

Arnold BERNACIAK, Agnieszka SPRINGER, Katarzyna WALKOWIAK

PARTYCYPACJA OBYWATELSKA W ZARZĄDZANIU MIASTEM Z PERSPEKTYWY WIELKOPOLSKICH BURMISTRZÓW

7

Dr hab. Arnold Bernaciak – *Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu*

Adres korespondencyjny:

Wydział Finansów i Bankowości

Instytut Zarządzania

ul. Powstańców Wielkopolskich 5, 61-895 Poznań

e-mail: arnold.bernaciak@wsb.poznan.pl

Dr Agnieszka Springer – *Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu*

Adres korespondencyjny:

Wydział Finansów i Bankowości

Instytut Zarządzania

ul. Powstańców Wielkopolskich 5, 61-895 Poznań

e-mail: agnieszka.springer@wsb.poznan.pl

Dr Katarzyna Walkowiak – *Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu*

Adres korespondencyjny:

Wydział Finansów i Bankowości

Instytut Prawa i Administracji

ul. Powstańców Wielkopolskich 5, 61-895 Poznań

e-mail: katarzyna.walkowiak@wsb.poznan.pl

ZARYS TREŚCI: Celem artykułu jest identyfikacja podejścia władarzy miast województwa wielkopolskiego do partycypacji obywatelskiej w procesach zarządzania publicznego. Podjęta zostaje próba określenia zależności pomiędzy zidentyfikowanym rodzajem przywództwa (transformacyjne, transakcyjne) a deklarowanym podejściem prezydentów i burmistrzów miast do kwestii partycypacji. Dla rozwiązania postawionych problemów badawczych i realizacji określonych celów przeprowadzone zostały badania ankietowe z wykorzystaniem standaryzowanego kwestionariusza MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire). Badanie skierowane było bezpośrednio do władarzy wielkopolskich miast. Objęto nim 61 osób (55%). Wyniki badań wskazują na dominującą rolę przywództwa transakcyjnego z jednoczesną otwartością i pozytywnym stosunkiem wobec udziału mieszkańców w procesach zarządczych. Wyniki

przeprowadzonych badań stanowią głos w dyskusji nad możliwościami optymalizacji zarządzania publicznego w Polsce, w tym w szczególności nad wykorzystaniem dostępnych instrumentów instytucjonalno-prawnych do podnoszenia jakości dostarczanych usług publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE: zarządzanie miastem, partycypacja obywatelska, style przewodzenia.

CITIZEN PARTICIPATION IN CITY MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE MAYORS OF GREATER POLAND (POLAND)

ABSTRACT: The purpose of the article is to identify the approach of mayors of cities of the Great Poland voivodeship to the civic participation in public management processes. An attempt is made to determine the relationship between the identified type of leadership (transformational, transactional) and the declared attitude of mayors of cities towards the civic participation. To solve the research problems and achieve research goals, questionnaire surveys were carried out using the standardized MLQ questionnaire (Multifactor Leadership Questionnaire). The survey was conducted with mayors of cities of Great Poland voivodeship. 61 people were examined (55%). The results of the research indicate the dominant role of transactional leadership with simultaneous openness and a positive attitude towards the participation of residents in management processes. The results of the conducted research provide input to the discussion on the possibilities of optimizing public management in Poland, including, in particular, the use of available institutional and legal instruments to improve the quality of public services provided.

KEYWORDS: city management, civic participation, leadership styles.

7.1. Wprowadzenie do zarządzania miastem i polityki miejskiej

Ustrój demokracji obywatelskiej zapewnia wszystkim obywatelom (wolnym i równym wobec prawa) bezpośredni i pośredni udział w sprawowaniu władzy publicznej. W praktyce oznacza to decentralizację administracji publicznej, której wyrazem jest samorząd. Zasada samorządu terytorialnego i zasada decentralizacji władzy publicznej to jedne z najważniejszych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483). Przywrócenie po 1989 roku samorządu terytorialnego początkowo na szczeblu gminy, a następnie w 1998 roku na szczeblu powiatu i województwa to wyraz demokratyzacji państwa, w którym znaczącą rolę odgrywa czynnik obywatelski.

Istota samorządu polega na wypełnianiu administracji publicznej przez samych zainteresowanych obywateli, tworzących z mocy prawa korporacje publicznoprawne (Wykrętowicz 2012). Taką właśnie korporacją publicznoprawną w Polsce jest samorząd gminny.

W aktualnym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej gmina jest podstawową jednostką posiadającą większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu terytorialnego. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów.

W *Ustawie o samorządzie gminnym* określone zostały zadania własne podstawowych jednostek podziału terytorialnego (Dz.U., 1990, nr 16). Zdefiniowano szerokie spektrum spraw, za realizację których odpowiedzialność spoczywa na wóldarzach gmin. Wiele z nich dotyczy kwestii gospodarczych i przestrzennych. Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie odpowiedzialni są m.in. za dostarczanie usług komunalnych, gospodarowanie nieruchomościami, transport, telekomunikację i ochronę środowiska. Wypełnianie powyższych zadań pozwala realizować przypisywane miastom funkcje gospodarcze: produkcyjne, usługowe i handlowe (Słodczyk 2003; Czornik 2008), a także pozostałe funkcje miast: mieszkaniowe, administracyjno-polityczne, komunikacyjne, kulturalno-oświatowe i turystyczne. Jednocześnie pozwala zmierzać w kierunku celów rozwoju lokalnego, do których zalicza się m.in. maksymalizację dochodów i spożycia dóbr materialnych, zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych, poprawę dostępności usług oraz zagwarantowanie ładu przestrzennego (Markowski, Stawasz 2001). Jednym z zadań samorządu gminnego jest też wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Realizacja funkcji miasta, poprzez wypełnianie zadań własnych i w efekcie dążenie w kierunku celów rozwoju lokalnego, wymaga umiejętnego i skutecznego zarządzania. Wymaga odpowiedniej wiedzy, umiejętności i predyspozycji osób odpowiedzialnych za te procesy. Za podstawową cechę aktywności władz lokalnych w obszarze gospodarczym J. Osiński (2008) uznaje przedsiębiorczość. Jednakże wskazać można wiele innych cech, które są niezbędne w pełnieniu roli lidera i przywódcy lokalnego. W kontekście demokracji partycypacyjnej potrzeba liderów, którzy wyznaczają cele i potrafią mobilizować do działania siebie i innych. W opinii J. Sikory (2003), „można wyróżnić kilka podstawowych zadań liderów lokalnych. Po pierwsze, lider lokalny powinien identyfikować potrzeby danego środowiska, możliwości ich zaspokojenia i określać cel, do jakiego należy zmierzać. Po drugie, lider powinien inspirować społeczność lokalną do zwrócenia uwagi na ważne problemy, a następnie zapraszać zainteresowane osoby do współdziałania w ich rozwiązywaniu. Pełnienie roli lidera dla społeczności lokalnej łączy się więc z posiadaniem odpowiedniej wiedzy, umiejętności oraz doświadczenia”. Nie bez znaczenia dla rozwoju społecznego i tworzenia warunków rozwoju gospodarczego miasta pozostaje aktywne uczestnictwo w procesach prorozwojowych pozostałych podmiotów funkcjonujących na jego obszarze, w tym mieszkańców. Aktywne uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym sprzyja efektywnym rozwiązaniom i stymuluje zrównoważony wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczny, którego wyrazem jest poprawa jakości życia mieszkańców miasta. Zarządzanie miastem polegające jedynie na administrowaniu oznacza brak ukierunkowania działań na wspieranie rozwoju i osłabia konkurencyjność lokalnych wspólnot. W wielu krajach nie jest dziś czymś niezwykłym angażowanie lokalnych obywateli

