i V szkół podstawowych w gminach powiatu proszowickiego i gminie Igołomia-Wawrzeńczyce powiatu krakowskiego	3 214
3	Edukacja dla przyszłości	2 966
4	Strój sportowy dla juniora na MINIMUNDIAL 2016 powiatu krakowskiego	2 212
5	Przeprawa pieszo-rowerowa w Piekarach	1 455
6	Raj w Dolinie Raclawki	1 447

<sup>28</sup> 167 zadań miało charakter powiatowy, a 37 subregionalny, co stanowi odpowiednio 81,9% i 18,1% zgłoszonych zadań. *Raport z ewaluacji BO Małopolska*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/61mieszkanicy-zadowoleni-z-realizacji-bo-malopolska> (dostęp 27.12.2016).

<sup>29</sup> *O budżecie. Wyniki I edycji budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/o-budziecie> (dostęp 27.11.2016).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3
7	Wyposażenie Parafii oraz budynków gminnych w defibrylatory AED w powiecie wielickim	1 276
MAŁOPOLSKA ZACHODNIA		
1	Nic dwa razy się nie zdarzy – zadanie skierowane do osób niepełnosprawnych i ich rodzin	3 707
2	Wyposażenie Wojewódzkiego Szpitala Chorób Płuc i Rehabilitacji w sprzęt rehabilitacyjny i uporządkowanie parku wokół Szpitala	3 529
3	Pociąg do Małopolski Zachodniej	1 614
4	Wyposażenie Sali Doświadczenia Świata i Integracji Sensorycznej do rehabilitacji osób z upośledzeniem umysłowym i ruchowym	1 470
5	Poprawa jakości życia mieszkańców sołectwa Poręba Żegoty poprzez przebudowę chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 780	1 338
6	Centrum asystentury społecznej	1 102
7*	Neurorehabilitacja – mózgowe porażenie dziecięce, udar mózgowy, dyskopatia kręgosłupa, stwardnienie rozsiane, po urazach	953
SUBREGION SĄDECKI		
1	Pierwsza pomoc od podstawówki	3 002
2	Ryterska Akademia Muzyki i Tańca	2 047
3	Aktywni seniorzy	1 768
4	Plenerowe spotkania z nauką i kulturą	1 425
5	Szymbarska scena plenerowa	1 083
6	Ukwiecenie drogi wojewódzkiej w mieście Bobowa	727
7	Nowy Sącz dla serca	691
8	Konserwacja wybranych zabytkowych kapliczek w pasie drogowym dróg wojewódzkich na terenie Subregionu Sądeckiego	637
SUBREGION TARNOWSKI		
1	Z gwiazdami zaczytani	3 445
2	Uniwersytet integracji międzypokoleniowej w Domu Ludowym w Zbylitowskiej Górze	2 293
3	Bezpieczny powiat dąbrowski z AED – każdy może uratować bezcenny dar – ludzkie życie	2 154

4	Wykonanie chodnika przy drodze wojewódzkiej nr 977 w miejscowości Tarnowiec	1 823
5	Półkolonie dla dzieci niepełnosprawnych połączone z rehabilitacją ruchową i społeczną oraz edukacją dla rodziców	1 337
6	Tak wiele do odkrycia	957
7	Galopem do sukcesu – lekcje jazdy konnej	885
8	Małopolska Międzypokoleniowa Pracownia Medialna	884
SUBREGION PODHALAŃSKI		
1	...Chodźcie na Turbacz... – nowe szlaki rowerowo-biegowe w Gorcach (Obidowa, Nowy Targ, Waksmund, Ostrowsko, Łopuszna)	2 362
2	Pełnosprawni przez sport	1 302
3	Trasa rowerowa brzegiem Skawy i Skawicy – modernizacja	938
4	Zapobieganie nadwadze, otyłości oraz chorobom przewlekłym poprzez edukację społeczeństwa w zakresie żywienia i aktywności fizycznej	878
5	Mobilna scena plenerowa	675
MIASTO KRAKÓW		
1	Akademia Kobiecego Futbolu	1 276
2	Kraków widziany oczami dziecka z zaburzeniami w komunikacji językowej	1 069
3	Siatkówka w Krakowie – ogólnorozwojowe zajęcia sportowe dla dzieci i młodzieży z elementami siatkówki	984
4	Przeprawa pieszo-rowerowa w Tyńcu	964
5	Zakup aparatury medycznej do telemetrii	590
6	Multikreatywne Warsztaty – świat inspiracji dla dzieci i rodziców	555
7	Łąki kwietne dla Krakowa	479
8	Stojaki na rowery (inspirowane pismem Stanisława Wyspiańskiego)	301
9	ROWER CZY ROUTER? – czyli socjopodłączenie	215
10	Zwiększenie kwalifikacji ratowników i dyspozytorów medycznych	143
11	Krakowski Klub Seniora Kina Paradox	137

\* Zadanie było ósme na liście, ale realizacja wcześniejszego spowodowałaby przekroczenie dostępnego dla subregionu budżetu, tj. 1 mln zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołu *Dane o wynikach głosowania na poszczególne projekty zadań*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wyniki> (dostęp 27.11.2016).



Aktualnie (stan na 31.12.2016 r.) w trakcie realizacji jest 19 zadań, pozostałe mają zostać wykonane w roku 2017. Jeżeli władzom województwa małopolskiego uda się dotrzymać obietnicy i zrealizować zaplanowane zadania (albo przynajmniej większość z nich), to będzie to jeden z nielicznych przypadków w skali Polski, ponieważ w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, w których przeprowadzono już kilka edycji budżetu obywatelskiego, nie zostały wykonane zadania nawet z projektów pilotażowych. W związku z tym realizacja prawie połowy wybranych przez mieszkańców zadań w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia głosowania już jest sporym sukcesem. Warto zwrócić uwagę także na inne plusy małopolskiego budżetu obywatelskiego. Jednym z nich jest niewątpliwie dywersyfikacja sposobów głosowania (tradycyjne, korespondencyjne, elektroniczne), innym – znajdująca potwierdzenie w Regulaminie – obligatoryjność wykonania przez Zarząd Województwa Małopolskiego zadań wybranych przez mieszkańców. Na uwagę zasługuje także fakt, że zgłoszone i wskazane do realizacji przez Małopolan projekty są zróżnicowane i odbiegają od tendencji ogólnopolskiej – w większości przypadków mieszkańcy wybierają bowiem zadania związane z infrastrukturą drogową (budowa czy remont drogi lub chodników) oraz takie, których celem jest zaspokojenie interesów niewielkich grup, a nie społeczności lokalnej (dofinansowania działalności klubów sportowych, szkolnych kółek teatralnych, organizacji konkursów i wyjazdów zagranicznych). Dlatego nie jest przypadkiem, że w odniesieniu do budżetu wojewódzkiego dominują zadania z zakresu ochrony życia i zdrowia oraz kultury fizycznej i turystyki. Liczba zgłoszonych zadań: 167 o charakterze powiatowym, a jedynie 37 o subregionalnym potwierdza dotychczasowe badania wykazujące, że mieszkańcy jedynie w niewielkim stopniu czują się związani ze swoim województwem. W tym kontekście inicjatywa podjęta przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego jest warta podkreślenia, ponieważ poza umożliwieniem Małopolanom wskazania zadań i obszarów, które ich zdaniem wymagają zainteresowania i wsparcia, jest to próba budowania więzi mieszkańców z regionem.

Nie do końca można jednak zgodzić się z opiniami władz, według których sukcesem jest frekwencja (79 708 osób) oraz kwota przeznaczona do dyspozycji Małopolan (6 mln zł). Po przeliczeniu stanowi to odpowiednio: 2,3% mieszkańców województwa małopolskiego oraz 0,42% budżetu województwa. Jedną z przyczyn pierwszego wyniku może być mało urozmaicona i nie do końca trafiona kampania informacyjna. Ogłoszeń i reklam zachęcających do udziału w głosowaniu było niewiele, a spotkania władz z mieszkańcami ograniczono w zasadzie do 21 miast (stanowi to niespełna 12% spośród jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego). Organizatorzy podkreślają także, iż 1/3 głosujących o budżecie obywatelskim dowiedziało się z mediów społecznościowych. Wynik jest faktycznie warty odnotowania, ale może równolegle należałoby korzystać z metod tradycyjnych (szczególnie w gminach wiejskich sprawdza się informowanie mieszkańców z pomocą szkół czy parafii). Być może warto

byłoby przemyśleć także kwestię dotyczącą zasadności podziału województwa na subregiony lub wybór zadania uzależnić od frekwencji obliczanej na podstawie liczby uprawnionych w danym subregionie do głosowania, a nie jedynie od liczby głosów oddanych na projekty. W związku z obecnymi regulacjami doszło do sytuacji, w której w Mieście Kraków przeszedł projekt, który uzyskał 137 głosów, a w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym (z wyłączeniem Krakowa) nie będzie realizowane zadanie, które poparło 1248 osób.

