

ROCZ NIK L B KÍ



43

CO NAS ŁĄCZY? NAUKI SPOŁECZNE
WOBEC PODZIELONEGO ŚWIATA

**ROCZNIK
LUBUSKI**

LUBUSKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE
WYDZIAŁ PEDAGOGIKI, PSYCHOLOGII I SOCJOLOGII
UNIwersytetu Zielonogórskiego

**ROCZNIK
LUBUSKI
Tom 43, część 2**

**CO NAS ŁĄCZY? NAUKI SPOŁECZNE
WOBEC PODZIELONEGO ŚWIATA**

Pod redakcją
Joanny Frątczak-Müller
Anny Mielczarek-Żejmo

Zielona Góra 2017

REDAKTOR NACZELNY/REDAKTOR JĘZYKOWY

Ewa Narkiewicz-Niedbalec

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Mariusz Kwiatkowski

SEKRETARZ/REDAKTOR STATYSTYCZNY

Edyta Mianowska

RADA NAUKOWA

Klaus Boehnke, Mirosław Chałubiński, Leszek Gołdyka,
Bogdan Idzikowski, Zbigniew Izdebski, Krystyna Janicka,
Tomasz Jaworski, Zbigniew Kurcz, Janusz Mucha,
Hans-Peter Müller, Kazimierz M. Słomczyński,
Zdzisław Wołk, Maria Zielińska.

RECENZENCI

Lista recenzentów dostępna na www.roczniklubuski.uz.zgora.pl/recenzenci

REDAKCJA WYDAWNICZA

Aldona Reich

SKŁAD KOMPUTEROWY

Agata Wiśniewska-Kubicka

KOREKTA ARTYKUŁÓW W JĘZYKU ANGIELSKIM
I TŁUMACZENIE ABSTRAKTÓW

Jolanta Osękowska-Sandecka

ISSN 0485-3083

Pierwotną wersją czasopisma jest wersja papierowa.

Artykuły Rocznika są indeksowane w bazach:

CEJSH, Index Copernicus International

WYDANIE PUBLIKACJI DOFINANSOWANE PRZEZ:



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Digitalizacja Rocznika Lubuskiego Tom 43, cz.1 i 2 finansowa-
ne w ramach umowy 596/P-DUN/2017 ze środków Ministra
Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę



Uniwersytet Zielonogórski
Wydział Pedagogiki, Psychologii i Socjologii

© Copyright by Lubuskie Towarzystwo Naukowe

© Copyright by Wydział Pedagogiki, Psychologii i Socjologii
Uniwersytetu Zielonogórskiego

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
STANISŁAW MAZUR	
Ewolucja sfery publicznej i mechanizmów zarządzania publicznego w kontekście wytwarzania „wiedzy u wspólnionej”	9
KAJA GADOWSKA	
Praktyka obsadzania stanowisk w administracji skarbowej III RP w świetle wartości konstytucyjnych	25
JOANNA FRĄTCZAK-MÜLLER	
Łączą nas wspólne cele. Analiza zasad uspołecznienia procesów programowania strategicznego gmin i powiatów	49
JAROSŁAW FLIS, DARIUSZ STOLICKI	
Powszechność i partykularyzm – przechyły terytorialne w wyborach sejmikowych 2006-2014	65
JAROSŁAW HERMASZEWSKI, MARIUSZ KWIATKOWSKI	
Fenomen masowej mobilizacji lokalnej. Przypadek budżetu obywatelskiego w gminie Sława	83
ANNA MIELCZAREK-ŻEJMO	
Współdecydowanie w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr	97
DOROTA BAZUŃ	
Rewitalizacja jako obszar współpracy międzysektorowej	111
PIOTR NIEPOROWSKI	
Istota raportowania społecznego. Budowanie wartości czy instytucjonalny przymus?	127
ALEXANDRA GHEONDEA-ELADI	
What connects us in shared decision-making in health	143
VIKTOR SAPRYKA, OLGA ZVYERYEVA	
Values across the border: axiological content of changing identities in the Russian-Ukrainian Borderlands	161

ANNA KUZIO

The influence of training on detecting lying in language: a case
study of native speakers of polish using english as a learned language 175

NINA LEŚNIAK-NIEDBALEC

Prawna definicja partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce 191

WSTĘP

Celem przedkładanej Czytelnikowi publikacji jest próba nowego określenia roli nauk społecznych i badaczy wobec intensywnie zmieniającej się rzeczywistości społecznej. W ostatnich latach obserwujemy liczne podziały, pęknięcia i zderzenia – cywilizacyjne, kulturowe, polityczne, religijne, społeczne i ekonomiczne. Zmiany społeczno-gospodarcze stają się współzależne, wprowadzając nową formę związków między państwem, ekonomią i społeczeństwem. Skutkują nowymi podziałami w dostępie do zasobów. Prowadzą do przemian w relacjach społecznych i procesach komunikowania. Powstałe w ich wyniku wzory współdziałania wskazują na odmiennność tworzonych relacji społecznych oraz wykorzystywanych procedur organizacyjnych. Powstaje potrzeba zrozumienia i uporządkowania obserwowanych zjawisk i procesów, znalezienia właściwego języka opisu, adekwatnych koncepcji teoretycznych. Szczególnie istotne jest wskazanie i ocena źródeł dostrzeganych podziałów Świata, Europy i Polski, występujących na wszystkich poziomach życia społecznego – od poziomu mega – poprzez makro- i mezo- do mikrospołecznego oraz próba opisu ich konsekwencji.

Autorzy artykułów zawartych w tomie odpowiadają na pytanie o skutki zakwestionowania dotychczasowych systemów norm i wartości i odwrócenia trajektorii przewidywanych ścieżek rozwoju społecznego w wymiarze lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym. Jakie są przyczyny, przejawy i konsekwencje obserwowanych zmian społecznych? Gdzie należy szukać wspólnoty działań w celu przeciwdziałania kryzysom i rozłamom? Odpowiedź na kluczowe dla niniejszego opracowania pytania jest wkładem do opisu fundamentalnej kwestii dotyczącej wyznaczników skuteczności strategii tworzenia i odtwarzania „dobrych połączeń”.

Cele wyznaczone przez autorów artykułów niniejszego opracowania realizują zadanie stawiane naukom społecznym. Środowiska akademickie kierują wobec ich przedstawicieli, szczególnie wobec socjologów, oczekiwanie krytycznego ujmowania upowszechniających się ideologii, nowych ruchów społecznych, warunków sprawności sfery publicznej, szczególnie reakcji jej uczestników na eskalację kryzysów w kontekście efektywności i kosztów podejmowanych działań (Mucha 2017). Znaczenie krytycznej analizy obserwowanych współcześnie zjawisk rośnie w obliczu zakwestionowania warunków „spełnionego życia”, które oparte jest na zaufaniu do samego siebie, poczuciu godności osobistej i własnej wartości (Honneth 2012). Kształtuje je cieleśna nienaruszalność osoby, uznanie jej praw i osiągnięć w ramach solidarnej

wspólnoty (Mueller, Czerniak 2012). Przyczyn narastającej współcześnie pogardy, cierpienia i niesprawiedliwości upatruje się w upowszechnianiu się idei demokracji nieliberalnej, nasileniu konfliktów zbrojnych i wywołanych przez nie masowych migracjach oraz fali uchodźstwa, zderzających się z postawą pozbawioną solidarności. Dyskusji wymagają czynniki efektywności instytucji i organizacji, związane szczególnie z rynkiem pracy.

Artykuły zawarte w niniejszym tomie zostały uporządkowane według zasady „od ogółu do szczegółu”. Publikację otwierają teksty odnoszące się do sfery publicznej na poziomie ogólnopaństwowym, następnie prezentowane są rozważania dotyczące zjawisk regionalnych, lokalnych oraz organizacyjnych. Tom zamykają artykuły dotyczące kontekstu kulturowego i prawnego obserwowanych zjawisk.

Teksty prezentowane w niniejszym tomie podejmują opisaną problematykę z różnych perspektyw: normatywno-makroteoretycznych, instytucjonalnych, relacyjnych. Łączy je jednak zainteresowanie tym, jak przebiegają w rzeczywistości procesy normowania działań, jakie są rzeczywiste funkcje i dysfunkcje przyjętych kierunków i zasad rozwoju, sfer i reprezentujących je instytucji. Podejmują także dyskusję nad przemianami zaufania i tożsamości, współpracy i zaangażowania obywatelskiego i edukacji. Odwołanie się do teorii wyłącznie socjologicznych takiej wiedzy nie wystarczy. Dlatego też podjęliśmy próbę spojrzenia na współczesny świat uwzględniając perspektywy różnych dyscyplin, podejść, koncepcji i powinności z punktu widzenia pilnej potrzeby, jaką jest poszukiwanie „spoiwa” dla współczesnych społeczeństw.

Redaktorki tomu

Joanna Frątczak-Müller

Anna Mielczarek-Żejmo

Literatura

- HONNETH A. (2012), *Walka o uznanie. Moralna gramatyka konfliktów społecznych*, Zakład Wydawniczy Nomos, Warszawa.
- MUCHA J. (2017), *Rola socjologii i socjologów we współczesnym społeczeństwie*, „Studia Socjologiczne”, nr 1(224).
- MUELLER C., CZERNIAK S. (2012), *Pomiędzy socjologią a filozofią społeczną. „Walka o uznanie” Alexa Honnetha*, [w:] A. Honneth, *Walka o uznanie. Moralna gramatyka konfliktów społecznych*, Zakład Wydawniczy Nomos, Warszawa.

Stanisław Mazur*

EWOLUCJA SFERY PUBLICZNEJ I MECHANIZMÓW ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE WYTWARZANIA „WIEDZY UWSPÓLNIONEJ”

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest zasygnalizowanie przeobrażeń zachodzących w sferze publicznej i domenie reguł zarządzania publicznego oraz próba konceptualizacji ich współzależności w kontekście wytwarzania wiedzy uwspólnionej. Sfera publiczna interesuje mnie jako pole wytwarzania wiedzy uwspólnionej, zapewniającej minimalną spójność normatywno-funkcjonalną współczesnemu społeczeństwu, poddawane procesom dyferencjacji, indywidualizacji, subiektywizacji i komodyfikacji.

Sfera publiczna, cechująca się niskim potencjałem wytwarzania wiedzy uwspólnionej, sprzyja wytwarzaniu dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego: osłabia zdolność minimalizowania napięć wokół sporów o wartości; redukuje repertuar praktyk służących rozwiązywaniu problemów zbiorowych i koordynacji działań kolektywnych; skutkuje tym, że logika inkluzyjnej kooperacji przegrywa z logiką wykluczającej rywalizacji. Widoczne jest to w sposobie, w jaki kształtowane są idee rozwojowe, mechanizmach ich przekładania na polityki publiczne oraz trybach ich implementacji.

Na wstępie przedstawię trzy modele sfery publicznej. Następnie opiszę paradygmaty zarządzania publicznego dominujące w ostatnich dziesięcioleciach, jak również naszkicuję współzależności między nimi oraz konsekwencje z tego wynikające dla polityk publicznych. W części końcowej zarysuję perspektywę realistycznego rozumienia sfery publicznej.

Prezentowany artykuł ma charakter teoretyczny, a zawarte w nim rozważania zasadniczo odnoszą się kręgu państw liberalno-demokratycznych o gospodarce rynkowej.

***Stanisław Mazur** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; zainteresowania naukowe: polityki publiczne, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne; e-mail: mazurs@uek.krakow.pl

Modele sfery publicznej

Sferę publiczną pojmuję jako przestrzeń, w której wolni obywatele debatują nad sprawami wspólnymi, zabiegają o własne interesy oraz podejmują wiążące rozstrzygnięcia w oparciu o normy prawa zapewniające im wolność wyrażania opinii i samoorganizowania się.

Pomijam omawianie bogatego dorobku definicyjnego kategorii sfera publiczna poprzestając na stwierdzeniu, że najczęściej odwołuje się on do prac: Hannah Arendt (2000, 2005), Johna Rawlsa (1998), Bruce'a Ackermanna (1989, 1994), Jürgena Habermasa (2000, 2002, 2004), Charlesa Taylora (2001) i Seyli Benhabib (2003). Wspomnieć należy także o pracach polskich badaczy, w tym dorobku Edmunda Wnuka-Lipińskiego (2008), Mirosławy Marody i Anny Gیزی (2004), Kai Gadowskiej i Jana Winczorka (2013).

Wyróżniam (po części odwołując się do dorobku powyżej przywołanych badaczy) trzy modele sfery publicznej (ujęcie idealne). Podstawą ich wyodrębnienia są dominujące w nich mechanizmy wytwarzania wiedzy uwspólnionej oraz właściwe dla nich typy racjonalności. Są to:

- a) model agregacyjny (racjonalność proceduralna);
- b) model kontraktowy (racjonalność transakcyjna);
- c) model komunikacyjny (racjonalność dialogiczna).

Wiedzę uwspólnioną pojmuję jako wytworzoną w sferze publicznej wiedzę intersubiektywną zapewniającą spójność normatywno-funkcjonalną, umożliwiającą rozwiązywanie problemów koordynacji działań zbiorowych. Służy ona:

- a) uzgadnianiu wartości warunkujących minimalną spójność normatywną świata społecznego;
- b) definiowaniu dóbr publicznych oraz reguł ich wytwarzania i dystrybucji;
- c) ustanawianiu zasad koordynacji działań zbiorowych;
- d) rozstrzygania dylematów i niezgodności;
- e) meta-refleksji nad instytucjami, regułami i praktykami życia społecznego, prowadzącej do ich rewizji i przepracowania.

Model agregacyjny sfery publicznej

Model agregacyjny sfery publicznej koresponduje z teorią demokracji proceduralnej w rozumieniu Josepha A. Schumpetera (1995). W tym modelu obywatele dokonują wyboru w oparciu o oferty aspirujących do funkcji publicznych, kierując się kryterium prawdopodobieństwa osiągnięcia jednostkowych celów, korzyści i interesów. Wybór określonych kandydatów stanowi przesłankę dla powierzenia im mandatu demokratycznego. Stanowi on podstawę do wykonywania przez nich władzy politycznej celem realizacji wyborczych zapowiedzi. Momentem weryfikacji wiarygodności tych obietnic i kompetencji polityków, którzy je składają, są kolejne wybory.

W tym mechanizmie aktywność obywatelska ogranicza się do cyklicznego wyrażenia aprobaty lub dezaprobaty dla programu politycznego i sposobu jego realizacji. Wiedza uświadomiona w modelu agregacyjnym sfery publicznej jest budowana poprzez sumowanie preferencji i interesów obywateli, poprzez zastosowanie procedur wyborczych i plebiscytarnych. Ten model sfery publicznej ma charakter elitarystyczny, kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące sfery aksjonormatywnej życia zbiorowego oraz rozdziału dóbr publicznych podejmuje polityczno-technokratyczna elita. Obywatel to konsument dóbr publicznych, rzadko podejmujący trud refleksji nad instytucjami, regułami i praktykami życia społecznego. W modelu agregacyjnym sfery publicznej dominuje rozum instrumentalny, zorientowany na optymalizację doboru środków względem celów, a zachowania jednostek i zbiorowości są silnie warunkowane osiąganiem korzyści w krótkookresowej perspektywie.

Model kontraktowy sfery publicznej

Korzeni intelektualnych modelu kontraktowego sfery publicznej upatrywać można w ekonomicznej teorii demokracji. Społeczeństwo w tym modelu to zbiór zaautonomizowanych jednostek orientujących się na realizację interesów partykularnych. Podstawową formą relacji społecznych jest wymiana ekonomiczna, której stronami są wytwórcy dóbr i usług oraz ich konsumenci. Prominentnymi reprezentantami tego sposobu myślenia o demokracji są James Buchanan (1989), Gordon Tullock (Buchanan, Tullock 1962), Anthony Downs (1957) oraz inni badacze związani z teorią wyboru publicznego. Model kontraktowy sfery publicznej wiąże z dorobkiem współczesnych myślicieli liberalnych, w tym Johna Rawlsa (1998) i Johna N. Graya (2001).

Sfera publiczna w tym modelu to przestrzeń debaty i interakcji cechujących się wysokim stopniem pragmatyzmu. Stanowi ona obszar działania rozumu publicznego, wyrażającego się poprzez cechy moralne obywateli oraz zasady organizacji społecznej, zakorzenione w prawach i instytucjach (Rawls 1998, s. 294). Rozum publiczny zostaje zdefiniowany w wyniku osiągnię-

cia „częściowego konsensusu” lub wypracowania „modus vivendi” jednostek i grup, które mogą opowiadać się za odmiennymi koncepcjami wartości i posiadają różne interesy.

Rozstrzyganie dylematów działań zbiorowych i poszukiwanie porozumienia między odmiennymi wartościami, racjami i interesami w modelu tym dokonuje się poprzez dwie odmienne strategie:

A. Przechodzenie „ponad poziom rozległych doktryn”

Rawls jako sposób osiągania porozumienia proponuje „ideę częściowego konsensusu”. Jego istotą jest przekonanie, że możliwe jest osiągnięcie porozumienia w zasadniczych kwestiach przez rozumne osoby, wyznające odmienne poglądy. Kluczem do osiągnięcia tego kompromisu jest przechodzenie od spornych szczegółów ponad poziom rozległych doktryn. To ponad nimi możliwe jest wypracowanie konsensusu poprzez odwołanie się do podstawowych rozstrzygnięć filozoficznych: „[...] nie powinniśmy być zaskoczeni, jeśli okaże się, że im głębszy jest konflikt, tym wyższy jest poziom abstrakcji, na który musimy się wznieść, by uzyskać jasny i niezmałowany obraz jego źródeł” (Rawls 1998, s. 87).

B. Schodzenie poniżej poziomu „rozległych doktryn”

Gray utrzymuje, że ludzie hołdujący odmiennym sposobom życia wcale nie muszą się ze sobą zgadzać. Mogą się po prostu od siebie różnić. „[...] Celem »*modus vivendi*« nie może być uśmierzanie konfliktu wartości. Jest nim przystosowanie ludzi i ich sposobów życia, hołdujących sprzecznym wartościom do wspólnej egzystencji. Nie musimy mieć wspólnych wartości, aby żyć razem w pokoju. Potrzebujemy wspólnych instytucji, w ramach których mogą ze sobą koegzystować różnorakie formy życia” (Gray 2001, s. 13).

Wiedza uwspólniona w modelu kontraktowym sfery publicznej jest wynikiem racjonalnych kalkulacji aktorów społecznych, opartych na przekonaniu, że minimalne uzgodnienie aksjonormatywne służy maksymalizacji użyteczności, redukuje niepewność, a zarazem jest warunkiem pokojowej koegzystencji aktorów opowiadających się za odmiennymi wartościami i zabiegających o różne interesy.

W modelu tym, w procesie wytwarzania wiedzy uwspólnionej, występują sytuacje, które określić można mianem kolizji istotności, rzadko jednak pojawiają się kolizje odmienności czy też kolizje reguł.

Kolizja istotności oznacza sytuację, w której występuje sprzeczność między jednostkami (zbiorowościami) w zakresie oceny ważności określonych wartości. Strony respektują jednak reguły poszukiwania rozwiązań tej

sprzeczności, nawet jeśli ich stosowanie prowadzi jedynie do minimalnie zadowalających wyników. Z kolei kolizja odmienności to stan, w którym jednostki (zbiorowości) preferują odmienne, nierzadko wykluczające się hierarchie wartości i nie są skłonne poszukiwać minimalnego zbioru podzielanych wartości. Kolizja reguł wiąże się z sytuacją, w której występuje niezgoda między jednostkami (zbiorowościami) co do reguł poszukiwania sposobu rozwiązania konfliktu wartości.

W modelu kontraktowym sfery publicznej dominuje racjonalność transakcyjna. Pojmuję ją jako sytuację, w której autonomiczne jednostki dokonują wymiany różnorodnych dóbr oraz, czyniąc wobec siebie różnorakie ustępstwa, kierują się przekonaniem, że służy to podtrzymywaniu mechanizmów społecznej kooperacji, których istnienie jest dla nich korzystne.

Model komunikacyjny sfery publicznej

Kryzys modelu demokracji proceduralnej i krytyka rynkowego modelu demokracji skierowały uwagę badaczy na restytucję republikańskich form politycznej organizacji społeczeństwa, opartych na praktykowaniu cnót publicznych i aktywności obywateli. Kluczowy dla tego modelu koncept, jakim jest deliberacja, osadzony został w praktykach komunikacyjnych pojmowanych w sposób prezentowany w pracach J. Habermasa.

Deliberacja służyć ma kształtowaniu postaw i aktywności obywatelskich, wzmacnianiu podstaw dialogicznych i koncyliacyjnych, a zarazem redukcji zachowań konfrontacyjnych. Zwolennicy tego modelu zakładają, że jego praktykowanie służy legitymizacji systemu demokratycznego, wzmacnianiu kapitału społecznego i prowadzi do lepszej jakości polityki publicznej. W tym modelu esencjalne jest nie tyle uczestnictwo w wyborach (co wyróżnia model proceduralny), ale nade wszystko bezpośrednia aktywność obywatelska w sferze spraw publicznych. To poprzez ten mechanizm następuje legitymizacja decyzji dotyczących spraw wspólnotowych. Ten sposób postrzegania demokracji propagują m.in. Joseph Bessette (1980), Jacob Cohen (1989), Jon Elster (1998) oraz James S. Fiskhin (2009).

Ważne miejsce w tym modelu zajmuje pojęcie rozumu komunikacyjnego, w tym koncepcja racjonalności komunikacyjnej. Rozum komunikacyjny ma charakter zbiorowy, służąc intersubiektywnemu ustanawianiu, rewidowaniu i przekazywaniu znaczeń i sensów oraz ustalaniu procedur osiągania zgody w drodze argumentacji. Racjonalność dialogiczna oznacza, że członkowie wspólnoty zakładają uczenie się od siebie i dokonują zamiany perspektyw, a to z kolei zbliża do siebie odmienne horyzonty i ułatwia kooperację (Habermas 2000, s. 350).

Z rozumem komunikacyjnym integralnie związana jest kategoria racjonalnego konsensusu. W opinii Habermasa wymaga on „idealnej sytuacji komunikacyjnej”. Jej podstawowymi wymaganiami są: 1) sfera publiczna i inkluzja – nikt, kto mógłby wnieść jakiś istotny wkład ze względu na kontrowersyjne ważnościowe roszczenia, nie może zostać z niej wykluczony; 2) równouprawnienie komunikacyjne – wszyscy mają jednakową szansę wypowiedzenia się w sprawie; 3) wykluczenie złudzeń i iluzji – uczestnicy muszą mówić to, co myślą; 4) brak przymusu – komunikacja nie może podlegać restrykcjom, tak aby lepszy argument mógł dojść do głosu i zdecydować o wyniku dyskusji (Habermas 2004, s. 38).

Wiedza uwspólniona w tym modelu powstaje w ramach wspólnoty politycznej jako wynik dialogicznych interakcji między jednostkami wspólnoty wyposażonymi w symetryczne wolności, posiadającymi gwarancję równości i wzajemnego uznania oraz wyposażonymi w potencjał intersubiektywnego komunikowania się.

Paradygmaty zarządzania publicznego

W świecie Zachodu wykrystalizowały się w ostatnich dziesięcioleciach trzy paradygmaty zarządzania publicznego: klasyczna administracja publiczna, Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), Współzarządzanie Publiczne (*Public Governance*)¹. Nie posiadają one ostro wytyczonych granic przesądzających o ich absolutnej rozłączności. Każdy z nich posiada jednak specyficzne cechy, których intensywność występowania jest w nim wyższa niż w pozostałych.

Paradygmat klasycznej administracji publicznej

Paradygmat ten oparty jest na rozbudowanej i hierarchicznie działającej administracji oraz rozległym systemie norm prawnych. W paradygmacie tym państwo przyjmuje na siebie odpowiedzialność za tworzenie i utrzymywanie łańcuchów instytucjonalnych oraz rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych (omnipotentne państwo dobrobytu). Zakłada się zdolność centralnych planistów i decydentów do trafnego definiowania problemów, doboru odpowiednich środków dla ich rozwiązania oraz umiejętności kontroli procesu implementacji (etatyzm państwowy).

Realizując swoje różnorakie funkcje, państwo w niewielkim zakresie zainteresowane jest angażowaniem w nie podmiotów niepublicznych oraz szerokim wykorzystaniem wiedzy uwspólnionej. Niezbędny poziom wiedzy

¹Na znaczeniu zyskuje także neoweberowski model państwa i zarządzania publicznego. W tym przypadku przedwcześnie jednak byłoby określanie go mianem paradygmatu.

uwspólnionej, w tym przypadku minimalny, państwo pozyskuje poprzez proceduralne mechanizmy agregacji opinii i interesów.

U podstaw mechanizmu agregacji znajduje się wyraźny sceptycyzm co do zdolności i gotowości obywateli do aktywnej troski o to, co wspólne. Stosowanie właściwych dla paradygmatu biurokratycznego mechanizmów prowadzi do biurokratyzowania życia społecznego oraz nieefektywności wykorzystywania zasobów i nieskuteczności działań publicznych.

Polityka interwencjonistyczna państwa realizowana poprzez mechanizmy właściwe dla paradygmatu biurokratycznego rodzi paternalizm. Jego efektem jest przemiana obywateli w pasywnych klientów władzy publicznej. Miejsce krytycznego dyskursu zajmuje konsumpcja dóbr publicznych. Postępuje „kolonizacja świata życia”, wynikająca z biurokratyzacji, technokratyzacji, klientelizmu, etatyzacji oraz obywatelskiej entropii. W efekcie wyludnia się sfera publiczna pojmowana jako przestrzeń aktywności świadomych obywateli zatroskanych sprawami wspólnymi i aktywnie się w nie angażujących.

Biurokratyczny paradygmat zarządzania jest mocno skojarzony z modelem agregacyjnym sfery publicznej cechującym się racjonalnością proceduralną.

Paradygmat zarządzania rynkowego

Ideologiczną podstawę paradygmatu zarządzania rynkowego (Nowego Zarządzania Publicznego – NZP) tworzyło z jednej strony pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było to silne, neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku.

W wymiarze teoretycznym jego podstawy konstytuują różne dyscypliny w tym teoria wyboru publicznego, teoria zarządzania, analiza polityk publicznych, teoria pełnomocnika i mocodawcy, teoria kosztów transakcyjnych, teoria praw własności oraz mikroekonomia.

Reformy NZP znacząco różniły się w poszczególnych krajach. Tym niemniej posiadały one wspólne atrybuty, w tym podzielane przekonanie o nieuchronności prywatyzacji sektora publicznego, konieczności jego deregulacji, demonopolizacji, debiurokratyzacji oraz zasadności wykorzystania dla zarządzania sprawami publicznymi instrumentarium właściwego dla organizacji gospodarczych.

W paradygmacie zarządzania rynkowego rolą państwa jest tworzenie warunków instytucjonalnych, sprzyjających efektywnemu i skutecznemu wykorzystaniu reguł rynkowych do zarządzania sprawami publicznymi. Je-

go ideologiczną podstawę tworzyło z jednej strony przekonanie o niemożności utrzymania kosztownego i niesprawnego państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla rynku prywatyzacji, deregulacji, demonopolizacji i kontraktowania.

Pojęcia „sprawy publiczne”, „wspólnota”, „dobro wspólne” wśród zwolenników rynkowego zarządzania nie cieszą się wielką atencją. Rozum publiczny nie służy zajmowaniu się „rozległymi doktrynami” (post-polityka). Wiedza uwspólniona jest zasadniczo potrzebna w paradygmacie zarządzania rynkowego, o ile służy ekonomizacji działań publicznych, doskonaleniu instytucji oraz podnoszeniu jakości usług.

Niezbędną dla zachowania spójności aksjonormatywnej społeczności wiedzę uwspólnioną państwo i jego agendy czerpią poprzez wykorzystanie mechanizmu transakcji. Pojęcie transakcji, w tym kontekście rozumiem jako relację wymiany określonych dóbr między racjonalnie kalkulującymi jednostkami oraz między nimi a państwem w ramach „częściowego konsensu” lub *modus vivendi*.

Rynkowe mechanizmy zarządzania publicznego mogą prowadzić do fragmentaryzacji i prywatyzacji świata społecznego, indywidualizacji postaw i entropii więzów społecznych, „wykorzenia gospodarki z rynku” oraz erozji interesu publicznego, jak również „urynkowienia III sektora”. Rynkowy paradygmat zarządzania publicznego jest skojarzony z modelem kontraktowym sfery publicznej.

Paradygmat współzarządzania publicznego

Współzarządzanie publiczne jest reakcją na narastające problemy niestęrowości i przeciążenia współczesnego państwa oraz na postępujący proces delegitymizacji proceduralnego i hierarchicznego sposobu koordynacji działań zbiorowych. Przez wielu jest ono postrzegane jako sposób radzenia sobie z:

1. narastającą kompleksowością spraw publicznych;
2. pogłębiającą się współzależnością problemów i instytucji w sferze publicznej;
3. fragmentaryzacją mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi;
4. postępującą specjalizacją w sferze spraw publicznych;
5. osłabieniem linearnej, pozytywistycznej logiki przyczynowo-skutkowej zjawisk społecznych;

6. deficytem zaufania wobec władzy publicznej;
7. nieprzewidywalnością problemów i zagrożeń;
8. wzrostem oczekiwań obywateli i ich zbiorowości wobec władzy;
9. kryzysem polityki regulacyjnej i alokacyjnej;
10. erozją władzy hierarchicznej;
11. rozpraszaniem monocentrycznej władzy publicznej (Mazur 2011).

W modelu współzarządzania publicznego eksponuje się centralne znaczenie interakcji zachodzących między aktorami o zróżnicowanym statusie, w procesie konsultacji, uzgadniania i decydowania o sprawach wspólnych. Kształt i konsekwencje tych interakcji nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez jej zdolność do sterowania relacjami sieciowymi, odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów społecznych.

Specyficzne dla współzarządzania publicznego podejście do koordynacji sieciowej cechuje:

1. Wielość podmiotów w sieci o zróżnicowanych statusach, celach i funkcjach formalnie względem siebie autonomicznych, ale operacyjnie współzależnych.
2. Zróżnicowane mechanizmy uzgadniania decyzji i instrumenty ich realizacji w sieci: negocjacje, deliberacje, przetargi, porozumienie, rzadko jednomyślność.
3. Zdolność sieci do integrowania zasobów jej uczestników, służąca zarówno celom publicznym, jak i partykularnym celom uczestników sieci.
4. Relatywnie wysoka zdolność sieci do samoregulacji i uczenia się (Mazur 2015, s. 42).

Podstawowego znaczenia nabiera zdolność państwa i jego agend do włączania działających w jego otoczeniu podmiotów niepublicznych w przedsięwzięcia publiczne oraz potencjał sieciowego sterowania układami społecznymi i gospodarczymi, w sposób służący interesowi publicznemu. W modelu współzarządzania publicznego, skojarzonym z modelem sfery publicznej opartym na deliberacji, dominującą konwencją wytwarzania wiedzy uspołecznionej jest deliberacja, a sposobem jej legitymizacji obywatelskie uczestnictwo.

Realizacja założeń paradygmatu współzarządzania publicznego nie jest wolna od problemów, w tym trudności związanych z: respektowaniem odpowiedzialności w sytuacji rozproszenia uprawnień władczych; niskim poziomem sterowności procesów współzrządzenia. Wynikającym ze współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach; wysokimi kosztami transakcyjnymi oraz długotrwałością procesów decyzyjnych, jak również niesymetrycznymi relacjami uczestników procesów zarządzania sprawami publicznymi. Zwraca się także uwagę, że współzarządzanie publiczne wymaga dojrzałych instytucji oraz aktywnych obywateli, o co niełatwo w obliczu zjawisk: spadku aktywności obywatelskiej, zaniku społecznego zaufania, narastającej obojętności wobec spraw wspólnych oraz słabości organizacji pozarządowych.

W kierunku realistycznego modelu sfery publicznej – między agregacją, transakcją a deliberacją

Myśląc o sferze publicznej nie powinniśmy się wyzybywać pierwiastka realizmu i rzetelnego osądu rzeczywistości społecznej. Normatywne aspiracje i postulatory powinny uwzględniać zachodzące procesy społeczne i wynikające z nich konsekwencje. Efektem tego powinno być zerwanie z trzema, powyżej przywołanymi, modelami sfery publicznej i paradygmatami zarządzania publicznego jako konstruktami wykluczającymi się.

Model agregacyjny sfery publicznej *de facto* sytuuje obywatela poza sprawami publicznymi, a rzecz precyzyjnie ujmując zakłada, że obywatel pochłonięty własnymi troskami, w bardzo niewielkim stopniu jest zainteresowany tym, co wspólne. Swoją aktywność obywatelską ogranicza on do aktu wyborczego. Z tym sposobem pojmowania sfery publicznej skojarzony jest biurokratyczny paradygmat zarządzania publicznego.

Model kontraktowy sfery publicznej zakłada zainteresowanie obywatela sprawami publicznymi. Przybiera ono jednak specyficzną postać transakcji: państwo oferuje usługi publiczne, a w zamian obywatele uznają jego legitymizację. Podstawą tych transakcji jest minimalny konsensus co do wartości i dialog odbywający się w przestrzeni wytyczonej z jednej strony przez problem ekonomizacji działań publicznych (perspektywa państwa), z drugiej zaś strony przez zagadnienie jakości usług publicznych (perspektywa obywatela/podatnika). Z kontraktowym modelem sfery publicznej koresponduje Nowe Zarządzanie Publiczne.

Model komunikacyjny nakłada na obywatela zarówno powinność, jak i przypisuje mu nieomal nieograniczony potencjał obywatelskiego zaangażowania. Na gruncie tego modelu przyjmuje się, że obywatele są wyposażeni

w zdolności intersubiektywnego komunikowania się, racjonalność dialogiczną, wysoki potencjał społecznego uczenia się oraz umiejętność kooperacji w imię wartości wspólnych. Wyraźnie dostrzegalny jest związek tego modelu z współzarządzaniem publicznym.

Konkluzje

Binarne przedstawianie tych modeli sfery publicznej, nawet jeśli analitycznie zasadne, jest jednak nieprawdziwe i mało użyteczne. Rozsądne wydaje się przyjęcie założenia, że sposób obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne może być różny w zależności do wielu uwarunkowań, w tym m.in. od charakteru spraw, dojrzałości obywatelskiej, natury porządku instytucjonalnego.

W pewnych okolicznościach dominującymi konwencjami obywatelskiej aktywności mogą okazać się agregacja i zarządzanie biurokratyczne, w innych transakcja i zarządzanie rynkowe. W jeszcze innych z kolei, właściwym mechanizmem będzie deliberacja i współzarządzanie publiczne. Narastająca kompleksowość świata społecznego będzie się wiązać z niełatwą koegzystencją różnych, nierzadko sprzecznych konwencji obywatelskiego zaangażowania w to, co wspólne i publiczne oraz ze współistnieniem zróżnicowanych modeli zarządzania publicznego.

Zarówno w przypadku modeli sfery publicznej, jak i paradygmatów zarządzania publicznego obserwujemy nawarstwianie się i amalgamację różnych ich cech. W konsekwencji powstaje wewnętrznie zróżnicowany konstrukt, w obrębie którego współwystępują różne elementy pochodzące z innych modeli i paradygmatów. Po części są one względem siebie komplementarne, po części zaś pozostają w relacjach antagonistycznych. W konsekwencji powstają wewnętrznie zróżnicowane, nierzadko eklektyczne, konstrukty.

Racjonalne wpływanie na procesy społeczno-ekonomiczne (również w wymiarze polityk publicznych) wymaga umiejętności systemowego sterowania², celem zachowania dynamicznej równowagi między jednostkami i aktorami zbiorowymi, utożsamiającymi się z różnymi wartościami, posiadającymi odmienne opinie i zabiegającymi o nierzadko wykluczające się interesy.

Podstawą tego sterowania powinna stać się wiedza uwspólniona, bez której nie sposób uzgadniać minimalne wartości, ustanawiać racjonalne zasady koordynacji działań zbiorowych, definiować reguły dystrybucji dóbr

²Pojęcie sterowania jest w tym przypadku rozumiane w sposób odmienny od tego, w jakim jest ono używane na gruncie inżynierii społecznej. W tym kontekście wiąże się ono z meta-współzarządzaniem.

publicznych oraz dokonać krytycznej refleksji nad instytucjami i praktykami życia społecznego.

Nieumiejętność wytwarzania wiedzy uwspólnionej i brak zdolności do jej refleksyjnego wykorzystania, indukować będą dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego oraz ułomności polityk publicznych. Sposobem ich uniknięcia jest wytworzenie specyficznej inteligencji systemowej, umożliwiającej kombinacyjne wykorzystanie mechanizmów pochodzących z różnych paradygmatów zarządzania publicznego i reguł zaczerpniętych z różnych modeli sfery publicznej do generowania wiedzy uwspólnionej.

Przyjmuję, że warunkiem wytwarzania wiedzy uwspólnionej jest istnienie sfery publicznej pojmowanej jako:

1. terytorium współzamieszkiwane przez obywateli i ich zrzeszenia, władzę publiczną oraz podmioty rynkowe,
2. obszar o niedookreślonych granicach, plastycznych interakcjach aktorów o zróżnicowanych statusach i wartościach, posiadających różne cele, zasoby i instrumenty oddziaływania,
3. zespół instytucji i praktyk, poprzez które dokonuje się proces transformacji partykularnych preferencji, wartości oraz interesów w wartości i interesy ponad-partykularne,
4. podstawowy mechanizm integrowania zasobów aktorów współzamieszkujących sferę publiczną (bez naruszania istoty ich autonomicznej tożsamości) – na rzecz realizacji celów ważnych dla każdego z nich oraz dla integralności systemu społecznego.

Tak pojmowana sfera publiczna nie jest trwale ustanowiona, nie jest predefiniowana, ale podlega nieustannym rekonfiguracjom zarówno w sferze wartości kształtujących jej tożsamość, jak i zasad organizujących jej działanie. W tak pojmowanej sferze publicznej ważna jest jakość procesu interakcji i użyteczność wynikających z niego rozstrzygnięć dotyczących spraw zbiorowych.

Literatura

- ACKERMAN B. (1989), Why Dialogue?, „The Journal of Philosophy”, nr 86.
- ACKERMAN B. (1994), Political Liberalisms, „The Journal of Philosophy”, nr 91.
- ARENDT H. (2000), *Kondycja ludzka*, Aletheia, Warszawa.
- ARENDT H. (2005), *Polityka jako obietnica*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- BENHABIB S. (2003), Trzy modele przestrzeni publicznej, „Krytyka Polityczna”, nr 3.
- BESSETTE J. (1980), *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, [w:] *How Democratic is the Constitution?*, red. R. A. Goldwin, W. A. Schambra, Washington, D.C., AEI Press.
- BUCHANAN J. M., TULLOCK G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHMANN M. (1989), *The Script of Life in Modern Society: Entry into Adulthood in a Changing World*, The University of Chicago Press, Chicago.
- COHEN, J. (1989), *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*, [w:] *The Good Polity*, red. A. Hamlin, P. Pettit, Blackwell, Oxford.
- DOWNS A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.
- ELSTER J., (RED.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge.
- FISKHIN J. (2009), *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford.
- GADOWSKA K., WINCZOREK J. (2013), Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne, „Studia Socjologiczne” nr 1(208).
- GRAY J. (2001), *Dwie twarze liberalizmu*, Aletheia, Warszawa.
- HABERMAS J. (2004), *Od wrażenia zmysłowego do symbolicznego wyrazu*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- HABERMAS J. (2000), *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, tłum. M. Łukasiewicz, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków.
- HABERMAS J. (2002), *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2, tłum. A. M. Kaniowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

- MARODY M., GIZA-POLESZCZUK A. (2004), *Przemiany więzi społecznych*, Scholar, Warszawa.
- MAZUR S. (RED.), WYGNAŃSKI J., HERBST J., JELONEK M., GNELA M., HERBST M., OLECHNICKA A., PŁOSZAJ A., BOBER J., KUDŁACZ M., GŁOWACKI J. (2011), *Współpraca państwa i jego partnerów społecznych w działaniach rozwojowych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- MAZUR S. (2015), *Współzarządzanie a administracja publiczna [w:] Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- RAWLS J. (1998), *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SCHUMPETER J. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- TAYLOR CH. (2001), *Źródła podmiotowości. Narodziny tożsamości nowoczesnej*, przeł. M. Gruszczyński et al., oprac. T. Gadacz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- WNUK-LIPIŃSKI E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Stanisław Mazur

**THE EVOLUTION OF THE PUBLIC SPHERE AND PUBLIC
MANAGEMENT MECHANISMS IN THE CONTEXT OF
THE CREATION OF “SHARED KNOWLEDGE”**

Keywords: the public sphere, normative and functional unity, shared knowledge, public management.

The aim of the article is to analyse changes ensuing in the public sphere and in public management rules, as well as to conceptualize their interdependence in the context of the creation of shared knowledge.

The research question is to what extent the public sphere (characterized by a low capacity to create shared knowledge) leads to the dysfunctionality of the public management system. An equally important question is how the incapacity to create shared knowledge weakens the ability to minimize tensions over values-based disputes and reduces group problem-solving mechanisms. For this purpose, the author presented three models of the public sphere. Next, he described the dominant paradigms of public management in the last decades and outlined interdependencies between them. The article has an interdisciplinary character: it is on the verge between the sociology of the public sphere and public management.

Stanisław Mazur

**EWOLUCJA SFERY PUBLICZNEJ I MECHANIZMÓW ZARZĄDZANIA
PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE WYTWARZANIA
„WIEDZY UWSPÓLNIONEJ”**

Słowa kluczowe: sfera publiczna, spójność normatywno-funkcjonalna, wiedza uwspólniona, zarządzanie publiczne.

Celem artykułu jest analiza przeobrażeń zachodzących w sferze publicznej i domenie reguł zarządzania publicznego oraz próba konceptualizacji ich współzależności w kontekście wytwarzania wiedzy uwspólnionej.

Podstawowe pytanie badawcze odnosi się do tego, na ile sfera publiczna, cechująca się niskim potencjałem wytwarzania wiedzy uwspólnionej, sprzyja wytwarzaniu dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego. Równie ważne jest pytanie o to, w jaki sposób nieumiejętność wytwarzania wiedzy uwspólnionej osłabia zdolność minimalizowania napięć wokół sporów o wartości oraz redukuje mechanizmy rozwiązywania problemów zbiorowych. Na wstępie przedstawiono trzy modele sfery publicznej. Następnie opisano paradygmaty zarządzania publicznego dominujące w ostatnich dziesięcioleciach, jak również naszkicowano współzależności występujące między nimi. Artykuł ma charakter interdyscyplinarny, lokując się na pograniczu socjologii sfery publicznej i zarządzania publicznego.

Kaja Gadowska*

PRAKTYKA OBSADZANIA STANOWISK W ADMINISTRACJI SKARBOWEJ III RP W ŚWIELE WARTOŚCI KONSTYTUCYJNYCH

Wprowadzenie

Zawarta w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zasada dobra wspólnego stanowi istotną rację istnienia władz publicznych, które winny zapewniać jego realizację z korzyścią dla wszystkich obywateli¹. Wskazuje ona tym samym wzorzec działania władz. Rola administracji wykonującej funkcje państwa polega na realizowaniu dobra wspólnego.

Administracja rządowa stanowi zespół organów, urzędów oraz instytucji centralnych i terenowych, realizujących zadania publiczne na rzecz indywidualnych obywateli i podmiotów zbiorowych (Zieliński 2001, s. 14). Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny „Istotne znaczenie służby cywilnej wiąże się z dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji publicznej, a tym samym powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) [...]”. Funkcjonowanie administracji państwowej – widziane w tym szerszym kontekście ustrojowym – powinno być zgodne z właściwie rozumianym interesem ogólnym, wspólnym dla wszystkich obywateli, a przy tym niezależnym od partykularnych interesów odczytywanych przez

***Kaja Gadowska** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Jagielloński; zainteresowania naukowe: socjologia sfery publicznej, socjologia prawa; email: kaja.gadowska@uj.edu.pl

¹Formuła niniejszego artykułu nie pozwala na rozwinięcie kwestii rozumienia pojęcia dobra wspólnego. Początki tej idei odnaleźć można w pismach Platona i Arystotelesa. Dobro wspólne jako jedna z podstawowych zasad życia społecznego obecne jest w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. Szerokie omówienie dobra wspólnego jako pojęcia konstytucyjnego [w:] Piechowiak 2012, Zubik 2007, Sokolewicz, Zubik 2016.

pryzmat oddziaływania zmieniających się sił politycznych” (Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r.).

Warunkiem prawidłowego funkcjonowania administracji jest właściwy dobór kadr realizujących zadania państwa. Jak trafnie wskazują Antoni i Bartłomiej Kamińscy (2004, s. 235-270) zapewnienie wysokiego moralnego i intelektualnego poziomu służby publicznej wymaga stworzenia konkurencyjnego, opartego na kryteriach merytorycznych systemu rekrutacji urzędników, właściwe ich wynagradzanie, stabilizacja zatrudnienia oraz zapewnienie powagi i niezależności urzędu, tj. ograniczenie do minimum możliwości wywierania nacisków przez polityków i inne zewnętrzne grupy interesu w celu uzyskania specjalnych korzyści. Warunek ten wydaje się szczególnie istotny w przypadku administracji skarbowej, stanowiącej kluczowe ogniwo systemu gromadzenia dochodów publicznych.

Administracja skarbowa² jest segmentem terenowej niezespólonej administracji rządowej, podporządkowanej ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych³. Pracownicy administracji skarbowej pod względem liczebności stanowią najliczniejszą spośród grup pracowniczych wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. W 2016 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było łącznie 118 848 osób, spośród których 46 022 (38,72%) stanowili pracownicy izb skarbowych, urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej (Sprawozdanie Szefa, zał. 17, 2017).

Funkcjonowanie państwa finansowane jest z podatków i innych danin publicznych. W 2016 r. dochody podatkowe w Polsce wyniosły 273 138 413 zł, co stanowiło 86,9% dochodów budżetowych państwa (Sprawozdanie z wykonania 2017, s. 34-35). Udział procentowy dochodów podatkowych w strukturze dochodów budżetu państwa utrzymuje się na podobnym poziomie na przestrzeni ostatnich 20 lat. Celem działania administracji skarbowej jest pozyskiwanie dochodów podatkowych w najbardziej skuteczny, wydajny i sprawiedliwy sposób, w warunkach jednolitego stosowania przepisów podatkowych.

System podatkowy w Polsce cechuje niestabilność i nieprzejrzystość (zob. m.in.: Brzeziński, Nykiel 2011; Uszyński 2010; Ruśkowski 2006; NIK 2014). Tworzą go łącznie 303 akty prawne, tj. 11 ustaw i 292 rozporządzenia Ministra Finansów (obecnie Ministra Rozwoju i Finansów). Jak wy-

²Terminy administracja skarbowa i administracja podatkowa stosowane są w literaturze wymiennie, co jest wynikiem braku definicji legalnych, przy czym pierwszy z terminów ma rodowód historyczny – używany był w piśmiennictwie okresu międzywojennego (zob.: Teszner 2012, s. 55-63).

³Szerzej na temat administracji rządowej zob. np.: Zieliński 2001, na temat niezespólonej administracji skarbowej i niezespólonej administracji kontroli skarbowej zob.: Sawczuk 2011a, Sawczuk 2011b.

nika z badań Grant Thornton, przepisy regulujące podatek dochodowy od osób fizycznych liczą obecnie 2689 stron maszynopisu, podatek akcyzowy – 991 stron, a podatek VAT – 890 (Grant Thornton 2017). Istotny problem polskiego prawa podatkowego stanowi, obok objętości przepisów, ich duża zmienność. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r. nowelizowana była 56 razy, wliczając zaś korekty dokonywane przy okazji nowelizacji innych ustaw – 269 razy. Ustawa o podatku od towarów i usług z 1993 r. wraz z ustawą z 2004 r., która ją zastąpiła, przez 23 lata funkcjonowania przebudowywana była 47 razy, łącznie zaś zmieniana była 99 razy. Natomiast ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych od momentu powstania w 1992 r. w istotnym zakresie nowelizowana była 36-krotnie, ogółem zaś poddawana zmianom 187 razy (tamże, System Informacji Prawnej LEX).

O niejasności i wysokim poziomie skomplikowania przepisów podatkowych świadczy rosnące zapotrzebowanie na wydawane przez organy podatkowe interpretacje. Podczas gdy w 2008 r. wydanych zostało 22 478 interpretacji indywidualnych, w 2015 r. ich liczba wzrosła do 38 159 (Grant Thornton 2017). W obliczu dużej zmienności prawa podatkowego w Polsce, jego rozległości, złożoności, niskiej jakości i wynikających stąd trudności w interpretacji przepisów, mogących w przypadku błędnej decyzji organu podatkowego skutkować szkodą podatnika, a także wobec nieustannej presji politycznej na zwiększanie dochodów podatkowych niezbędnych dla finansowania rosnących wydatków budżetowych na cele społeczne, kwestia zapewnienia wysokich kompetencji merytorycznych i poziomu moralnego pracowników administracji skarbowej ma znaczenie kluczowe.

Celem artykułu jest analiza słabości systemu administracji skarbowej w Polsce, mających wpływ na kształtowanie profesjonalnej kadry urzędników. Zgodnie z przyjętym założeniem, zasadnicze znaczenie dla właściwej realizacji zadań administracji skarbowej ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kadr. Szczególna uwaga poświęcona zostanie stanowiskom dyrektorów i wicedyrektorów izb skarbowych, stanowiskom naczelników urzędów skarbowych i ich zastępców oraz stanowiskom dyrektorów i wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej, a w obecnym stanie prawnym stanowiskom dyrektorów i wicedyrektorów izb administracji skarbowej, stanowiskom naczelników urzędów skarbowych i ich zastępców oraz stanowiskom naczelników urzędów celno-skarbowych i ich zastępców, od kompetencji osób, które je zajmują zależy bowiem jakość pracy urzędów. Obsadzenie stanowisk kierowniczych wiąże się z przejęciem kontroli nad polityką kadrową w podległych im jednostkach. Zgodnie z przyjętą hipotezą, im większy jest wpływ czynników po-

litycznych, a nie kryteriów merytorycznych na proces obsadzania stanowisk i im słabsze są gwarancje stabilnego zatrudnienia, w tym większym stopniu pracownicy skłonni są ulegać sugestiom politycznych patronów i tym trudniej jest im oprzeć się politycznym naciskom.

Metody badawcze

W artykule wykorzystane zostały wyniki badań przeprowadzonych w trakcie realizacji kierowanego przeze mnie w latach 2006-2009 finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego projektu badawczego nr N116 029 31/3130 *Prawo w działaniu. Problem stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce po 1989 roku w świetle reformy służby cywilnej*, następnie zaś w ramach badań własnych realizowanych przeze mnie w Instytucie Socjologii UJ. Obok wywiadów pogłębionych z pracownikami administracji skarbowej przeprowadzona została analiza zmieniających się podstaw prawnych obsadzania stanowisk w administracji skarbowej, analiza raportów Najwyższej Izby Kontroli, analiza interpelacji i zapytań poselskich wraz z odpowiedziami, a także analiza artykułów prasowych.

Podstawy prawne obsadzania stanowisk kierowniczych w administracji skarbowej a rzeczywiste praktyki

Administrację skarbową w Polsce tworzy obecnie 16 izb administracji skarbowej, 400 urzędów skarbowych oraz 16 urzędów celno-skarbowych (wraz z 45 delegaturami i 143 oddziałami celnymi). Do dnia 28 lutego 2017 r. strukturę terenową administracji skarbowej tworzyła administracja podatkowa – 16 izb skarbowych i 400 urzędów skarbowych, kontrola skarbową – 16 urzędów kontroli skarbowej wraz z 8 ośrodkami zamiejscowymi oraz Służba Celna – 16 izb celnych, 45 urzędów celnych wraz ze 143 oddziałami celnymi. Jednostki te objęte były i są nadal zakresem podmiotowym czterech kolejno obowiązujących ustaw o służbie cywilnej.

Założeniem leżącym u podstaw utworzenia służby cywilnej w Polsce było takie jej ukształtowanie, aby niezależny, bezstronny, apolityczny i kompetentny aparat urzędniczy, wyłoniony w drodze otwartego postępowania konkursowego, mógł wykonywać zadania na rzecz państwa i obywateli niezależnie od zmian na stanowiskach politycznych. W Polsce widoczne jest jednak dążenie partii politycznych do ograniczenia autonomii administracji i podporządkowania jej swym interesom. W praktyce polityka kadrowa w administracji rządowej sprowadza się do tego, że po każdych wyborach parlamentarnych następuje wymiana urzędników zajmujących stanowiska kierownicze na osoby cieszące się poparciem partii, które objęły władzę,

mimo że decyzje dotyczące zatrudnienia i awansów w służbie cywilnej winny zapadać na podstawie kryteriów merytorycznych, nie zaś politycznych (szerzej: Gadowska 2015, Gadowska 2006). Zjawisko to jest szczególnie wyraźnie widoczne w administracji skarbowej. Z uwagi na fakt, że podatki stanowią główne źródło dochodów państwa umożliwiające finansowanie jego działalności, kwestia obsadzania stanowisk kierowniczych w administracji skarbowej jest przedmiotem stałego zainteresowania partii sprawujących władzę.

Stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów izb skarbowych, naczelników i zastępców naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów i wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej do dnia 26 lutego 2017 r. należały do stanowisk średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej. Z dniem 27 lutego 2017 r. na mocy przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej stanowiska dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora i wicedyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego i jego zastępcy oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego i jego zastępcy zostały włączone do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Obsadzanie tych stanowisk odbywało się jednak i odbywa nadal na podstawie odrębnych przepisów.

