

Partycypacja widziana z urzędu

Sekretarze JST o uczestnictwie obywateli w sprawach gminy

W 90% polskich gmin urzędy organizują spotkania otwarte z mieszkańcami. W co piątą przez cały rok żaden mieszkaniec nie zabrał głosu na sesji rady. Ciała doradcze pozostają w gminach niszowe: najczęstsza, rada seniorów, funkcjonuje w 26% jednostek, pozostałe — rzadziej. W każdej z czterech najczęściej powoływanych rad od jednej czwartej do jednej trzeciej działa wyłącznie formalnie. Polska partycypacja jest powszechna jako procedura i nieobecna jako uczestnictwo — a pytanie, dlaczego, prowadzi nie do prawa, lecz do urzędu.

Partycypacja mieszkańców jest miarą jakości demokracji lokalnej. Nie chodzi przy tym o sam fakt istnienia procedur konsultacyjnych — w polskim prawie są one stosunkowo dobrze rozwinięte — lecz o ich rzeczywiste funkcjonowanie. Prawdziwa partycypacja oznacza deliberację: dialog władzy z mieszkańcami, w którym obie strony angażują się we wspólne podejmowanie decyzji. Nie jest nią jednokierunkowe informowanie o planowanych rozstrzygnięciach ani aktywność lokalnego lidera w mediach społecznościowych, gdzie wizerunek samorządu kształtowany jest poza rzeczywistym dialogiem. W tym komunikacie z badań spoglądamy na partycypację z perspektywy sekretarzy JST — kadry, która często odpowiada w urzędzie za konsultacje, obsługuje ciała doradcze i koordynuje bieżącą współpracę z organizacjami pozarządowymi. To spojrzenie administracji. Pytamy, czemu praktyka konsultacji bywa w jednych samorządach intensywna, a w innych — rozwijana zaledwie w niezbędnym ustawowym zakresie, i co tę różnicę napędza: strukturalne cechy jednostki samorządu, priorytety władz lokalnych czy postawy kadry urzędniczej. Głos samych mieszkańców był przedmiotem odrębnego badania, którego wyniki przedstawimy wkrótce.

I. Mapa praktyk konsultacyjnych

Z odpowiedzi sekretarzy JST wyłaniają się trzy zasadnicze wzorce praktyk konsultacyjnych stosowanych w polskich gminach. Różnią się one naturą wykorzystywanych mechanizmów i głębią rzeczywistego udziału mieszkańców. Pierwszy obejmuje formy klasyczne, najczęściej wykorzystywane i w znacznej części wynikające z obowiązków ustawowych narzuconych samorządom. Drugi tworzą formy proceduralne — narzędzia, którymi urząd dobrowolnie zbiera uwagi do konkretnych dokumentów lub decyzji. Trzeci opiera się na formach w większym lub mniejszym stopniu deliberacyjnych, najtrudniejszych organizacyjnie i pozostających w polskim samorządzie zjawiskiem niszowym. Obok katalogu form konsultacji przyglądamy się także bezpośrednim wskaźnikom otwartości urzędu na uczestnictwo. Wszystkie te wskaźniki omawiamy na końcu sekcji.

Formy klasyczne — najczęściej spotykane, w pewnej części obowiązkowe

Najpowszechniejszą formą są spotkania otwarte i zebrania wiejskie z udziałem lidera jednostki — w ostatnim roku odbyły się one w 90% gmin. Szczególną ich formą są zebrania wiejskie, podczas których podejmowane są decyzje w sprawie sposobów wykorzystania funduszu sołectkiego, funkcjonującego w 61% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Równie powszechne w ostatnim roku były konsultacje dotyczące planowania przestrzennego - prowadzono je w 80% gmin, przy czym warto pamiętać, że dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów ogólnych są one wymogiem ustawowym (art. 17 ust. 11 i 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a wskaźnik odzwierciedla nie tyle szczególną aktywność władz, ile wykonywanie obowiązku prawnego.

Formy proceduralne — repertuar administracyjnego dialogu

W przedziale między formami tradycyjnymi i obowiązkowymi a deliberatywnymi sytuuje się grupa fakultatywnych form pozyskiwania opinii — narzędzi, którymi urząd zbiera uwagi do konkretnych dokumentów lub decyzji. Konsultacje online funkcjonują w 45% gmin, system zgłaszania wniosków przez stronę internetową — w 44%; konsultacje dotyczące inwestycji prowadzono w ostatnim roku w 41% gmin, badania opinii — w 41%, konsultacje projektów uchwał poza wymaganymi ustawowo — w 36%. Wskaźniki te koncentrują się w przedziale 36–45% i tworzą stały repertuar urzędowego dialogu z mieszkańcami: zbieranie uwag, analiza, raport zwrotny. Spełniają funkcję informowania o decyzjach i odbierania reakcji, ale nie zakładają deliberacji ani wspólnego podejmowania rozstrzygnięć.

Sama informacja o występowaniu formy nie oddaje jeszcze jej miejsca w praktyce urzędowej — równie ważne jest, czy w ostatnim roku użyto jej jednorazowo, czy wielokrotnie. Wewnątrz form proceduralnych ujawnia się tu wyraźna dychotomia. Konsultacje projektów uchwał i konsultacje dotyczące inwestycji są w gminach, gdzie się odbywają, przede wszystkim praktyką powtarzalną: użycie wielokrotne przeważa nad jednorazowym blisko dwukrotnie (uchwały — 23,4% gmin kilkakrotnie wobec 12,6% jednorazowo; inwestycje — 25,6% wobec 15,4%). Konsultacje online i badania opinii mają natomiast charakter bardziej epizodyczny: proporcja użycia jest niemal symetryczna (online — 21,4% wobec 23,6%; badania — 18,6% wobec 22,1%). Część form proceduralnych — związana z bieżącym tokiem decyzyjnym urzędu — wpisuje się zatem w jego rutynę administracyjną; część — narzędzia zbierania uwag i opinii o szerszym zakresie — uruchamiana jest okazjonalnie, w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie.

Formy deliberatywne — niszowe

Szczególną grupą form konsultacji są działania oparte na dialogu włączającym administrację lokalną i przedstawicieli mieszkańców. Zgodnie z deklaracjami sekretarzy warsztaty deliberatywne lub konsultacyjne były organizowane w ostatnim roku w 17% jednostek a panele obywatelskie w 8%. To formy, w których mieszkańcy nie wybierają spośród opcji przygotowanych przez urząd, lecz biorą udział w ich tworzeniu, krytyce, modyfikacji. Ich rzadkość w polskich gminach wskazuje, że dominującym modelem konsultacji pozostają formy klasyczne i proceduralne, a nie współtworzenie decyzji. Formą wymagająca istotnej aktywności mieszkańców – niekoniecznie deliberatywną w swej konstrukcji, ale zakładającą komunikację zwrotną – jest inicjatywa lokalna, która była realizowana w 23% gmin. Warto przy tym zauważyć, że w myśl obowiązującego od 2015 roku art. 19c ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie rada każdej gminy powinna określić zasady funkcjonowania inicjatywy lokalnej. Tymczasem dane wskazują, że takiej uchwały do dziś nie ma zdecydowana większość gmin (w zależności od typu od 60% gmin miejskich do nawet 85% gmin wiejskich).

Budżet obywatelski i fundusz sołecki — dwa modele udziału w decyzjach finansowych

Budżet obywatelski jest mechanizmem plebiscytowym — mieszkańcy wybierają spośród projektów poddanych wcześniej urzędowej weryfikacji, najczęściej bez deliberacji nad priorytetami wspólnoty. W miastach na prawach powiatu (dalej: MnPP) jest on obowiązkowy od 2018 roku (art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), a w pozostałych typach gmin pozostaje fakultatywny. W gminach wiejskich budżet obywatelski stosuje 10% jednostek a w gminach miejsko-wiejskich jest on stosowany nieco częściej (26%). Zgodnie z deklaracjami sekretarzy budżet obywatelski w ostatnim roku wdrożyło łącznie 20,2% jednostek samorządowych w Polsce.

Starszą formą współdecydowania o wykorzystaniu środków publicznych (oczywiście w określonej, stosunkowo niewielkiej części) jest fundusz sołecki, najmocniej zakorzeniony w gminach wiejskich. W ostatnim roku funkcjonował on łącznie w 55% gmin (w 59% gmin wiejskich, 65% gmin miejsko-wiejskich, 5% gmin miejskich). W polskich realiach fundusz sołecki realizowany jest odmiennie od budżetu obywatelskiego: środki rozdzielane są na zebraniach wiejskich, na których dyskusja często poprzedza głosowanie. Strukturalnie jest to zatem, przynajmniej w pewnym stopniu, forma deliberatywno-decyzyjna, choć oczywiście rzeczywista jakość dyskusji zależy od lokalnych uwarunkowań i wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

Wypowiedzi sekretarzy wskazują, że budżet obywatelski lub fundusz sołecki funkcjonuje w 61% gmin wiejskich, 74% gmin miejsko-wiejskich, 59% gmin miejskich i 90% MnPP. **Łącznie, z jedną z tych form (lub obydwoma) mamy do czynienia w przypadku 65% jednostek samorządowych szczebla gminnego** — to stosunkowo znaczna część polskiego samorządu, w której mieszkańcy uzyskują wpływ na alokację (na ogół niewielkich) funduszy publicznych. Skala finansowa pozostaje jednak ograniczona — udział budżetu obywatelskiego we wszystkich wydatkach miast wynosi średnio około 0,5% (dane MFIPR za rok 2022), co jest zgodne z minimum określonym ustawą.