w procesy decyzyjne, które mają wpływ na rozwój i jakość życia lokalnej wspólnoty. Demokracja uczestnicząca odnosi się do procesu zbiorowego podejmowania decyzji, w którym władza i obywatele współpracują i współtworzą polityki publiczne. Udział obywateli w tworzeniu i realizacji polityk publicznych jest często utożsamiany z większą demokracją, odpowiedzialnością i bardziej skutecznymi decyzjami; jest to szeroko rozpowszechnione w teoriach partycypacji obywatelskiej. Jednak teorie demokratyczne różnią się odnośnie tego, kto i w jakim zakresie oraz za pomocą jakich instrumentów powinien uczestniczyć w procesie decyzyjnym wespół z władzą publiczną.

Ta forma partycypacyjnego modelu lub zaangażowania obywatelskiego jest szczególnie interesująca na poziomie miejskim. Z uwagi na to, że partycypacja obywatelska jest w Polsce zjawiskiem coraz bardziej uznawanym i powszechnym, ale jednocześnie w praktyce zjawiskiem problematycznym, podjęto próbę określenia podejścia wielkopolskich władarzy do tej właśnie koncepcji zarządzania publicznego na poziomie lokalnym.

7.2. Koncepcja i modele partycypacyjnego zarządzania w samorządzie lokalnym

Demokracja partycypacyjna oparta jest na bezpośrednim, ciągłym uczestnictwie obywateli w procesie podejmowania decyzji; „demokracja partycypacyjna to demokracja polegająca na osobistym i aktywnym udziale i chętnym włączaniu się obywateli w proces podejmowania decyzji” (Sartori 1998). W opinii R. Dahla, demokracja może funkcjonować tylko w warunkach wysokiej partycypacji obywateli (za: Szyja 2013). Odwołując się do zasady subsydiarności (pomocniczości), która jest naczelną zasadą państwa demokracji obywatelskiej, w literaturze podkreśla się jak ważne jest, by nie oddalać obywatela od ważnych decyzji, bo to wpływa destrukcyjnie na funkcjonowanie państwa (Barber 1984).

Partycypacja obywatelska może przybierać wielorakie formy, które uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w proces decyzyjny. Zwróciła na to uwagę S.R. Arnstein, która w 1969 roku opublikowała ideę „drabiny uczestnictwa” obywateli w procesie decyzyjnym, proponując osiem poziomów uczestnictwa w trzech kategoriach: *Nonparticipation*, *Tokenism*, *Citizen Power* (Arnstein 1969). Zgodnie z koncepcją S.R. Arnstein, dostęp do informacji to pierwsze i podstawowe prawo, które leży u podstaw całego procesu uczestnictwa. Jest to proces jednokierunkowy, w którym informacje przepływają od władz do obywateli. Ten rodzaj interakcji zapewnia pasywny dostęp do informacji na żądanie obywateli, a aktywne środki podejmowane są przez władzę w celu rozpowszechniania informacji wśród obywateli. Konsultacje – jest to dwukierunkowa relacja, w której władza zaprasza społeczeństwo do wyrażenia opinii, komentarzy na temat konkretnego problemu/projektu. Jest to reaktywny sposób uczestnictwa – spo-

łączeństwo angażuje się, ponieważ władza żąda tego. Aktywne uczestnictwo to wyższy poziom dwukierunkowej relacji, w której obywatele są aktywnie włączani i proponują alternatywne rozwiązania. Można to określić jako sytuację, gdzie przedstawiciele np. społeczności lokalnej podejmują wspólnie decyzje z władzami lokalnymi (np. partnerstwo strategiczne, członkostwo w grupach roboczych).

Drabina partycypacji autorstwa S.R. Arnstein, jak już wspomniano, powstała pod koniec lat 60. XX wieku; aktualnie funkcjonują różne jej warianty, jednak wszystkie nawiązują do pierwotnego założenia Autorki. Mamy różne poziomy uczestniczenia w sprawach publicznych, ale dopiero od pewnego momentu obywatele mają realny udział w procesie decyzyjnym.

Dla zidentyfikowania poziomu i charakteru partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym stosowane są modele, które stanowią uproszczoną wersję klasycznych teorii (Dahl 1956; Arnstein 1969; Pateman 1970; Cohen 1989; Mansbridge 1990; Elster 1998; Gutmann, Thomson 2004). Na podstawie prac S. Langtona (1978) opracowano typologię partycypacji odnoszącą się do wzajemnych relacji pomiędzy rządzącymi i rządzonymi (Olech, Kaźmierczak 2011). Wyróżnione zostały cztery modele partycypacji: asymetryczny, opiniodawczo-konsultacyjny, symetryczny model partycypacji obywatelskiej oraz model nazywany delegowaniem (Olech, Kaźmierczak 2011).