Podstawy prawne funkcjonowania administracji skarbowej w Polsce, w tym zasady obsadzania stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów izb skarbowych oraz naczelników i zastępców naczelników urzędów skarbowych, określała, przyjęta w okresie pierwszych rządów Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r. na podstawie przepisów wprowadzających ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej. Na gruncie przepisów ustawy Minister Finansów posiadał kompetencje do powoływania i odwoływania dyrektora izby skarbowej, a ponadto – na wniosek dyrektora izby skarbowej – wicedyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego, przy czym ustawa nie określała w tym zakresie szczegółowej procedury. Zastępca naczelnika urzędu skarbowego był powoływany i odwoływany przez dyrektora izby skarbowej – na wniosek naczelnika urzędu skarbowego.

Dopiero z dniem 1 września 2003 r., w okresie drugich rządów SLD i PSL, na mocy przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, wprowadzone zostały zasady konkursowe przy wyborze dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych. W świetle nowych

przepisów dobór kandydatów na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego miał być dokonywany w drodze konkursu spośród pracowników urzędów i organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, posiadających co najmniej czteroletni staż pracy w tych urzędach i organach. Konkurs w formie egzaminu, w toku którego sprawdzeniu podlegać miała wiedza niezbędna do wykonywania zadań na określonych stanowiskach, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze kandydatów, przeprowadzać miała komisja powołana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Szczegółowe kwestie dotyczące przeprowadzania konkursów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 października 2003 r. w sprawie trybu powołania Komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego.

Przepisy stanowiły jednocześnie, że do czasu powołania wyłonionego w drodze konkursu dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczał osobę pełniącą odpowiednio obowiązki dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Ustawa nie wskazywała przy tym limitów czasowych zatrudnienia w charakterze pełniącego obowiązki. Minister Finansów mógł również nie powołać na stanowisko dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego kandydata wyłonionego w drodze konkursu w przypadku, jeżeli w jego ocenie żaden z kandydatów nie gwarantował obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Ponadto, w przypadku gdy dwa kolejne konkursy nie wyłoniłyby kandydata oraz w przypadku gdy żaden z kandydatów nie gwarantowałby obiektywnego wypełniania obowiązków, Minister Finansów uprawniony był ustawowo do powołania osób na stanowiska dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego bez stosowania trybu konkursowego.

Analogiczne zasady obowiązywały w przypadku obsadzania stanowisk dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Pierwotnie na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej dyrektorów urzędów kontroli skarbowej powoływał, spośród inspektorów kontroli skarbowej, Minister Finansów na wniosek Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów). Przepisy nie określały przy tym procedur powoływania.

Zasady konkursowe przy wyborze dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wprowadzone zostały z dniem 1 września 2003 r., na mocy przywoływanej wyżej ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. Przepisy stanowiły, że dyrektorów urzędów kontroli skarbowej powołuje, spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, oraz odwołuje minister właściwy do spraw

finansów publicznych na wniosek Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Do konkursu mogły przystąpić osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej i posiadające co najmniej pięcioletni staż pracy w organach administracji podatkowej albo trzyletnią praktykę w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej oraz mające zdany egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora przed komisją powołaną przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub wpisane na listę doradców podatkowych. Konkurs polegający na przeprowadzeniu postępowania egzaminacyjnego, w toku którego sprawdzeniu podlegać miała wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku dyrektora urzędu kontroli skarbowej, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze, przeprowadzać miała komisja konkursowa powołana przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, który co do zasady pełnił nadzór hierarchiczny nad dyrektorami urzędów kontroli skarbowej. Konkurs przeprowadzany miał być w przypadku, gdy zgłosiło się co najmniej dwóch uczestników. Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursów zawarte zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora urzędu kontroli skarbowej.

Do czasu powołania dyrektora urzędu kontroli skarbowej w drodze konkursu, minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej wyznaczał osobę pełniącą obowiązki dyrektora urzędu kontroli skarbowej. W razie braku odpowiedniej liczby uczestników do przeprowadzenia konkursu lub też gdy żaden z kandydatów nie uzyskałby pozytywnej opinii Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, minister na jego wniosek powoływał dyrektora urzędu kontroli skarbowej bez przeprowadzenia konkursu. Inaczej niż w przypadku ustawy o urzędach i izbach skarbowych, która nie formułowała warunków, jakie winna spełniać osoba, której Minister Finansów powierzał pełnienie obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego lub która powoływana była na to stanowisko w trybie pozakonkursowym, ustawa o kontroli skarbowej precyzowała, że osoba, której powierzano pełnienie obowiązków albo którą powoływano na stanowisko dyrektora urzędu kontroli skarbowej, musiała spełniać te same warunki, co kandydaci przystępujący do konkursu.

W praktyce jednak, mimo wprowadzenia obowiązku konkursowego, stanowiska dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej obsadzone były przez osoby wyznaczone przez Ministra Finansów do pełnienia obowiązków.

Omawiając przepisy kształtujące zasady obsadzania stanowisk kierowniczych w administracji skarbowej należy wspomnieć o przedstawionym 14 maja 2007 r. przez rząd Prawa i Sprawiedliwości projekcie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wraz z projektem Przepisów wprowadzających ustawę o KAS. Na ich mocy planowano utworzenie nowej, wyodrębnionej z korpusu służby cywilnej, skonsolidowanej administracji skarbowej. Ustawa z dniem 1 stycznia 2008 r. zlikwidować miała izby skarbowe i urzędy skarbowe oraz izby celne i urzędy celne, tworząc w ich miejsce izby administracji skarbowej i urzędy administracji skarbowej. Projekt przewidywał zniesienie istniejącego od 2003 r. obowiązku przeprowadzania konkursów na stanowiska kierownicze w izbach skarbowych, urzędach skarbowych i urzędach kontroli skarbowej. By nie wiązać sobie rąk konkursami, planowano utworzenie skarbowego zasobu kadrowego na wzór istniejącego od 2006 r. państwowego zasobu kadrowego, w którego skład mieli wejść pracownicy resortu finansów, izb i urzędów skarbowych oraz niektórzy członkowie PZK. Projektowane przepisy przewidywały ponadto wygaśnięcie stosunków pracy i stosunków służbowych osób zatrudnionych w dotychczasowych urzędach po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o KAS, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostałyby im zaproponowane nowe warunki zatrudnienia na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia. Ostatecznie, wskutek przedterminowych wyborów, nie doszło do uchwalenia ustawy.

Jednocześnie, mimo istniejącego od 2003 r. ustawowego obowiązku przeprowadzania konkursów na dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów kontroli skarbowej, w okresie pierwszych rządów PiS odbywała się masowa wymiana osób na tych stanowiskach z pominięciem procedury konkursowej. Wykorzystywano w tym celu przepisy dopuszczające możliwość wyznaczenia przez Ministra Finansów osób pełniących obowiązki na tych stanowiskach do czasu powołania osoby wyłonionej w konkursie. W urzędach skarbowych dokonano na masową skalę wymiany naczelników, w tym uznanych fachowców, by na ich miejsce z pominięciem procedury konkursowej przyjąć osoby „spoza układu”. Działania te poprzedzone były zwykle zmianami na stanowiskach dyrektorów izb skarbowych. Za ilustrację posłużyć może przykład województwa świętokrzyskiego, na którego terenie w latach 2006-2007, po odwołaniu dyrektora izby skarbowej, na 15 urzędów skarbowych odwołano 15 naczelników (w tym w trzech urzędach dwukrotnie) oraz 10 zastępców naczelników. Pełniący obowiązki na stanowisku dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach w ciągu pierwszego miesiąca od powierzenia mu obowiązków wnioskował do Ministra Finansów o zmianę na stanowiskach naczelników 5 urzędów skarbowych (Odpowiedź na zapytanie nr 2501, 2008). Jego pierwszą decyzją ka-

drową było odwołanie zastępcy dyrektora izby i powołanie na jego miejsce siostry ówczesnego senatora PiS (Interpelacja nr 2507 2008, zob.: jak 2008). W marcu 2006 r. dyrektorzy izb skarbowych w Łodzi, Kielcach i Szczecinie zostali wezwani na naradę do Warszawy, by z ówczesnym wiceministrem finansów Marianem Banaś omówić przepisy ordynacji podatkowej. Na miejscu dostali wypowiedzenia podpisane przez panią minister Zytę Gilewską (Kowalewska 2006; Kowalewska, Drabikowska, Geront 2006). W sumie w okresie dwuletnich rządów PiS zdołano wymienić niemal 90% szefów izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej. Zdymisjonowano ponadto 239 z 401 (60%) naczelników urzędów skarbowych. W niektórych przypadkach, jak później potwierdziły sądy, odwołania nastąpiły z naruszeniem przepisów prawa (Skwirowski 2008a). Choć wiceminister Banaś przekonywał, że „dymisje zostały spowodowane krytyczną oceną prac odwołanych osób, złym, zdaniem przełożonych, sposobem zarządzania instytucjami oraz ich słabymi wynikami”, w opinii obserwatorów miały one charakter czysto polityczny. Zdaniem byłego wiceministra finansów, posła ugrupowania Lewica i Demokraci Stanisława Steca, „Ci ludzie pracowali tam od lat, znali swój fach. PiS nie wymieniło ich na lepszych, ale na swoich, tym bardziej że stało się to bez ogłoszenia choćby jednego konkursu” (Glapiak 2007). Należy mieć przy tym na uwadze, że wymiana osób na stanowiskach kierowniczych pociągała za sobą zmiany personalne na stanowiskach podległych.

Tuż po wyborach nowa koalicja rządząca Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego zadeklarowała chęć uregulowania sytuacji kadrowej w służbach skarbowych. Tempo realizacji obietnicy okazało się jednak na tyle niezadowalające, iż w kwietniu 2008 r. sprawa wielomiesięcznego utrzymywania na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych osób, które nie zostały powołane na stanowisko w drodze konkursu, a jedynie pełniły obowiązki stała się przedmiotem skierowanej do Ministra Finansów przez posła lewicy interpelacji (Interpelacja nr 2507, 2008). W odpowiedzi wiceminister Andrzej Parafinowicz przyznał, iż w charakterze pełniących obowiązki zatrudnionych było 14 na 16 dyrektorów izb skarbowych oraz 201 z 401 naczelników urzędów skarbowych. Przeciętny czas pełnienia funkcji dyrektora izby skarbowej wynosił przy tym 22 miesiące, zaś funkcji naczelnika urzędu skarbowego 16 miesięcy (Odpowiedź na interpelację nr 2507, 2008). Część osób objęła jednak stanowiska już w okresie rządów nowej koalicji (Glapiak 2007). W zapytaniu skierowanym do Ministra Finansów we wrześniu 2008 r. poseł PiS wskazywał na polityczne motywy zmian, do jakich doszło na stanowiskach pięciu naczelników urzędów skarbowych wbrew głoszonej przez Platformę tezie, że swe rządy będzie opierała na fachowcach (Zapytanie nr 2501, 2008). W odpowiedzi wi-

ce minister Andrzej Parafinowicz przypomniał o odwołaniu 15 naczelników urzędów skarbowych po zmianie na stanowisku dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach w okresie rządów reprezentowanego przez posła ugrupowania (Odpowiedź na zapytanie nr 2501, 2008).

W sierpniu 2008 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego. Do ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów konkursu na 201 z 401 stanowisk naczelników urzędów skarbowych zgłosiło się 618 kandydatów (Skwirowski 2008a, 2008b). Konkurs składał się z dwóch części. Pierwszą stanowił sprawdzian wiedzy zawodowej, drugą ocena predyspozycji i zdolności ogólnych oraz umiejętności kierowniczych. Do przeprowadzanego w marcu i kwietniu 2009 r. postępowania konkursowego przystąpiło ostatecznie 540 osób, jednak do drugiej części zakwalifikowało się jedynie 173 kandydatów. Po obydwu częściach procedury konkursowej wymaganą liczbę punktów zdobyło 139 osób – niecałe 26% uczestników. Sześćdziesiąt dziewięć konkursów pozostało nierozstrzygniętych (Konderak 2009). W 11 przypadkach minister zdecydował o niepowołaniu na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego wyłonionego w konkursie kandydata, uznawszy, że żadna z wyłonionych w tym trybie osób nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków, przy czym w jednym przypadku powołał na stanowisko osobę, która wygrała konkursy na stanowiska naczelników innych urzędów. Jednocześnie w 7 przypadkach do pełnienia obowiązków naczelników skarbowych wyznaczono osoby, które w postępowaniu konkursowym nie uzyskały wystarczającej do przystąpienia do drugiego etapu konkursu liczby punktów (Odpowiedź na interpelację nr 12972, 2009). Sytuacja ta stała się przedmiotem interpelacji skierowanych do Prezesa Rady Ministrów przez posłów PiS, którzy w decyzjach ministra dopatrywali się nadużywania przepisów ustawy w celu eliminacji osób, które wygrały konkurs, a do których minister nie miał zaufania z innych niż merytoryczne powodów (Interpelacja nr 12972, 2009; Interpelacja nr 11252, 2009; Interpelacja nr 11252 – ponowna, 2009). W październiku i listopadzie 2009 r. odbyła się druga tura konkursów na 110 stanowisk naczelników urzędów skarbowych. W jej wyniku wyłonieni zostali kandydaci na stanowiska 71 naczelników urzędów skarbowych. Spośród tej grupy Minister Finansów dokonał wyboru 53 osób, które zostały powołane na stanowiska (Odpowiedź na interpelację nr 12972 – ponowna, 2010). W tej sprawie posłowie PiS złożyli ponowną interpelację (Interpelacja nr 12972 – ponowną, 2010).

Wyniki kontroli NIK obrazujące stan na dzień 1 stycznia 2011 r. wskazują, iż na 400 stanowisk naczelników urzędów skarbowych 263 zajmowa-

ły osoby wyłonione w drodze konkursu, 59 – osoby powołane na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, 9 – osoby powołane na podstawie przepisów ustawy o urzędach i izbach skarbowych bez przeprowadzenia konkursu, w sytuacji gdy żaden z wyłonionych w drodze konkursu kandydatów nie gwarantował, zdaniem ministra, obiektywnego wypełniania obowiązków, lub gdy dwa kolejne konkursy nie wyłoniły kandydata, a 69 – osoby wyznaczone na podstawie przepisów ustawy o urzędach i izbach skarbowych przez Ministra Finansów do pełnienia obowiązków, przy czym 53 osoby (76,8%) pełniły obowiązki powyżej 12 miesięcy. NIK odnotował jednak, iż w porównaniu ze stanem na dzień 1 stycznia 2009 r. liczba osób pełniących obowiązki zmniejszyła się o 138 (z 207 do 69), czyli o 66,7%. Na dzień 1 stycznia 2011 r. do obsadzenia w trybie konkursowym pozostawało 69 (17%) stanowisk naczelników urzędów skarbowych, zaś na dzień 30 czerwca 2011 r. – 46 (11,5%) (NIK 2012, s. 26-27, 42).

Jednocześnie, na dzień 1 stycznia 2011 r. na 16 stanowisk dyrektorów izb skarbowych 2 zajmowały osoby mianowane na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zaś 14 osoby, które zostały wyznaczone na podstawie ustawy o urzędach i izbach skarbowych przez Ministra Finansów do pełnienia obowiązków, przy czym 11 osób (78,6%) pełniło obowiązki powyżej 12 miesięcy. W porównaniu ze stanem na dzień 1 stycznia 2009 r. liczba osób pełniących obowiązki nie uległa zmianie, w tym okresie Minister Finansów nie ogłosił bowiem ani jednego konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej (tamże, s. 26). Pomimo złożonych przez rząd koalicji PO-PSL jeszcze na początku poprzedniej kadencji obietnic uregulowania problemu obsadzania stanowisk w administracji skarbowej, Minister Finansów nie zrealizował do tego czasu ustawowego obowiązku obsadzenia dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu. Złożone przez Ministra Finansów na ręce NIK wyjaśnienia, jakoby o podjęciu decyzji o przeprowadzeniu w pierwszej kolejności konkursów na naczelników urzędów skarbowych zdecydowała liczba osób, które pełniły obowiązki naczelników urzędów skarbowych, oraz fakt, iż są oni organem I instancji w sprawach postępowań podatkowych oraz bezpośrednio odpowiadają za ciągłość i prawidłowość bieżącej obsługi podatników, nie wydają się przekonujące. W opinii NIK decyzji o zaniechaniu wyłaniania dyrektorów izb skarbowych nie uzasadniał ani strukturalny udział osób zatrudnionych poza konkursem w obu grupach stanowisk, ani też merytoryczna istotność tych stanowisk. Dyrektorzy izb skarbowych jako organ II instancji sprawowali nadzór nad podlegającymi im urzędami skarbowymi (tamże, s. 26-27).

W lutym 2013 r. nadał na 16 dyrektorów izb skarbowych 15 wyznaczonych zostało przez Ministra Finansów do pełnienia obowiązków. W charakterze pełniących obowiązki zatrudnionych pozostawało także 42 naczelników urzędów skarbowych (Leśniak 2014).

Pod koniec drugiej kadencji rządów Platformy Obywatelskiej, w maju 2015 r., Minister Finansów ogłosił konkurs na stanowiska 62 naczelników urzędów skarbowych, by zdążyć z ich obsadzeniem przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Równocześnie rząd przygotował projekt nowej ustawy o administracji podatkowej, która przynieść miała zmianę zasad funkcjonowania izb i urzędów skarbowych. W świetle przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. obsadzanie stanowisk dyrektora izby skarbowej i jego zastępcy, naczelnika urzędu skarbowego oraz dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i jego zastępcy następować miało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Kandydaci na stanowiska dyrektora izby skarbowej i dyrektora BKIP oraz ich zastępców musieli mieć co najmniej pięcioletni staż pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w urzędach mu podległych lub przez niego nadzorowanych, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym, a także cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Stanowisko naczelnika urzędu skarbowego mogła zajmować osoba posiadająca co najmniej trzyletni staż pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w urzędach mu podległych lub przez niego nadzorowanych, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na stanowisku kierowniczym, ciesząc się nieposzlakowaną opinią. W przypadku stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego wymagany był co najmniej dwuletni staż pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w urzędach mu podległych lub przez niego nadzorowanych, w tym co najmniej roczny staż pracy na stanowisku kierowniczym, oraz nieposzlakowana opinia. W toku naboru przeprowadzany miał być test wiedzy, ocena kompetencji kierowniczych i rozmowa kwalifikacyjna. Nabór przeprowadzać miał zespół powołany przez Szefa Administracji Podatkowej, w którego skład wchodzić miało co najmniej pięciu członków korpusu służby cywilnej. Zespół wyłaniać miał nie więcej niż dwóch kandydatów. Minister Finansów, na wniosek Szefa Administracji Podatkowej, powoływać miał osobę wybraną spośród kandydatów wyłonionych w drodze naboru, odpowiednio na stanowisko dyrektora izby skarbowej, dyrektora BKIP albo naczelnika urzędu skarbowego, natomiast na wniosek dyrektora izby skarbowej albo dyrektora BKIP – na stanowisko zastępcy dyrektora izby skarbowej albo zastępcy dyrektora BKIP. Miał również kompetencje do odwoływania z ww. stanowisk. Przepisy ustawy zawierały fakultatywne upoważnienie dla Ministra Finan-

sów do wydania zarządzenia w sprawach dotyczących organizacji naboru.

Ustawa wprowadzała jednocześnie możliwość powołania na stanowisko zastępcy dyrektora izby skarbowej i zastępcy dyrektora BKIP bez przeprowadzania naboru członka korpusu służby cywilnej, zatrudnionego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostkach mu podległych lub przez niego nadzorowanych, jeżeli posiadał on ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie dwóch lat poprzedzających powołanie. Ponadto, w szczególnie uzasadnionych przypadkach Minister Finansów, na wniosek Szefa Administracji Podatkowej, mógł bez przeprowadzenia naboru powołać dyrektora izby skarbowej, zastępcę dyrektora izby skarbowej albo naczelnika urzędu skarbowego, za ich zgodą, na takie samo stanowisko w innej izbie skarbowej albo w innym urzędzie skarbowym. Przepisy ustawy dopuszczały również, że do czasu powołania wyłonionego w konkursie dyrektora izby skarbowej, dyrektora BKIP lub naczelnika urzędu skarbowego, Szef Administracji Podatkowej mógł wyznaczyć osoby zajmujące stanowiska odpowiednio zastępcy dyrektora izby skarbowej, zastępcy dyrektora BKIP lub zastępcy naczelnika urzędu skarbowego do realizacji zadań na tych stanowiskach na czas sześciu miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne sześć. Ponadto w przypadku gdy dwa kolejne nabory nie wyłoniłyby żadnego kandydata Minister Finansów mógł bez przeprowadzenia naboru powołać członka korpusu służby cywilnej, posiadającego pozytywną ocenę okresową, na stanowisko dyrektora izby skarbowej, dyrektora BKIP oraz ich zastępców albo naczelnika urzędu skarbowego.

Termin wejścia w życie omawianej ustawy określony początkowo na dzień 1 stycznia 2016 r., po wyborach parlamentarnych, które przyniosły zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości, przesuwany był trzykrotnie, by ostatecznie z dniem 1 marca 2017r. ustawa o administracji podatkowej utraciła moc na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Z dniem 1 marca 2017 r. moc utraciła również ustawa o urzędach i izbach skarbowych, ustawa o kontroli skarbowej, a także ustawa o Służbie Celnej. Wejście w życie ustawy o administracji podatkowej z dniem 1 stycznia 2016 r., postawiłoby Prawo i Sprawiedliwość w trudnej sytuacji. W przypadku bowiem odwołania osób ze stanowisk dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych, w świetle przepisów ustawy do pełnienia obowiązków na tych stanowiskach wyznaczyć można było jedynie osoby zajmujące stanowiska ich zastępców, tj. osoby, które objęły stanowiska w okresie rządów PO, przystąpienie zaś do konkursu wymagało spełnienia większej liczby wymogów niż we wcześniejszym stanie praw-

nym. Przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy umożliwiło dokonanie zmian personalnych w oparciu o dotychczasowe, znacznie mniej rygorystyczne przepisy. Tylko do połowy grudnia 2015 r. odwołanych zostało 9 spośród 16 dyrektorów izb skarbowych (Wójcik, Rochowicz 2015). Pociągało to za sobą wymianę naczelników urzędów skarbowych. Dla ilustracji, po zmianie na stanowisku dyrektora izby skarbowej w Kielcach, w okresie od 2 lutego 2016 r. do 8 kwietnia 2016 r. dokonano wymiany 10 spośród 15 podlegających mu naczelników urzędów skarbowych (Święcicka 2016).

W uzasadnieniu projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wskazywano, że konsolidacja administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej służyć ma m.in. ograniczeniu skali oszustw podatkowych, zwiększeniu skuteczności poboru należności podatkowych i celnych, a także obniżeniu kosztów funkcjonowania administracji skarbowej oraz rozwojowi profesjonalnych kadr (druk sejmowy nr 826). Na mocy przepisów wprowadzających ustawę o KAS izby skarbowe stały się izbami administracji skarbowej, które połączone zostały z, mającymi siedzibę w tym samym województwie, izbami celnymi i urzędami kontroli skarbowej. Zniesione zostały urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi. Utworzone zostały natomiast urzędy celno-skarbowe, Krajowa Informacja Skarbowa oraz Centrum Informatyki Krajowej Administracji Skarbowej. Zniesione zostały organy Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Szefa Służby Celnej, dyrektorów izb skarbowych, dyrektorów izb celnych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów celnych, w ich miejsce zaś ustanowione zostały organy Krajowej Administracji Skarbowej: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego. Naczelnicy urzędów skarbowych stali się organami Krajowej Administracji Skarbowej.

W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej zrezygnowano z procedur konkursowych. Szef KAS, w randze sekretarza stanu, oraz jego zastępcy, w randze podsekretarza stanu, w liczbie nie większej niż trzech, powoływani są przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Dyrektora KIS powołuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek Szefa KAS. Dyrektorem KIS można być nie dłużej niż 5 lat, przy czym minister może na wniosek szefa KAS przedłużyć ten termin o kolejne 5 lat. Zastępcę dyrektora KIS powołuje Szef KAS na wniosek dyrektora KIS. Dyrektora izby administracji skarbowej powołuje minister na wniosek Szefa KAS. Zastępcę dyrektora izby administracji skarbowej powołuje Szef KAS na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej. Naczelnika urzędu skarbowego powołuje Szef

KAS na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej. Zastępcę naczelnika urzędu skarbowego powołuje dyrektor izby administracji skarbowej na wniosek naczelnika urzędu skarbowego. Naczelnika urzędu celno-skarbowego powołuje Szef KAS na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej. Zastępcę naczelnika urzędu celno-skarbowego powołuje dyrektor izby administracji skarbowej na wniosek naczelnika urzędu celno-skarbowego. Odejście od konkursowego trybu wyboru osób na kierownicze stanowiska w Krajowej Administracji Skarbowej spowodowało, że ich obsadzenie stało się zależne od woli osób zajmujących wyższe stanowiska w hierarchii. Rozwiązanie to stoi w sprzeczności z koniecznością zapewnienia przejrzystych zasad zatrudniania i awansowania, motywujących pracowników do rozwoju zawodowego, a tym samym profesjonalizacji administracji skarbowej. W opinii ekspertów Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH „przyjęty model zmian nie tylko utrzymuje dotychczasowy stopień upolitycznienia organów skarbowych, ale sankcjonuje go prawnie” (Skwirowski 2016).

Na podstawie przepisów ustawy o KAS w okresie od 1 marca 2017 r. do 19 czerwca 2017 r. dokonano 5 zmian na stanowiskach dyrektorów izb administracji skarbowej i 25 na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych (Odpowiedź na interpelację nr 13839, 2017; Odpowiedź na interpelację nr 13647, 2017). Należy jednak pamiętać, że zmiany na stanowiskach i wicedyrektorów dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych i ich zastępców oraz dyrektorów i wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej przeprowadzone zostały już wcześniej.

Ponadto mocą przepisów wprowadzających ustawę o KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w izbach administracji skarbowej, które nie otrzymały w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 r. Podobne rozwiązanie zastosowane zostało wcześniej, mocą ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej, w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Złożenie lub niezłożenie propozycji zatrudnienia pozostawiono swobodnemu uznaniu organu dokonującemu czynności prawnych w stosunkach pracy lub stosunkach służby, przy czym przepisy nie przewidują możliwości weryfikacji i kontroli instancyjnej tej decyzji w postępowaniu administracyjnym. Warto zauważyć, że spośród 2664 osób, które nie otrzymały propozycji zatrudnienia 1313 stanowiły osoby, które do dnia 31 sierpnia 2017 r. nabyły lub miały nabyć uprawnienia emerytalne. Byli to pracownicy dysponujący dużą wiedzą i doświadczeniem, wśród których znajdowały się osoby zajmujące wcześniej stanowiska kierownicze. Ponadto, 192 osoby, które nabyły uprawnienia emerytalne, a którym zaproponowano nowe warunki zatrudnienia podpisały oświadczenie, że zgo-

dzą się odejść z KAS w przeciągu najbliższego roku lub w innym wskazanym terminie. Działania te, stojące w sprzeczności z prowadzoną w maju 2017 r. przez Prezydenta i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kampanią „Godny wybór”, zachęcającą Polaków, którzy osiągnęli wiek emerytalny do dłuższej pracy, mogą być uznane za przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Część pracowników i funkcjonariuszy zmuszona była przyjąć nowe warunki pracy na niższym stanowisku z obniżonym wynagrodzeniem, innym wyznaczono miejsca pracy w jednostkach oddalonych nawet o kilkaset kilometrów od miejsca zamieszkania (Interpelacja nr 14265, 13.07.2017; Odpowiedź na interpelację nr 14265, 8.08.2017; zob. również: Kwaśniewski 2017).

Podsumowanie i wnioski

Ustawowe wyodrębnienie kilkuset wysokich stanowisk urzędniczych w administracji skarbowej, które, co prawda formalnie, w świetle ustaw wchodziły w skład korpusu służby cywilnej, jednak w praktyce, z uwagi na odrębne zasady ich obsadzania oraz praktykę postępowania Ministra Finansów wydają się funkcjonować poza system, jest istotnym wyłomem w spójności polskiego modelu służby cywilnej. Omawiane wyżej przepisy wprowadzają w praktyce nieograniczone kompetencje Ministra Finansów w zakresie zarządzania wyższymi kadrami administracji skarbowej, co potwierdza dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, przewidziane w przepisach ustawy z 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych „upoważnienie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki dyrektora izby skarbowej do czasu powołania dyrektora tej izby wyłonionego w drodze konkursu nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących kompetencji takiej osoby” (Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2009 r.), a „wygranie konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego nie rodzi po stronie ministra finansów obowiązku powołania na nie osoby, która konkurs wygrała, skoro organ ten ma uprawnienie do oceny co do obiektywnego wypełniania obowiązków przez kandydata” (Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2012 r.). Jednocześnie Sąd Najwyższy stwierdził, że „Zasada swobodnego obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu urzędniczego w administracji państwowej” (Opinia NSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2016 r.).

Obsadzanie stanowisk kierowniczych w administracji skarbowej na zasadzie powierzenia pełnienia obowiązków lub powołania z pominięciem pro-

cedur konkursowych jest niezgodne z podstawowym założeniem, jakie przyświecało utworzeniu służby cywilnej, tj. zagwarantowaniem ciągłości funkcjonowania administracji bez względu na zmiany polityczne, jakie następują po wyborach parlamentarnych. Rozwiązania te umożliwiają wprowadzenie na stanowiska osób dyspozycyjnych wobec władzy, skłonnych przy realizacji przypisanych im zadań kierować się nie zasadą dobra wspólnego, lecz interesem ugrupowania politycznego, któremu zawdzięczają stanowisko. Presja związana z możliwością utraty stanowiska dodatkowo wzmacnia uzależnienie od politycznych promotorów, co w przypadku administracji skarbowej może mieć poważne konsekwencje dla obywateli. Naciski polityczne na zwiększenie dochodów budżetowych skutkować mogą bowiem bardziej rygorystycznym traktowaniem podatników, w przypadku zaś pojawienia się wątpliwości – interpretowaniem przepisów na ich niekorzyść. Nieprecyzyjność przepisów powoduje faktyczne trudności w ich prawidłowym stosowaniu, czego wyrazem jest rosnąca liczba odwołań podatników od decyzji organów podatkowych, wysoki odsetek uchylonych decyzji organów pierwszej instancji oraz rosnące wskaźniki niekorzystnych dla organów podatkowych orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na wadliwość decyzji urzędniczych, obok niskiej jakości przepisów prawa, jego niespójności z prawem wspólnotowym oraz Konstytucją, na co wielokrotnie zwracała uwagę NIK (NIK 2010; NIK 2011; NIK 2014; NIK 2015), wpływ mają również braki kadrowe i nadmierne obciążenie urzędników pracą (NIK 2014).

W pierwszym półroczu 2013 r. podatnicy złożyli odwołania do dyrektorów izb skarbowych od 30% decyzji wydanych przez organy pierwszej instancji. Odsetek decyzji uchylonych w drugiej instancji w wyniku rozpatrzenia odwołań wyniósł w tym samym okresie 34,4% (NIK 2014). W 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne uchyliły 25,8% zaskarżonych decyzji wymiarowych wydanych przez dyrektorów izb skarbowych, odsetek orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego niekorzystnych dla dyrektorów izb skarbowych wyniósł zaś 29,7% (NIK 2015). Natomiast w 2015 r. w sądach pierwszej i drugiej instancji uchylonych zostało łącznie 32% zaskarżonych przez podatników decyzji organów podatkowych (Grant Thornton 2017).

Co więcej, w ocenie Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, „daje się zaobserwować pewne ograniczenie obiektywizmu treści interpretacji, co przejawia się zarówno w stosunkowo częstym tłumaczeniu wątpliwości co do znaczenia przepisów na niekorzyść podatnika, a nawet forsowaniu stanowiska oczywiście błędnego. To ostatnie dotyczy zazwyczaj sytuacji, w których prawidłowa wykładnia prawa ograniczałaby w istotny

sposób dochody podatkowe, na których osiągnięcie liczy administracja podatkowa” (Brzeziński, Nykiel 2011, s. 74). Diagnozę tę zdaje się potwierdzać rosnąca liczba skarg do sądów administracyjnych na wydane interpretacje indywidualne prawa podatkowego. Podczas gdy w 2011 r. spośród 2109 interpretacji zaskarżonych do WSA uchylonych zostało 55,4%, w 2012 r. i pierwszym półroczu 2013 r. WSA rozpatrzyły 3867 skarg na wydane interpretacje indywidualne, spośród których uchylili 56,2% (NIK 2014).

W tym kontekście potrzeba stałego podnoszenia profesjonalizmu i sprawności organizacyjnej administracji skarbowej oraz konieczność podwyższania kompetencji zawodowych jej pracowników i funkcjonariuszy staje się szczególnie widoczna. Warunkiem koniecznym prawidłowego funkcjonowania administracji skarbowej jest zapewnienie właściwego, opartego na merytorycznych kryteriach mechanizmu rekrutacji kandydatów na stanowiska kierownicze w urzędach. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że jest to zadanie trudne, jednak wykonalne.

Literatura

- BRZEZIŃSKI B., NYKIEL W. (2011), Stan prawa podatkowego w Polsce. Raport 2010, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, nr 1, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych, Łódź, s. 61-83.
- GADOWSKA K. (2009), Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce, „Przegląd Socjologiczny”, Nr LVIII/1, s. 51-90.
- GADOWSKA K. (2015), Dysfunkcje Administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- GLAPIAK E. (2007), Odnowiona skarbówka, „Rzeczpospolita”, 23 listopada.
- GRANT THORNTON (2017), Raport. Podatki w Polsce, Grant Thornton, Warszawa.
- INTERPELACJA NR 2507 – do ministra finansów – w sprawie wielomiesięcznego utrzymywania na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych osób nie powołanych w drodze konkursów, a jedynie pełniących obowiązki, oraz ważności wydawanych przez takie osoby decyzji administracyjnych, 8.04.2008, Warszawa.
- INTERPELACJA NR 11252 – do Prezesa Rady Ministrów – w sprawie braku przejrzystości procedury konkursowej podczas wylaniania kandydatów do objęcia stanowisk naczelników urzędów skarbowych, 21.08.2009, Warszawa.

- INTERPELACJA NR 11252 – do Ministra Finansów – w sprawie braku przejrzystości procedury konkursowej podczas wyłaniania kandydatów do objęcia stanowisk naczelników urzędów skarbowych – ponowna, 20.10.2009, Warszawa.
- INTERPELACJA NR 12972 – do prezesa Rady Ministrów – w sprawie bulwersujących praktyk przy obsadzaniu stanowisk naczelników urzędów skarbowych, 19.11.2009, Warszawa.
- INTERPELACJA NR 12972 – do prezesa Rady Ministrów – w sprawie bulwersujących praktyk przy obsadzaniu stanowisk naczelników urzędów skarbowych – ponowna, 25.01.2010, Warszawa.
- INTERPELACJA NR 14265 – do Ministra Finansów – w sprawie procesu wdrażania oraz obecnego funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej, 13.07.2017, Warszawa.
- JAK (2008), P. o. dyrektorzy i naczelnicy w skarbowce, „Gazeta Wyborcza”, 9 kwietnia.
- KAMIŃSKI A. Z., KAMIŃSKI B. (2004), Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji, Wydawnictwo Trio i ISP PAN, Warszawa.
- KONDERAK E. (2009), Tylko 26 proc. osób zdało egzamin na naczelnika, „Gazeta Prawna”, 5 czerwca.
- KOWALEWSKA J. (2006), Wymiatanie dyrektorów służb celnych i podatkowych, „Gazeta Wyborcza”, 23 marca.
- KOWALEWSKA J., DRABIKOWSKA A., GERONT J. (2006), Czystka w skarbowkach i urzędach celnych, „Gazeta Wyborcza”, 24 marca.
- KWAŚNIEWSKI T. (2017), Nieprzydatni, „Gazeta Wyborcza” (Duży Format), 21 sierpnia.
- LEŚNIAK G. (2014), Administracja skarbowa w rękach osób pełniących obowiązki. To próba obchodzenia prawa, „Gazeta Prawna”, 14 lutego.
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli) (2010), Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych, Nr 18/2010/P09024/KBF.
- (Najwyższa Izba Kontroli) (2011), Prawdliwość postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, Nr 46/2011/P10024/KBF.
- (Najwyższa Izba Kontroli) (2012), Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, Nr 14/2012/P/11/004/KAP.

- (Najwyższa Izba Kontroli) (2014), Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe, Nr 26/2014/P/13/039/KBF.
- (Najwyższa Izba Kontroli) (2015), Wykonywanie wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Urzędy Skarbowe i Izby Celne, Nr 22/2015/P/14/016/KBF.

ODPOWIEDŹ podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2507 w sprawie wielomiesięcznego utrzymywania na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych osób nie powołanych w drodze konkursów, a jedynie pełniących obowiązki, oraz ważności wydawanych przez takie osoby decyzji administracyjnych, 7.05.2008, Warszawa.

- sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 12972 w sprawie bulwersujących praktyk przy obsadzaniu stanowisk naczelników urzędów skarbowych, 21.12.2009, Warszawa.
- podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na ponowną interpelację nr 12972 w sprawie bulwersujących praktyk przy obsadzaniu stanowisk naczelników urzędów skarbowych, 26.02.2010, Warszawa.
- sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 13647 w sprawie zwolnień pracowników administracji skarbowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej w kontekście reformy powołującej Krajową Administrację Skarbową, 17.07.2017, Warszawa.
- podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów – na interpelację nr 13839 w sprawie struktury zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej przed i po reformie, 27.07.2017, Warszawa.
- podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów – na interpelację nr 14265 – do Ministra Finansów – w sprawie procesu wdrażania oraz obecnego funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej, 8.08.2017, Warszawa.
- podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 2501 w sprawie daleko idących zmian kadrowych w świętokrzyskich organach skarbowych, czego jaskrawym przykładem jest powołanie T. D. na stanowisko zastępcy naczelnika I Urzędu Skarbowego w Kielcach przez podległego ministrowi finansów dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach, 16.10.2008, Warszawa.

OPINIA Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2016 r.
BSAIII-021-269-270/16.

- PIECHOWIAK M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
- POSTANOWIENIE Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., I OSK 322/11.
- RUŚKOWSKI E. (2006), *Kontrola stosowania prawa podatkowego*, [w:] *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, red. L. Etel, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 81-145.
- SAWCZUK P. (2011a), *Niezespolona administracja skarbowa*, [w:] *Niezespolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 56-82.
- (2011b), *Niezespolona administracja kontroli skarbowej*, [w:] *Niezespolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 83-96.
- SKWIROWSKI P. (2008a), *Megakonkurs w skarbowce*, „Gazeta Wyborcza”, 2 listopada.
- (2008b), *Naczelnicy z konkursu, a nie z nominacji*, „Gazeta Wyborcza” 3 listopada.
- (2016), *Ryzykowna rewolucja w administracji skarbowej*, „Gazeta Wyborcza” 23 października.
- SOKOLEWICZ W., ZUBIK M. (2016), *Artykuł 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, Z. Marek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 53-93.
- SPRAWOZDANIE Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 r. (2017), <http://dsc.kprm.gov.pl/sprawozdania-szefa-sluzby-cywilnej> [dostęp: 15.08.2017].
- z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie (2017), Rada Ministrów, Warszawa.
- ŚWIĘCICKA E. (2016), *Czystka w świętokrzyskich urzędach skarbowych. Odwołano już większość naczelników*, „Echo dnia”, 12 kwietnia.
- TESZNER K. (2012), *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- USZYŃSKI D. (2010), *Niejasne przepisy, legislacyjne pułapki i luki w systemie prawa podatkowego*, [w:] *W świecie finansów i prawa finansowego. Działalność dydaktyczna profesora Jana Głuchowskiego*, red. B. Kołosowska, P. Prewysz-Kwinto, Wyższa Szkoła Bankowa, Toruń, s. 143-160.

WÓJCIK K., ROCHOWICZ P. (2015), Kadrowa czystka w izbach skarbowych, PiS zmienia zasady naboru w administracji skarbowej, „Rzeczpospolita”, 14 grudnia.

WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2009 r., Sygn. akt. II FSK 951/08.

— Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. Sygn. akt Kp 1/11 (M.P. 2012, Nr 57, poz. 577).

ZAPYTANIE nr 2501 – do Ministra Finansów – w sprawie daleko idących zmian kadrowych w świętokrzyskich organach skarbowych, czego jaskrawym przykładem jest powołanie T. D. na stanowisko zastępcy naczelnika I Urzędu Skarbowego w Kielcach przez podległego ministrowi finansów dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach, 22.09.2008, Warszawa.

ZUBIK M. (2007), Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym [w:] Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 roku, red. M. Zubik, Wydawnictwo Liber, Warszawa, s. 389-404.

ZIELIŃSKI E. (2001), Administracja rządowa w Polsce, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Kaja Gadowska

**THE PRACTICE OF FILLING TAX ADMINISTRATION POSITIONS IN
THE THIRD POLISH REPUBLIC IN THE LIGHT
OF CONSTITUTIONAL VALUES**

Keywords: tax administration, filling positions, civil service, the common good.

The constitutional concept of the common good is the reason for the existence of public authorities. Administration performing state functions should serve the needs of citizens. An adequate selection of the staff who carry out state functions is a condition for a well-functioning administration. The selection is particularly important in the case of tax administration, a key link in the system of public revenue collection.

The aim of this article is to analyse the weaknesses of Poland's tax administration system. Such weaknesses have an influence on establishing professional staff. Accordingly, the core hypothesis in the article is that staff recruitment based on objective criteria is essential for the effective performance of tax administration tasks. Particular attention was paid to the rules of filling positions of directors and deputy directors of tax chambers, tax offices, and tax control offices. The quality of staff's work depends, after all, on the competence of people occupying these positions.

In accordance with the hypothesis, the bigger the influence of political, not substantive, factors on the process of filling positions and the weaker the guarantee of stable employment are, the bigger the extent is to which employees succumb to political patrons' suggestions, and the more difficult it is for them to resist political pressure. In the case of tax administration, all these factors (taking into consideration changing, complicated, and unclear tax laws; regulations hindering tax law interpretation; and political pressure to increase budgetary income) may have negative consequences for tax-payers.

Kaja Gadowska

PRAKTYKA OBSADZANIA STANOWISK W ADMINISTRACJI SKARBOWEJ III RP W ŚWIELE WARTOŚCI KONSTYTUCYJNYCH

Słowa kluczowe: administracja skarbową, obsadzanie stanowisk, służba cywilna, dobro wspólne.

Zawarta w Konstytucji zasada dobra wspólnego stanowi istotną rację istnienia władz publicznych. Administracja wykonująca funkcje państwa winna służyć dobru obywateli. Warunkiem prawidłowego funkcjonowania administracji jest właściwy dobór kadr realizujących zadania państwa. Jest on szczególnie istotny w przypadku administracji skarbowej, stanowiącej kluczowe ogniwo systemu gromadzenia dochodów publicznych.

Cel artykułu stanowi analiza słabości systemu administracji skarbowej w Polsce, mających wpływ na kształtowanie profesjonalnej kadry urzędników. W artykule postawiono tezę, że zasadnicze znaczenie dla właściwej realizacji zadań administracji skarbowej ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kadr. Szczególną uwagę poświęcono zasadom obsadzania stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych i ich zastępców oraz dyrektorów i wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej, od kompetencji osób, które je zajmują zależy bowiem jakość pracy urzędów.

Zgodnie z przyjętą hipotezą, im większy jest wpływ czynników politycznych, a nie kryteriów merytorycznych na proces obsadzania stanowisk i im słabsze są gwarancje stabilnego zatrudnienia, w tym większym stopniu pracownicy skłonni są ulegać sugestiom politycznych patronów i tym trudniej jest im oprzeć się politycznym naciskom. W przypadku administracji skarbowej, przy dużej zmienności, złożoności i niejasności prawa podatkowego, przepisów utrudniających właściwą ich interpretację oraz presji politycznej na zwiększenie dochodów budżetowych, skutkować to może negatywnymi konsekwencjami dla podatników.

Joanna Frątczak-Müller*

ŁĄCZĄ NAS WSPÓLNE CELE. ANALIZA ZASAD USPOŁECZNIECIA PROCESÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO GMIN I POWIATÓW

Zgodnie z powszechnie akceptowanym w Unii Europejskiej sposobem sterowania rozwojem społecznym, w procesie opracowania dokumentów strategicznych wymagany jest szeroki udział i współdziałanie przedstawicieli różnych grup i organizacji społecznych. Przyjęte w nim zintegrowane podejście do planowania odnowy i rozwoju przestrzeni publicznych zakłada zaangażowanie mieszkańców, dając tym samym możliwość aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu ich bezpośredniego środowiska życia (Lorens 2009). Wymiar społeczny procesów programowania rozwoju opiera się tu na założeniu, że społeczeństwo jest jednocześnie podmiotem i uczestnikiem kreowania kierunków zmian. Charakteryzuje go aktywny udział wszystkich interesariuszy i ich współdziałanie. Aktywność ta polega na umiejętności samoorganizowania się w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Umożliwia władzom zrozumienie oczekiwań obywateli, a obywatelem zaakceptowanie barier i ograniczeń procesu programowania (Pietraszko-Furmanek 1996, s. 65).

Celem artykułu jest analiza sprawnościowego aspektu funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Szczególnym zainteresowaniem obejmują stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Występuje tu interesujący paradoks, będący skutkiem nadawania rozbieżnych znaczeń dokumentom programowym jednostek samorządu terytorialnego przez jego podstawowych aktorów, tj. ustawodawcę, organizatorów procesu planowania i ich uczestników oraz mieszkańców terenów obejmowanych ich oddziaływaniem. Zgodnie z wynikami prezentowanego projektu badawczego, programowanie strategiczne gmin i powiatów traktowane jest zazwyczaj przez uczestników procesu opracowania dokumentów jako instytucja fasadowa, a przebieg procesu uspołecznienia, według zamieszczanego w dokumentach opisu jest zwy-

* **Joanna Frątczak-Müller** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: socjologia organizacji, socjologia rodziny, polityka społeczna, ekonomia społeczna, rewitalizacja społeczna; adres e-mail: j.fratzczak-muller@wpps.uz.zgora.pl

kle niezgodny z przyjętymi założeniami i oficjalnymi deklaracjami. Można tu postawić tezę, że instytucjonalizacja zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego wydaje się ilustracją procesu samoograniczającego się, który nie osiąga pełnej skali możliwych rezultatów w wyniku słabej sprawności aktorów w niej uczestniczących. W artykule przedstawiam przejawy i analizuję przyczyny tej sytuacji. Opisuję także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego, a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Teoretyczną podbudowę artykułu stanowi koncepcja działań pozornych. W rozumieniu Jana Lutyńskiego działania pozorne stanowią szczególnie, dysfunkcyjny podzbiór szerszego występowania pozoru i fikcji w życiu społecznym, wyróżniający się kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością, wymuszonym oczekiwaniem nieujawniania tej nieprzydatności mimo powszechnej wiedzy o niej oraz szkodliwymi społecznie skutkami (Lutyński 1990; 1990a). W badaniach nad sprawnością jednostek samorządów terytorialnych w programowaniu strategicznym odnoszę się do zbiorowej aktywności pozornej. Przyjmuję, że są to zorganizowane i trwałe działania uczestników zespołów zadaniowych powołanych dla realizacji celów programowania strategicznego, w których występuje wyraźny podział funkcji, określenie postępowania i przywództwo (Sztompka 2002, s. 15; Kwiatkowski 2005, s. 27).

Programowanie strategiczne jako instytucja społeczna

W wyniku reformy administracyjnej z 1999 roku na jednostki samorządów terytorialnych został nałożony obowiązek przygotowania dokumentów tworzących całościowe koncepcje rozwoju społeczności lokalnych. Służby społeczne działając w obszarze programowania nie ograniczają się tu wyłącznie do działalności *stricte* wykonawczej, lecz tworzą ramy dla lokalnych przepisów ustrojowo-organizacyjnych i porządkowych (Jaworska-Dębska 2009, s. 80). Dokumenty te, będąc ważnymi narzędziami instytucji sfery publicznej powinny mieć formę strategii zawierającej plan długoterminowego, zrównoważonego rozwoju, procedury osiągania zamierzonych celów i oceny ich realizacji. Ich przygotowanie stało się obligatoryjną praktyką jednostek administracji publicznej różnych szczebli. Proces wypracowania koncepcji rozwoju powinien być przeprowadzany w oparciu o szeroką współpracę i wymianę poglądów pomiędzy wszystkimi interesariuszami projektu. W praktyce oznacza to konieczność zaangażowania w prace nad dokumentem przedstawicieli społeczności lokalnych, instytucji publicznych i organizacji funkcjo-

nujących na obejmowanym oddziaływaniem strategii terenie, a istotnych dla rozwoju społeczności lokalnych (Gąciarz 2004, s. 210-211).

Tadeusz Markowski rozpatruje możliwość skutecznej realizacji celów rozwojowych jednostek samorządów terytorialnych z perspektywy konieczności dostosowania dokumentów programowych do: (1) ogólnospołecznych wartości wynikających z przyjętych w danym systemie społecznym idei i hierarchii wartości, (2) uwarunkowań zewnętrznych wynikających z podporządkowania celów rozwoju systemów lokalnych celom systemu wyższego rzędu, (3) problemów społeczności lokalnych, głównie dotyczących warunków bytowych ludności i potrzeb związanych z rozwojem i funkcjonowaniem jednostek gospodarczych (Markowski 1999). Trzy wymienione obszary stanowią ogólne zasady tworzenia strategii i planów. W szczegółowym opisie przybierają kształt diagramu wskazującego następujące etapy prac: diagnoza – cele – działania – rezultaty.

W opinii twórców reformy terytorialnej, proces tworzenia strategii wymaga współpracy, współuczestnictwa i szerokiego informowania opinii publicznej. O jej efektywnym wdrażaniu decyduje stopień społecznej akceptacji. Jest to pierwszy i podstawowy warunek realizacji przyjętych w nich zadań. Zasady uspołecznienia opracowania skutecznej strategii są jednak bardziej złożone. Wymaga się tutaj partnerstwa społecznego przy jej tworzeniu, dającego możliwość wypracowania celów i narzędzi ich osiągania w dialogu pomiędzy władzą publiczną a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, przy włączeniu ekspertów jako moderatorów procesu (Hausner, Marody 2000). Ważna jest także wspólna realizacja przyjętych zadań. Akceptacja włączenia wszystkich interesariuszy procesu tworzenia dokumentów strategicznych niesie ze sobą określone konsekwencje. Wśród pozytywnych (czynników procesu) wymienia się najczęściej: mieszkańców jako świadomych interesariuszy projektu, otwartość na komunikację, spójną wizję zmiany, stosunkowo łatwe pozyskiwanie przyzwolenia społecznego dla wprowadzanych zmian, optymalność zastosowanych rozwiązań. Do negatywnych (głównych barier) zaliczane są: wydłużenie procesu, podnoszenie jego kosztów finansowych oraz kryzys zaufania w sytuacji trudności z wprowadzaniem zasad wypracowanego dokumentu. Niespełnienie jednak tego warunku zagraża oderwaniem zbiorowego podejmowania decyzji od potrzeb społecznych i społecznych oczekiwań.

Podstawa źródłowa analizy

Prezentowana analiza jest wynikiem projektu badawczego „Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim” prowadzonego od listopada do grudnia roku 2015 na próbie 158 dokumentów strategicznych województwa lubuskiego (strategii rozwoju gmin i powiatów, gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, gminnych i lokalnych programów rewitalizacji)¹. Zgodnie z tezą Davida Silvermana, strategie zostały uznane za szczególny rodzaj aktów normatywnych. Stanowią dokumenty formalne, przygotowane przez instytucje lub w kooperacji z nimi, mające znaczną wartość analityczną. Zawarte w nich treści dają podstawy do opisu życia społecznego zarówno w ujęciu deklaratywnym, jak i wnioskowania o realiach (Silverman 2012, s. 160).

Badania przeprowadzono w ramach dwóch modułów. Pierwszy dotyczył oceny innowacyjności rozwiązań stosowanych w programowaniu strategicznym gmin i powiatów, drugi był związany z oceną sprawności sfery publicznej w obszarze strategicznego planowania rozwoju społeczności lokalnych. Prezentowane w artykule dane dotyczą modułu drugiego. Prowadzone badania były dwuetapowe. Do działań pierwszego etapu należało ustalenie liczby dokumentów strategicznych i ocena ich kompletności. Wykorzystano w nim technikę ankiety oraz analizę stron internetowych jednostek samorządów terytorialnych. Celem drugiego etapu badań była ocena jakości dokumentów strategicznych. Zastosowaną metodą była analiza zawartości dokumentów. Analiza ta jest użyteczną formą badania sprawności instytucji w formułowaniu skutecznych programów rozwoju, dającą narzędzia do rzetelnej oceny racjonalności podejmowanych działań na rzecz kreowania ładu społecznego (Theiss 2009). Przyjęte kategorie analizy były konsekwencją wymogów stawianych dokumentom strategicznym płynących z dyrektyw teorii organizacji i zarządzania (Kemp 2008; Porter 1980; Mintzberg, Bourgault 2000). W badaniu analizowano: dostępność strategii, zasady organizacji prac nad opracowaniem dokumentów, zakres i jakość diagnoz społecznych, sposo-

¹Badanie było prowadzone na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Finansowano je ze środków EFS w ramach projektu systemowego „Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej w województwie lubuskim”. Całość analiz dotyczących innowacyjności w programowaniu strategicznym jednostek samorządów terytorialnych została zamieszczona w raporcie z badań: „Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim”, J. Frątczak-Müller, M. Kwiatkowski.

by programowania zadań i tworzenia harmonogramów, zakres monitoringu i ewaluacji, realizację idei uspołecznienia. W ramach analiz prowadzonych na potrzeby tego artykułu, a dotyczących stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego, wykorzystałam dane dotyczące kategorii: dostępność strategii (zamieszczenie w otwartym dostępie na stronach internetowych JST), zasady tworzenia diagnoz (uspołecznienie procesu), uspołecznienie procesu programowania (uspołecznienie etapów programowania i realizacji programu, opis metodologii uspołecznienia) oraz przyjęte w strategii zasady realizacji zadań (zespół i jego skład, wyznaczenie odpowiedzialnych za realizację zadań, wyznaczenie zakresu odpowiedzialności podmiotów). Badaniu poddano wyłącznie aktualne dokumenty. Poziom realizacji próby osiągnął 97%. Ostatecznie do badań zakwalifikowano 66 strategii rozwoju gmin i powiatów, 78 strategii rozwiązywania problemów społecznych (gminnych i powiatowych), 14 gminnych/lokalnych programów rewitalizacji.