## Podsumowanie

W większości przypadków etapy realizacji budżetów obywatelskich przeprowadzanych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego są podobne. Pierwsza faza polega na przygotowaniu przez władze regulaminu, następnie mieszkańcy zgłaszają projekty, które są weryfikowane przez rządzących lub wyznaczony do tego podmiot. Spośród projektów, które pozytywnie przejdą ten proces, mieszkańcy w drodze głosowania wybierają zadania przeznaczone do realizacji<sup>30</sup>. Przyjęcie takiego modelu ogranicza rolę mieszkańców w całym przedsięwzięciu. Pojawiają się nawet opinie, że budżet obywatelski umacnia pozycję władz, a nie przygotowuje mieszkańców do współzarządzania jednostką<sup>31</sup>. Innym problemem, na który często zwraca się uwagę, jest małe zainteresowanie obywateli zgłaszaniem projektów i wyborem zadań. Przykład Porto Alegre pokazuje jednak, że frekwencja nie jest kluczowym elementem tej formy demokracji bezpośredniej, szczególnie w pierwszych latach jej funkcjonowania. Istotny jest natomiast brak obligatoryjności wykonywania przez władze zadań wybranych przez mieszkańców oraz konkursowy charakter budżetów. Nie służy to bowiem deliberacji prowadzącej do wyłonienia najlepszych rozwiązań<sup>32</sup>. W związku z powyższymi spostrzeżeniami warto zastanowić się, czy funkcjonujący w większości polskich jednostek samorządu terytorialnego model jest budżetem obywatelskim. Jeżeli odniesiemy go do pierwowzoru (Porto Alegre), to odpowiedź będzie zdecydowanie negatywna. Natomiast, jeśli weźmiemy pod uwagę, że ewolucja instytucji politycznych i publicznych jest typowym zjawiskiem, to możemy uznać, że mamy do czynienia ze zmodyfikowanym modelem budżetu obywatelskiego (co postulują E. Ganuza i G. Baiocchi). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że model ten posiada cechy pozwalające uznać go za inną formę demokracji bezpośredniej – konsul-

<sup>30</sup> M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny...*, s. 1–2.

<sup>31</sup> W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, <http://www.institutobywatelski.pl/21598/publikacje/raporty/raport-budzet-partycypacyjny-ewaluacja> (dostęp 17.12.2016), s. 37.

<sup>32</sup> K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, „Przełom Politolologiczny” 2015, nr 4, s. 99–100.

tacje społeczne. Wprawdzie to mieszkańcy zgłaszają projekty zadań i wybierają, które spośród nich powinny zostać wykonane, ale ich weryfikacji dokonują władze. I nie robią tego jedynie w oparciu o kryteria formalne, ale także merytoryczne. Ponadto w większości przypadków rezultat głosowania nie jest wiążący dla władz i nie ma mechanizmu, który zmusiłby włodarzy do wykonania konkretnego zadania.

Część wskazanych w artykule minusów związanych z organizacją i przeprowadzeniem budżetu obywatelskiego dotyczy także tytułowej inicjatywy. Do słabych stron budżetu małopolskiego należą: niewielka frekwencja i wysokość przeznaczonych do rozdysponowania środków, uzależnienie realizacji zadania od liczby głosów w danym subregionie (i podział na subregiony), kampania informacyjna, spotkania organizowane jedynie w miastach, brak deliberacji i możliwości zaprezentowania przez pomysłodawców swoich projektów. W związku z tym, że była to edycja pilotażowa, to część z nich powinno zostać wyeliminowanych przy organizacji kolejnego budżetu. W odniesieniu do frekwencji warto zwrócić uwagę na to, iż województwo jest jednostką samorządową, z którą mieszkańcy utożsamiają się w najmniejszym stopniu, dlatego osiągnięta frekwencja nie powinna zniechęcać. Poza lepiej poprowadzoną przez organizatorów kampanią czynnikiem, który powinien w tym pomóc, będzie planowa realizacja wyłonionych w głosowaniu zadań. Optymizmem napawa także postawa samych mieszkańców, którzy wybierając projekty pokazali, że nie kierują się jedynie partykularnymi interesami. Niebagatelne znaczenie ma także fakt, że osobami, które czynnie zaangażowały się w kampanię, zachęcały mieszkańców do udziału w głosowaniu, prowadziły spotkania z mieszkańcami oraz na bieżąco informują o postępach w realizacji zadań, są członkowie Zarządu Województwa Małopolskiego. Po wyeliminowaniu wskazanych niedociągnięć istnieje duża szansa, że powyższe czynniki przełożą się na wzrost frekwencji i zainteresowania mieszkańców sprawami regionu.

## Bibliografia

- Burchard-Dziubińska M., *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współrządzenia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, t. 2, nr 37.
- Ganuza E., Baiocchi G., *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, no. 2, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8/> (dostęp 21.10.2016).
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, <http://www.institutobywatelski.pl/21598/publikacje/raporty/raport-budzet-partycypacyjny-ewaluacja> (dostęp 17.12.2016).
- Kowalska I., *Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – budżet partycypacyjny*, „Economic and Management” 2014, nr 4.
- Łabędź K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4.

- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów politycznych*, Warszawa 2013.
- O budżecie. Wyniki I edycji budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/o-budzecie> (dostęp 27.11.2016).
- Radni województwa przyjęli regulamin budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/15-radni-wojewodztwa-przyjeli-regulamin-budzetuobywatelskiego> (dostęp 25.11.2016).
- Raport z ewaluacji BO Małopolska*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/61mieszkanicy-zadowoleni-z-realizacji-bo-malopolska> (dostęp 27.12.2016).
- Serageldin M. i in., *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, Harvard 2005, [https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Presupuesto\\_Participativo\\_Brasil\\_Efectos.pdf](https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Presupuesto_Participativo_Brasil_Efectos.pdf) (dostęp 21.10.2016).
- Sintomer Y., Herzberg C., Roecke A., *Budżet partycypacyjny w Europie – szanse i wyzwania*, tłum. M. Chustecka, [http://ngo.chorzow.eu/\\_DOKUMENTY/budzet\\_partycypacyjny\\_w\\_europie.pdf](http://ngo.chorzow.eu/_DOKUMENTY/budzet_partycypacyjny_w_europie.pdf) (dostęp 21.10.2016).
- Sousa Santosde B., *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*, „Politics & Society” 1998, no. 4.
- Souza C., *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2001, vol. 13, no. 1(04).
- Szaranowicz-Kusz M., *Budżet partycypacyjny w Polsce*, „Infos” 2016, nr 1.

*Barbara Węglarz*

## **Партиципаторный бюджет Малопольского Воеводства**

Гражданский бюджет это форма прямой демократии, которая в Польше становится все более популярной и используется во многих подразделениях местного самоуправления. Цель этой статьи будет с одной стороны приблизить сущность классического гражданского бюджета и этапов его реализации, а с другой стороны – проанализировать функционирование этой формы прямой демократии в Польше (в основном на примере гражданского бюджета малопольского воеводства) и указать причины, по которым этот инструмент можно рассматривать как своего рода социальную консультацию а не гражданский бюджет.

**Ключевые слова:** гражданский бюджет, прямая демократия, местное самоуправление, Польша.

*Barbara Węglarz*

## **Participatory budgeting of Lesser Poland Voivodeship**

A participatory budgeting is a form of direct democracy, which in Poland has been gaining more and more popularity and is used in many local government units. The purpose of this article is, on one hand, to present the issue of a classic participatory budgeting, on the other hand to analyse the functioning of this form of direct democracy in Poland (especially the participatory budgeting of Lesser Poland province) and to indicate the reasons for which this tool might be rather regarded as a kind of consultation than participatory budgeting.

**Keywords:** participatory budgeting, direct democracy, local government, Poland.

**II. INFORMACJE – KRONIKA  
– SPRAWOZDANIA – RECENZJE**





EASTERN REVIEW 2018, T. 7

*Magdalena Bewicz*

**Recenzja książki *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane* autorstwa Johna W. Creswella, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013**

*Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane* autorstwa Johna W. Creswella należy do jednej z bardziej znanych monografii o charakterze naukowym, poświęconej projektom badawczym<sup>1</sup>. Polskojęzyczna wersja książki opublikowana w 2013 r. przez Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego jest skierowana nie tylko do studentów studiów licencjackich i magisterskich, przygotowujących się do pisania swoich prac dyplomowych, ale również do doktorantów, których zainteresowania naukowe skupiają się na metodologii badawczej, a ich projekty z założenia mają mieć charakter eksploracyjny. Ta 241-stronicowa książka składa się z dwóch części: pierwsza poświęcona jest zagadnieniom *stricte* teoretycznym, druga zaś skupia się na przedstawieniu kwestii najistotniejszych przy konstruowaniu badania.