Formy konsultacji z mieszkańcami w gminach (% gmin stosujących w ostatnim roku)



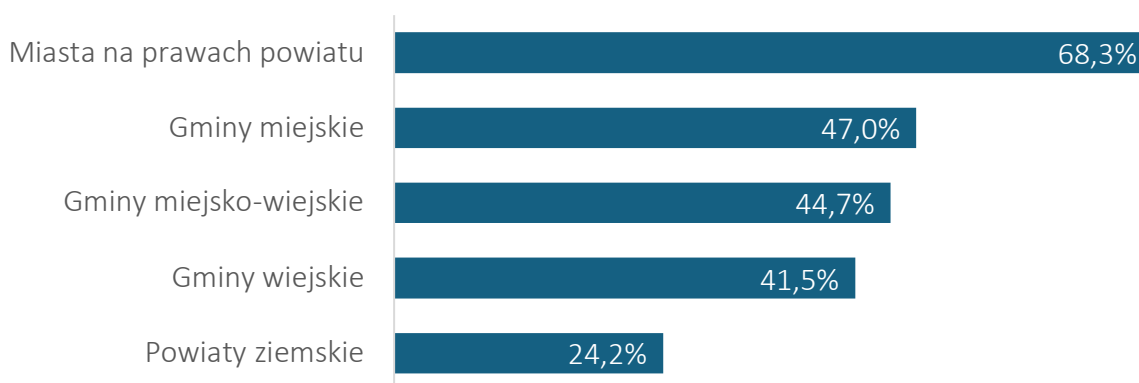
Wykres 1: % gmin stosujących formę w ciągu ostatniego roku (n=1518 sekretarzy gmin)

Wskaźnik szerokości repertuaru partycypacyjnego— różnica między typami JST

Aby porównać intensywność praktyki konsultacyjnej między typami JST, dla każdego respondenta obliczyliśmy udział form konsultacji deklarowanych jako stosowane w ostatnim roku w jego jednostce samorządowej — odniesiony do katalogu form potencjalnie dostępnych dla jego typu jednostki, po uwzględnieniu naturalnych wyłączeń¹. Średnia tego wskaźnika wynosi: 68,3% w MnPP, 47,0% w gminach miejskich, 44,7% w miejsko-wiejskich i 41,5% w wiejskich. Powiaty ziemskie — opisywane dalej w sekcji VII — osiągają 24,2%, najniższy wynik wśród wszystkich typów JST.

Różnica MnPP–powiat ziemski jest blisko trzykrotna; MnPP–gmina wiejska — ponad półtorakrotna. Ponieważ wskaźnik już uwzględnia różnice w katalogu form dostępnych dla typu JST, ta dysproporcja nie wynika z samego rozmiaru repertuaru, lecz z **częstości i regularności**, z jaką dostępne formy są w danym typie urzędu rzeczywiście stosowane.

Wskaźnik szerokości repertuaru konsultacyjnego wg typu JST



Wykres 2: Średni odsetek form konsultacji stosowanych w ostatnim roku spośród form potencjalnie dostępnych w danym typie jednostki (n=1867)

Mieszkaniec na sesji rady — bezpośredni wskaźnik praktyki

W 78% gmin mieszkaniec niebędący radnym zabrał głos podczas sesji rady w ostatnim roku; w 20,1% — żaden taki głos nie padł. To wskaźnik o innym charakterze niż omawiane wyżej formy konsultacji: nie mierzy obecności mechanizmu czy procedury, lecz obserwowalny fakt obecności obywatela podczas obrad organu stanowiącego. Sekretarz, deklarując, że taki głos padł lub nie padł, opisuje konkretne zdarzenie, a nie politykę urzędu wobec uczestnictwa.

Otwartość urzędu — infrastruktura cyfrowa i współpraca z trzecim sektorem

Dwie kolejne pozycje z baterii stwierdzeń o cechach jednostki samorządowej dotyczą otwartości urzędu, ale mierzą wymiary różne od bezpośredniego uczestnictwa. System internetowy zgłaszania wniosków, uwag lub interwencji — przez stronę www albo aplikację mobilną — funkcjonuje w 44% gmin. Pełni on podwójną funkcję: w katalogu form konsultacji (omówionym wyżej) figuruje jako kanał konsultacji proceduralnej, jednocześnie pozostaje wskaźnikiem infrastrukturalnym, którego obecność zależy od

¹ Wskaźnik został zbudowany w odniesieniu do 12 kategorii stosowanych formy konsultacji. Wyłączenia per typ JST: fundusz sołecki — tylko w gminach z sołectwami (wiejskich i miejsko-wiejskich); budżet obywatelski — pominięty w gminach wiejskich, gdzie partycypację finansową zaspokaja fundusz sołecki, oraz w powiatach ziemskich, gdzie BO funkcjonuje bardzo rzadko; konsultacje planowania przestrzennego — pominięte w powiatach. Katalog liczy 11–12 form dla typów gminnych i 9 dla powiatów ziemskich.

zasobów urzędu, kompetencji informatycznych kadry i dojrzałości cyfryzacji administracji. W 51% gmin urząd nie udostępnia mieszkańcom cyfrowego kanału zgłaszania uwag.

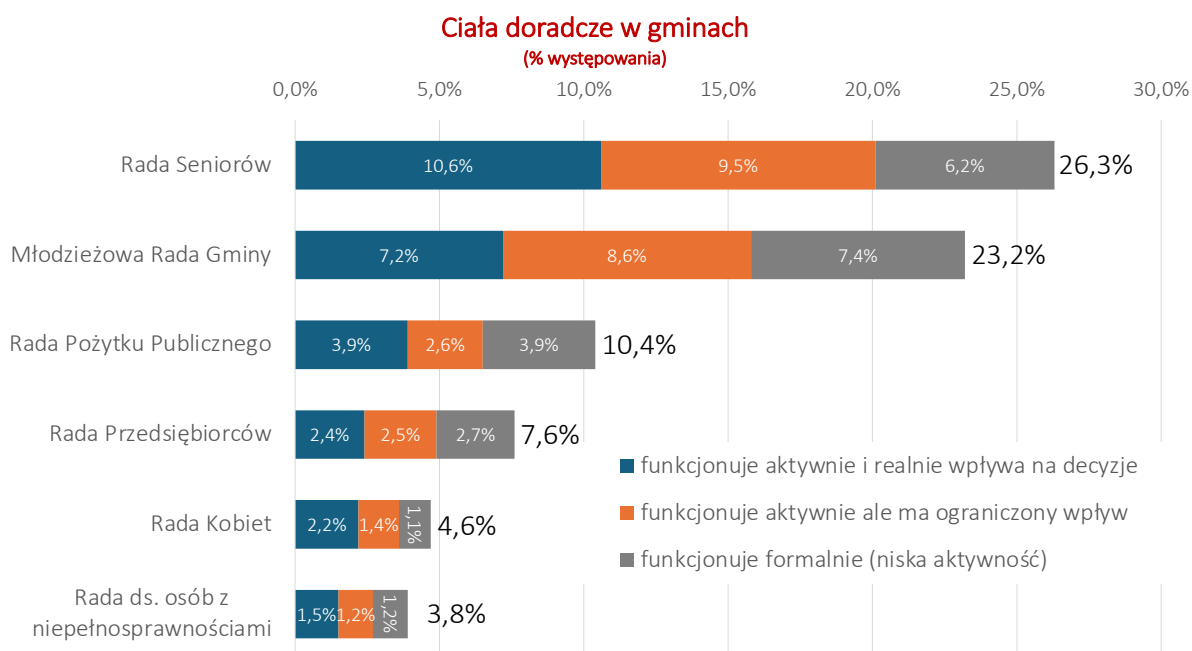
Partnerstwo z lokalną organizacją pozarządową w realizacji wspólnego projektu — nie zlecenie zadania, lecz wspólne prowadzenie — zadeklarowało 71% gmin. To wskaźnik relacyjny: mierzy zdolność urzędu do współdziałania z otoczeniem społecznym poza standardowym kontraktowaniem usług. Oczywiście nie wiemy, jakie konkretne przedsięwzięcia mieli na myśli sekretarze deklarując występowanie tej praktyki — niemniej warto odnotować skalę deklaracji dotyczących takich współtworzonych przedsięwzięć.