Społeczny wymiar procesów programowania strategicznego

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego powinno obejmować w kolejności: (1) określenie celów, (2) opracowanie i przyjęcie strategii poprzez określenie sekwencji działań i zadań wykonawców, (3) sterowanie rozwojem – podejmowanie działań powodujących zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu systemu, podejmowanie decyzji szczegółowych i działań regulacyjnych służących realizacji strategii (Regulski 2000). Co ważne, z każdym z wymienionych etapów wiąże się obowiązek zastosowania idei uspołecznienia (Somers 1993; Theiss 2009; Markowski 1999). Analiza zebranego materiału wskazuje na dysfunkcje sfery publicznej w tym zakresie. Dotyczy ona skuteczności, korzystności i ekonomiczności podejmowanych działań (Zieleniewski 1969). Sposób realizacji zasady uspołecznienia podczas opracowania tego typu dokumentów stanowi klasyczny przykład działań pozornych w rozumieniu zaproponowanym przez Lutyńskiego (Lutyńska 1998). Zdiagnozowana niesprawność funkcjonalna dotyczy trzech aspektów działania jednostek samorządów lokalnych: (1) społecznego uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz wzrostu społecznej kontroli nad tworzeniem i realizacją polityk publicznych, (2) racjonalności wykorzystania środków publicznych i jakości usług publicznych, (3) tworzenia warunków stałego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Przyjmuje charakter działań dających się ująć w sposób sformalizowany, stanowiących zespół reguł wyznaczających ramy formalne angażowania mieszkańców w programowanie stra-

tegiczne i prowadzenia konsultacji społecznych, skutkujących nieużytecznością tworzonych strategii. Analiza ilościowa zebranego materiału wykazała, że do podstawowych przejawów takich działań należą:

Programowanie z deficytem diagnoz społecznych

Ponad jedna trzecia badanych dokumentów (35,5%) została przygotowana bez przeprowadzenia diagnozy społecznej. Chodzi tu zarówno o sam fakt przeprowadzenia analizy danych zastanych, jak i wykorzystania dla jej celów różnych form rozmów z mieszkańcami. Fakt ten należy ocenić jako słaby punkt procesu programowania. Trudno sobie wyobrazić trafne zaplanowanie długotrwałych działań bez odpowiedniego przygotowania. Ważny z perspektywy prowadzonej analizy jest fakt, że wyłącznie w niespełna jednej dziesiątej (13,8%) analizowanych dokumentów przeprowadzono diagnozy z uczestnictwem mieszkańców w roli informatorów lub informatorów i realizatorów badań. Były to dokumenty wykorzystujące pogłębione analizy sfery społecznej, w których wykorzystano technikę ankiety, wywiadu, spotkań warsztatowych.

Programowanie bez partycypacji

Istotnym warunkiem skutecznego programowania jest uspołecznienie tego procesu. Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że większość dokumentów powstała bez uczestnictwa osób spoza ścisłego grona redaktorów (63,9%). Redaktorami są przedstawiciele firm, którym jednostki samorządu terytorialnego zlecają zadanie opracowania dokumentów lub pracownicy administracji. W niektórych przypadkach do procesu programowania było włączane szerokie grono interesariuszy (mieszkańcy, przedstawiciele różnorodnych instytucji, organizacji, przedsiębiorstw), dające możliwość powstania dokumentu odzwierciedlającego różnorodne potrzeby, oczekiwania, potencjały. Tego typu informacje można było wyczytać ze składów osobowych zespołów zadaniowych ds. opracowania strategii/programu. Były one podane w prawie 20% badanych dokumentów. W 17% dokumentów w składzie zespołów występowali przedstawiciele „strony społecznej”. Co ważne, ten typ analizy nie mówi jednak nic o skali ich zaangażowania i możliwości rzeczywistego wpływu na kształt tworzonych dokumentów. Z tego powodu należy mieć na uwadze również możliwość honorowego włączania osób do tego typu spisów. Ponadto, wyniki analiz dotyczących występowania informacji na temat zastosowanych zasad uspołecznienia procesu programowania, a także opisu sposobów uspołeczniania wskazują, że wśród analizowanych dokumentów programowych przeważają takie, które ze względu na poszukiwane cechy możemy nazwać „niepartycypacyjnymi” i stanowią one 64,5% badanego materiału.

Nieobecność odpowiedzialnych za realizację zadań

W jednej trzeciej analizowanych dokumentów (32,3%) nie wskazano realizatorów zadań. Pominięcie tego zagadnienia wydaje się poważnym zagrożeniem z punktu widzenia realizacji założonych celów. Rozmycie odpowiedzialności grozi chaosem decyzyjnym i unikaniem realizacji zadań trudnych. W żadnym z programów zawierających takie informacje nie zaproszono do jego realizacji mieszkańców. Jedyne w kilku przypadkach podjęcie działań zlecono instytucjom w kooperacji z organizacjami społecznymi. Były to spółdzielnie socjalne i stowarzyszenia działające w obszarze ekonomii społecznej. Przyczyną tego stanu może być nagromadzenie w strategiach zadań infrastrukturalnych, trudnych do wykonania przez mieszkańców (brak środków, kompetencji, obowiązek realizacji zasad BHP i prawa pracy itp.), z częstym pomijaniem zadań o charakterze społecznym (miękkich), których realizację łatwiej powierzyć lokalnym liderom, organizacjom społecznym czy po prostu mieszkańcom. Dodatkowym, poważnym utrudnieniem może być zaobserwowana w toku analizy skłonność autorów strategii do unikania określania zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań w sytuacji zamieszczenia danych kilku wykonawców. Nieco więcej niż połowa analizowanych dokumentów zawierała tego typu zapisów (54%).

Niedostępność strategii

Dostępność analizowanych strategii jest podstawowym warunkiem realizacji zasady uczestnictwa w dyskusji nad wypracowanymi planami rozwoju. Jest też najprostszym sposobem na realizację zasady uspołecznienia, przynajmniej w jej minimalnym wymiarze – „partycypacji akceptującej” (Lorenz 2010). Wykluczenie mieszkańców z tego procesu, nawet jeśli formalne gwarancje ich partycypacji są dochowane, prowadzi do nieracjonalności oraz niedbałości w planowaniu. Utracie ulega także szansa na włączenie mieszkańców w podejmowanie ważnych decyzji o stanie otoczenia, które uczyniłoby je bardziej zrozumiałymi i dopasowanymi do ich potrzeb. Na stronach internetowych badanych gmin i powiatów nie udostępniono 58% analizowanych strategii. Wśród dokumentów dostępnych większość stanowiły zamieszczone razem z uchwałami rad, co w przypadku strategii starszych niż kilka miesięcy wiązało się z przeglądaniem setek dokumentów, praktycznie uniemożliwiającym znalezienie tego właściwego. Stanowi to podstawowe utrudnienie w ich realizacji. Dzięki takiemu przebiegowi programowania pozostali aktorzy sfery publicznej (organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, mieszkańcy) doświadczają barier w dostępie do zasobów oraz starań o fundusze na działalność zgodną z realizacją przyjętych celów rozwojowych. W momencie badania 27 JST posiadało zakładkę o nazwie „dokumenty strategiczne”

z zamieszczonymi w niej odpowiednimi dokumentami i łatwym do nich dostępem.

Według ekspertów OECD interakcje władzy publicznej i obywateli, które składają się na pojęcie uczestnictwa publicznego, przyjmują następujące formy:

1. Informowanie – jednokierunkowa relacja, w której władza „produkuje” i dostarcza informacji do wykorzystania przez obywateli. Zawiera obie drogi przekazywania informacji: pasywną – dostęp do informacji na żądanie obywateli i aktywną – przedstawiciele władz udostępniają informacje z własnej inicjatywy, niezależnie od żądania obywateli.
2. Konsultacje – dwukierunkowa relacja, w której obywatele dostarczają władzom informacji zwrotnych. Jest oparta na wcześniejszym zdefiniowaniu przez nie obszaru, w jakim poglądy obywateli są identyfikowane i wymaga jednocześnie dostarczenia odpowiednich informacji.
3. Aktywne uczestnictwo – relacja bazująca na partnerstwie z władzami, w której obywatele aktywnie angażują się w proces tworzenia strategii rozwoju, odgrywają istotną rolę w proponowaniu i kształtowaniu dialogu, jednakże odpowiedzialność za ostateczną decyzję lub sformułowanie polityki zmian pozostaje przy władzach lokalnych (*Engaging Citizens in Policy-making* 2001, s. 2).

Angażowanie społeczności lokalnych państw OECD nie powinno służyć jedynie zachowaniu transparentności i realizacji prawa obywateli do informacji. Podstawowym jego celem jest uzyskanie informacji zwrotnych, niezbędnych w procesie zarządzania publicznego. Takiemu podejściu do kreowania wizji rozwoju społeczności lokalnych towarzyszy przekonanie, że włączenie mieszkańców w podejmowanie ważnych decyzji o stanie otoczenia czyni je bardziej zrozumiałymi i dopasowanymi do ich potrzeb. Zaangażowanie jest niezwykle istotnym czynnikiem kształtującym poczucie przynależności do przestrzeni i wspólnoty lokalnej. Aby osiągnąć wysoką jakość życia mieszkańców, niezbędne jest zaspokajanie ich potrzeb w procesie partycypacji społecznej. Jednak, aby się to udało, wypracowane modele rozwiązań muszą być zrealizowane. W przeciwnym razie zaangażowanie społeczności lokalnej we wspólne wypracowywanie zmian w przestrzeni publicznej doprowadzić może do zniechęcenia w poświęcaniu uwagi sprawom lokalnym.

Przeprowadzona dodatkowo analiza jakościowa zebranego materiału potwierdza ustalenia analiz ilościowych. Szczególną uwagę skupiłam w niej na poszukiwaniu luk informacyjnych (treści niezapisanych). Przemilczenie

szczegółowych treści związanych z angażowaniem mieszkańców w procesy programowania strategicznego ma również wartość poznawczą (Theiss 2009). Brak informacji o sposobach, zasadach i etapach włączania mieszkańców w procesy tworzenia i realizacji zadań przyjętych w dokumentach strategicznych może być wskazówką dla czytających, że tego typu działania nigdy nie zostały podjęte. Przeprowadzenie rzetelnego procesu konsultacji społecznych jest podstawą szczegółowych opisów, pewnej formy „chwalenia się” przez JST prawidłowością zastosowanych zasad dyskusji publicznej. Sytuacja, w której mamy do czynienia jedynie ze zdawkowym wspomnieniem działań lub brakiem ich opisu występuje w parze z rzeczywistym ich brakiem. Rzutuje to na proces realizacji dokumentów.

Jak wskazywałam wyżej, jedynie 36% strategii zawierała minimalny zakres informacji na temat włączania mieszkańców w proces ich przygotowania. Dodatkowo 35% zawierała opis procesu uspołecznienia. Powoływano się w nim na prowadzenie konsultacji społecznych i spotkań informacyjnych. Bardzo rzadko wskazywano na partycypacyjność diagnoz. Strategie nie zawierały jednak informacji na temat miejsc i terminów spotkań oraz skutków tej partycypacji, jak wniesione uwagi, poprawki, wspólnie wypracowane plany, szczególne oczekiwania mieszkańców. Przemilczanie tego typu treści jest konsekwencją realizacji zasady biernego uczestnictwa mieszkańców w programowaniu. Fikcyjność prezentowanych zasad uspołecznienia jest więc często efektem niejasności i braku precyzji w prowadzeniu konsultacji, które nie dają możliwości wspólnej pracy i nanoszenia zmian.

Należy tu zadać pytanie o przyczyny i skutki zastosowania prezentowanych zasad minimalizowania uczestnictwa mieszkańców w tworzeniu dokumentów strategicznych. Niepełna racjonalność i sprawność mechanizmów instytucjonalnych, dotyczących planowania wydaje się być podyktowana ograniczeniami zasobów (niedoświadczenie zespołów zadaniowych, brak ekspertów, brak kompetencji zarządczych, brak finansów na zlecenia działań, brak zdolności komunikowania ze społecznością lokalną, bariery mentalne), które nie pozwalają na ukształtowanie wzorców zachowań w sposób w pełni dojrzały, wykorzystujący wszystkie zawarte w nich możliwości (Gąciarz 2004, s. 191; Suwaj, Wenclik 2009, s. 373). Wśród głównych przyczyn tego zjawiska wymienia się biurokratyzację, rozwój techniczny oraz profesjonalizację polityki i administracji. Społeczny sens tworzenia strategii rozwojowej zawiera się w istocie samego procesu. Powinien stanowić element mobilizacji mieszkańców do pomyślnej realizacji wytyczonych celów. Zawartość dokumentów w tym względzie jest mocno ograniczona. Braki w sprawności działania wymuszają dostosowanie mechanizmów instytucjonalnych do niepełnego zakresu możliwości realizacji zadań, przez co utrwalają ich rutynowe

funkcjonowanie na poziomie niższym od potrzeb i oczekiwań. Instytucjonalizacja zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego powadzi więc do samoograniczeń niedających możliwości osiągnięcia pełnej gamy możliwych rezultatów w wyniku słabej sprawności aktorów w niej uczestniczących. Oznacza to, że ta część strategicznych planów działania, która jest związana z realizacją rutynowych czynności podejmowanych np. na rzecz przeciwdziałania rozwojowi problemów społecznych nadal będzie sprawnie wykonywana. Ograniczenia dotyczyć będą zadań nowych lub bardziej złożonych jak uzyskanie komplementarności i kompleksowości realizowanych przedsięwzięć oraz spójności wewnętrznej działań, prowadząc do trudności w realizacji zrównoważonego rozwoju.

Zakończenie

Społeczny wymiar planowania rozwoju gmin i powiatów to także społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu, jak i prowadzeniu procesów odnowy. Uczestników tego procesu łączą wspólne cele związane z realizacją indywidualnych i zbiorowych potrzeb społecznych. Cele te nie są jednak wspólnie realizowane. Zadaniem nadrzędnym uspołecznienia planowania strategicznego jest uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian. Stanowi to jednocześnie szczególną trudność, nazywaną często barierą programowania strategicznego. Słabo wykorzystywany potencjał, wynikający z realizacji zasady partnerstwa ogranicza zdolność władz wykonawczych samorządu terytorialnego do organizowania i przeprowadzania przedsięwzięć adekwatnych do skali potrzeb i oczekiwań mieszkańców (Gąciarz 2004, s. 192).

Obserwacja toczących się w Polsce procesów planowania strategicznego zwraca uwagę na występowanie wspólnych dla nich cech, wynikających ze słabości stosowanych technik partycypacyjnych. Dotyczą one: trudności w łączeniu sił na rzecz rozwoju lokalnego i tworzenia partnerstw, trudności w wytyczeniu spójnej wizji zmiany, niedoceniań wiedzy i potrzeb mieszkańców. Wśród głównych czynników tej sytuacji wymienia się niski poziom zaufania i zaangażowania obywatelskiego, brak zainteresowania sprawami lokalnymi, brak silnych liderów i brak dobrych praktyk oraz co w kontekście prowadzonych analiz może być czynnikiem wiodącym, nieprzygotowanie władz. Sięgając do terminologii stosowanej przez Piotra Lorensa (2010) można postawić tezę, że „partycypacja wyprzedzająca”, rozumiana jako sposób partycypacji (i metoda planowania), w której dialog ze społecznością lokalną podejmowany jest zanim wypracowane zostaną jakiekolwiek projekty, powinna być elementem ugruntowanej praktyki. Zebrany materiał badaw-

czy wykazuje jednak, że sprawnościowy aspekt funkcjonowania samorządów w sferze społecznienia planowania strategicznego stanowi wyzwanie, któremu jednostki samorządów terytorialnych nie podołały satysfakcjonująco. Nierównowaga zdolności wykonawczych, potencjału kierowniczego, komunikacji i zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym w znacznym stopniu wpływają na proces instytucjonalizacji rutynowych wzorców działań. Występuje tu tendencja do przenoszenia biurokratycznych wzorców postępowania na nowe sfery działalności. Na podstawie zebranego materiału można nisko ocenić zarówno zdolność JST do kreowania i wdrażania strategii, jak i umiejętność mobilizowania zasobów oraz umiejętność zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym.

Poszukiwanie źródeł prezentowanych zjawisk skupia uwagę na wadliwości organizacji procesu przygotowania dokumentów strategicznych oraz braku koncepcji realnego wykorzystania zaprogramowanych rozwiązań. W tym kontekście podejmowane działania pozorne są wynikiem przynajmniej dwóch z czterech zaproponowanych przez Lutyńskiego mechanizmów (Lutyńska 1998, s. 128-129). Mam tu na myśli *mechanizm organizacyjno-decyzyjny*, przejawiający się w konieczności tworzenia pozorów zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego również w odniesieniu do realizacji zasady społecznienia oraz *mechanizm aksjologiczny*, charakteryzujący się koniecznością tworzenia pozorów realizacji przyjętych wartości związanych z modelowym planowaniem i partycypacją społeczną. Zauważalne są tu także symptomy trzeciego z mechanizmów – *rzekomo pragmatycznego*, przejawiającego się w konieczności tworzenia pozorów podejmowania działań zachęcających mieszkańców do uczestnictwa w opracowaniu planów i programów, w wyniku braku przekonania do nich, ale i diagnozowanej w badaniach bierności społecznej, stanowiącej problem trudny do rozwiązania.

Literatura

- ENGAGING CITIZENS IN POLICY-MAKING (2001), OECD Public Management Policy Brief No. 10, źródło: <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/10/PB-GOV-Engaging-Citizens-in-Policy-Making.pdf> [data dostępu: 01.02.2017].
- FRĄTCZAK J., KWIATKOWSKI M. (2015), Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej: Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Zielona Góra.
- GĄCIARZ B. (2004), Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- HAUSNER J., MARODY M., (RED.) (2000), Jakość Rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- JAWORSKA-DĘBSKA B. (2009), Kilka uwag o działalności prawotwórczej administracji publicznej, [w:] red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Patologie w administracji publicznej, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- KEMP R. L. (2008), Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens, McFarland and Co, London.
- KWIATKOWSKI M. (2005), Działania pozorne w systemie postmonocentrycznym, [w:] Normatywność współczesnej Polski, red. J. Kwaśniewski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- LORENS P. (2009), Współczesne tendencje w rozwoju struktur miejskich. Znaczenie procesów przekształceń i rewitalizacji, [w:] Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast, red. P. Martyniuk-Pęczak, P. Lorens, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- LORENS P. (2010), Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- LUTYŃSKA K. (1998), Działania pozorne, [w:] „Encyklopedia Socjologii”, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990), Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990a), Działania pozorne, „Kultura i Społeczeństwo”, 2(21).
- MARKOWSKI T. (1999), Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

-
- MINTZBERG H., BOURGAULT J. (2000), *Managing Publicly*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario.
- PIETRASZKO-FURMANEK I. (1996), *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, CEUW, Warszawa.
- PORTER M. E. (1980), *Competitive Strategy*. Free Press, New York.
- REGULSKI J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SILVERMAN D. (2012), *Interpretacja danych jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SKALSKI K. (1996), *Partycypacja społeczna w rewitalizacji starych dzielnic miejskich*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków.
- SOMERS M. R. (1993), *Citizenship and the place of public sphere: Law, community and the political culture in the transition to democracy*, „*American Sociological Review*”, 5(58).
- SUWAJ P. J., WENCLIK M. (2009), *Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego z procesie decyzyjnym*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, D.R. Kijowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- SZTOMPKA P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- THEISS M. (2009), *Podjęcie strategiczne w wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. W kierunku nowych rozwiązań klasycznych dylematów*, [w:] red. M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- ZIELENIEWSKI J. (1969), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

Joanna Frątczak-Müller

**WE ARE UNITED BY COMMON GOALS. ANALYZING THE RULES
OF SOCIALISATION OF STRATEGIC PROGRAMMING FOR
COMMUNES AND MUNICIPALITIES**

Keywords: strategic programming, functional inefficiency, the public sphere, socialisation process.

The aim of the article is to analyse how efficient the functioning of self-governments is in the sphere of strategic programming. The authors pay particular attention to the rules used for the socialisation of this process and their consequences for social life practice. Strategic planning is essential for coordinating activities of institutions and persons around development goals provided in strategic documents. Planning depends on the strength of the innovation capability of the persons holding executive positions in local self-government units and on the competence of the teams cooperating with them. An interesting paradox results from giving divergent meanings to the programming documents for local self-government units by the legislator, organizers, and participants in the planning process, and by inhabitants of the areas influenced by these documents. The author presents manifestations of this situation and analyses its causes. She also describes its potential consequences from the perspective of the adequacy of undertaken activities for local development effective programming and efficiency in the public sphere.

Joanna Frątczak-Müller

**ŁĄCZĄ NAS WSPÓLNE CELE. ANALIZA ZASAD USPOŁECZNIE-
NIA PROCESÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO
GMIN I POWIATÓW**

Słowa kluczowe: programowanie strategiczne, działania pozorne, niesprawność funkcjonalna, sfera publiczna, proces uspołecznienia.

Celem artykułu jest analiza sprawnościowego aspektu funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Szczególnym zainteresowaniem zostały objęte stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Planowanie strategiczne stanowi istotny element koordynacji działań instytucji i osób wokół celów rozwojowych przyjętych w dokumentach strategicznych. Zależy od siły potencjału innowacyjnego osób sprawujących funkcje kierownicze w organizacjach samorządu oraz od kompetencji współpracujących z nimi zespołów. Występuje tu interesujący paradoks, będący skutkiem nadawania rozbieżnych znaczeń dokumentom programowym jednostek samorządu terytorialnego przez jego podstawowych aktorów, tj. ustawodawcę, organizatorów procesu planowania i ich uczestników oraz mieszkańców terenów obejmowanych ich oddziaływaniem. Autorka przedstawia w artykule przejawy i analizuje przyczyny tej sytuacji. Opisuje także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego, a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Jarosław Flis*

Dariusz Stolicki**

POWSZECHNOŚĆ I PARTYKULARYZM – PRZECHYŁY TERYTORYALNE W WYBORACH SEJMIKOWYCH 2006-2014

Przedstawiony artykuł jest próbą pokazania, w jaki sposób podziały partyjne i terytorialne krzyżują się w przypadku wyborów sejmików. Jest poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie wybory przyczyniają się do pogłębienia, a w jakim do przewyciężenia podziałów terytorialnych.

Jednym z podstawowych problemów nauki o polityce, w tym tej jej części, która odwołuje się do zachowań społecznych, jest pytanie o równowagę pomiędzy integracją danej politycznej całości (czy to całego narodu, czy społeczności o mniejszej skali) a podziałami, które w niej występują. W swojej fundamentalnej pracy James G. March i Johan P. Olsen uwypuklili wagę instytucjonalnej równowagi pomiędzy tymi dwoma czynnikami (March, Olsen 2005, s. 148). Zwracają oni uwagę na dwa typy instytucji. Pierwszy to te, których zadaniem jest agregacja preferencji. Można je traktować jako instytucjonalizację różnic pomiędzy częściami społeczeństwa. W szczególności zaś tych, które wynikają z opowiedzenia się po jednej ze stron na głównych ośiach ideowych, dotyczących ekonomii i obyczaju. Agregacja preferencji dotyczyć też może bardziej konkretnych różnic interesów i podejścia do rozwiązywania pojedynczych problemów. Z drugiej zaś strony funkcjonują instytucje, których zadaniem jest integracja, czy to symboliczna, czy ideowa, czy wreszcie organizacyjna. Sprawia ona, że dana społeczność czuje się jednością i w istotnej części podziela spójne wyobrażenia na temat podstawowych reguł zbiorowego działania. Ten szeroko rozumiany problem

***Jarosław Flis** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Jagielloński; zainteresowania naukowe: socjologia polityki, systemy wyborcze, komunikacja społeczna, zarządzanie w sektorze publicznym; e-mail: jaroslaw.flis@uj.edu.pl

****Dariusz Stolicki** – magister politologii, student studiów doktoranckich w zakresie nauk o polityce, Uniwersytet Jagielloński; zainteresowania naukowe: matematyka wyborcza, badania ilościowe nad wyborami i stanowieniem prawa, amerykański system prawny i polityczny, metody Monte Carlo; e-mail: dariusz.stolicki@uj.edu.pl

przekłada się na problem niższego rzędu: w jaki sposób równowaga pomiędzy integracją a podziałami przekłada się na zachowania wyborcze.

Równowaga ta interferuje z drugim kluczowym rozróżnieniem w życiu politycznym, czyli podziałem na rządzących i opozycję. Generalnie obowiązująca we współczesnych demokracjach zasada rządu większości, alternacji władzy i stałego zagrożenia utraty władzy przez tych, którzy ją sprawują, w sposób nieuchronny odwołuje się do istniejących podziałów. Z zasady w pierwszej kolejności podkreśla się tutaj znaczenie podziałów ideowych i na tym właśnie polu koncentrują się głównie badania dotyczące stopnia polaryzacji, głębokości takich podziałów i ich społecznego zaplecza. Niemniej, na drugim planie pojawia się tu też pytanie o terytorialny wymiar takich podziałów. Jest to zjawisko teoretycznie możliwe do uniknięcia – można sobie wyobrazić, że podziały ideowe w żaden sposób nie przekładają się na podziały terytorialne i w obrębie danej społeczności rywalizacja ideowa nie ma wymiaru terytorialnego. W praktyce jednak powszechnie przyjmuje się, że rywalizacja ma taki wymiar – potwierdzają to wszystkie dostępne dane, których kwintesencją są studia nad geografią wyborczą. Sprawa ta ma również istotne znaczenie dla stosowanych rozwiązań dotyczących systemów wyborczych i jest kształtowana przez takie systemy (Norris 2004, s. 16-22). Terytorialne podłoże podziałów ideowych wynika z tego, że podziały takie są w znacznej mierze oparte na różnych stylach życia, zamożności czy doświadczeniach historycznych. A te właśnie czynniki bardzo często są związane z miejscem osiedlenia, podziałami wieś-miasto, wielkością miejscowości czy innymi czynnikami geograficznymi, wpływającymi na zamożność (np. surowce naturalne, szlaki handlowe itd.).

Podłożem zarówno podziałów, jak i integracji, może być również dystrybucja wyposażenia zbiorowego. Chodzi tu o takie instytucje czy inwestycje, które mają swój nieuchronny wymiar terytorialny – jak dostępność komunikacyjna, miejsce zlokalizowania urzędów czy uczelni wyższych. W takich przypadkach podziały terytorialne nie muszą mieć żadnego wymiaru ideowego i opierają się wyłącznie na różnicach terytorialnych samych w sobie. Mogą być one bowiem podstawą rozstrzygnięcia tego, w jakiej kolejności będzie się budować drogi czy gdzie usytuuje się istotne z punktu widzenia rozwoju instytucje, które finansowane są z podatków zbieranych w całej jednostce. Wiele analiz wskazuje na to, że, w szczególności na poziomie lokalnym, właśnie konflikty i podziały pozbawione podłoża ideowego są istotnym problemem (Dudek-Mańkowska, Lackowska-Madurowicz 2012). Są one czynnikiem przesądzającym o zachowaniach wyborczych, ocenie skuteczności działania władzy i agregacji preferencji wyrażanych przez głosowanie

w sytuacji, gdy ogólne podziały ideowe i partyjne odgrywają mniejszą rolę (Gendźwiłł, Żółtak 2012; Kjaer, Elklit 2010).

Specyfika wyborów sejmikowych

Wojewódzkie wybory samorządowe stanowią ciekawy materiał, gdyż polskie sejmiki są miejscem, w którym ogólnokrajowe podziały polityczne spotykają się z wykraczającymi poza nie tożsamościami terytorialnymi czy lokalnymi inicjatywami politycznymi (Wojtasik 2017). Z jednej strony wybory do sejmików są zdominowane przez sejmowe, ogólnokrajowe partie polityczne, które zdobywają większość mandatów. Z drugiej strony nie jest to dominacja stuprocentowa i w poszczególnych województwach (w niektórych stale, a w innych w pojedynczych przypadkach) pojawiają się i odnoszą sukces wyborczy lokalne inicjatywy, odwołujące się do regionalnych tożsamości i wykraczające ponad ogólnokrajowe podziały. Jednak w odróżnieniu od tych, z którymi mamy do czynienia w wyborach gminnych czy powiatowych, takie lokalne inicjatywy zawsze muszą konkurować ze wszystkimi ogólnopolskimi partiami. Nie są zatem nigdy próbą ukrycia tożsamości i budowania specyficznych porozumień, będących lokalnymi mutacjami partii politycznych, tworzonymi na potrzeby miejscowej rywalizacji – łącząc w ten sposób korzyści płynące z ogólnokrajowych tożsamości politycznych, z odwołaniem do mitu bezpartyjności, mającego w Polsce istotne znaczenie ograniczające negatywne uczucia (Bukowski i in. 2016).

Przeprowadzone badania opierają się na trzech cyklach wyborczych – wyborach sejmikowych 2006, 2010 i 2014 roku. We wszystkich tych wyborach stałym elementem był udział czterech ogólnopolskich partii politycznych. Wymieniając je w kolejności uśrednionego wyniku, mowa tutaj o Platformie Obywatelskiej, Prawie i Sprawiedliwości, Polskim Stronnictwie Ludowym i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W przypadku tej ostatniej partii, można było zaobserwować zmiany w formalnej tożsamości. W odróżnieniu od trzech pierwszych partii, SLD wystawiał swoje listy występując w koalicji z mniejszymi ugrupowaniami, czy to jako komitety SLD-Demokraci, czy SLD-Zjednoczona Lewica. Pomimo tego, wszystkie dane wskazują na to, że inicjatywy te mogą być traktowane jako jeden podmiot w analizach porównawczych. Jednostką takiej analizy jest województwo. Wspólną cechą tych trzech wyborów między 2006 a 2014 rokiem jest to, że w każdym z nich (z jednym tylko wyjątkiem), każde z tych ugrupowań przekroczyło próg wyborczy. Jedynie lista SLD w województwie małopolskim w 2014 roku nie przekroczyło 5% – jednak poparcie na poziomie 4,7% było bardzo bliskie tej bariery.

Jeśli chodzi o ugrupowania regionalne, to w analizie wzięto pod uwagę te z nich, które przekroczyły próg wyborczy i zdobyły mandaty. Te dwa warunki nie są tożsame – Wspólnota Małopolska w wyborach 2010 roku zdobyła 6% głosów w skali województwa (czyli uczestniczyła w podziale mandatów), jednak żadnego mandatu ostatecznie nie uzyskała, nie przekraczając naturalnego progu wyborczego w żadnym z okręgów.

Jeśli chodzi o komitety, które występowały tylko w pojedynczych województwach, to można podzielić je na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią te związane z wyraźną tożsamością etniczną – czyli komitet Mniejszość Niemiecka w województwie opolskim oraz Ruch Autonomii Śląska w województwie śląskim. Wystartowały one we wszystkich trzech wyborach i za każdym razem brały udział w podziale mandatów.

Pojawia się tutaj jeszcze siedem przypadków udanych startów ugrupowań regionalnych bez powiązania z aspektem etnicznym. Najwięcej z nich, cztery, miało miejsce w wyborach 2014 roku, dwa w wyborach 2010 i jeden w wyborach 2006 roku. W żadnym jednak przypadku inicjatywy te nie były stałe w takim stopniu, aby wystartować we wszystkich trzech wyborach.

W dziewięciu województwach silne regionalne listy nie pojawiły się w żadnych wyborach, zaś w siedmiu województwach pojawiły się chociaż raz. Również tutaj występuje równowaga. W żadnym jednak województwie nie doszło do sytuacji, w której pojawiłyby się dwie regionalne inicjatywy. Zatem liczba podmiotów biorących udział w podziale mandatów nigdy nie przekroczyła pięciu. Jedynie w przypadku Małopolski w 2014 roku w podziale mandatów udział brały tylko trzy podmioty. Generalnie dwa podstawowe przypadki to takie, w których mandaty rozdzielono albo pomiędzy pięć komitetów (wszystkie partie ogólnopolskie i komitet regionalny), albo cztery (wyłącznie partie sejmowe).

Przechyły terytorialne

Szczegółowym celem tego artykułu jest analiza zróżnicowania poparcia dla poszczególnych ugrupowań w ramach każdego z województw. Analiza taka idzie tropem wyznaczanym przez badaczy polaryzacji i nacjonalizacji systemu politycznego¹. Dla potrzeb analiz polityki lokalnej w szczególności

¹Więcej na ten temat: Golosov G. V. (2016), *Party System Nationalization*, „Party Politics”, Vol. 22, No. 3, s. 278-288, doi: 10.1177/1354068814549342. Jones M. P. (2003), Scott Mainwaring, *The Nationalization of Parties and Party Systems*, „Party Politics”, Vol. 9, No. 2, s. 139-166, doi: 10.1177/13540688030092002. Kasuya Y., Moenius J. (2008), *The Nationalization of Party Systems: Conceptual Issues and Alternative District-focused Measures*, „Electoral Studies”, Vol. 27, No. 1, s. 126-135, doi: 10.1016/j.electstud.2007.09.004. Agnew J. (1996), *Mapping Politics: How Context Co-*

używany wskaźnikiem jest wskaźnik przechyłu, który został już zaproponowany przez autorów przy badaniach lokalnych scen politycznych w polskich gminach i w przypadku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów². Zastosowany wskaźnik przechyłu obrazuje kąt wychylenia tworzony przez porównanie procentowego poparcia w tej połowie województwa, w której dane ugrupowanie ma wyższe poparcie z tą połową, w której ma poparcie niższe³. Taki wskaźnik jest łatwy do opisanego w następujący sposób: przyjmuje on wartość 0, jeśli poparcie danego ugrupowania w całej jednostce jest identyczne. Wtedy poparcie w „lepszem” i „gorszym” części jest takie samo i nie ma żadnego wychylenia. Natomiast ma on wartość 90 (pełne wychylenie) wtedy, gdy wszystkie głosy oddane na ugrupowanie padły w „lepszem” części, podczas gdy w części „gorszej” nie padł na nie żaden głos.

Jednostką, którą zastosowano do podziału jest powiat jako podstawowa jednostka życia politycznego województwa, wpływająca na zachowania wyborcze. Dla każdej pary województwo-ugrupowanie powiaty posortowano według wysokości poparcia danej partii i na tej podstawie podzielono województwo na dwie części. W przypadku powiatów środkowych, oddane w nich głosy dzielono proporcjonalnie w taki sposób, aby dwie połowy (ta „lepsz” i „gorsza” z punktu widzenia danej partii) miały tę samą wielkość.

Ważnym elementem sytuacji w sejmikach jest również skala zmienności wielkości poparcia dla poszczególnych partii. W odróżnieniu od wyborów lokalnych, w których zdarzają się przypadki bardzo wysokiego poparcia (przekraczającego nawet 80%), co w nieuchronny sposób zmniejsza różnicę pomiędzy „lepsz” i „gorszą” częścią, w przypadku wyborów sejmikowych w żadnym z województw żadne ugrupowanie nie przekroczyło poparcia na poziomie 50%. W związku z tym, również teoretycznie możliwe było, aby dane ugrupowanie miało pełne wychylenie, zdobywając wszystkie głosy wyłącznie w „lepszem” części. Oczywiście, nieuchronne matematyczne efekty związane z tak zdefiniowanym wskaźnikiem są warte dalszej rozważenia. Niemniej jest to wskaźnik pozwalający uchwycić to, w jaki sposób różnicuje

unts in Electoral Geography, „Political Geography”, Vol. 15, No. 2, s. 129-146, doi: 10.1016/0962-6298(95)00076-3. Dixit A. K., Weibull J. W. (2007), Political Polarization, „Proceedings of the National Academy of Sciences”, Vol. 104, No. 18, s. 7351-7356, doi: 10.1073/pnas.0702071104. Lago I., Montero J. R. (2013), Defining and Measuring Party System Nationalization, „European Political Science Review”, Vol. 6, No. 2, s. 191-211, doi: 10.1017/s1755773913000027.

²J. Flis, D. Stoliczka, *Przechyły terytorialne – zróżnicowania wyborczej bazy samorządowych władarzy*, [w:] *Geografia wyborcza Polski. Interpretacje postaw i zachowań obywateli*, red. T. Koziełło, D. Szczepański, Rzeszów 2018 (artykuł w druku).

³Mówiąc ściśle, jest to znormalizowany arcus tangens ilorazu poparcia w „lepszem” i „gorszym” części.

się – oraz co istotne, jak zmienia się – poparcie w poszczególnych częściach województwa.

Wartym odnotowania elementem jest również kompletność organizacyjna sejmikowej rywalizacji politycznej. Wszystkie ugrupowania ogólnopolskie wystawiają swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych. Nie jest to już normą np. w wyborach powiatowych.

Waga terytorialnego zróżnicowania poparcia poszczególnych ugrupowań jest istotna także z tego powodu, że sejmikowe sceny polityczne są wyraźnie uporządkowane. O ile bowiem w przypadku lokalnych scen politycznych podziały w radach nie zawsze układają się w czytelny podział na rządzących i opozycję, o tyle w przypadku sejmików jest to już regułą. Zgodnie z obyczajem parlamentarnym zawierane są w nich koalicje, a podział na rządzących i opozycję jest co do zasady jednoznaczny. W przypadku istotnych przechyłów terytorialnych wyborczej bazy poszczególnych ugrupowań można domniemywać, że podziały na linii rządzący-opozycja będą nakładać się na podziały przestrzenne. To zaś może nasilać konflikty na tym tle, nadając im dodatkowy sens. Gdyby podział rządzący-opozycja nie miał istotnej składowej przestrzennej, wtedy można się spodziewać, że poszczególne partie będą mieć istotną rolę w integracji całej jednostki. Będą reprezentować ogół wyborców, nie zaś tylko geograficznie wydzieloną część.

Zróżnicowanie poparcia

W załączonej tabeli 2 zestawiono przechyły dla wszystkich partii w trzech kolejnych wyborach samorządowych w rozbiciu na poszczególne województwa. Szarym tłem zaznaczono 25% przypadków najniższego przechyłu, natomiast ciemnoszarym tłem z białymi literami zaznaczono przypadki największego przechyłu. Widać bardzo wyraźnie zróżnicowanie poszczególnych partii, ale też i poszczególnych województw. Te dwa zróżnicowania wzajemnie się przecinają, tworząc wzory dla danych przypadków. Jednocześnie widać też, że sytuacja poszczególnych partii w poszczególnych wyborach tworzy wyraźne podobieństwo – choć występują tu zarówno wzory, jak i odstępstwa od nich.

Pierwszą kwestią jest pytanie o zróżnicowanie w poszczególnych województwach (tabela 1). Istotne różnice pomiędzy województwami dotyczą ich wielkości i tradycji historycznych oraz struktury osadniczej. Tego typu zróżnicowanie jest bardzo wyraźne i przekłada się na wysokość średniego, ważonego przechyłu (ważonego wielkością poparcia dla poszczególnych ugrupowań składających się na taki wynik).

Tabela 1

Średnie przechyły terytorialne ugrupowań mandatowych w sejmikach
w wyborach 2006-2010-2014

Województwo	Średni przechył	Średnia ważona
dolnośląskie	30,5	28,8
kujawsko-pomorskie	37,6	35,5
lubelskie	36,2	34,4
lubuskie	28,9	27,8
łódzkie	35,1	34,4
małopolskie	35,6	29,2
mazowieckie	45,0	44,2
opolskie	34,8	40,9
podkarpackie	32,5	28,2
podlaskie	44,3	40,6
pomorskie	33,6	26,3
śląskie	33,3	31,1
świętokrzyskie	32,7	34,2
warmińsko-mazurskie	33,1	33,0
wielkopolskie	33,9	34,3
zachodniopomorskie	29,6	26,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Nie powinno być zaskoczeniem, że największy przechył, sięgający 45 stopni, jest udziałem województwa mazowieckiego. Około 1/3 tego województwa stanowi miasto Warszawa, natomiast inną istotną jego częścią są powiaty ziemskie, które bardzo różnią się od stolicy pod względem zamożności, tradycji historycznych i wreszcie preferencji politycznych. Drugie co do przechyłu z kolei jest województwo opolskie. O ile województwo mazowieckie jest największym z województw, o tyle opolskie jest najmniejszym. Tutaj źródłem zróżnicowania jest przede wszystkim to, że w części województwa zamieszkuje ludność autochtoniczna, w której istotne poparcie zdobywa lista Mniejszości Niemieckiej. W drugiej połowie dominuje ludność przesiedleńcza, co również przekłada się na zróżnicowanie poparcia dla ugrupowań.

Kolejny co do wielkości przechył, także powyżej 40 stopni, dotyczy województwa podlaskiego. Tutaj sytuacja jest podobna jak w przypadku województwa mazowieckiego. Istotną częścią jednostki jest samo miasto Białystok, które różni się wzorami zachowań politycznych od otaczających

go powiatów ziemskich, tworzących większą część województwa. Listę czterech największych przechyłów (choć jest już on wyraźnie niższy) zamyka województwo kujawsko-pomorskie. Obejmuje ono obszary o zupełnie odmiennych tradycjach historycznych – zarówno ziemie zaboru rosyjskiego, jak i pruskiego.

Na przeciwnym końcu znajduje się województwo pomorskie. Jest to o tyle zaskakujące, że ono również składa się z silnego ośrodka metropolitalnego w postaci Trójmiasta, jak i łączy w sobie różne tradycje historyczne z zasiedziałą ludnością Kaszub oraz obszarami przesiedleńczymi w części byłego województwa słupskiego i na wschód od Wisły. Istotne jest tutaj zestawienie z pozostałymi województwami o najniższym wychyleniu. Są to województwa zachodniopomorskie i lubuskie, czyli również obszary przesiedleńcze. Wydaje się, że istotną przesłanką dla takiego zróżnicowania jest, po pierwsze, wysoki poziom urbanizacji tych obszarów, a po drugie, zdecydowanie mniejsze niż we wschodniej części kraju (zwłaszcza w dawnym zaborze rosyjskim) zróżnicowanie zachowań wyborczych pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami (Flis 2014, s. 120-140). Z kolei czwartym województwem w tej grupie jest województwo podkarpackie, w którym Rzeszów jako największy ośrodek miejski stanowi względnie niewielką część województwa. Jednocześnie w Galicji występują mniejsze niż w byłym Królestwie Kongresowym, choć i tak większe niż na Ziemiach Odzyskanych, różnice pomiędzy zachowaniami wyborczymi terenów wiejskich i miast.

Zróżnicowanie wyborczej bazy ugrupowań

Ta świadomość jest istotna dla drugiego kluczowego rozróżnienia, opartego na rodzaju partii. Średni przechył dla wszystkich 205 przypadków wynosi nieomal 37 stopni, zaś średnia ważona takich przechyłów to 33 stopnie. Taka różnica jest pierwszym sygnałem, że ugrupowania o większym poparciu mają mniejsze wychylenia niż te o poparciu niższym.

Największe wychylenia są udziałem ugrupowań regionalnych, w szczególności tych odwołujących się do tożsamości etnicznych, czyli Mniejszości Niemieckiej i Ruchu Autonomii Śląska. Tutaj zbliżone są do maksymalnych, sięgając 80 stopni. Wiąże się to z tym, że województwa opolskie i śląskie łączą w sobie tereny o różnych tradycjach historycznych i tylko na części z nich zamieszkuje ludność, do której adresowany jest przekaz tych ugrupowań. Stąd komitety w „lepszey” połowie województwa mają ponad dziesięciokrotnie większe poparcie niż w drugiej części. W przypadku list Mniejszości Niemieckiej poparcie rozkłada się na około 30% w „lepszey” połowie i około 3% w „gorszej”. Dla Ruchu Autonomii Śląska, jest to zróżnicowanie

w granicach 7,5-15% w „lepszey” części i około 1% (czyli jest to poparcie śladowe) w „gorszej” połowie, która nie należy do Śląska jako krainy historycznej – w Częstochowie, Zagłębiu czy Żywiecczyźnie. Średnia ważona wychylenia ugrupowań regionalnych wynosi 64 stopnie. Mając na uwadze, że średnia ważona dla wszystkich przypadków to 33 stopnie, warto zauważyć, że w zasadzie wszystkie ugrupowania regionalne mają wychylenie wyraźnie większe.

Drugim ugrupowaniem pod względem średniego wychylenia jest PSL. Jego średnie ważne odchylenie wynosi 49 stopni. Jest ono najwyższe w przypadku województwa mazowieckiego w wyborach 2006 roku, gdy sięgnęło 75 stopni. Najniższe było zaś w województwie świętokrzyskim w 2014 roku, gdzie wyniosło mniej niż 33 stopnie. Generalnie jednak zdecydowana większość przypadków z kwartyła najwyższych odchyleń dotyczy właśnie listy PSL. Największe wychylenia dotyczą województwa mazowieckiego, co wiąże się z opozycją terenów wiejskich i warszawskich obszarów metropolitalnych. Przypadki, w których we wszystkich wyborach odchylenia znalazły się w górnym kwartylu dotyczą województwa kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. We wszystkich tych województwach poparcie dla PSL jest umiarkowane i co istotne, wszędzie tam występują znaczące obszary miejskie, w których poparcie dla tej partii jest niewielkie.

Na przeciwnym biegunie spektrum różnicowania przechyłów znajduje się PiS. Przytłaczająca większość przypadków najmniejszych odchyleń jest udziałem właśnie tego ugrupowania. Średnie ważne wychylenie PiS to 20 stopni, czyli o ponad 1/3 mniej niż dla wszystkich przypadków łącznie. Jest to o tyle istotne, że partia ta jest postrzegana jako taka, która zyskuje poparcie przede wszystkim w mniejszych ośrodkach. Sugeruje to, że jej poparcie powinno być wyraźnie zróżnicowane. Tymczasem różnice w poparciu między największymi obszarami miejskimi i terenami wiejskimi są w przypadku PiS zdecydowanie mniejsze niż w wypadku PSL i PO, ale także SLD. W zasadzie tylko w województwie opolskim w żadnych wyborach lista PiS nie znalazła się w grupie najmniej przechyłonych komitetów. Wynika to najpewniej z tego, że społeczna baza Mniejszości Niemieckiej jest bardzo zbliżona do bazy społecznej PiS. Niemniej, ze względu na bardzo mocne akcentowanie tożsamości narodowej przez PiS, droga do wyborców o podobnym statusie społecznym jest dla tej partii zdecydowanie trudniejsza w tej części Śląska, w której zamieszkuje ludność autochtoniczna.

Najmniejsze wychylenie ze wszystkich przypadków – wynoszące poniżej 10 stopni – dotyczy również listy PiS w województwie łódzkim w wyborach 2010 roku. Warto zauważyć, że nawet jeśli motywacje osób mieszkających

w powiatach ziemskich i samej metropolii łódzkiej są prawdopodobnie inne, to jednak generalny poziom poparcia w tych częściach nie jest tak zróżnicowany jak u konkurencyjnych partii. Porównując sytuację w województwie łódzkim, wychylenie PiS jest czterokrotnie mniejsze niż PO i pięciokrotnie mniejsze niż PSL. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że elektorat koalicji rządzącej w latach 2007-2011 tworzył uzupełniające się odmienności – swego rodzaju yin-yang polskiej polityki. Ten strategiczny sojusz PO i PSL przekłada się na to, że każde z tych ugrupowań ma zdecydowanie bardziej zróżnicowane poparcie niż główna siła opozycyjna tamtego czasu, jaką było PiS.

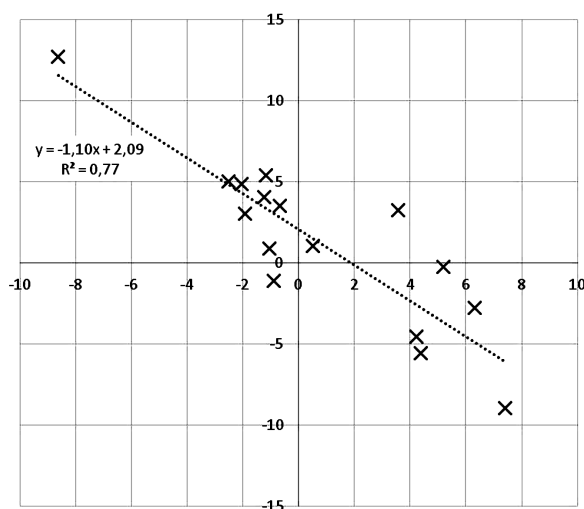
Jeśli chodzi o samą PO, to jej średnie ważone wychylenie jest nieznacznie niższe niż w przypadku wszystkich przypadków łącznie. Sytuacja tej partii jest jednak bardzo zróżnicowana. Są województwa, w których zróżnicowanie jej poparcia jest bardzo niskie, zbliżające się do poparcia PiS. To województwa zachodniopomorskie, dolnośląskie, lubuskie, opolskie, pomorskie i śląskie. Natomiast w niektórych województwach pojawia się bardzo wyraźne przechylenie, większe niż średnia dla wszystkich przypadków. To przede wszystkim województwa mazowieckie, lubelskie, łódzkie i podlaskie. Widać wyraźnie, że są to tereny byłego zaboru rosyjskiego, gdzie różnice pomiędzy zachowaniami politycznymi miast i obszarów wiejskich są zdecydowanie większe. Przekłada się to również na społeczną bazę rządzących koalicji. Tymczasem w tych województwach zachodniej Polski, w których różnice pomiędzy miastem i wsią nie są tak wyraźne, wychylenie PO jest niższe niż średnia. Warto zwrócić tutaj uwagę, że obszary, na których poparcie PO jest mniej zróżnicowane, są jednocześnie terenami, na których poparcie to jest generalnie większe. To jej mateczniki i miejsca, gdzie zdecydowanie wygrywa z konkurencją. Natomiast tam, gdzie jej wyniki są słabsze, widoczne są też istotne zróżnicowania terytorialne.

Wreszcie ostatnia ogólnopolska partia to SLD. Jej średnie wychylenie jest najbardziej zbliżone do średniej wszystkich przypadków. Jedynie w województwie kujawsko-pomorskim w 2006 roku wychylenie SLD znalazło się wśród najniższego kwartyłu, zaś w pięciu przypadkach w kwartyłu górnym. Dwa z nich dotyczą województwa podlaskiego, gdzie społeczną bazą dla SLD jest skoncentrowana terytorialnie ludność białoruska. Pozostałe przypadki to województwa kujawsko-pomorskie i śląskie, łączące różne tradycje historyczne i tylko część z nich tworzy obszary sprzyjające lewicy – czyli Kujawy i Zagłębie Dąbrowskie.

Generalnie można jednak dostrzec następujące zjawisko. Mniejsze ugrupowania są bardziej przechylone. Ich poparcie jest wyraźnie bardziej zróżnicowane niż w przypadku ugrupowań większych – w szczególności ugru-

powań zwycięskich. Po części jest to efekt matematyczny – im silniejsze dane ugrupowanie w swojej „lepszей” połowie województwa, tym trudniej o poprawienie tego wyniku (gdyż tym mniejszy jest zbiór wyborców jeszcze niepozyskanych) i *vice versa* – ale wyjaśnia on zaobserwowane zjawisko tylko w części.

Uzupełnieniem takich danych jest wykres pokazujący zmiany wychylenia i ich związek ze zmianami poparcia we wszystkich tych przypadkach, gdy doszło do zmiany kolejności w następujących wyborach – gdy zwycięzca poprzednich wyborów stracił swoją pozycję w następnych wyborach i został pokonany przez to ugrupowanie, które wcześniej cieszyło się niższym poparciem. Doszło do tego w czterech województwach – łódzkim, małopolskim, mazowieckim i podlaskim. W każdym z nich w wyborach 2006 roku wygrywał PiS, który jednak przegrał z PO w roku 2010, by znów powrócić na pierwsze miejsce w wyborczym wyścigu w roku 2014.



Wykres 1. Związek zmiany przechyłu terytorialnego i zmiany poparcia w przypadku partii zdobywających lub tracących zwycięstwo w województwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Przypadek czterech województw, w których doszło do zmiany zwycięcy, pokazuje bardzo wyraźnie zjawisko o potencjalnie kluczowym znaczeniu. Generalnie zwycięstwo wyborcze wiąże się ze zmniejszeniem różnicy pomiędzy „lepszą” i „gorszą” połową województwa. Natomiast porażka wiąże się z pogłębieniem takiej różnicy. Zależność taka jest bardzo silna jak na nauki społeczne i pozostaje taką nawet po pominięciu skrajnych przypadków.

Tabela 2

Przechyły ugrupowań mandatowych w wyborach sejmikowych 2006-2010-2014.