Wstęp do rozważań nad kolejnymi etapami procesu badawczego, ich założeń teoretycznych oraz pisemnego raportu z badań stanowi rozbudowana część poświęcona typom projektów badawczych, w których autor prócz rodzajów wskazuje również na podstawowe elementy, których nie może zabraknąć przy ich racjonalnym wyborze. Wymienia idee filozoficzne (postpozytywistyczne, konstruktywistyczne, aktywistyczne i pragmatyczne), które najczęściej w pracach badawczych są pomijane z nazewnictwa, ale ich przesłanie znajduje swoje zastosowanie przy wyborze odpowiedniego ujęcia, strategii badawczej (ilościowej, jakościowej, mieszanej). W tym celu John W. Creswell dokonuje obszernej analizy

---

<sup>1</sup> Do innych również znanych publikacji należą: *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches* (2007), *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (2007), *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research* (2008).

kryteriów, którymi przyszły autor badania powinien się kierować w trakcie wyboru jego formatu ze szczególnym uwzględnieniem problemu przyszłej eksploracji, swoich własnych doświadczeń, jak również odbiorców, dla których to badanie będzie przeznaczone.

Po przejrzystym przedstawieniu elementarnych zasad wyboru projektu badawczego Autor przechodzi do przeglądu literatury, który oprócz wyboru tematu pracy badawczej stanowi jedno z podstawowych działań w dalszych rozważaniach i poszukiwaniach. W publikacji tej pokazano, jakie są sposoby i techniki wykorzystania literatury naukowej. Od etapów analizy pozycji dotyczących określonych zagadnień poprzez poszukiwania danych z wykorzystaniem komputerów, zbudowanie mapy przeglądu literatury aż po stworzenie abstraktów Autor wskazuje priorytety, którymi należy się kierować na każdym z wyżej wymienionych etapów. Przytacza ważne przykłady zastosowania literatury w każdym rodzaju prowadzonych badań, jak również podkreśla jej szczególne miejsce w trakcie pisania propozycji takowych eksploracji.

Kolejny aspekt, któremu J. W. Creswell poświęca sporo miejsca, to wykorzystanie i zastosowanie teorii w badaniach jakościowych, ilościowych i mieszanych. Wskazuje na zmienne, a więc cechy albo właściwości określonej jednostki lub organizacji, które z założenia mają ułatwić badaczom zrozumienie sposobów definiowania, jak również formy wykorzystania teorii w ściśle określonym rodzaju badań i ich określenia wzajemnych relacji między poszczególnymi konstruktami.

Następnie Autor sprawnie przechodzi do strategii pisania konspektu, zaczynając od jego części poprzez format z uwzględnieniem specyfiki każdego rodzaju badań z osobna aż do prezentacji przejrzystych przykładów takich konspektów. Zwraca uwagę również na sposób spisywania pomysłów w trakcie konstruowania pracy, traktowania pisania jako pewnej formy myślenia, a przede wszystkim jako nawyku, podkreślając przy tym zasadę zachowania klarowności i wyrazistości tekstu. Nie stroni również od uwag dotyczących zastosowania szeroko rozbudowanej gramatyki, ale również dość mocno podkreśla problem etyki nie tylko w trakcie pisania i rozpowszechniania tekstów o charakterze naukowym, ale wskazuje na to już w trakcie formułowania problemów badawczych, stawiania celów i pytań, w sposobie gromadzenia danych, jak i ich analizy czy interpretacji.

Rozważania o charakterze moralnym kończą pierwszą część recenzowanej książki, której każdy rozdział, a w tej części było ich cztery, kończy streszczenie, zadania ćwiczebne, szczególnie ważne dla osób przygotowujących się do pisania prac o charakterze naukowym, jak również bogata bibliografia źródeł uzupełniających, które w większości stanowią literaturę obcojęzyczną, prezentującą wnikliwą analizę poszczególnych zagadnień. Autor w poszczególnych rozdziałach odwołuje się do autorytetów z dziedziny metodologii nauk społecznych, takich jak np. W.L. Neuman (*Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*), K.F. Punch (*Introduction to Social Research and Case Study Appli-*

*cations in Education*) czy też D.M. Mertens (*Mixed Methods and the Politics of Human Research: The Transformative – Emancipator Perspective*).

Drugą część książki poświęcono projektowaniu badań naukowych. Podzielono ją na dziesięć rozdziałów, z czego każdy zawierał omówienie innych etapów wspomnianego przedsięwzięcia. Część ta rozpoczyna się od pokazania czytelnikowi, jak istotne jest poprawne przedstawienie problemu badawczego i jego znaczenia dla odbiorcy. W celu zobrazowania J.W. Creswell przywołuje przykłady wskazujące na braki w literaturze. W następnym rozdziale zwraca uwagę na istotę i znaczenie poprawnego sformułowania celów w badaniach jakościowych, studium przypadku, etnografii, badaniach teorii ugruntowanej. Ich istotę prezentuje również w przypadku badań ilościowych, mieszanych, badań równoległych albo sekwencyjnych. W jasny i czytelny sposób podaje, jak stawiać pytania badawcze o charakterze opisowym i indukcyjnym oraz jak budować hipotezy z uwzględnieniem hipotezy zerowej, kierunkowej czy niekierunkowej. Przedstawia praktyczne rady poprzez przywołanie konkretnych przykładów ze szczególnym uwzględnieniem słownictwa i jego specyfiki.

Ostatnie trzy rozdziały opisywanej części książki to procedury badań ilościowych, jakościowych i mieszanych. W każdym z rozdziałów z osobna autor wskazuje na charakter określonego rodzaju badania, uwydatniając jego specyfikę, strukturę, dostępne techniki i możliwości ich wykorzystania, sposób charakterystyki populacji i doboru próby, sugerowane zmienne do analizy, procedurę gromadzenia danych, analizę tych danych i ich interpretację, rolę badacza. Zwraca uwagę na rzetelność i trafność, a robi to w sposób przejrzysty i zrozumiały nawet dla osób nie będących specjalistami z dziedziny metodologii badawczej. Podobnie jak w części poprzedniej J.W. Creswell wyposaża tutaj czytelnika i ucznia zarazem w zakres ćwiczeń i literaturę uzupełniającą, również stanowiącą zbiór anglojęzycznych pozycji niekwestionowanych autorytetów w dziedzinie projektowania i prowadzenia badań, np. E. Babie (*Survey research methods*).

Publikację kończy słowniczek terminologiczny, który sprawia, że książka staje się jeszcze bardziej zrozumiała i przystępna, a także glosariusz niezbędny dla młodych badaczy w przyswajaniu słownictwa o charakterze naukowym oraz bibliografia szczególnie pomocna osobom chcącym zgłębiać wiedzę w zakresie badawczym. Podręcznik został napisany z myślą o osobach, zajmujących się naukami humanistycznymi, gdzie w centrum zainteresowania jest stawiany człowiek jako jednostka, element szeroko pojętego systemu. Mowa tutaj o socjologii, psychologii czy antropologii. Publikacja może być potraktowana jako wspólny mianownik dla wyżej wymienionych dziedzin i ich specjalizacji, przez co staje się uniwersalnym kompendium wiedzy nawet dla początkujących. Dzięki temu jest swoistym uzupełnieniem literatury polskiej w zakresie nie tylko tworzenia projektu badawczego, ale również dzięki wykorzystaniu przez autora języka łatwego i przystępnego staje się przewodnikiem podczas pisania tekstów o charakterze naukowym.



### **III. VARIA**



EASTERN REVIEW 2018, T. 7

## **Wybrane pozycje bibliograficzne z problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania samorządu lokalnego w latach 1996–2017**

### **Dokumenty**

Archiwum Akt Nowych, KC PZPR, sygn. III/196.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 85, poz. 499).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. – o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 650).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendum przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U., nr 22, poz. 101)

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 r. (Dz.U., nr 83, poz. 483).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Senatu, przeprowadzonych w dniu 17 października 1991 r. (M.P., nr 41, poz. 287).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. – o wynikach wyborów do Sejmu przeprowadzonych 27 października 1991 r. (M.P., nr 41, poz. 288).

*Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, BS/94/2005, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa 2005.

Ogłoszenie Generalnego Komisarza w sprawie głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (M.P., nr 61, poz. 115).



