

JACEK KOTUS

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## PARTYCYPACJA–AKTYWNOŚĆ– PODMIOTOWOŚĆ... KROK WSTECZ CZY POSTĘP ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO?

**Abstract:** Participation – Activity – Agency – step back or progress to develop civil society? The main aim of the article is kick-off discussion about phenomenon of participation in spatial planning and management. Background to the discussion are results of my, more than twenty years, research on citizens' standards of influence to the local authorities. It is drive me to the question if is the public participation right way to create civil society, especially in the context of spatial management? What do we expect in that context? We would like to provoke Polish local communities to bottom-up initiatives or make citizens to participate "on the call of the authorities" in statutory forms of engagement in spatial management process? There in Poland do we want to create a "civil society" or a "society of civic organizations"? Public participation is a tool and action that provokes the processes of civil society development or part of a bureaucratic planning ritual to tame the "social demon of activity"? Listed questions provoke me to discussion about five, in my opinion, significant, though perhaps not the only, dilemmas accompanying the implementation of participatory processes in the spatial planning and management, especially large territorial units. These are: "institutionalization of engagement", "formalization of civic engagement", "erosion of civic engagement", "diversity of forms of civic engagement", "exclusion of groups of citizens through involvement". The listed issues show that participation is not end of process, but only a tool on the road to building or a civil society or a society of instrumental activity.

**Keywords:** Activity, Participation, Agency

**JEL code:** D71

### Wprowadzenie

Człowiek przynależy do grup społecznych. Zapewne większość czytających te słowa obwoła je mianem truizmu. To przecież oczywiste: ja w rodzinie, sąsiedztwie, grupach towarzyskich i pracowniczych, w zbiorowości miejskiej wykonuję lub przynajmniej powinienem wykonywać obowiązki nadane mi przez grupę. Jednak socjolog zatrzyma się nad tym, z pozoru frazesem, nieco dłużej i najprawdopodobniej zada

kilka pytań rozbudowujących owo pierwsze zdanie do rozmiarów furty otwierającej pole intelektualnej dyskusji. Praktycznie od razu rodzą się wątpliwości do jakiego stopnia ów człowiek może przynależeć do grupy. Co oznacza zwrot „przynależy”? Czy faktycznie można powiedzieć, że to człowiek instrumentalnie przynależy do struktury społecznej czy też owe struktury tworzą się poprzez udział poszczególnych, podmiotowo rozumianych aktorów? Zatem czy biernych jednostek czy sprawczych aktorów? Wreszcie pojawia się wątpliwość naczelna – z jakiej perspektywy spoglądamy na społeczeństwo i ludzi w nim funkcjonujących, że możemy wypowiedzieć tak jednoznaczne zdanie: człowiek przynależy...? Przecież równie akceptowalnym i słusznym stwierdzeniem (nabierającym nowego blasku w wielu koncepcjach) będzie pogląd, że to grupy społeczne strukturują się poprzez uczestniczących w nich poszczególnych aktorów [Giddens 1984, Archer 2000, 2007]. Ów dylemat, człowiek w strukturze społecznej czy struktura społeczna poprzez człowieka, jest narracją socjologiczną przewijającą się zarówno przez wielkie paradygmaty społeczne, jak i pojedyncze koncepcje starające się wyjaśnić zachowania społeczne.

Celem niniejszego artykułu jest dyskusja nad zjawiskiem aktywności społecznej, uspołecznienia, udziału społeczności „w”. Przestrzennym i przedmiotowym zawężeniem rozważań będzie odpowiednio kreowanie przestrzeni nas otaczającej oraz udział społeczny w tym, szeroko rozumianym, kształtowaniu przestrzeni<sup>1</sup>. Intelektualnym drogowskazem moich rozważań niech będzie zestaw pytań zasygnalizowanych już w tytule, a w tym miejscu wyartykułowanych: Czy partycypacja (w planowaniu) to forma upodmiotawiająca jednostki i grupy społeczne w kierunku oddolnego kreowania przestrzeni przez człowieka czy też forma manipulacyjna, instrumentalnie traktująca mieszkańca? Czy jest to oddolna platforma działań społecznych czy instytucjonalnie narzucony zestaw rytuałów planistycznych? Czy partycypacja społeczna we współczesnym polskim kształtowaniu przestrzeni jest kamieniem milowym w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, prowokującym mieszkańców do realnego wpływu na swoje otoczenie, czy jest biurokratycznym zabiegiem okiełznania „społecznego demona”, narzędziem, którego nie rozumieją mieszkańcy miast oraz wsi i które wymknęło się spod racjonalnego stosowania przedstawicielom władz samorządowych? Czy wreszcie w społeczeństwie obywatelskim stosuje się partycypację czy rozmawia z upodmiotowionym mieszkańcem?