Asymetryczny model partycypacji zakłada dominującą rolę władzy lokalnej w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych. W modelu tym władze informują mieszkańców o podjętych decyzjach albo informują o podjętych działaniach i dodatkowo je wyjaśniają. Komunikacja w tym modelu przebiega jednokierunkowo, tj. od rządzących do rządzonych. Istota modelu opiniodawczo-konsultacyjnego jest podobna do modelu asymetrycznego w odniesieniu do asymetrii relacji: rządzący – rządzeni, jednak decyzje władz lokalnych w tym modelu mogą być modyfikowane pod wpływem opinii społeczności lokalnej. Wyrazem tego może być otwartość władz na przyjęcie opinii formułowanych przez mieszkańców albo przeprowadzając formalne konsultacje społeczne władze lokalne w różnym stopniu korzystają z wyników tych konsultacji i pod ich wpływem modyfikują decyzje. Zrównoważoną relacją rządzący – rządzeni, czyli bez dominacji żadnej ze stron charakteryzuje się symetryczny model partycypacji. Przed podjęciem decyzji władze lokalne inicjują współpracę z mieszkańcami i wspólnie przy pomocy nieformalnych grup mieszkańców albo formalnego zespołu tworzą polityki publiczne. Z kolei delegowanie jako model partycypacji obywatelskiej zakłada pierwszeństwo stanowiska społeczności lokalnej (rządzonych) i przekazanie im władztwa decyzyjnego. Władze lokalne kontrolują jedynie proces decyzyjny i treść decyzji pod kątem zgodności z prawem. Jak wskazują autorzy, wybrane elementy zdefiniowanych modeli mogą występować w lokalnej praktyce i mogą być realizowane w różny sposób w zależności od przyjętych form uczestnictwa rządzonych w procesie decyzyjnym (Olech, Kaźmierczak 2011).

Badania w zakresie partycypacji obywatelskiej w miastach wskazują, że burmistrzowie w Europie na dużą skalę koncentrują się na zaangażowaniu mieszkańców w proces decyzyjny, wykorzystując w tym celu nowe technologie. Podkreśla się, że ta ewolucja w kierunku większego uczestnictwa obywateli dzieje się w kontekście, w którym obywatele z jednej strony są postrzegani przez władze lokalne jako aktywni interesariusze, zainteresowani planowaniem i realizacją polityki miejskiej. Z drugiej strony mieszkańcy coraz częściej oczekują, że zostaną wysłuchani przez decydentów, a ich opinie będą miały charakter wiążący (Willems, Van den Bergh, Viaene 2017).

Analiza wielu badań i raportów ujawnia w Polsce słabe zaangażowanie lokalnych społeczności w inicjatywy samorządowe oraz ogólny brak zainteresowania sprawami gminy (Jaworska i in. 2012; World Economic Forum 2013; Olech 2014). Czynnikiem hamującym aktywność społeczną jest niski poziom kapitału społecznego (M.P., 2013, poz. 378), który w ostatnich dziesięcioleciach jest przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno nauk ekonomicznych, jak i nauk humanistycznych, choć pojęcie to nie jest całkiem nowe.

W porównaniu do standardów zachodnich, gdzie pewne mechanizmy działań publicznych mają swoją tradycję, są uporządkowane, w Polsce mechanizmy włączania obywateli w proces decyzyjny, choć formalnie istnieją, w praktyce nie spełniają do końca swojej funkcji. Dzieje się tak dlatego, że z uwagi na złożoność problemów społecznych potrzebne są odpowiednie kwalifikacje do deliberacji. Tymczasem w praktyce okazuje się, że nie wszyscy mieszkańcy wspólnoty lokalnej mają właściwy potencjał do uczestniczenia w tym procesie; brak zaplecza eksperckiego, zdolności do reagowania na zachodzące zmiany obniżają jakość dialogu społecznego. Ponadto wątpliwości nasuwa system reprezentacji interesów grup społecznych, które w wielu przypadkach nie mają zdolności do kooperacji z władzą lokalną jako równorzędni partnerzy. W literaturze podkreśla się również, że w Polsce nie ma wybranego modelu tworzenia i wdrażania polityk publicznych, brakuje bowiem standardów w zakresie deliberacji publicznej, badania problemów publicznych, analiz programowych. Brakuje skłonności do profesjonalnej ewaluacji, co jest podstawą efektywności zarządzania publicznego (Zybała 2012).

7.3. Wielkopolscy burmistrzowie wobec partycypacyjnego zarządzania miastem – wyniki badań własnych

7.3.1. Metodyka badań

Badania przeprowadzono w ramach projektu „Burmistrz – urzędnik, menedżer, przywódca społeczności lokalnej”. Starano się nimi objąć władarzy wszystkich miast zlokalizowanych na terenie województwa wielkopolskiego. Całkowita wielkość populacji badawczej to 111 osób. Funkcję burmistrza pełnią 104 osoby, a prezydenta – 7.

Prośbę o udział w badaniu i wypełnienie kwestionariuszy wysłano 26 czerwca 2017 roku na oficjalne adresy e-mailowe burmistrzów, prezydentów lub urzędów miast. W przesyłce zawarto list przewodni oraz link do kwestionariusza ankiety. Przesyłka e-mailowa została wsparta rozmowami telefonicznymi. W okresie od 3 lipca do 15 września przeprowadzono rozmowy telefoniczne ze wszystkimi osobami pełniącymi funkcję burmistrza lub prezydenta miasta zlokalizowanego na terenie województwa wielkopolskiego. W efekcie zgodę na przeprowadzenie badań uzyskano od 61 osób: – 59 burmistrzów i 2 prezydentów. Próba badawcza objęła 55% populacji. W grupie burmistrzów było to 56%, a w grupie prezydentów – 29%. Pierwszy kwestionariusz wypełniony został 30 czerwca 2017 roku. Ostatni – 20 września tego samego roku.

Głównym celem realizowanego projektu badawczego „Burmistrz – urzędnik, menedżer, przywódca społeczności lokalnej” była identyfikacja stylów zarządzania przyjmowanych przez włodarzy wielkopolskich miast. Cele szczegółowe, których wyniki zaprezentowano w niniejszym artykule zmierzały do: 1) określenia podejścia burmistrzów i prezydentów do partycypacji obywatelskiej w procesie zarządzania miastem oraz 2) identyfikacja zależności między przyjmowanym stylem przywództwa a deklarowanym modelem partycypacji obywatelskiej.