- Po co nam budżet obywatelski. Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2016.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy nr 428, Sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=428> (dostęp 8.09.2016).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy nr 154, IV kadencja Sejmu, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=154> (dostęp 20.10.2016).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw*, Druk sejmowy nr 3834, Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3834> (dostęp 10.10.2016).
- Rada Miejska obniżyła pensję prezydent Zdanowskiej*, „Urząd Miasta Łodzi”, 18.06.2014, <http://www.uml.lodz.pl/samorzad/aktualnosci/?news=26058> (dostęp 15.11.2016).
- Radni województwa przyjęli regulamin budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/15-radni-wojewodztwa-przyjeli-regulamin-budzetu-obywatelskiego> (dostęp 20.02.2017).
- Raport Kancelarii Prezydenta RP nt. referendów lokalnych*, [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl) (dostęp 21.12.2016).
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz MillwardBrown SMG/KRC, 43/DPP/PN/2009, Warszawa 2011.
- Raport „Najlepsze działania promocyjne polskich miast i regionów. Edycja 2015–2016”*, [http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport\\_Najlepsze\\_dzialania\\_promo\\_polskich\\_miast\\_i\\_regionow\\_Raport\\_2015-2016.pdf](http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport_Najlepsze_dzialania_promo_polskich_miast_i_regionow_Raport_2015-2016.pdf) (dostęp 16.09.2016).
- Raport z ewaluacji BO Małopolska*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/61mieszkancy-zadowoleni-z-realizacji-bo-malopolska> (dostęp 20.02.2017).
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego*, <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id,1139998.html> (dostęp 20.02.2017).
- Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu RP*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/stenogramy.xsp?rok=2016> (dostęp 10.10.2016).
- Statut Związku Polaków na Litwie.
- Stenogram z 87. posiedzenia Sejmu VI kadencji*, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/main?OpenForm#top> (dostęp 9.10.2016).
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, Gdańsk 2012, [http://strategia2020.pomorskie.eu/documents/240306/400793/Pomorskie\\_SRWP2020.pdf/d1fb1e1b-4c73-4221-8f2b-8cff5b3a9f45](http://strategia2020.pomorskie.eu/documents/240306/400793/Pomorskie_SRWP2020.pdf/d1fb1e1b-4c73-4221-8f2b-8cff5b3a9f45) (dostęp 10.04.2017).
- Traktat o Unii Europejskiej, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf) (dostęp 29.12.2015).

- Uchwała nr 1272/190/12 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 30 października 2012 r.
- Uchwała nr XVI/223/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie konsultacji wojewódzkich dotyczących projektu Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego, <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id,1139998.html> (dostęp 20.02.2017).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U., nr 79, poz. 490).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U., nr 154, poz. 795).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336).
- Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz.U.2015.1445).
- Ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U.2016.446).
- Ustawa o samorządzie województwa (Dz.U.2016.486).
- Ustawa Republiki Litewskiej o częściowej zmianie i uzupełnieniu Ustawy wyborczej do Sejmu Republiki Litewskiej (1993).
- Ustawa Republiki Litewskiej o wyborach deputowanych do Rad Samorządowych (1989).
- Ustawa Republiki Litewskiej o wyborach do Rad Samorządowych (1994).
- Ustawa Ukrainy *O partiach politycznych w Ukrainie* (2001), <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (dostęp 29.12.2015).
- Ustawa Ukrainy *O wniesienie zmian do niektórych aktów prawnych w celu zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej* (2015), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19> (dostęp 29.12.2014).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712; nr 157, poz.1241).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., nr 46, poz. 499 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U., nr 95, poz. 602 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U., nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U., nr 25, poz. 219 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r., o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 67, poz. 398 z późn. zm.).
- W budżecie. Wyniki I edycji budżetu obywatelskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/obudzenie> (dostęp 20.02.2017).

- Wykaz komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów w więcej niż jednym województwie*, [w:] *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Wykaz Komitetów wyborczych według wylosowanych numerów list kandydatów*, [w:] *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Wyniki ankiety ewaluacyjnej II edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi*, [http://uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski\\_na\\_2015/ewaluacja/](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/ewaluacja/) (dostęp 28.04.2016).
- Wyniki ankiety ewaluacyjnej III edycji Budżetu Obywatelskiego dla Łodzi*, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=15091> (dostęp 28.04.2016).
- Wypowiedź prof. Piotra Winczorka na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 8 stycznia 2003 r., „Biuletyn Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji”, nr 1380/IV.
- Wypowiedź profesora Jana Poleszuka z Uniwersytetu w Białymstoku w TVP Białystok 7 września 2015 r.
- Wystąpienie Józefa Florka podczas XIII Plenum KC PZPR w dniu 29 lipca 1989 r., Archiwum Akt Nowych, KC PZPR, sygn. III/196.
- XVI Sesja Sejmiku Województwa Małopolskiego*, <https://bo.malopolska.pl/index.php/wydarzenia/14-xvi-sesja-sejmiku-wojewodztwamalopolskiego> (dostęp 20.02.2017).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U., nr 138, poz. 685).
- Zasady dialogu społecznego: dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

## Raporty z badań

- 25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, CBOS, BS/69/2015, Warszawa 2015.
- Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, CBOS, BS/18/2012, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Warszawa 2013, [www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Co łączy Polaków?*, CBOS, BS/168/2013, Warszawa 2013.
- Czapiński J., *Diagnoza społeczna 2015*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015.
- Czapiński J., *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2013.

- Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, CBOS, BS/118/2011, Warszawa 2011.
- Ewaluacja Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2015*, <http://www.poznan.pl/mim/main/ewaluacja-poznanskiego-budzetuobywatelskiego2015,p,15574,27284,28881.html> (dostęp 28.04.2016).
- Ewaluacja Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2016*, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski-2016,p,15574,29813.html> (dostęp 28.04.2016).
- Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, CBOS, BS/17/2002, Warszawa 2012.
- Małe ojczyzny – poczucie przynależności Polaków*, CBOS, BS/151/2009, Warszawa 2015.
- Motywy niegłosowania*, CBOS, nr 161/2015, Warszawa 2015.
- Nastroje społeczne we wrześniu*, CBOS, BS/131/2016, Warszawa 2016.
- O wyborach samorządowych*, CBOS, BS/71/2002, Warszawa 2002.
- O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii*, CBOS, BS/179/2002, Warszawa 2002.
- Oceny instytucji publicznych*, CBOS, BS/43/2016, Warszawa 2016.
- Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, CBOS, BS/124/2012, Warszawa 2012.
- Polacy o swoim przywiązaniu do miejsca zamieszkania i kraju*, CBOS, BS/165/2015, Warszawa 2015.
- Polacy o wrześnieowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, CBOS, 121/2015, Warszawa 2015.
- Polacy o wyborach władz gminnych*, CBOS, 152/2014, Komunikat z Badań, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_152\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_152_14.PDF) (dostęp 15.11.2016).
- Polacy o zarobkach różnych grup zawodowych*, CBOS, BS/127/2013, Warszawa 2013.
- Postulowany termin wyborów parlamentarnych*, CBOS, BS/106/2004, Warszawa 2004.
- Przed drugą turą wyborów prezydenckich*, CBOS, BS/404/140/90, Warszawa 1994.
- Przed wyborami samorządowymi*, CBOS, BS/150/2014, Warszawa 2014.
- Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich*, CBOS, BS/189/2005, Warszawa 2005.
- Psychologiczne charakterystyki elektoratów partyjnych*, CBOS, BS/138/2015, Warszawa 2015.
- Raport „Najlepsze działania promocyjne polskich miast i regionów. Edycja 2015–2016”*, [http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport\\_Najlepsze\\_dzialania\\_promo\\_polskich\\_miast\\_i\\_regionow\\_Raport\\_2015-2016.pdf](http://marketingmiejsca.com.pl/media/uploaded/raportpaw48nyvsn3/Raport_Najlepsze_dzialania_promo_polskich_miast_i_regionow_Raport_2015-2016.pdf) (dostęp 23.04.2016).
- Referendum uwłaszczeniowe i w sprawie rozdysponowania majątku narodowego*, CBOS, BS/23/23/96, Warszawa 1996.
- Wartości i normy*, CBOS, BS/111/2013, Warszawa 2013.
- Więzi społeczne i wzajemna pomoc*, CBOS, BS/24/2008, Warszawa 2008.

- Woolcock M., *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, OECD 2016.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego w powyborczych deklaracjach Polaków*, CBOS, BS/96/2014, Warszawa 2014.
- Wybory samorządowe*, CBOS, BS/94/2002, Warszawa 2002.
- Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu*, CBOS, BS/132/2010, Warszawa 2010.
- Zaufanie społeczne*, CBOS, BS/18/2016, Warszawa 2016.
- Zaufanie w stosunkach międzyludzkich*, CBOS, 29/2014, Warszawa 2014.
- Zmiany w psychologicznych profilach elektoratów partyjnych*, CBOS, 19/2011, Warszawa 2011.

### Monografie

- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture Revisited*, London 1989.
- Arato A., Chohen J.L., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge 1995.
- Arczewska M., *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa 2011.
- Arendt H., *Kondycja ludzka*, Warszawa 2000.
- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6 zm., Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Banfield E.C., *Civility and Citizenship*, New York 1991.
- Barad K., *Diffraction: Cutting Together-Apart*, Paralax 2014.
- Barad K., *Meeting the Universe Half Way, Quantum Physics and the Entanglement of Matter and Meaning*, Durham, New York–London 2007.
- Batliwala S., Brown L.D., *Transnational Civil Society: An Introduction*, Bloomfield CT 2006.
- Bauman Z., *Dwa szkice o moralności ponowoczesnej*, Warszawa 1994.
- Baylis J., Smith S., *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008.
- Beck U., *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005.
- Beck U., Gernsheim E., *Miłość na odległość. Modele życia w epoce globalnej*, Warszawa 2013.
- Becker H.S., *Outsiderzy. Studia z socjologii dewiacji*, Warszawa 2009.