Wojewódz.	PO06	PO10	PO14	PiS06	PiS10	PiS14	PSL06	PSL10	PSL14	SLD06	SLD10	SLD14	REG06	REG10	REG14
dolnośląskie	19,1	17,7	24,5	15,0	18,1	19,5	44,7	59,7	45,3	27,9	34,7	39,3		50,0	52,9
kujawsko -pomorskie	36,9	27,7	36,4	20,6	18,2	17,6	66,0	62,9	57,9	22,8	36,1	48,2			
lubelskie	48,1	43,5	48,6	22,0	21,3	17,3	45,0	43,1	36,3	29,6	34,7	45,1			
lubuskie	16,7	16,6	29,1	25,0	17,3	25,0	56,8	34,9	33,6	30,9	27,2	33,8			50,9
łódzkie	40,8	39,3	44,5	10,6	9,4	13,0	59,6	57,5	52,1	39,7	27,9	26,7			
małopolskie	29,7	27,5	31,9	15,0	21,6	19,1	61,3	61,2	39,1	45,2	33,7	41,6			
mazowieckie	48,7	47,4	51,7	20,3	17,9	15,8	75,1	72,7	65,6	53,6	26,1	44,6			
opolskie	22,0	23,1	22,1	30,4	33,7	32,1	58,6	46,3	38,7	42,3	31,6	37,2	80,0	79,4	77,7
podkarpackie	36,1	35,4	39,5	19,6	17,0	14,6	40,8	38,3	33,4	44,7	33,6	36,8			
podlaskie	46,9	37,2	44,6	26,8	23,6	22,9	62,7	62,1	56,9	50,5	44,5	52,3			
pomorskie	22,5	19,7	20,7	18,1	19,9	16,2	71,5	65,5	49,2	33,1	32,6	33,7			
śląskie	19,8	21,1	23,0	18,4	18,3	22,2	54,8	55,9	47,6	33,1	36,6	48,8	76,8	76,9	78,4
święto -krzyskie	32,4	30,0	42,9	18,6	22,4	21,4	42,8	42,2	32,5	35,7	31,2	40,5	59,2	56,3	
warmińsko -mazurskie	27,0	27,1	31,1	28,0	19,6	26,1	56,3	42,2	37,7	46,1	28,2	27,6			
wielkopolskie	36,6	34,9	29,8	22,9	19,7	20,3	52,8	51,3	47,8	26,8	26,0	37,9			58,1
zachodnio pomorskie	23,2	18,1	15,8	24,6	26,4	19,8	52,3	55,4	48,0	24,1	23,1	24,1			41,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wnioski

Wyjaśnieniem dla wszystkich tych zjawisk może być model, który sformułowany został w przywoływanym już opracowaniu dotyczącym wyników bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Znajduje on także potwierdzenie w wyborach zupełnie innego rodzaju. Model ten zakłada, że wybory regulowane są przez dwie siły. Pierwszą z nich jest partykularyzm, zaś drugą powszechność – zdolność do ucieleśnienia idei i przyciągnięcie wyborców, których motywacją nie jest obawa o reprezentowanie jednej części społeczeństwa podzielonej w oparciu o identyfikację terytorialną.

Partykularyzm jest istotnym motywem w przypadku mniejszych ugrupowań. Może wynikać z kryteriów etnicznych, stylu życia czy tradycji historycznych, ale również, jak w przypadku ugrupowań regionalnych niemających oparcia w etniczności, wiązać się z personalizacją, osobistym przywództwem i pozycją konkretnych kandydatów, znanych tylko w części danej jednostki. Taki partykularyzm pozwala zaistnieć w polityce, przekroczyć próg wyborczy i zdobyć reprezentację w ciele przedstawicielskim. Drugą siłą jest zaś powszechność rozumiana jako zdolność do objęcia swoim przekazem całej społeczności i jednostki, której dotyczą dane wybory. Taka powszechność wydaje się być warunkiem do przekroczenia pewnej granicy poparcia i do zwycięstwa wyborczego. Taka obserwacja jest obiecująca z punktu widzenia podziałów społecznych, a w szczególności ich politycznego wymiaru.

Z drugiej strony wyraźnie widoczne jest też pewne zjawisko, które może być potraktowane jako zagrożenie dla tak kształtowanej równowagi. To sytuacja, w której pojawiają się ugrupowania współpracujące ze sobą stale, aspirujące do innych części elektoratu, tworzące uzupełniające się odmienności o wyraźnie przestrzennym zróżnicowaniu. Być może jest to zjawisko nieuniknione, ale bez wątpienia jest to element, który zwiększa poziom napięcia w obrębie jednostki – nawet jeśli są one dzięki temu instytucjonalizowane. Sprawia to, że tworzy się mechanizm rozwiązywania powstających w ten sposób napięć.

Przedstawiony tutaj mechanizm tworzy pewnie pozytywny, generalny impuls, ale jednocześnie pokazuje też, gdzie mogą rodzić się napięcia. Ugrupowania, które reprezentują jakąś, być może pomijaną część społeczeństwa, pogłębiają podziały. Natomiast te, które dążą do ogarnięcia całej społeczności i zdobycia poparcia nieograniczonego terytorialnie są tymi, które prowadzą do mniejszych napięć terytorialnych. Nie zawsze oznacza to mniejszy poziom napięcia politycznego, gdyż może ono iść w poprzek podziałów terytorialnych. Niemniej to właśnie one, wraz z odwołaniami do stereo-

typów, bywają bardzo często wykorzystywane w interpretacji ogólnopolskich podziałów politycznych – czasem zupełnie wbrew faktom. W takich interpretacjach próbuje się wyjaśniać podziały polityczne właśnie przez podziały terytorialne, sprowadzając je w całości właśnie do podziałów typu wieś-miasto, Polska A kontra Polska B, część północno-zachodnia przeciw południowo-wschodniej itd. Potrzeba odczytywania konfliktów przez terytorialną identyfikację swój-obcy jest obecna w życiu społecznym i dotyczących go refleksjach wielu autorów jako stały motyw, stanowiąc ważny czynnik interpretacyjny. Jednak rzeczywiste znaczenie takich podziałów wymaga bardziej precyzyjnych analiz, a przedstawiony tu opis sytuacji polskich województw jest jednym z wielu, niezbędnych jeszcze do podjęcia kroków.

Literatura

- AGNEW J. (1996), Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography, „Political Geography”, Vol. 15, No. 2, s. 129-146, DOI: 10.1016/0962-6298(95)00076-3.
- BUKOWSKI M., FLIS J., HESS A., SZYMAŃSKA A. (2016), Rządzący i opozycja: partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014, Wydawnictwo Attyka, Kraków.
- DIXIT A. K., WEIBULL J. W. (2007), Political Polarization, „Proceedings of the National Academy of Sciences”, Vol. 104, No. 18, s. 7351-7356, DOI: 10.1073/pnas.0702071104.
- DUDEK-MAŃKOWSKA S., LACKOWSKA-MADUROWICZ M. (2012), Konflikty społeczne na Mazowszu – identyfikacja oraz próba oceny ich wpływu na rozwój lokalny, „Mazowsze. Studia regionalne”, nr 10, s. 125-144.
- FLIS J. (2014), Złudzenia wyboru: społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- GENDŹWILL A. (2012), Independent Mayors and Local Lists in Large Polish Cities: Towards a Non-partisan Model of Local Government?, „Local Government Studies”, Vol. 38, No. 4, s. 501-518, DOI: 10.1080/03003930.2011.649915.
- GOLOSOV G. V. (2016), Party System Nationalization, „Party Politics”, Vol. 22, No. 3, s. 278-288, DOI: 10.1177/1354068814549342.
- JONES M. P. (2003), Scott Mainwaring, The Nationalization of Parties and Party Systems, „Party Politics”, Vol. 9, No. 2, s. 139-166, DOI: 10.1177/13540688030092002 .

-
- KASUYA Y., MOENIUS J. (2008), The Nationalization of Party Systems: Conceptual Issues and Alternative District-focused Measures, „Electoral Studies”, Vol. 27, No. 1, s. 126-135, DOI: 10.1016/j.electstud.2007.09.004.
- KJAER U., ELKLIT J. (2010), Local Party System Nationalisation: Does Municipal Size Matter?, „Local Government Studies”, Vol. 36, No. 3, s. 425-444, DOI: 10.1080/03003931003730451.
- LAGO I., MONTERO J. R. (2013), Defining and Measuring Party System Nationalization, „European Political Science Review”, Vol. 6, No. 2, s. 191-211, DOI: 10.1017/s1755773913000027.
- MARCH J. G., OLSEN J. P. (2005), Instytucje, Scholar, Warszawa.
- NORRIS P. (2004), Electoral engineering: Voting rules and political behavior, Cambridge University Press, Cambridge.
- WOJTASIK W. (2017), Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce, „Roczniki Nauk Społecznych”, 41(1), s. 53-72.

Jarosław Flis
Dariusz Stolicki

**UBIQUITY AND PARTICULARISM – TERRITORIAL SHIFTS IN THE
ELECTIONS FOR POLISH REGIONAL ASSEMBLIES
BETWEEN 2006 AND 2014**

Keywords: elections for Polish regional assemblies, territorial polarization, electoral geography, the indicator of shift.

The aim of the article is to analyse the territorial polarization of rivalry in the elections for Polish regional assemblies (sejmiks) between 2006 and 2014. The authors compared the support for electoral committees in the counties (powiats) showing higher and the counties showing lower than the average for a whole province (województwo) results. The study covered all Polish provinces. To perform the study, the authors used the indicator of territorial shifts.

It was noted that the support for big parties was less polarized, which leads to conclusions about the balance between integration and particularism as mechanisms generating electoral support. Referring to territorially polarized support helps parties to prove themselves in elections (passing statutory and natural thresholds), but achieving results that allow gaining power requires a bigger balance in the electoral base in a given territory.

Jarosław Flis
Dariusz Stolicki

**POWSZECHNOŚĆ I PARTYKULARYZM – PRZECZYŁY
TERYTORYALNE W WYBORACH SEJMIKOWYCH 2006-2014**

Słowa kluczowe: wybory do sejmików, polaryzacja terytorialna, geografia wyborcza, wskaźnik przechylenia.

Celem artykułu jest przeanalizowanie terytorialnej polaryzacji rywalizacji wyborczej do sejmików województw w latach 2006-2014. Stosując wskaźnik przechylenia terytorialnego, autorzy artykułu porównali w każdym województwie poparcie komitetów wyborczych w powiatach, w których uzyskiwały one wyniki lepsze od mediany dla danego województwa, z poparciem w powiatach, w których wyniki te były gorsze. Ustalili w ten sposób, w których województwach rywalizacja jest najbardziej i najmniej spolaryzowana, a także które ugrupowania najczęściej i najrzadziej ulegają polaryzacji terytorialnej.

Zauważyli, że poparcie dla dużych ugrupowań jest mniej spolaryzowane, co prowadzi do istotnych konkluzji odnośnie równowagi między integracją a partykularyzmem jako mechanizmami generującymi poparcie wyborcze. Jakkolwiek odwoływanie się do spolaryzowanego terytorialnie poparcia pozwala zaistnieć w wyborach, przekraczając ustawowe i naturalne progi, to uzyskanie wyniku pozwalającego na zdobycie władzy wymaga większego wyrównania bazy wyborczej w wymiarze terytorialnym.

Jarosław Hermaszewski*

Mariusz Kwiatkowski**

FENOMEN MASOWEJ MOBILIZACJI LOKALNEJ. PRZYPADEK BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W GMINIE SŁAWA

Celem artykułu jest próba ustalenia uwarunkowań i konsekwencji masowego uczestnictwa mieszkańców w procesie tworzenia budżetu obywatelskiego. W głosowaniu dotyczącym wyboru projektów do sfinansowania w ramach budżetu obywatelskiego w gminie Sława, w roku 2016 wzięło udział niemal 70% mieszkańców. Jest to fenomen zasługujący na uwagę samorządowców i badaczy społecznych. Dane podane przez Wojciecha Kębłowskiego (Kębłowski 2014, s. 51) wskazują, że najwyższa frekwencja do 2013 roku wyniosła 35%. Przyjmując powyższe założenie, postanowiliśmy poddać analizie wskazany przypadek.

Po pierwsze, próbujemy zidentyfikować czynniki tak dużej mobilizacji mieszkańców. Szczególnie interesuje nas rola liderów lokalnych (instytucjonalnych i nieformalnych) i stosowane przez nich strategie aktywizacji. Po drugie, oceniamy konsekwencje masowego uczestnictwa z punktu widzenia charakteru i jakości wybranych i odrzuconych projektów. Po trzecie, zastanawiamy się nad tym, w jakim stopniu opisywany fenomen może stanowić przypadek dobrych praktyk do wykorzystania w innych gminach.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiamy teoretyczne podstawy analizy działań związanych z budżetem obywatelskim. W drugiej prezentujemy najważniejsze dane dotyczące przebiegu ustalania budżetu obywatelskiego w Sławie. W ostatniej podejmujemy próbę wskazania czynników masowego uczestnictwa w tym procesie. Na koniec oceniamy opisywane zjawisko z punktu widzenia jego długotrwałych konsekwencji, a także formułujemy wnioski dla teorii i praktyki partycypacji lokalnej.

***Jarosław Hermaszewski** – doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie; zainteresowania naukowe: finansowanie samorządów lokalnych, zarządzanie publiczne, rozwój lokalny; e-mail: j.hermaszewski@pwsz.glogow.pl

****Mariusz Kwiatkowski** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie socjologii, profesor nadzwyczajny, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: kapitał społeczny, ekonomia społeczna, rewitalizacja, spójność społeczna; e-mail: M.Kwiatkowski@is.uz.zgora.pl

Budżet obywatelski w perspektywie sieciowej

Na aktywność mieszkańców związaną z budżetem obywatelskim patrzymy z perspektywy, którą ze względu na jej najistotniejszą cechę można nazwać „sieciową”. Przyjmujemy bowiem założenie, iż relacje interpersonalne i międzygrupowe są, z jednej strony, istotnym czynnikiem działań zbiorowych, a z drugiej, wzmocnienie relacji społecznych jest ważnym, oczekiwanym rezultatem przedsięwzięć podejmowanych w ramach budżetu obywatelskiego.

Odwołujemy się tutaj do dorobku trzech nurtów badawczych. Pierwszy z nich to podejścia sieciowe w socjologii i innych dyscyplinach (Pietrowicz 2016). W świetle różnorodnych koncepcji sieciowych, przestrzeń publiczna może być analizowana jako wielowymiarowa sieć relacji. Tworzenie i realizacja budżetu obywatelskiego jest czynnością złożoną, realizowaną przez zróżnicowane podmioty, które, aby osiągnąć założone cele, łączą się w mniej lub bardziej trwałe układy powiązań poziomych. Podejście to jest rozwinięciem klasycznego socjologicznego rozumienia społeczności lokalnej. W tym ujęciu ważnym elementem konstytuującym społeczność lokalną, obok wspólnie zamieszkiwanego terytorium oraz wspólnych interesów, wynikających z korzystania z tego samego terenu oraz „sentymetu lokalnego”, są interakcje między mieszkańcami (Starosta 2002, s. 98). Interakcje układają się w mniej lub bardziej trwałe wzory, tworzące sieci powiązań między jednostkami, organizacjami, instytucjami. Badacze i animatorzy społeczności lokalnych podkreślają znaczenie tworzenia „nowych połączeń” między mieszkańcami. Służą one zwiększaniu kompetencji, dzięki wymianie doświadczeń (Skrzypczak, Grabowska 2010, s. 7). W świetle koncepcji networkingu społecznościowego, nawiązywanie relacji w przestrzeni publicznej jest istotnym czynnikiem rozwoju: „Rozwój społeczności polega na wzmacnianiu i rozbudowywaniu sieci pomiędzy jednostkami, pomiędzy grupami, pomiędzy organizacjami oraz, co równie ważne, między różnymi sektorami i instytucjami” (Gilchrist 2014, s. 77).

Drugi nurt badawczy, częściowo związany z pierwszym, akcentuje znaczenie relacji społecznych jako szczególnego zasobu, kapitału społecznego (Sztompka 2016). Może on być badany zarówno jako czynnik, jak i efekt uczestnictwa w działaniach związanych z ustalaniem i realizacją budżetu obywatelskiego. Trzecim, teoretycznym punktem odniesienia jest koncepcja instytucjonalizacji (Skąpska, Ziółkowski 1998). Biorąc pod uwagę długofalowe cele budżetu partycypacyjnego jako czynnika rozwoju lokalnego, istotne wydaje się pytanie o warunki przejścia od masowej mobilizacji do trwałej, szerokiej i konstruktywnej partycypacji obywatelskiej. Koncepcja instytu-

cyjnalizacji jako procesu wprowadzania w życie i utrwalania się nowych reguł, może być użytecznym narzędziem oceny skutków budżetu obywatelskiego (Kwiatkowski 2011).

Odwołując się do koncepcji kapitału społecznego jako ramy teoretycznej służącej interpretacji i ocenie przedsięwzięć zbiorowych prowadzonych w związku budżetem obywatelskim, akcentujemy tym samym wagę długofalowych efektów. Z ekonomicznego punktu widzenia bowiem, użycie terminu „kapitał” w odniesieniu do określonego typu zasobów wskazuje na względnie trwałą ich charakter. Jeden z ekonomistów w następujący sposób charakteryzuje odpowiednio rozumiany lokalny kapitał społeczny, z punktu widzenia trwałości:

„Aby lokalny kapitał społeczny zasłużył na miano kapitału, to jego efekty ekonomiczne muszą być trwałe. Oznacza to, że ów kapitał społeczny musi przybrać formę kapitału: (a) rzeczowego (np. społeczność lokalna zorganizowała się i wybudowała wał przeciwpowodziowy), (b) kapitału ludzkiego (np. trwałym rezultatem interakcji społecznych jest nabycie nowej wiedzy, umiejętności i sprawności w jakiejś dziedzinie i mimo że interakcje, które ten rozwój wywołały, już nie występują, to jednak te nowe walory mogą być wykorzystywane w przyszłości i w innych okolicznościach), (c) zachowania efektów interakcji społecznych w innej formie kapitału społecznego (np. klub sportowy, pod którego egidą grupa przyjaciół uprawiała rekreacyjnie rowerową turystykę górską przestał istnieć, to i tak – bo dotychczasowi członkowie tej grupy żyli z sobą, czują wobec siebie szacunek i zaufanie – w dalszym ciągu będą się spotykać) (Paczóski 2015, s. 235).

Badania dotyczące uczestnictwa mieszkańców gminy Sława w opracowaniu pierwszej edycji budżetu obywatelskiego odbywały się w trzech etapach. Pierwszy polegał na analizie dokumentów dotyczących historii partycypacji społecznej w gminie. Próbowaliśmy ustalić czy, a jeśli tak, to w jakiej formie mieszkańcy mieli wcześniej wpływ na decyzje dotyczące wydatkowania środków należących do gminy. Uznaliśmy, że pozytywne doświadczenia w tej dziedzinie mogą sprzyjać zaangażowaniu i ułatwiać tworzenie przez mieszkańców koalicji na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb. W drugim etapie obserwowaliśmy przebieg głosowania i aktywność liderów. Z liderami zwycięskich projektów przeprowadziliśmy nieustrukturalizowane wywiady na temat sposobów mobilizowania mieszkańców. Ostatni etap polegał na analizie danych zgromadzonych podczas głosowania (liczba głosów według podziału na jednostki terytorialne i poszczególne projekty, ranking projektów).

Sławski budżet obywatelski – geneza i przebieg pierwszego głosowania

Analizując pozyskane dokumenty ustaliliśmy, że doświadczenia sławskie związane z partycypacją obywatelską w zakresie podziału środków gminnych, a więc w pewnym sensie z budżetem obywatelskim sięgają początków samorządności w Polsce. Już w latach 90. istniała nie zapisana, lecz utrwalona formuła finansowania poszczególnych sołectw tak zwanymi środkami na rozwój. Były to środki, które w ramach rezerwy celowej (będącej w dyspozycji burmistrza) mogły być przeznaczane na dowolne wydatki sołectw, w zamian za ich zaangażowanie w organizację dożynek gminnych. Z tych środków sołectwa poprawiały swój wizerunek zewnętrzny, wyposażały świetlice wiejskie w niezbędny sprzęt kuchenny, modernizowały swoją infrastrukturę sportową i rekreacyjną.

Finansowanie inicjatyw oddolnych, dzięki wprowadzeniu Ustawy o funduszu sołeckim w 2009 r.¹ zostało formalnie wprowadzone do praktyki budżetowej w gminie Sława od 2010 r. Wtedy to, na mocy zapisów tej ustawy, sformalizowano finansowanie zadań, których wnioskodawcami byli mieszkańcy sołectw. Sukces funduszu sołeckiego oraz upowszechnianie się w polskich samorządach inicjatyw związanych z budżetem obywatelskim skłoniło władze samorządowe do rozmów nad modelem budżetu obywatelskiego dla gminy Sława. We wrześniu 2015 r. nastąpiła pierwsza dyskusja nad jego docelową formą. W propozycjach wymieniano trzy alternatywne formuły: (1) Formułę miejską, opartą na założeniu, że skoro fundusz sołecki finansuje obszary wiejskie, to budżet obywatelski powinien być przeznaczony dla miasta. (2) Formułę podzielonego funduszu obywatelskiego. Odrębne jego części byłyby przeznaczone dla obszarów wiejskich i dla miasta. (3) Formułę ogólną, czyli jeden fundusz obywatelski bez terytorialnego rozgraniczania. Formuła ogólna miała najwięcej zwolenników. Oczekiwano, że dzięki jej zastosowaniu zostanie wzmocniona konkurencja, a tym samym zwiększy się mobilizacja mieszkańców. Liczono również na wyłonienie się nowych liderów w poszczególnych środowiskach.

W styczniu 2016 roku opracowano założenia Sławskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 r., a 19 maja 2016 r., uchwałą Rady Miejskiej, przyjęto zasady konsultacji społecznych nad budżetem obywatelskim oraz kwotę przeznaczoną dla projektów obywatelskich (400 tys. zł). W regulaminie Sławskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 r. określono zasady zgłaszania

¹Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420) później zmieniona Ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301).

projektów, zasady głosowania oraz pełny harmonogram działań. Zarządzeniem Burmistrza Sławy powołano Komisję ds. weryfikacji zadań.



Rysunek 1. Harmonogram działań w ramach budżetu obywatelskiego w Sławie.

Źródło: http://www.slawa.pl/PL/3084/875/Slawski_Budzet_Obywatelski

_Radzyn_z_najwiekszym_poparciem/k/# [dostęp: 20.12.2016 r.]

Kampania informacyjno-promocyjna sławskiego budżetu obywatelskiego (dalej SBO) trwała miesiąc. W kampanii wykorzystano środki masowego przekazu (program w lokalnej telewizji, rozgłośni radiowej, informacje w „Biuletynie Sławskim”), portale społecznościowe, tablice ogłoszeń oraz bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Efektem tak zorganizowanej kampanii było duże zainteresowanie liderów lokalnych składaniem wniosków, których łącznie wpłynęło 38.

Zakres przedmiotowy złożonych wniosków był zróżnicowany: od tych, które dotyczyły urządzeń rekreacyjnych, takich jak place spotkań, siłownie na świeżym powietrzu, place zabaw (16 projektów), poprzez wnioski obejmujące zmiany infrastrukturalne, na przykład budowa dróg i chodników, instalacja oświetlenia (8 projektów), do pomysłów związanych z zakupem wyposażenia świetlic wiejskich, remiz strażackich OSP czy boisk sportowych (14 projektów).

Rodzaje złożonych wniosków

- Place integracyjne (place zabaw, siłownie zewnętrzne, ogródki sportowe) – 16 projektów
- Remonty i modernizacje ulic i chodników – 7 projektów
- Modernizacje i doposażenie świetlic wiejskich – 4 projekty

- Modernizacje i doposażenie remiz strażackich – 3 projekty
- Oświetlenie uliczne – 1 projekt
- Inne – 7 projektów

Źródło: opracowanie własne.

W założeniach SBO była określona górna granica kwoty dla pojedynczego wniosku (100 tys. zł). Koszt projektów był mocno zróżnicowany, od 6 tys. do 99 tys. zł. Wniosków dotyczących wydatków poniżej kwoty 25 tys. było 7, pomiędzy 25 tys. zł a 75 tys. zł – 15, a wniosków dotyczących wydatków powyżej 75 tys. było 16. Łączna wartość złożonych wniosków wyniosła ponad 2 mln zł.

Spośród wszystkich wniosków osiem dotyczyło projektów realizowanych w mieście Sława. Większość sołectw składało po jednym projekcie, z wyjątkiem czterech sołectw, które składały dwa do trzech.

Ocenę formalną złożonych wniosków przeprowadziła komisja, która do procedury głosowania dopuściła 35 wniosków. Odrzucone wnioski odnosiły się do zadań, które nie dotyczyły majątku gminy, co było niezgodnie z regulaminem. W trakcie oceny formalnej dwóch wnioskodawców (z tej samej miejscowości i z takim samym projektem) złożyło uzupełnienie do swoich wniosków, wycofując jeden z nich. Tym samym do głosowania ostatecznie zostały zgłoszone 34 wnioski o łącznej wartości 1,9 mln zł.

Głosowanie nad wnioskami odbywało się na przełomie września i października 2016 roku i trwało dwa tygodnie. Poruszenie w gminie, aktywna postawa liderów projektów, różne strategie przekonywania społeczności lokalnej oraz bezpośredni kontakt z mieszkańcami zaowocowały złożeniem ponad 7,9 tys. kart do głosowania, z których jedynie 129 było nieważnych. Tak duże zainteresowanie budżetem obywatelskim zaskoczyło również inicjatorów pomysłu. Gmina Sława liczy 12,5 tys. stałych mieszkańców.

Należy dodać, że w regulaminie Sławskiego Budżetu Obywatelskiego był zapis, że głosować może każdy zamieszkujący w gminie Sława. Sława jest miejscowością turystyczną, w której w okresie wakacyjnym zamieszkuje łącznie ponad 15 tys. osób. Kampania promocyjna budżetu obywatelskiego wypadła właśnie w tym czasie. Inne działania związane z budżetem również miały miejsce wtedy, gdy wielu „letników” przebywało na terenie gminy. Można więc było oczekiwać, że miejscowości turystyczne będą miały przewagę nad innymi. Wyniki głosowania częściowo potwierdziły te przewidywania.

Najwięcej głosów w pierwszym Sławskim Budżecie Obywatelskim zdobył projekt zgłoszony przez mieszkańców Radzyna. Miejscowość ta liczy 483

stałych mieszkańców, ale jej projekt uzyskał łącznie 660 głosów (w tym 16 nieważnych). Analizując strukturę głosujących na projekt radzyński można zauważyć, że tylko 115 głosów oddali mieszkańcy gminy spoza Radzyna. Na podstawie znajomości topografii miejscowości Radzyń, gdzie występują licznie tereny i zabudowania lotniskowe, można dojść do wniosku, że duża część głosujących była „letnikami”. Wywiad z liderem projektu radzyńskiego potwierdził te przypuszczenia. Liderem projektu był sołtys, który wykorzystał dobrą znajomość zasad głosowania. Regulamin nie ograniczał kręgu osób dopuszczonych do głosowania. Pomimo że w założeniach Sławskiego Budżetu Obywatelskiego osobą uprawnioną był mieszkaniec zameldowany w gminie Sława, to jednak na etapie przygotowywania uchwały Rady Miejskiej, nadzór wojewody uchylił ten zapis, sugerując że formułą dopuszczalną jest zapis dotyczący zamieszkiwania na danym terenie. Również nadzór wojewody uchylił możliwość weryfikacji głosujących, zakazując wpisywania numeru PESEL lub dowodu osobistego na karcie do głosowania. To otworzyło możliwość zbierania kart do głosowania od każdego, kto mógł tylko wskazać adres zamieszkiwania w danej miejscowości na terenie gminy Sława.

Podsumowanie wszystkich kart do głosowania pozwoliło stworzyć ranking projektów od największej liczby głosów (wskazany wyżej Radzyń) do najmniejszej liczby głosów (0 głosów). Może to się wydawać zaskakujące, ale rzeczywiście projekt, który miał swojego lidera oraz dziesięć podpisów osób wnioskujących w ostatecznym głosowaniu nie otrzymał ani jednego głosu.

Projekt Radzyna (644 ważne głosy) dotyczył budowy placu integracyjnego, z siłownią na świeżym powietrzu i placem zabaw dla dzieci. Obiekt ten miał być zlokalizowany w centralnej części miejscowości, obok świetlicy wiejskiej i placu piknikowego.

Czynniki masowej mobilizacji

Do realizacji w 2016 roku zostało wybranych 6 projektów. Regulamin przewidywał wybór projektów o największej liczbie głosów, aż do wyczerpania środków przeznaczonych na ten cel. Ponieważ 5 pierwszych projektów wyczerpało pulę 388 155,65 zł, to pozostałe 11 844,45 zł było do wykorzystania na pierwszy projekt, którego wartość mieściłaby się w tej puli. Stąd też projekt o wartości 6 000 zł, który uzyskał jedynie 108 głosów i był sklasyfikowany na 23. miejscu, otrzymał również finansowanie.

Projekty wybrane do realizacji dotyczyły głównie budowy placów integracyjnych (Radzyń, Sława, Stare Strącze i Krążkowo). Jeden projekt dotyczył budowy oświetlenia ulicznego (Sława), a najmniejszy dotyczył zakupu wyposażenia remizy OSP w miejscowości Przybyszów. Szczególną uwagę na-

leży zwrócić na projekt oświetlenia ulicznego. Zaangażowanie wnioskodawcy, a zarazem lidera projektu, zmobilizowało szeroką rzeszę mieszkańców na rzecz zebrania jak największej liczby głosów. Na projekt zagłosowało łącznie 555 osób. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że projekt ma być realizowany na nowym osiedlu mieszkaniowym, na którym jest wybudowanych 14 domów. O ile w przypadku Radzyna mieszkańcy czasowo tam zamieszkujący – „letnicy”, są żywo zainteresowani placem spotkań w miejscowości turystycznej, o tyle w przypadku wspomnianego oświetlenia, na ten projekt z pewnością głosowały osoby nie będące w żaden sposób beneficjentami tego zadania. Projekt jest realizowany na obrzeżach miasta, w części nieturystycznej z niewielką liczbą mieszkańców. Z wywiadu przeprowadzonego z liderem projektu można wnioskować, że nie tyle atrakcyjność zadania zadecydowały o zebraniu tak dużej liczby głosów, ile uwarunkowania towarzysko-koleżeńskie. To poprzez znajomych oraz ich osobiste sieci, itd. zbudowano grupę aktywnych, młodych ludzi, którzy dostrzegli możliwość pomocy koledze i pozyskania dość dużego finansowania projektu (97,8 tys. zł). Ten projekt potwierdza nasze wcześniejsze spostrzeżenie, że w budźcu obywatelskim dużą rolę odgrywa umiejętność mobilizowania zwolenników.

Zdecydowana większość liderów to sołtysi, którzy dzięki wieloletniemu doświadczeniu w gospodarowaniu funduszem sołeckim byli najlepiej przygotowani do mobilizowania mieszkańców. Podczas kilkutygodniowej kampanii wyłoniło się kilkoro nowych liderów, głównie spośród członków lokalnych organizacji i grup nieformalnych (Stowarzyszenie Stokrotka, Akademia Dorosłego Człowieka, chór, Koło Gospodyń Wiejskich). Zastosowali oni kilka form mobilizacji, które omawiamy poniżej.

O sukcesie poszczególnych projektów, a tym samym o sukcesie frekwencyjnym, zadecydowało kilka czynników. Jednym z nich jest z pewnością turystyczny charakter miejscowości. Ułatwia on zdobycie poparcia większej liczby mieszkańców, którzy są zainteresowani wzrostem atrakcyjności miejscowości, w której pracują, prowadzą działalność turystyczną lub wypoczywają. Drugim czynnikiem mogą być powiązania koleżeńsko-towarzyskie. Jako przykład może służyć omówiony wyżej przypadek sukcesu projektu dotyczący instalacji oświetlenia osiedla w Sławie, dzięki mocnemu zaangażowaniu lidera posiadającego rozległe sieci koleżeńsko-towarzyskie.

Kolejnym czynnikiem może być wysoka wartość użytkowa projektu. Projekt, który został sklasyfikowany na drugim miejscu (600 głosów) dotyczy budowy siłowni plenerowej w centrum Sławy, w otoczeniu obiektów sportowych i rekreacyjnych. Na wskazany charakter użytkowy projektu zwróciła uwagę w wywiadzie jego liderka. Ten projekt został połączony z innym projektem (na etapie oceny formalnej). Dwoje liderów konkurencyj-

nych projektów doszło do wniosku, że budowa siłowni plenerowej w miejscu wskazanym przez wybranego wnioskodawcę ma większe szanse uzyskania poparcia. Liderka grupy wnioskodawców, proponując połączenie projektów, podkreśliła, że nie zmieniając funkcji (siłownie dla dorosłych), warto zlokalizować go w otoczeniu obiektów o podobnym przeznaczeniu. Zlokalizowanie tego obiektu w bezpośrednim otoczeniu placu zabaw dla dzieci, w części ogrodzonych obiektów oświatowych, daje możliwość bezpiecznego korzystania i bieżącego monitorowania jego użytkowania. Należy dodać, co nie zostało wcześniej wspomniane, że projekt siłowni plenerowej był pomysłem członków Akademii Dorosłego Człowieka (osoby 55+). Dlatego też lokalizacja tych obiektów z placami zabaw dla małych dzieci ma podwójną funkcję: sprzyja aktywności dorosłych połączonej z opieką i kontrolą nad dziećmi (wnuki, prawnuki).

Kolejnym czynnikiem, co wydawało się dość oczywiste, jest przekonanie o użyteczności projektu z punktu widzenia integracji środowiska lokalnego. Projekt nr 3 (562 głosy) i nr 5 (540 głosów) to typowe projekty środowisk wiejskich, w których największe znaczenie miało zbudowanie miejsca spotkań dla danej społeczności. Zarówno w Starym Strącu, jak i w Krążkowie powstaną właśnie takie miejsca z myślą o korzystaniu z nich przez wszystkie pokolenia. W intencji autorów projektów będą to miejsca w centrum wsi, które zmieniają wizerunek dotychczasowych miejsc spotkań i integracji mieszkańców. W szczególności projekt „Wesoła zagroda” w Krążkowie ma na celu zagospodarowanie miejsca spotkań i zabaw wiejskich, dzięki wyposażeniu w siłownię, boisko i plac zabaw dla społeczności wiejskiej. Obie miejscowości nie są miejscowościami turystycznymi, leżą wzdłuż uczęszczanych dróg wojewódzkich i powiatowych, w związku z czym ważną kwestią jest zapewnienie osobom korzystającym poczucia bezpieczeństwa (ogrodzenia). Te dwa projekty są przykładem mobilizacji odgórnej mieszkańców, w której duże znaczenie miało spotkanie wiejskie i przekonanie do inicjatywy, która może poprawić wizerunek miejscowości i wzmocnienie więzi społecznych.

W przypadku projektu w Starym Strącu należy wspomnieć o zastosowaniu szczególnej socjotechniki w jego promocji. W tym przypadku do zbierania głosów na projekt została zaangażowana młodzież wiejska. Uczniowie wiejskiej szkoły podstawowej zostali przygotowani do promocji projektu oraz zostali wyposażeni w ulotki informacyjne o projekcie. Aktywne zbieranie podpisów przez młodzież, chodzenie „od drzwi do drzwi” i przekonywanie o użyteczności tego projektu dla integracji środowiska wiejskiego dało wynik 570 głosów, dzięki któremu projekt uplasował się na trzecim miejscu. Należy jednak dodać, że miejscowość Stare Strącze jest najbardziej licznym sołectwem (mieszkańców stałych jest ponad 1300, a miejscowość liczy

ponad 3 km długości). Wynik ten należy uznać za sukces. Budowa obiektu, który będzie zlokalizowany w centralnej części miejscowości może się stać się symbolicznym łącznikiem między zantagonizowanymi do niedawna mieszkańcami wschodniej i zachodniej części wsi.

W świetle przedstawionych danych można stwierdzić, że masowa mobilizacja podczas głosowania na projekty w budżecie obywatelskim w gminie Sława w 2016 roku była spowodowana równoczesnym działaniem kilku czynników. Po pierwsze, był to efekt długoterminowej polityki władz gminy, polegającej na włączaniu obywateli w procesy decyzyjne, dotyczące gospodarowania budżetem (fundusz rozwojowy, fundusz sołecki). Dzięki temu mieszkańcy byli dość dobrze przygotowani do podjęcia działań motywujących i aktywizujących poszczególne grupy. Drugim czynnikiem było uznanie mieszkańców przedstawionych projektów za atrakcyjne z punktu widzenia zaspokajania ich wspólnych potrzeb (urządzenia rekreacyjne, tereny integracyjne). Trzeci istotny czynnik to jednocześnie oddziaływanie oddolne (spontaniczne grupy mieszkańców) oraz odgórne (decyzje niektórych rad sołeckich). To spowodowało wzrost zainteresowania, wzmocniło ducha konkurencji, zachęciło do niekonwencjonalnych metod działania (zaangażowanie dzieci oraz mieszkańców domków letniskowych).

Masowa mobilizacja podczas głosowania nad budżetem obywatelskim jest pozytywnym przejawem partycypacji obywatelskiej. Można oczekiwać, iż przyczyni się do wzmocnienia identyfikacji mieszkańców z gminą, rozumianą jako dobro wspólne, do poczucia współodpowiedzialności za jej rozwój. Już w trakcie kampanii można było dostrzec efekt w postaci wzmocnienia roli liderów formalnych (sołtysi, szefowie lokalnych organizacji) oraz wykreowania nowych liderów nieformalnych. To z kolei może się przyczynić do wzmocnienia kontroli społecznej obywateli nad działaniem władz. Liderom udało się uaktywnić dużą część biernych dotychczas mieszkańców i wzmocnić relacje sąsiedzkie. Mieszkańcy mieli okazję, by przyswoić sobie wzory skutecznego działania zbiorowego.

Kwestią, która nie poddaje się jednoznacznej ocenie jest spory udział osób, które nie są stałymi mieszkańcami gminy. Z jednej strony, dobrze się stało, że zostali oni włączeni do wspólnych, zakończonych sukcesem działań. Z drugiej strony jednak, sukces ten był w pewnym stopniu premią za wykorzystanie luk prawnych (brak możliwości kontroli numerów PESEL). Natomiast zgromadzenie przez silnego lidera głosów wielokrotnie przekraczających liczbę mieszkańców ulicy, która ma otrzymać oświetlenie, może być uznana za przejaw partykularyzmu grupowego.

Badacze kapitału społecznego postulują, by projektując badania lub budując strategię rozwojową, brać pod uwagę perspektywę kapitału społecznego w ujęciu sieciowym (Piechocki 2012, s. 161). Tym, co wydaje się szczególnie interesujące jest pytanie o rodzaje, funkcje i trwałość powiązań, które wytworzyły się w toku wspólnych działań związanych z mobilizowaniem mieszkańców do uczestnictwa w głosowaniu i do poparcia określonych projektów. Na podstawie analizy przebiegu działań i rozmów z ich uczestnikami, możemy przypuszczać, że doszło do wzmocnienia tzw. „słabych więzi” i „pomostów”, czyli połączeń między grupami, które dotychczas miały ze sobą ograniczone kontakty. Przykładem mogą być nawiązane i odpowiednio ukierunkowane relacje między stałymi a tymczasowymi mieszkańcami miejscowości wypoczynkowych oraz między mieszkańcami północnej i południowej części jednej z wsi. W ten sposób został wykonany ważny krok z punktu widzenia pracy nad rozwojem społeczności, nawiązano relacje między grupami, które nie miały wcześniej dobrej okazji do spotkania się i nawiązania łączności lub były zantagonizowane (Gilchrist 2014, s. 90).

Kontakt ten okazał się funkcjonalny z punktu widzenia realizacji wspólnych celów. Trwałość tych powiązań będzie musiała zostać poddana analizie przy okazji kolejnych edycji budżetu obywatelskiego w gminie Sława. Analizowany przypadek już teraz można uznać za przykład dobrych praktyk. Podstawą sukcesu wydaje się odpowiednie przygotowanie mieszkańców, a także równoważenie elementu konkurencji i współpracy oraz oddziaływania oddolnego i odgórnego.

Literatura

- GILCHRIST A. (2014), Dlaczego relacje są ważne? Networking w rozwoju społecznościowym, tłum. A. Unterschuetz, Wyd. Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa.
- KWIATKOWSKI M. (2011), Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym, Oficyna Naukowa Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- PACZÓSKI P. (2015), Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 391, s. 229-238.
- PIECHOCKI P. (2012), Kapitał społeczny w ujęciu sieciowym. Nowy sposób konceptualizacji oraz operacjonalizacji pojęcia, [w:] Nowe rzeczywistości społeczne, nowe teorie socjologiczne. Dyskusje i interpretacje, red. M. Gdula,

A. Grzymała-Kazłowska, R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 145-161.

PIETROWICZ K. (2016), Podejścia sieciowe w socjologii. Przyczółki, splecenia i przeobrażenia dyscypliny, Oficyna Wydawnicza Epigram, Bydgoszcz.

SKĄPSKA G., ZIÓŁKOWSKI M. (1998), Instytucja społeczna, [w:] Encyklopedia socjologii, t. 1(4), Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 317-321.

SKRZYPCZAK B., GRABOWSKA I. (2010), Wstęp, [w:] Od animacji do rewitalizacji społecznej – dialog perspektyw i doświadczeń, red. B. Skrzypczak, Centrum Projektów Europejskich, Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa.

SŁAWSKI Budżet Obywatelski, http://www.slawa.pl/PL/3084/875/Slawski_Budzet_Obywatelski_Radzyn_z_najwiekszym_poparciem/k/# [data dostępu: 20.12.2016].

STAROSTA P. (2002), Społeczność lokalna, [w:] Encyklopedia socjologii, tom 4, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 97-108.

SZTOMPKA P. (2016), Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej, Wydawnictwo Znak, Kraków.

USTAWA z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420) później zmieniona Ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301).

Jarosław Hermaszewski
Mariusz Kwiatkowski

**THE PHENOMENON OF MASS MOBILIZATION IN LOCAL
COMMUNITIES. THE CIVIC BUDGET
OF SŁAWA MUNICIPALITY CASE**

Keywords: participatory budget, local mobilization, participation, social capital.

The article is a case study. The subject of analysis is mass participation of the inhabitants of one of the municipalities in the vote on participatory budgeting. The turnout of 70% was considered to be a phenomenon that requires explanation. The article describes the process of preparation and conduct of the voting. Several factors of mass mobilization were identified: (1) long-term policy of the municipal authorities, of engaging citizens in decision-making processes relating to the management of the budget (development fund, local fund), (2) recognition of the designs to be attractive by inhabitants from the point of view of fulfilling their common needs (recreational facilities, areas of integration), (3) a simultaneous mobilization of both levels - grassroots (spontaneous groups of citizens) and top-down (local authorities decisions). From the point of view of the development of social capital, analyzed case can be considered as an example of good practice. The analysis of civic initiatives indicates the result of common activities was strengthening so called "weak ties" and "bridges" or connections between groups that previously had limited contact with each other. In the next editions it is expected that social capital will bring new, high-quality, civic projects.

Jarosław Hermaszewski
Mariusz Kwiatkowski

FENOMEN MASOWEJ MOBILIZACJI LOKALNEJ. PRZYPADEK BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W GMINIE SŁAWA

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, mobilizacja lokalna, partycypacja, kapitał społeczny.

Artykuł stanowi studium przypadku. Przedmiotem analiz jest masowy udział mieszkańców jednej z gmin w głosowaniu dotyczącym budżetu partycypacyjnego. Frekwencja w wysokości 70% została uznana za fenomen wymagający wyjaśnienia. W artykule opisano proces przygotowania i przebieg głosowania. Zidentyfikowano kilka czynników masowej mobilizacji: (1) długoterminowa polityka władz gminy, polegająca na włączaniu obywateli w procesy decyzyjne dotyczące gospodarowania budżetem (fundusz rozwojowy, fundusz sołecki), (2) uznanie przez mieszkańców przedstawionych projektów za atrakcyjne z punktu widzenia zaspokajania ich wspólnych potrzeb (urządzenia rekreacyjne, tereny integracyjne), (3) jednoczesna mobilizacja oddolna (spontaniczne grupy mieszkańców) oraz odgórna (decyzje rad sołeckich). Z punktu widzenia rozwoju kapitału społecznego, analizowany przypadek może być uznany za przykład dobrych praktyk. Przeprowadzona analiza inicjatyw obywatelskich wskazuje, że w wyniku wspólnych działań doszło do wzmocnienia tzw. „słabych więzi” i „pomostów”, czyli połączeń między grupami, które dotychczas miały ze sobą ograniczone kontakty. Należy oczekiwać, iż w kolejnych edycjach, wytworzony dzięki podjętej współpracy kapitał społeczny zaowocuje nowymi, wysokiej jakości projektami obywatelskimi.

Anna Mielczarek-Żejmo*

WSPÓLDECYDOWANIE W EUROREGIONIE SPREWA-NYSA-BÓBR

Pierwsze euroregiony powstały w Europie w latach 50. XX w. Ich rozwój miał charakter oddolny. Nadanie euroregionom formalnej struktury poprzedzone było wieloletnią współpracą lokalnych aktorów w rozwiązywaniu wspólnych problemów w zakresie gospodarki, transportu i związanego z nimi planowania przestrzennego. Doświadczenia pierwszych euroregionów, ich potrzeby i oczekiwania stały się podstawą zasad zawartych w programach Unii Europejskiej, ukierunkowanych na wspieranie współpracy transgranicznej i rozwój relacji pomiędzy samorządami, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi funkcjonującymi wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic wspólnoty. Euroregiony stały się ważnym podmiotem realizującym ideę współrzędzenia wielopoziomowego (*multi level governance*). UE potrzebuje subnarodowych aktorów, niepowiązanych bezpośrednio z narodowymi władzami centralnymi, służącymi do wdrażania założeń polityki terytorialnej dotyczącej regionów transgranicznych (Perkman 2002). Realizacja idei współrzędzenia wielopoziomowego wymaga współpracy pomiędzy przedstawicielami wszystkich sektorów, w tym obywatelskiego.

Geneza polskich euroregionów jest odmienna. Powstanie euroregionów miało przede wszystkim postać decyzji odgórnych, które podejmowane były przez lokalnych polityków głównie w latach 90. XX w. Ważną motywacją formalizacji relacji polskich gmin z partnerami zza granicy była możliwość korzystania ze środków unijnych. Fundusze wspierające współpracę transgraniczną przeznaczone były – poza krajami członkowskimi – dla państw ościennych UE (w tym kandydujących do niej) oraz ich sąsiadów.

Przebieg procesu powstawania polskich euroregionów skłania do stawiania pytań o realizację przez nie idei współrzędzenia, której podstawą jest udział sektora obywatelskiego w podejmowaniu decyzji na wszystkich poziomach. Celem artykułu jest opis sposobów włączania mieszkańców Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (ESNB) w kształtowanie jego działalności. Artykuł zawiera odpowiedzi na trzy kluczowe pytania. Jakie są strategie komunikacyjne wykorzystywane przez administrację ESNB do informowania mieszkańców i jakie są ich efekty? Jak przebiega komunikacja pomiędzy

* **Anna Mielczarek-Żejmo** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: partycypacja obywatelska, rozwój współpracy transgranicznej, rewitalizacja, zagadnienia struktury społecznej; e-mail: a.mielczarek-zejmo@wpps.uz.zgora.pl

urzędnikami a mieszkańcami? Jakie miejsce w procesie decyzyjnym zajmują mieszkańcy?

Wybór ESNB na przykład wdrażania idei współzrządzenia poprzez włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne wynika z co najmniej trzech przesłanek. (1) Euroregion jest jednym z najstarszych w Polsce¹. Powstał w 1993 roku. Można przyjąć, że niemal ćwierć wieku doświadczeń pozwoliło choć na częściową adaptację zasad formułowanych przez UE. (2) W okresie przedakcesyjnym ESNB odznaczał się wysoką skutecznością w absorbowaniu środków unijnych kierowanych do państw kandydujących (Dołzbłasz, Raczyk 2010). (3) Wiodąca rola Euroregionu w Polsce przejawia się także w integrowaniu i edukowaniu środowiska (przedstawiciele ESNB byli działaczami Forum Polskich Regionów Granicznych, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Przygranicznych, Komitetu ds. Współpracy Transgranicznej).

Podstawą empiryczną analiz są badania zrealizowane w latach 2013-2014². Zastosowano w nich: analizę treści (zawartości), sondaż, wywiad swobodny. Analizą treści objęto głównie oficjalne strony internetowe (polską i niemiecką) ESNB oraz dokumenty formalne. W badaniach sondażowych wykorzystano technikę wywiadu kwestionariuszowego. Próba kwotowa została skonstruowana na podstawie danych o strukturze demograficznej mieszkańców ESNB w 2010 roku (wiek, płeć, miejsce zamieszkania). Sondaż został zrealizowany w maju i czerwcu 2013 r. na próbie 600 mieszkańców

¹ESNB znajduje się w środkowej części pogranicza polsko-niemieckiego. Tworzy go Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu „Sprewa-Nysa-Bóbr” oraz Stowarzyszenie Spree-Neiße-Bober. Polska część Euroregionu – południowa część województwa lubuskiego – jest dwukrotnie większa. Zajmuje powierzchnię 8709 km² i liczy 654 352 mieszkańców. W jej skład wchodzi 55 gmin i 7 powiatów na prawach członka zwyczajnego i Wojewoda Lubuski jako członek wspierający. Część niemiecka – południowa część Brandenburgii i północna część Saksonii liczy 27 członków (gmin, organizacji społecznych, instytucji gospodarczych, związków, instytucji oświatowych oraz osób prywatnych). Zajmuje 1812 km² i obejmuje 229 221 mieszkańców. Strukturę organizacyjną Euroregionu tworzą: Rada Euroregionu składająca się z Konferencji Stowarzyszenia Gmin RP oraz Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Niemieckiego; podlegające jej Prezydium, do którego należą siedmioosobowe Konwent Stowarzyszenia Gmin RP i Zarząd Stowarzyszenia Miast i Powiatów RFN oraz obsługujący je Sekretariat, tworzony przez polskie biuro Euroregionu i biuro stowarzyszenia niemieckiego (źródło: http://euroregion-snb.pl/o_nas/wladze; [data dostępu: 1.08.2017]).

²Projekt badawczy „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim” był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu rozwoju Regionalnego w ramach programu operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013. Były to środki z Funduszu Małych Projektów i Projektów Sietowych Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr oraz budżetu państwa. Pełny raport z badań jest zamieszczony na stronie: http://www.is.uz.zgora.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=390:zaufanie&catid=60:projekt&Itemid=124 [data dostępu: 10.03.2014].

polskiej części ESNB oraz 200 mieszkańców Niemiec. Kwestionariusze wywiadu, w języku polskim i niemieckim, zawierały takie same lub analogiczne pytania (np. Polaków pytano o stosunek do Niemców, a Niemców o stosunek do Polaków). Opinie liderów współpracy transgranicznej pochodzą z wywiadów swobodnych, zrealizowanych z osobami posiadającymi największy doświadczenie w zakresie będącym przedmiotem badań (liderami). Lista rozmówców została utworzona w trakcie wywiadu z Czesławem Fiedorowiczem, prezesem Konwentu ESNB, na podstawie wstępnej analizy działalności Euroregionu i podczas wywiadów z kolejnymi liderami (tzw. metoda „kuli śniegowej”). Należeli do nich aktualni i byli samorządowcy, urzędnicy, nauczyciele, beneficjenci (np. działacze organizacji pozarządowych) i pracownicy ESNB. Przeprowadzono łącznie 70 wywiadów; 50 z polskimi liderami współpracy transgranicznej i 20 z niemieckimi. Badania zostały zrealizowane w lecie 2013 roku.

Tło teoretyczne

Tło teoretyczne niniejszego artykułu tworzą koncepcje (1) współrządzenia wielopoziomowego oraz (2) partycypacji obywatelskiej. Idea współrządzenia jest upowszechniana w UE od końca lat 80. XX w. (Wódz 2012; Wódz, Wódz 2007). Jest odpowiedzią na złożoność współczesności, kryzys sfery publicznej oraz wyłanianie się nowych (pozapolitycznych) środowisk reprezentujących interesy zróżnicowanych grup (Houghton, Allmendinger 2017). Zależność współczesnych władz od aktorów publicznych i prywatnych zauważa także Susan Clark (2002). Lokalni urzędnicy stają się jednym z wielu uczestników procesu podejmowania decyzji. Współcześnie żaden aktor nie jest zdolny do indywidualnego podejmowania działań i osiągania satysfakcjonujących efektów w odniesieniu do współzależnych potencjałów i problemów. Wartością staje się podejmowanie decyzji w drodze interakcji, negocjacji, w oparciu o zaufanie i konsensus.

Współrządzenie jest na ogół rozumiane jako interakcja ludzi i instytucji, w oparciu o odpowiednie normy, dla wspierania jednostki politycznej lub ekonomicznej i osiągania jej celów (Niżnik 2006). W UE przyjmuje postać wielopoziomową (*multi level governance*), opartą na partnerstwie władzy publicznej z podmiotami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli (np. organizacje pozarządowe, stowarzyszenia zawodowe czy gospodarcze, biznes i media) (Wódz 2012).