W celu diagnozy stylu przewodzenia wykorzystany został kwestionariusz Multifactor Leadership Questionnaire (Avolio, Bass 2004). Instrument ten pozwala zidentyfikować styl przewodzenia w jednej z dwóch kategorii: przywództwa transakcyjnego lub przywództwa transformacyjnego. W celu określenia stosunku włodarzy miast do partycypacji społecznej skonstruowano autorski formularz ankiety, w którym postawiono pytania o:

- formy udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych w mieście;
- stosunek wobec poszczególnych modeli partycypacji społecznej (asymetryczny, opiniodawczo-konsultacyjny, symetryczny, delegacyjny);
- częstotliwość stosowania różnorodnych metod i technik partycypacji społecznej (zebrania z mieszkańcami, spotkania z ekspertami, zbieranie opinii w Internecie itd.).

Formularze zamieszczone zostały w Internecie. Wykorzystano dedykowane badaniom ankietowym aplikacje Google w części użytkowanej przez Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu. Dostęp do badania i jego wyników został ograniczony tylko dla osób stanowiących populację badawczą i przeprowadzających badania. Respondentów zapewniono o anonimowości badań i wykorzystaniu wyników jedynie w ogólnych zestawieniach statystycznych. Stąd nie ujawniono miast, których włodarze wzięli udział w badaniu.

Jak wskazano powyżej, swoim zasięgiem przestrzennym badania objęły miasta województwa wielkopolskiego. Monolityczny charakter regionalny próby badawczej uniemożliwia uogólnienie wyników badań do poziomu krajowego. Pozwala na ich interpretację jedynie w konkretnym kontekście kulturowym tej

części Polski. Jej specyfika tworzona jest przez szczególne uwarunkowania, bo jak podkreśla P. Cichocki (2012: 88), Wielkopolska stanowi region w sensie nie tylko administracyjnym, ale również społeczno-historycznym. Cechą charakterystyczną Wielkopolan jest więź regionalna oparta w dużej mierze na niezmiennych od lat elementach autostereotypu, do którego należą przede wszystkim takie przymioty, jak: gospodarność, pracowitość, porządność, dobra organizacja oraz skłonność do oszczędzania (Janowicz 2010: 70). Wskazuje się na dwa czynniki historyczne, które w dużej mierze wpłynęły na kształtowanie się tożsamości regionalnej tej części kraju (Cichocki 2012: 91–93), tj. Powstanie Wielkopolskie oraz obecność do roku 1919 części terenów aktualnego województwa wielkopolskiego w zaborze pruskim. Nie bez znaczenia pozostaje również czynnik geograficzny, którym jest zachodnie położenie województwa na mapie kraju. Sprzyja to licznym kontaktom gospodarczym, politycznym i kulturalnym z Niemcami.

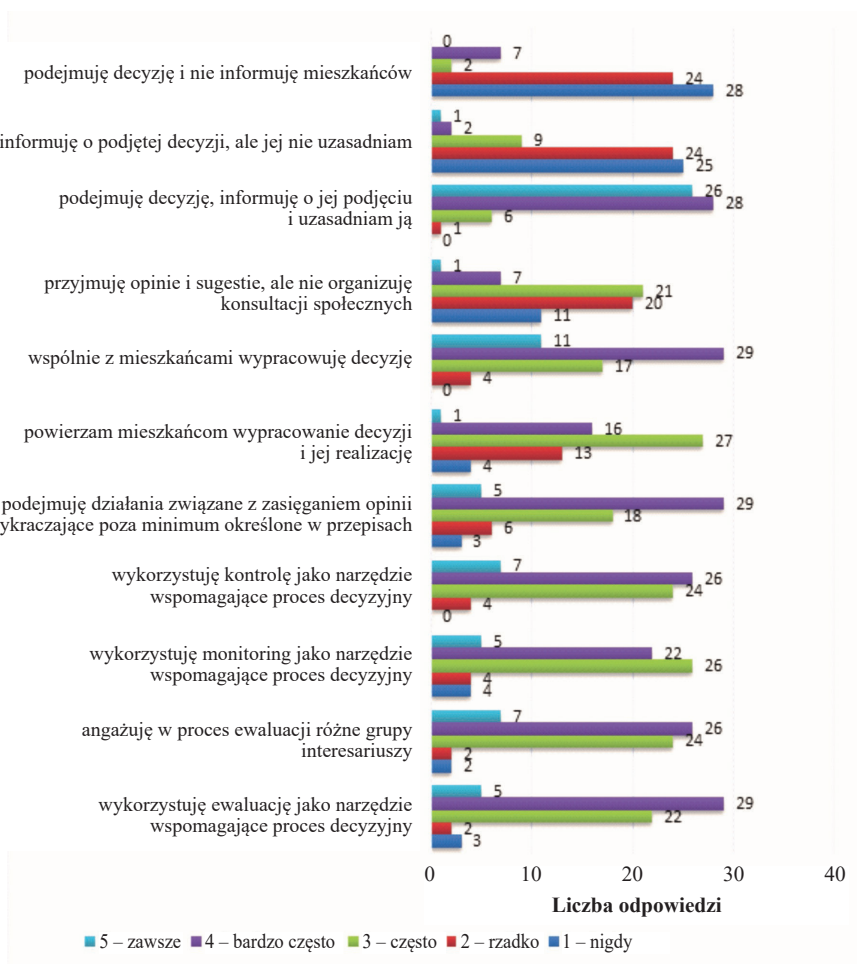
7.3.2. Modele partycypacji w zarządzaniu miastem

Poniżej zaprezentowano deklarowane przez wielkopolskich burmistrzów¹ modele partycypacji w zarządzaniu miastem. Jest to odpowiedź na pytanie o to, do jakiego stopnia władze badanych gmin są otwarte na udział mieszkańców w tworzeniu i realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym. Deklaracje burmistrzów dotyczą częstotliwości występowania poszczególnych form partycypacji obywatelskiej w zarządzanych przez nich gminach oraz ich preferencje co do zakresu współpracy z mieszkańcami. Autorzy badań podjęli także próbę odpowiedzi na pytanie: czy otwartość władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami wiąże się z przyjmowanym przez burmistrzów stylem przywództwa.

W pierwszej części kwestionariusza ankietowego dotyczącej zagadnień związanych z partycypacją obywatelską, wielkopolscy wóldarze zostali poproszeni o wskazanie, w jakim stopniu wykorzystują podane warianty procesu decyzyjnego (ryc. 1).