- Bellamy R., Shaw J., *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke 2006.
- Bobryk, A., *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*, Toruń 2006.
- Bokajło W., Dziubka K., *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Braidotti R., *Po człowieku*, tłum. J. Bednarek, A. Kowalczyk, Warszawa 2013.
- Braidotti R., *Podmioty nomadyczne. Ucieleśnienie i różnica seksualna w feminizmie współczesnym*, tłum. A. Derra, Warszawa 2009.
- Brown L.D., *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, Bloomfield, CT 2008.
- Brown T., *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*, New York 2011.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Cackowski Z., *Życie ludzkie. Źródło i miara wartości*, Lublin 2001.
- Castells M., *The Power of Identity*, Oxford 2013.
- Castells M., *The Rise of Network Society*, Oxford 2000.
- Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013.
- Castells M., *Siła tożsamości*, Warszawa 2008.
- Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa 2007.
- Castells M., *Władza komunikacji*, Warszawa 2013.
- Chodubski A., Kacprzak L., Pająk K., *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, Piła 2009.
- Chwalba A., *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa–Kraków 1999.
- Cichocki R., *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań 1996.
- Cichocki R., *Podmiotowość w społeczeństwie*, Poznań 2003.
- Cichocki R., *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, Poznań 2005.
- Cichocki R., Cichocki P., Jabkowski P., *Życie w Lesznie 2005*, Poznań 2006.
- Cichocki R., Cichocki P., Jabkowski P., *Życie w Lesznie 2009. Studia nad jakością życia*, Poznań 2010.
- Cichocki R., Kilarzka A., *Życie w Lesznie 2014. 25 lat przemian*, Poznań 2014.
- Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012.
- Creighton J.L., *The Public Participation Handbook*, San Francisco 2005.
- Crick B., *Citizens: Towards a Citizenship Culture*, Oxford 2001.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007.
- Dalton R.J., *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracy*, New York 2002.

- De Landa M., *Philosophy and Simulation: The Emergence of Synthetic Reason*, London and New York 2011.
- Di Palma G., *To Craft Democracy: An Essay on Democratic Transitions*, Los Angeles 1990.
- Diamond L., *Developing Democracy: Towards Consolidation*, Baltimore 1999.
- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Drucker P.F., *The Knowledge Economy*, Boston 1998.
- Dryzek J., *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford 2000.
- Dryzek J., *Sovereign Virtue: The Theory and practice of Equality*, Cambridge 2000.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Kraków 2002.
- Durkheim É., *O podziale pracy społecznej*, Warszawa 1999.
- Dybel P., Wróbel S., *Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia*, Warszawa 2008.
- Dziubka K., *Obywatelskość jako „virtu” podmiotu demokracji*, Wrocław 2001.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika, Warszawa 2010.
- Etzioni A., *The Active Society*, New York 1998.
- Etzioni A., *From Empire to Community: A New Approach to International Relations*, New York 2004.
- Evatt C., Feld B., *Dawcy i biorcy*, Gdańsk 2001.
- Filar P., Kubicki P., *Miasto w działaniu*, Warszawa 2012.
- Florini A., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo–Washington 1999.
- Foucault M., *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France*, Warszawa 1998.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Próba diagnozy*, Warszawa 2005.
- Fromm E., *Rewolucja nadziei. Ku uczłowieczonej technologii*, Poznań 1996.
- Fukuyama F., *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.
- Gadamer H.-G., *Prawda i metoda. Zarys hermeneutyki filozoficznej*, Kraków 1993.
- Gastil J., Levine P., *The Deliberation Democracy Handbook*, San Francisco 2005.
- Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
- Giza A., Przybylska A., *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa 2014.
- Goffman E., *Analiza ramowa. Esej z organizacji i doświadczenia*, Kraków 2010.
- Goldhagen D.J., *Gorliwi kaci Hitlera. Zwyczajni Niemcy i Holocaust*, Warszawa 1999.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.



- Grabowska M., *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, Warszawa 2012.
- Grant A., *Dawaj i bierz*, Warszawa 2014.
- Green G.P., Haines A., *Asset Building & Community Development*, London 2002.
- Grzela J., *Teoria i praktyka współpracy regionalnej na przykładzie Regionu Morza Bałtyckiego*, Kielce 2010.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.
- Haerpfer Ch., Bernhagen P., Inglehart R.F., Welzel Ch., *Democratization*, Oxford 2009.
- Hannerz U., *Powiązania transnarodowe. Kultura, ludzie, miejsca*, Kraków 2006.
- Held D., *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge 2004.
- Held D., *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge 1999.
- Hirschman A., *Lojalność, krytyka, rozstanie. Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Kraków 1995.
- Holmes St., Sunstein C.R., *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003.
- Hroch, M., *Małe narody Europy*, Wrocław 2003.
- Iriye A., *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002.
- Jałowicki B., Łukowski W., *Spółeczności lokalne, teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006.
- Jarczyk M., *Aktywna społeczność lokalna*, Lublin 2002.
- Juchacz P.W., *O potrzebie wykorzystania nowych modeli partycypacji publicznej w aktywizacji obywateli wspólnot samorządowych*, Poznań 2007.
- Kaldor M., *The Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge 2003.
- Kaldovar M., Vojevoda I., *Democratization in Central and Eastern Europe*, London–New York 1999.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Karwat M., *Figuranctwo jako paradoks uczestnictwa. Eseje przewrotne*, Warszawa 2004.
- Kasińska-Metryka A., *Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej 1989–1999*, Kielce 2000.
- Kean J., *Global Civil Society?*, Cambridge 2003.
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014.
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
- Kłusak M., *Od literatury do polityki*, Elbląg 2016.
- Kłusak M., *Państwo w polityce. Kryzys europejskiego modelu przywództwa*, Elbląg 2016.
- Kolczyński M., *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008.
- Koncepcja Good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.
- Korzeniowski K., *Poczucie podmiotowości – alienacji politycznej. Uwarunkowania psychospółeczne*, Poznań 1991.

- Kozłowski S., *Upodmiotowienie społeczności lokalnych w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Krytyka polityczna, *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012.
- Krzysztofek K., Szczepański M.S., *Zrozumieć rozwój – od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2002.
- Kurczewski J., *Lokalne społeczności obywatelskie*, Warszawa 2003.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007.
- Leszczyńska K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015.
- Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1997.
- Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, przeł. G. Dziurdziuk-Kraśniewska, Warszawa 1998.
- Łukaszeński W., *Szanse rozwoju osobowości*, Warszawa 1984.
- Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K., *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013.
- Meillassoux Q., *After Finitude. An Essay on the Necessity of Contingency*, New York 2008.
- Meillassoux Q., *The Number and the Siren*, New York 2012.
- Meyer G., Ryszka F., *Political Participation and Democracy in Poland and West Germany*, Warszawa 1991.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów politycznych*, Warszawa 2013.
- Mider D., *Partycypacja polityczna w internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- Miller L., *Tak to było*, Warszawa 2009.
- Mills C.W., *Białe kołnierzyki. Amerykańskie klasy średnie*, Warszawa 1965.
- Misztal B., *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Wrocław 1977.
- Misztal W., Kościański A., *Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2011.
- Modrzejewski J., *Socjalizacja i uczestnictwo społeczne. Studium socjopedagogiczne*, Poznań 2007.
- Mouffe Ch., *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, London–New York 1992.
- Newcomb Th.M., Turner R.H., Converse Ph.E., *Psychologia społeczna. Studium interakcji ludzkich*, Warszawa 1970.
- Niemi R.G., Junn J., *Civic Education: What Makes Students Learn*, Yale 2005.
- Niewiadomska-Cudak M., *Wybory samorządowe w Łodzi w latach 1990–2006*, Toruń 2011.