Trzy użyte w tytule terminy rozumiem kolejno jako:

- partycypację – uczestnictwo w procesach uspołecniających planowanie, zaangażowanie poprzez „zaproszenie”,
- aktywność – czynną działalność człowieka w działaniach związanych z zagospodarowaniem własnego otoczenia, sprawcze zaangażowanie będące fizycznym przejawem upodmiotowienia,
- podmiotowość – wewnętrzne poczucie sprawczego wpływu.

<sup>1</sup> W opracowaniu podejmuję jedynie temat partycypacji, aktywności i podmiotowości społecznej w kontekście zarządzania przestrzenią. Trzy kluczowe i użyte w tytule terminy można rozstrzygać w różnej skali działań społecznych. Dla przykładu w skali społeczeństwa polskiego i spraw istotnych dla Polaków zjawisko podmiotowości jawi się zgoła odmiennie niż prezentowana w artykule podmiotowość mieszkańca w zarządzaniu miastem, a oddolny sprzeciw obywatelski był w roku 2017 fenomenem narastającym w siłę. To jednak inny wymiar podmiotowości obywatelskiej.

## 1. Stan wiedzy

Dyskusje na temat partycypacji społecznej otwierane są bardzo często poprzez odwołanie się do tekstu Arnstein [1969], formułującego drabinę partycypacji. Bardzo czytelna wizualizacja kolejnych stopni relacji człowiek–władze oraz zarysowanie wielu typów owych relacji urzekało i urzeka badaczy oraz czytelników na całym świecie. Zresztą dzieje się tak w zgodzie z intencją autorki drabiny partycypacji, która sama zwracała uwagę, że propozycja ta miała sprowokować do dyskusji [Connor 1988, s. 249]. Interesującą kontynuacją perspektywy narracyjnej zaproponowanej przez Arnstein jest spojrzenie Potapczuka [1991]. Badacz przedstawił bardziej operacyjny model, w którym odwoływał się do scenariuszy podejmowania decyzji w różnych sytuacjach, w kontekście partycypacji. Proponując wówczas nowe nadpisanie dyskusji o partycypacji, podkreślał, że punktem wyjściowym jego rozważań jest pytanie, kto ma decydować. Jako autor [Kotus 2013] i współautor [Kotus, Sowada 2017] dwóch tekstów prowadzących dyskusję na temat partycypacji czy szerzej aktywności społecznej w zarządzaniu przestrzenią miasta, także odwoływałem się do inspiracji Arnstein. W drugim z wymienionych opracowań inspiracje poszły na tyle daleko, że odważyliśmy się wspólnie ze współautorem opracowania, Tomaszem Sowadą, postawić tezę, iż uczestnictwo społeczne we władaniu dobrami rzadkimi, cennymi z jakiegoś powodu, na swój sposób reglamentowanymi (między innymi przestrzeń), w XXI w. zmieniło ramy definicyjne i wymyka się poza drabinę sformułowaną przez Arnstein<sup>2</sup>. Zaproponowaliśmy wprowadzenie takich kategorii do drabiny, jak „brak porządku społecznego” „przebudzenie” do działania oraz „nieposłuszeństwo obywatelskie” i „rebelia”. Poprzez wspomniane kategorie chcieliśmy ukazać szersze spektrum postaw angażujących mieszkańców i zwrócić uwagę w debacie o partycypacji na fakt, że jest to w gruncie rzeczy bardziej pojemna dyskusja na temat upodmiotowienia mieszkańców określonego obszaru niż ta, którą często się prowadzi. Rebelia to także forma obywatelskiej aktywności, i to ona wyznacza w naszym przekonaniu górną część skali tej aktywności.