Większość burmistrzów deklarowała, że zawsze lub bardzo często informuje mieszkańców o podjętych decyzjach i uzasadnia je. Rzadziej samorządowcy wskazują, że powierzają mieszkańcom wypracowanie decyzji i jej realizację. Częściej natomiast decyzje są wypracowywane wspólnie z mieszkańcami. Większość respondentów deklaruje, że często organizuje konsultacje społeczne i bardzo często zasięga opinii poza minimum określone w przepisach prawa. Deklaracje burmistrzów wskazują na wykorzystywanie przez nich bardzo często i często kontroli, monitoringu i ewaluacji w procesie decyzyjnym. Najwięcej burmistrzów zawsze albo bardzo często angażuje w proces ewaluacji różne grupy interesariuszy. Deklaracje dotyczące stopnia wykorzystania form partycypacji

¹ Ilekroć w tekście mowa jest o burmistrzach, ma się na myśli również prezydentów miast.

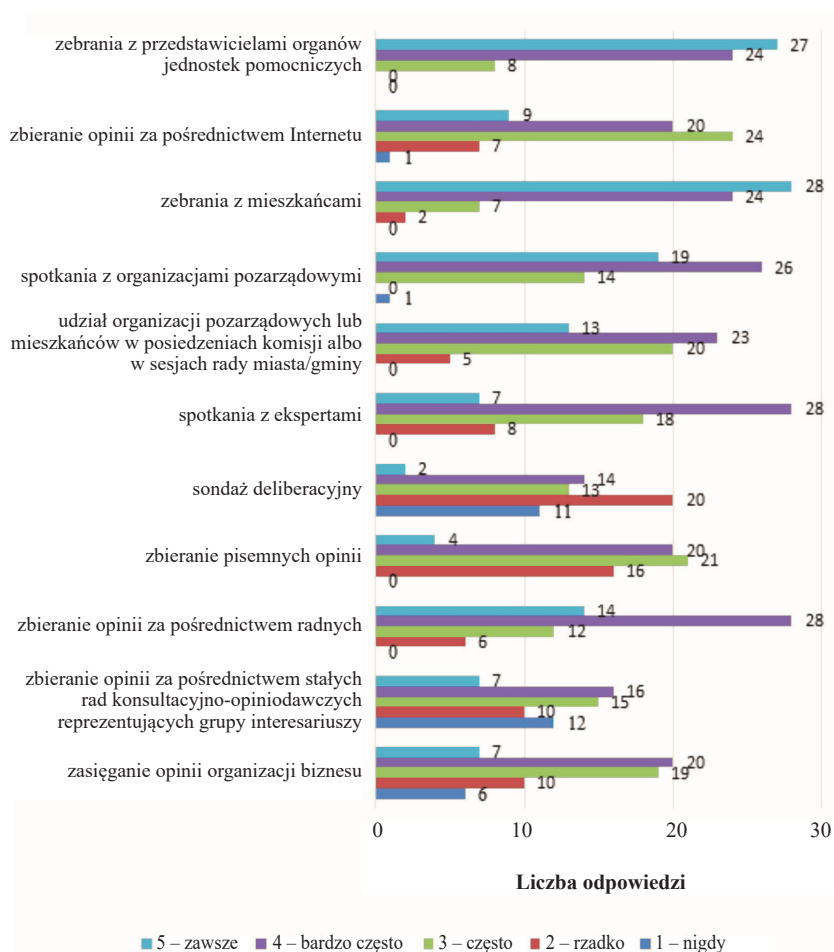


Ryc. 1. Deklarowane przez burmistrzów warianty procesu decyzyjnego

Źródło: badania własne

dały podstawę do próby określenia dominujących modeli partycypacji obywatelskiej w badanych gminach, a mianowicie są to: model opiniodawczo-konsultacyjny i w mniejszym stopniu model symetryczny.

Jak wynika z poniższych danych (ryc. 2), burmistrzowie preferują tradycyjne lub proste formy diagnozowania potrzeb i zasięgnięcia opinii mieszkańców. Najczęściej polegają one na udziale burmistrzów w zebraniach z mieszkańcami, przedstawicielami jednostek pomocniczych i organizacjami samorządowymi czy też udziale mieszkańców w posiedzeniach rady gminy i komisjach rady. W badanych gminach w różnym stopniu korzysta się z zasięgnięcia opinii w formie pisemnej, również za pomocą Internetu. Burmistrzowie deklarują, że korzystają z możliwości zasięgnięcia opinii wśród mieszkańców za pośrednictwem radnych,



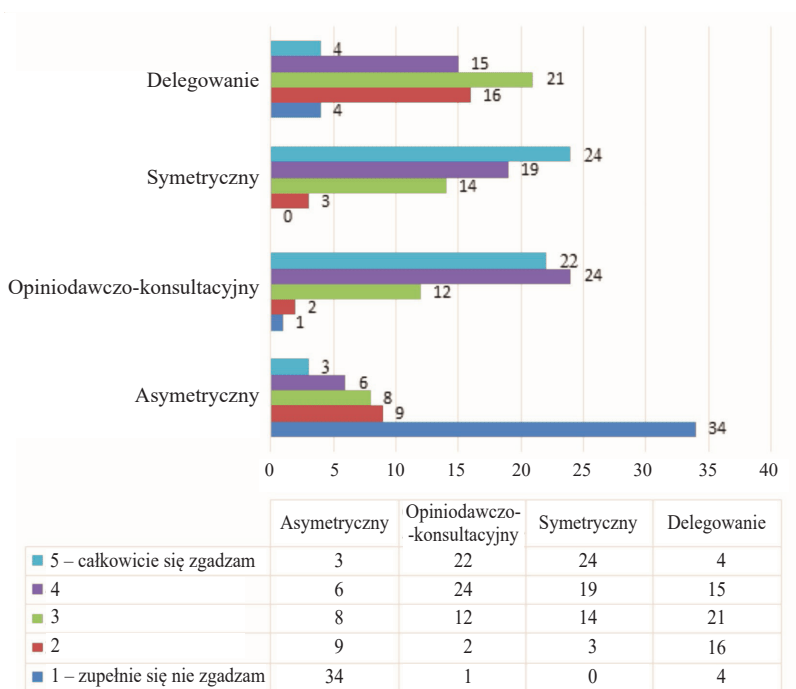
Ryc. 2. Techniki diagnozowania potrzeb mieszkańców i zasięgnięcia ich opinii

Źródło: badania własne

organizacji biznesu, ale zauważyć można duże zróżnicowanie odpowiedzi, jeśli chodzi o częstotliwość tych działań. W nieco mniejszym stopniu burmistrzowie zasięgają opinii mieszkańców poprzez ich udział w stałych radach konsultacyjno-doradczych czy konsultacje z ekspertami. Wskazania burmistrzów odnośnie wykorzystywania sondażu deliberacyjnego jako narzędzia partycypacji obywatelskiej obrazują niewielką skalę stosowania zaawansowanych form deliberacji w wielkopolskich miastach. Aplikacja reguł sformułowanych przez teoretyków wymaga odpowiednich metod, procedur badawczych, a zastosowanie sondażu deliberatywnego opracowanego i opatentowanego przez Jamesa Fishkina (1991), wymaga zgody Autora i wiąże się często z ogromnymi kosztami (Kubiak, Krzewińska 2012). Zatem należy przypuszczać, że wielkopolscy władarze wskazując

sondaż deliberacyjny mieli na myśli metodę nieco uproszczoną w porównaniu do propozycji Fishkina².