- Nowak J.S., *Spoleczeństwo informacyjne. Doświadczenie i przyszłość*, Katowice 2006.
- Nowak M., *Teoria nieracjonalnego działania, Socjologiczne studium na temat wolontariatu i społecznego aktywizmu*, Poznań 2015.
- Obuchowski K., *Adaptacja twórcza*, Warszawa 1985.
- Osekowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1945 roku w Polsce*, Warszawa 2000.
- Osiatyński W., *Twoja konstytucja*, Warszawa 1997.
- Ossowski St., *Dziela*, t. 3, Warszawa 1967.
- Ostasz L., *Etyka elementarno-universalistyczna w zarysie*, Kraków 1991.
- Palczyński T., *Bunt „nadnormalnych”*, Kraków 1998.
- Palczyński T., *Kontestacja. Formy buntu we współczesnym społeczeństwie*, Kraków 1997.
- Pawłowski T., *Pojęcia i metody współczesnej humanistyki*, Wrocław 1977.
- Pettit P., *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, New York 2014.
- Piasecki A.K., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- Pietrzyk-Reeves D., *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt am Main 2015.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, Toruń 2012.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego, współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Piwowski W., *Słownik katolickiej nauki społecznej*, Warszawa 1993.
- Podreż E., *Moralne uzasadnienie tolerancji. Studium z etyki personalistycznej*, Warszawa 1999.
- Popper K., *Logika odkrycia naukowego*, tłum. U. Niklas, Warszawa 1977.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Warszawa 1993.
- Raciborski J., *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Rospigliosi A., Greener S., *Proceeding of the European Conference on Social Media*, Brighton 2014.
- Rutkowiak J., *Uczenie się od outsidera. Perspektywa europejskiej współpracy edukacyjnej*, Kraków 1997.
- Rybczyński P., *Struktura społecznego świata. Studia z teorii społecznej*, Warszawa 1979.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Sennett R., *Razem. Rytuały, zalety i zasady współpracy*, Warszawa 2013.
- Siatkowski A., *Kompetencje obywatelskie a aktywność w sferze publicznej*, Poznań 2014.
- Singer P., *One World: The Ethics of Globalization*, New Haven 2002.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2008.
- Sunstein C., *Sprzeciw w życiu społeczeństw*, Warszawa 2006.

- Szafranec K., *Dojrzewający obywatele dojrzewającej demokracji: o stylu politycznej obecności młodych*, Warszawa 2012.
- Szałkiewicz W.K., *Praktyki manipulacyjne w polskich kampaniach wyborczych*, Kraków–Legionowo 2014.
- Szczegóła L., *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013.
- Szczański M.S., *Cnoty i instytucje obywatelskie w społeczności lokalnej*, Tychy 2001.
- Szczański M.S., Śliz A., *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Tychy–Opole 2001.
- Sześciło D., Cześniak M., Markowski R., *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013.
- Szewczyk A., *Spółczesność informacyjna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Sztompka P., *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 2005.
- Tomala M., Czarny R.M., *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.
- Walzer M., *Toward a Global Civil Society*, New York 1995.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji przedstawicielskiej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Wilkin J., *Efektywność a sprawiedliwość*, Warszawa 1997.
- Wilson E.O., *Socjobiologia*, Poznań 2000.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004.
- Wojnicki J., *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*, Warszawa 2002.
- Wojtyła K., *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 2000.
- Young H.P., *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1976.
- Ziemiński Z., *Etyczne problemy prawnictwa*, Wrocław 1972.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Znamierowski Cz., *Wina i odpowiedzialność*, Warszawa 1957.
- Żerkowska-Balas M., Kozaczuk A., *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013.

## Artykuły w pozycjach zwartych i czasopismach

- Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 4.
- Adam T., *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Antoszewski A., *Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii*, [w:] *Dylematy polskiej demokracji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, Kraków 2012.
- Antoszewski A., *Istota władzy samorządowej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008.
- Antoszewski A., *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.
- Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012.
- Barad K., *Erasers and erasures: Pinch's unfortunate 'uncertainty principle'*, „Social Studies of Science” 2011, vol. 41(3).
- Barad K., *On touching – the inhuman that therefore I am, differences*, „A Journal of Feminist Studies” 2012, vol. 23(3).
- Barad K., *Posthumanist performativity: Toward an understanding of how matter comes to matter*, „Signs: Journal of Women in Culture and Society” 2003, vol. 28.
- Bartczak S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartek kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „Samorząd Terytorialny e-Politikon Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego” 2014, nr XI.
- Bartz B., *Realia i wyzwania w europejskim procesie rozwoju społeczeństwa cywilnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.
- Beetham D., *Liberal democracy and the limits of democratization*, „Political Studies” 1992, vol. 40, no. 1.
- Białek Ł., *Przegląd bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Biuletyn Europy Środkowej i Wschodniej” 2012, nr 3.
- Bieńkowska E., *Termin nie jest dobry!*, „Nowa Res Publica” 1997, nr 3(102).
- Boldrin M., Canova F., *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, „Economic Policy” 2002, vol. 16/32.
- Bonsón E., Royo S., Ratkai M., *Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe*, *Analyse of social media*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.



- Booth J.A., Richard P.B., *Civil society, social capital and democratization in Central America*, „The Journal of Politics” 1998, vol. 60, no. 3.
- Boryczka E., *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta*, [w:] *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty, analizy*, red. Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, Łódź 2008.
- Budzyńska E., *Podzielane czy dzielące? Wartości społeczeństwa polskiego*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków 2008.
- Bukowski A., *Władza, terytorium, tożsamość. Społeczne konstruowanie regionu*, [w:] *Zarządzenie przestrzeni. Globalizacja, etniczność, władza*, red. A. Bukowski, M. Lubaś, J. Nowak, Kraków 2006.
- Burchard-Dziubińska M., *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współrzędzenia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, t. 2, nr 37.
- Carothers T., *The end of transition paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, no. 1.
- Cichosz M., *Pozycjonowanie oferty politycznej na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005.
- Coleman J., *Social capital in the creation of human capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, vol. 94.
- Cześnik M., *Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań*, [w:] *Obywatele i wybory*, red. D. Sześciło, M. Cześnik, R. Markowski, Warszawa 2013.
- Dahl R.A., *The problem of civic competence*, „Journal of Democracy” 1992, vol. 3, no. 4.
- Darendorf R., *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994.
- Diamond L., *Rethinking civil society: Toward democratic consolidation*, „Journal of Democracy” 1994, vol. 5, no. 3.
- Dumała A., *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?*, [w:] *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995.
- Dziekanowska M., *Tożsamość społeczna a globalizacja*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 517, Studia Sociologica” 2008, nr 18.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Gay G., Pang V.O., Stanley W.B., *Expanding Conceptions of Community and Civic Competence for a Multicultural Society*, „Theory and Research in Social Education” 1992, vol. 23.

- Gdulewicz E., *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Geodecki T., *Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714.
- Glińska E., *Sposoby badania wizerunku miejsca*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11.
- Gliński P., *Sektor obywatelski w słabej demokracji*, [w:] *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny*, red. M. Deniszczuk, J. Supińska, Warszawa 2003.
- Gulczyński M., *Alternatywne orientacje w politologii*, „Almamer, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Zeszyty Naukowe” 2009, nr 1(54).
- Hryniewicz J.T., *Analiza funkcjonowania samorządu lokalnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.
- Hübner D., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. G. Kołodko, Warszawa 2004.
- Itrich-Drabarek J., *Problemy sfery publicznej*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 14.
- Jakubowska-Branicka I., *Mentalność demokratyczna a dogmatyzm. Przemiany postaw społeczeństwa polskiego w procesie demokratyzacji*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków 2008.
- Janus A., *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Karwat M., *Outsiderskie odmiany apolityczności*, „Almamer. Wyższa Szkoła Ekonomiczna. Zeszyty Naukowe” 2009, nr 1(54).
- Karwat M., *Polityka i apolityczność*, [w:] *Interpretacje polityki*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1991.
- Karwat M., *Rodzaje teorii w polityce*, [w:] *Czym jest teoria w politologii*, red. Z. Blok, Warszawa 2011.
- Karwat M., *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, [w:] *Metafory polityki*, red. B. Kaczmarek, Warszawa 2013.
- Kaźmierczak S., *Podmiot samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rota, Wrocław 1993.
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.



- Kentnowska K., *Prawo do informacji w społeczeństwie informacyjnym z uwzględnieniem środków elektronicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kim B.J., *Political efficacy, community collective efficacy, trust and extroversion in the information society: Differences between online and offline civic/political activities*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.
- Kolczyński M., *Kampania zmarnowanych szans – polskie doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku*, [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005.
- Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska*, t. II, *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007.
- Kopińska V., *Key civic competences: Beetwen modern and postmodern perspectives*, „Edukacja Dorosłych” 2014, nr 1.
- Koselleck R., *Trzy światy obywatelskie? Wprowadzenie do porównawczej semantyki społeczeństwa obywatelskiego w Niemczech, Anglii i Francji – zarys dziejów teorii*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994.
- Kowalik J., *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?*, „Preferencje Polityczne: Postawy. Identyfikacje. Zachowania” 2014, nr 8.
- Kowalska I., *Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – budżet partycypacyjny*, „Economic and Management” 2014, nr 4.
- Kręcisz W., *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998.
- Kuklinski J.H., Quirk P.J., *Conceptual foundations of citizen competence*, „Political Behaviour” 2001, no. 2(23).
- Kwiatkowska M., *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.
- Langton R., *What is citizen participation*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, ed. R. Langton, Lexington 1977.
- Leszczyńska K., *Instytucja referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta za zgodą Senatu*, [w:] *Instytucja prezydenta w Trzeciej Rzeczypospolitej. Model konstytucyjny i praktyka polityczna*, red. T. Słomka, „Studia Politologiczne” 2016, t. 42.
- Leszczyńska K., *Organy samorządu terytorialnego*, [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006.

