

*Martyna Basaj**

INSTRUMENTY PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W TEORII I PRAKTYCE ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA MIASTEM

Zarys treści: Artykuł ma na celu przedstawienie i dokonanie oceny instrumentów partycypacji społecznej w nowym, zintegrowanym zarządzaniu miastem. Ustalono trzy rodzaje narzędzi, które w najlepszym stopniu realizują zarówno ideę społecznego zaangażowania, jak i nowatorskiego, zintegrowanego i szerokiego podejścia do zarządzania miastem. Zauważając złożoność problemu oraz praktykę władz samorządowych, wskazano na takie instrumenty, jak: konsultacje społeczne, warsztaty *charrette* oraz budżet partycypacyjny. Analiza powyższych narzędzi pozwoliła na ich ocenę oraz wskazanie narzędzia najlepiej odpowiadającego zintegrowanemu zarządzaniu miastem.

Słowa kluczowe: partycypacja; zintegrowane zarządzanie; budżet partycypacyjny

Klasyfikacja JEL: L10, R50

WSTĘP

Procesy globalizacyjne oraz rozwój gospodarki rynkowej wymuszają na państwach podejmowanie działań, które w jak największym stopniu angażować będą obywateli. Również w ramach organizacji regionalnych, do jakich niewątpliwie należy Unia Europejska (UE), wprowadza się mechanizmy, które – choć niebezpośrednio – oddziałują na państwa, zachęcając je do „dzielenia się” władzą. Nie bez znaczenia pozostaje także jedna z głównych zasad organizacji europejskiego samorządu terytorialnego opartego na decentralizacji. W konsekwencji organy rozlokowane na różnych szczeblach administracji państwowej coraz częściej korzystają z możliwości włączania obywateli w proces decydo-

* Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, prof. St. Łojasiewicza 4, 30-349 Kraków, e-mail: martyna.basaj@gmail.com

wania. Zachowania takie propagowane są również za pomocą wdrażania nowego, zintegrowanego podejścia do zarządzania miastem.

Celem artykułu jest przedstawienie i dokonanie oceny narzędzi partycypacji społecznej w nowym, zintegrowanym zarządzaniu miastem. W opracowaniu wykorzystano współczesne koncepcje zarządzania strategicznego, zwracając w szczególności uwagę na idee zintegrowanego zarządzania miastem oraz partycypacji społecznej. Zastosowano także elementy analizy porównawczej, uzupełniając rozważania teoretyczne o zidentyfikowane w praktyce doświadczenia wybranych samorządów terytorialnych.

1. ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE MIASTEM

Zarządzanie miastem definiowane jest jako „racjonalne, skuteczne i efektywne ekonomicznie koordynowanie różnych działań w wielopoziomowej i wielokryterialnej strukturze rzeczywistości miejskiej” [Maciejowski, Rydzik 2012, s. 235]. Koncepcja zintegrowanego zarządzania miastem jest jednym ze skutków wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Swoimi zapisami dokument ten rozszerzył zakres dotychczasowej polityki spójności opierającej się na spójności gospodarczej oraz społecznej, włączając do jej katalogu także aspekt terytorialny [Traktat o Unii Europejskiej 2008, art. 3].

Nowe podejście wymaga zatem uwzględnienia dynamicznych, zmieniających się zarówno w czasie, jak i przestrzeni rozmaitych układów powiązań terytorialnych [Mantey 2013, s. 1]. Koncepcja zintegrowanego zarządzania ma na celu przede wszystkim poprawę realizacji polityki spójności poprzez upowszechnianie podejścia również na inne polityki rozwojowe nie tylko Unii Europejskiej, ale i państw członkowskich oraz ich administracji na różnych poziomach [Grosse, Hardt 2010, s. 116]. W obrębie miasta zarządzanie zintegrowane wymaga podejmowania jak najszerzej współpracy władz samorządowych, często przekraczając ustalone z góry granice podziałów administracyjnych i kompetencyjnych [por. Markowski 2011].