Oczywiście przegląd stanu wiedzy na temat partycypacji może ukazywać wiele perspektyw i ujęć, przy czym najczęściej są to teksty prezentujące, w jaki sposób partycypację się realizuje, rzadziej teksty badające zjawisko lub budujące teoretyczne konteksty. Dochodzi obecnie do tego, iż badacze zajmujący się przedmiotową kwestią zauważają wyraźnie, że „zjawisko szeroko rozumianej partycypacji w zarządzaniu miastem jest jednym z częścię podejmowanych i w naukowych, i w praktycznych dysputach”. W literaturze samo słowo określa się wręcz mianem popularnego *buzword* [Leal 2007, Silver i in. 2010].

Starając się zawęzić przedmiotową dyskusję w niniejszym miejscu do tekstów bardziej koncepcyjnych, warto zwrócić uwagę, że we współczesnej literaturze anglo-amerykańskiej obok terminu *participation* (uczestnictwo) lub *inclusiv planning* (planowanie włączające) pojawia się *collaborative planning* (wspólne, współuczestniczące, kolektywne). Dwa pierwsze pojęcia są mocno asymetryczne na niekorzyść mieszkańca

<sup>2</sup> Bez wątpienia odwagę w nasze naukowe serca wlały bardzo merytoryczne recenzje i równie merytoryczna postawa redakcji czasopisma „Cities”.

i sprowadzają aktywność obywateli do „zaproszenia do ... przez władze, planistów, naukowców”. Nakreślając ramy definicyjne *collaborative planning* przywołać można stwierdzenie, że „planowanie współuczestniczące jest koncepcyjną ramą rozwiązywania złożonych scenariuszy planowania dla wielu interesariuszy. Takie podejście często stosuje się do przypadków planowania w celu zachęcania do udziału społeczeństwa oraz rozwiązywania i pośredniczenia w sporze między stronami. Day i Gunton [2003] proponują cztery wspólne kryteria pomiaru jego efektywnego wykorzystania, w tym: (1) zdolność do osiągnięcia porozumienia, (2) efektywność w procesie współpracy, (3) zadowolenie zainteresowanych stron w wyniku planowania oraz (4) wypełnienie posiadanego kapitału społecznego zainteresowanych stron.

Cytowani wyżej autorzy zwracają uwagę, że *collaborative planning* jest ramą koncepcyjną. Jednakże z dalszej części przywołanego tekstu odnosi się wrażenie, że uznają owo działanie za bardziej wdrożeniowe i socjotechniczne postępowanie niż szerszą ideę eksplanacyjną zasad komunikacyjnych na linii obywatele–władze/planiści. Autorzy piszą wyraźnie o „ramie koncepcyjnej dla scenariuszy planowania”. W moim odczuciu jest to podejście nazbyt operacyjne do terminu *collaborative planning* i narzędziowe posłużenie się nim. Planowanie przestrzenne jest wprawdzie praktyczną dziedziną działania, jednakże nie istnieje bez szerszego kontekstu teoretycznego budującego nie tylko narzędzia planistyczne, ale i bardzo szerokie paradygmaty konceptualnego podejścia.

Bez wątpienia niezależnie od źródłosłowu objaśniającego aktywność społeczną mieszkańców, „dopuszczenie obywateli” do współzarządzania (czy też strategii społeczne, na które władza przyzwala) jest swego rodzaju zwierciadłem dla procesów demokratycznych. Czy jednak jest tak, że im większy udział społeczny, tym bardziej demokratyczne i otwarte na udział społeczny władze lokalne? Być może za otwartością władz stoi chęć manipulacji i kontroli działań społecznych? [Miessen 2011, Merrifield 2014]. Zjawisko uspołecznienia jest obecnie na pewno zjawiskiem powszechnym w dyskusji oraz w praktyce działania, lecz nie jest wcale tak, że jest zjawiskiem mającym tylko dwa odcienie – „pasywny i aktywny charakter” czy też „statutowe i pozastatutowe formy” [Kaczmarek, Wójcicki 2016]. Partycypacja czy szerzej upodmiotowienie mieszkańca w zarządzaniu miastem, w tym w planowaniu przestrzennym, są o wiele bardziej złożone i kierują nimi często ukryte mechanizmy behawioralne i motywacje poszczególnych aktorów [Kotus, Sowada 2017]. Wreszcie owa partycypacja jest może faktycznie nie tylko *buzzy word*, ale wręcz słowem źle wprowadzonym (przynajmniej źle przetłumaczonym na język polski – nazbyt dosłownie) do deskrypcji relacji obywateli z władzami samorządowymi. Zwrócę choćby uwagę na poglądy Davidsona [1998], który wyraźnie w swoim kole upodmiotowienia mieszkańca wykazywał, że *participation* jest jedną z form relacji, a naczelną formą jest właśnie „nadanie praw do decydowania” (*empowerment*), a nie uczestnictwo (jak można tłumaczyć partycypację z języka angielskiego w sposób dosłowny i zawężający). Ze zwrotem *empowerment* wiąże się bardzo silnie uczynienie z mieszkańca „podmiotu sprawczego”, czyli używanie pojęcia „upodmiotowienie”.