- Leszczyńska K., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Lupia A., *Deliberation disconnected: What it takes to improve civic competence*, „Law and Contemporary Problems” 2002, vol. 63, no. 3.
- Łabędź K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4.
- Łuczak A., *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Łukowski W., *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3.
- Magryś R., *Kim są katolicy selektywni?*, „Nowa Res Publica” 1997, nr 3(102).
- Makowski G., *Przegląd prawnoinstytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Małecka-Łyszczek M., *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Martela B., *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2011, nr 38.
- Megler L., *Z liderami czy bez liderów? Partycypacja na przykładzie nowych ruchów miejskich*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3.
- Melchior M., *Tożsamość jednostki – ciągłość i zmiana (rozważania w oparciu o analizę doświadczenia biograficznego Ocalonych z Zagłady)*, [w:] *Od kontestacji do konsumpcji*, red. M. Kempny, K. Kiciński, E. Zakrzewska-Manterys, Warszawa 2004.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Misuraca G., Codagnone C., Rossel P., *From practice to theory and back to practice: Reflexivity in measurement and evaluation for evidence-based policy making in the information society*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30.
- Misztal B., *Tożsamość jako pojęcie i zjawisko społeczne w zderzeniu z procesami globalizacji*, [w:] *Tożsamość bez granic*, red. E. Budakowska, Warszawa 2005.
- Mollo T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Mularska-Kucharek M., *Podmiotowość i partycypacja społeczna w warunkach lokalnych*, „Więś i Rolnictwo” 2011, nr 2(151).

- Musiał-Karg M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- Nawrot B., *Miejsce „inicjatyw niezależnych” na lokalnej scenie politycznej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2009, nr 1.
- Nawrot B., *Postawy i zachowania mieszkańców wobec samorządu terytorialnego na poziomie małych miast i wsi*, [w:] *Władza lokalna a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, S. Wróbel, Katowice 1995.
- Nikitorowicz J., *Edukacja regionalna jako podstawa kreowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Kierunki rozwoju edukacji w zmieniającej się przestrzeni społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Michałowi Balickiemu*, red. A. Cudowska, Białystok 2011.
- Niewiadomska-Cudak M. Cudak A., *Skuteczność referendów lokalnych w sprawie odwołania organów gminy w kontekście propozycji legislacyjnych dotyczących frekwencji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2014, nr 1(26).
- O’Donnel G., *Illusions about consolidation*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, no. 2.
- Olech A., *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, t. II, Warszawa 2013.
- Olech A., Kaźmierczak T., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, numer specjalny*, „Biuro Analiz i Opinii” 2013, nr 3.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Olszewski E., *Polacy do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane*, red. K. Leszczyńska, Toruń 2010.
- Orłowska-Bednarz M., *Sołectwo jako przykład demokracji bezpośredniej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2000.
- Parekh B., *The cultural plurality of liberal democracy*, „Political Studies” 1992, vol. 40.
- Peisert A., *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 2(52).
- Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Piasecki A.K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2.
- Pietrzyk-Reeves D., *O wzajemnej złożonej relacji pomiędzy porządkiem obywatelskim a demokratycznym*, [w:] *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Kraków 2007.

- Pietrzyk-Reeves D., *Weak civic engagement? Post-communist participation and democratic consolidation*, „Polish Sociological Review” 2008, no. 1(161).
- Podemski K., *Uczestnictwo w życiu politycznym*, [w:] *Jednostka wobec władzy*, red. M. Ziółkowski, B. Pawłowski, R. Drozdowski, Poznań 1994.
- Przeworski A., *Co decyduje o trwałości demokracji?*, „Civitas” 1998, nr 2.
- Putnam R., *Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America*, „Political Science and Politics” 1994, no. 28(4).
- Rabczewska M., *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów, wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008.
- Rachwał M., *Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.
- Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2014, nr 11.
- Raciborski J., *Absencja wyborcza: obraz i uwarunkowania zjawiska*, [w:] *Naród – władza – społeczeństwo*, red. A. Jasińska-Kania, J. Raciborski, Warszawa 1996.
- Raciborski J., *Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego*, [w:] *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991.
- Radiukiewicz A., *O obywatelskości we współczesnym świecie. Kierunki zmian i przestrzenie rozwoju*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Reykowski J., *Ukryte założenia normatywne jako osiowy składnik mentalności*, [w:] *Orientacje społeczne jako element mentalności*, red. J. Reykowski, K. Skarżyńska, M. Ziółkowski, Poznań 1990.
- Rulka M., *Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych*, „Infos” 2016, nr 1.
- Rustow D., *Transition to democracy: Toward a comparative model*, „Comparative Politics” 1970, vol. 2.
- Santos B. de Sousa, *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*, „Politics & Society” 1998, no. 4.
- Schedler A., *What is democratic consolidation?*, „Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no. 2.
- Schmitter P., Karl T., *The conceptual travels of transitologists and consolidologists: How far to the east should they attempt to go?*, „Slavic Review” 1994, vol. 53, no. 1.

- Seters P., *Aproaching global civil society*, [w:] *Critical Mass, The Emergence of Global Civil Society*, eds J.W. Walker, A. Thompson, Waterloo 2008.
- Sidor M., *Konsultacje społeczne w największych polskich miastach: prawne aspekty – praktyczne zastosowanie*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, J. Juchniewicz, M. Augustyniak, T. Podlejski, S. Bułajewski, D. Ossowska, M. Dąbrowski, Olsztyn 2003.
- Sokołowicz M., Boryczka E., *Marka Łodzi jako czynnik budujący tożsamość Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, red. A. Suliborski, Z. Przygocki, Łódź 2010.
- Somers M., *Citizenship and the place of the public sphere: Law, community, and the political culture in the transition of democracy*, „American Sociological Review” 1997, no. 58(5).
- Sommerfeldt R.J., *The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society and democracy*, „Public Relations Review” 2013, vol. 39.
- Souza C., *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2001, vol. 13, no. 1(04).
- Szaranowicz-Kusz M., *Budżet partycypacyjny w Polsce*, „Infos” 2016, nr 1.
- Szczepański M.S., *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych*, [w:] *Badania nad tożsamością regionalną*, red. A. Matczak, Łódź–Ciechanów 1999.
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Synak B., *Małe ojczyzny w globalnej wiosce*, [w:] *Globalizacja i my. Tożsamość lokalna wobec trendów globalnych*, red. R. Piekarski, M. Graban, Kraków 2003.
- Taylor Ch., *Kiedy mówimy społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994.
- Tyshchenko Y., *Modele komunikacji politycznej: partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ukraińskie Niepodległe Centrum Badań Politycznych*, Kijów 2010.
- Walzer M., *Spór o społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, Kraków 1997.
- Waszczyńska K., *Wokół problematyki tożsamości*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2014, nr 6.



- Waśkiewicz A., *Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberatywnej i reprezentacji grupowej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylski, A. Giza, Warszawa 2014.
- Węglarz B., *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego w czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Wiadra H., *Southern Europe, Eastern Europe, and comparative politics: „Transitology” and the need for new theory*, „East European Politics and Societies” 2002, vol. 15, no. 3.
- Więckowska M., *Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989*, [w:] *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15.
- Wijnhoven F., Ehrenhard M., Kuhn J., *Open government objectives and participation motivations*, „Government Information Quarterly” 2015, vol. 32.
- Wiśniewski M., *Odrębność rozwojowa regionu łódzkiego. Niewykorzystane dziedzictwo królestwa polskiego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.
- Wróbel S., *Miejskie ruchy polityczne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań 2012.
- Wróbel S., *Powstanie i ewolucja miejskich ruchów politycznych. Przypadek miast górnośląskich*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1.
- Yakymenko Y., *Metodologia analizy dynamiki systemów partyjnych: główne podejścia i osobliwości ich zastosowania w Ukrainie*, „Biuletyn Politologiczny” 2011, #52.
- Zakaria F., *The rise of illiberal democracy*, „Foreign Affairs” 1997, vol. 76, no. 6.
- Zdybicka Z.J., *Analiza pojęcia partycypacji występującego w filozofii klasycznej*, „Roczniki Filozoficzne. Filozofia Teoretyczna” 1970, t. XVIII, z. 1.
- Zgiep M., *Poza reprezentacją i partycypacją. Demokracja współczesna w świetle teorii demokracji deliberatywnej*, [w:] *Procesy i procedury demokratyczne w Polsce*, red. A. Stelmach, Toruń 2014.
- Żukowski A., *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, z. 1.

### Artykuły w prasie codziennej

- Bereszczyński M., *Sesje Rady Miejskiej w Łodzi. Prezydent Zdanowskiej znów nie będzie*, „Dziennik Łódzki”, 9.04.2014, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/3395963,sesja-radymiejskiej-w-lodzi-prezydent-zdanowskiej-znownie-bedzie,id,t.html> (dostęp 15.11.2016).