Zobowiązanie państw członkowskich Unii Europejskiej do implementowania narzędzia, jakim jest zintegrowany rozwój miejski, znalazło wyraz w Karcie Lipskiej [Karta Lipska 2007, s. 2–3]. Formułowanie zaleceń w niej zawartych rozpoczęło od zarekomendowania wykorzystania na szeroką skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miast. Tę bowiem zdefiniowano jako proces oparty na koordynacji kluczowych – z punktu widzenia przestrzeni, czasu oraz przedmiotu działania – obszarów polityki rozwoju miast. Tym samym dostrzeżono konieczność zaangażowania w realizację tej polityki zarówno podmiotów gospodarczych, jak i społeczeństwa.

Zapisy cytowanego dokumentu wskazują także na szczególną rolę zintegrowanego rozwoju miast jako priorytetowego warunku implementacji strategii zrównoważonego rozwoju UE. Jej realizacja bowiem ma wymiar regionalny i musi uwzględniać nie tylko warunki oraz potrzeby lokalne, ale również zasadę pomocniczości – będącą podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Zapisami dokumentu zwrócono również uwagę na zaangażowanie w politykę zintegrowanego rozwoju miejskiego uczestników spoza administracji, co umożliwia obywatelom pozostawanie aktywnymi w procesie kształtowania swojego najbliższego otoczenia.

Zintegrowane zarządzanie miastem jest jednym z fundamentalnych zadań władz samorządowych, zarówno tych lokalnych, jak i regionalnych. Podejście to stawia przed organami rozmaite wyzwania, do których zaliczyć należy problemy związane z integracją [Mantey 2013, s. 2–4]: planowania, projektów rewitalizacyjnych, na poziomie zarządzania obszarami metropolitalnymi oraz z integracją partnerów.

Planowanie i zarządzanie strategiczne w ramach podejścia zintegrowanego powinno uwzględniać ład zintegrowany, a więc sumę porządków: społecznego, instytucjonalno-politycznego, ekonomicznego, środowiskowego i przestrzennego. Ponadto warunkiem koniecznym takiego podejścia do projektowania jest pełna spójność opracowywanych dokumentów, a także decyzji służących formułowaniu strategicznych celów rozwoju samorządów [Borys 2011, s. 80]. Zintegrowane planowanie łączy różne sektory planowania, których współpraca skutkować ma rozwiązaniem konkretnego obszaru problemowego miasta. Celem działań tego typu jest rozwój zarówno specjalnych obszarów problemowych, jak i miasta jako całości [Mantey 2013, s. 3]. Narzędzia planowania zintegrowanego winny zatem wzajemnie się uzupełniać, tworząc jedną spójną całość oraz wyznaczając cele wymuszające współpracę pomiędzy jednostkami różnego szczebla.

Integracja w projektach rewitalizacyjnych okazała się dla polskich gmin nie lada wyzwaniem [por. Siemiński, Topczewska 2009], głównie z powodu położenia nacisku na szeroką współpracę podmiotów gospodarczych, publicznych oraz społecznych. Również z powodu braku kompleksowych działań czy braku współdziałania partnerów prywatnych projekty te nie mogły zakończyć się sukcesem. W wyniku takiego postępowania wiele lokalnych programów rewitalizacji tworzono tylko w celu pozyskania środków unijnych. Jednocześnie wskazuje się, że projekty te nie spełniały swojego głównego zadania, a więc wspierania określonych terytoriów w wychodzeniu z sytuacji kryzysowych przy uwzględnieniu potrzeb ich mieszkańców [Mantey 2013, s. 3].

Inne wyzwanie stanowi integracja na poziomie zarządzania obszarami metropolitalnymi. Odnosi się ona głównie do wykraczania poza określone z góry granice administracyjne. W tym sensie zintegrowane zarządzanie powinno odbywać się na dwóch płaszczyznach: poziomej i pionowej [Mantey 2013, s. 3]. Wymiar poziomy stanowić będzie przeniesienie dokładnie określonych kompetencji z gmin tworzących obszar metropolitalny na organ zarządzający. Integracja w płaszczyźnie pionowej z kolei opiera się na przepływie informacji pomiędzy poziomami podziału administracyjnego oraz stosowanie zasady pomocniczości polegającej na wspieraniu działań inicjowanych na szczeblu niższym przez szczebel wyższy.