Zasady uspołecznienia procesów podejmowania decyzji publicznych jako element Polityki Spójności UE zostały sformułowane w jej kluczowych dokumentach (Kurczewska 2014) dla wzmocnienia reguły proporcjonalno-

ści i subsydiarności na poziomie ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Według Kazimierzy Wódcz (2012) należą do nich: (1) otwartość w funkcjonowaniu instytucji europejskich, (2) partycypacja wszystkich zainteresowanych stron w formułowaniu i wdrażaniu polityki europejskiej, (3) jasne określenie odpowiedzialności wszystkich instytucji europejskich za procesy legislacyjne i wykonawcze, (4) efektywność wdrażania polityk oraz ich spójność. Partycypacyjny charakter rządzenia wielopoziomowego podkreśla Simona Piattoni (2010). Uczestniczenie przedstawicieli środowisk pozarządowych w procesach politycznych na różnych poziomach jest jednym z trzech warunków realizacji idei. Obok niego autorka wymienia kryterium jednoczesnego zaangażowania w proces polityczny władz różnego poziomu oraz przybieranie przez relacje pomiędzy ich uczestnikami postaci sieci niehierarchicznych.

Partycypacja obywatelska jest zatem jednym z filarów podejmowania decyzji publicznych wzmacnianym i upowszechnianym przez główne organy UE. Odnosi się do zorganizowanych form obywatelskiej aktywności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego (Poławski 2014). Paweł Poławski zwraca uwagę na dopuszczalną niższą formalizację i uporządkowanie partycypacji obywatelskiej w porównaniu z dialogiem społecznym, który zachodzi pomiędzy uczestnikami rynku pracy (instytucjami państwa oraz organizacjami pracobiorców i pracodawców).

W opracowaniach dotyczących partycypacji obywatelskiej podkreśla się kluczową rolę aktywnej postawy obywateli oraz dobrowolność zaangażowania (Rokicki 2016). Wyróżnione na podstawie aktywności postaw rodzaje partycypacji wskazują na jej stopniowalność. Według Anny Olech (2012) najniższy poziom aktywności obywatelskiej mieści się w modelu informacyjnym (asymetrycznym). Charakteryzuje się on ograniczeniem do przekazywania opinii publicznej informacji o planowanych działaniach. Model opiniodawczo-konsultacyjny polega na przyjmowaniu do wiadomości władzy opinii mieszkańców o planowanych przedsięwzięciach. Model symetryczny „charakteryzuje się zrównoważoną relacją »władza lokalna – członkowie społeczności«, zakładającą (względnie) partnerskie wypracowywanie stanowiska” (Olech 2012, s. 26). W delegacyjnym modelu partycypacji wiodącą rolę w podejmowaniu decyzji publicznych odgrywają członkowie społeczności. Zadaniem władz publicznych jest sprawowanie kontroli nad poprawnością procesu legislacyjnego.

Według Marcusa Perkamana (2002) możliwość zaangażowania aktorów sektora obywatelskiego w realizację programów unijnych jest kluczowym warunkiem realizacji idei współrządzenia w euroregionach. Pozwala na znalezienie i zaangażowanie zaufanych aktorów posiadających wysokie kom-

petencje i kapitał społeczny, niezbędnych do wdrażania unijnych założeń programowych.

Reguły współzrządzenia w euroregionach tworzone są bez politycznej ramy (Clark 2002). Formułowanie reguł jest wyrazem nastawienia ich inicjatorów i liderów (por.: Kwiatkowski 2013) wobec idei formułowanych na poziomie ponadnarodowym, przekazywanych do realizacji na poziomie najniższym, lokalnym. Sposób implementacji idei współzrządzenia w ESNB postaram się nakreślić rozpoczynając od przejawów angażowania jego mieszkańców poprzez informowanie, następnie przejdę do komunikacji obustronnej, a zakończę wskazaniem tych momentów procesu decyzyjnego, w których dochodzi do formułowania przez obywateli kierunków rozwoju Euroregionu.

Strategie komunikacyjne i ich efekty

Informowanie opinii publicznej o działalności instytucji i kierunkach jej rozwoju jest podstawowym warunkiem podejmowania decyzji przez obywateli. W ESNB, który realizuje zadanie delegowane przez UE, polegające na dysponowaniu środkami finansowymi, powstaje także konieczność upowszechniania informacji praktycznych o zasadach pozyskiwania dofinansowania oraz jego rozliczaniu. Wymogi te realizowane są głównie przez takie kanały informacyjne jak strona internetowa oraz kontakty bezpośrednie z beneficjentami (warsztaty, szkolenia, spotkania). Na stronie internetowej osoby zainteresowane odnajdą (1) dokumenty zawierające podstawy formalne funkcjonowania ESNB (statuty, umowa), (2) charakterystykę Euroregionu i historię jego powstania, (3) wiadomości z życia Euroregionu (np. relacje i sprawozdania z posiedzenia Konwentu, spotkań i uroczystości), (4) informacje o wydarzeniach w sferze współpracy międzynarodowej, (5) informacje dotyczące ubiegania się o środki (harmonogramy, zasady opracowywania wniosków, sprawozdań, listy projektów i in.). Spotkania bezpośrednie służą przede wszystkim przekazaniu beneficjentom informacji praktycznych o funduszach oraz promocji Euroregionu.

Strona internetowa ESNB pełni przede wszystkim funkcję informacyjną i promocyjną. Służy głównie upowszechnianiu informacji publicznych. Jej zaletą jest możliwość publikowania tekstów o znacznej objętości (Przybylska 2007) i stałego dostępu do nich mieszkańców bez ponoszenia kosztów (wspomniane wcześniej statuty, zasady opracowywania i rozliczania projektów). Strona nie daje jednak możliwości komunikacji z beneficjentami – dwustronnej wymiany informacji. Brakuje narzędzi niezbędnych do pełnienia przez nią funkcji interaktywnej, takich jak forum, formularz wiadomości. Uzupełnienie strony WWW o funkcjonalności tego rodzaju mogłoby się przyczynić

do podniesienia poziomu partycypacji mieszkańców. Miałoby również walor organizacyjny (poprawiłoby obsługę beneficjentów). Usprawniłoby także realizację funkcji informacyjnej. Jednak zapotrzebowanie co do tego wydaje się znikome. Beneficjenci wysoko ocenili kompetencje i pomoc urzędników Euroregionu w tym zakresie, o czym będzie mowa poniżej.

Jakie efekty przynoszą działania informacyjne podejmowane przez sekretariat ESNB? Pytanie to znalazło odzwierciedlenie w badaniach sondażowych zrealizowanych w 2013 roku wśród mieszkańców Euroregionu. Kwestionariusz wywiadu umożliwił sprawdzenie, w jakim stopniu znana jest mieszkańcom idea euroregionów, jaki udział mieszkańców posiada wiedzę o zamieszkiwaniu na terenie ESNB, jaka jest ich wiedza o Euroregionie oraz o przedsięwzięciach realizowanych ze środków EWT, przeznaczonych na współpracę transgraniczną, którymi dysponował ESNB. Uczestników badań charakteryzował wysoki poziom poparcia dla idei euroregionów. Za dobrą inicjatywę, którą warto kontynuować uznało ją 82,5% uczestników badań. Spośród osób, które słyszały wcześniej o euroregionach³ 50% znało nazwę ESNB. Zarówno wśród polskich, jak i niemieckich respondentów wyróżniały się osoby najmłodsze (18-29 lat), które najrzadziej deklarowały, że słyszały o ESNB (odpowiednio 36,1% i 20% respondentów).

Pytania sprawdzające wiedzę o ESNB dotyczyły położenia siedziby instytucji oraz nazwisk Prezesa Konwentu polskiej części i Prezesa Zarządu niemieckiej części. Spośród osób, które wcześniej słyszały o ESNB⁴, 43,6% prawidłowo wskazało miasta, w których znajdują się siedziby jego polskiej i niemieckiej części (Gubin i Guben), 17,1% polskich i niemieckich respondentów prawidłowo wymieniło nazwiska przewodniczących głównych organów Euroregionu.

Respondenci zostali zapytani także o to, czy w ciągu ostatniego roku brali udział w wydarzeniach finansowanych ze środków ESNB. Niemcy ponad dwukrotnie częściej niż Polacy deklarowali, że uczestniczyli w takim wydarzeniu (odpowiednio 29,1% i 11,8%)⁵. Uzyskany wynik dotyczy osób, które wcześniej zadeklarowały, że słyszały o ESNB. W odniesieniu do wszystkich respondentów, udział osób, które w ciągu ostatniego roku uczestniczyły w wydarzeniach finansowanych ze środków, którymi dysponuje

³Polacy N=529, Niemcy N=178.

⁴Polacy N=276, Niemcy N=86. W tej części kwestionariusza zastosowano pytania prekategoryzowane. Respondentom odczytano pytania otwarte, natomiast ankieterzy kodowali odpowiedzi w trakcie badania zaznaczając w kwestionariuszu, czy były poprawne (np. Gubin/Guben), błędne, czy też wyrażały brak wiedzy.

⁵Polacy N=272, Niemcy N=86.

ESNB, wynosił 5,3% w przypadku Polaków i 12,5% w przypadku Niemców.

Podsumowując należy podkreślić znaczenie działalności informacyjnej ESNB w upowszechnianiu idei integracji europejskiej i udział w ukształtowaniu wysokiego poparcia dla niej wśród mieszkańców. Stosunkowo niski wydaje się poziom wiedzy o przedsięwzięciach realizowanych przy wykorzystaniu środków z EWT w odniesieniu ich liczby (do 21 sierpnia 2013 r. zrealizowano 2765 projektów) (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2014). Cele i zasady działania, aktualne przedsięwzięcia i sposoby ich realizacji są dobrze znane partnerom projektów (beneficjentom). Wskazuje na to wysoki poziom wykorzystania środków (Dołzbłasz, Raczyk 2010), który oznacza, że projekty były prawidłowo opracowane i rozliczone. Upowszechnienie wśród mieszkańców wiedzy o realizowanych przedsięwzięciach wydaje się być na znacznie niższym poziomie.

Komunikacja między urzędnikami i mieszkańcami ESNB

O otwartości instytucji i organizacji świadczy między innymi gotowość jej przedstawicieli do korzystania z sugestii i uwag obywateli. Gromadzenie opinii beneficjentów przybiera w ESNB postać nieformalną. Dokumenty ustanawiające Euroregion nie dają możliwości prowadzenia sformalizowanych konsultacji społecznych⁶. Głównym źródłem opinii są rozmowy urzędników z beneficjentami w trakcie kontaktów bezpośrednich.

Okazje do rozmów z beneficjentami są liczne. Należą do nich warsztaty, szkolenia dotyczące korzystania ze środków unijnych na współpracę transgraniczną oraz spotkania w siedzibie Euroregionu, które mają miejsce w trakcie opracowywania lub składania wniosków projektowych itp. Uwagi, sugestie i prośby dotyczą na ogół (1) formalności związanych z przygotowaniem i rozliczeniem projektów, (2) barier w inicjowaniu, realizacji i rozliczaniu projektów oraz (3) zmian zasad podziału i przyznawania środków w kolejnych okresach programowania i związanych z nimi niepokojów (5PL; 35PL)⁷.

Deklaracje liderów współpracy transgranicznej świadczą o dużej otwartości, elastyczności i zaangażowaniu zarówno pracowników biura polskiego, jak i niemieckiego. Wynika z nich, po pierwsze, że przedstawiciele organizacji borykający się z wymaganiami związanymi z przygotowywaniem wniosków na ogół uzyskują pomoc pracowników ESNB. Dotyczy ona rozwiązywania

⁶Uwagi mogą być zgłaszane pisemnie przez członków Konferencji ESNB. Są nimi wyłącznie przedstawiciele samorządów (gmin i powiatów).

⁷Oznaczenia kolejnych wywiadów zawierają informację o narodowości rozmówcy (PL – Polacy; De – Niemcy).

takich problemów, jak niejasności prawne (regulaminowe) i trudności w realizacji zasad promowania projektów, a także porad dotyczących zawartości merytorycznej projektów (5De). *Współpraca z naszą stroną Euroregionu jest właściwie bardzo przyjemna. To jest pierwszy adres przy składaniu dużych projektów. Tzn. oni kontrolują, czy nasz wniosek jest poprawny, jakie szanse mamy, dają nam wskazówki i potem możemy oddać ostateczną wersję wniosku (6De). Polska strona także nas wspiera, jeśli chodzi o polskie prawo i tak mocny zespół jak strona niemiecka. Przewodniczący po polskiej stronie, pan Fiedorowicz, jest bardzo aktywny i pomocny [...] Tylko niektóre przepisy powinny zostać ujednolicone (6De).*

Po drugie, w odpowiedzi na dostrzegane przez beneficjentów bariery współpracy transgranicznej urzędnicy Euroregionu podejmowali w przeszłości kompleksowe działania na rzecz ich rozwiązania. Przykładem działań tego rodzaju był projekt realizowany przez ESNB w latach 2007-2013, ukierunkowany na tworzenie nowych partnerstw polsko-niemieckich. W efekcie podejmowanych działań (warsztaty, spotkania konsultacyjne, narady, pomoc prawna) utrwalono lub utworzono 24 partnerstwa pomiędzy jednostkami komunalnymi oraz 130 partnerstw placówek oświatowych, kulturalnych i organizacji społecznych⁸ (17Pl, 11De).

Po trzecie, urzędnicy i liderzy ESNB reprezentują interesy beneficjentów przed organami zwierzchnimi (33Pl). Miało to np. miejsce w 2013 r. W kolejnej perspektywie finansowej ograniczono zasięg saksońskiej części programu Interreg do województwa dolnośląskiego. Pierwotnie oznaczało brak dostępu gmin powiatu żarskiego do środków na współpracę z partnerami z Saksonii. Władze Euroregionu i województwa lubuskiego interweniowały w tej sprawie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie część programu dolnośląsko-saksońskiego została przeznaczona na wsparcie współpracy gmin powiatu żarskiego.

Liderzy współpracy transgranicznej w ESNB bardzo wysoko ocenili pracowników Sekretariatu Euroregionu. Ich opinie znajdują potwierdzenie w odpowiedziach uczestników badań sondażowych. Ponad 70% respondentów⁹ uznało, że osobom działającym na rzecz ESNB udaje się realizować założone cele w całości lub częściowo. Większość opinii polskich i niemieckich respondentów wskazuje na to, że dobrze oceniają realizację podstawowej funkcji ESNB i dostrzegają jego pozytywne oddziaływanie na stosunki panujące wśród przedstawicieli badanej zbiorowości. Zarówno Polacy, jak i Niemcy najczęściej twierdzili, że utworzenie ESNB spowodowało poprawę stosunków między Polakami i Niemcami (odpowiednio 64,4% i 69,4%).

⁸Dane zgodnie z opracowaniem otrzymanym z ESNB z dnia 23.05.2014.

⁹Razem Polacy i Niemcy, którzy znali nazwę ESNB, N=360.

Wyjaśnieniem podejmowania działań w wyniku zgromadzonych w sposób nieformalny opinii jest wskazywany przez liderów profesjonalizm urzędników oraz osobiste zaangażowanie w rozwijanie współpracy transgranicznej. Tak motywy osobistego zaangażowania w tworzenie partnerstw transgranicznych wyjaśnia jedna z pracownic biura polskiej części ESNB: *[...] to traktuję tak jakby naturalnie. [...] człowiek pracując w Euroregionie jakby ma taką potrzebę, że no nie jest możliwe wyjść stąd o 16 godz., zamknąć biuro i właściwie już się współpracą transgraniczną nie zajmować. [...] Zresztą przykład idzie z góry od samego prezesa, który łączy pracę zawodową z prywatnym jeżdżeniem i to wszystko się tak miesza [...]* (5Pl).

Miejsce mieszkańców Euroregionu w procesie podejmowania decyzji

Zasady doboru przedstawicieli podmiotów tworzących ESNB do gremiów podejmujących ważne decyzje jest różny w Polsce i Niemczech. Uczestnikami polskiej części Euroregionu są wyłącznie samorządy (gminy i powiaty). Zauważalny jest całkowity brak możliwości udziału organizacji reprezentujących sektor obywatelski i gospodarczy w podejmowaniu decyzji w ramach funkcjonowania gremiów decyzyjnych. Do stowarzyszenia utworzonego po stronie niemieckiej należą zarówno przedstawiciele jednostek podziału administracyjnego Brandenburgii, jak i przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

Przyjmijmy na potrzeby analizy, że udział mieszkańców w kształtowaniu działalności Euroregionu odbywa się poprzez samorządy, które reprezentują ich interesy (por.: Tanaka 2006). Wówczas uwagę zwraca ograniczony dostęp większości gmin do gremiów decyzyjnych pochodzących z wyborów (Konwent, Komisja Rewizyjna). Wynika to z ograniczonej rotacji ich członków. W Konwencie zasiada siedmioro członków, w Komisji troje. Wybierani są na czteroletnią kadencję w momencie wygaśnięcia mandatów samorządowców wchodzących w ich skład. W ciągu ostatnich trzech kadencji (2007-2011, 2011-15, 2015-2019) łącznie do Konwentu i Komisji należeli przedstawiciele 14 gmin. Co najmniej dwukrotnie swoje stanowisko zajmowali przedstawiciele 9 gmin. Od początku istnienia Euroregionu jako przewodniczący Konwentu zarządza nim jego inicjator i współzałożyciel, Czesław Fiedorowicz. Niepożądanym skutkiem braku dostępu przedstawicieli z pozostałej znacznie większej liczby gmin do podejmowania decyzji może być obniżenie poziomu identyfikacji i zaangażowania we współpracę transgraniczną (wskazują na to m.in. wyniki dotyczące wiedzy o ESNB, której poziom obniża się wraz z wiekiem).

Dostęp obywateli do podejmowania decyzji po niemieckiej stronie Euroregionu różni się: jest znacznie większy. Członkami stowarzyszenia po stronie niemieckiej mogą być podmioty reprezentujące wszystkie sektory. Są to samorządy, osoby prawne reprezentujące obywateli oraz przedsiębiorców, a także osoby prywatne. W 2017 roku do stowarzyszenia należało 10 samorządów, 6 organizacji pozarządowych i 7 przedsiębiorstw oraz 3 osoby prywatne. Wszyscy członkowie tworzą Zgromadzenie. Jednak głosy w Zgromadzeniu nie rozkładają się proporcjonalnie do liczby reprezentantów poszczególnych sektorów. Na mocy statutu przedstawicielom jednostek podziału terytorialnego przysługuje 10 głosów, osobom prawnym (z wyłączeniem stowarzyszeń) 2 głosy, pozostali członkowie dysponują 1 głosem. W Zarządzie reprezentowani są wszyscy mieszkańcy Euroregionu. Statut określa, że swoich przedstawicieli w zarządzie mają wszystkie powiaty i miasta na prawach powiatów należące do Euroregionu. Wpływanie na decyzje daje poczucie odpowiedzialności i wspólnoty. Sprzyja identyfikacji z organizacją (może uzasadniać wyższy poziom wiedzy o ESNB wśród mieszkańców jego niemieckiej części).

Inaczej, w porównaniu ze sposobem podejmowania decyzji strategicznych zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, przedstawia się proces tworzenia projektów przez partnerstwa polsko-niemieckie. O ich założeniach decydują autorzy projektów. Zadaniem urzędników Euroregionu jest weryfikacja projektów pod względem formalnym i merytorycznym, sprawdzenie, czy są zgodne z wytycznymi unijnymi.

Omówione powyżej mechanizmy podejmowania decyzji w polskiej części ESNB plasują się na dwóch krańcach kontinuum zaangażowania obywatelskiego (Olech 2012). Podejmowanie kluczowych decyzji i kształtowanie kierunków rozwoju odbywa się bez udziału przedstawicieli sektora obywatelskiego i gospodarczego. Przyjmuje postać asymetrycznego modelu informacyjnego, w którym zainteresowani obywatele mają możliwość dotarcia do komunikatów o podjętych decyzjach. Udział obywateli w niemieckiej części Euroregionu we współrzędzeniu jest większy i plasuje się pomiędzy biegunami kontinuum. Podejmowanie decyzji o charakterze przedsięwzięć także charakteryzuje się asymetrią zarówno w Polsce, jak i w Niemczech (model delegacyjny). W tym przypadku jednak główne decyzje podejmują partnerzy, wśród których swój udział mają organizacje pozarządowe, placówki edukacyjne i kulturalne, związki przedsiębiorców (Dołzbłasz, Raczyk 2010). Swoboda w podejmowaniu decyzji oraz deklarowane profesjonalne wsparcie w realizacji zamierzeń ze strony biur Euroregionu tłumaczą wysoki poziom zadowolenia beneficjentów ze współpracy z jego pracownikami.

Zakończenie

Sformułowany we wstępie cel artykułu dotyczył charakterystyki udziału mieszkańców ESNB w podejmowaniu decyzji o jego funkcjonowaniu. Uzasadnieniem dla podejmowanej problematyki jest upowszechnianie się modelu współrzędzenia na różnych poziomach życia społecznego. Współrzędzenie, wspólne rozwiązywanie problemów, zaspokajanie potrzeb, stawianie czoła wyzwaniom leży u podstaw powstawania pierwszych euroregionów. Zróżnicowana geneza euroregionów w Europie Wschodniej i Zachodniej przejawia się między innymi w odmiennym definiowaniu miejsca zajmowanego przez mieszkańców w procesie podejmowania decyzji o jego działalności. Formalne reguły funkcjonowania polskiej części Euroregionu stwarzają znacznie więcej ograniczeń dla udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji o Euroregionie.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można sformułować następujące wnioski dotyczące miejsca mieszkańców ESNB w podejmowaniu decyzji.

Po pierwsze, ograniczenia dla współdecydowania obywateli o działalności Euroregionu nasilają się wraz ze stopniem formalizacji procesu podejmowania decyzji. Po stronie polskiej udział przedstawicieli sektora obywatelskiego w gremiach decyzyjnych jest zupełnie wykluczony. Niesie to ze sobą ryzyko braku odpowiedzialności za funkcjonowanie Euroregionu i „zamierania” partnerstw. Zapowiedzią jest obniżanie się poziomu wiedzy o ESNB wraz z wiekiem mieszkańców.

Po drugie, urzędnicy wykorzystują nieformalne kanały do prowadzenia dialogu z beneficjentami. Ich zaangażowanie w realizację nieformalnych postulatów beneficjentów sprzyja pozytywnym ocenom funkcjonowania Sekretariatu Euroregionu i jest jednym ze źródeł identyfikacji z organizacją.

Po trzecie, także w ten sposób złagodzeniu ulega asymetria uprzywilejowania niektórych (nielicznych) samorządów województwa lubuskiego w podejmowaniu kluczowych dla ESNB decyzji. Swoboda w kształtowaniu projektów realizowanych przez partnerów sprzyja utrzymywaniu się pozytywnych relacji pomiędzy sąsiadami i leżącego u podstaw współrzędzenia zaufania.

Literatura

- CLARKE S. (2002), Spatial Concepts and Cross-border Governance Strategies: Comparing North - American and Northern Europe Experiences (Presented at the EURA Conference on Urban and Spatial European Policies, Turin 18-20 aprilie 2002), 2, adres internetowy: https://www.researchgate.net/profile/Susan_Clarke10/publication/268201057_Spatial_concepts_and_cross_border_governance_strategies_Comparing_North_American_and_Northern_Europe_experiences/links/55628e0008ae6f4dcc952fd9.pdf [data dostępu: 15.08.2017].
- DOLZBLASZ S., RACZYK A. (2010), Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE, Oficyna Wolters Kulwer business, Warszawa.
- FRĄTCZAK-MÜLLER J., MIELCZAREK-ŻEJMO A. (2014), Partnerstwa transgraniczne – udział instytucji w inicjowaniu sieci społecznych (na przykładzie Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr), „Opuscula Sociologica”, nr 3.
- HOUGHTON G., ALLMENDINGER P. (2017), Alternanive Planning Spaces, [w:] Territorial policy and governance. Alternative Pats, red. I. Deas, S. Hinks, Rutledge, Oxtom, Nowy Jork.
- KURCZEWSKA U. (2014), Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi Unii Europejskiej, [w:] Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, red. A. Przybylska, A. Giza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- KWIATKOWSKI M. (2013), Konkurs jako instytucja fasadowa, „Studia Socjologiczne”, nr 1(208).
- NIŻNIK J. (2006), EU Governance from a Central and Eastern European Perspective, [w:] Multilevel Governance: Patterns and Degrees of Political Integration. The EU Eastern Enlargement Challenge, IFiS Publishers, Warszawa.
- OLECH A. (2012), Modele partycypacji publicznej w Polsce, [w:] Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- PERKMAN M. (2002), Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the EUREGIO, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster; data dostępu: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Policy-Entrepreneurs.pdf> [data dostępu: 1.08.2017].
- PIATTONI S. (2010), The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges, Oxford University Press, New York.

-
- POŁAWSKI P. (2014), Technologie partycypacji, [w:] Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, red. A. Przybylska, A. Giza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- PRZYBYLSKA A. (2007), Wzory komunikowania w Internecie między samorządowcami a mieszkańcami, „Studia Socjologiczne”, 3 (186).
- ROKICKI J. (2016), Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne), [w:] Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym, red. M. Grudek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.
- TANAKA H. (2006), Carpathian Euroregion and Cross-Border Cooperation, „The Journal of Comparative Economic Studies”, nr 2.
- WÓDZ K. (2012), Dyskurs publiczny – dialog obywatelski – partycypacja publiczna? Przyczynek do analizy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, [w:] Governance i wyzwania partycypacji publicznej, red. K. Wódz, P. Kulas, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
- WÓDZ K., WÓDZ J. (2007), Partnerstwo społeczne i kultura dialogu. Droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE, [w:] Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Anna Mielczarek-Żejmo

THE INHABITANT PARTICIPATION IN THE FUNCTIONING OF THE SPREWA-NYSA-BÓBR EUROREGION

Keywords: Euroregion, citizens' participation, co-governing.

The aim of the article is to describe the participation of the inhabitants of the Sprewa-Nysa-Bóbr Euroregion (SNBE) in shaping its activities. The research questions concerned communication strategies in the Euroregion, the position occupied by the inhabitants in its organisational structure, and the assessment of its functioning. The presented analysis is based on the research conducted between 2013 and 2014, which included: a survey involving the quota sample of 400 Polish and 200 German inhabitants of the SNBE, in-depth interviews with 70 leaders in cross-border cooperation, and the analysis of documentation (documents of the SNBE, analysis of the website). In conclusions, the author notes that the possibilities of shaping the Euroregion activities are not fully used. This results from the fact that neither inhabitants nor activists in the SNBE are interested in co-deciding.

Anna Mielczarek-Żejmo

WSPÓŁDECYDOWANIE W EUROREGIONIE SPREWA-NYSA-BÓBR

Słowa kluczowe: euroregion, partycypacja obywatelska, współzrządzenie.

Celem artykułu jest opis sposobów uczestniczenia mieszkańców Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (ESNB) w kształtowaniu jego działalności. Kluczowe dla artykułu pytania dotyczą strategii komunikacyjnych ESNB, miejsca zajmowanego przez mieszkańców w strukturze organizacyjnej Euroregionu oraz oceny jego funkcjonowania. Podstawą analiz są badania zrealizowane w latach 2013-2014, które obejmowały: sondaż przeprowadzony na próbie kwotowej 400 Polaków i 200 Niemców zamieszkujących ESNB, wywiady pogłębiane z 70 liderami współpracy transgranicznej oraz analizę dokumentarną (dokumenty ESNB, analiza strony internetowej). We wnioskach autorka zwraca uwagę, że możliwości kształtowania działalności Euroregionu tworzone przez przepisy prawa unijnego, nie są w pełni wykorzystywane. Wynika to z niskiego zainteresowania współdecydowaniem zarówno wśród mieszkańców, jak i działaczy ESNB.

Dorota Bazuń*

REWITALIZACJA JAKO OBSZAR WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Artykuł dotyczy rewitalizacji rozumianej jako przedsięwzięcie złożone, wymagające współpracy wielu interesariuszy, a także specjalistów, reprezentujących różne instytucje, profesje i sektory. Ten złożony charakter procesu rewitalizacji może być traktowany zarówno jako szansa, jak i zagrożenie z punktu widzenia realizacji jego celów. Rewitalizacja ma służyć wyprowadzaniu obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysu. Poszukuję tutaj odpowiedzi na następujące pytanie: Jakie należy spełnić warunki, aby współpraca międzysektorowa przyczyniała się do osiągnięcia najważniejszych celów procesu rewitalizacji?

W artykule zarysowano specyfikę i kontekst formalno-prawny działań rewitalizacyjnych. W dalszej części wskazano potrzeby i uwarunkowania współpracy ekspertów z różnych dziedzin i sektorów w ramach przygotowania diagnozy, opracowania programów rewitalizacji i ich realizacji. W ostatniej części podjęto próbę wskazania, jakie są warunki powodzenia współpracy międzysektorowej i interdyscyplinarnej w procesie rewitalizacji.

W wielu polskich miastach (a także w mniejszym zakresie także na terenach wiejskich) znajdują się miejsca zdegradowane, z zaniedbaną infrastrukturą, w których często występuje nagromadzenie problemów społecznych i ekonomicznych. Upadek części zakładów produkcyjnych pozostawił po sobie w miastach tereny poindustrialne (na wsiach także popegeerowskie). W wielu miastach centra przeistoczyły się przede wszystkim w miejsca handlowo-usługowe, spadek poziomu bezpieczeństwa i pogarszanie się warunków życia przyczyniały się do ucieczki części mieszkańców na ich obrzeża (proces suburbanizacji). Po 1989 roku władze lokalne jedynie wyrywkowo reagowały na powyższe problemy. Podejmowane próby rewitalizacji obszarów zdegradowanych nie przynosiły przeważnie dobrych rezultatów, bo dotyczyły najczęściej tylko zmian infrastrukturalnych, ograniczały się do renowacji i modernizacji budynków, dróg czy chodników (Billert 2012b, s. 92-93). Andreas Billert podkreśla, że polska transformacja charakteryzowała się

***Dorota Bazuń** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: rewitalizacja, ekonomia społeczna, zmiana społeczna, socjologia ciała; e-mail: bazun@interia.pl

brakiem właściwej polityki miejskiej, co było konsekwencją przyjęcia błędnej polityki rozwoju kraju (Billert 2012a). Pierwszy etap przeprowadzania rewitalizacji w oparciu o fundusze unijne pokazał, że przywiązanie władz lokalnych do realizowania wąskiego remontowo-budowlanego modelu rewitalizacji było bardzo duże. Przyglądanie się dobrym praktykom dotyczącym rewitalizacji w innych krajach, wyciąganie wniosków z popełnionych błędów przyczyniło się do refleksji na temat tego, jak powinien wyglądać proces rewitalizacji. Dlatego w Ustawie o rewitalizacji z 2015 r. zawarto szereg zapisów, które wymusiły na władzach konieczność przygotowania diagnoz, w oparciu o które wyznacza się obszary rewitalizacji i dobiera działania. Koniecznym stało się także włączanie do prac nad programami ekspertów z różnych dziedzin oraz mieszkańców. Przygotowanie programu rewitalizacji i jego realizacja jest dla samorządu i urzędników dużym wyzwaniem, wymaga szerokich kompetencji, także społecznych, otwartości i gotowości na przejście przez żmudny, wieloaspektowy proces przy zaangażowaniu różnych interesariuszy.

W wielu definicjach podkreśla się interdyscyplinarność i wielowymiarowość oraz potrzebę działań międzysektorowych w rewitalizacji. Wojciech Kłosowski określa rewitalizację jako instrument naprawczy w sytuacji, gdy na danym obszarze występuje stan kryzysowy. Rewitalizacja ma się składać z działań o charakterze społeczno-gospodarczym oraz ekologiczno-przestrzennym, zaś zmiany architektoniczno-infrastrukturalne mają być jedynie narzędziem do ich realizacji (Kłosowski 2005). Krzysztof Skalski stwierdza, że działania rewitalizacyjne „Wiążą [...] różnorodne działania (remonty, modernizacje, rewaloryzacje) z działaniem zmierzającym do [...] ożywienia społeczno-gospodarczego” (Skalski 1998, s. 135). Dominika Muszyńska, zwracając uwagę na konieczność podejścia holistycznego, cel rewitalizacji określa jako „przywrócenie do życia struktur miejskich we wszystkich wymiarach: przestrzenno-technicznym, społecznym, kulturowym, estetycznym i środowiskowym” (Muszyńska 2002, s. 196). W ustawie z 2015 roku rewitalizacja jest definiowana jako „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (Ustawa o rewitalizacji 2015, art. 2, ust. 1).

Ta złożoność działań rewitalizacyjnych wynika ze zmian, którym podlegają współczesne miasta. Andreas Billert, charakteryzując na czym polega specyfika miasta postindustrialnego, stwierdza: „Miasto rozumie się dzisiaj jako ‘społeczny podmiot zbiorowy’, a jego planowanie – dotąd rozpatrywane

w kategoriach techniczno-prawnych – jako partycypacyjny proces społeczno-polityczny. Od urbanistów oczekuje się kompetencji w zakresie umiejętności adaptacji zastanych struktur miejskich i zdolności do uczestniczenia w rozbudowanym i angażującym wiele podmiotów procesie planistycznym. Od polityków wymaga się zdolności do zapewnienia realizacji nowych założeń rozwoju miejskiego, stworzenia stosownych systemów współpracy oraz sprawnych i skutecznych instrumentów zarządzania. Od administracji z kolei oczekuje się umiejętności organizacji i koordynacji uspołecznionych procesów planistycznych oraz nowoczesnej wiedzy o mieście i uwarunkowaniach jego rozwoju. Innymi słowy, w mieście postindustrialnym radykalnie zmieniły się obszary dotychczasowej kompetencji polityki, administracji i planistów” (Billert 2012b, s. 70).

Przy szeroko zakrojonych celach działań rewitalizacyjnych, uwzględniających różnorodne potrzeby niezbędne jest włączenie do współpracy osób z różnych branż.

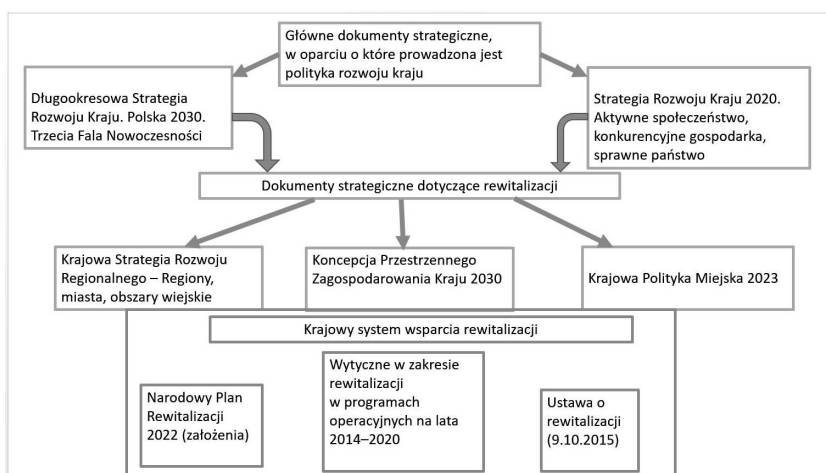
Inspiracją do napisania tego tekstu stały się przykłady dobrych praktyk¹, w ramach których wykorzystano międzysektorowe, czyli także interdyscyplinarne podejście do rewitalizacji, a także zaangażowano wielu interesariuszy. Odpowiednia współpraca reprezentantów różnych branż (architektów, urzędników, badaczy społecznych, pracowników socjalnych, animatorów, społeczników itp.) i zaproszenie do udziału mieszkańców daje szansę na przygotowanie programów i projektów spełniających oczekiwania związane z odnową polskich miast. Rewitalizację z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców wielokrotnie w swych publikacjach i wykładach charakteryzował Jan Gehl, wskazując na to, że projektowanie bez uwzględnienia „ludzkiej miary” i bez pytania o potrzeby ludzi grozi tworzeniem przestrzeni być może pięknych, ale nieprzyjaznych i często przez ludzi potem niechętnie wykorzystywanych (Gehl 2017 i 2009).

Kontekst formalno-prawny działań rewitalizacyjnych

Działania rewitalizacyjne odbywają się w określonym kontekście formalno-prawnym, odniesienia do rewitalizacji (bezpośrednie bądź pośrednie) można znaleźć w wielu krajowych dokumentach strategicznych i programowych i ustawach².

¹Przykładem takiego podejścia jest realizowanie projektów rewitalizacyjnych w Danii przy udziale biura architektonicznego Move, w ramach metody „bottom up” (*Projektowanie dla ludzi...* 2017, s. 91-95; Frątczak-Müller 2017; Bazuń 2016a).

²Dotyczy to m.in. takich dokumentów i ustaw, jak: a) Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności; b) Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo; c) Krajowa Stra-



Rysunek 1. Dokumenty strategiczne i ustawy dotyczące rewitalizacji w Polsce.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o strony rządowe.

Założenia i wskazania dotyczące rewitalizacji bezpośrednio zostały ujęte w „Narodowym Planie Rewitalizacji 2022” oraz w „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020”. Głównym aktem prawnym dotyczącym rewitalizacji jest Ustawa o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1777). Ustawa zarysowuje ramy do przygotowania i prowadzenia procesów kompleksowej rewitalizacji. W pracach nad ustawą wykorzystano doświadczenia z krajowych programów pilotażowych oraz doświadczenia innych krajów europejskich w tym zakresie.

We wcześniejszych regulacjach i wytycznych dotyczących rewitalizacji także zwracano uwagę na jej złożony charakter. Tym, co wyeksponowano w Ustawie o rewitalizacji z 2015 r. jest wymóg partycypacyjnego podejścia na każdym etapie działań w zakresie odnowy terenów (we wcześniejszych wytycznych tego typu podejście jedynie zalecano). Podkreślono także konieczność odejścia od wąsko pojmowanego, infrastrukturalnego definiowania rewitalizacji. Był to efekt negatywnych doświadczeń z poprzedniego okresu, kiedy to „realizowano głównie projekty infrastrukturalne: często efektowne, ale krótkoterminowe i wybiórcze. Ich podstawowym założeniem była modernizacja zaniedbanej infrastruktury, a nie przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społeczno-gospodarczym. Dlatego realizowane dotychczas tzw. programy rewitalizacyjne oparte na założeniu, że rewitalizacja to re-

tegia Rozwoju Regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie; d) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030; e) Krajowa Polityka Miejska 2023; f) Ustawa o pomocy społecznej; g) Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej itp.

mont i modernizacja infrastruktury, nie mogły zmienić sytuacji obszarów zdegradowanych” (Kołacz, Wielgus 2015, s. 6).

Ustawa wymogła oparcie programów rewitalizacji o wyniki diagnozy. Nie można arbitralnie wskazać terenów zdegradowanych, trzeba w oparciu o dane uzasadnić ich wybór i dobrać działania, które pomogą wyprowadzić je z kryzysu.

Potrzeby i uwarunkowania współpracy ekspertów z różnych dziedzin w działaniach rewitalizacyjnych

Jak zaznaczono wcześniej, rewitalizacja to proces złożony i kompleksowy, obejmujący trzy główne etapy: a) opracowanie diagnozy, b) przygotowanie programu, c) realizacja i ewaluacja programu.

Pierwszym krokiem w działaniach rewitalizacyjnych jest przygotowanie diagnozy. Ma ona służyć kilku celom: a) wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji; b) sporządzeniu, a także ewentualnej modyfikacji programu rewitalizacji (GPR)³; c) ewaluacji podczas realizacji GPR. Diagnozy powinny opierać się na obiektywnych i weryfikowalnych danych pozyskanych przy wykorzystaniu metod badawczych, odpowiednio dobranych do potrzeb i kontekstu lokalnego (Ustawa o rewitalizacji 2015 r.).

Jednak, jak pokazują przykłady z wielu gmin, samorządowcom brakuje wiedzy na temat diagnozowania. Zdarza się, że najpierw próbują „z góry” ustalić, który obszar jest zdegradowany, a potem poszukują odpowiednich argumentów i danych na rzecz swojej wizji. Jest to oczywiście niezgodne z zasadami przygotowania programów rewitalizacji i realizacji badań. Konsekwencją jest to, że na realizację programu rewitalizacji przygotowanego w oparciu o nieadekwatną diagnozę nie można otrzymać dofinansowania.

W poradnikach dotyczących sposobu przygotowania diagnozy i GPR wymienia się wiele wskaźników, które pomogą określić, na którym obszarze występuje najwięcej zjawisk kryzysowych. O występowaniu w danym miejscu negatywnych zjawisk społecznych mogą świadczyć dane dotyczące skali bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, poziomu edukacji, poziomu kapitału społecznego itp. Za wskaźniki gospodarcze mogą służyć dane dotyczące stopnia przedsiębiorczości, liczby usług charakterystycznych dla obszarów zdegradowanych (takich jak punkty udzielania kredytów, lombardy, „lumpexy” itp.). W wielu miastach można także wykorzystać wskaźniki środowiskowe – wyniki pomiaru hałasu, ilość powierzchni terenów zieleni i in. Analiza może także uwzględniać wskaźniki przestrzenno-funkcjonalne – stan techniczny budynków, liczbę domów, które nie są podłączone do kanalizacji,

³W przypadku tych gmin, które już wcześniej wypracowały jakąś wersję GPR.

wodociągów, gazu itp.). O stopniu degradacji obszaru może też świadczyć niski poziom obsługi komunikacyjnej (Kończak, Wielgus 2015, s. 22-23). Przygotowanie diagnozy w oparciu o takie obiektywne i mierzalne dane wymaga umiejętności ich pozyskiwania i analizy, dlatego często wykonanie diagnozy jest przez gminy zlecane firmom bądź ekspertom zewnętrznym – badaczom społecznym (Bazuń 2016b). Drugim etapem jest przygotowanie gminnego programu rewitalizacji (GPR) i wówczas specjaliści z różnych branż i sektorów wspólnie powinni wykonać poszczególne części dokumentu, uwzględniając i łącząc różne zadania (np. gospodarcze, środowiskowe, społeczne, infrastrukturalne itp.). Trzeci etap rewitalizacji to realizacja programu.

Na każdym z wyróżnionych etapów niezbędne jest włączanie mieszkańców. Może się to odbywać poprzez zaproszenie ich do udziału w konsultacjach, warsztatach, pracach zespołów zadaniowych, tematycznych itp. Można zwiększać udział mieszkańców poprzez animowanie działań w ich najbliższym otoczeniu. Przykłady takich inicjatyw z udziałem mieszkańców mamy także w Polsce (np. w bydgoskim Fordonie, Chylonii w Gdyni).

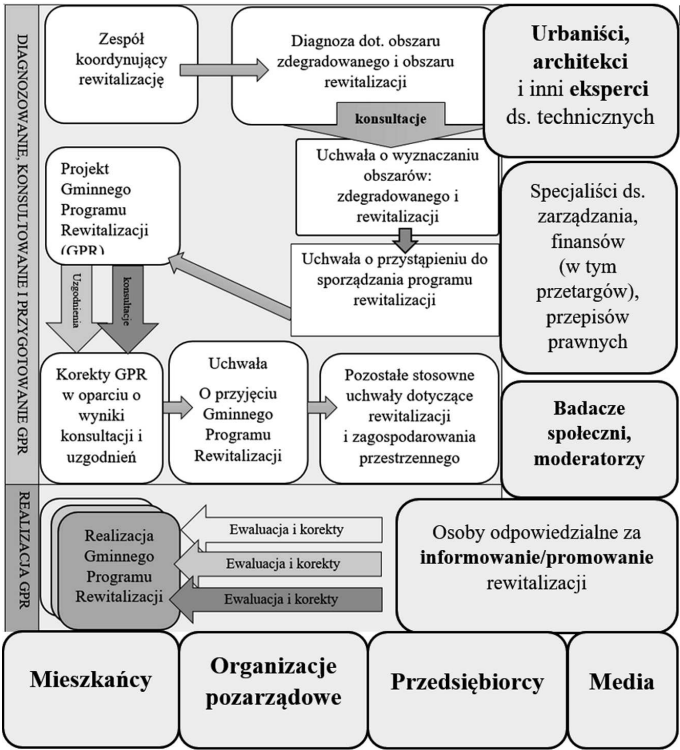
Jak wspomniano wcześniej, rewitalizacja jest procesem złożonym wymagającym współpracy (Billert 2012b, s. 69-70), tego typu podejście nie ma w Polsce długiej tradycji, a opory przed takimi praktykami mają nie tylko władze samorządowe, ale i sami mieszkańcy (Gerwin 2012, s. 25-53). Bywa, że partycypacja jest po prostu pozorowana (Kwiatkowski 2017, s. 30). I choć rewitalizacja powinna być procesem „ciągłego dopasowywania miasta do zmieniających się potrzeb mieszkańców” (Kończak, Wielgus 2015, s. 48), to staje się procesem dopasowywania działań do wyobrażeń władz lokalnych. Tymczasem, jak zauważa Justyna Przywojska, „Gdyby gminy faktycznie decydowały się na programowanie i wdrażanie procesów odnowy miejskiej w kooperacji z mieszkańcami i innymi partnerami (jak wskazuje ustawa o rewitalizacji), rewitalizację można by uznać za prawdziwe studium kooperacji i partycypacji społecznej [...]” (Przywojska 2016, s. 103).

Można zadać pytanie, jakim celem ma służyć niełatwa do przeprowadzenia i zajmująca dużo czasu partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji? Ustawodawca doprecyzowuje, że ma ona przede wszystkim umożliwić poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy. Towarzyszące temu działania edukacyjne i informacyjne mają sprzyjać angażowaniu się mieszkańców i przez to mają zwiększać ich poczucie tożsamości i odpowiedzialności za poszczególne miejsca (Ustawa o rewitalizacji 2015 r.). Wyróżnia się wiele narzędzi partycypacji obywatelskiej: zbieranie opinii i uwag (ankiety papierowe, elektroniczne, spotkania itp.), wspólne wypracowywanie rozwiązań (warsztaty, grupy robocze i eksperckie itp.).

Kompleksowość rewitalizacji wymaga spełnienia kilku warunków. Jednym z nich jest powołanie osoby, w większych miastach nawet zespołu, który będzie zajmował się tym zadaniem. Zlecenie „rewitalizacji” jako kolejnego działania urzędnikom zajmującym się równocześnie swoimi zwykłymi obowiązkami, jest być może oszczędną wersją dysponowania zatrudnieniem, ale zajmowanie się rewitalizacją „z doskoku” może być w dłuższej perspektywie kosztownym marnowaniem środków publicznych. Autorzy poradnika *Przepis na rewitalizację* zalecają powołanie odrębnej jednostki – biura rewitalizacji i dodają: „*Taka jednostka potrzebuje fachowców z różnych obszarów, od pomocy społecznej przez rozwój gospodarczy po nadzór techniczny nad modernizowaną infrastrukturą*” (Kołaczkowski, Wielgus 2015, s. 18). W przypadku, gdy utworzenie (bądź wydzielenie) takiej jednostki jest niemożliwe, koniecznym jest powołanie interdyscyplinarnego zespołu projektowego wspomagającego zewnętrznymi ekspertami (tamże).

Zazwyczaj na początku procesu rewitalizacji trudno zdać sobie sprawę ze złożoności problemów dotyczących miejsca i jego mieszkańców, wspólne prace interesariuszy pozwalają na uwzględnienie różnych aspektów. Dobrze ilustruje to opis przygotowań do rewitalizacji dzielnicy Bydgoszczy Stary Fordon: „Zaprosiliśmy mieszkańców do pracy nad stworzeniem planu rewitalizacji Rynku. W spotkaniach w Cafe Rynek wzięli także udział urzędnicy z Ratusza oraz eksperci zewnętrzni. Szybko zdaliśmy sobie sprawę z tego, że uleczenie Rynku jest niemożliwe bez rozwiązania innych problemów dzielnicy – zmian w komunikacji, likwidacji barier przedsiębiorczości, ożywienia obywatelskiego i kulturalnego itp. Planowanie ożywienia Rynku zamieniło się w planowanie rewitalizacji całej dzielnicy. Efektem jest Społeczny Plan Rewitalizacji Starego Fordonu, który przedstawiliśmy władzom miasta do uwzględnienia w Gminnym Programie Rewitalizacji” (tamże, s. 11).

Poniżej umieszczono schemat, który ilustruje, jak złożony jest proces rewitalizacji i jak wielu interesariuszy może brać w nim udział. W środkowej części przedstawiono w uproszczony sposób etapy działań rewitalizacyjnych, na zewnątrz wyróżniono interesariuszy.



Rysunek 2. Schemat przebiegu procesu rewitalizacji zgodnie z Ustawą o rewitalizacji z 2015 r. i z uwzględnieniem różnorodnych interesariuszy tego procesu.

Źródło: opracowanie własne.

To, jak istotna jest współpraca reprezentantów różnych dziedzin i współpraca międzysektorowa, pokazuje lista umiejętności potrzebnych do optymalnego przygotowania i przeprowadzenia rewitalizacji:

1. Niezbędna jest dobra orientacja w kwestiach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego i znajomość dokumentów strategicznych, które dotyczą rewitalizacji. Wiedza na temat planowania rozwoju lokalnego i polityki miejskiej ułatwia włączanie rewitalizacji w inne działania dotyczące gospodarki przestrzennej, ale także polityki społecznej. Ze względu na to, że znaczna część finansowania rewitalizacji pochodzi z funduszy unijnych, organizatorzy rewitalizacji powinni posiadać wiedzę dotyczącą programów i regulacji unijnych, a także regionalnych programów operacyjnych.

2. Rewitalizacja wymaga dobrych kompetencji społecznych. Nie tylko trzeba wiedzieć jak włączyć mieszkańców i innych interesariuszy w jej przebieg, ale trzeba umieć radzić sobie z trudnymi sytuacjami, które są nieuniknione w związku z bardzo różnymi interesami jednostek, grup, organizacji itp. Wiedza na temat osób/organizacji przychylnych rewitalizacji zwiększa szansę na skuteczne animowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych i rozwiązywanie ewentualnych konfliktów. Zarządzanie konfliktem jest jedną z najtrudniejszych części procesu. Brak umiejętności radzenia sobie z grupami niezadowolonych owocuje narastaniem napięcia i blokowaniem inicjatyw. Ważne jest też odpowiednie zarządzanie informacjami na temat rewitalizacji, niezbędne jest promowanie inicjatyw, zachęcanie do udziału w konsultacjach, informowanie o postępach i trudnościach.
3. Do optymalnego planowania rewitalizacji niezbędna jest umiejętność przygotowania wnikliwej diagnozy. Jeśli nawet z różnych względów diagnoza jest zlecana firmie zewnętrznej, ważne jest posiadanie minimum kompetencji w celu sprawdzenia, czy jest zrobiona poprawnie metodologicznie i czy dostarcza wiedzy potrzebnej do wykonania kolejnych kroków w związku z rewitalizacją. Doświadczenia wielu gmin pokazują, że wybór firmy realizującej badanie przy wykorzystaniu jedynie kryterium najniższej ceny, faktycznie podnosi tylko koszty, ponieważ jakość tego typu diagnoz jest przeważnie niska i niezbędnym jest zlecenie przygotowania kolejnych badań lub zrobienie ich we własnym zakresie⁴. Przy dobrze zrobionej diagnozie przy wsparciu ekspertów lokalnych łatwiej jest dopasować przedsięwzięcia rewitalizacyjne do potrzeb. Kompetencje dotyczące badań społecznych i ewaluacyjnych potrzebne są także na etapie realizacji programu. Celem jest wówczas sprawdzenie, czy działania rewitalizacyjne przebiegają prawidłowo i w jakim zakresie należy skorygować wcześniejsze plany.
4. Niezbędna jest też wiedza dotycząca prawa powiązanego z rewitalizacją (regulacje lokalne, przepisy dot. zagospodarowania przestrzennego, prawo własnościowe, przepisy dot. procedur przetargowych itp.).
5. Orientacja w zasadach polityki przestrzennej jest w przypadku rewitalizacji także niezbędna. Współpraca z urbanistami, architektami,

⁴Przykładem może być wykonywanie badań realizowanych w niepoprawny metodologicznie sposób, np. badań ilościowych bez reprezentatywnego doboru uczestników badania, a traktowanie wyników jako reprezentatywnych dla całej populacji. Zdarza się także, że wybierane są nieodpowiednie wskaźniki zjawisk kryzysowych.

konserwatorami zabytków jest istotnym elementem sprawnego przeprowadzenia tego procesu.

6. Rewitalizacja jest złożonym działaniem wymagającym kompetencji w zakresie instrumentów i reguł finansowych: umiejętności pozyskiwania i rozliczania środków, przeprowadzania przetargów itp.

Biorąc pod uwagę tylko zdawkowo wymienione kompetencje potrzebne do tego, aby rewitalizacja przebiegała prawidłowo, oczywistym jest, że proces wymaga rozbudowanej współpracy i koordynacji działań wielu osób i podmiotów. Bez łączenia sił ekspertów wielu dyscyplin, przebieg działań może być raz po raz blokowany przez pojawiające się, niemożliwe do przewidzenia przez niewielki zespół trudności. Nadzieje związane z rewitalizacją są bardzo duże, ale jest ona przede wszystkim dużym wyzwaniem dla samorządów. Popętnienie błędów jest nieuniknione, ale aby było ich jak najmniej, konieczna jest silna współpraca różnych sektorów.

Warunki powodzenia współpracy międzysektorowej w procesie rewitalizacji

Jakie warunki należy spełnić, aby współpraca międzysektorowa przyczyniła się do osiągnięcia najważniejszych celów procesu rewitalizacji?