Potwierdzeniem wcześniejszych deklaracji burmistrzów dotyczących preferowanych form partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych jest wskazanie, że w rozwoju lokalnej wspólnoty najlepiej sprawdza się model symetryczny i opiniodawczo-konsultacyjny (ryc. 3). Większość burmistrzów wskazuje, że model asymetryczny nie sprzyja rozwojowi lokalnemu. Podobnie delegowanie jako model partycypacji obywatelskiej nie został uznany w opinii wielkopolskich burmistrzów za sprzyjający rozwojowi wspólnoty lokalnej.



Ryc. 3. Model partycypacji obywatelskiej a rozwój wspólnoty lokalnej w opinii burmistrzów

Źródło: badania własne

² Metoda sondażu deliberatywnego (opatentowana przez J. Fishkina) jest formą konsultacji społecznych, która zdaniem Autora metody ma na celu wyeliminować tzw. ignorancję, jaka często towarzyszy obywatelom podczas konsultacji poprzez dostarczenie im zobiektywizowanej informacji, najczęściej w postaci alternatywnych rozwiązań, wariantów czy scenariuszy. Sondaż deliberatywny ma pokazać różnice w opiniach tych samych obywateli przed dostarczeniem im informacji i dyskusją na ich temat oraz po uzyskaniu wiedzy i towarzyszącej temu debacie. Dzięki reprezentatywności uczestniczącej w konsultacjach grupy mieszkańców, wzmacniana jest legitymizacja decyzji politycznych podjętych na podstawie wyników sondażu.

7.3.3. Postawy przywódcze burmistrzów a partycypacja społeczeństwa w procesach zarządczych

Efektywne zarządzanie miastem wymaga odpowiedniego powiązania partycypacji społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji i realizacji polityk publicznych z przywództwem. Burmistrz powinien być przywódcą, liderem jako przełożony pracowników samorządowych, ale też przywódcą, liderem społeczności, która go wybrała oraz przeciwników formalnie legitymizujących jego władzę jako organu wykonawczego. Problematyka efektywnego przywództwa podejmowana jest w literaturze zarządczej przynajmniej od kilku dekad, a jej początki wywodzą się z analizy skuteczności działań polityków i innych liderów społecznych (Babiak 2008). W prezentowanym badaniu sięgnięto po wielowymiarową koncepcję przywództwa opracowaną przez B. Bassa. Koncepcja ta obejmuje osiem wymiarów, pięć z nich charakteryzuje przywództwo transformacyjne, a cztery przywództwo transakcyjne. Przywództwo transformacyjne opisują wymiary odnoszące się przede wszystkim do charyzmy i należą do nich: wyidealizowany wpływ³, czyli naśladowanie przez podwładnych zachowań i wartości prezentowanych przez lidera, inspirująca motywacja, intelektualna stymulacja oraz indywidualne traktowanie. Z kolei na przywódczo-transakcyjne składają się zarówno efektywne, jak i nieefektywne działania. Do pierwszej grupy należą nagradzanie za wyniki oraz aktywne zarządzanie przez formułowanie oczekiwań⁴, natomiast nieefektywnymi są pasywne zarządzanie przez formułowanie oczekiwań, czyli reagowanie jedynie już w sytuacji zaistnienia widocznego problemu oraz leseferyzm (Avolio 2004). Wielowymiarową koncepcję Avolio i Bassa prezentuje ryc. 4.

Prezentowana koncepcja ma charakter wielowymiarowy, tzn. złożona jest z wielu współwystępujących elementów, które decydują o osiągnięciu przez dany zespół pozytywnych rezultatów. W koncepcji tej przywództwo transakcyjne i transformacyjne nawzajem się uzupełniają, przy czym to drugie przyczyniać się będzie do osiągnięcia większej satysfakcji i zaangażowania pracowników (Bass 1997).

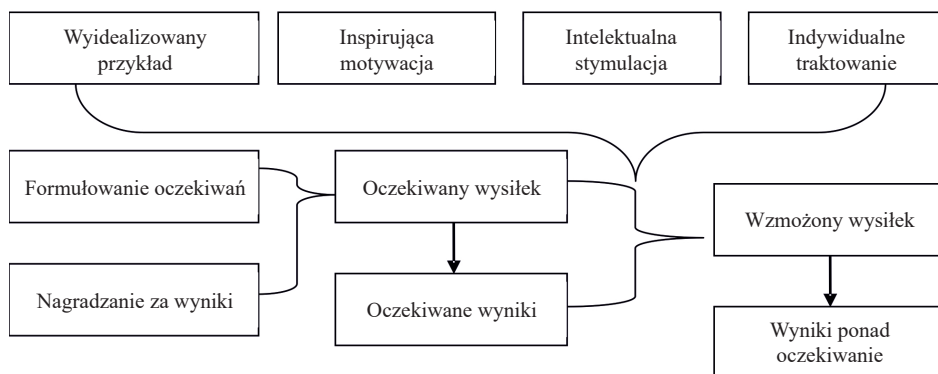
Choć autorzy koncepcji opracowali swój model badając różne sektory i organizacje zróżnicowane kulturowo, to jednak niewiele jest prac, które wykorzystywałyby powyższe koncepcje na gruncie polskich organizacji, jak również żadna z nich nie dotyczyła liderów społeczności lokalnych. W związku z powyższym w pierwszym kroku dokonano oceny, jak często dany element przywództwa wykorzystywany jest przez burmistrzów i prezydentów wielkopolskich miast.