Podstawę zintegrowanego zarządzania miastem stanowi zatem poszukiwanie partnerów oraz ścisła współpraca z nimi celem rozwiązywania problemów. W założeniu nowego podejścia do zarządzania rozwojem miasta uwagę kierować należy na partycypację różnego rodzaju partnerów – pochodzących zarówno z administracji, jak i spoza niej. Niewątpliwie zaliczyć do nich można m.in.: rząd, inne samorządy – w tym gminne, powiatowe i wojewódzkie, organizacje społeczne, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, ośrodki akademickie, podmioty gospodarcze, przedstawiciele rozmaitych środowisk czy mieszkańców danego terytorium.

2. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Klasycznie pojęcie „partycypacji społecznej” definiowane jest jako aktywny udział obywateli w zarządzaniu sprawami dotyczącymi społeczności, których są członkami. Partycypacja społeczna w ujęciu szerokim uznawana jest za podstawę społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie z własnej woli działają publicznie w sposób aktywny. Znaczenie wąskie odnosi się z kolei do pojęcia partnerstwa publiczno-prawnego samorządu gminnego z mieszkańcami, którego celem jest realizacja działań przyczyniających się do rozwoju lokalnego [Hausner 1999, s. 41]. Partycypacja obywatelska opiera się w głównej mierze na dwóch przesłankach. Pierwszą z nich jest uzupełnianie i wzbogacanie demokratycznych mechanizmów działania, drugą zaś tworzenie „nowoczesnego zarządzania sferą publiczną” [Długosz, Wygnański 2005, s. 11, 13]. Podejście to polega na wypracowywaniu konsensusu poprzez negocjacje oraz uzgodnienia. Może ono być realizowane w różnych formach. Wyróżnia się podejścia: kolektywistyczne – z równym dostępem do procesu decydowania dla każdego obywatela; indywidualistyczne, w którym ludzie sami wybierają, z jakich usług społecznych chcą korzystać; holistyczne – odnoszące się do całości, interesu ogólnego oraz partykularne związane z indywidualnym interesem danego obywatela. Partycypacja społeczna rodzi wiele pozytywnych skutków. Jej zastosowanie przyczynia się m.in. do [Pawłowska 2008, s. 619]: poznania reakcji na proponowane rozwiązania, wypracowania lepszego i dojrzałego rozwiązania danej kwestii, pozyskania sojuszników, edukacji uczestników, ograniczenia korupcji i nepotyzmu oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Partycypacja społeczna rozpatrywana z punktu widzenia zintegrowanego zarządzania miastem jest zatem nierozzerwalnie związana z komunikowaniem społecznym i stanowi wyższy poziom współpracy obywateli z władzą. Stąd wyróżnia się trzy podstawowe stopnie dialogu władzy ze społeczeństwem: informowanie, konsultacje oraz uczestnictwo [Sartorius, Pietras, Mierzejewski 2009, s. 5–6]. Proces informowania należy jednak rozumieć jako komunikację jednostronną, poprzez którą administracja stara się nakłonić obywateli do akceptacji podjętej przez nią decyzji. Charakter dwustronny mają natomiast konsultacje polegające na zasięgnięciu opinii społeczeństwa jeszcze przed zapadnięciem decyzji. Nie są one jednak formą współdecydowania z uwagi na fakt, że

opinie nie muszą być przez władzę wykorzystane. Konsultacje mogą przybierać różne postaci, najczęściej jednak będą to publiczne wysłuchania, sondaże telefoniczne lub badania opinii publicznej. Uczestnictwo jako jeden ze sposobów współdecydowania łączy w sobie dwa poprzednie stopnie dialogu władzy i obywateli. Dochodzi tu bowiem nie tylko do informowania i zasięgania opinii, ale również do faktycznego partnerstwa w rozwiązywaniu problemów.

3. INSTRUMENTY PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

Klasycznie rozumiana partycypacja społeczna korzysta m.in. z instrumentów związanych z demokracją bezpośrednią. Zalicza się do nich bowiem: wybory oraz referendum. Pozostałymi narzędziami klasycznie rozumianej partycypacji obywatelskiej są: konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne, a także akcje bezpośrednie (demonstracje, happeningi) [Hausner 1999, s. 42–43].

Pośród instrumentów partycypacji społecznej w zintegrowanym zarządzaniu miastem wyróżnia się [Mantey 2013, s. 3]: badania ankietowe (konsultacje społeczne), warsztaty *charrette* oraz budżet obywatelski.