II. Ciała doradcze — instytucjonalna obudowa partycypacji

Ciała doradcze — rady seniorów, młodzieżowe, rady pożytku publicznego, przedsiębiorców i inne — są najbardziej charakterystycznym elementem instytucjonalnej obudowy partycypacji. Mogą być powoływane w każdym typie JST — o ich utworzeniu decyduje organ stanowiący, a o rzeczywistym charakterze — wola lidera jednostki i kadry administracyjnej. Dane wskazują, że to zarazem element, który najlepiej oddaje rozdźwięk między formą a treścią partycypacji.

Marginesowość i fasadowość w gminach

Dane wskazują, że **ciała doradcze są wśród ogółu jednostek gminnych zjawiskiem niszowym**. Najczęściej spotykana rada seniorów jest powołana w 26% gmin, młodzieżowa rada gminy — w 23%, rada pożytku publicznego — w 10%, rada przedsiębiorców — w 7,5%; rada kobiet i rada ds. osób z niepełnosprawnościami w gminach funkcjonują w mniej niż 5% jednostek każda. Trzy czwarte gmin nie utworzyło żadnego z tych ciał — lub ma co najwyżej jedno.



Wykres 3: Ciała doradcze w gminach – rozpowszechnienie i jakość funkcjonowania (n=1432-1476 sekretarzy gmin)

Bardziej istotny od samej niszowości jest charakter tych ciał w gminach, w których już zostały powołane. Wśród rad seniorów powołanych w gminach 40,5% działa aktywnie i z realnym wpływem na decyzje,

35,9% — z ograniczonym wpływem, a 23,5% — wyłącznie formalnie. Wśród młodzieżowych rad gminy odpowiednie udziały wynoszą 30,7%, 37,4% i 31,9%; wśród rad pożytku publicznego — 37,3%, 25,5% i 37,3%; wśród rad przedsiębiorców — 32,0%, 33,3% i 34,7%. **W każdej z czterech najczęściej powoływanych rad gminnych jedna czwarta do jednej trzeciej pracuje wyłącznie formalnie — bez realnej aktywności i bez wpływu na decyzje.** Ujawnia to różnicę między powołaniem ciała a uruchomieniem partycypacji: powołanie wystarczy, by spełnić oczekiwania zewnętrzne — lokalnej opinii, stowarzyszeń, władz wyższego szczebla; uruchomienie wymaga zasobów, woli politycznej i kompetencji kadry.

Powiaty ziemskie — kontrast obowiązku ustawowego

W powiatach ziemskich sytuacja różni się znacząco ze względu na powiatową radę ds. osób z niepełnosprawnościami — ciało ustawowo obowiązkowe na mocy art. 44a–c ustawy z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. **Rada ta działa aktywnie i z realnym wpływem na decyzje w 34% powiatów; z ograniczonym wpływem — w 21%; formalnie — w 9%; nie funkcjonuje wcale w 29% — mimo że obowiązek ustawy istnieje od dwudziestu siedmiu lat.** Wymóg prawny radykalnie zwiększa rozpowszechnienie ciała: z około 4% w gminach do 64% w powiatach ziemskich. Nie gwarantuje on jednak faktycznego oddziaływania: zgodnie z deklaracjami sekretarzy w 14% powiatów rada ta działa jedynie fasadowo.

III. Priorytety władz a praktyka konsultacji

Zgodnie z deklaracjami sekretarzy w priorytetach władz gmin dominuje jedna kategoria — inwestycje infrastrukturalne (88,7%) - to wybór niemal uniwersalny². Drugi z dwóch dopuszczanych do wyboru w ankiecie priorytetów rozkłada się między cztery kategorie o zbliżonej częstości: sprawy społeczne (29,1%), stabilizację budżetu (23,6%), bieżące zarządzanie (19,6%) i podnoszenie jakości realizacji zadań (17,0%). Aktywizacja społeczna mieszkańców zajmuje pozycję przedostatnią z siedmiu (5,5%). Wśród priorytetowych sfer finansowania prowadzą infrastruktura drogowa (66,7%), wodociągi i kanalizacja (54,6%), oświata (42,5%) oraz bezpieczeństwo publiczne (33,6%); wsparcie organizacji społecznych zajmuje miejsce jedenaste z czternastu (2,8%). Wśród trudności bieżącego zarządzania na czoło wybijają się niestabilność prawa (44,6%), niewystarczające dochody własne (40,4%), brak finansowania zadań (35,7%) i braki kadrowe (22,3%). Bierność obywateli plasuje się na pozycji dziesiątej z czternastu (8,0%).

Dla porządku należy jednak podkreślić, że pytania o priorytety władz, konieczność finansowego wsparcia określonych sfer działalności czy źródła największych trudności w codziennym zarządzaniu miały w ankiecie ograniczenia wyboru — z odpowiednio siedmiu, czternastu i czternastu możliwości badany wskazywał kolejno do dwóch, trzech i trzech. Niskie częstości oznaczają zatem nie absolutne odrzucenie, lecz pozycję w hierarchii spraw uznawanych za kluczowe.

Niemniej dominacja inwestycji infrastrukturalnych w priorytetach władz jest jednym z najmocniejszych ustaleń naszego badania. Sugeruje, że organizacyjna logika polskich samorządów wciąż w dużej mierze koncentruje się na zadaniach inwestycyjno-infrastrukturalnych — w okresie, gdy ich podstawowy zakres modernizacyjny w znacznej części już się dokonał. Aktywizacja, organizacje społeczne i bierność mieszkańców ustępują znacznie infrastrukturze, oświacie oraz ramom formalnym działania administracji.

² Więcej informacji na temat priorytetów władz samorządowych można znaleźć w komunikacie z badań nr 2026/3: „Polska samorządowa pod nierówną presją”

Priorytety przekładają się na konkretne formy konsultacji

Hierarchia priorytetów władz nie pozostaje bez konsekwencji dla praktyk uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych. Gminy, w których władze deklarują aktywizację społeczną jako jeden z dwóch priorytetów, systematycznie częściej wykorzystują formy konsultacji wymagające zaangażowania mieszkańców: „konsultacje projektów uchwał (poza wymaganymi ustawowo)” (45,2% wobec 36,0% w całej populacji jednostek), konsultacje dotyczące inwestycji (51,2% wobec 41,0%), budżet obywatelski (29,8% wobec 20,2%), badania opinii (48,8% wobec 40,8%), warsztaty deliberacyjne (22,6% wobec 16,5%), inicjatywa lokalna (28,6% wobec 22,8%) oraz system internetowy zgłaszania wniosków (46,8% wobec 43,7%). Towarzyszy temu mocniejsza obudowa relacyjna urzędu — partnerstwa z lokalnymi organizacjami pozarządowymi są częstsze o ok. 9 pp (71,4% wobec 62,8%); samo partnerstwo z NGO nie jest jednak formą konsultacji, lecz wyznacznikiem zdolności urzędu do współdziałania z otoczeniem społecznym. Wskaźnik szerokości repertuaru konsultacyjnego³ w tych gminach wynosi 48,7% wobec 43,2% w pozostałych. Różnice rzędu 5–10 pp są spójne i jednokierunkowe — choć aktywizacja jest priorytetem rzadko deklarowanym, to tam, gdzie jest deklarowana, towarzyszy jej szerszy katalog stosowanych form.

Podobny wzorzec dotyczy gmin, w których priorytetem są sprawy społeczne. Towarzyszy mu częstsze wykorzystanie konsultacji online (50,4% wobec 42,7%), budżetu obywatelskiego (25,8% wobec 17,9%), badań opinii (45,6% wobec 38,8%), konsultacji projektów uchwał poza wymaganymi ustawowo (41,1% wobec 33,8%), warsztatów deliberacyjnych (20,7% wobec 15,2%), inicjatywy lokalnej (26,2% wobec 21,8%) i systemu internetowego zgłaszania wniosków (45,8% wobec 43,1%) oraz częstsze powoływanie młodzieżowych rad gminy (28,5% wobec 21,4%). Częstsze są także pozytywne oceny praktyk konsultacji: 63,0% sekretarzy w tych gminach uważa, że konsultacje poprawiają jakość decyzji (wobec 55,4% w pozostałych), a 70,6% widzi wzrost wpływu mieszkańców w ostatnich pięciu latach (wobec 62,7%).