Zebrane wyniki wskazują, że elementy przywództwa transformacyjnego wykorzystywane są w badanej grupie stosunkowo rzadko, osiągając najczęściej poziom niski lub średni (tab. 1). Prezentując wyniki związane z tym obszarem warto jednak zwrócić uwagę na stosunkowo częste podejmowanie przez podwładnych

³ Wyidealizowany wpływ w polskiej literaturze bywa również określany jako charyzma.

⁴ Do opisu powyższego wymiaru wykorzystuje się również określenie „zarządzanie przez wyjątki”.

wzorców zachowań prezentowanych przez przełożonego (wyniki na skali „przejmowanie zachowań”) oznaczać to może, że burmistrz czy prezydent są postrzegani jako autorytety, które należy naśladować. Powyższy wynik ma zatem swoje konsekwencje pozytywne w sytuacji przejawiania przez przełożonego zachowań służących organizacji i negatywne w sytuacji, gdy lider prezentuje zachowania, które nie służą efektywności pracy.



Ryc. 4. Wielowymiarowa koncepcja przywództwa

Źródło: opracowanie na podstawie B.J. Avolio, B.M. Bass (1993, 2004: 21).

Tabela 1. Poziom wykorzystania przywództwa transformacyjnego

Wymiar przywództwa		Liczebność	[%]
Przejmowanie postaw	niski	42	68,9
	średni	14	23,0
	wysoki	5	8,2
Przejmowanie zachowań	niski	9	14,8
	średni	27	44,3
	wysoki	25	41,0
Inspirująca motywacja	niski	17	27,9
	średni	29	47,5
	wysoki	15	24,6
Intelektualna stymulacja	niski	12	19,7
	średni	29	47,5
	wysoki	20	32,8
Indywidualne traktowanie	niski	41	67,2
	średni	14	23,0
	wysoki	6	9,8

Źródło: badania własne

Częściej niż po elementy przywództwa transformacyjnego, lokalni liderzy sięgają po narzędzia zaliczane do transakcyjnego stylu przewodzenia (tab. 2). Najchętniej w swojej pracy sięgają po aktywne i pasywne formułowanie oczekiwań, a zatem w sposób precyzyjny formułują zadania, które wykonać mają podwładni i reagują (najczęściej poprzez krytykę) w sytuacji, gdy praca jest wykonywana w inny niż wcześniej przewidziany przez nich sposób.

Tabela 2. Poziom wykorzystania przywództwa transakcyjnego

		Liczebność	[%]
Nagradzanie za wyniki	niski	13	21,3
	średni	22	36,1
	wysoki	26	42,6
Aktywne formułowanie oczekiwań	niski	0	0,0
	średni	7	11,5
	wysoki	54	88,5
Pasywne formułowanie oczekiwań	niski	8	13,1
	średni	20	32,8
	wysoki	33	54,1
<i>Laissez-faire</i>	niski	35	57,4
	średni	3	4,9
	wysoki	23	37,7

Źródło: badania własne

Przeprowadzone badania pozwoliły określić relacje zachodzące pomiędzy rodzajem przywództwa a preferowanymi modelami partycypacji. Zidentyfikowane zostały następujące zależności (tab. 3):

1. Asymetryczny model partycypacji preferowany jest przez osoby, które wycofują się z aktywnego zarządzania swoim zespołem, natomiast rzadziej przez takie osoby, które sięgają po takie elementy przywództwa, jak przejmowanie zachowań, inspirującą motywację, intelektualną stymulację, indywidualne traktowanie oraz nagradzanie za wyniki. Powyższy wynik jest dowodem na to, że przejawianiu zainteresowania podwładnymi oraz dbaniu o ich interesy towarzyszy mała skłonność do nie uwzględniania głosu społeczności lokalnych w podejmowanych decyzjach.
2. Model opiniodawczo-konsultacyjny wykorzystują przede wszystkim burmistrzowie, którzy w swoim stylu przewodzenia wykorzystują intelektualną stymulację oraz są wzorem zachowań dla swoich podwładnych.

3. Symetryczny model partycypacyjny jest istotnie skorelowany z charyzmą liderów. A zatem sytuacja, w której podwładni przejmują wartości i zachowania swojego przełożonego sprzyja dopuszczaniu różnych grup społecznych do procesu podejmowania decyzji. Powyższy wynik jest zgodny z oczekiwaniami albowiem osoby charyzmatyczne to osoby, które z jednej strony są pewne siebie, z drugiej natomiast są otwarte na współpracę z innymi (Avolio, Bass 1993).
4. W przypadku wykorzystania modelu, w którym dominuje delegowanie podejmowania decyzji nie zaobserwowano żadnych istotnych współzależności z wykorzystywanymi elementami przywództwa.

Tabela 3. Związek pomiędzy modelem partycypacyjnym a wykorzystywanymi elementami przywództwa (wsp. korelacji rang Spearmana)

Model partycypacji	Wykorzystywane elementy przywództwa								
	PP	PZ	IM	IS	IT	NzW	FO(A)	FO(P)	LF
Asymetryczny model partycypacyjny	-0,233	-0,337**	-0,301*	-0,350**	-0,358**	-0,399**	-0,150	0,108	0,442**
Model opiniodawczo-konsultacyjny	0,194	0,383**	0,140	0,540**	0,136	0,226	0,227	-0,061	-0,053
Symetryczny model partycypacyjny	0,343**	0,284*	0,127	0,212	0,126	0,183	0,254	-0,097	-0,214
Delegowanie	0,111	0,093	-0,035	0,078	0,105	0,007	0,058	0,189	-0,042

* korelacja istotna na poziomie $p < 0,05$

** korelacja istotna na poziomie $p < 0,01$

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione powyżej opisy i analizy wyników badań ankietowych dotyczących partycypacji obywatelskiej i stylów przywództwa włodarzy wielkopolskich miast nie są w pełni wyczerpujące; uzyskane rezultaty weryfikowane będą w dalszym etapie badawczym, w którym wykorzystane zostaną dodatkowo miary obiektywne w postaci wskaźników ekonomiczno-społecznych badanych gmin.