Jak można interpretować owo upodmiotowienie? Oczywiście kategoria semantyczna podmiotowości ma swój zakres dyskursywny wychodzący daleko poza ramy mojego tekstu. Podmiot sprawczy jest kluczowy dla wielu rozpraw z zakresu filozofii

i wówczas odnosi się do podstaw ludzkiego bytu oraz istnienia [Levinas 2006, Taylor 2012]. Jest także interesującym przedmiotem rozważań psychologów i narracji dotyczącej konstytuowania się osobowości człowieka [Bandura 1982, Reykowski 1989]. W tym miejscu zarówno ja, jak i czytelnicy zwiedzeni tytułem opracowania zainteresowani jesteśmy socjologicznym punktem widzenia [Buczkowski, Cichocki 1989, Cichocki 2003, Kowalewski 2016].

Korzystając z wypowiedzi Barnes'a [2000], na podmiotowość spojrzeć można z perspektywy codzienności lub oglądu bardziej naukowego (obiektywizującego). W codzienności podmiotowość opisywana będzie poprzez zestawy słów: dobrowolne działanie; działanie z wyboru; działanie przy użyciu wolnej woli, nieskrępowanego, autonomicznego źródła mocy. Dalej jest to działanie spontaniczne, bez ograniczeń i przymusu [Barnes 2000 s. 3]. Brytyjski socjolog zwraca uwagę, że działanie podmiotowe może być niewykonalne w związku z ograniczeniami zewnętrznymi wobec człowieka, ale nie może być takowym z perspektywy jego wewnętrznych przekonań. Podmiotowość w takim ujęciu to zatem, najogólniej mówiąc, endogennie umiejscowione poczucie sprawczej woli. Definiowanie tego terminu przez pryzmat obiektywizujący i naukowy związane jest ze stwierdzeniem, że „osoba upodmiotowiona posiada wewnętrzną moc i zdolności, czyniące ją aktywną jednostką, nieprzerwanie angażującą się w wydarzenia zachodzące wokół niej” [Barnes 2000 s. 25]. Giddens ową moc nazywał refleksyjnością i wyraźnie podkreślał, że człowiek ma zdolność przemianowywania organizacji społecznej. Posiłkując się myślami Giddensa, aktor społeczny poprzez różnego rodzaju środki wyraża siebie (może wyrażać siebie), w ten sposób nieustannie odtwarzając (strukturując) swoje bliższe i dalsze otoczenie społeczne [Giddens 1984].

Podsumowując zatem – upodmiotowienie współczesnego mieszkańca miasta to akceptowanie jego wolnej woli i dobrowolności działania, podmiotowość tegoż obywatela z kolei to jego poczucie sprawstwa wynikające z przekonania posiadania takiej wolnej woli i możliwości podjęcia dobrowolnie działania. W dużej mierze o poczuciu podmiotowości decydują (często nieintencjonalnie) czynniki egzogenne, np. strategie władz lokalnych, choć sama podmiotowość, jak napisałem wyżej, jest zakorzeniona wewnątrznie. Streścić można ten akapit stwierdzeniem zawartym w hipotetycznej mowie zależnej stworzonego na potrzeby tego tekstu hologramu obywatela miasta: „Ja nie muszę, ale mogę. Nie dlatego mogę, że ktoś mi proponuje, ale dlatego, że mam takie przekonanie i uświadamianą, nieorganiczną niczym sprawczość. Może nie będę miał wpływu, ale mogę wyrażać siebie i podejmować działania czyniące zmiany”.