Warto zwrócić uwagę, że gminy, w których aktywizacja społeczna mieszkańców została wskazana jako jeden z dwóch priorytetów władz (5,5% próby, n=91), są częściej kierowane przez włodarzy pierwszej kadencji: 42,9% wobec 31,9% w pozostałych gminach — długo urzędujący włodarze (pięć i więcej kadencji) są tu wyraźnie rzadsi (4,4% wobec 11,0%). Aktywizacja w tej grupie respondentów wypiera tradycyjne priorytety administracyjne — sprawy społeczne, stabilizację budżetu i bieżące zarządzanie wskazywano znacznie rzadziej (różnice rzędu 20 punktów procentowych). W priorytetowych sferach finansowania pięciokrotnie częściej pojawia się wsparcie organizacji społecznych (11,0% wobec 2,3%). Są to zarazem nieco częściej gminy z malejącą liczbą mieszkańców (75,8% wobec 66,8%). Niewielka liczebność grupy skłania do ostrożności w interpretacji, ale [wzorzec — nowi włodarze, retoryka aktywizacyjna, wsparcie trzeciego sektora — jest spójny i kierunkowo czytelny](#).

Inna charakterystyka rysuje się w gminach, dla których priorytetem są inwestycje infrastrukturalne — co dotyczy niemal dziewięciu na dziesięć badanych gmin. W tej grupie rozpowszechnienie samych form konsultacji jest zbliżone do całej populacji gmin (planowanie przestrzenne 80,4% wobec 76,7% w gminach bez tego priorytetu, spotkania otwarte 90,0% wobec 84,9% — różnice 3–5 pp). Wyjątkiem od tego wzorca jest fundusz sołecki: w gminach z sołectwami, w których inwestycje są priorytetem, jest on stosowany nieco rzadziej — w 60,5% przypadków, podczas gdy w gminach z sołectwami bez tego priorytetu — w 66,4%; różnica wynosi –5,8 pp. Wyraźnie węższa pozostaje natomiast obudowa

³ Wskaźnik szerokości repertuaru konsultacyjnego — udział form konsultacji deklarowanych jako stosowane w ostatnim roku w katalogu form dostępnych dla danego typu JST (po uwzględnieniu naturalnych wyłączeń, np. fundusz sołecki tylko w gminach z sołectwami). Pełna definicja w sekcji I.

instytucjonalna partycypacji: młodzieżowa rada gminy jest powołana w 21,9% gmin z priorytetem inwestycyjnym wobec 39,3% w pozostałych, rada pożytku publicznego — 11,0% wobec 22,9%, rada przedsiębiorców — 8,4% wobec 20,7%. **Priorytet inwestycyjny nie modyfikuje intensywności większości form konsultacji, ale zwięża obudowę instytucjonalną partycypacji do osi infrastrukturalnej.** Efekt utrzymuje się po kontroli typu JST. W gminach wiejskich z aktywizacją jako priorytetem partnerstwa z NGO są częstsze o 20 pp (87,5% wobec 67,7%), wskaźnik repertuaru konsultacyjnego wyższy o 6 pp, inicjatywa lokalna częstsza o 6 pp. W gminach miejsko-wiejskich różnice mają podobny rząd wielkości (budżet obywatelski +14 pp, inicjatywa lokalna +12 pp). Wzorec nie jest więc artefaktem kompozycji strukturalnej próby — to operacyjny związek między tym, co władze deklarują jako priorytet, a tym, jakie konsultacje rzeczywiście prowadzone są w gminie.

Priorytety władz lokalnych są pierwszą warstwą determinującą praktykę konsultacji. Nie wyjaśniają jej w całości — wyznaczają ramę, w której kadra urzędnicza i mechanizmy strukturalne wypełniają konkretne formy uczestnictwa. Kolejne sekcje pokazują, jakie inne czynniki dochodzą do tej warstwy.

IV. Postawy kadry — typologia pięciu profili

Po opisie praktyki konsultacyjnej i instytucjonalnej obudowy partycypacji przechodzimy do deklaracji samej kadry — do tego, jak sekretarze JST oceniają konsultacje społeczne jako instytucję. Ankieta zawierała prośbę o ustosunkowanie się do pięciu stwierdzeń:

- „Konsultacje społeczne znacząco poprawiają jakość decyzji samorządowych”
- „Konsultacje często wydłużają procesy decyzyjne bez proporcjonalnych korzyści”
- „W konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu”
- „Wyniki konsultacji na ogół są wiążące dla władz Państwa jednostki samorządu”
- „Konsultacje społeczne pełnią w praktyce głównie funkcję informowania mieszkańców o planach władz a nie ustalania decyzji”

Z układu odpowiedzi na te stwierdzenia wyłania się typologia pięciu profili postaw wśród sekretarzy gmin. Cztery z nich układają się w spójną macierz dwóch osi — modelu konsultacji oraz oceny ich efektu funkcjonalnego. Piąty profil wykracza poza tę macierz i reprezentuje kategoryczne odrzucenie konsultacji we wszystkich wymiarach. Operacyjne definicje pięciu profili wraz z tabelą reguł przypisania zamieszczamy w aneksie metodologicznym.

	Włączanie (decyzjoniści)	Formalizm (proceduraliści)
Efektywne (konstruktywni)	Konstruktywni decyzyjniści n = 375 · 22,6%	Konstruktywni proceduraliści n = 385 · 23,2%
Jałowe (sceptyczni)	Sceptyczni decyzyjniści n = 398 · 23,9%	Sceptyczni proceduraliści n = 525 · 31,6%

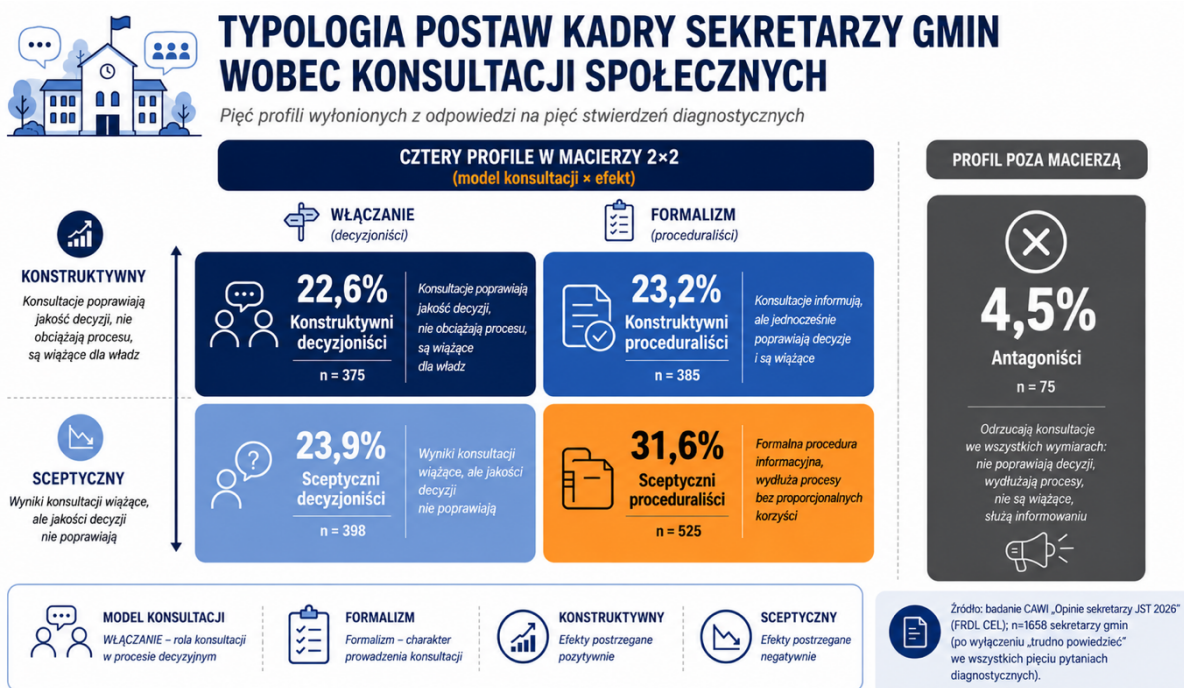
Konstruktywni decyzyjniści (22,6%) uznają konsultacje za skuteczne narzędzie poprawy decyzji: poprawiają jakość, nie obciążają procesu, są wiążące dla władz. Stanowisko najmocniej pozytywne i pomijające wymiar proceduralny — konsultacje są oceniane wyłącznie przez efekt.

Konstruktywni proceduraliści (23,2%) wskazują, że konsultacje pełnią przede wszystkim funkcję informowania mieszkańców, ale jednocześnie poprawiają jakość decyzji i są wiążące dla władz. To stanowisko pluralistyczne — przypisuje konsultacjom równolegle wiele funkcji i każdej z nich nadaje wartość.

Sceptyczni decyzyjniści (23,9%) odrzucają redukcję konsultacji do informowania i uznają ich wyniki za wiążące dla władz, nie deklarują jednak poprawy jakości decyzji. To stanowisko purystyczne — decyzyjność ceniona ze względu na sam charakter mechanizmu, bez akcentu na efekt funkcjonalny.