1. Sprawna koordynacja – niezwykle ważne jest sprawne zarządzanie całym procesem przez zespół (osobę) koordynujący, który potrafi do współpracy zaprosić reprezentantów różnych dziedzin i umie delegować zadania. Wypracowanie formuł wspólnej pracy i komunikacji, podziału zadań i sposobów egzekwowania ich wykonania, zwiększa szansę na realizację zadań na czas.
2. Odpowiednie zaangażowanie władz w proces rewitalizacji – może ono być niewystarczające i ma to miejsce wówczas, gdy władze nie pojawiają się na spotkaniach dla mieszkańców, mediów i generalnie nie ingerują w działania zespołów ds. rewitalizacji. Władze mogą także angażować się nadmiernie wówczas, gdy narzucają swoją wizję rewitalizacji, wymagając jednocześnie od zespołu zajmującego się nią, że spełni ich oczekiwania. Tego typu sytuacja ma miejsce wówczas, gdy samorządowcy nie rozumieją istoty rewitalizacji i partycypacji różnych interesariuszy.
3. Komunikacja w obrębie zespołu i komitetu ds. rewitalizacji – reprezentanci różnych branż/działów/sektorów powinni wypracować sposoby

komunikacji we współpracy w zakresie projektowania i realizacji poszczególnych działań. Zespół koordynujący powinien dbać o regularne spotkania osób odpowiedzialnych za poszczególne przedsięwzięcia. W miarę potrzeb powinny być też organizowane spotkania w jak najszerszym gronie osób zaangażowanych w rewitalizację, by informować o stanie prac, pojawiających się trudnościach i planowanych kolejnych krokach itp.

4. Komunikacja z mieszkańcami – partycypacyjne wypracowywanie wspólnych rozwiązań – informowanie i edukowanie w zakresie rewitalizacji mieszkańców jest bardzo ważne. Spotkania, w ramach których prezentuje się i konsultuje projekty powinny także pomóc mieszkańcom zrozumieć, że nie wszystkie pomysły są możliwe do realizacji. Pokazanie ograniczeń w związku z przedsięwzięciami (np. dotyczących ograniczonego budżetu bądź niemożliwości wydatkowania środków na wybrane działania) zapobiega potencjalnym konfliktom i ułatwia rozwiązanie tych, które się pojawiły. Kontakt z mieszkańcami ułatwia też korygowanie pomysłów podjętych przez zespół opracowujący program rewitalizacji.
5. Komunikacja z mediami – dziennikarze są często niedocenianymi partnerami rewitalizacji, tymczasem to oni mogą nadać rewitalizacji rozgłos. Aby jednak ten rozgłos był pozytywny, trzeba zadbać o komunikowanie z nimi i także edukowanie ich w zakresie rewitalizacji. Organizowanie konferencji prasowych i prezentacji dla dziennikarzy, udostępnianie im potrzebnych materiałów, pomaga w budowaniu pozytywnego klimatu wokół rewitalizacji. Zapobiega w jakimś stopniu szukaniu przez reprezentantów mediów sensacji i wzniecaniu konfliktów.
6. Wnikliwa diagnoza – aby rewitalizacja była skuteczna, musi być oparta na solidnej diagnozie i rozpoznaniu potencjałów i potrzeb. Ważne jest także wykorzystanie wyników w przygotowanym programie rewitalizacji.
7. Kompleksowość – wyraża się w możliwości pozyskiwania środków z różnych źródeł i uwzględnianiu wszystkich ważnych aspektów w działaniach czyli: przestrzenno-funkcjonalnego, społecznego, gospodarczego, technicznego, środowiskowego.
8. Precyzyjne określenie celów rewitalizacji – zdefiniowanie celów daje możliwość sprawdzenia już w trakcie realizacji, czy działania idą w do-

brym kierunku. Jasne cele ułatwiają też podzielenie zadań pomiędzy osoby, które będą za nie odpowiedzialne na poszczególnych etapach.

Podsumowanie

Rewitalizacja jest procesem złożonym i wymagającym szeroko zakrojonych działań, opierających się na współpracy wielu interesariuszy. Jak ujęli to autorzy publikacji *DiverCity*: „Dzięki współpracy samorządu z mieszkańcami, podmiotami społecznymi i gospodarczymi, możliwe jest strategiczne zaplanowanie i koordynowanie realizacji procesu, a także jego pełne wykorzystanie” (*DiverCity* 2016, s. 15-16).

Rewitalizacja jest szansą na rozwiązanie części problemów mieszkańców i zaniedbanych terenów, ale niezbędnym elementem powodzenia tego procesu jest przeprowadzenie go w ramach szeroko zakrojonej współpracy międzysektorowej. Rolą zaangażowanego samorządu jest powołanie zespołu, który będzie sprawnie koordynował ten proces i ułatwiał komunikację pomiędzy odpowiednimi jednostkami i komitetem ds. rewitalizacji. Konieczna jest systematyczna komunikacja z mieszkańcami i mediami partycypacyjne wypracowywanie wspólnych rozwiązań. Dobrze zrobiona diagnoza daje szansę na przygotowanie programu kompleksowego, uwzględniającego wszystkie ważne wymiary.

Brak powiązania poszczególnych elementów i działań może owocować rozwiązaniami niezaspokajającymi realnych potrzeb, a jedynie pozornie na nie odpowiadającymi. Choć w przypadku rewitalizacji to najczęściej samorządy inicjują działania, dominujące jest więc podejście odgórne – top down, to umiejętne wykorzystanie mniejszych inicjatyw oddolnych i wzbudzanie kolejnych może przynieść korzystne rozwiązania, które będą się składały na pozytywne zmiany w rewitalizowanych obszarach.

Literatura

- BAZUŃ D. (2016a), The Danish model of participatory revitalization, The „Social Innovation Online Journal”, Vol. 8, no. 2.
- BAZUŃ D. (2016b), The participation of social scientists in revival diagnosis, [w:] Good Connections. Trust, Cooperation and Education in the Mirror of Social Sciences, „Rocznik Lubuski”, nr 42.
- BILLERT A. (2012a), Likwidacja podmiotowości polskich miast i ich degradacja jako wynik błędnej polityki rozwoju, „Zielone Wiadomości”, <http://zielonewiadomosci.pl/wp->

- content/uploads/2012/01/Billert_Likwidacja_podmiotowosci_miast.pdf, [data dostępu: 5.08.2017].
- BILLERT A. (2012b), Miasta w postindustrialnej Europie, [w:] Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- DIVERCITY2. Miasto dla wszystkich. Metody angażowania podmiotów prywatnych (2016), Wrocław.
- DLUGOOKRESOWA Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności – przyjęta przez Radę Ministrów dnia 5 lutego 2013 r.
- FRĄTCZAK-MÜLLER J. (2017), „Bottom-up” duński model rewitalizacji partycypacyjnej, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- GEHL J. (2009), Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- GEHL J. (2017), Miasta dla ludzi, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- GERWIN M. (2012), Odkrywanie demokracji, [w:] Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- KŁOSOWSKI W. (2005), Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR, http://www.mazovia.pl/imgakt/1482_17.doc [data dostępu: 5.07.2017].
- KOŁACZ P., WIELGUS P. (2015), Przepis na rewitalizację, Fundacja dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- KONCEPCJA Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – przyjęta przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011 r.
- KRAJOWA Polityka Miejska – przyjęta przez Radę Ministrów dnia 20.10.2015 r.
- KRAJOWA Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie.
- KRAJOWY Program Rozwoju Ekonomii Społecznej.
- KWIATKOWSKI M. (2017), Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- MUSZYŃSKA D. (2002), Rewitalizacja starych dzielnic miejskich na przykładzie Wyspy Młyńskiej w Bydgoszczy, [w:] XV Konwersatorium wiedzy o mieście. Współczesne formy osadnictwa miejskiego i ich przemiany, red. I. Jażdżewska, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.

NARODOWY Plan Rewitalizacji 2022. Założenia, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

PROJEKTOWANIE DLA LUDZI I Z LUDŹMI (2017), Wywiad z H. Plet, Ch. Korsbeck Olsen i A. Gancewską z firmy Move Arkitektur, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa.

PRZYWOJSKA J. (2016), Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

SKALSKI K. (1998), Co należy rozumieć pod słowem „rewitalizacja”, [w:] Gospodarka Przestrzenna Gmin, t. III, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.

STRATEGIA ROZWOJU KRAJU 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo.

USTAWA o rewitalizacji, Ustawa z dnia 9.10.2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1777).

USTAWA z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2016 poz. 930).

WYTYCZNE w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020.

Dorota Bazuń

REVITALIZATION AS A FIELD OF CROSS-SECTORAL COOPERATION

Keywords: revitalization, cross-sectoral cooperation, urban areas, participation.

The aim of a revitalization process is to bring down degraded areas from a state of crisis. This paper contains analysis of the cooperation of professionals representing various institutions, professions and sectors in the revitalization process. The text sets out what conditions should be fulfilled in order to make inter-sectoral cooperation contribute to achieving the key objectives of the revitalization process. The article contains information on the legal context of revitalization and optimal conditions for revitalization of cross-sectoral cooperation.

Dorota Bazuń

REWITALIZACJA JAKO OBSZAR WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Słowa kluczowe: rewitalizacja, współpraca międzysektorowa, tereny miejskie, partycypacja.

Rewitalizacja ma na celu wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysu. Artykuł zawiera analizę dotyczącą współpracy specjalistów, reprezentujących różne instytucje, profesje i sektory w ramach procesu rewitalizacji. W tekście wskazano, jakie warunki należy spełnić, aby współpraca międzysektorowa przyczyniała się do osiągnięcia najważniejszych celów procesu rewitalizacji. Artykuł zawiera informacje na temat kontekstu prawnego rewitalizacji oraz uwarunkowań optymalnej dla rewitalizacji współpracy międzysektorowej.

Piotr Nieporowski*

ISTOTA RAPORTOWANIA SPOŁECZNEGO. BUDOWANIE WARTOŚCI CZY INSTYTUCJONALNY PRZYMUS?

Wprowadzenie

Raportowanie szeroko rozumianych ekonomicznych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku, a w szczególności danych o charakterze finansowym, nie należy współcześnie ani do kwestii osobliwych, ani podlegających dyskusji. Sprawozdawczość firm w tym obszarze jest bowiem jednym z podstawowych obowiązków informacyjnych, uwarunkowanym legislacyjnie oraz podlegającym sankcjom finansowym w przypadku jego niespełnienia. Stwierdzenie to jest prawdziwe nie tylko w warunkach polskich, ale także w wielu innych liczących się gospodarkach świata. Obecnie jednak nietrudno natknąć się w naszym kraju na przejawy wciąż dynamicznej dyskusji wokół raportowania „pozafinansowego”. W kontekście międzynarodowym, uwzględniając stosunkowo wysoki poziom rozwoju koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility - CSR*), zarówno pod kątem ilości literatury jej poświęconej oraz popularności w sferze biznesowej, raportowanie pozafinansowych obszarów działalności firmy nie jest praktyką nową. Mimo iż w wielu krajach o wysoko rozwiniętych gospodarkach idea CSR może być już z powodzeniem uznana za integralny element strategii korporacyjnej największych firm, to na polskim rynku jest ona wciąż na jednym z wcześniejszych etapów rozwoju. Jest to bowiem w dalszym ciągu koncepcja mylnie rozumiana jako pewna nadbudowa, na którą mogą sobie pozwolić tylko firmy radzące sobie na rynku najlepiej. Co więcej, w kontekście międzynarodowych firm, które otwierają swoje zakłady w naszym kraju, społeczna odpowiedzialność biznesu nie może być łatwo przeniesiona z kraju pochodzenia na nasze warunki. Wynikać to może między innymi z różnic w rozpowszechnionych modelach zarządzania, w modelach kultury organizacyjnej, w stopniach zainteresowania i znajomości zasad funkcjonowania biznesu wśród społeczeństwa, w kondycji trzeciego sektora, itp. Na wiele z tych czynników niewątpliwie wpływa stosunkowo krótka historia wolnego rynku w Polsce oraz poprzedzający ją okres gospodarki

*Piotr Nieporowski – magister socjologii, student studiów doktoranckich w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: etyka w biznesie i socjologia organizacji; e-mail: nieporowski@gmail.com

centralnie planowanej. Obecnie, potrzeba uwzględniania interesów społeczeństwa w działalności podmiotów biznesowych, podobnie jak potrzeba informowania o pozafinansowej sferze funkcjonowania firm wciąż nie są na tyle wysokie, aby przyspieszyć rozwój koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w naszym kraju. Mimo to, część polskich firm od pewnego czasu z powodzeniem podejmuje praktyki w tym obszarze. Tak zwane raporty społecznie odpowiedzialne, społeczne, zrównoważonego rozwoju itp. wydawane są przez wielu liderów światowego rynku od kilkudziesięciu lat. Obecnie, analizując zasoby stron internetowych dużych międzynarodowych korporacji, można także spotkać się z raportami zintegrowanymi, a więc łączącymi dane finansowe z niefinansowymi, określanymi fachowo mianem ESG (*Environmental* – środowiskowe, *Social* – społeczne oraz *Governance* – dotyczące ładu korporacyjnego). Polskie firmy, co zobrazują przywołane w kolejnych akapitach artykułu dane pochodzące z licznych badań, nie należą do najbardziej transparentnych w tym obszarze. Do zmiany tej sytuacji przyczynić się może jednakże nowelizacja prawna, zainicjowana obowiązującą w naszym kraju od stycznia 2017 roku dyrektywą unijną, nakładającą na duże jednostki interesu publicznego obowiązek raportowania pozafinansowego. Mimo, iż, na tak wczesnym etapie badanie efektu funkcjonowania tej regulacji ze względu na małą ilość tego typu danych mija się z celem, ożywienie dyskusji na ten temat jest już bardzo dobrze widoczne. Jaki zatem sens ma polemika w oparciu o pytanie postawione w tytule niniejszego artykułu? Aby to zrozumieć, należy po raz kolejny odwołać się do przywołanej już koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Chociaż raportowanie danych ESG nie jest czymś nowym, to obowiązek ich publikowania, zwłaszcza w naszym kraju, owszem. Do tej pory, w imię jednej z fundamentalnych właściwości koncepcji CSR – dobrowolności jej włączania do strategii – przedsiębiorstwa udostępniały dane z nią związane w odpowiedzi na głosy swoich interesariuszy, a więc pewnego rodzaju presję otoczenia. Dążąc bowiem do redukcji ryzyka, m.in. inwestycyjnego, podmioty te poszukują najpełniejszego obrazu działań firmy, także informacji o programach, politykach, przyjętych standardach, praktykach, a więc tych integralnych elementach strategii biznesowej, które mogłyby przyczynić się do minimalizacji zagrożeń dla szeroko rozumianej stabilności działania. Kolejnym celem publikowania tego typu danych mogła być chęć osiągnięcia korzyści wizerunkowej firmy jako rozumiejącej i odpowiadającej na potrzeby społeczeństwa, w obrębie którego funkcjonuje, odpowiedzialnej za wpływ, jaki na nie wywiera, czy też po prostu mającej „ludzką twarz”. Czy motywów te, w obliczu nowych regulacji prawnych, mają jeszcze możliwość ulec sprecyzowaniu?

Przymus instytucjonalny

Od 1 stycznia 2017 roku, wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały objęte przepisami określonymi w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/95/UE. Zgodnie z nimi, największe jednostki interesu publicznego, a więc „[...] spółki giełdowe, banki oraz fundusze inwestycyjne, które zatrudniają ponad 500 osób i mają sumę bilansową powyżej 20 mln EUR lub obroty netto powyżej 40 mln EUR” (Krukowska 2015) zobowiązane są do ujawniania danych pozafinansowych. Publikowane przez dany podmiot sprawozdanie, zgodnie z zapisem dyrektywy, powinno zawierać [...] informacje dotyczące przynajmniej kwestii środowiskowych, społecznych i pracowniczych, poszanowania praw człowieka, przeciwdziałania korupcji i łapownictwu [...] opis polityki, wyników oraz ryzyka związanych z tymi sprawami oraz powinno być włączane do sprawozdania z działalności danej jednostki. Oświadczenie na temat informacji niefinansowych powinno też zawierać informacje na temat procesów należytej staranności wdrażanych przez jednostkę, również – w stosownych przypadkach i na zasadzie proporcjonalności w odniesieniu do jej łańcuchów dostaw i podwykonawców, w celu identyfikacji obecnego lub potencjalnego negatywnego wpływu, zapobieżenia mu lub złagodzenia go” (Ministerstwo Rozwoju 2014, s. 2). Dyrektywa uszczegóławia także charakter ujawnianych danych, z podziałem na podstawowe kwestie podlegające raportowaniu. Dowiadujemy się, iż raporty mogą zawierać „[...] w odniesieniu do kwestii środowiskowych, szczegółowe informacje na temat obecnego i przewidywanego wpływu działalności jednostki na środowisko oraz, w stosownych przypadkach, na zdrowie i bezpieczeństwo, wykorzystywanie energii odnawialnej lub nieodnawialnej, emisję gazów cieplarnianych, zużycie wody i zanieczyszczenie powietrza. W odniesieniu do spraw społecznych i pracowniczych, informacje przedstawione w sprawozdaniu mogą dotyczyć działań podejmowanych w celu zapewnienia równouprawnienia płci, wdrożenia podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, warunków pracy, dialogu społecznego, poszanowania prawa pracowników do informacji i do wyrażania opinii, poszanowania praw związków zawodowych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dialogu ze społecznościami lokalnymi lub działań podejmowanych w celu zapewnienia ochrony i rozwoju tych społeczności. W odniesieniu do praw człowieka oraz walki z korupcją i łapownictwem, oświadczenie na temat informacji niefinansowych może zawierać informacje na temat zapobiegania naruszaniu praw człowieka lub na temat stosowanych instrumentów walki z korupcją i łapownictwem” (Ministerstwo Rozwoju 2014, s. 2).

Do momentu wejścia w życie dyrektywy, publikowanie danych ESG było, zgodnie z pierwotnymi założeniami koncepcji CSR, praktyką dobrowolną. Takie kwestie, jak: zakres, szczegółowość, dostosowanie do wymagań ustanowionych przez międzynarodowe standardy, zapewnienie zewnętrznej weryfikacji czy też częstotliwość publikowania informacji były podporządkowane woli organów decyzyjnych w strukturze przedsiębiorstwa. Obecnie podmioty, które podlegają zapisom nowo obowiązującej dyrektywy muszą komunikować swoje działania w sferze ESG, a także „[...] opisać, na jakim etapie wdrażania są programy dotyczące poszczególnych tematów, ich dotychczasowe efekty oraz przewidzieć, jakie negatywne skutki może pociągać za sobą aktywność danej korporacji” (Piskalski 2015, s. 31). W wypadku, gdy jednostka nie udostępni danych w każdym z obszarów podlegających raportowaniu pozafinansowemu, będzie zobowiązana podać powód tej decyzji oraz go stosownie uzasadnić (tamże).

Negocjacje jednej z pierwotnych wersji dyrektywy, które przebiegały pomiędzy Radą Europejską a Parlamentem Europejskim przyniosły zmniejszenie liczby podmiotów do 30% liczebności pierwotnie określonej kategorii tych, na które obecnie został nałożony obowiązek raportowania ESG. Z tego względu szacuje się, że wytyczne dyrektywy obejmują około 6 tysięcy firm w Europie i 300 w Polsce (tamże).

Rola państwa

Warto nadmienić, iż strona polska dążyła w negocjacjach do zawężenia zakresu obowiązywania dyrektywy, aby objęła ona możliwie najmniejszą liczbę podmiotów (tamże). Stoi to w zgodzie z dotychczasowo niskim poziomem wsparcia ze strony państwa w zakresie upowszechniania założeń strategii CSR i przekonywania o jej zasadności przedsiębiorców oraz współpracy w tym zakresie z trzecim sektorem. Dodatkową przesłankę stanowią niespełnione jak dotąd deklaracje prób podniesienia świadomości przedstawicieli polskiego biznesu na wciąż rosnący poziom rozpowszechnienia założeń idei CSR na świecie. W opublikowanej niedawno przez Ministerstwo Rozwoju tzw. Konstytucji Biznesu, która według zapowiedzi szefa tego resortu miała spowodować, iż przedsiębiorcy „skierują uwagę na kwestie związane ze społeczną odpowiedzialnością biznesu” (Polak 2016, s. 1-2) nie ma wzmianki o takich kwestiach, jak społeczna odpowiedzialność biznesu, raportowanie pozafinansowe czy o fakcie istnienia obowiązującej już Dyrektywy 2014/95/UE o raportowaniu ESG (Ministerstwo Rozwoju 2017, s. 1-70). Tworząc przeciwwagę dla przedstawionej sytuacji, warto powołać się na pozytywne skutki zaangażowania państwa w promocję koncepcji spo-

lecznej odpowiedzialności biznesu, zidentyfikowane dzięki badaniu „Baseline Study of Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility”, zrealizowanemu przez *International Institute for Environment and Development (IIED)* w 2002 roku. Wyniki tego międzynarodowego badania umożliwiły bowiem określenie pięciu funkcji, jakie może pełnić sektor władzy wspierając rozwój koncepcji CSR: „regulacyjne (mandating), udogadniające (facilitating), partnerskie (partnering), popierające (endorsing) oraz demonstrujące (demonstrating)” (Hąbek 2015, s. 42). Obecnie trudno odnaleźć przejawy obecności jakiegokolwiek z nich w polskich warunkach.

Wiarygodność

Podnosząc kwestię raportowania społecznego jako metody potencjalnego budowania wartości przedsiębiorstwa, nie sposób nie poddać w wątpliwość wiarygodności informacji zawartych w publikacjach niefinansowych, często opartych na danych o charakterze jakościowym. Należy więc wspomnieć tu o zjawisku określanym mianem *greenwashing*. Kryją się pod nim świadome próby przekazywania informacji z obszaru ESG, których głównym celem nie jest oddanie stanu rzeczywistego, lecz zbudowanie korzystnego w oczach odbiorców tych informacji wizerunku firmy. Jest to działanie pozorne, które stanowi jeden z głównych argumentów wśród krytyków idei uspołeczniania biznesu oraz rozszerzania zakresu obowiązków przedsiębiorców na raportowanie działań społeczno-ekologicznych. Istnieje jednak szereg rozwiązań, które mogą wspomóc interesariuszy przedsiębiorstw w dostępie do wiarygodnych informacji na temat działań danej firmy w sferze ESG. Mimo iż praktykują to jednak w dużej mierze największe przedsiębiorstwa międzynarodowe, to do wzmocnienia rzetelności raportów pozafinansowych przyczynia się działalność podmiotów (niezależnych ekspertów lub interesariuszy reprezentujących trzeci sektor) zapewniających zewnętrzną weryfikację oraz obecność standardów poświadczania wiarygodności raportów takich, jak np. *International Standard on Assurance Engagements 3000 (ISAE 3000)*, czy *Account Ability Assurance Standard (AA1000AS)*. Dodatkowo firmy mogą zadbać o jakość publikowanych informacji, stosując się do wytycznych określonych w Ramowych Zasadach Raportowania *GRI (Global Reporting Initiative)*, a także wymagań inicjatywy *UN Global Compact* (Hąbek 2015, s. 34-35). Widać zatem, iż problem rzetelności został zauważony i nie pozostał bez odpowiedzi, a interesariusze firmy, dążący do poznania faktycznego stanu jej funkcjonowania jako podmiotu nie tylko biznesowego, ale integralnego elementu środowiska społeczno-ekologicznego, mają obecnie do dyspozycji szereg ustandaryzowanych rozwiązań stworzonych, aby

zapewnić im dostęp do tego typu informacji. Firmy natomiast otrzymały narzędzia mające na celu wspomóc je w procesie gromadzenia i udostępniania danych pozafinansowych. Kwestią sporną pozostaje zatem chęć obu stron do skorzystania z nich i nawiązania konstruktywnego dialogu wokół kwestii ESG.

Raportowanie pozafinansowe – stan aktualny

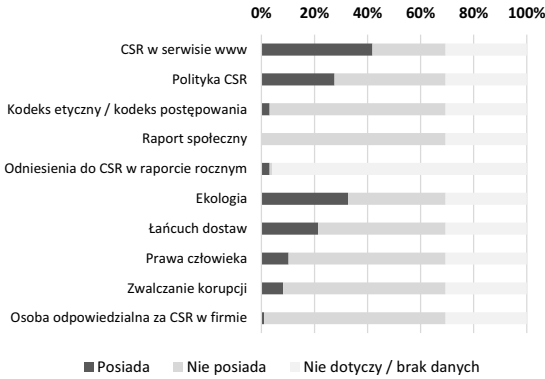
Fundacja CentrumCSR.PL w 2015 roku opublikowała raport z monitoringu społecznej odpowiedzialności 227 największych polskich firm. Projekt miał na celu zbadanie deklaracji podmiotów gospodarczych w zakresie ich społecznego zaangażowania za pomocą 12 opracowanych wskaźników: „obecność CSR w serwisie www, obecność osoby odpowiedzialnej za CSR w firmie, opublikowanie polityki CSR, publikacja kodeksu etycznego, opublikowanie raportu społecznego, wykorzystywanie standardu GRI (*Global Reporting Initiative*), obecność odpowiedzialności społecznej w raportach rocznych spółek z GPW, podejmowanie kwestii ekologicznych, objęcie odpowiedzialnością dostawców i podwykonawców, obecność tematyki praw człowieka w serwisie, działania antykorupcyjne, potwierdzenie rezultatów badania” (Piskalski 2015, s. 10). Podstawą badania były więc analizy zawartości merytorycznej materiałów udostępnianych za pośrednictwem stron internetowych. Prostota tej metodologii z pozoru może wydawać się nieadekwatna w odniesieniu do chęci zbadania rzeczywistego stanu rzeczy, jednakże analiza typu *desk research* jest obecnie najskuteczniejszym i najczęściej stosowanym sposobem badania transparentności firmy w obszarze działań z zakresu ESG. Z założenia, dostęp do danych na temat społecznego i ekologicznego zaangażowania i odpowiedzialności przedsiębiorstwa względem tych sfer powinien być w możliwie największym stopniu ułatwiony. Strona internetowa stanowi obecnie podstawowe narzędzie komunikacji firmy z najszerszym gronem jej interesariuszy i z tego względu dane tego typu powinny być integralną częścią jej zasobów. Tym założeniem kierują się m.in. specjalistyczne organizacje zajmujące się analizą funkcjonowania firm w obszarze ich społecznej odpowiedzialności.

Badanie fundacji CentrumCSR.PL pokazało, że 65,6% przedsiębiorców posiadało na swojej witrynie internetowej odniesienia do koncepcji CSR oraz pochodnych jej określeń, natomiast 45,3% umieściło informację na temat realizowanej polityki CSR. Drugi wskaźnik bardziej precyzyjnie określa społeczne zaangażowanie, gdyż pozwala dokonać rozróżnienia pomiędzy strategią mającą znamiona społecznie odpowiedzialnej a filantropią czy sponsoringiem, a więc działaniami często jednorazowymi. W dwuletnim okresie

badania raport społeczny wydało 15,4% firm. Wartym odnotowania jest fakt, iż w odróżnieniu od światowych liderów rynku, polskie firmy, które weszły do próby badawczej nie raportują kwestii ESG w sposób systematyczny. Mimo iż istnieją polskie przedsiębiorstwa, których raporty mogące być określone mianem „CSR-owych” wydawane są cyklicznie od pewnego czasu, to jednak są to przypadki pojedyncze. Najczęściej publikacje traktujące o społecznym zaangażowaniu firmy ukazują się, jak to określili badacze z fundacji odpowiedzialnej za realizację projektu, „[...] głównie wtedy kiedy można się czymś »pochwalić«” (Piskalski 2015, s. 30). Autorzy słusznie podkreślają fakt braku publikacji tego typu zwłaszcza w zasobach firm z branży modowej w kontekście niedawno nagłośnionych skandali, związanych z warunkami panującymi w fabrykach odzieży. Trudno jednoznacznie określić powód takiego stanu rzeczy. Można jedynie domniemywać, iż zapotrzebowanie na tego typu informacje ze strony otoczenia przedsiębiorstwa było znikome lub też zostało przez przedstawicieli firmy z różnych względów zignorowane. Warto zaznaczyć, iż w gronie tych badanych firm, które wydały raport społecznej odpowiedzialności, zdecydowana większość z nich (94,2%) opierała się na przytoczonych już wcześniej wytycznych GRI. Co więcej, większość z tych firm poddała swoje raporty zewnętrznej analizie, aby wzmocnić ich wiarygodność (Piskalski 2015, s. 30). Pokazuje to profesjonalne podejście do tematu raportowania wśród tych firm, które podjęły tę praktykę i jest optymistyczną prognozą na nadchodzące lata obowiązywania dyrektywy unijnej.

Stosując tę samą metodologię przeprowadziłem w lipcu 2017 roku własną analizę, poddając jej firmy należące do jednej z większych pod względem powierzchni, specjalnych stref ekonomicznych w Polsce – Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Moim celem było przede wszystkim uzyskanie potwierdzenia dla przytaczanych wyżej danych lub zidentyfikowanie zmiany sytuacji na podstawie analizy innych podmiotów gospodarczych i w kilkuletnim odstępie czasowym. Interesowało mnie również, czy zbadanie firm funkcjonujących w obrębie specjalnej strefy ekonomicznej (podmiocie oferującym udogodnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej i tym samym potencjalnie sprzyjającym rozwojowi koncepcji CSR) przyniesie podobne rezultaty. Badania były prowadzone na próbie wyczerpującej. Wśród 98 firm należących do KSSSE oraz prowadzących wówczas w jej obrębie działalność gospodarczą, własną stronę internetową posiadało 68, czyli około 2/3 z nich. Jednakże, jako że obiektem badania były firmy, a nie ich strony internetowe, pozostałe podmioty najczęściej były uznawane za niepublikujące żadnych z poszukiwanych informacji. Przedstawione na wykresie nr 1 dane procentowe sumują się zatem do liczby wszystkich 98

firm, prowadzących w momencie badania działalność gospodarczą w obrębie strefy.



Wykres 1. Transparentność w obszarze CSR firm należących do Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza pokazała, iż 42% badanych firm (60% z grona posiadających własną stronę internetową) odnosiło się do elementów wchodzących w zakres koncepcji CSR. Jest to wskaźnik najmniej precyzyjny, gdyż wartość dodatnią uzyskiwała firma, która na swojej stronie internetowej zamieściła jakąkolwiek wzmiankę o poparciu dla zagadnień społecznych bądź ekologicznych, czyli pozafinansowych. Kolejny wskaźnik był już bardziej miarodajny w odniesieniu do koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, gdyż uwzględniał firmy, które w swoich działaniach wykroczyły poza filantropię i uznały CSR za integralny element swojej strategii. Obecność tego typu firm w próbie to 27% (40% wśród posiadających stronę internetową). Znaczący odsetek zamieściło także informacje wskazujące na świadomość proekologiczną. 1/3 (czyli połowa z firm posiadających swoją stronę www) zadeklarowała odpowiedzialność za swój wpływ na środowisko lub kierowanie się stosownymi standardami w tym obszarze. Nieco mniej, bowiem 21% (ok. 1/3 posiadających stronę www) odniosło się do łańcucha dostaw, czyli swoich relacji z dostawcami i podwykonawcami. Jeszcze mniej, bo 10% (15% posiadających stronę www) powołało się na prawa człowieka, deklarując ich respektowanie; 8% (12% posiadających stronę www) poruszyło problem korupcji i zadeklarowało przeciwdziałanie jej przejawom. Jedynie jedna firma spośród wszystkich badanych umieściła na swojej stronie dane kontaktowe do osoby odpowiedzialnej za kwestie CSR i zrównoważonego rozwoju.

Może to wskazywać albo na to, iż pozostałe firmy nie posiadały w swojej strukturze osoby pełniącej taką funkcję lub obowiązki z tą funkcją związane pełniła osoba, której oddelegowany został szerszy zakres zadań. Warto także wspomnieć, iż jedynie 3% badanych firm umieściło na swojej stronie internetowej kodeks etyczny, czyli zbiór norm postępowania akceptowanych przez daną firmę. Jeżeli chodzi o kwestie najbardziej istotne z punktu widzenia raportowania ESG, żadna z badanych firm nie miała w swoich ogólnodostępnych zasobach raportu społecznego (z tego powodu zastosowanie w badaniu wskaźnika *raport społeczny oparty na standardach GRI* miało się z celem). W przypadku odniesień do CSR w raporcie rocznym sytuacja okazała się nieco bardziej skomplikowana, gdyż nawet ogólna transparentność firm pozostawiała wiele do życzenia. Jedynie 4 z badanych przedsiębiorstw udostępniło publicznie swój raport roczny (z czego w 3 z nich znalazły się kwestie związane ze społeczną odpowiedzialnością biznesu).

Wyniki te obrazują obecność koncepcji CSR w świadomości badanych firm oraz znajomość jej podstawowych założeń wśród niespełna połowy z nich. Jeżeli natomiast wziąć pod uwagę transparentność przedsiębiorstw w tym obszarze, to jest ona na niskim poziomie. Firmy nie prowadzą raportowania społecznego, a co więcej, większość z nich nie jest do tego przystosowana. Naturalnie, nowo wdrożona dyrektywa w swoim obecnym kształcie nie ma zastosowania do zdecydowanej większości badanych firm, jednakże warto mieć na uwadze możliwość zwiększenia zakresu obowiązywania nowych wytycznych dotyczących raportowania pozafinansowego w przyszłości. Jeżeli chodzi o założony cel badania, to na podstawie dotychczas dokonanych obserwacji nie można stwierdzić, aby przynależność do strefy ekonomicznej wspomagała rozwój koncepcji CSR. Naturalnie, aby wystrzec się błędu wnioskowania należy poddać analizie większą liczbę stref ekonomicznych oraz uwzględnić ewentualne czynniki zewnętrzne. Niemniej jednak, analiza firm w obrębie jednej z większych stref dodatkowo potwierdziła zidentyfikowane w badaniu CentrumCSR.PL braki w transparentności działalności w sferze ESG firm w Polsce.

Autorka publikacji *Sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie ich społecznej odpowiedzialności. Ocena jakości raportów CSR w 2012 roku* podała natomiast analizie 25 raportów, udostępnionych przez duże polskie przedsiębiorstwa. Liczebność próby została określona na podstawie danych uzyskanych ze statystyk Eurostat. Przeprowadzenie analizy *desk research* pozwoliło badaczce na postawienie kilku istotnych wniosków. Ustaliła ona między innymi, iż zewnętrzna weryfikacja treści raportów nie była w momencie prowadzenia analizy praktyką szczególnie popularną, bowiem jedynie 4 z badanych publikacji uzyskały poświadczenie ze strony niezależnej

jednostki (Hąbek 2015, s. 102-105). Jeżeli chodzi o kwestię jakości polskich raportów, to wyniki wydają się potwierdzać te uzyskane przez zespół fundacji CentrumCSR.PL. Dowiadujemy się bowiem, iż polskie przedsiębiorstwa, które wypuszczają raporty pozafinansowe, w istocie przykładają wagę do ich jakości, dążąc z powodzeniem do spełnienia podstawowych zasad raportowania. Słabą stroną jest natomiast brak cykliczności w raportowaniu, a więc niemożność porównania danych w związku z brakiem ciągłości w sprawozdawczości ESG firmy (Hąbek 2015, s. 110-111). Raporty społeczne polskich przedsiębiorstw są formą podsumowania wszystkich dotychczasowych dokonań przedsiębiorstwa w obszarze jego społecznej i ekologicznej odpowiedzialności. Tym samym, nie mają na celu zbudowania strategii opartej o filary koncepcji CSR, lecz są w większym stopniu zabiegiem jednorazowego wzmocnienia wizerunku firmy dbającej o otoczenie, w obrębie którego funkcjonuje. Potwierdza to, co słusznie zaznaczyła autorka, nieobecność w badanych raportach podstawowych narzędzi umożliwiających proces sprzężenia zwrotnego z otoczeniem firmy (Hąbek 2015, s. 111). Nie są to zatem narzędzia mające na celu zainicjowanie dialogu z interesariuszami przedsiębiorstwa, zbudowanie relacji w oparciu o zaprezentowane dane ESG, lecz raczej rozbudowane broszury informacyjne, opisujące dotychczasowe „dokonania” firmy.

Do kolejnego etapu tego samego badania, jego autorka zaprosiła ekspertów zewnętrznych oraz menedżerów odpowiedzialnych w strukturze firmy za sporządzanie raportów CSR. Zapytani o motywy ich publikowania, specjaliści spoza otoczenia firmy najwyżej oceniali aspekty etyczne takie, jak np. „chęć ujawnienia prawdziwego i rzetelnego obrazu działalności organizacji”, natomiast menedżerowie najczęściej wskazywali na motywy marketingowe (np. poprawę wizerunku przedsiębiorstwa) (Hąbek 2015, s. 131). Co więcej, „menedżerowie generalnie niżej oceniali motywy wynikające z chęci zaspokojenia potrzeb interesariuszy niż grupa zewnętrznych ekspertów, specjalistów. Oznaczać to może, że interesariusze albo rzadko wysuwają żądania co do ujawniania tego rodzaju danych, albo menedżerowie po prostu nie przywiązują wagi lub lekceważą napływające tego rodzaju sygnały, informacje” (Hąbek 2015, s. 131). Warto także zaznaczyć, iż większość ankietowanych z obu grup zgodnie oczekiwała większego wsparcia ze strony państwa w rozwoju praktyk sprawozdawczości CSR (Hąbek 2015, s. 133). Analizując zatem motywy publikowania danych ESG, widzimy pewnego rodzaju brak wspólnego języka pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za ich gromadzenie i udostępnianie a ekspertami zewnętrznymi. Pierwsza grupa stawiała na aspekt marketingowy, podczas gdy druga, zgodnie z założeniami koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, podkreślała znaczenie

transparentności firmy.

Wyniki badania zrealizowanego przez Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych, firmę analityczną GES oraz firmę doradczą Crido Business Consulting wśród spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w ramach projektu „Analiza ESG spółek w Polsce” trafnie uzupełniają przedstawiony do obraz. Badacze analizowali w tym przypadku jakość prezentowanych danych, stosując metodologię opartą na siedmiostopniowej skali, gdzie najniższa ocena oznaczała *Brak informacji lub całkowite niepowodzenie*, natomiast najwyższa *Mechanizm zewnętrznej weryfikacji* (Kostrzewa 2014, s. 9). Rezultaty analizy pokazały, iż „[...] spółki na podobnym, dosyć niskim poziomie ujawniają informacje związane z ochroną środowiska (81,2% firm otrzymało ocenę najniższą) i społeczną odpowiedzialnością (88,3% firm ocenionych najniżej)”. W przypadku danych na temat ładu korporacyjnego (a więc tych, którym obowiązująca już dyrektywa unijna poświęca najmniej uwagi), ponad połowa badanych firm (53,4%) otrzymała ocenę znajdującą się pośrodku skali (Kostrzewa 2014, s. 10). Uzyskujemy zatem kolejny powód, aby stwierdzić, iż jakość udostępnianych danych ESG przez polskie przedsiębiorstwa wciąż pozostawia wiele do życzenia. Co prawda, nowe regulacje prawne na chwilę obecną większości z nich nie obejmują, ale nie można wykluczyć, że w przyszłości sytuacja ta ulegnie zmianie, a wówczas będą one wyzwaniem dla znaczącej części polskiego biznesu. Znaczącą rolę może tu odegrać otoczenie firmy.

Zapotrzebowanie na dane pozafinansowe

Inną kwestią, która także jest istotna w kontekście podjętych rozważań jest perspektywa potencjalnych adresatów danych ESG w naszym kraju. Czy w istocie poszukują oni tego typu informacji oraz czy uwzględniają je w procesie podejmowania decyzji związanych z działalnością firmy będącej w obszarze ich zainteresowania?

Obecnie trudno jest skonstruować realny obraz zapotrzebowania na dane pozafinansowe, gdyż grono interesariuszy firm jest niezwykle szerokie i zróżnicowane. Problemem jest także jednoznaczne określenie postawy polskich inwestorów, gdyż nie pozwala na to liczba zrealizowanych wśród nich badań. W 2016 roku Giełda Papierów Wartościowych oraz firma doradcza Deloitte przeprowadziły badanie wpływu czynników ESG na decyzje inwestycyjne. „Do wypełnienia ankiety on-line, składającej się z 16 pytań, zaproszono grupę składającą się z ponad 300 profesjonalnych uczestników rynku kapitałowego (tj. przedstawicieli domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, firm doradczych, banków powierniczych i innych)”

(Deloitte 2016, s. 3). Wyniki wykazały, iż 62% badanych dostrzegło korelację pomiędzy tak zwanym *odpowiedzialnym* podejściem w stosunku do prowadzenia biznesu a wynikami finansowymi przedsiębiorstwa (Deloitte 2016, s. 7). Nie należy tego jednak w żadnym razie rozumieć jako deklaracje, że respondenci, których można określić mianem inwestorów, rzeczywiście brali pod uwagę czynniki ESG w momencie podejmowania decyzji inwestycyjnych. Tutaj zdania były bardziej podzielone. Jedynie 15% uwzględniało wszystkie czynniki ESG, 31% uwzględniało wybrane, 8% nie uwzględniało, ale planowało zacząć to robić w okresie najbliższych 2-3 lat, natomiast 46% w ogóle nie brało zagadnień z obszaru ESG pod uwagę (Deloitte 2016, s. 17).

Podsumowanie

Na podstawie dotychczasowego stanu raportowania pozafinansowego przedsiębiorstw oraz wciąż niskiego poziomu współpracy międzysektorowej w naszym kraju można domniemywać, iż nowe rozporządzenie prawne z perspektywy przedsiębiorców może być jednak postrzegane jako zło konieczne. Trudno więc mówić o szansach na budowanie wartości firm odpowiedzialnych za ich wpływ na środowisko społeczno-ekologiczne, w obrębie którego funkcjonują. Być może pojawienie się obowiązku raportowania pozafinansowego jest pierwszym krokiem w tym kierunku, jednakże obecnie mamy do czynienia raczej z instytucjonalnym przymusem *sensu stricto*. Rzeczywistą jakość opublikowanych, w przypadku wielu organizacji po raz pierwszy, danych ESG można będzie poddać krytycznej ocenie dopiero w nadchodzących latach. Na chwilę obecną można natomiast stwierdzić, iż raportowanie danych pozafinansowych jest w Polsce na stosunkowo niskim poziomie, podobnie jak wiedza na temat założeń koncepcji CSR, a polskie firmy nie budują swojej wartości w oparciu o prowadzenie i transparentność działań z zakresu ESG. Stosunkowo niskie zapotrzebowanie na tego typu informacje również nie zwiastuje rychłej zmiany tej sytuacji. Ponadto, nawiązując do opisanego wcześniej niskiego zaangażowania rządu w rozwój koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu można ostatecznie uznać, wtórując licznym artykułom w zasobach internetowych traktującym o nowo obowiązującej dyrektywie unijnej, iż sektor biznesu w Polsce nie jest jeszcze gotowy na raportowanie pozafinansowe na poziomie ogólnoeuropejskim.

Literatura

- DELOITTE Sustainability Consulting Central Europe (2016), Wpływ czynników ESG na decyzje inwestycyjne–Raport z badania, Deloitte Advisory Sp. z o.o., Warszawa.
- HĄBEK P. (2015), Sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie ich społecznej odpowiedzialności. Ocena jakości raportów CSR, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- KOSTRZEWA M. (2014), Stan raportowania danych ESG na podstawie wyników III edycji projektu, [w:] Raportowanie danych niefinansowych ESG a odpowiedzialne inwestowanie. Przewodnik dla spółek i inwestorów, red. R. Sroka, Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych, Warszawa.
- KRUKOWSKA M. (2015), Kilkaset firm czeka rewolucja w raportowaniu, Forbes, źródło internetowe: <http://csr.forbes.pl/raportowanie-danych-pozafinansowych-obowiazkowe-od-2017-r-,artykuly,194915,1,1.html> [data dostępu: 12.07.2017].
- MINISTERSTWO ROZWOJU (2014), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy, adres internetowy: https://www.mr.gov.pl/media/15924/20141201_CELEX_32014L0095_PL_TXT.pdf [data dostępu: 12.07.2017].
- MINISTERSTWO ROZWOJU (2017), Konstytucja Biznesu, adres internetowy: <https://www.mr.gov.pl/media/29158/KONSTYTUCJABIZNESU.pdf> [data dostępu: 10.07.2017].
- PISKALSKI G. (2015), Społeczna odpowiedzialność biznesu w polskich realiach. Teoria a praktyka, Fundacja Centrum CSR.PL, Warszawa.
- POLAK K. (2016), DNA polskiej aktywności biznesowej, [w:] Gazeta Polska Codziennie - Dodatek Specjalny „Polski biznes odpowiedzialny”, adres internetowy: <http://niezalezna.pl/uploads/dodatek.pdf> [data dostępu: 10.07.2017].

Piotr Nieporowski

**THE ESSENCE OF SOCIAL REPORTING. VALUE BUILDING
OR INSTITUTIONAL COERCION?**

Keywords: extra-financial reporting, ESG, Corporate Social Responsibility, CSR.

This article attempts to objectively discuss the sense and values stemming from the examination and reporting by companies about their socio-ecological engagement under the Corporate Social Responsibility (CSR) concept. The author refers to the publications and research reports describing extra-financial reporting prepared by companies in Poland, and to his own analysis of periodical social reports published by companies and of the content of their websites. The aim of the article is to answer the question whether, in Poland, social reporting in business is or (in the face of new laws) still has a chance of becoming a method for shaping the values of companies as transparent entities, responsible for the influence they have on their environment. The author was inspired and motivated by the contents of the EU Parliament and EU Council Directive forcing, since January 2017, public-interest entities in Member States to reveal non-financial information (ESG factors, i.e., environment, social responsibility, corporate order).

Piotr Nieporowski

ISTOTA RAPORTOWANIA SPOŁECZNEGO. BUDOWANIE WARTOŚCI CZY INSTYTUCJONALNY PRZYMUS?

Słowa kluczowe: raportowanie pozafinansowe, ESG, społeczna odpowiedzialność biznesu, CSR.

Niniejszy artykuł jest próbą obiektywnego ujęcia sensu i wartości płynących z badania oraz raportowania przez przedsiębiorstwa ich społeczno-ekologicznego zaangażowania w ramach założeń koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility* – CSR). W swoich rozważaniach autor odwołuje się do publikacji oraz raportów badawczych, opisujących stan sprawozdawczości pozafinansowej dokonywanej przez firmy w Polsce oraz wyników własnej analizy okresowych raportów społecznych, publikowanych przez firmy i zawartości merytorycznej ich stron internetowych. Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy w naszym kraju raportowanie społeczne biznesu jest lub (w obliczu nowych uregulowań prawnych) ma jeszcze szansę stać się sposobem na budowanie wartości firm jako podmiotów transparentnych i odpowiedzialnych za wpływ, jaki wywierają na otoczenie, w obrębie którego funkcjonują. Inspiracją i motywem do stworzenia artykułu była treść Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, nakładającej od stycznia 2017 roku na duże jednostki interesu publicznego krajów członkowskich obowiązek ujawniania informacji niefinansowych (czynniki ESG – środowisko, społeczna odpowiedzialność i ład korporacyjny).

Alexandra Gheondea-Eladi*

WHAT CONNECTS US IN SHARED DECISION-MAKING IN HEALTH

Introduction

This paper explores the mechanisms that lead to consensus in shared decision-making (SDM). It does so by comparing the mechanisms described until now in the literature on small group decision-making with those made possible by SDM interventions. This type of theoretical analysis is useful for the critical understanding of the way in which SDM interventions are able to foster the sharing of information, preferences, identities, and meta-cognitions in connection with treatment decisions. This analysis may become particularly useful in answering the question: *under what conditions are SDM interventions likely to lead to shared mental representations that foster consensus*.

In decision-making theory, there are two ways to generate consensus: one based on agreement about the decision-making process and one based on agreement on the final resolution or the content of the decision (Moscovici, Doise 1994; Zamfir 2005). In this paper, the author refers to the first type as process-based consensus and to the second type as content-based consensus. Discussions and voting are the most common ways to reach consensus (Moscovici, Doise 1994), with discussions being the preferred method for dyads. Consensus is important because it is the precondition for commitment (Hirokawa, Poole 1996). Also, consensus based decisions have the highest satisfaction rates compared to other decision-making strategies, like voting, representation (or deference), and this makes them a valued outcome (Zamfir 2005).

Consensus, however, does not guarantee the best solution is implemented (Gheondea-Eladi 2015, Dunning et al. 1990, Oskamp 1982). In the ab-

***Alexandra Gheondea-Eladi** – Ph. D. of sociology, The Research Institute for Quality of Life of the Romanian Academy; research interests: individual and small group decision-making, with applications in health care, work-life balance or volunteering, e-mail: alexandra.gheondea@gmail.com

sence, in the absence of consensus, decision-making may be blocked or delayed and groups or dyads may be forced to dissolve, thus, leading to serious consequences for the expected outcomes. In healthcare and treatment decisions, delays or blockages may have fatal consequences. Although neither process-based nor content-based consensus guarantee the best decision outcome, they minimize regret (Loomes, Sugden 1982) for decisions in which there is no known solution.

Drawing on consensus theories, the author assumes that if decisions do not go beyond the superficial involvement of patients in health decisions, i.e., if they do not lead to both forms of consensus (process-based and content-based), then they fail to reach their goal of sharing the decision. Based on this assumption, in the following sections, it is argued that current SDM interventions only lead to process-based consensus, and not necessarily content-based consensus. Furthermore, based on the theories of consensus, the author proposes a set of social and organizational conditions that foster content-based consensus.

Briefly, in the first section, the main components of SDM are presented. In the second section, the decision-making situation constructed in medical settings is analysed. The third section discusses the main mechanisms of reaching consensus which are used to analyze two SDM interventions. One training designed by the Agency for Healthcare Research and Quality (AHRQ), in Rockville, Maryland, United States of America (Agency for Healthcare Research and Quality 2017) and one SDM intervention of the Making Good Decisions in Collaboration (MAGIC) program of The Health Foundation (The Health Foundation 2013, King et al. 2013).

Shared-Decision Making

Three health decision-making frameworks co-exist in Europe (European Commission 2012): defer responsibility to the doctor, decide individually as a patient, and decide together with the doctor. After being proposed theoretically (Emanuel, Emanuel 1992; Elwyn et al. 2000), SDM interventions were implemented as a solution to the problems incurred by informed consent in the medical setting (Widdershoven, Verheggen 1999, Ittenbach et al. 2015) and to avoid the risks of not considering the patient's values in making informed health decisions. Thus, informing patients is no longer sufficient to increase adherence to treatment and to abide by the ethical principle of patient participation in health decisions (Elwyn et al. 2000; Arras et al. 2014). SDM represents a process in which "clinicians and patients work together to choose tests, treatments, management, or support pac-

kages, based on clinical evidence and patient's informed preferences" (The Health Foundation 2013, p. 6). There are three main tools used for sharing in SDM: Training Health and Medical Professionals, Patient Activation, and Patient Decision Aids (The Health Foundation 2013).

From a decision-making point of view, scientists have always steered health decisions towards joint decisions of doctors and patients, in which the main goal is to reach a consensus, i.e., a common cognitive image or mental representation of the situation at hand. However, this decision-making model poses risks when the mental representations created by the doctor and by the patient *do not overlap on the relevant decision attributes*.

For example, during consultations, doctors and patients share facts and values. Let us assume, the doctor has the following representation of the patient's situation: the fact is that the patient has hepatitis C, has developed cirrhosis, and has a short life expectancy; therefore, according to the protocol, the patient is not suitable for peg-interferon treatment (<http://www.hcvguidelines.org/full-report/when-and-whom-initiate-hep-therapy>). The doctor's values are: to preserve life and to decrease the costs of treatment. The patient has the following representation of the situation: s/he suffers from hepatitis C and has developed cirrhosis. The underlying value is: to risk dying rather than sit around doing nothing. If the patient's and the doctor's mental representations are incomplete or do not overlap, it is possible that one or more of the following cases will happen:

1. the patient and the doctor will disagree on the best course of action;
2. the patient may search for a doctor that shares his/her mental representation;
3. the patient may make a fatal decision.

How we Share in SDM: Training Professionals

In SDM, health and medical professionals are trained to accept a new ethical principle which entitles the patient to decide on her/his own health. Training in this area is focused on applying a certain structure of the doctor-patient discussion which is aimed at helping patients participate in decision-making, explore and compare options, elicit values, and reach a decision (Agency for Healthcare Research and Quality 2017; The Health Foundation 2013). Additionally, health and medical professionals are expected to be able to evaluate the patient's decision (Agency for Healthcare Research and Quality 2017). Overall, training professionals in SDM is still a problematic issue, since,

in some cases, patients' perspective is not taken into consideration in the decision-making process (i.e., practitioners do not inquire about "patient's concerns or need for questioning") after the SDM training (Sanders et al. 2017), or SDM is perceived to be unreasonably time consuming (King et al. 2013).

How we Share in SDM: Patient Activation

Patient Activation (PA) was the solution given to the doctor's domination over the health encounter and the patient's passivity with respect to her/his health (Kukla 2007). It is based on the idea that patients should have an active role in making health decisions of which they will bear the consequences. Activated patients are encouraged to ask questions in order to facilitate sharing facts and sharing values. Facts are shared by asking about options, risks, and benefits of each option, and the likelihood of success or failure (The Health Foundation 2013; Hibbard et al. 2015; Alegria et al. 2008). Overall, patient activation has been shown to lead to better self-management of health, improved functioning, and lower costs of health-care (Hibbard et al. 2015).