7.4. Podsumowanie

Od połowy lat 60. XX wieku trwa w państwach demokracji obywatelskiej tzw. rewolucja partycypacyjna, której wyrazem jest zwiększone uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych. Demokracja partycypacyjna została rozszerzona na różnorodne dziedziny aktywności społeczno-gospodarczej (rynek pracy,

rodzina, system edukacji, planowanie urbanistyczne, gospodarowanie odpadami, polityka środowiskowa itp.). Udział obywateli jest często utożsamiany z większą demokracją, lepszą odpowiedzialnością i bardziej skutecznymi decyzjami. Podkreśla się, że demokracja uczestnicząca umożliwiając stały udział mieszkańcom miast w procesie decyzyjnym przyczynia się do otwartej i przejrzystej aktywności organów wykonawczych i przedstawicielskich. Ponadto uczestnictwo może pomóc w: tworzeniu efektywnych polityk na poziomie lokalnym wzbogacone o dodatkowe badania i ekspertyzy, odzwierciedlające rzeczywiste potrzeby mieszkańców. Zwiększenie partnerstwa, odpowiedzialności i zapobieganie konfliktom między różnymi grupami i rosnące zaufanie do instytucji publicznych to jedne z ważniejszych zalet partycypacji obywatelskiej. Partycypacyjne zarządzanie obarczone jest także pewnymi trudnościami. Obywatele, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne zainteresowane strony mogą nie mieć wystarczającego zrozumienia i wiedzy; mogą nie mieć odpowiednich umiejętności komunikacyjnych i wystarczającej zdolności do szybkiego reagowania na komunikaty władz lokalnych i udziału w konsultacjach w sposób profesjonalny.

Jak już podkreślono, partycypacja postrzegana jako warunek skutecznego tworzenia i realizacji polityk publicznych, wykracza poza demokrację przedstawicielską i „weberowski” model biurokracji. Angażowanie obywateli wyznacza włodarzom miast nową rolę. W miejsce autorytarnego stylu zarządzania konieczne jest nawiązanie relacji pomiędzy władzami samorządowymi a członkami wspólnoty lokalnej w formach jednostronnych, jak informowanie o podjętych decyzjach i konsultacje proponowanych rozwiązań oraz formach interaktywnych przez inicjowanie współdecydowania, współpracę z różnymi grupami interesariuszy i umożliwienie mieszkańcom samodzielnego definiowania problemów i wskazywania rozwiązań.

Zdecydowana większość wielkopolskich włodarzy deklaruje pozytywny stosunek do idei partycypacyjnego zarządzania miastem i stosuje różnorodne formy włączania mieszkańców w proces decyzyjny. Trudno jednak na tym etapie badań ocenić, czy mieszkańcy mają realny wpływ na proces decyzyjny w gminach, które zamieszkują.

Najczęstszym sposobem sprawowania władzy przez wielkopolskich liderów było formułowanie oczekiwań (zarówno aktywne, jak i pasywne), które to elementy należą do tak zwanego przywództwa transakcyjnego czy opierającego się władzy formalnej. Przywództwo transformacyjne, które opiera się w głównej mierze na charyzmie lidera, przejawiane jest zdecydowanie rzadziej. Jak wykazały badania to jednak właśnie te komponenty, które związane są z przywództwem transformacyjnym najsilniej korelują z partycypacyjnym modelem sprawowania władzy. Wnioskować można zatem, że aby nowoczesnie zarządzać miastem potrzeba nie tyle sprawnych administratorów co liderów, którzy będą mieli nie tylko wizję swojego miasta, ale również i chęci włączania innych w jej realizację.

Literatura

- Arnstein S.R., 1969, *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Planning Association”, July: 216–224.
- Avolio B.J., Bass B.M., 1993, *Transformational Leadership and Organizational Culture*, „Public Administration Quarterly”, 17(1): 112–121.
- Avolio B.J., Bass B.M., 2004, *Multifactor Leadership Questionnaire. Manual and Sample Set*, Mindgarden.
- Babiak J., 2008, *Cechy przywódcze jako determinanty sukcesu organizacyjnego: odradzający się kierunek w badaniach przywództwa w organizacji*, „Przegląd Psychologiczny”, 51(1): 87–97.
- Barber B.R., 1984, *Strong Democracy: Participatory, Politics for a New Age*, Berkeley.
- Bass B.M., 1997, *Does the transactional-transformational leadership paradigm transcend organizational and national boundaries?*, „American Psychologist”, 52(2): 130–139.
- Cichocki P., 2012, *Jaka jest tożsamość wielkopolska*, „Przegląd Zachodni”, 1: 91–93.
- Cohen J., 1989, *Deliberation and Democratic Legitimacy in The Good Polity*, Normative Analysis of the State, Blackwell, New York.
- Czornik M., 2008, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice: 55–62.
- Dahl R.A., 1956, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Elster J., 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fishkin J.S., 1991, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press.
- Gutmann A., Thompson D., 2004, *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Janowicz R., 2010, *Tożsamość Wielkopolan*, [w:] Wyrwicka M. (red.), *Tendencje rozwojowe Wielkopolski w kontekście transformacji wiedzy o sieciach gospodarczych*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Jaworska N., Leszczyńska B., Schimanek T., Stefańska M., 2012, *Przejawy obywatelskości Wielkopolan*, Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483.
- Kubiak A., Krzewińska A., 2012, *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny”, 1: 9–30.
- Langton S., 1978, *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, Lexington Books.
- Mansbridge J., 1990, *Democracy and common interests, Social alternatives*.
- Markowski T., Stawasz D., 2001, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: 147–148.
- Olech A., 2014, *Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce*, Analizy i opinie.
- Olech A., Kaźmierczak T., 2011, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa: 102–109.

- Osiński J., 2008, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN: 36.
- Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Satori G., 1998, *Teoria demokracji*, Warszawa.
- Sikora J., 2003, *Liderzy i elity społeczne w społeczności lokalnej*, Studia Samorządowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu: 183–185.
- Ślodeczyk J., 2003, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Uniwersytet Opolski, Opole: 1–39.
- Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020*, Monitor Polski, 2013, poz. 378.
- Szyja B., 2013, *Demokracja skonsolidowana jako efekt tranzycji. Analiza podstawowych pojęć i poglądów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, 14: 7.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz.U., 1990, nr 16, poz. 95.
- Willems J., Van den Bergh J., Viaene S., 2017, *Smart City Projects and Citizen Participation: The Case of London*, Public Sector Management in a Globalized World, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-16112-5_12 (dostęp: 14.01.2018).
- World Economic Forum, 2013, *The Human Capital Report*, Geneva.
- Wykrętowicz S., 2012, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań: 11.
- Zybała A., 2012, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa: 293–355.

Historia artykułu

Data wpływu: 15 stycznia 2018

Data akceptacji: 3 kwietnia 2018