Sceptyczni proceduraliści (31,6%) to najliczniejsza grupa — niemal jedna trzecia kadry sekretarzy gmin. Uznają konsultacje za formalną procedurę informacyjną, która wydłuża procesy decyzyjne bez proporcjonalnych korzyści. To głos dominujący — zarazem akceptacja status quo i sceptycyzm wobec jego sensu.

Antagoniści (4,5%) — najmniej liczna, ale najbardziej kateryczna grupa. W sposób spójny odrzucają konsultacje we wszystkich wymiarach: nie poprawiają decyzji, wydłużają procesy bez korzyści, nie są wiążące dla władz, pełnią głównie funkcję informowania. To stanowisko opozycyjne wobec konsultacji, które nie mieści się w żadnym polu macierzy 2x2 — wszystkie negatywne deklaracje zbiegają się tu jednocześnie.



Wykres 4: Typologia postaw kadry sekretarzy gmin wobec konsultacji społecznych

Sprywatyzowany aktywizm — uczestnik konsultacji jako interesariusz prywatny

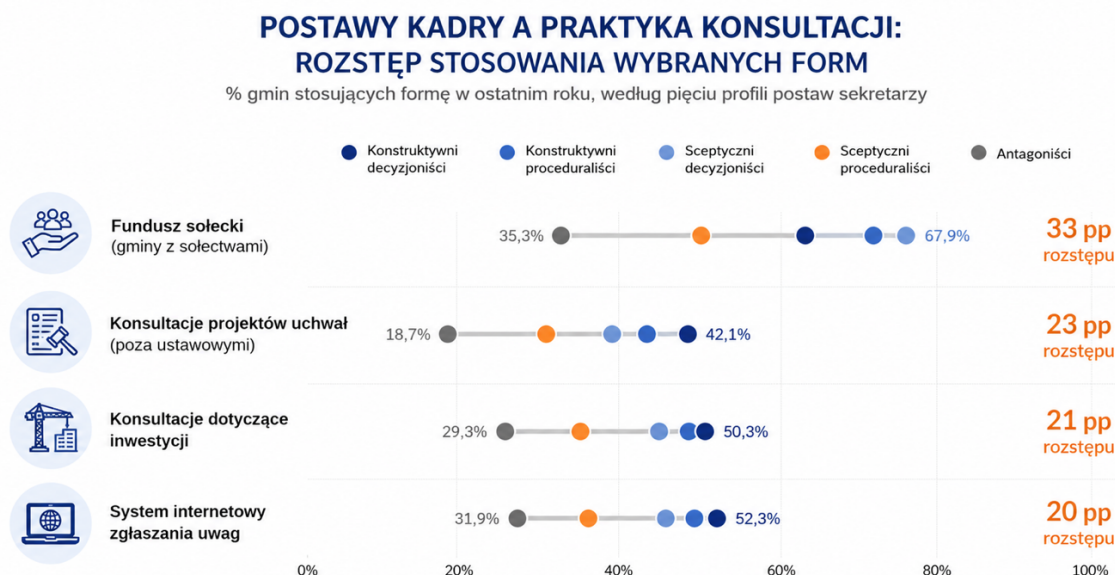
Niezależnie od typologii postaw, jedna deklaracja kadry zaznacza się w danych szczególnie wyraziście. **Czterech na pięciu sekretarzy gmin zgadza się ze stwierdzeniem, że w konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu** (80,5% wśród odpowiadających; po wyłączeniu „trudno powiedzieć” — 88%). To opis percepcji kadry, nie udokumentowanych motywacji mieszkańców: kadra postrzega obywateli przychodzących na konsultacje przede wszystkim jako reprezentantów partykularnych interesów, nie wspólnoty.

Empirycznie odpowiada to koncepcji sprywatyzowanego obywatelstwa⁴ — postawy obywatela aktywnego, ale o motywacji indywidualistycznej. W ujęciu kadry konsultacje są miejscem ścierania prywatnych roszczeń, a nie artikulacji interesu wspólnoty. To percepcja, która kształtuje praktykę — jeśli kadra widzi w uczestnikach konsultacji przede wszystkim petentów własnych spraw, trudno oczekiwać, by urząd traktował wyniki jako zobowiązujący głos zbiorowy.

Postawy a praktyka — wymierny związek

Profile postaw kadry różnicują praktykę konsultacji, ale skala efektu zależy od tego, jaką miarę się przyjmie. Indeks intensywności praktyki — zdefiniowany w pierwszej części komunikatu jako średnia po wszystkich formach — daje obraz złagodzony: konstruktywni decyzyjniści, konstruktywni proceduraliści i sceptyczni decyzyjniści osiągają zbliżony poziom (47,2%, 46,2% i 46,6%); wyraźnie odstają natomiast sceptyczni proceduraliści (41,5%) i przede wszystkim antagoniści (34,3%); rozpiętość między skrajnymi profilami sięga 13 punktów procentowych.

Ostrzejszy obraz daje analiza pojedynczych form. Najsilniej różnicują stosowanie: funduszu sołectkiego w gminach z sołectwami — od 35,3% w gminach z antagonistami do 67,9% w gminach ze sceptycznymi decyzyjonistami (rozpiętość 33 pp); konsultacji projektów uchwał (poza wymaganymi ustawowo) — od 18,7% do 42,1% (23 pp); konsultacji dotyczących inwestycji — od 29,3% do 50,3% (21 pp) oraz funkcjonowanie internetowego systemu zgłaszania uwag — od 31,9% do 52,3% (20 pp). Pozostałe formy mieszczą się w zakresie kilkunastu punktów procentowych rozpiętości — m.in. inicjatywa lokalna (9,3% wobec 25,9%, rozpiętość 16,5 pp), badania opinii (28,0% wobec 43,2%, 15,2 pp), partnerstwa z organizacjami pozarządowymi (63,9% wobec 75,1%, 11,2 pp), budżet obywatelski (13,3% wobec 22,7%, 9,4 pp). Wyjątkiem są formy obowiązkowe ustawowo, jak konsultacje planowania przestrzennego — niemal niewrażliwe na profil postaw kadry (2 pp różnicy) — oraz formy stricte deliberatywne (warsztaty, panele), w przypadku których typologia różnicuje słabo. Tam, gdzie kadra ma decyzyjny wpływ na dobór form i częstotliwość ich stosowania, różnice profilowe są wyraźne.



Wykres 5: Postawy kadry a praktyka konsultacji – rozstęp stosowania form

⁴ Jacobsson, K. (2017). Rethinking Civic Privatism in a postsocialist context. Individualism and personalization in Polish Civil society organizations. W: K. Jacobsson, E. Korolczuk (red.), Civil society revisited: lessons from Poland. Berghahn.

Rozłożenie wskaźnika szerokości repertuaru konsultacyjnego na trzy składowe — formy nie stosowane w ostatnim roku, stosowane jednorazowo i stosowane wielokrotnie — ujawnia jedną z najwyrazistszych prawidłowości w zebranych danych: profile postaw kadry nie różnicują udziału jednorazowego stosowania form. W ostatnim roku jednorazowe sięgnięcie po formę dotyczyło 14,3% dostępnych form w gminach z konstruktywnymi decyzyonistami, 14,9% w konstruktywnych proceduralistach, 14,9% w sceptycznych decyzyonistach, 16,0% w sceptycznych proceduralistach i 14,3% w gminach z antagonistami — rozpiętość zaledwie 1,7 punktu procentowego. Cały sygnał profilowy zawiera się w dwóch skrajnych pozycjach. Konstruktywni decyzyoniści, konstruktywni proceduraliści i sceptyczni decyzyoniści wdrożyli jako stałą praktykę (stosowanie wielokrotne) 31–32% dostępnych form; w gminach ze sceptycznymi proceduralistami jest to 25,5%, w gminach z antagonistami — 20,4%. Udział form w ogóle nie stosowanych wynosi odpowiednio 53–54% wobec 65,3%. Sugeruje to interpretację: jednorazowe stosowanie formy jest najczęściej mechaniczną reakcją urzędu na wymóg ustawowy lub doraźną potrzebę — niezależną od postawy kadry. Natomiast decyzja, czy forma stanie się stałym repertuarem albo w ogóle nie wejdzie do praktyki urzędu, to dwa rozłączne kierunki, między którymi typologia różnicuje ostro. Jednorazowość pełni rolę warstwy wspólnej, mierzonej w niemal identycznym wymiarze niezależnie od tego, jak kadra ocenia same konsultacje.

Postawy sekretarzy JST są zatem drugą warstwą determinującą praktykę konsultacji w jednostkach samorządowych — obok priorytetów władz lokalnych i niezależną⁵ od nich. Skala efektu jest porównywalna: 10–20 punktów procentowych na różnych wskaźnikach. **Tam, gdzie kadra odrzuca konsultacje, praktyka jest wyraźnie uboższa; tam, gdzie widzi w nich narzędzie poprawy decyzji — bogatsza.** Konsultacje społeczne są więc w polskim samorządzie nie tylko funkcją politycznej woli władz, lecz także zawodowej orientacji tych, którzy je obsługują.