How we Share in SDM: Patient Decision Aids

Patient Decision Aids are also meant to share facts and values, but in a structured and validated manner. PDAs are usually written or visual materials available online or offline, which inform patients about the decision that needs to be made and the options that are available for treatment or screening (Alden et al. 2013; Munro et al. 2016; Elwyn et al. 2009; Stacey et al. 2017; Elwyn et al. 2006; Graham et al. 2003; Aning et al. 2012). Their aim is to help people understand treatment or screening options in terms of harms and benefits and to elicit the patient's decision-relevant values (Stacey et al. 2017; Elwyn et al. 2009). Facts are structured in terms of options, benefits and risks, and the likelihoods of success or failure. Values usually are predefined variables with predefined answers. In some cases, patients may define new values. Overall, PDAs have been shown to reduce decision conflict, reduce information processing (Stacey et al. 2014), and improve decision quality and the decision-making process (Sepucha et al. 2012).

Mechanisms for Reaching Consensus

Consensus is a social and psychological state which reflects agreement between members of a group, team, community, or society in the absence of

controlling influences. It is “the handiwork of everyone and accepted by everyone” (Moscovici, Doise 1994, p. 2). It has been argued that for consensus to emerge cognitive representations of the decision-making situation need to converge (Zamfir 2005). Consensus is achieved in two ways: discussions and voting (Moscovici, Doise 1994).

Also, decision-making by consensus requires the following existence conditions: equality of powers and autonomy. Power means intention to influence, knowledge to influence, opportunity to influence, and the means to control (Keltner 2017). Autonomy means intention to be autonomous, knowledge to decide, and freedom from controlling influences (Faden et al. 1986). By definition, when there is no equality of powers, consensus is replaced by obedience.

In decision-making theory, consensus is usually stimulated by agreeing on basic rules of communication (e.g., “we accept this type of arguments”, “we do not accept this type of arguments”, “we do not accept personal attacks”, etc.) and by setting up a flexible time frame for the decision to take place. If the time frame is too tight, over-confidence or under-confidence phenomena may undermine the implementation of the chosen solution (Gheondea-Eladi 2015). However, content-based consensus does not necessarily emerge if there is process-based consensus.

Drawing on the consensus theories presented earlier, the conditions in which SDM interventions are likely to lead to shared mental representations that foster consensus can be categorized in three ways:

1. Content conditions are conditions that directly affect the resolution or the final decision, such as: agreement on the type of arguments accepted or not accepted in communication and agreement on a strategy of decision (pros and cons list, benefits and side-effects, etc.).
2. Agent conditions are either characteristics of individuals or their relationship, such as: the distribution of power and autonomy in decision-making. These refer to knowledge, opportunities, and the means of control, as well as the intention to be autonomous and the lack of controlling influences.
3. Process conditions are conditions that facilitate the process of decision-making, such as: time, technology, support groups, support staff, procedures for doctor-patient communication, and procedures for patient feed-back, etc.

Consensus and SDM

In theory, decisions can have known or unknown solutions. When there is a known solution, consensus usually co-varies with satisfaction for the decision process. For example, consensus may increase if arguments are presented in a logical manner, or it may decrease if persuasion or force is employed instead of logical arguments to impose a decision. But, in other communities, it may also decrease if logical arguments are used instead of force (should there be a preference for such strategies). Therefore, consensus co-varies with, but it is not the same as, second-order preferences (about how the decision is made).

In health care, most decisions do not benefit from a known, verifiable solution to the problem. In such cases, there are three distinct aspects of the decision that influence consensus: satisfaction with the way in which the decision was made, the perceived certainty of the group decision (process measures), and the closeness of the group decision to the final individual decision (a content measure) (Zamfir 2005).

From this point of view, SDM is a medical and healthcare intervention aimed at fostering consensus between doctors and patients (autonomous patients, surrogate decision-makers, and family members). In the literature, there are several tools which assess the closeness of the doctor-patient discussion to the SDM communication structure: OPTION-5 (Elwyn et al. 2005), SDM-Q-9 (Ballesteros et al. 2017), and CollaboRATE (Barr et al. 2014). While CollaboRATE and SDM-Q-9 are very short evaluation tools designed for patient and doctor use, OPTION-5 was designed for external evaluator use. However, these tools evaluate the compliance with the structure of doctor-patient discussions proposed in SDM, and not the level of consensus of the final decision. The SDM-Q-9 questionnaire, which is meant to be filled by both medical and health practitioners and patients or family members, may provide an approximation of process-based consensus by comparing the views of all parties involved. However, they all lack content measures of consensus. In the absence of content-based consensus, patients and doctors may have high satisfaction with the quality of the medical service, but low compliance with the treatment (as it happens with the use of herbal medicines in Tangkiatkumjai et al. 2014; Asadi-pooya & Emami 2014).

The Importance of Consensus in Different Health Decision-Making Situations

Envisioning oneself within a certain decision-making model determines the choice of the process-related information search strategy. Three such models have been observed by scholars in doctor-patient relationships: defer responsibility, decide together and decide individually (Table 1). During consultations, the patient’s choice of the decision-making framework may be different from the doctor’s.

Table 1
Three frameworks of patient decision-making in health

Deferred Decisions	Medical decisions are deferred to the doctor who is responsible for acquiring information and her/his own values in order to decide. In this context, the risk is that patients’ values were not considered.
Joint Decisions	Patients and doctors decide together after having reached consensus on a common cognitive image. In this case, the risk is that the cognitive representations created by the doctor and by the patient do not coincide or may be impossible to update or change due to much too wide a knowledge gap, lack of time or of communication.
Individual Decisions	Patients may also be the only ones to decide on the medical treatment based on the information they are able to acquire and on how they define their own values. In this context, the risk is that the patient decides based on an incomplete or erroneous cognitive representation.

Source: Author’s own elaboration.

This three-tyre framework is slightly different from that introduced by Ezekiel J. Emanuel and Linda L. Emanuel (Emanuel, Emanuel 1992) (which includes the paternalist, informative, interpretive, and deliberative types) in that it takes on a strictly decision-making perspective. It is also different from the research which sees shared-ness as a continuous self-assessment of the degree of doctor-patient involvement in the decision (Makoul, Clayman 2006). For decision-making, the informative model is very similar to the deferred decision model since informing the patient does not imply participation. On the other hand, the continuous nature of participation is expected to influence the degree of process-based consensus.

Each framework deals with consensus in ways that are driven by the modelling of the decision-making situation.

Modelling Deferred Decisions

The case when the medical or health decision is deferred to the doctor has been modeled as a principal-agent problem in which the principal lacks knowledge or skills to implement the solution and delegates the responsibility to the doctor (Buchanan 1988). In this framework, instead of having a consensus-based decision, the agent needs to be worthy of trust thus allowing a trust-based decision. On the other hand, when the doctor-patient relationship is modelled in terms of power difference (which is not considered in the standard principal-agent models), trust is replaced by obedience.

Modelling Joint Decisions

Joint decisions between doctors and patients require these two actors to work together either as a group with a shared goal or as a team where each member has different and complementary responsibilities toward the shared goal. Either way, the aim is to reach consensus. Greater patient participation is assumed if the doctor-patient relationship is modelled as a group decision (Castellan 1993). If more than one specialist is required to aid the decision-making process, modelling can take several stances. For example, as a team of experts and the patient or as a structured group in which the patient only works with one of the experts who uses the others as counsellors. In each case, both process-based and content-based consensus is crucial.

Modelling Individual Decisions

Despite the consensus-based model being promoted, patients may prefer to make an individual decision, while they search for reliable and coherent information sources, like multiple doctors, family members, online communities, other health care providers, friends or acquaintances. In such cases, patients do not decide within teams (there is no distribution of tasks with respect to a common goal) (Castellan 1993) nor necessarily in groups (since there is no common goal for all actors involved, e.g., doctors, family members, online communities, friends, etc.). The only social structure left in this case is the social network in which information is pursued depending on whether there is a possibility to contact another information source. However, since it is not possible to know which solution leads to the best outcomes or to *a priori* evaluate the best solution, information is collected until an acceptable level of certainty is achieved. In other words, this system of interactions works as long as it is off the equilibrium of certainty. Fur-

thermore, acquisition of information is driven by uncertainty with respect to both the behaviour and the cognitive process.

In this context, information structure is very important for the decision making process, since it gives both relevant information for the content of the decision and about where the patient is situated within the decision-making process. In other words, well structured information will indicate whether information is complete or not, whether uncertainty can further be reduced or not, and whether more information should be sought or not.

In this modelling framework, it is reasonable to assume that even if patients make individual decisions, they need to be able to convince doctors to implement the decision or to find another doctor who is willing to implement it. Therefore, two cases emerge: the one in which both the patient and the doctor agree on the decision-making framework and the doctor accepts the patient's decision irrespective of its content, or the one in which the patient is forced (and able) to search for a doctor with whom a consensus-based decision emerges. Consequently, in the first case, process-based consensus is sufficient to make a decision. In the second case, content-based consensus is pursued by changing the doctor.

To sum up, both process- and content-based consensus are theoretically required in the individual and joint decision-making situations, although in different forms, but not in the deferred decision situation.

Methodology

In this section, one Professional Training and one SDM intervention report are analysed for the main mechanisms of eliciting consensus or those that might undermine consensus. The training support documents of the Agency for Healthcare Research and Quality (AHRQ), in Rockville, Maryland, United States of America (Agency for Healthcare Research and Quality 2017) and SDM intervention stories from the evaluation of the Making Good Decisions in Collaboration (MAGIC) program of the Health Foundation (The Health Foundation 2013, King et al. 2013) constitute convenience analysis data.

The documents were analysed with respect to the reported conditions that foster process-based or content-based consensus. Based on the conclusions of the theoretical section, the conditions in which SDM interventions are likely to foster consensus are: content, agent, and process conditions. These conditions were pursued within the analysed documents.

Content Analysis

The content analysis comprised of the identification of actions that foster either content, agent, or process conditions for consensus. Table 2 presents the operationalization and the content analysis.

Table 2

Content analysis operationalization and results

Condition	Operationalization	THF ¹	AHRQ ²
Content	Agreement on the type of arguments accepted or not accepted in communication	Not mentioned	Not mentioned
	Agreement on the type of the decision strategy (pros and cons list, benefits, and side-effects, etc.)	Not mentioned	Not mentioned
Agent	Patient autonomy	Not mentioned	Yes
	Asking questions	Yes	Yes
	Patient involvement	Yes	Yes
Process	Time (e.g., flexibility)	Not mentioned	Not mentioned
	Technology (e.g, use of PDAs)	Yes	Not mentioned
	Use of support groups	Partially (Only in clinical teams; no mention for patients)	Not mentioned
	Procedures for doctor-patient communication	Yes (Two SDM clinician workshops for skills building)	SHARE discussion tool
	Patient feed-back forms	Unclear: Only for the evaluation of the program, not mentioned as part of the intervention	Possibly (in arranged follow-up steps of the SHARE protocol)

¹ THF = The Health Foundation’s MAGIC programme (The Health Foundation 2013; King et al. 2013).

² AHRQ = SHARE training support of the AHRQ (Agency for Healthcare Research and Quality 2017).

Source: Author’s own elaboration.

Results

The AHRQ training support includes the discussion of five steps called SHARE:

1. “Seek your patient’s participation
2. Help your patient explore and compare treatment options
3. Assess your patient’s values and preferences
4. Reach a decision with your patient
5. Evaluate your patient’s decision” (p. 7).

Decision evaluation from the fifth step includes supporting decision implementation and revisiting the decision regularly in case of chronic diseases. In the SDM intervention from the MAGIC program, in parallel with practitioner training, patients are encouraged to ask their doctor questions, so that some exchange of information takes place (The Health Foundation 2013; King et al. 2013). The MAGIC intervention comprised the following activities:

1. “skills development and engagement, such as introductory and advanced skills development workshops for participating clinicians
2. guidance on developing, adapting, and implementing decision support tools
3. facilitation and peer support for clinical teams
4. support in involving patients, including setting up patient forums and implementing a campaign – Ask 3 Questions – to ‘activate’ patients (increase their awareness of SDM)” (King et al. 2013, p. 6-7).

The analysis of the two interventions from the point of view of the consensus-supporting conditions revealed that these interventions are likely to lead to process-based consensus only (Table 2). Content-related consensus conditions are not considered in either of them. There was no mention of an agreement between patients and doctors on the type of arguments that are considered appropriate and those considered inappropriate for decision-making. Discussions on power inequality were also not considered in either document. Some process conditions appeared in both documents, these were: technology, support staff, and procedures for doctor-patient communication. No procedures for continuous patient feed-back could be identified

(except for the evaluation of the SDM intervention). In the MAGIC intervention report, patient evaluation was replaced with the practitioner's reports of patient opinions (King et al. 2013). More than this, the extent of the difference between practitioner training and patient training does not seem to bridge the power gap between patients and doctors. In the MAGIC intervention, training practitioners is emphasised, while patient activation has been performed through posters and audio-visual presentations in waiting rooms (King et al. 2013).

Conclusions

Based on consensus theories, this paper argued that both process- and content-based consensus are needed in order to achieve shared-ness in SDM interventions. Furthermore, three types of conditions were identified from the literature for developing consensus: content, agent, and process conditions. By pursuing the relevant conditions, this paper showed that the analysed practitioner trainings and patient activation interventions in SDM only teach practitioners and patients how to pursue process-based consensus, but not content-based consensus. At the same time, the standard evaluation tools for SDM in healthcare do not measure content-based consensus.

The result of this theoretical analysis cannot be generalized to other practitioner trainings since it does not cover a representative sample. It provides, however, solid theoretical grounds for pursuing this topic further and for empirically measuring the extent of this state of affairs and its impact on health service quality assessments, patient commitment to treatment, and, ultimately, health outcomes. Also, some of the characteristics of the programs evaluated may not have been available in the reports that were measured, but actually implemented in the field (e.g., time flexibility). For future studies, this limitation may be addressed by directly contacting the institutions that were responsible for implementing the analysed programs.

Bibliography

AGENCY FOR HEALTHCARE RESEARCH AND QUALITY (2017), Module 1: Shared Decision Making and the SHARE Approach, Internet address: <http://www.ahrq.gov/professionals/education/curriculum-tools/shareddecisionmaking/index.html> [access: 7.02.2017].

ALDEN D. L., FRIEND J., CHUN M. B. J. (2013), Shared Decision Making and Patient Decision Aids: Knowledge, Attitudes, and Practices

- Among Hawai'i Physicians, "Hawai'i Journal of Medicine & Public Health", 72(11), <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3831568/> [access: 15.08.2017].
- ALEGRIA M., POLO A., GAO S., SANTANA L., ROTHSTEIN D., JIMENEZ A., HUNTER M.L., MENDIETA F., ODDO V., NORMAND S.L. (2008), Evaluation of a Patient Activation and Empowerment Intervention in Mental Health Care, "Medical Care", 46(3), <http://www.jstor.org/stable/40221652> [access: 15.08.2017].
- ANING J. J., WASSERSUG R. J., GOLDENBERG S. L. (2012), Patient preference and the impact of decision-making aids on prostate cancer treatment choices and post-intervention regret, 19, *Curr Oncol*, Vancouver.
- ARRAS J. D., KUKLA R., FENTON E. (2014), *The Routledge Companion to Bioethics*, Routledge, London, <http://dx.doi.org/10.4324/9780203804971> [access: 15.08.2017].
- ASADI-POOYA A. A., EMAMI M. (2014), Perception and Use of Complementary and Alternative Medicine among Children and Adults with Epilepsy: The Importance of the Decision Makers, "Acta Medica Iranica", 52(2), <http://acta.tums.ac.ir/index.php/acta/article/viewFile/4839/4289> [access: 15.08.2017].
- BALLESTEROS J., MORAL E., BRIEVA L., RUIZ-BEATO E., PREFASI D., MAURINO J. (2017), Psychometric properties of the SDM-Q-9 questionnaire for shared decision-making in multiple sclerosis: item response theory modeling and confirmatory factor analysis, "Health and quality of life outcomes", 15(1), <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28431587> [access: 9.08.2017].
- BARR P. J., THOMPSON R., WALSH T., GRANDE S. W., OZANNE E. M., ELWYN G. (2014), The psychometric properties of CollaboRATE: a fast and frugal patient-reported measure of the shared decision-making process, "Journal of medical Internet research", 16(1), <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24389354> [access: 9.08.2017].
- BUCHANAN A. (1988), Principal/Agent Theory and Decision Making in Health Care, "Bioethics", 2(4), <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8519.1988.tb00057.x> [access: 13.08.2017].
- CASTELLAN J. N. (1993), *Individual and Group Decision Making*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishing, Hillsdale, New Jersey.
- DUNNING D., GRIFFIN D. W., MILOJKOVIC J. D., ROSS L. (1990), The overconfidence effect in social prediction, "Journal of Personality and Social Psychology", 58(4).

- ELWYN G., O'CONNOR A. M., BENNETT C., NEWCOMBE R. G., POLITI M., DURAND M.-A., DRAKE E., JOSEPH-WILLIAMS N., KHANGURA S., SARIMAKI A., SIVELL S., STIEL M., BERNSTEIN S. J., COL N., COULTER A., EDEN K., HÄRTER M., HOLMES-ROVNER M., MOUMJID N., STACEY D., THOMSON R., WHELAN T., VAN DER WEIJDEN T., EDWARDS A. (2009), Assessing the Quality of Decision Support Technologies Using the International Patient Decision Aid Standards instrument (IPDASi), (ed.) K. Lee, "PLOS ONE", 4(3), <http://dx.plos.org/10.1371/journal.pone.0004705> [access: 27.10.2016].
- ELWYN G., O'CONNOR A. M., STACEY D., VOLK R., EDWARDS A., COULTER A., THOMSON R., BARRATT A., BARRY M., BERNSTEIN S., BUTOW P., CLARKE A., ENTWISTLE V., FELDMAN-STEWART D., HOLMES-ROVNER M., LLEWELLYN-THOMAS H., MOUMJID N., MULLEY A., RULAND C., SEPUCHA K., SYKES A., WHELAN T. (2006), Developing a quality criteria framework for patient decision aids: on-line international Delphi consensus process, "British Medical Journal", <http://www.bmj.com/content/333/7565/417.long> [access: 15.08.2017].
- ELWYN G., EDWARDS A., KINNERSLEY P., GROL R. (2000), Shared decision making and the concept of equipoise: the competences of involving patients in healthcare choices, "British Journal of General Practice", 50, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1313854/> [access: 9.08. 2017].
- ELWYN G., HUTCHINGS H., EDWARDS A., RAPPORT F., WENSING M., CHEUNG W. Y., GROL R. (2005), The OPTION scale: measuring the extent that clinicians involve patients in decision-making tasks, "Health Expect", 8, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1369-7625.2004.00311.x/full> [access: 15.08.2017].
- EMANUEL E. J., EMANUEL L. L. (1992), Four models of the physician-patient relationship, "Journal of the American Medical Association", 267(16), http://www.antonioacasella.eu/salute/Emanuel_1992.pdf [access: 22.10.2016].
- EUROPEAN COMMISSION (2012), Eurobarometer Qualitative Study: Patient Involvement, Internet adress: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5937_patient_en.pdf [access: 15.08.2017].
- FADEN R. R., BEAUCHAMP T. L, KING N. M. P. (1986), The concept of autonomy, [in:] A History and Theory of Informed Consent, Oxford University Press, New York.
- GHEONDEA-ELADI A. (2015), The Evolution of Certainty in a Small Decision-Making Group by Consensus, "Group Decision and Negotiation", 25, <http://link.springer.com/10.1007/s10726-015-9436-8> [access: 15.08.2017].

- GRAHAM I. D., LOGAN J., O'CONNOR A., WEEKS K. E., AARON S., CRANNEY A., DALES R., ELMSLIE T., HEBERT P., JOLLY E., LAUPACIS A., MITCHELL S., TUGWELL P. (2003), A qualitative study of physicians' perceptions of three decision aids, "Patient Educ Couns", 50, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12900100> [access: 15.08.2017].
- HIBBARD J. H., GREENE J., SHI Y., MITTLER J., SCANLON D. (2015), Taking the Long View: How Well Do Patient Activation Scores Predict Outcomes Four Years Later?, "Medical Care Research & Review", 72(3), <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1077558715573871> [access: 15.08.2017].
- HIROKAWA R. Y., POOLE S. M. (1996), Communication and Group Decision Making 2nd ed., Sage Publications, Thousand Oaks.
- ITTENBACH R. F., SENFT E. C., HUANG G., CORSMO J. J., SIEBER J. E. (2015), Readability and understanding of informed consent among participants with low incomes: A preliminary report, "Journal of Empirical Research on Human Research Ethics", 10(5).
- KELTNER D. (2017), The Power Paradox, 2nd ed., Penguin Random House, St.Ives.
- KING E., TAYLOR J., WILLIAMS R., VANSOON T. (2013), The MAGIC programme: evaluation An independent evaluation of the MAGIC (Making good decisions in collaboration) improvement programme Evaluation, Internet address: <http://www.health.org.uk/sites/health/files/TheMagicProgrammeEvaluation.pdf> [access: 20.08.2017].
- KUKLA R. (2007), How do patients know?, The Hastings Center Report, 37(5).
- LOOMES G., SUGDEN R. (1982), Regret Theory: An Alternative Theory of Rational Choice Under Uncertainty, "The Economic Journal", 92(368), Economic, <http://www.jstor.org/stable/2232669> [access: 15.08.2017].
- MAKOUL G., CLAYMAN M. L. (2006), An integrative model of shared decision making in medical encounters, "Patient Education and Counseling", 60.
- MOSCOVICI S., DOISE W. (1994), Conflict and Consensus 2nd ed., Sage Publications, London.
- MUNRO S., STACEY D., LEWIS K. B., BANSBACK N. (2016), Choosing treatment and screening options congruent with values: Do decision aids help? Sub-analysis of a systematic review, "Patient Education and Counseling", 99(4), <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738399115301075> [access: 29.05.2017].

- OSKAMP S. (1982), Overconfidence in case-study judgments, [in:] Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, (eds.) Kahneman D., Slovic P., Tversky A., Cambridge University Press, New York.
- SANDERS A. R. J., BENSING J. M., ESSED M. A., MAGNÉE T., DE WIT N. J., VERHAAK P. F. (2017), Does training general practitioners result in more shared decision making during consultations? "Patient Education and Counseling", 100(3), <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0738399116304499> [accessed 9.08.2017].
- SEPUCHA K. R., BELKORA J. K., CHANG Y., COSENZA C., LEVIN C. A., MOY B., PARTRIDGE A., LEE C. N. (2012), Measuring decision quality: psychometric evaluation of a new instrument for breast cancer surgery, "BMC Med Inform Decision Making", 12, <http://dx.doi.org/10.1186/1472-6947-12-51> [access: 15.08.2017].
- STACEY D., LÉGARÉ F., LEWIS K., BARRY M. J., BENNETT C. L., EDEN K. B., HOLMES-ROVNER M., LLEWELLYN-THOMAS H., LYDDIATT A., THOMSON R., TREVENA L. (2017), Decision aids for people facing health treatment or screening decisions (Review), "Cochrane Database Systematic Reviews", 4(CD001431).
- STACEY D., BENNETT C.L., BARRY M.J., COL N.F., EDEN K.B., HOLMES-ROVNER M., LLEWELLYN-THOMAS H., LYDDIATT A., LÉGARÉ F., THOMSON R. (2014), Decision aids for people facing health treatment or screening decisions (Review), "Cochrane Database Systematic Reviews", Art. No. C(1), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD001431.pub4/epdf> [access: 15.08.2017].
- TANGKIATKUMJAI M., BOARDMAN H., PRADITPORNILPA K., WALKER D.-M. (2014), Reasons why Thai patients with chronic kidney disease use or do not use herbal and dietary supplements "BMC Complementary and Alternative Medicine", 14, <https://bmccomplementaltemed.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6882-14-473>.
- THE HEALTH FOUNDATION (2013), Implementing shared decision making, London, Internet adress: <http://www.health.org.uk/publication/implementing-shared-decision-making>.
- WIDDERSHOVEN G. A. M., VERHEGGEN W. S. (1999), Improving Informed Consent by Implementing Shared Decision Making in Healthcare, "Ethics and Human Research", 21(4).
- ZAMFIR C. (2005), Incertitudinea – o perspectivă psihosociologică [Uncertainty – a psychosociological perspective], Editura Economică, București.

Alexandra Gheondea-Eladi

WHAT CONNECTS US IN SHARED DECISION-MAKING IN HEALTH

Keywords: shared decision-making, consensus, training health professionals.

This paper discusses the mechanisms that lead to consensus in shared decision-making (SDM) from a theoretical point of view. It considers the way in which SDM interventions are expected to share information, preferences and create shared mental representations in treatment decisions. It draws on consensus theory to argue that both content-based and process-based consensus are needed in SDM interventions in order to achieve an acceptable level of shared-ness. Three types of conditions are identified from the literature for fostering consensus: content, agent and process conditions. These conditions are further pursued in one Practitioner Training support document and one SDM intervention evaluation report. The analysis revealed that the SDM interventions analyzed pursue only process-based consensus, while disregarding content-based consensus. Further research is required for generalized conclusions. Further implications for practice of these findings are expected to be in the area of patient adherence to treatment and patient satisfaction with service quality.

Alexandra Gheondea-Eladi

CO NAS ŁĄCZY W PODEJMOWANIU WSPÓLNYCH DECYZJI O ZDROWIU

Słowa kluczowe: podejmowanie wspólnych decyzji, konsensus, kształcenie pracowników służby zdrowia.

Niniejszy tekst dotyczy mechanizmów umożliwiających osiągnięcie konsensusu w podejmowaniu wspólnych decyzji z teoretycznego punktu widzenia. Odnosi się do sposobu, w jakim wspólna wiedza i oczekiwania wpływają na podejmowanie wspólnych decyzji oraz tworzą reprezentacje mentalne w kontekście decyzji dotyczących leczenia. Opiera się na teorii konsensusu, co pozwala uzasadnić konieczność występowania w interwencjach dotyczących podejmowania wspólnych decyzji zarówno konsensusu opartego na treści, jak i rozumianego jako proces dla osiągnięcia akceptowalnego poziomu współodpowiedzialności. W literaturze można odnaleźć trzy rodzaje warunków wspierających osiągnięcie konsensusu: wewnętrzne, indywidualne i zewnętrzne czynniki procesu. Trzy wymienione warunki zostały zastosowane w dokumencie wspierającym szkolenie pracowników służby zdrowia i raporcie z ewaluacji interwencji w podejmowanie wspólnej decyzji. Analizy pokazały, że przedstawiona interwencja w podejmowanie wspólnych decyzji doprowadziła jedynie do konsensusu opartego na procesie, pomijając konsensus oparty o treść. Formułowanie ogólnych wniosków wymaga prowadzenia dalszych badań. Dalszych implikacji omówionych wyników dla praktyki można się spodziewać w obszarze przywiązania pacjenta do sposobu leczenia i jego satysfakcji z jakości usług.

Viktor Sapryka*

Olga Zvyeryeva**

VALUES ACROSS THE BORDER: AXIOLOGICAL CONTENT OF CHANGING IDENTITIES IN THE RUSSIAN-UKRAINIAN BORDERLANDS

Introduction

In the second half of the 20th century, globalization shifted the paradigm of state-building processes and blurred state and national boundaries. Yet, amid the increasing development of supranational entities, disintegration of old formations, such as the Soviet Union or Yugoslavia, led to the emergence of new states longing for a shared national identity. At the same time, being ethnically and culturally heterogeneous, new states cannot be nationalized without triggering conflicts between different ethnic and social groups. In this process, national identity emerges from (1) ethnic history and the identity of continuity, values, and belief systems, and (2) dominant ideologies and conscious manipulation, including commemoration, ideology, and symbolism (Smith 2009).

The aggravation in Russia-Ukraine relations has led to an intensive rediscovery of national identity in both states and formation of new national ideologies based on new myths and axiologies. Nevertheless, the new borderlands formed on the borders of Russia and Ukraine show regional differences in contrast to the national heartland. Being a creative force, an on-going process (Soja 1996), Russian and Ukrainian border regions may transform into contact zones between cultures and civilizations or, on the contrary, become sources of conflicts on the regional and global scales. In this context, they play a significant role in the global space reconciling the

***Viktor Sapryka** – Ph. D., Associate Professor, Belgorod National Research University; research interests: cross-border cooperation and integration, geopolitics, strategic regional management, project management; e-mail: sapryka@bsu.edu.ru

****Olga Zvyeryeva** – Ph. D., V. N. Karazin Kharkiv National University; research interests: sociolinguistics, border studies, discursive struggle, narrative identities; e-mail: ol.zvereva@gmail.com

processes of integration and unification with cultural and civilizational (if not ethno-cultural) self-determination and development.

Studying the core values and beliefs inherent to the residents of the Russian and Ukrainian border regions provides the means to better evaluate the cultural and civilizational split between the nations and determine the shared elements.

Theoretical Background

In contemporary reading, identity is referred to as a changing and somewhat blurred category inherent to post-modernity and global community. The classical definition of a nation and national identity as an “imagined community” (Anderson 1983) and a “mental construct” (Wodak 2009, p. 22), or a “system of cultural representations” (Hall 1996, p. 612), suggests that it is constructed and conveyed in discourse, predominantly, in narratives of national culture and symbolic representations. As a mental construct, the nation has elastic, though finite, boundaries, beyond which other nations lie (Anderson 1983). This postmodern approach is, nevertheless, challenged in times of turmoil when changes in territories and border movement, especially in the course of interstate conflicts, evoke concepts of nationalism and national security inherent to modernity.

Mathias Bös and Kerstin Zimmer call such changes “migration of borders that destroy old communities and shape new ones, create new minorities or homogenize the population inside the new borders” (Bös, Zimmer 2006). This process evokes new dominant ideologies, historical narratives, and creation of new national symbols.

Newly formed territories and states attempt to justify their integrity through formation of a shared national identity, “constructing homelands” by mobilizing “the myths and images of a primordial homeland to reinforce the depiction of the nation as an ancient community of belonging, an organic singularity “rooted” to a particular place” (Kaiser 2002, p. 230). In their quest for a homeland, nations rely on “sacralized” territories, languages, and borders, the latter often being defended in the need for security, as were the sacred spaces of temples (Raffestin 1995, p. 101).

In this process, border regions are treated as “sacred lands” having a special symbolic meaning and contested by different communities, which may result in forming new minority groups across the border. As Pamela Ballinger argues, borderland residents are often exposed to “symbolic and physical violence attendant to the ultimately impossible project of rendering state and nation congruent” (Ballinger 2003, p. 11). In response, borderland

communities often resist change, shaping their identity around this traumatic experience of non-inclusion and alienating themselves from the nation's heartland.

Borderlands become a laboratory of new types of cultural and civilizational identities, reflecting their residents' self-reference to historical systems of values, social codes, forms of conscience and structures, behavior patterns, cultural standards, and mentality not necessarily belonging to the nation on either side of the border. "Borderland" identities are rather built on local historical narratives and myths, stressing regional differences. At the same time, they have often been places where different cultures coexist and enrich each other, creating "hybrid" or "Creole" identities, sometimes seen as a challenge to the nation-building efforts of the political elites" (Zhurzhenko 2016, p. 74).

Therefore, two-fold axiological differences emerge: the nation-state vs. other states and the borderlands vs. the nation. Axiological dualities have a unifying role for the members of the ingroup compensating for fears and uncertainties. Such differences promote a mythic ordering, such as good/evil and sacred/profane, and allow the core axiology to dominate national identities, normalizing the threatening image of the Other (Rothbart, Korostelina 2006, p. 52).

Therefore, borderlands become not marginal places but central sites of power struggle where the meaning of national identity is created and contested. They become a laboratory for the cultivation of feelings of similarity or difference and cultural superiority depending on the national policy and the population's attitude, forming a "borderland continuum" (Martinez 1994) stretching from a full cross-border integration to borderland alienation which precludes any contact.

In the case of the Russia-Ukraine relations, the problem of the borderlands and self-identification of their residents has a long history. First being a part of the Russian Empire and then a republic within the USSR, Eastern Ukrainian regions were characterized by an asymmetric influence of Russian culture which transformed the border regions in the contact zones, or of a socio-cultural space where "cultures meet, clash, and grapple with each other, often in contexts of highly asymmetrical relations of power, such as colonialism" (Pratt 1991, p.34), and created hybrid identities which often have both internal identification conflicts and external confrontation with the national policy. Since the second half of the 20th century, the dominant socio-cultural system in the Russian-Ukrainian borderlands was established on the basis of the common values shared by similar in their lifestyle communities and promoted by the Soviet ideology of fraternity.

The disintegration of the USSR destabilized the Russian-Ukrainian borderlands, leaving new states with old Soviet ideologies which were to be replaced with new national ideas. In order to legitimize its sphere of influence and the status of a great power, post-Soviet Russia still uses the “Imperial” symbols and narratives of the Russian Empire and Soviet myths first of all.

Ukraine, after a 20-year long period of failing to build a nationally accepted ideology (Korostelina 2014), entered into conflict with Russia with numerous views on the national idea and without clear internal and external social boundaries of its population. Euromaidan and the resulting deterioration of relations with Russia have shaped the official national ideology built on the rejection of the Soviet values (de-communization), links with Russia, the propagation of the Ukrainian language and culture, on cherishing “freedom”, “independence”, and “integrity” as major national values, and on filling national symbols with new meanings. In this process, for instance, the image of Stepan Bandera has acquired a new meaning as a symbol of struggle with the regime sponsored by Russia (Yekelchuk 2015), a meaning drastically different from the one representing him as a leader of the ethno-national independence movement.

Though, as argued by scholars, a successful construction of the Ukrainian identity depends on its differentiation from Russia (Korostelina 2014), the identity of Ukrainians remains closely tied to that of their neighbours, especially, in the regions adjacent to Russia. The population, closely connected with Russian regions through familial, personal, and business ties, tends to reject the new ideology, seeing it as an expansion of nationalism. At the same time, living in the situation of an intensive discursive struggle leaves the residents of the borderlands with mosaic and conflicting identities, potentially destructive for one another, the type of identities which Ulrike Hanna Meinhof visualizes through the image of a “volcano” (Meinhof 2001).

Therefore, construction of national identities and formation of a nationwide value system has a major impact on borderlands as a space of cross-border cooperation and underpins the population’s attitude to the interaction between regions separated by a state border. In view of this, it is of vital importance to analyze the axiological components of the identities of the borderland residents to assess the extent of their similarities and the nature of differences between them.

Methodology

The research is based on the findings of the sociological questionnaire survey "Development of New Identities in Border Regions of Russia and Ukraine" conducted by the authors in 2015 in Belgorod, Bryansk, Voronezh, and Kursk regions in Russia; and Kharkiv, Sumy, Chernyhiv, and Luhansk regions in Ukraine; the sample is a quota multistage, and the quota attributes include residence, sex, and age; $n = 1000$. The participants of the survey were Russian and Ukrainian borderland residents aged from 14 to 60; 500 respondents from each side. The respondents were residents of the border regions who did not intend to leave their place of residence.

The questionnaire developed for the survey consisted of 40 close-ended questions covering several thematic blocks: micro-social and macro-social determinants of forming a cultural and civilizational identity; specific traits of cultural and civilizational identities of Russian and Ukrainian borderland residents, including national character, values, systems, and ideological systems; and political orientations.

To analyze the axiological content of the border residents' identities, the comparative hierarchies of the core values, objects of pride, and nation-building symbols were studied.

Findings

The survey findings prove that the borderland residents in Russia and Ukraine to some extent share a core axiology demonstrating similar, though not identical, hierarchy of values. For instance, the most important value on both sides of the border is "safety" pointed out by over a half of the Russian residents and almost a half of the Ukrainian respondents. Nevertheless, the reasons for a high importance of safety may be different for Ukrainians and Russians. The residents of the so-called Novorossiia (Donetsk and Luhansk regions) feel a need for safety and security as a result of the ongoing military action. The majority of other regions seek security as a reaction to the conflict with Russia (described in mass media as Russia's aggression) and to the fear of marginal ethno-nationalistic organizations. In the Russian regions, the desire for safety and stability is intensified by the proximity of the conflict in Ukraine, with Russian residents blaming the Ukrainian government and the national ideology for it. It is further proved by the fact that the Russian respondents said that aggression as one of the most significant traits of Ukrainians (34.2%), which contradicts the traditional image of the Ukrainian national character established in Russian culture (Borisenok 2012).

The second important group of values for both regions includes personal success, trust, benevolence and generosity, independence and initiative, and protection of traditions and the customary way of life, which constitute the core of their cultural and civilizational identities.

Besides, the residents of the Russian and Ukrainian borderlands find such values as collective belonging, abidance by accepted norms, and the desire for changes less important for their life.

At the same time, the second and the third important groups show significant differences in the internal hierarchy of values. For example, the second and third important values for Russians are, respectively, “enjoying life” and “welfare”, while these rank as of little importance to Ukrainians.

The said hierarchy proves the existence of a rather stable axiology resilient to changes, common historical and cultural roots, and ad hoc differences in values. At the same time, the given values are transitional from the traditional to the modern value system. While typical for traditional cultures values, such as collective belonging, defending traditions, and the customary way of life are regarded as less significant, the values related to personal safety and interpersonal relations (trust, benevolence, readiness to help others) remain important. The contemporary values inherent to the present-day global society include rejection of risks and competition in favour of individualistic success strategies and enjoying life.

Notwithstanding the similarity in the structure of the values system, the Russian and Ukrainian border residents significantly differ with regard to other identity-forming aspects. The Russian respondents show a greater consensus as to what constitutes national pride: 50.4% point out the victory in WWII and 46.8% – the historical heritage. It is congruent with the observations that the present-day Russia uses the symbolic capital of the “great victory over fascism” to legitimize its regained status as a great power (Zhurzhenko 2016).

The Ukrainian respondents point out the same objects of pride (33.8% – the victory in WWII and 28.4% – the historical heritage); the former being the reference to the Soviet times, and the latter going back to the history of the Kievan Rus and the Cossackdom (popularized after Ukraine’s independence as one of the myths of the Golden Age and the glorious past of the country). This demonstrates the coexistence between the Soviet ideology and identity and the new national ideology present in the mass conscience. At the same time, 24.8% of the participants chose the answer “I don’t see objects of pride”, which also shows a weak positive identification with the present-day independent state.

Table 1
Hierarchies of values in Russia and Ukraine as estimated by the respondents

Russia			Ukraine		
Group	Value	Average score (1-10)	Group	Value	Average score (1-10)
1	Safety	8.3	1	Safety	7.8
1/2	Personal success	7.7	2	Benevolence, readiness to help	7.2
2	Trust	7.2	2	Personal success	7
2	Benevolence, readiness to help	7.1	2	Welfare	6.9
2	Independence initiativeness	7.1	2	Trust	6.7
2	Enjoying life	7.0	2/3	Independence initiativeness	6.6
2	Tradition, customary way of life	7.0	2/ 3	Tradition, customary way of life	6.5
3	Welfare	6.7	3	Enjoying life	6.3
3	Collective belonging, adherence to common norms	6.5	3	Collective belonging, adherence to common norms	6.0
3	Desire for changes	6.,5	3	Risk, competition	5.9
3	Power	6.2	3	Desire for changes	5.9
4	Risk, competition	5.8	4	Power	5.3

Source: Author's own elaboration.

The study revealed that the residents of the Russian and Ukrainian borderlands show no consensus about the symbols forming the core of either Russian or Ukrainian cultural identities. One of the reasons for this is the denial of the historical past inherent to both nations. This may be attributed to the peculiarities of the nation-building process in both states, in which the governments are inclined to accept only those facts from the past which are congruent with the official ideology and are likely to suppress the dissemination of inconvenient information. Besides, old traditions and hi-

storic identities are lost in the course of social transformations and building new national ideologies in Ukraine and to a certain extent in Russia.

Nevertheless, the survey proved that the symbols vary across the border. The most frequently pointed out symbol among the Russian respondents is Vladimir Putin (30.0% of the respondents), followed by *matreshka* (20.8%), and the Red Square (17.6%). In this context, the image of the national leader seems to be so emotionally charged that it suppresses other symbols of Russian culture. These answers reflect the need for a wise and fair ruler (which is inherent to the Russian cultural matrix) and the desire for a unified ideology (similar to that in the USSR) which would ensure the national unity and provide the people with a national identity through the vertical state influence and the guidance by “the only possible” leader.

At the same time, the Ukrainian respondents show a bigger variety in their answers without a definite leader who would be pointed out at least by a third of the participants. The most popular symbols are Taras Shevchenko, a Ukrainian poet and a symbol of resistance (24.2%), the Ukrainian folklore (22.6%), *vyshivanka* (a traditional embroidered shirt) (20.4%), and the national flag (18.2%). This list is more heterogeneous comparing to the list of Russian symbols because it includes both cultural phenomena and national symbols. Besides, it includes more symbols related to the cultural heritage of Ukraine when compared with the answers of the Russian respondents where the symbol of a national leader outshines all other cultural dominants.

Interestingly, although the contemporary Ukrainian national idea recreates the myths of Stepan Bandera and new Maidan heroes as symbols of national struggle for independence, the Ukrainian borderland residents tend to replace them with less divisive symbols. For instance, only 4.4% of the respondents pointed out Stepan Bandera, and 9.6% revolutions and the Maidan. Moreover, the Cossackdom, which was the foundational myth of the Ukrainian nation throughout the nineteenth and the early twentieth centuries and is still used in order to claim the integrity of Ukraine, was mentioned only by 10.4% of the survey participants. Paradoxically, although originally the Cossack lands covered a limited territory of the Sich on the lower Dnieper and later the Eastern territories of Ukraine on its current borderland with Russia, this symbol turns out to be more preserved in a historically non-Cossack territory, Galicia (Plokhyy 1994, p. 165).

The Russian participants of the survey consider the said symbols as more typical of Ukrainians (17.2% of the respondents pointed out the Maidan as one of the main symbols of Ukraine, and 15.4% mentioned Cossacks). This may indicate increasing concerns about the rise of nationalism in Ukraine, which shape the attitude of the Russian border residents to Ukrainians.

Table 2

The results of the responses given by the Russian respondents to the question about three symbols which best reflect Russian culture

Symbol	Absolute value	Percentage
Vladimir Putin	150	30.0
Matreshka	104	20.8
Red Square and Kremlin	88	17.6
Double-headed eagle	74	14.8
Bear	67	13.4
Vladimir Lenin	60	12.0
Samovar	56	11.2
Military equipment	48	9.6
Sickle and hammer	43	8.6
Russian spirit	40	8.0
Boundless taiga	39	7.8
Accordion	38	7.6
Balalaika	36	7.2
Flag and anthem	38	7.6
Army	31	6.2
Patriotism	30	6.0
Generosity	26	5.2
Bravery	25	5.0
Social cohesion	20	4.0
Love of freedom	16	3.2
Ear-flaps hat	15	3.0
No data	24	4.8

Source: Author's own elaboration.

An important difference between the Russian and Ukrainian borderland communities lies in the dependence of the given answers on the age group. In Russia, the age of the respondents has no significant impact on their attitude towards their nation-state. The answers of the Ukrainian respondents, on the contrary, differ depending on the age group, but reveal inconsistent attitude towards the state and the nation even within one such group. For instance, the participants aged 50-59 reported to be proud of their state the most frequently (75.4%) and, at the same time, they gave the most critical assessment of the national character. In contrast, the respondents aged

Table 3

The results of the responses given by the Ukrainian respondents to the question about three symbols which best reflect Ukrainian culture

Symbol	Absolute value	Percentage
Taras Shevchenko	121	24.2
Vyshivanka	102	20.4
Ukrainian folklore	113	22.6
Flag	91	18.2
Traditionalism	70	14.0
Kyiv Pechersk Lavra	68	13.6
Salo	66	13.2
Taras Bulba	58	11.6
Red snowball	54	10.8
Cossackdom	52	10.4
Borshch	36	7.2
Revolution	26	5.2
Maidan	22	4.4
Bandera	22	4.4
No data	1	0.2

Source: Author’s own elaboration.

40-49 were more critical towards their state (only 29.2% reported to be proud of it) while they were very positive about the national character.

The age impact on the Ukrainian public conscience may be explained by different socialization conditions and is a reason for the mosaic and diffusive cultural and civilizational identity of Ukrainians. Thus, elderly people still identify their state with the Soviet Union and reject the “new” Ukrainian national identity, while younger generations, despite displaying certain disappointment in the state functioning, have a better image of their nation.

Conclusion

The present-day aggravated relations between Russia and Ukraine have lead to drastic changes both in official foreign policies and in the population’s attitude bringing the two nations to the point of a cultural and civilizational split. At the same time, the bordering regions have been always known for their hybrid identities that are manifested, among other things, via specific

axiological and behavioral patterns.

The presented research revealed the similarity of the core value hierarchies between the populations across the borders, which proves the existence of a common socio-cultural basis and a similar response towards the present-day socio-political instability and real or imagined threats, even though the source of such threats and instability differs across the border.

Nevertheless, the symbolic representations of the past in the public conscience of the Russian and Ukrainian borderland residents show increasing disparities. Although the common object of pride “the victory in the WWII” proves that the residents on either side of the border identify with the Soviet Union, the choice of the core symbols proves that Russians have stronger ties with the present, whilst the residents of the Ukrainian borderland bring about symbols of the past. In this context, the authors believe that the orientation to integration and cooperation, prevailing in the Ukrainian border regions, may also be explained by the inertial Soviet tradition, which is also visible in the difference in the replies of different age groups.

The findings of the research give grounds to conclude that the symbolic representations of common identities are gradually blurring in the collective conscience the residents of the Russian and Ukrainian borderlands, showing disparities in the external and internal stereotypes about the symbolic content. Such blurring is even faster in the Russian border regions than in the Ukrainian borderlands where Soviet symbols are still relevant and considered “quasi-Imperial” or “post-Soviet”, rather than Russian, attributes. Changes in the Ukrainian border identities are underpinned by the generation shift and a gradual penetration of the official Ukrainian axiology and the newly formed national idea in the Eastern regions. The transformation of the identity of the border residents in the Russian Federation relies on the search for a national idea which would consolidate the whole Russian nation. This shift is reflected in the bill “About the unity of the Russian nation and the management of interethnic relations” and other laws and regulations. These nation-building processes may modify the traditional socio-cultural environment of the borderlands and deepen the cultural split across the border.

Nevertheless, the tools and mechanisms of cross-border cooperation, new technologies, and the principles of public diplomacy may help preserve the unique socio-cultural borderland identity of the Russian and Ukrainian border regions (which is manifested in their similar ways of life, traditions, value systems, and in a cross-border dialect different from both Russia’s and Ukraine’s heartlands) and, therefore, defuse conflicts both between the states and between the borderlands and each nation’s heartlands.

Bibliograhya

- ANDERSON B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, London.
- BALLINGER P. (2003), *History in Exile: Memory and Identity at the Borders of the Balkans*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey, Oxfordshire.
- BÖS M., ZIMMER K. (2006), Wenn Grenzen wandern: Zur Dynamik von Grenzüberschiebungen im Osten Europas, [in:] *Grenzsoziologie. Die Politische Strukturierung des Raumes*, eds. M. Eigmüller, G. Vobruba, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- HALL S. (1996), The Question of Cultural Identity, [in:] *Modernity: An Introduction to Modern Societies*, eds. S. Hall, D. Held, D. Hubert, K. Thompson, Blackwell Publishers Ltd, Malden-Massachusetts, Oxford.
- KAISER R. (2002), Homeland Making and the Territorialization of National Identity, [in:] *Ethnonationalism in the Contemporary World*, ed. D. Conversi, Routledge, London, New York.
- KOROSTELINA K. V. (2014), *Constructing the Narratives of Identity and Power. Self-Imagination in a Young Ukrainian Nation*, Lexington Books, Plymouth.
- MARTINEZ O. (1994), The dynamics of border interaction: new approaches to border analysis, [in:] *Global Boundaries: World Boundaries 1*, ed. C. Schofield, London, Routledge, New York.
- MEINHOF U. H. (2001), Imagining Multiple Identities on Europe's Eastern borders: Between the "Russian doll" and the "volcano". Key Action "Improving the socio-economic knowledge base". Proceedings of the European Commission Dialogue Workshop 'European citizenship: beyond borders, across identities', 23-24 April 2001.
- PRATT M. L. (1991), *Arts of the Contact Zone*, "Profession", vol. 91.
- PLOKHY S. (1994), Historical Debates and Territorial Claims: Cossack mythology in the Russian-Ukrainian border dispute, [in:] *The Legacy of History in Russia and the New States of Eurasia*, eds. F.S Starr, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- RAFFESTIN C. (1995), *Langue et territoire: Autour de la géographie culturelle*, [in:] *Kulturen und Raum: Theoretische Ansätze und Empirische Kulturforschung in Indonesien: Festschrift fuer Professor Albert Leemmann*, eds. S. Wälty, B. Werlen, Ruedger, Zurich.
- ROTHBART D., KOROSTELINA K. V. (2006), *Identity, Morality, and Threat: Studies in Violent Conflict*, MD: Lexington Books, Lanham.

- BORISENOK YE. YU. (ED.) (2012), *Russkiye ob Ukraine i ukrainsakh*, Aleteya, St. Petersburg.
- SMITH A. (2009), *Entho-symbolism and Nationalism: A Cultural Approach*, Routledge, London, New York.
- SOJA E. W. (1996), *Thirdspace: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
- WODAK R., DE CILLIA R., REISIGL M., LIEBHART K. (2009), *The Discursive Construction of National Identities* (2nd ed.). Edinburgh University Press, Edinburgh.
- YEKELCHYK S. (2015), *The conflict in Ukraine: what everyone needs to know*, Oxford University Press, New York.
- ZHURZHENKO T (2016), *Borders and Memory*, [in:] *The Research Companion to Border Studies*, ed. D. Wastl-Walter, Ashgate Publishing Ltd, Farnham.

Viktor Sapryka
Olga Zvyeryeva

**VALUES ACROSS THE BORDER: AXIOLOGICAL CONTENT OF
CHANGING IDENTITIES IN THE RUSSIAN-UKRAINIAN
BORDERLANDS?**

Keywords: identity, borderland, Russian-Ukrainian relations.

The present-day conflict between Russia and Ukraine has lead to drastic changes both in official foreign policies and in the population's attitude bringing the two nations to the point of a cultural and civilizational split. At the same time, the bordering regions were always known for their hybrid identities manifested, among other means, via specific axiological and behavioral patterns. In our paper we will study the changes of values across the Russia-Ukraine border to answer the question whether the borderlands witness the same cultural and civilizational split as the countries or whether we can talk about more stable and resilient border identities.

Viktor Sapryka
Olga Zvyeryeva

**WARTOŚCI PONAD GRANICĄ: CZY ISTNIEJE PODZIAŁ
KULTUROWY I CYWILIZACYJNY NA POGRANICZU
ROSYJSKO-UKRAIŃSKIM?**

Słowa kluczowe: tożsamość, pogranicze, relacje rosyjsko-ukraińskie.

Artykuł dotyczy obecnego konfliktu między Rosją i Ukrainą, który doprowadził do drastycznych zmian zarówno w oficjalnych politykach zagranicznych, jak i postawach ludności, stawiając dwa narody w obliczu rozłamu kulturowego i cywilizacyjnego. Równocześnie obszary graniczące zawsze były znane z manifestowania hybrydowych tożsamości, między innymi przez specyficzne systemy aksjologiczne i wzory zachowań. W prezentowanej pracy autorzy przedstawiają wyniki badań dotyczących zmiany wartości na pograniczu rosyjsko-ukraińskim. Odpowiadają na pytanie, czy pogranicze to stało się świadkiem takiego samego podziału kulturowego i cywilizacyjnego, jaki ma miejsce w obu krajach, czy raczej można mówić o bardziej stabilnych i elastycznych tożsamościach na pograniczu. Na podstawie badań, formułują tezę wskazującą na to, że reprezentacje wspólnych tożsamości stopniowo zacierają się w kolektywnych wyobrażeniach mieszkańców pogranicza rosyjsko-ukraińskiego, wykazując rozbieżności w zewnętrznych i wewnętrznych stereotypach dotyczących treści symbolicznej.

Anna Kuzio*

THE INFLUENCE OF TRAINING ON DETECTING LYING IN LANGUAGE: A CASE STUDY OF NATIVE SPEAKERS OF POLISH USING ENGLISH AS A LEARNED LANGUAGE

Introduction

Deception among individuals seems to be so common that it appears to be an inseparable part of life. Deception is “an act that is intended to foster in another person a belief or understanding which the deceiver considers false” (Zuckerman, DePaulo, Rosenthal 1981, p. 3). The techniques and methods employed to deceive others also become more complex while technology has advanced. A review of the literature allows a suggestion that lie detection accuracy, while different from perfect, is somewhat greater than would be anticipated by a flip of a coin (DePaulo, Pfeifer 1986; DePaulo, Kirkendol, Tang, O’Brien 1988). However, some researchers have observed that the average lie detection capability is no better than that achieved by random chance (Ekman, O’Sullivan 1991). The correctness of lie detection differs depending on the techniques exploited to determine judgments (i.e., wrong Cues), or even the personality of the lie catcher. For example, Bella DePaulo (1994) observed that individuals who are regarded high in social anxiety achieved worse results at lie detection than those with lower ratings.

Assuming that the capability and means to detect deception are crucial in various contexts and across disciplines, examination of the detection of deception conveys vast implications. Research has indicated that some ‘lie catchers’ are constantly better judges of interpersonal deception than others, assuming that a person who gains characteristics or skills of assessing deceit will subsequently become more accurate at deception evaluations. Yet, three deception studies (DePaulo, Pfeifer 1986; Ekman, O’Sullivan 1991) engaging qualified police officers showed that the officers were not able to detect deception above the chance level. Only the accuracy rate was verified in these

***Anna Kuzio** – Ph. D. of linguistics, University of Zielona Góra; research interests: pragmatics, discourse analysis, critical discourse analysis, rhetoric, argumentation; e-mail: a.kuzio@in.uz.zgora.pl

studies, not the cues on which the police officers founded their assessments. In the current study, these limitations are addressed. Respondents were requested to suggest the cues they employed when judging truth or lying and to evaluate the significance of these cues on a seven-point Likert scale. A deeper understanding of the deceivers' and the observers' perceptions subsequently offered some explanation for the conflicting findings noticed in other responses.