- Darda M., *Hanna Zdanowska: Mnie polityka nie interesuje, ale dla Łodzi zawsze będę grać ostro*, „Dziennik Łódzki”, 17.01.2016, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/9294152,hannazdanowska-mnie-polityka-nie-interesujeale-dla-lodzi-zawsze-bede-grac-ostrowywiad,id,t.html> (dostęp 30.01.2016).
- Dębicki M., *Nauczmy się zadawać pytania*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 13.
- Osiecki G., Potocki M., *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, nr 174.
- Stelmach S., *Długowieczni w samorządach*, „Rzeczpospolita”, 6.04.2010.
- Winczorek P., *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 28.

### Źródła internetowe

- Agreement on the European Economic Area*, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EE%20Agreement.pdf> (dostęp 14.10.2014).
- Aktorzy i dylematy partycypacji – jak dbać o jakość procesów i lepsze uczestnictwo?*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 20.12.2016).
- Blżej kadencyjności. Szef sejmowej komisji samorządu chce zmienić prawo*, PAP, [http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/170047/Blziej-kadencyjnosc-Szefsejmowej-komisji-samorzadu-chce-zmienic-prawo](http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/170047/Blziej-kadencyjnosc-Szefsejmowej-komisji-samorzadu-chce-zmienic-prawo) (dostęp 15.11.2016).
- Bukowski S.I., *The Maastricht Convergence Criteria and Economic Growth in the EMU*, <http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/quad24.pdf> (dostęp 30.12.2015).
- Ganuzza E., Baiocchi G., *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, no. 2, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8> (dostęp 20.02.2017).
- Grzybowski M., *Region Morza Bałtyckiego jako obszar integracji makroregionalnej w Unii Europejskiej*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:I%20z6NohDMJ:https://www.msz.gov.pl/resource/eff7d4c-826e-4208-a4cd-941f882da938%3A%3AJCR+%26cd%3D1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp 30.12.2015).
- <http://watcher.com.ua/2013/11/29/yevromaydan-ukrayinska-tsyfrova-revolyutsiya-ta-ostanniy-shans-analohovym-politykam-staty-tsyfrovym/> (dostęp 16.09.2016).
- Hyży E., *Dzielenie się światem. Nowy feministyczny realizm w ujęciu Karen Barad*, [https://www.academia.edu/28271247/Dzielenie\\_si%C4%99\\_%C5%9Bwiatem.Nowy\\_feministyczny\\_realizm\\_w\\_uj%C4%99ciu\\_Karen\\_Barad.pdf](https://www.academia.edu/28271247/Dzielenie_si%C4%99_%C5%9Bwiatem.Nowy_feministyczny_realizm_w_uj%C4%99ciu_Karen_Barad.pdf) (dostęp 10.03.2017).
- Internet Users in the World*, <http://www.internetlivestats.com/internet-users/> (dostęp 15.09.2016).



- Izdebski H., *Podstawy prawne wprowadzenia instytucji inicjatywy uchwalodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, [www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Izdebski K., *Ustawa o petycjach. Fundament czy fasada?*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Kiepsko z inicjatywą ustawodawczą w gminach*, [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Kokoszkiwicz M., *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, [www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Kubicki P., *Ruchy miejskie w Polsce. Próba analizy*, [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net) (dostęp 15.11.2016).
- Labovitz C., Ahuja A., *The impact of Internet Policy and Topology on Delayed Routing Convergence*, [http://ieeexplore.ieee.org/xpl/login.jsp?tp=&arnumber=916775&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fxppls%2Fabs\\_all.jsp%3Farnumber%3D916775](http://ieeexplore.ieee.org/xpl/login.jsp?tp=&arnumber=916775&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fxppls%2Fabs_all.jsp%3Farnumber%3D916775) (dostęp 15.09.2016).
- Lemak W., *Partie polityczne jako instytut społeczeństwa obywatelskiego: problem prawnej regulacji w Ukrainie*, [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/pruk/2010\\_7/3.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pruk/2010_7/3.pdf) (dostęp 30.12.2015).
- Liubczenko P., *Patrie polityczne jako element społeczeństwa obywatelskiego i ich wpływ na samorząd miejscowy*, 2009, <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/2318> (dostęp 22.02.2014).
- Mojkowski K., *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, [www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl) (dostęp 20.12.2016).
- Program kreacji i promocji marki województwa łódzkiego z planem wdrożenia w latach 2012–2016*, [http://lodzkie.pl/lodzkiemarka/download/805\\_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71](http://lodzkie.pl/lodzkiemarka/download/805_0c53c94cd87a04d06ca7036f749e3d71) (dostęp 16.09.2016).
- Serageldin M., *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, Harvard 2005, [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Presupuesto\\_Participativo\\_Brasil\\_Efectos.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Presupuesto_Participativo_Brasil_Efectos.pdf) (dostęp 20.02.2017).
- Sintomer Y., Herzberg C., Roecke A., *Budżet partycypacyjny w Europie – szanse i wyzwania*, tłum. M. Chustecka, [http://ngo.chorzow.eu/\\_DOKUMENTY/budzet\\_partycypacyjny\\_w\\_europie.pdf](http://ngo.chorzow.eu/_DOKUMENTY/budzet_partycypacyjny_w_europie.pdf) (dostęp 20.02.2017).
- Siuta-Tokarska B., *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt19/03.pdf> (dostęp 2.01.2016).
- Sowa J., *Wyschnięte źródło? O ewentualnych pożytkach i aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Animacja Życia Publicznego” 2015, nr 1, [www.cal.org.pl](http://www.cal.org.pl) (dostęp 2.01.2016).
- Sześciło D., *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Warszawa 2014, [www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl) (dostęp 14.11.2016).

- Yakymenko Y., *Spoleczeństwo obywatelskie w Ukrainie: główne charakterystyki*, 2004, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=320](http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=320) (dostęp 22.02.2014).
- Yale Professor Talks Russian Propaganda in Ukraine*, <http://emorywheel.com/yale-professortalks-russian-propaganda-in-ukraine/> (dostęp 16.09.2016).
- Zarycki T., *Wybrane dylematy budowy tożsamości regionalnej*, Wrocław 2008, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/tozsamosc.pdf> (dostęp 13.01.2017).
- Zarycki T., Tucholska A., *Region, którego miało nie być. Paradoksy tożsamości województwa świętokrzyskiego w kontekście krajowym i europejskim*, Wrocław 2004, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/swietokrzyskie.pdf> (dostęp 10.01.2017).
- Zyzik K., *Brońmy swego! Czyli NTO w walce o województwo*, „Nowa Trybuna Opolska”, 18.06.2012, [http://www.nto.pl/artykuly-archiwalne/art/4505739\\_bronmy-swego-czyli-nto-wwalce-o-wojewodztwo,id,t.html](http://www.nto.pl/artykuly-archiwalne/art/4505739_bronmy-swego-czyli-nto-wwalce-o-wojewodztwo,id,t.html) (dostęp 12.09.2016).
- Żerkowska-Balas M., Zaremba M., *Partycypacja nowych wyborców*, Warszawa 2015, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) (dostęp 15.11.2016).
- Żółciak T., *Koniec wiecznych burmistrzów. PiS szykuje zmiany w kadencyjności lokalnych władz*, <http://forsal.pl/artykuly/909713,kadencje-samorzad-wojt-burmistrz-prezydentpis-kadencyjnosc.html> (dostęp 8.12.2015).

Opracowanie: Mateusz Radziszewski

## Informacja o Autorach

**Magdalena Bewicz**

magister, Wydział Studiów  
Międzynarodowych i Politologicznych,  
Uniwersytet Łódzki  
magdabewicz@gmail.com

**Andrzej Chodubski**

profesor, Wydział Nauk Społecznych,  
Uniwersytet Gdański

**Ryszard Cichocki**

doktor habilitowany, Wydział Nauk  
Społecznych, Uniwersytet Adama  
Mickiewicza w Poznaniu

**Krystyna Leszczyńska**

doktor habilitowany, Wydział Politologii,  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie  
kles@hektor.umcs.lublin.pl

**Krzysztof Łabędź**

doktor habilitowany, Akademia  
Ignatianum w Krakowie  
krzysztof.labedz@up.krakow.pl

**Beata Michalska-Dominiak**

magister, specjalistka ds. promocji  
i marketingu, Urząd Marszałkowski  
Województwa Łódzkiego  
beata.m.dominiak@gmail.com

**Agnieszka Michalska-Żyła**

doktor, Wydział Ekonomiczno-  
Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki  
amichalska-zyla@wp.pl

- Jacek Pokladecki** doktor, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
jacek.pokladecki@amu.edu.pl
- Mateusz Radziszewski** magister, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki  
mateuszrm@poczta.onet.pl
- Magdalena Tomala** doktor habilitowany, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
magdalena2828@gmail.com
- Barbara Węglarz** doktor, Wydział Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie  
b.weglarz@op.pl
- Jacek Wojnicki** doktor habilitowany, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski  
jacekwojnicki@poczta.onet.pl



Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.09195.19.0.C

Ark. wyd. 13,4; ark. druk. 14,875

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. (42) 665 58 63