Poprzez konsultacje społeczne rozumieć należy dwustronny proces komunikowania, dzięki któremu administracja zdobywa od mieszkańców informacje na temat proponowanych przez nią rozwiązań [Gawroński 2010, s. 24]. Proces ten nie zawsze jednak prowadzi do zawarcia porozumienia, przez co nie stanowi on formy współdecydowania. Konsultacje społeczne mogą odbywać się na różne sposoby, m.in.: ankietowanie, sondaże, spotkania i dyskusje z różnymi grupami, powoływanie rad obywatelskich, rozprawy administracyjne otwarte dla społeczeństwa czy tzw. sądy obywatelskie. Co ważne, mimo spełniania funkcji informowania o nastrojach społecznych, do konsultacji nie zalicza się dyskusji, okresowego przyjmowania skarg i wniosków, wieców i manifestacji. Konsultacje społeczne mogą mieć zarówno charakter dobrowolny, jak i obligatoryjny. Obowiązek udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczy m.in. takich kwestii, jak: rozwój, środowisko czy planowanie przestrzenne [Gawroński 2010, s. 24, 28, 30]. Poprawa polityki informacyjnej jednostek samorządu terytorialnego (JST) wpływa w sposób znaczący na sprawność ich działania.

W praktyce badania ankietowe z powodzeniem przeprowadzono m.in. w gminie Ruda Śląska [Raport z badań ankietowych 2013]. Decyzję o przeprowadzeniu sondażu podjęto w ramach opracowywania Strategii Rozwoju Miasta Ruda Śląska na lata 2014–2030. Grupą docelową badania byli mieszkańcy miasta, a sam sondaż nakierowany został na uzyskanie opinii obywateli na temat jakości życia w Rudzie Śląskiej oraz kierunków jej rozwoju w przyszłości. Kwestionariusze ankiety składały się z 17 pytań, za pomocą których pytano o: odczucia dotyczące zamieszkania w mieście, obszary wymagające natychmiastowej poprawy, centrum miasta, działania władzy w wybranych obszarach czy o przyszłość mieszkańców oraz ich dzieci. W celu przeprowadzenia jak najbardziej kompleksowego badania zdecydowano się na udostępnienie kwe-

stionariuszy ankiety w czterech formach: ankiety internetowej, rozdawanej, prasowej – publikowanej w bezpłatnym tygodniku lokalnym – oraz wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzanego przez ankieterów. Wyniki badania wykorzystane zostały następnie do sporządzenia diagnozy społeczno-gospodarczej miasta, a w dłuższej perspektywie czasowej również strategii rozwoju miasta.

Sondaż wykazał, że 71,5% mieszkańców Rudy Śląskiej wiąże z miastem swoją przyszłość. Obywatele przywiązani są do tradycji oraz chcą, by miasto rozwijało się w następujących obszarach: sport, turystyka, kultura oraz sztuka. Ponadto, zdaniem mieszkańców, przyszłość Rudy Śląskiej ma się wiązać z nowoczesnym przemysłem, a także nieuciążliwym otoczeniem. Pośród spraw problemowych obywatele najczęściej wskazywali brak pracy i mieszkania, zły stan dróg oraz niski stopień dostępu do służby zdrowia czy żłobków. Uzyskane dane przysłużyły się również do prac zespołów w ramach kolejnego etapu opracowywania strategii rozwoju – otwartych warsztatów *charrette*.

Partycypacja społeczna może odbywać się także przez organizowanie warsztatów *charrette*. Spotkania te przeznaczone są zarówno dla władz lokalnych oraz mieszkańców, jak i ekspertów, planistów czy przedstawicieli organizacji pozarządowych [Mantey 2013, s. 3]. Warsztaty mają na celu wypracowanie planu działania poprzez wymianę pomysłów oraz uzgodnienie wspólnego stanowiska. Formę dochodzenia do określonego rozwiązania, przedstawianego następnie za pomocą planu, stanowić ma w tym sposobie publiczna dyskusja pomiędzy partnerami.

Charrette pozwala zatem przekształcić projekt statyczny w sukces, realny do zrealizowania plan [Lindsey, Todd, Hayter 2003, s. 1]. Zazwyczaj przybiera on postać skoncentrowanych, wielodniowych sesji, które dzięki użyciu podejścia zbiorowego oraz współpracy wielu podmiotów pozwalają tworzyć realistyczne i osiągalne wzory. Warsztaty takie pomagają także budować zaufanie, przez co projekty są szybciej akceptowane przez uczestniczących w procesie podejmowania decyzji obywateli.