Stabilność postaw — wspólna kultura zawodowa

Profile postaw kadry są względnie jednorodne w przekroju cech strukturalnych i demograficznych. Statystyczna istotność związków profili z wielkością JST, kadencją wójta, wiekiem respondenta, wykształceniem i stażem zawodowym wynika głównie z liczebności badanej próby — same różnice procentowe są drobne, rzędu pięciu do dziesięciu punktów procentowych między grupami. Województwo nie różnicuje żadnego z pięciu profili — typologia ma charakter ogólnopolski, niezależny od kontekstu regionalnego.

Najwyrazistszy efekt strukturalny dotyczy typu JST. W MnPP udział proceduralistów (sceptycznych i konstruktywnych razem) wynosi 32%, w gminach wiejskich — 57%. Udział decyzyonistów odpowiednio: w MnPP — 64%, w gminach wiejskich — 48%. **Wraz ze wzrostem skali JST rośnie zatem udział decyzyonistów, maleje udział proceduralistów.** Wzorzec ten jest spójny z większym doświadczeniem MnPP w organizowaniu konsultacji: z obowiązkowym (od 2018 r.) budżetem obywatelskim, większą liczbą dostępnych form deliberatywnych i dłuższą historią systematycznej praktyki włączania mieszkańców.

Antagoniści są rozłożeni równomiernie w przekroju wszystkich cech strukturalnych. Kategoryczne odrzucenie konsultacji nie ma demograficznego ani strukturalnego źródła. To rzadkie, ale stabilne stanowisko w obrębie kadry — występujące niezależnie od wielkości urzędu, doświadczenia respondenta czy regionu.

⁵ Niezależność warstw potwierdza rozkład profili postaw w grupach priorytetów: różnice rzędu 1–4 punktów procentowych wśród gmin z aktywizacją czy sprawami społecznymi jako priorytetem władz.

Względna jednorodność postaw kadry w przekroju cech sytuacyjnych skłania ku hipotezie, że typologia oddaje wspólną kulturę zawodową sekretarzy. Większość respondentów pracuje w samorządzie ponad piętnaście lat; podobne ścieżki kariery, wykształcenie prawno-administracyjne i wieloletnie doświadczenie w obsłudze administracji publicznej kształtują wspólne ramy postrzegania konsultacji. Zebrane dane przemawiają raczej za kulturą kształtowaną zawodowo niż sytuacyjnie — choć analiza przekrojowa nie pozwala rozstrzygnąć tego w sposób przyczynowy.

V. Co warunkuje praktykę i postawy

Wielkość JST najsilniej różnicuje rozpowszechnienie kilku elementów obudowy partycypacyjnej: systemu internetowego zgłaszania wniosków, partnerstw z organizacjami pozarządowymi, ciał doradczych oraz obecności mieszkańca na sesji rady. Po uwzględnieniu wielkości typ JST traci znaczenie. Dane wskazują, że praktyka partycypacyjna jest przede wszystkim funkcją zasobów organizacyjnych — kompetencji kadr, infrastruktury cyfrowej, zdolności urzędu do utrzymania ciał doradczych w aktywnym stanie. Nie jest natomiast funkcją politycznych decyzji wóldarza.

Praktyka konsultacyjna a kadencja wóldarza — co stabilne, co się zmienia

Praktyka konsultacyjna okazuje się być zaskakująco stabilna w odniesieniu do liczby kadencji lidera. Wszystkie 12 form konsultacji z baterii wykorzystanej w kwestionariuszu wykazuje różnice między gminami pierwszej a piątej lub kolejnej kadencji wóldarza w przedziale 1–7 pp. Drobna systematyczna przewaga wypada po stronie 1. kadencji — fundusz sołecki w gminach z sołectwami (64,0% wobec 57,1%), budżet obywatelski (22,0% wobec 15,3%), badania opinii (45,6% wobec 39,0%), warsztaty deliberacyjne (18,5% wobec 12,4%), inicjatywa lokalna (26,3% wobec 20,9%); jedynie konsultacje planowania przestrzennego i konsultacje dotyczące inwestycji są nieco częstsze w 5+ kadencji (odpowiednio 83,6% wobec 78,7% oraz 42,9% wobec 40,6%). Również pozostałe wskaźniki obudowy partycypacyjnej nie wykazują silnego efektu kadencji — mieszkańiec niebędący radnym zabrał głos podczas sesji rady w 80,4% gmin pierwszej kadencji i 77,4% piątej lub kolejnych; partnerstwo z lokalną organizacją pozarządową — wskaźnik relacyjny urzędu, nie forma konsultacji — funkcjonuje w 72,8% gmin pierwszej kadencji i 68,4% piątej lub kolejnych.

Stabilność obejmuje także postawy kadry. Żadne ze stwierdzeń o konsultacjach nie różnicuje sekretarzy w gminach z wóldarzami pierwszej i dalszej kadencji silniej niż o 5 pp: ocena „konsultacje poprawiają jakość decyzji” — 62% wobec 60%; „konsultacje wydłużają procesy decyzyjne bez proporcjonalnych korzyści” — 48% wobec 50%; „w konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu” — 79% wobec 77%; „wyniki konsultacji są na ogół wiążące dla władz” — 71% wobec 76%; „konsultacje pełnią w praktyce głównie funkcję informowania mieszkańców o planach władz a nie ustalania decyzji” — 56% wobec 53%.

Pierwszym wymiarem, który nie jest stabilny w przekroju kadencji, są same priorytety władz lokalnych. **W gminach pierwszej kadencji wóldarza aktywizacja społeczna mieszkańców figuruje wśród deklarowanych priorytetów trzykrotnie częściej niż w gminach z wóldarzem piątej lub kolejnej kadencji (7,2% wobec 2,3%);** częstsze są też w pierwszej kadencji sprawy społeczne (36,1% wobec 31,6%) oraz pomoc społeczna jako sfera priorytetowego finansowania (24,8% wobec 19,2%). **W gminach z długim urzędowaniem wóldarzami silniej dominują priorytety klasyczne — inwestycje infrastrukturalne (92,7% wobec 88,3%) i wsparcie oświaty (46,3% wobec 37,8%).** Każdy nowy wóldarz wnosi do programu

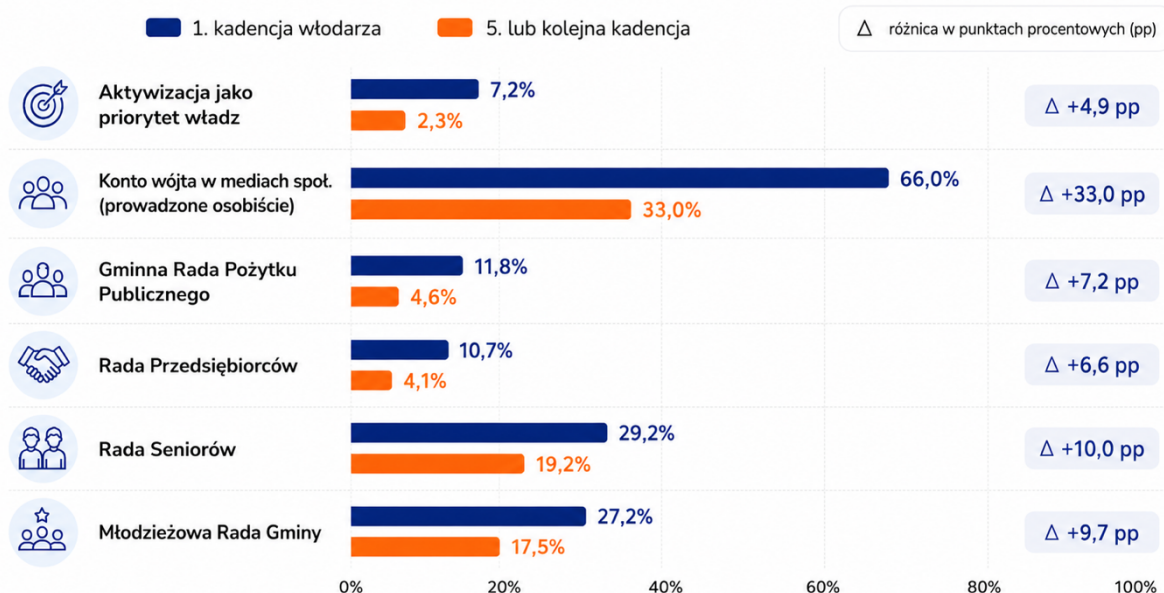
lokalnego własną agendę: świeży mandat sprzyja deklaracjom aktywizacyjnym, długi staż — koncentracji na zadaniach klasycznych.