The current study endeavours to further examine the relationship between an observers' confidence, job experience, as well as lie detection accuracy by reproducing the methodologies applied in earlier studies (Ekman 1973). To better comprehend lies in other cultures, this study combines measures of emotion (Ekman, Freison 1975) and other non-verbal behavior (Vrij 2000) in the evaluation of deceit in a laboratory experiment.

On the other hand, research on the detection of deception appears to be still inadequate. Presently, there are few studies that intend to investigate, for example, the relationship between 'foreign language use' and 'emotional expressions'. The capability to decipher facial expressions and the detection of deception appear to be to a certain extent connected with a person's cultural background and manipulation of language. To sound convincing, the deceiver ought to present a lie in a style that gives the impression of being honest (Friedman, Tucker 1990). According to Aldert Vrij (2000), lying entails more cognitive resources, therefore, despite efforts to control behavior, liars will produce specific sets of behaviors that are symptomatic of deception. Based on the assumption that lying in one's second language involves more cognitive resources, it can be suggested that liars might show various patterns of non-verbal behavior that are related to deception.

Taking into consideration the significance of precise lie detection or truth-verification in cross-cultural environment, the current study aims to examine and explore the influence of training and language on lie detection judgement accuracy by referring to the properties of language of deception.

Theoretical Background

Theoretical Models of detecting deception

Numerous theories of deception have been projected to extend the comprehension of the probable processes underlying deceptive behaviors. Miron Zuckerman et. al. suggested a theoretical framework identified as the four-factor model (Zuckerman, Driver 1985). Similarly, Judee Burgoon and David Buller (1994) established an approach identified as the 'interpersonal decep-

tion theory'. In accordance with the 'four-factor' model, four fundamental factors affect deceptive behavior, namely: arousal, attempted control, felt emotions, and cognitive effort. The first factor offered by this model was based on the postulation that individuals tend to be more anxious and aroused when lying than when telling the truth because of the fear of being caught, for protective reasons, or simply to thrive in the deceptive task (Goffman 1974). The second factor recommended that deceivers would try to monitor their behaviour when lying as a result of the fear of being caught. This proposed that it is difficult to screen all parts of the body while lying. Concerning 'felt emotions', the four-factor model recommended that deceptive behavior would frequently be related to negative emotions, such as guilt. Lastly, the fourth factor states that cognitive factors play a part in the way individuals behave when deceiving others. Specifically, it has been proposed that lying entails more extra cognitive effort than telling the truth, therefore, liars have a tendency to take more time to react, pause more when speaking, and distribute messages with fewer specifics (Vrij et al. 2000).

To a certain extent, *Interpersonal deception theory* shares features with the four-factor model by stating that to circumvent detection, deceivers will deliberately manipulate behavioral hints to look credible. Yet, unlike the four-factor model which emphasizes the role of the deceiver, this theory perceives deception as an '*interactional*' concept in which both senders and receivers cooperate concurrently when encoding and decoding deceptive messages. Interpersonal deception theory claims that a liar's communication contains both intentional (strategic) efforts to seem honest and unintentional (non-strategic) behaviors that are beyond the liar's control, and take place in the context of the detector's knowledge about the deceiver's possible approaches. It is the interaction between these circumstances that regulates how correctly lies are detected (Buller, Burgoon 1996).

Judgment Accuracy and Effects of Training

Laboratory and field research on a person's ability to detect lies has generally offered mixed results. So far, some studies have indicated that judgment accuracy in lie detection is frequently below what is anticipated by mere chance (Ekman 1992). Mark A. DeTurck (1991) observed that by offering lie detection training the detection of deceit in subjects who were measured as masterful deceivers was enhanced. He observed that untrained lie detectors are inclined to concentrate on verbal cues when assessing deception.

Indicators of deception

Vrij (2008) stated that there are three main methods to identify nonverbal

deceptive behavior: the emotional, the cognitive, and the attempted control approach. While the emotional approach proposes that the liar's internal feelings such as guilt, fear, or excitement will provoke a precise set of behaviors, the cognitive approach is associated with thought processes during deceptive efforts. Specifically, the cognitive approach claims that lying involves more cognitive resources than telling the truth, which consequently leads to more speech disturbances and slower speech speed. Lastly, the attempted control approach suggests that a liar will aim to control his/her behavior so as to appear as honest as possible. Paul Ekman and Wallace Friesen (1975) pointed out that the face is possibly the most expressive part of the body, even though individuals may effectively learn to evaluate their facial expressions to mask deception. They also claimed that the most facial hints of lying are micro-expressions, frequently, too delicate and rapid to be detected and interpreted by viewers.

Paul Ekman (1992) proposed that individuals tend to use more illustrators (i.e., body movements) when they are highly comprised in an event, and that such body movements help to put words together into a coherent message. Subsequently, illustrators are anticipated to decrease during deception, particularly when an individual is struggling with what to say or is involved by negative emotions, such as fear or anxiety. Assuming that individuals from various cultures differ in the exploitation of illustrators, it is also expected that Poles vary the number of illustrators employed when lying or telling the truth in English when compared with them speaking Polish.

According to Vrij (2000), individuals' seemingly poor capability to detect lies might be clarified by their failure to take into consideration individual differences and by concentrating on the wrong cues to detect deceit. Studies concerning deceptive behavior have indicated that people believe liars to have a higher pitched voice, make more speech hesitations and errors, have a longer response latency, pause more often, show more gaze aversion, smile more frequently, and display an increase in illustrators and foot movements (DePaulo et al. 1983, Vrij 2000). Assuming that language might affect the number of illustrators shown, this might in sequence influence observers' judgment accuracy.

Apart from the stereotypical viewpoint about the function of gaze aversion (which has been confirmed as untrustworthy), another stimulating stereotypical view worth addressing is the suggestion that when detecting lies, observers are frequently directed by the plausibility and consistency of the statements and the number of details stated (Vrij 2000). Still, a verbally skilled liar is just as likely to offer consistent and detailed statements

(Vrij 2000). Vrij (2000) stated that social conversation rules also prevent individuals from being suspicious of each other, which further limits their experience.

Culture and language

According to Ekman (1992), as individuals grow up, they absorb a set of 'display rules', which in turn rule one's emotional expressions without choice or conscious awareness. Once these display rules are well practiced and deeply in-built, they become habitual and function mechanically.

Previous studies that concentrated on inter-cultural communication observed that people learn to decode others' facial expressions to interpret accurately emotion cues and display rules (Hall 1984). David Matsumoto (1990) supported this by stating that differences in judgments are grounded on the existence of cultural decoding rules, and these rules generate tendencies for individuals of any culture to intensify, de-amplify, neutralize, or qualify their judgments. Therefore, given that each culture has its own prearranged styles that govern verbal and non-verbal behavior, it is significant for the lie catcher to clearly take account of them to avoid any misinterpretation or disbelieving-the-truth mistakes.

A report by Bruce Bower (2001) maintained the notion that the adoption of a foreign 'language' may play a significant role in the detection of deceit. In his study, videotapes were displayed during an interrogation to a murder suspect speaking in a foreign language. As the words were unrecognizable, they had to base their judgment employing nonverbal cues and speech intonation. The results were highly positive.

Study

The aims of the study:

Taking into consideration the aforementioned theories and aspects, the aim of this study is to investigate various kinds of changes in the quantity of non-verbal and verbal behavior exhibited by the deceivers and study the extent to which the abovementioned four factors influence the deceptive behavior of the participants. The subjects in the roles of deceivers and truth tellers were requested to rate the types of emotions they experienced during the interview, and to specify the level of cognitive difficulties experienced. In this study, particular attention is given to the evaluation of both factors (training and experience) in detecting lying by professionals in law enforcement jobs. One should take into consideration the fact that gender may play a crucial role in determining shaping and detecting lies, but it is not

discussed in this paper. Although the study aims at examining emotions within the same culture, it can be speculated that lying in different languages (1st vs. 2nd language) would cause changes in exhibited emotions or facial expressions (i.e., increase/decrease in the quantity of Cues displayed). If this is the case, emotion recognition may be predisposed when perceiving individuals lying in different languages. In this paper, it is apparent that variables like training, language, and culture may directly or interactively influence the participants' ability to precisely detect deception. Therefore, the current study offers an extension to earlier cultural studies about the role of verbal and non-verbal behavior in communication, and examines the extent to which training and language influence lie detection judgment accuracy among Polish speakers.

Hypotheses:

Using the Opinion Paradigm, a study was prepared to test the lie catchers' ability to judge the deception by individuals speaking in their mother tongue (Polish) or in their second language (English). As little is known about language variations and their effect on detecting deception, the current study is partially investigative. Particularly, the following hypotheses are tested:

- H1: Lying involves more cognitive resources than telling the truth.
- H2: Non-verbal and verbal cues vary for in a second speaking in their mother tongue (Polish) and the participants speaking in a second language (English).
- H3: Viewers will attain higher judgment accuracy when judging participants lying in their mother tongue (Polish) than participants speaking in a second language (English).

Experimental Design:

The experiment entailed a two (communication medium, Polish-English) by two (deception or truthfulness) between-subjects factorial design. To evaluate the participants' level of fluency in English, participants were requested to rate on a Likert scale (1 = Very Poor, 7 = Very Good) the following statement "Please indicate the degree of your English Proficiency". Those who evaluated their proficiency at or below 3 on this scale were rejected (2 participants were rejected out of the total number of participants).

This test was performed in two stages. First, an opinion survey involving 172 individuals was carried out, asking for their opinion about some debatable subjects counting the reinstatement of capital punishment, and other

moral issues (i.e., homosexuality, drugs legalization etc.). The following variables were taken into account while classifying the participants: age, gender, education. The participants were requested to rate for the strength of their opinion on a Likert-scale. Secondly, only those with strong opinions on certain subjects were chosen. The analysis specified that a number of participants held very strong opinions on the matter of capital punishment. Therefore, 40 different participants were randomly chosen for an interview and instructed to lie or tell the truth about their opinion. The partakers were randomly allocated to speak English (their second language). Out of 30 videos, 20 videos of the best content as well as sound quality were chosen. In addition, 3 people were finally recruited with voluntary consent: bilingual lawyers who claimed to be trained in detecting deception.

A fluent Polish-English bilingual experimenter (a police officer) conducted the procedure and the interview questions were asked in English or Polish, depending on the given condition. The interviewer in this study was blind to the experimental conditions in order to circumvent probable bias during the questioning phase. In the first part of the experiment, instructions were offered in a quiet discussion room. Each partaker was requested to read and then verbally trained (PART I).

In the second part of the experiment (PART II), each of the partakers was moved into an interview room and questioned by the interrogator. The whole interrogation process was recorded. Each partaker sat on a chair and was totally visible with the intention of their body movements and facial expression to be carefully checked. All the interrogation questions were standardized and a rapport was created in the first part of the interview on the experimental conditions. The moment each participant entered the room, the experimenter would introduce themselves by name and greet with a handshake. To personalize the interview, the interrogator was requested to adopt a friendly attitude throughout the interview. Later the interviewer went on to ask the following questions: 1) What is your opinion on the issue of 'X' (e.g., capital punishment)?; 2) Can you tell me why you hold such opinion?; 3) Did you make this up just a while ago?; 4) Is this really your true opinion?; 5) Are you lying to me now?

In the final part of the experiment (PART III), each of the partakers was requested to fill in a questionnaire regarding their confidence about deceiving others and their opinion about the test. General questions associated with the detection of deception were also involved.

Results and discussion

Judgment Accuracy

In this part of the study, 50 individuals in total participated, including 3 lawyers. As a result of the small number of partakers from the field of law or psychology, the lawyers were placed under the 'others' category. The study analyzed probable occupational differences in deception detecting. The overall judgment accuracy for this group was above the chance level = 68.33%, $t(27) = 10.01$, $p < 0.07$. Even though results showed no significant mean score variations across each of the conditions, the observers scored slightly better when partakers were lying in English (i.e., mean score for classifying Polish speaking liars = 67.84%, for English speaking liars = 74.08%). Similarly, the observers were more able to recognize truth tellers among the Polish speaking partakers than the English speaking participants (mean score for identifying Polish truth tellers = 70.78%, for English truth tellers = 63.74%). The outcomes showed large individual differences when recognizing Polish speaking liars, with scores ranging from 30.3% to 87.8%. On the other hand, the score distribution for the English speaking liars had a smaller range from 64.3% to 87.5%. Taken into consideration these discrepancies, the scores were divided into different categories. The outcomes indicated that most of the judgment scores grouped around the 63-82% categories for the English-speaking conditions. As for judging those under the Polish speaking circumstances, the scores were more evenly dispersed among different categories.

Moreover, an average exact response showed that while observers reached the highest judgment accuracy for English speaking deceivers, the lowest judgment accuracy was noticed among the English speaking truth tellers. Further investigation of individual video clippings indicated that for Clip 7 and 20; when partakers were telling the truth in English; the observers' judgments were simply grounded on the chance level (72%). A comprehensive behavioral analysis of these two video clippings showed that the partaker in Clip 7 was involved in a long period of gaze aversion (i.e., 22.7 seconds), more hand and arm movements (i.e., 40.7 times/interview), but mostly illustrators and foot and leg movements (i.e., 64 times/interview).

While the partaker in Clip 20 did not employ as many illustrators (i.e., 7 per interview), the person also presented a greater amount of foot and leg movements (i.e., 3 times/interview). In addition, the person presented the 'dry mouth' phenomena (i.e., AU 28) several times during the interview. The extra nonverbal movements exhibited that partakers experienced concern about being mistrusted and speaking in a second language (English)

contributed to their anxiety. Consequently, extra non-verbal behavior and changes in their baseline behavior might have caused confusion for the observers.

Controlled Behavioral Cues

To evaluate the possibility that the partakers might also understand that their non-verbal and verbal behavior varied while lying and telling the truth when employing their second language, the participants were asked whether they had tried to monitor the number of behavioral Cues displayed during the interview. Indeed, the results indicated that when telling the truth in English, the participants had clearly tried to control their direct eye-contact, speech hesitations, and changes in the pitch of voice than those speaking in Polish. Notwithstanding language conditions, the participants showed less control over non-verbal indicators of deception, like 'smiling and laugh', 'leg and foot movements', 'head and body movements' and 'micro-expressions' than truth tellers. Similarly, the deceivers also showed less control over verbal cues of deception, such as speech hesitations and changes in the pitch of voice. Prominently, lower control ratings were noticed among those lying in English than in Polish for most of the behavioral Cues.

Certainly, the partakers were conscious that their non-verbal and verbal behavior varied when employing their first and second language. As verbal and nonverbal cues of deception were less manageable when lying or telling the truth in English, this aids to clarify the observers' relatively better lie detection judgment accuracy with English-speaking deceivers and the low truth detection judgment accuracy (or false-positive errors) with English truth-tellers.

Cues

Even though it was expected that observers would create various kinds of cues to detect deception, no significant differences between the observers' and the deceivers' reliability ratings were detected for cues that are believed to be reliable in detecting deception. It was also observed that the viewers paid more attention to the cues that are easily controlled, like direct eye contacts (employed in 95.3% of cases when making judgment decisions), smile and laugh (75.8%) and hand/arm movements (74%). However, the viewers in this study also depended heavily on 'micro-expressions' (96%), which are not as easily manipulated. Although micro-expressions were believed to be a valuable indicator of deception, viewers in this study were not trained in facial recognition. Consequently, improvements on lie detection judgment accuracy were expected when specific micro-expressions trainings were presented.

Analysis of the 20 videos

Grounded on the scoring system implemented in Study 2, the participants' nonverbal and verbal behavior were yet again scored based on the same system. A transcript was typed and a comparison was made employing the mean scores of those who were lying and those who were telling the truth. Similarly, the mean scores of those lying in Polish and those lying in English were also related.

1. Gaze aversion (two coders: $r = 0.993$, $p < 0.01$)
2. Frequency of smiles and laughs (two coders: $r = 0.866$, $p < 0.01$)
3. Frequency of arm and hand movements (two coders: $r = 0.988$, $p < 0.01$)
4. Frequency of shaking, nodding, or other head movements (two coders: $r = 0.957$, $p < 0.01$)
5. Frequency of shoulder/trunk movements (i.e., shrugs) (two coders: $r = 0.925$, $p < 0.01$)
6. Frequency of foot/leg movements (two coders: $r = 0.984$, $p < 0.01$)
7. Frequency of saying 'ah' or 'mm' between words (two coders: $r = 0.979$, $p < 0.01$)
8. Speech errors (two coders: $r = 0.984$, $p < 0.01$)
9. Latency period Period of time between the question being asked and the answer being given (two coders: $r = 0.957$, $p < 0.01$)
10. Speech rate (two coders: $r = 0.988$, $p < 0.01$)
11. The number of changes in the pitch of voice (two coders: $r = 0.864$, $p < 0.01$).

A test of homogeneity (of variances) specified that 8 of the criteria have roughly a normal distribution, thus, ANOVA was carried out to investigate the possible mean differences across the experimental conditions. The results showed that while lying in English, the partakers showed relatively more gaze aversion, hand, and arm movements and trunk movements than the Polish-speaking deceivers. When it comes to paralinguistic features, the English-speaking deceivers were also involved in bigger response latency and changes in the pitch of voice than the Polish deceivers.

Even though the above discussed behavioural cues might be expected of a typical liar, the English-speaking truth tellers exhibited comparatively more non-verbal and verbal indicators of deception than the Polish-speaking truth tellers. Employing the equivalent form of ANOVA, the results specified substantial mean differences for speech errors. When the partakers were lying in English, they showed a tendency of making more speech errors than telling the truth, but speech errors were comparatively minimal when participants were lying in their native language.

Micro-expressions

Like in the case of Study 2, some uncharacteristic features of lying were apparent in the study of micro-expressions. For instance, the participant in Clip 15 accepted time postponing tactics by replying “Why? Why should I lie to you?” This person also indicated sign of surprise (i.e., eye-brows pulled up) while stating the above. It was also observed that several ‘slips of the tongue’ incidents, for instance, in Clip 2, appeared; the participant slipped out his true opinion by saying “This is not my opinion. . . sorry I really don’t believe in it”. Similarly, in Clip 15, when asked “Did you just make this up a while ago?”, the participant replied “Yes” after 10 seconds of suspension during which she intended to say ‘No’.

The participants in this study were to actively produce and construct reasons for the contradiction of their true opinion. Therefore, rather than employing passive strategies like ‘concealment’ or ‘omission’, active deceit (i.e., generating reasons) should entail more thinking and hence higher cognitive load. Undeniably, the deceivers in this study recognized lying to require more cognitive resources than the deceivers in the crime scenario (Likert Scale, mean = 6.05 for the deceivers in this study).

Some incongruence among the participants creating non-verbal and verbal response was observed while deceiving. For example, in Clip 3, when the interviewer asked if the person had just created the opinion a while ago, the contributor’s answer was accompanied by behavioral inconsistencies “No, essentially it has been a debate that’s been really (shrug and head shakes)... I mean it’s been an issue forever...everyone talks about all the time (head shakes)”. Similarly, in Clip 9, when the interviewer asked “Are you lying to me now?”, the partaker’s replied ‘No’ but what followed were delicate head nods. This is also observable in Clip 16. While using the classic time delaying strategy (i.e., repeating the question), the participant in Clip 16 also showed signs of anxiety “the reason why drugs should be reinstated is because...”. Other signs of anxiety (i.e., Dry Mouth Phenomenon, Lip Wipe) were apparent in Clip 10 and 13. In this study, the liars felt that they

had articulated more emotion resembling those of ‘disgust’ and ‘surprise’ than the truth tellers, thus, the ‘opinion paradigm’ created a more genuine emotional conflict in the deceivers.

Language and Cognitive Resources

Similarly to the samples in Study 2 and in Study 3, the observers in this study also supposed that “it is easier to tell lies and avoid being detected when speaking in Polish” (mean = 7.37, $t(30) = 6.750$, $p < 0.07$). When it comes to the interaction between the cognitive factors and the language effects, the outcomes displayed no significant mean difference across the 4 experimental conditions ($F(3, 28) = 1.729$, $p > 0.07$). When the two language conditions (English/Polish) combined, the deceivers in this experiment felt that “lying requires significantly more cognitive resources” than the truth tellers (mean = 6.05 for the deceivers and mean = 7.5 for the truth tellers, $t(29) = 1.725$, $p < 0.07$). When each of the language conditions was examined distinctly, the English and the Polish-speaking deceivers allocated higher mean ratings to the above ‘cognitive statement’ than English and Polish-speaking truth tellers (mean = 5 for the English-speaking deceivers and 5.12 for Polish-speaking deceivers; mean = 6.15 for the English-speaking truth tellers and 7.78 for the Polish-speaking truth tellers).

Further evidence of the language effects was observed by requesting the participants to provide a response to the following “It is hard to create reasons to support the opinion I agree/disagree while appearing truthful/deceitful”. The outcomes displayed that the deceivers have comparatively more difficulties with explaining the reasons while appearing truthful than the truth tellers, even though the results were not significant (mean ratings for the deceivers = 4.69, mean ratings for the truth tellers = 3.93, $t(29) = 1.048$, $p > 0.07$). A one-way ANOVA indicated that no significant mean differences across the 4 experimental conditions appeared in terms of finding it problematic to explain the reasons for supporting/defending against one’s true opinion while appearing convincing.

The observers’ viewpoint on the effects of language on judgment accuracy was erratic. Specifically, while the observers thought that “it is easier to detect lies if others are speaking in Polish” (mean = 4.17, $t(26) = 2.092$, $p < 0.07$), they over-estimated their capability to precisely detect lies. For instance, while the partakers were lying by means of their first language, the spectators precisely recognized such instances in 66.9% of the viewers. However, when the participants were lying in their second language, the vie-

wers were essentially more able to identify the English deceivers in 73.08% of cases.

Observers' Perceived Effectiveness of Training

Similarly to earlier studies, the participants strongly believed/agree that "training will significantly improve their capability to detecting deception" with mean ratings = 7.45, $t(26) = 8.76$, $p < 0.07$. It might be that qualified participants have a stronger belief about a set of cues or specific cues that can be related to deception and thus become over-confident. Definitely, the viewers at large assigned higher consistency ratings and depended more on verbal indicators of deception than on non-verbal behaviors in their assessments. One exception to this is the perceived significance of the non-verbal indicator 'Gaze Aversion'. In this study, the observers looked for 'Gaze Aversion' in 95.7% of all cases when making lie detection judgments. Given that the majority of the viewers in this study had no previous training on lie detection, it was explored whether their confidence in detecting deception would 'decline' after watching the videos, in contrast to the 'inflation' observed among the trained partakers (Study 3).

Conclusion

Across all the studies, the partakers understood the significance of facial expressions (i.e., micro-expressions) in detecting deception. The fact that lying in another language may modify one's facial expression/emotion indicates that one cannot study the issue of lie detection without considering cultural factors. A better comprehension of the inconsistencies of communication patterns in different cultures would not only lead to more effective communication but also enhancement in lie detection judgment accuracy. Secondly, taking into consideration that the aptitude to decode non-verbal and verbal behavior is likely to be a result of learning and training rather than an inborn skill; intercultural training in combination with lie detection/interviewing training should exploit detection judgment accuracy, within or across cultures.

Approving hypothesis 1 and 2, non-verbal and verbal indicators of deception varied when the participants were lying and telling the truth in English rather than in Polish. Contrary to the expectations, the observers were comparatively better at recognizing the English-speaking liars than the Polish-speaking liars, thus, hypothesis 3 was rejected. More prominently, the figures showed that while the observers accomplished the highest judgment accuracy in spotting the English-speaking liars, they turned out the worst at

noticing the English-speaking truth tellers. On the whole, when the participants were lying or telling the truth in English, they showed comparatively more non-verbal and verbal indicators of deception than the Polish speakers.

Taking into account the aforementioned findings, it is possible to conclude that this study shows the direction for further studies. The need for information concerning deception detection seems to be strong, and the application of lie detection research to real life settings is substantial. Despite the problems with cross-cultural examinations (i.e., culture differences difficult to define and measure), the influence of cultural characteristics connected to lie detection appears to be a crucial area to investigate in the world in which cross-border/cross-culture investigation are increasingly common.

References

- BOWER B. (2001), Some police see through killer's lies, „Science News”, 3.3.2001, Vol. 159, Issue 9: 133.
- BURGOON J. K., BULLER D. B. (1996), Interpersonal Deception Theory. *Communication Theory*, 6(3), 311-328. doi:10.1111/j.1468-2885.1996.tb00132.x.
- BURGOON, J. K., BULLER D. B. (1994), Interpersonal deception: III. Effects of deceit on perceived communication and nonverbal behavior dynamics, „Journal of Nonverbal Behavior”, 18, 155-184.
- DEPAULO B. (1994), Spotting lies: Can humans learn to do better?, „Current Directions in Psychological Science”, 3(3): 83-86.
- DEPAULO B. M., PFEIFFER R. L. (1986), On the job experience and skill at detecting deception, „Journal of Applied Social Psychology”, 16, 249-267.
- DEPAULO B. M., KIRDENDOL S. E., TANG J., DC O'BRIEN, T. P. (1988), The motivational impairment effect in the communication of deception: Replications and extensions, „Journal of Nonverbal Behavior”, 12, 177-202.
- DEPAULO B. M., LANIER K., DAVIS T. (1983). Detecting the deceit of the motivated liar, „Journal of Personality and Social Psychology”, 45(5): 1096-1103.
- DETURCK M. A. (1991), Training observers to detect spontaneous deception: Effects of gender, „Communication Reports”, 4(2): 81-90.
- EKMAN, P. (1992), Facial expressions of emotion: New findings, new questions, „Psychological Science”, 3(1), 34-38.

- EKMAN P., FRIESEN W. (1975), *Unmasking the face*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, New York.
- EKMAN P. (1973), *Darwin and Facial Expression: A Century of Research in Review*, Academic Press, New York.
- EKMAN P., O'SULLIVAN M., FRIESEN W. V., SCHERER K. (1991). Face, voice, and body in detecting deceit, „*Journal of Nonverbal Behavior*”, 15, 125-135.
- HALL J. A. (1984), *Nonverbal sex differences: Communication accuracy and expressive style*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MATSUMOTO D. (1990), Cultural similarities and differences in display rules, „*Motivation and Emotion*”, 14, 195-214.
- VRIJ A. (2000), *Detecting Lies and Deceit: The psychology of lying and the implications for professional practice*, John Wiley & Sons, Chichester.
- VRIJ A. (2008) *Detecting Lies and Deceit: Pitfalls and Opportunities*, John Wiley, Sons Ltd., Chichester.
- VRIJ A., EDWARD K., ROBERTS K. P., BULL R. (2000), Detecting deceit via analysis of verbal and nonverbal behavior, „*Journal of Nonverbal Behavior*”, 24(4), 239-263.
- ZUCKERMAN M., DRIVER R. E. (1985), Telling lies: Verbal and nonverbal correlates of deception, [in:] *Multichannel integrations of nonverbal behavior*, eds. A. W. Siegman, S. Feldstein, Erlbaum, Hillsdale, New York.
- ZUCKERMAN M., DEPAULO B., ROSENTHAL, R. (1981), Verbal and Nonverbal communication of deception, [in:] *Advances in experimental social psychology*, ed. L. Berkowitz, (Vol. 14, 1-59), Academic Press, New York.

Anna Kuzio

**THE INFLUENCE OF TRAINING ON DETECTING LYING IN
LANGUAGE: A CASE STUDY OF NATIVE SPEAKERS OF POLISH
USING ENGLISH AS A LEARNED LANGUAGE**

Keywords: lying in language, the role of lying, the role of a foreign language in lying.

The author of the article discusses the importance of detecting dishonesty in various cultures and presents the nature of dishonesty and its problematic assessment. The aims and the hypothesis tested in this study result from the analyses of foreign language learning. In the first part of the article, the author aims to introduce theoretical aspects of detecting lying, its nature, and the research results on the role of the basic factors in the lying process: training, trust, observers, language and culture, and their effectiveness in detecting lying. The study results are presented in the empirical part. The results are analysed in three stages, following the stages of the study being performed and the hypothesis verified. In the final part, the author presents the results showing a correlation between the variables.

Anna Kuzio

**WPŁYW TRENINGU NA WYKRYWANIE KŁAMSTWA W JĘZYKU:
STUDIUM PRZYPADKU NATYWNYCH MÓWCÓW JĘZYKA
POLSKIEGO POSŁUGUJĄCYCH SIĘ JĘZYKIEM ANGIELSKIM
JAKO JĘZYKIEM NABYTYM**

Słowa kluczowe: kłamstwo w języku, rola kłamstwa, rola języka obcego w kłamstwie.

W artykule autorka omawia znaczenie wykrywania oszustw w różnych kulturach i przedstawia charakter oszustwa i jego problematyczną ocenę. Cele i hipoteza testowana w prezentowanym projekcie badawczym są wynikiem analiz związanych z przyswajaniem języka obcego. Pierwsza część artykułu ma na celu wprowadzenie do teoretycznych aspektów wykrywania kłamstwa i jego swoistego charakteru, a także istotnych wyników badań dotyczących roli podstawowych czynników procesu: szkolenia, zaufania, obserwatorów, języka i kultury i ich skuteczności przy wykrywaniu kłamstw. Wyniki badań zostały przedstawione w części empirycznej. Analizowano je w trzech etapach, zgodnych z etapami realizacji badań i weryfikacji postawionych w nich hipotez. W podsumowaniu zostały przedstawione wnioski ukazujące korelację pomiędzy badanymi zmiennymi.

Nina Leśniak-Niedbalec*

PRAWNA DEFINICJA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego, oznaczanego często skrótem PPP¹, nie jest jednoznaczne i doczekało się na przestrzeni lat w polskiej literaturze przedmiotu wielu definicji. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać w tym, że partnerstwo publiczno-prywatne pojawiło się w praktyce znacznie wcześniej niż definicje i konstrukcje teoretyczne (Zysnarski 2007, s. 7). Do momentu wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym uchwalonej w dniu 28 lipca 2005 r. (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.) w Polsce umowy między sektorem publicznym a prywatnym zawierane były na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.) lub handlowego (Ustawa z dnia 15 września 2000 r.), a umowa o PPP nie była polskiemu ustawodawstwu znana. Wspomniana ustawa wprowadziła umowę o PPP jako nowy, pozakodeksowy typ umowy nazwanej, jednocześnie wprowadzając samo pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego do polskiego prawa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza definicji PPP w różnych wariantach oraz ocena praktycznych konsekwencji przyjęcia określonej wersji. Artykuł dotyczy tylko definicji partnerstwa publiczno-prywatnego w znaczeniu prawnym, nie odnosi się do wielu definicji tego pojęcia pojawiających się w szeroko rozumianych naukach humanistycznych. Każda forma współpracy jednostek sektora publicznego z prywatnym musi być oparta m.in. o konstytucyjną zasadę legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Ustawa o PPP, zarówno przed, jak i po nowelizacji jest wiodącym aktem prawnym w zakresie PPP. Tylko ta ustawa zawiera w swej treści legalną definicję² PPP, stąd

***Nina Leśniak-Niedbalec** – doktor nauk prawnych w zakresie prawa konstytucyjnego; Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: prawne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, prawo administracyjne, ochrony środowiska, zamówień publicznych; e-mail: n.lesniak@upa.uz.zgora.pl

¹W dalszej treści artykułu będę posługiwała się skrótem PPP dla określenia tego pojęcia.

²W dalszej części artykułu będę posługiwała się pojęciem definicji legalnej. Termin ten jest częścią języka prawnego i oznacza ustalone znaczenie sformułowań użytych w tekstach prawnych, które uznawane są za wiążące, a tworzone przez ustawodawcę.

aby partner publiczny mógł współpracować z partnerem prywatnym musi działać na podstawie komentowanej ustawy, a co za tym idzie, znać obowiązującą definicję PPP. Poniższa analiza ma przybliżyć czytelnikowi właściwe pojmowanie definicji PPP w języku prawnym, a w konsekwencji właściwe stosowanie definicji przy wszelkich projektach z formuły PPP.

Ustawa z 2005 r. pierwotnie definiowała pojęcie PPP w art. 1 ust. 2 w sposób następujący: „Partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy, to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie”. Powyższa definicja w swej treści nie odnosiła się do wyjaśnienia czym jest PPP, a jedynie określała co jest przedmiotem regulacji ustawowej (Zysnarski 2007, s. 8). Podjęta przez polskiego ustawodawcę pierwotna próba ustawowego uregulowania zagadnienia PPP okazała się chybiona. Umieszczona w niej procedura zawierania umów o partnerstwie publiczno-prawnym była znacznie sformalizowana, czego efektem finalnym było niezrealizowanie żadnej inwestycji w oparciu o wprowadzony akt prawny. Istotny był też brak zakończenia procesu legislacji – dopiero po roku od uchwalenia ustawy wydano rozporządzenie w sprawie określenia kategorii ryzyka związanego z realizacją projektów PPP, nadto rozporządzenie uruchamiające regulacje ustawowe zostało wydane z rocznym opóźnieniem. Nigdy też nie został wydany wzór formularza ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego (Hausner 2013, s. 19-20). Jednakże, mając na uwadze zastrzeżenia zgłaszane w doktrynie pod adresem omawianego aktu prawnego, należy podkreślić, że wprowadził on po raz pierwszy na gruncie polskiego systemu prawnego definicję PPP, a jednocześnie stworzył wyłom w polskim prawie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, dopuszczając możliwość bezprzetargowego przekazywania nieruchomości na cele realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Ponadto, w ustawie przyjęto preferencyjne zasady opodatkowania uczestników przedsięwzięć partnerstwa, mając na celu zapewnienie neutralności podatkowej świadczeń wynikających z umowy PPP. Ustawa z 2005 r. podjęła też próbę ujęcia w jednym akcie prawnym wszystkich rodzajów przedsięwzięć PPP (Mataśka 2010, s. 314).

Konsekwencją wad ustawy z 2005 r. było podjęcie przez ustawodawcę decyzji o jej uchyleniu i wprowadzeniu w to miejsce nowej regulacji prawnej. Obecnie (wrzesień 2017 r.) podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym). W powyższej usta-

wie pojęcie PPP zostało również zdefiniowane w art. 1 ust. 2, zgodnie z którym: „Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”. Przepis ten, tworząc legalną definicję PPP określa wyłącznie na potrzeby wyżej wymienionej ustawy pojęcie partnerstwa w sensie przedmiotowym. Definicja ta jednakże znacząco różni się od potocznego rozumienia pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego, które znaczeniowo jest znacznie szersze i dotyczy wielu różnych form współpracy sektora publicznego z prywatnym. PPP w ujęciu funkcjonalnym można zdefiniować jako specyficzny rodzaj zamówienia publicznego, którego istota polega na relacji zamawiającego i wykonawcy, jaka występuje w trakcie realizowanego przedsięwzięcia. W potocznym rozumieniu PPP oznacza „współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach kontrolowanych przez administrację, tj. gospodarce komunalnej i obsłudze społeczno-socjalnej określonej wspólnoty” (Dziarski 2009, s. 8). Inna definicja podkreśla, że PPP oznacza „formę współpracy podmiotów publicznych (np. samorządów) i prywatnych, podejmowaną w celu realizowania zadań publicznych” (Kucharz 2004, s. 1). Tym samym, w świetle znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego nadanego art. 1 ust. 2 ustawy o PPP i uzupełnionego definicjami zawartymi w art. 2 tejże ustawy nie każda współpraca sektora publicznego z prywatnym będzie partnerstwem w rozumieniu tego aktu prawnego (Skoczyński 2011, s. 11).

Zanim przejdę do szczegółowej analizy definicji ustawowej, warto zaznaczyć, że trwają obecnie (wrzesień 2017 r.) prace legislacyjne nad kolejną nowelizacją komentowanej ustawy. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przewidziano zmianę art. 1 ust. 2. Zgodnie z tym dokumentem najnowsza definicja PPP brzmi: „Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (*Projekt ustawy*). Projekt jest obecnie na etapie konsultacji publicznych.

Analizując obowiązującą w ustawie definicję należy stwierdzić, że składają się na nią trzy elementy. Pierwszym z nich jest zakres podmiotowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawodawca wprost wskazał, że podmiotami zaangażowanymi w PPP są z jednej strony podmiot publiczny, a z drugiej partner prywatny. Drugim elementem definicji jest podkreślenie, że współpraca stron polegać ma na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań. Wreszcie trzecim elementem jest wskazanie, że cechą charakterystyczną dla partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym (*Projekt*

ustawy, s. 11).

Analiza usytuowania przepisów regulujących funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie prawnym państwa polskiego prowadzi do wniosku, że spośród kilku możliwych rozwiązań (Cenkier 2011, s. 60) polski ustawodawca zdecydował się na umieszczenie w odrębnym wiodącym akcie prawnym przepisów określających jedynie ogólne zasady stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, stanowiących ramy jego funkcjonowania i jednocześnie ulokowanie przepisów szczegółowych w odrębnych źródłach prawa, mających zastosowanie do poszczególnych dziedzin współpracy podejmowanej na zasadach partnerstwa i uwzględniających specyfikę każdej z nich (*Partnerstwo...* 2002, s. 24).

Do aktualnie obowiązujących w Polsce odrębnych źródeł prawa, dotyczących dziedzin współpracy podejmowanych na gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego możemy zaliczyć ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi), ustawę prawo zamówień publicznych (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, przywoływana dalej w skrócie PZP), a także ustawę o gospodarce komunalnej (Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej). Przedstawione wyliczenie nie jest wyczerpujące. Każdy z przywołanych aktów prawnych w sposób charakterystyczny dla siebie reguluje różne postaci form współpracy, mogące być podejmowane pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym. Jednakże kompleksowe przedstawienie aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych, dotyczących szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwe z uwagi na wymogi redakcyjne niniejszego artykułu naukowego, dlatego ograniczę się jedynie do analizy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Powyższa ustawa, oprócz cytowanej wyżej definicji legalnej PPP, w rozdziale pierwszym zatytułowanym *Przepisy ogólne* zawiera charakterystyczny dla wielu aktów prawnych rangi ustawowej słowniczek pojęciowy. Dla dalszych rozważań zasadne jest, aby przybliżyć interpretacje najważniejszych pojęć, jakie są stosowane w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, w celu wyjaśnienia, kto może być stroną takiego porozumienia.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, pod pojęciem podmiot publiczny należy rozumieć:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych³,

³Jednostki te zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

b) inną osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują ją w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

c) związki podmiotów wymienionych w pkt. 1 i 2.

Podmiotem publicznym są organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki czy też fundusze celowe. Warto dodać, że publiczną stroną umowy o PPP mogą być również takie instytucje, jak państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nie jednostki organizacyjne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonania zadań publicznych. Wyliczenia jednostek sektora finansów publicznych przedstawionego w art. 9 ustawy o finansach publicznych nie należy traktować jako katalogu *numerus clausus*, bowiem w art. 9 pkt 14 ustawodawca wyraźnie odsyła do odrębnych ustaw. Nadto, katalog podmiotów publicznych uzupełnia sama ustawa o PPP w cytowanym wyżej art. 2 pkt 1 lit. b i c.

Dotychczasowa praktyka dowodzi, że projekty PPP najczęściej są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, głównie ze względu na szeroki zakres zadań tych jednostek, obejmujący m.in. infrastrukturę drogową, gospodarkę komunalną, służbę zdrowia, ochronę środowiska itd. Ważnym argumentem, przemawiającym na korzyść takiej współpracy jest upatrywanie formuły PPP jako realnej szansy przeprowadzenia inwestycji przekraczających możliwości budżetowe lokalnych samorządów (Walczak 2010, s. 94).

W art. 2 pkt 2 ustawy o PPP ustawodawca podaje, kogo należy rozumieć pod pojęciem partner prywatny. Zgodnie z tym przepisem może nim być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Polski ustawodawca nie definiuje w analizowanej ustawie pojęcia przedsiębiorcy i przedsiębiorcy zagranicznego, dlatego w tym zakresie należy sięgnąć m.in. do kodeksu cywil-

nego, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej).

Zgodnie z treścią art. 43¹ kodeksu cywilnego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny). Według art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Zgodnie z ustępem 2 przywołanego przepisu za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W artykule 5 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności podano definicję przedsiębiorcy zagranicznego. Pod pojęciem tym należy rozumieć osobę zagraniczną, wykonującą działalność gospodarczą za granicą oraz obywatela polskiego, wykonującego działalność gospodarczą za granicą. Z kolei w art. 5 pkt 2 cytowanej ustawy prawodawca podał, kogo należy rozumieć pod pojęciem osoby zagranicznej. Jest to osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna z siedzibą za granicą, a także jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadająca zdolność prawną, z siedzibą za granicą.

Ostatnim istotnym elementem, który wchodzi w skład definicji legalnej PPP podanej przez ustawodawcę w ustawie o PPP jest pojęcie przedsięwzięcia, które ma być wspólnie realizowane pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym. W art. 2 pkt 4 ustawy o PPP podano, że przedsięwzięciem jest budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Analizowana ustawa o PPP odmiennie od pierwotnego aktu prawnego z 2005 r. odformalizowała pojęcie przedsięwzięcia rezygnując z zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa, co należy ocenić pozytywnie. Obecnie (wrzesień 2017 r.) obowiązująca treść art. 2 pkt 4 ustawy o PPP określając zakres przedmiotowy stosowania ustawy, wyznaczony definicją przedsięwzięcia pozwala stwierdzić, że jest on niezwykle szeroki. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, takie zapisy oznaczają, że strony mogą się angażować w realizację projektów obejmujących swoim zakresem różne obszary działalności. W nowej ustawie zrezygnowano z ograniczenia partnerstwa wyłącznie do wykonywania zadań publicznych, co sprawia, że dzięki takiemu rozwiąza-

niu możliwe staje się nawiązywanie znacznie szerszej i bardziej elastycznej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (Walczak 2010, s. 95).

Jak już wspomniano powyżej, w praktyce najczęściej partnerem publicznym są jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym faktem, projekty realizowane w formule PPP powinny przyczyniać się do rozwiązywania istotnych problemów społeczno-gospodarczych występujących na obszarze działania tych jednostek, a co za tym idzie, problemów dotyczących ich mieszkańców. Wśród nadal występujących sfer współdziałania można wymienić:

- zapewnienie sprawnego systemu opieki zdrowotnej,
- przeciwdziałanie bezrobociu i tworzenie nowych miejsc pracy,
- budowa nowych budynków mieszkalnych, poprawa efektywności i sprawności zarządzania posiadanym przez władze samorządowe majątkiem komunalnym,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski,
- budowa infrastruktury transportowej (drogi ekspresowe, autostrady), przebudowa i modernizacja dworców kolejowych,
- rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich, rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, odnawianie zabytków, budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych,
- budowa oczyszczalni ścieków, działania proekologiczne,
- upowszechnianie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- komercjalizacja badań naukowych, transfer wiedzy z uczelni do biznesu, zacieśnianie współpracy pomiędzy sektorem nauki a praktyką gospodarczą, stwarzanie warunków do rozwijania innowacyjności polskiej gospodarki,
- działania podejmowane na rzecz polityki spójności i zrównoważonego rozwoju regionalnego (Walczak 2010, s. 96).

W art. 3 ustawy o PPP ustawodawca zawarł m.in. nakaz upowszechniania i promowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dokonywania

analiz i ocen funkcjonowania PPP. Zadaniem tym aktualnie zajmuje się Ministerstwo Rozwoju, utworzone 8 grudnia 2015 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, do którego włączono także zniesione Ministerstwo Gospodarki. Jak możemy obecnie przeczytać na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju, działania te polegają na wymianie informacji, upowszechnianiu międzynarodowych i krajowych publikacji z zakresu PPP.

Minister Rozwoju wspiera wykorzystanie PPP poprzez powołaną w styczniu 2011 r. Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Porozumienie w sprawie Platformy współpracy w zakresie PPP podpisali ministrowie, prezesi urzędów centralnych, prezydenci miast, burmistrzowie, starostowie i wójtowie, przewodniczący organizacji samorządowych i Banku Gospodarstwa Krajowego (28 podmiotów publicznych). Od tego czasu do Platformy PPP dołączyły kolejne miasta i gminy, marszałkowie województw, spółki publiczne, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, agencje rozwoju regionalnego, publiczne placówki medyczne i uczelnie wyższe. Członkiem Platformy PPP może być każdy podmiot publiczny, który zadeklaruje chęć przyłączenia się, poprzez wypełnienie stosownej deklaracji dostępnej na stronie internetowej PPP. Główne cele działalności Platformy PPP to skuteczna realizacja projektów tworzonych w oparciu o formułę PPP dzięki wymianie wiedzy, dobrych praktyk oraz wypracowaniu i upowszechnianiu wzorcowej dokumentacji. Cele te spełniane są w głównej mierze przez udzielanie wsparcia przygotowania projektów, które przewidziane są do realizacji w formule PPP. Na bazie wspieranych projektów powstają raporty i dokumenty dotyczące różnych sektorów (np. drogi, zdrowie, gospodarka odpadami, efektywność energetyczna). Mogą być one wykorzystywane przez inne podmioty publiczne, realizujące lub planujące podobne zadania inwestycyjne w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Platforma PPP uwzględnia w swoich pracach również projekty hybrydowe – czyli takie, które łączą partnerstwo publiczno-prywatne i dofinansowanie ze środków unijnych (www.mr.gov.pl). Obecnie Platforma PPP znajduje się pod adresem internetowym www.ppp.gov.pl. Działanie Platformy PPP z punktu widzenia założenia zawartego w art. 3 ustawy o PPP należy ocenić pozytywnie, a sam portal internetowy uznać jako miejsce skutecznie upowszechniające i promujące rozwój PPP w Polsce.

O tym, jak ważne dla rozwoju są możliwości współpracy sektora publicznego z prywatnym niech świadczy fakt, że odniesienia do wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują się we wszystkich głównych strategiach rozwoju kraju. Partnerstwo publiczno-prywatne jest wskazywane jako istotne narzędzie realizacji inwestycji, które jednak nadal wymaga

ożywiania i stałej promocji z uwagi na duże potrzeby krajowe w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury. Aktualne uwarunkowania prawne dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce oraz doświadczenia poprzednio obowiązującej ustawy o PPP prowadzą do wniosku, że regulacje prawne z tego zakresu powinny być maksymalnie elastyczne, a co za tym idzie, pozwalać stronom przedsięwzięcia na w miarę swobodne kształtowanie zawieranych umów. Strony umowy muszą swobodnie kształtować jej treść w zależności od warunków i specyfiki przedsięwzięcia. Skomplikowany i rozłożony na lata proces współpracy wymaga szczegółowego uregulowania zadań, praw i obowiązków każdej ze stron. Tworzenie sztywnych ram prawnych może prowadzić do niepotrzebnego ograniczania elastyczności niezbędnej do opracowania nowatorskich i często złożonych projektów.

Natomiast każde z projektowanych rozwiązań powinno być dostosowane do indywidualnego przedsięwzięcia. Strona publiczna, przez sam fakt powierzenia realizacji spoczywających na niej zadań partnerowi, nie jest zwolniona z odpowiedzialności za jakość usług i infrastruktury, które ostatecznie otrzymują mieszkańcy. Ochrona interesu publicznego i osiągnięcie stawianych PPP celów możliwa jest dzięki skrupulatnemu uregulowaniu zasad współpracy, co ma miejsce w umowie o PPP czy umowie o koncesji. To od jakości zapisów umownych oraz sposobu ich egzekwowania zależy ostatecznie powodzenie przedsięwzięcia z punktu widzenia obywateli. Umowa, która powstaje w ramach negocjacji prowadzonych na etapie wyboru partnera prywatnego, reguluje podział zadań i ryzyk, które mają znaczenie dla budżetowych konsekwencji, płatności spełnianych w ramach umowy (Wawrzyniak 2013, s. 4). Obowiązująca ustawa o PPP, jak i jej nowelizacje powinny w jak najmniejszym stopniu ingerować w swobodę umów zawieranych pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym, co bez wątpienia powinno skutkować zwiększeniem ilości projektów realizowanych w formule PPP.

Literatura

- CENKIER A. (2011), Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- DZIARSKI G. (2009), Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w sektorach usług komunalnych, Arka, Warszawa.
- HAUSNER J., (RED.) (2013), Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, Warszawa.

- KUCHARZ A. (2004), Partnerstwo publiczno-prywatne, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 1063, sierpień.
- MATAŚKA K. (2010), Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO METODA ROZWOJU INFRASTRUKTURY W POLSCE (2002), Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa.
- PROJEKT ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, adres internetowy: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12296204/12420700/12420701/dokument290171.pdf> [data dostępu: 15.06.2017].
- SKOCZYŃSKI T. (2011), Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa.
- STRONA internetowa Ministerstwa Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/partnerstwo-publiczno-prywatne/> [data dostępu: 15.06.2017].
- USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.
- USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 ze zm.
- USTAWA z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 ze zm.
- USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.
- USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
- USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420.
- USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2004 r., nr 19, poz. 177 ze zm.
- USTAWA z dnia 9 stycznia 2009 o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 ze zm.
- WALCZAK W. (2010), Organizacyjno-prawne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, „Acta Universitatis Lodziensis”, Łódź.

WAWRZY尼亚K M. (2013), Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, [w:] Biuletyn Partnerstwa publiczno-prywatnego, PARP, Warszawa.

ZYSNARSKI J. (2007), Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, ODDK, Gdańsk.

Nina Leśniak-Niedbałec

LEGAL DEFINITION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLAND

Keywords: public-private partnership, administration, local self-government.

The scope of this article is the field of legal science. Its purpose is to familiarize the reader with the legal term 'public-private partnership'. The Polish Constitution does not define this term. On the other hand, the term included in the Act, amended a few times, still raises reservations. The author, using the language-logical method, performs a detailed analysis of this term. She also shows possible directions for the amendment of legal norms in the discussed subject-matter.

Nina Leśniak-Niedbałec

PRAWNA DEFINICJA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, administracja, samorząd terytorialny.

Podjęmowana w artykule problematyka dotyczy dziedziny nauk prawnych i ma za zadanie przybliżyć czytelnikowi prawne pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego. Konstytucja RP nie definiuje tego pojęcia. Z kolei pojęcie zawarte w ustawie, kilkakrotnie nowelizowanej, nadal budzi zastrzeżenia. Autorka w niniejszym artykule, stosując metodę językowo-logiczną dokonuje szczegółowej analizy pojęcia. Wskazuje także możliwe kierunki znówelizowania norm prawnych z omawianej tematyki.

Wykaz Roczników Lubuskich wydanych w latach 2010-2016

Rocznik Lubuski tom 42, część 1 (2016)

Płeć społeczno-kulturowa jako perspektywa badawcza i kategoria analityczna

Emilia Paprzycka, Edyta Mianowska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 42, część 2 (2016)

Transhumanizm a kontrintuicyjność mitycznego obrazu człowieka

Roman Sapeńko, Roman Czeremski (RED.)

Rocznik Lubuski tom 42, część 2a (2016)

Good connections. Trust, cooperation and education in the mirror of social sciences

Dorota Bazuń, Mariusz Kwiatkowski (RED.)

Rocznik Lubuski tom 41, część 1 (2015)

Badania jakościowe. W poszukiwaniu dróg i inspiracji

Marcin Szumigraj, Ewa Trębińska-Szumigraj, Daria Zielińska-Pękał (RED.)

Rocznik Lubuski tom 41, część 2 (2015)

Polskie szkolnictwo wyższe – stan i perspektywy

Mirosław Kowalski, Ewa Kowalska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 40, część 1 (2014)

Uwarunkowania zachowań ryzykownych

Marzanna Farnicka, Zbigniew Izdebski, Krzysztof Wąż (RED.)

Rocznik Lubuski tom 40, część 2 (2014)

Ontogeneza i promocja zdrowia w aspekcie medycyny, antropologii i wychowania fizycznego

Ryszard Asienkiewicz, Józef Tatarczuk (RED.)

Rocznik Lubuski tom 40, część 2a (2014)

Młodzież w czasach kryzysu ekonomicznego. Między edukacją i pracą

Maria Zielińska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 39, część 1 (2013)

Nowe tendencje w badaniach społecznych

Dorota Bazuń, Mariusz Kwiatkowski (RED.)

Rocznik Lubuski tom 39, część 2 (2013)

Pedagogika społeczna na rzecz społeczności lokalnych

Zdzisław Wołk (RED.)

Rocznik Lubuski tom 38, część 1 (2012)

Współpraca na pograniczu polsko-niemieckim. Geneza – stan obecny – perspektywy

Bernadetta Nitschke (RED.)

Rocznik Lubuski tom 38, część 2 (2012)

Homogeniczna versus heterogeniczna tożsamość pedagogiki

Bogdan Idzikowski, Mirosław Kowalski (RED.)

Rocznik Lubuski tom 37, część 1 (2011)

Recepcja światowej socjologii w Polsce oraz polskie szkolnictwo wyższe na początku XXI w.

Mirosław Chałubiński, Ewa Narkiewicz-Niedbalec (RED.)

Rocznik Lubuski tom 37, część 2 (2011)

Zrozumieć społeczeństwo, zrozumieć pokolenia. Młodzież, młodość i pokoleniowość w analizach socjologicznych

Krystyna Szafraniec, Maria Zielińska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 36, część 1 (2010)

Dzieci i młodzież w kalejdoskopie współczesnego życia

Grażyna Miłkowska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 36, część 2 (2010)

Druga dekada wolności. Socjologiczne konsekwencje i zagadki transformacji

Joanna Frątczak-Müller, Anna Mielczarek-Żejmo, Lech Szczegółka (RED.)