W praktyce warsztaty przybierają formę wielkiej, wieloetapowej debaty [Pawłowska 2008a, s. 266]. Cechą charakterystyczną *charrette* stanowi stosowanie metody warsztatowej zarówno w fazie projektowej, jak i decyzyjnej. Innym specyficznym walorem warsztatów są wizje terenowe przeprowadzane dla lepszego zapoznania się uczestników z tematem dyskusji.

Instrument ten zastosowany został w 2012 roku w Częstochowie. Trzydniową sesję zorganizowały władze samorządowe, zachęcając obywateli do włączenia się w prace nad rewitalizacją obszaru Starego Miasta. W wyniku warsztatów zorganizowanych w Częstochowie wypracowano rozwiązania mające na celu uszczegółowienie planu rewitalizacji dla dzielnicy. W spotkaniu otwartym dla każdego zainteresowanego udział wzięło 100 osób, w tym: właściciele nieruchomości i mieszkańcy dzielnicy, pracownicy szkół i uczelni, przedsiębiorcy, radni, posłowie, przedstawiciele stowarzyszeń, projektanci oraz władze lokalne. Całość prac podzielono na sześć sesji, tak aby umożliwić ich

uczestnikom optymalne wykorzystanie czasu, a podejmowane decyzje zapadały drogą konsensusu. W trakcie warsztatów udało się ustalić główne problemy rozwoju dzielnicy, a także wizję takiego rozwoju. Dzięki dyskusji opracowane zostały również zintegrowane projekty, takie jak: młode Stare Miasto czy Kozi Zakątek. Celem ustalenia możliwych form aktywności w poszczególnych partiach przestrzeni dzielnicy, uczestnicy warsztatów wzięli udział w badaniu ankietowym. Jego wyniki posłużyły do określenia elementów koncepcji zagospodarowania przestrzennego dzielnicy. Z kolei przygotowane wcześniej propozycje projektów i przedsięwzięć do realizacji autorstwa uczestników *charrette* poddane zostało ocenie pod względem ważności oraz pilności. Opinie zebrane zostały za pomocą głosowania – każdy uczestnik otrzymał do dyspozycji po 3 punkty do każdego kryterium w każdym projekcie. W efekcie udało się wyłonić najpilniejsze i najważniejsze projekty oraz przedsięwzięcia do bardziej szczegółowego opracowania [Lorens 2012].

Do najbardziej rozpowszechnionych instrumentów partycypacji społecznej w zintegrowanym zarządzaniu miastem należy jednak instytucja budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego). Pojęcie to definiuje się jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych” [Kęśbłowski 2013, s. 8]. Wskazać należy także na cechy odróżniające instytucję budżetu partycypacyjnego od innych form aktywności obywatelskich. Kluczowym elementem budżetu jest przeprowadzenie, w toku jego opracowywania, publicznej dyskusji, której przedmiotem są z góry określone oraz ograniczone środki finansowe. Budżet partycypacyjny winien także odnosić się, na przynajmniej jednym z etapów, do poziomu ogólnomiejskiego. Realizowanie go na poziomie zbyt lokalnym mogłoby bowiem powodować nadmiernie dużą dominację partykularnych interesów zarówno opcji politycznych, jak i grup społecznych. Wyraźne rozgraniczenie konsultacji społecznych od budżetu obywatelskiego widoczne jest w kwestii wiążącego charakteru planu. Wynika to z faktu, że wybrane w drodze głosowania obywateli projekty inwestycyjne mieszkańców muszą zostać zrealizowane. Co więcej, proces wykonywania tych inwestycji jest stale monitorowany. Inną cechą charakterystyczną jest również charakter tego instrumentu – plan finansowy ustalany jest co rok przez lata.

Instytucja budżetu partycypacyjnego swoją skuteczność zawdzięcza elastyczności oraz swojej politycznej neutralności. Ponadto szereg otwartych dla mieszkańców spotkań, organizowanych celem opracowania planu, podnosi efektywność realizowanej dotąd polityki miejskiej. Pośród zalet tej instytucji wskazuje się przede wszystkim na: promowanie innowacyjności i przedsiębiorczości, możliwość uczestniczenia w podejmowaniu trudnych i kontrowersyjnych decyzji (np. cięcia budżetowe), wspieranie decentralizacji władzy, budowanie zaufania pomiędzy mieszkańcami a władzami lokalnymi i jej przedstawicielami oraz legitymizowanie wśród mieszkańców prowadzonej polityki miejskiej.