Drugim wymiarem zmieniającym się z kadencją wólarza jest obecność ciał doradczych w gminie. Młodzieżowa rada gminy jest powołana w 27% gmin pierwszej kadencji i 18% piątej lub kolejnych; rada seniorów — 29% i 19%; gminna rada działalności pożytku publicznego — 12% i 5%; rada przedsiębiorców — 10% i 4%. Różnice 7–10 pp są systematyczne i jednokierunkowe. Dane przekrojowe nie pozwalają jednak rozstrzygnąć, czy to efekt aktywnego budowania ciał doradczych przez nowego wólarza, dziedziczenia ich po poprzedniku, czy preselekcji wyborczej — co mogłoby sugerować, że gminy z bardziej aktywnymi mieszkańcami częściej wymieniają wólarzy.

Wśród kanałów komunikacji wójta (burmistrza / prezydenta miasta) z mieszkańcami jeden zasługuje na osobne potraktowanie. Aktywność osobista wójta w mediach społecznościowych jest komunikacją jednokierunkową, pełniącą funkcję wizerunkową, niezależną od formalnej obudowy partycypacyjnej urzędu. Z perspektywy badania nad partycypacją traktujemy ją jako sygnał o profilu kandydata wyborczego, nie jako miarę otwartości urzędu na uczestnictwo mieszkańców. Rozróżnienie to potwierdza prosty test. Gazeta samorządowa — forma zinstytucjonalizowana — nie wykazuje efektu kadencji (posiada ją 45% gmin pierwszej kadencji lidera wobec 50% piątej lub kolejnych). Konto urzędu w mediach społecznościowych ma efekt umiarkowany (95% wobec 87%). Konto wójta prowadzone osobiście — silny: prowadzi je 66% wójtów pierwszej kadencji i tylko 33% wójtów piątej i kolejnych. Gradient ten sugeruje selekcję wyborczą i upowszechnienie generacyjne, a nie aktywne budowanie obudowy partycypacyjnej przez nowego wólarza.

KADENCJA WŁODARZA A PRAKTYKA PARTYCYPACYJNA

% gmin spełniających dany wskaźnik, według liczby kadencji urzędującego wójta/burmistrza/prezydenta



Wykres 6: Kadencja wólarza a praktyka partycypacyjna – wymiary różnicujące

Konsultacje społeczne jako rola sekretarza

Pytanie o to, czy konsultacje społeczne powinny być obowiązkiem sekretarza JST, dzieli respondentów dokładnie po połowie. W gminach 51,7% sekretarzy uważa, że tak; w powiatach ziemskich — tylko 29,1%. Różnica 22 punktów procentowych pokazuje, że w powiatach sekretarze rzadziej traktują konsultacje jako swoją kompetencję (być może ze względu na fakt współistnienia stanowisk ds. współpracy z NGO — nasze badanie jednak nie weryfikowało tego faktu).

W zakresie deklarowanego przygotowania do wykonywania określonych zadań 44,3% sekretarzy ocenia siebie jako przygotowanych do zarządzania konsultacjami, 36,2% — gotowych uzupełnić kompetencje, 19,5% nie wyraża zainteresowania przejmowaniem tego zadania. Co piąty sekretarz zatem nie chce zajmować się konsultacjami w urzędzie w ogóle.

Wyróżnione wcześniej profile typologii postaw przekładają się na te deklaracje w spodziewanym, ale słabym wzorcu. Konstruktywni decyzyjniści — najmocniej pozytywnie nastawieni do konsultacji — najczęściej akceptują rolę (53,7%) i deklarują przygotowanie (47,6%). Sceptyczni proceduraliści — najbardziej zachowawczy z dużych profili — odpowiednio 50,4% i 39,7%. Antagoniści — kategorycznie odrzucający konsultacje — zaledwie nieznacznie poniżej średniej (46,5% akceptacji roli, 40,6% przygotowania). Rozpiętość 8 punktów procentowych między skrajnymi profilami pokazuje, że nawet wyraźnie odmienne ramy interpretacyjne konsultacji tylko w niewielkim stopniu różnicują profesjonalną gotowość kadry do przejścia roli i samoocenę kompetencji. To kolejny ślad rozdźwięku między warstwą deklaracyjną postaw a operacyjną gotowością do działania.

VI. Wielowarstwowe współdziałanie — synteza

Praktyka konsultacji w polskim samorządzie jest determinowana wielowarstwowo. Trzy warstwy — strukturalne cechy JST, priorytety władz lokalnych i postawy kadry sekretarskiej — wnoszą do niej własny niezależny wkład. Każda z nich daje wymierną różnicę w intensywności i profilu praktyki konsultacyjnej; żadna z osobna nie wystarcza, by ją wyjaśnić.

Strukturalne cechy JST ustawiają poziom bazowy. Wskaźnik szerokości repertuaru konsultacyjnego w MnPP (68,3%) jest blisko trzykrotnie wyższy niż w powiatach ziemskich (24,2%). W samych gminach różnice są niewielkie (miejskie 47,0%, miejsko-wiejskie 44,7%, wiejskie 41,5%). Skala JST i obowiązki ustawowe tworzą fundament, na którym rozwija się wszystko, co nadbudowane: katalog dostępnych form konsultacji, infrastruktura cyfrowa, gęstość ciał doradczych. Powiat ziemski ilustruje przy tym sytuację wyraźnie odmienną. Postawy kadry powiatów ziemskich różnią się od postaw kadry gmin w sposób znaczący: w powiatach 29,1% sekretarzy traktuje konsultacje jako swój obowiązek (w gminach — 51,7%), a 28% nie wyraża zainteresowania konsultacjami (w gminach — 20,2%). Paradoksalnie sekretarze powiatów częściej wskazują wsparcie organizacji pozarządowych jako sferę priorytetowego finansowania (7,7%) niż sekretarze gmin (2,8%). Sugeruje to delegowanie partycypacji do organizacji społecznych przy równoczesnym dystansie samego sekretarza powiatu do tej sfery.

Priorytety władz lokalnych modyfikują profil form konsultacji. Wskazanie w tej grupie aktywizacji społecznej mieszkańców wiąże się z wskaźnikiem repertuaru konsultacyjnego wyższym o 5,4 pp i z systematycznie szerszym katalogiem form wymagających zaangażowania mieszkańców. Budżet obywatelski (+9,5 pp), badania opinii (+8,3 pp), warsztaty deliberacyjne (+5,9 pp) są tu stosowane wyraźnie częściej niż gdzie indziej. Towarzyszy temu częstsza obudowa relacyjna urzędu — partnerstwa z lokalnymi organizacjami pozarządowymi są częstsze o około 9 pp (choć oczywiście samo partnerstwo

nie jest formą konsultacji, lecz wskaźnikiem zdolności urzędu do współdziałania z otoczeniem społecznym). Sprawy społeczne jako priorytet wiążą się natomiast ze wskaźnikiem repertuaru konsultacyjnego wyższym o 4,4 pp oraz z częstszym wykorzystaniem konsultacji online (+7,7 pp), budżetu obywatelskiego (+7,9 pp), konsultacji projektów uchwał (+7,3 pp) i badań opinii (+6,8 pp). W takich gminach częściej powoływane są młodzieżowe rady (+7,1 pp). Z drugiej strony, inwestycje infrastrukturalne — najpowszechniej deklarowany priorytet (88,7% gmin) — nie modyfikują samej szerokości repertuaru form konsultacji (różnice z resztą gmin wynoszą 3–5 pp) — lecz zwiężają obudowę instytucjonalną partycypacji: młodzieżowe rady są w gminach nastawionych inwestycyjnie rzadsze o 17,4 pp, rady pożytku publicznego — o 11,8 pp, rady przedsiębiorców — o 12,3 pp. Decyzje priorytetowe władz lokalnych przekładają się zatem zarówno na skalę praktyki konsultacyjnej, jak i — w przypadku priorytetu inwestycyjnego — na to, jakie ciała doradcze w urzędzie nie powstaną.

Tam, gdzie pracują sekretarze odrzucający konsultacje — antagoniści w typologii postaw — praktyka uczestnictwa jest wyraźnie uboższa niż w gminach z sekretarzami najmocniej je popierającymi (konstruktywnymi decyzyonistami). Na ogólnym indeksie intensywności praktyki różnica sięga 13 punktów procentowych (34,3% wobec 47,2%); w przypadku wybranych form jest większa — do 21 pp dla systemu internetowego zgłaszania uwag, do 16 pp dla inicjatywy lokalnej i badań opinii.

Wskazane trzy warstwy są w przybliżeniu niezależne od siebie. Profile typologii postaw rozkładają się w porównywalnych proporcjach we wszystkich grupach priorytetów władz (różnice 1–4 pp w odsetku gmin z aktywizacją czy sprawami społecznymi jako priorytetem). Postawy kadry nie są pochodną tego, co władze lokalne uznają za swój priorytet. To znaczy, że każda z trzech warstw wnosi własny niezależny wkład do praktyki — i każda interwencja w jedną z nich oddziałuje na praktykę w specyficzny sposób.