Z drugiej strony budżet partycypacyjny ma jednak potencjał do wdrażania zmian w prowadzonej dotychczas polityce miasta. Poprzez aktywizowanie mieszkańców i zapewnianie im udziału w procesach decyzyjnych, proces ten przyczynia się do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Warto zwrócić także uwagę na oddziaływanie tej instytucji na zwiększanie przejrzystości zarządzania środkami publicznymi, co pozytywnie wpływa chociażby na zmniejszenie korupcji.

Wiele polskich miast postanowiło włączyć obywateli w decydowanie o wydatkach miasta, jego nowych inwestycjach. Pośród nich znajdują się m.in. [Kęmbowski 2013, s. 14–15]: Poznań, Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Łódź czy Sopot. Prace nad poznańskim budżetem obywatelskim rozpoczęto w 2012 roku, przeznaczając na ten cel 10 mln złotych (około 0,4% budżetu miasta). Mieszkańcy mieli możliwość zgłaszania pomysłów inwestycji, które najbardziej odpowiadałyby ich potrzebom. Całą procedurę uchwalania budżetu obywatelskiego w Poznaniu podzielono na cztery etapy. W pierwszym mieszkańcy, radni, instytucje publiczne oraz działające na terenie miasta organizacje pozarządowe zgłaszali własne pomysły (na publicznie dostępnych formularzach) na inwestycje i wydatki budżetowe na rok 2013. W trakcie etapu pierwszego zgłoszono 265 pomysłów na łączną kwotę 402,5 mln złotych. Potrzeby mieszkańców opierały się głównie na kwestiach związanych z infrastrukturą drogową i rowerową, zielonymi przestrzeniami rekreacyjnymi i sportowymi oraz pomocą społeczną. Zebrane w ten sposób projekty poddano następnie weryfikacji przez wydziały merytoryczne urzędu miejskiego, w wyniku której określono listę projektów i zadań do głosowania. Merytoryczna kontrola zgłoszonych pomysłów odbyła się według określonych kryteriów: możliwości realizacji, wartości społecznej, kosztu nieprzekraczającego 10 mln złotych, ponadlokalnego znaczenia oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych przyszłych kosztów projektu.

Etap drugi zakończono wskazaniem 57 najlepszych przedsięwzięć, spośród których 20 poddano pod głosowanie. W etapie kolejnym przeprowadzono powszechne głosowanie nad koncepcjami, które pozytywnie przeszły etap weryfikacji. Opracowane zasady wyboru wskazywały, że w głosowaniu mógł wziąć udział każdy mieszkaniec Poznania, wybierając maksymalnie 5 projektów najważniejszych z jego punktu widzenia. Głosy można było oddać zarówno w specjalnie wyznaczonych w tym celu punktach, jak i w formie elektronicznej. W wyborze oddano łącznie 20 238 głosów, z czego ponad 45% przez Internet.

Etap ostatni polegał na wpisaniu zwycięskich projektów, z największą liczbą głosów oraz mieszczących się w kwocie budżetu obywatelskiego, do planu finansowego miasta na 2013 rok. Zaznacza się jednak, że z powodu procedur przetargowych wykonanie niektórych przedsięwzięć może przekroczyć okres jednego roku.

Łączna wartość zwycięskich w 2013 roku projektów oszacowana została na 10,6 mln złotych. Zdecydowano o rozbudowie hospicjum, o budowie ciągu pieszo-rowerowego na Wartą, ośrodka krótkiego pobytu dla osób niepełno-

sprawnych, drogi rowerowej oraz rodzinnego placu zabaw [Poznański Budżet Obywatelski 2013]. Na ocenę realizacji zadań wskazanych przez obywateli należy jednak jeszcze poczekać z racji niezakończenia się roku budżetowego.