Z wielowarstwowego charakteru determinacji praktyki konsultacji wynika praktyczna konkluzja dla działań na rzecz partycypacji obywatelskiej. Korekty po stronie tylko jednej z trzech warstw — przesunięcia w hierarchii priorytetów władz lokalnych, retoryka aktywizacyjna, dofinansowanie infrastruktury cyfrowej, programy szkoleniowe dla kadry administracyjnej — same nie wystarczą do zmiany praktyki uczestnictwa. Każda z tych interwencji oddziałuje, ale jej efekt jest ograniczony skalą warstwy, której dotyczy. **Trwała zmiana praktyki wymaga oddziaływania na wszystkie trzy warstwy jednocześnie: na zasoby strukturalne JST, na decyzje polityczne władz lokalnych i na kompetencje oraz postawy kadry sekretarskiej.**

Wnioski — cztery właściwości partycypacji

Z całości materiału wynikającego z wzorców percepcji kadry administracyjnej JST — wyłaniają się cztery zasadnicze właściwości partycypacji w polskim samorządzie.

Po pierwsze — proceduralna w szerokim sensie, nie deliberatywna. Termin „proceduralna” obejmuje tu zarówno formy klasyczne (spotkania otwarte, planowanie przestrzenne, zebrania wiejskie wokół funduszu sołectkiego), te zorganizowane wokół alokacji niewielkich pul środków (budżet obywatelski, fundusz sołectki), jak i wąską kategorię form związanych z określonymi mechanizmami wdrażania w sensie technicznym — narzędzi zbierania uwag (konsultacje online, system zgłaszania wniosków, badania opinii). Formy stricte deliberatywne — warsztaty, panele, w pewnym sensie inicjatywa lokalna — pozostają marginalne. Choć łącznie około jedna trzecia gmin stosuje przynajmniej jedną z nich, to indywidualnie każda z nich jest rzadka (od 7,9% paneli obywatelskich do 23,1% inicjatywy lokalnej).

Po drugie — wielowarstwowo zdeterminowana. Praktyka konsultacji nie jest pochodną jednego czynnika. Wynika ze zbiegu trzech niezależnych warstw: strukturalnych cech JST (typ, wielkość), priorytetów władz lokalnych oraz postaw kadry sekretarskiej. Każda z warstw wnosi własny wymierny wkład skutkujący różnicami rzędu 10–20 punktów procentowych na różnych wskaźnikach intensywności praktyki. Strukturalne cechy ustawiają poziom bazowy, priorytety władz modyfikują profil form, postawy kadry różnicują intensywność operacyjną. Trzy warstwy są w przybliżeniu niezależne od siebie i każda interwencja w którąkolwiek z nich oddziałuje na praktykę.

Po trzecie — pozbawiona jest stabilnej obudowy instytucjonalnej. Ciało doradcze są zjawiskiem marginalnym: najczęściej spotykana rada seniorów funkcjonuje w 26% gmin, młodzieżowa rada gminy — w 23%, pozostałe rady — w mniej niż 10% jednostek. Wśród powołanych od jednej czwartej do dwóch piątych pracuje wyłącznie formalnie, bez realnej aktywności i bez wpływu na decyzje. Wymóg ustawy podnosi rozpowszechnienie ciała doradczego (z 4% w gminach do 64% w powiatach dla rady ds. osób z niepełnosprawnościami), nie eliminuje jednak fasadowości — co oznacza, że samo utworzenie organu nie przekłada się na jego operacyjną zdolność oddziaływania na decyzje.

Po czwarte — sprywatyzowana w percepcji administracji. Czterech na pięciu sekretarzy gmin widzi w uczestnikach konsultacji osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu, nie reprezentantów wspólnoty. Ta percepcja bardzo często kształtuje praktykę urzędu wobec przebiegu, jak i wyników konsultacji.

O badaniu

Komunikat oparto na badaniu CAWI „Opinie sekretarzy JST 2026”, przeprowadzonym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego (Centrum Ekspertyzy Lokalnej) w pierwszym kwartale 2026 r. Wzięło w nim udział 1867 respondentów z jednostek samorządu terytorialnego ze wszystkich 16 województw.

Podpróbą podstawową dla niniejszego komunikatu jest kadra administracyjna gmin (gmina wiejska, miejsko-wiejska, miejska oraz miasto na prawach powiatu) — N = 1662. Powiaty ziemskie (N = 182) traktowane są jako podpróba porównawcza.

Bazą procentów dla pytań o praktykę konsultacyjną i stwierdzenia o jednostce samorządowej są respondenci, którzy udzielili odpowiedzi na dane pytanie (z wykluczeniem braków danych). Bazą procentów dla typologii postaw kadry (Q15) jest pełna podpróba gmin (N = 1662). Profile typologii postaw wzajemnie się nakładają — patrz aneks: informacja metodologiczna.

Komunikat opiera się wyłącznie na deklaracjach kadry administracyjnej JST. Nie zawiera danych o motywacjach, postawach ani zachowaniach mieszkańców — te poddamy analizie wkrótce, na podstawie wyników badania zrealizowanego na próbie reprezentatywnej dla dorosłej ludności Polski.

KONTAKT DLA MEDIÓW: kommunikacja@frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

www.frdl.org.pl

opracowanie: Cezary Trutkowski

w analizach wykorzystano model: Claude AI (Anthropic)

Aneks metodologiczny — typologia postaw kadry

Typologia pięciu profili (Seksja IV) opiera się na regułach logicznych zastosowanych do odpowiedzi z pytania Q15. Pytanie zawierało pięć stwierdzeń o konsultacjach społecznych. Cztery z nich stanowią podstawę typologii; piąte — dotyczące sprywatyzowanego aktywizmu — omówione zostało osobno w tej samej sekcji.

Odpowiedzi na każde stwierdzenie zostały zbinaryzowane: TAK obejmuje kategorie „zdecydowanie tak” i „raczej tak”; NIE — „zdecydowanie nie” i „raczej nie”; odpowiedzi „trudno powiedzieć” oraz braki danych są pomijane przy ocenie spełnienia każdej reguły.

Każdy z pięciu profili zdefiniowano przez koniunkcję warunków nałożonych na cztery stwierdzenia Q15. Każdego respondenta sprawdzono pod kątem wszystkich pięciu profili niezależnie; ponieważ kryteria nie wykluczają się wzajemnie, ten sam respondent może spełniać warunki więcej niż jednego z nich. Z tego powodu suma odsetek wszystkich pięciu profili przekracza 100% (105,8% w podpróbie gmin, N = 1662).

Profil	Reguła przypisania	n	%
Sceptyczni proceduraliści	TAK „wydłużają procesy decyzyjne” + TAK „pełnią funkcję informowania”	525	31,6%
Sceptyczni decyzyjniści	TAK „wyniki są wiążące” + NIE „pełnią funkcję informowania”	398	23,9%
Konstruktywni proceduraliści	TAK „poprawiają jakość” + TAK „wiążące” + TAK „funkcja informowania”	385	23,2%
Konstruktywni decyzyjniści	TAK „poprawiają jakość” + NIE „wydłużają” + TAK „wiążące”	375	22,6%
Antagoniści	NIE „poprawiają” + TAK „wydłużają” + NIE „wiążące” + TAK „funkcja informowania”	75	4,5%

Antagoniści są w całości zawarci w sceptycznych proceduralistach: spełniają ich regułę (TAK „wydłużają” + TAK „pełnią funkcję informowania”) i dodatkowo negują wpływ konsultacji na jakość decyzji oraz ich wiążący charakter. To relacja zawierania, nie wykluczania.

Klasyfikacja jest autorska: profile zdefiniowano teoretycznie — przez kombinacje odpowiedzi odzwierciedlające spójne koncepcyjnie postawy (osie decyzyjonizm/proceduralizm oraz konstruktywność/sceptycyzm) — a nie wyłoniono automatycznie metodą statystyczną (analiza skupień, klasy latentne, klasyfikacja rozmyta).

Brzmienie pytania:

15. Poniżej przedstawiono opinie na temat konsultacji społecznych w JST. Proszę ocenić, na ile – Pani/Pana zdaniem – każda z nich jest trafna w odniesieniu do Państwa jednostki samorządu?

W każdym wierszu zaznacz tylko jedną odpowiedź

	zdecydowanie TAK	raczej TAK	raczej NIE	zdecydowanie NIE	trudno powiedzieć
Konsultacje społeczne znacząco poprawiają jakość decyzji samorządowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konsultacje często wydłużają procesy decyzyjne bez proporcjonalnych korzyści	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
W konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wyniki konsultacji na ogół są wiążące dla władz Państwa jednostki samorządu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konsultacje społeczne pełnią w praktyce głównie funkcję informowania mieszkańców o planach władz a nie ustalania decyzji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>