PODSUMOWANIE

Przedstawione w artykule instrumenty partycypacji społecznej zdają się w pełni odzwierciedlać potrzeby nowego, zintegrowanego podejścia do zarządzania miastem. Wskazać jednak należy, że ograniczanie konsultacji społecznych jedynie do przeprowadzania badań ankietowych jest niewystarczające. O ile przydatne i w pełni uzasadnione jest przeprowadzanie sondaży z perspektywą oparcia na nich konkretnych działań, sama opinia publiczna na dany temat nie wypełnia znamion podejścia zintegrowanego. Praktyka Rudy Śląskiej w pełni odpowiada tej złożonej koncepcji zarządzania, gdyż prace nad strategią miasta zakładały przeprowadzenie bezpośrednio po badaniach ankietowych warsztatów *charrette*. Spotkania te z kolei koncentrują się zarówno na sferze gospodarczej i społecznej, jak i tej terytorialnej. Ponadto przyczynia się ona do faktycznego rozwiązywania problemów ważnych dla społeczności zamieszkującej dany teren. Instytucja budżetu partycypacyjnego – bardzo popularna w Polsce – rodzi natomiast niemałe kontrowersje. Dyskusyjny dla społeczeństwa zdaje się etap urzędniczej weryfikacji projektów, których znaczna część odpada w jego trakcie. Najlepiej skonstruowany na potrzeby zintegrowanego zarządzania miastem instrument partycypacji społecznej stanowią warsztaty *charrette*, gdyż wypracowane w ich ramach rozwiązania nie podlegają następnie weryfikacji ze strony urzędników, przez co zapewniają ich stosowanie w kształcie określonym drogą publicznej dyskusji.

LITERATURA

- Borys T., (2011), *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju”, vol. 6, nr 2, s. 75–81.
- Długosz D., Wygnański J. J., (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatywy Pozarządowych, Warszawa.
- Gawroński H., (2010), *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1, s. 24–37.
- Grosse T., Hardt Ł., (2010), *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Wydawnictwo KeyText, Warszawa.
- Hausner J. (red.), (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna: poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Karta Lipska, (2007), http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf [18.11.2013].
- Kęblowski W., (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Lindsey G., Todd J. A., Hayter S. J., (2003), *Handbook for Planning and Conducting Charrettes for High-Performance Projects*, United States Department of Energy, Washington, D.C.
- Lorens P., (2012), *Raport z warsztatów „charrette” – konsultacji społecznych przeprowadzonych w dniach 5–7 marca 2012 roku dotyczących uszczegółowienia Miejskiego Programu Rewitalizacji dla Starego Miasta*, http://pliki.czestochowa.um.gov.pl/Stare_miasto_raport_z_warsztatow_cherrette.PDF [18.11.2013].

- Maciejowski S., Redzik W., (2012), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem miast (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie”, nr 8, s. 235–246.
- Mantey D., (2013), *Zintegrowane zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Infos”, nr 4(141), s. 1–4.
- Markowski T., (2011), *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, seria „Studia KPZK PAN”, t. CXXXIV, Warszawa, s. 24–44.
- Pawłowska K., (2008), *Idea i metody partycypacji społecznej w architekturze krajobrazu*, „Zarządzanie Krajobrazem Kulturowym. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, nr 10, s. 617–624.
- Pawłowska K., (2008a), *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Poznański Budżet Obywatelski 2013*, <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski-2013,p,15574,23652,23653.html> [18.11.2013].
- Raport z badań ankietowych*, (2013), ResPublic, http://www.rudaslaska.pl/theme/rudaslaska/uploads/Raport_z_badan_ankietowych.pdf [18.11.2013].
- Sartorius W., Pietras K., Mierzejewski M., (2009), *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundusz dla Organizacji Pozarządowych, Warszawa.
- Siemiński W., Topczewska T., (2009), *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Difin, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej*, (2008), Dz. Urz. UE 2012/C 326/01.

SOCIAL PARTICIPATION INSTRUMENTS IN THEORY AND PRACTICE OF INTEGRATED CITY MANAGEMENT

Abstract: The article aims to present and assess the instruments of social participation in the new, integrated city management. Three types of tools, that best suit ideas of social engagement and the innovative, integrated and comprehensive approach to the city management, were established. Noting the complexity of the problem and the practice of local authorities, following instruments were indicated: public consultations, *charrette* workshops and participatory budget. The analysis of these tools allowed to assess and identify the instruments best suited to the integrated city management.

Keywords: participation; integrated management; participatory budget