Smągacz-Poziemska [2010] używa w swoim tekście określenia „pozorna partycypacja”. Odnosząc się do swego rodzaju pozorności partycypacji, swoje podejście buduje także Miessen [2013] oraz wielu autorów opracowania *Partycypacja...* [2012]. Być może niejako z założenia procesy partycypacyjne w rozumieniu współczesnego planowania są pozorną formą upodmiotowienia społeczeństwa. Właściwe społeczeństwo obywatelskie zaczyna się w tym momencie, w którym nie ma potrzeby stosować przeróżnych form partycypacji. Związane jest to z tym, że upodmiotowiony obywatel sam (bez pośrednictwa stowarzyszeń) potrafi wpływać na swoją przestrzeń. Z kolei władze lokalne i planiści zatrudnieni w urzędzie pełnią funkcję usługodawczą, tworzą narzędzia kontaktu i wdrażają w życie zasady kreowane przez upodmiotowionego obywatela.

## 2. Społeczne standardy wpływu na zagospodarowanie otoczenia w badaniu<sup>3</sup> – asumpt do dyskusji

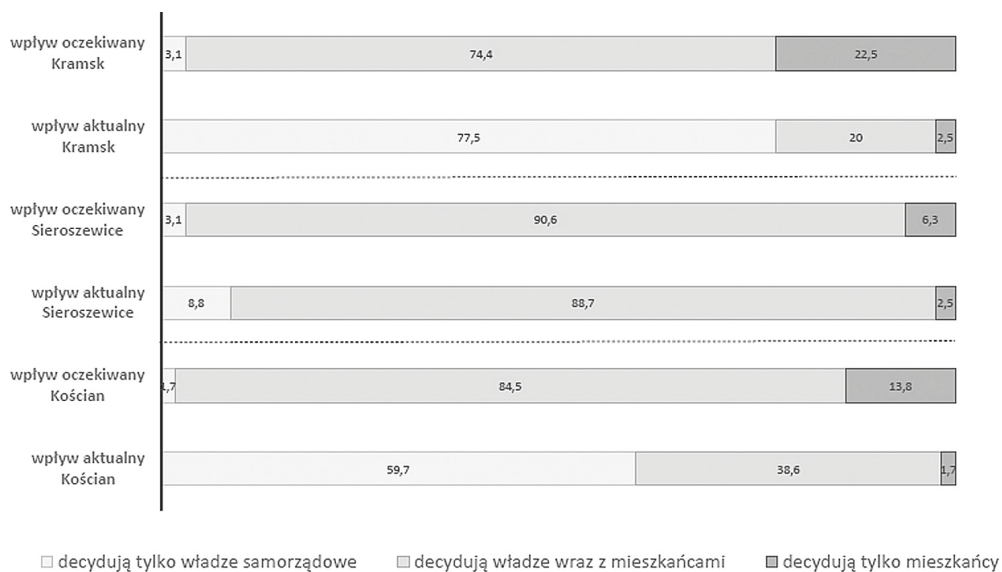
Społeczne standardy wpływu mieszkańców na otoczenie składają się z dwóch komponentów poznawczych: wpływu aktualnego i oczekiwanego (normatywnego) [Kotus 1997]. Rozdział niniejszy, a w nim prezentacja wybranych rezultatów badań społecznych nad obywatelskimi standardami wpływu na lokalne władze, ma być pretekstem do dyskusji w kolejnej części opracowania. Przyjrzyjmy się zatem wspólnie wybranym celowo wynikom badań prowadzonych przeze mnie w ostatnich dwudziestu latach. W zapytaniu badanych mieszkańców gmin, miasteczek i dużego miasta o to, jaki mają oraz chcieliby mieć wpływ na sprawy związane z otoczeniem, poszukajmy inspiracji do dalszej opowieści na temat kondycji upodmiotowienia mieszkańca w procesach planistycznych.

W przypadku spojrzenia na trzy gminy Wielkopolski w roku 1997 mamy do czynienia z sytuacją, w której oczekiwania zapytanych mieszkańców w przedmiotowej kwestii nie są wyolbrzymione (por. ryc. 1). Z rozkładu odpowiedzi możemy wnioskować, że respondenci nie deklarują potrzeby posiadania specjalnie rozbudowanego wpływu na sprawy otoczenia (wpływ oczekiwany). Nie dopominają się też wpływu absolutnego bądź ostatecznego. Chcieliby po prostu móc wpływać na otoczenie wraz z przedstawicielami władz, które wybrali. Druga obserwacja związana z zapytaniem sformułowanym w końcu lat 90. związana jest z tym, że wpływ aktualny w jednostce małej (Sieroszewice) może być wręcz olbrzymi oraz symetryczny (mieszkańcy i władza), ale i znikomy, a zarazem asymetryczny (Kramsk – tylko władze).

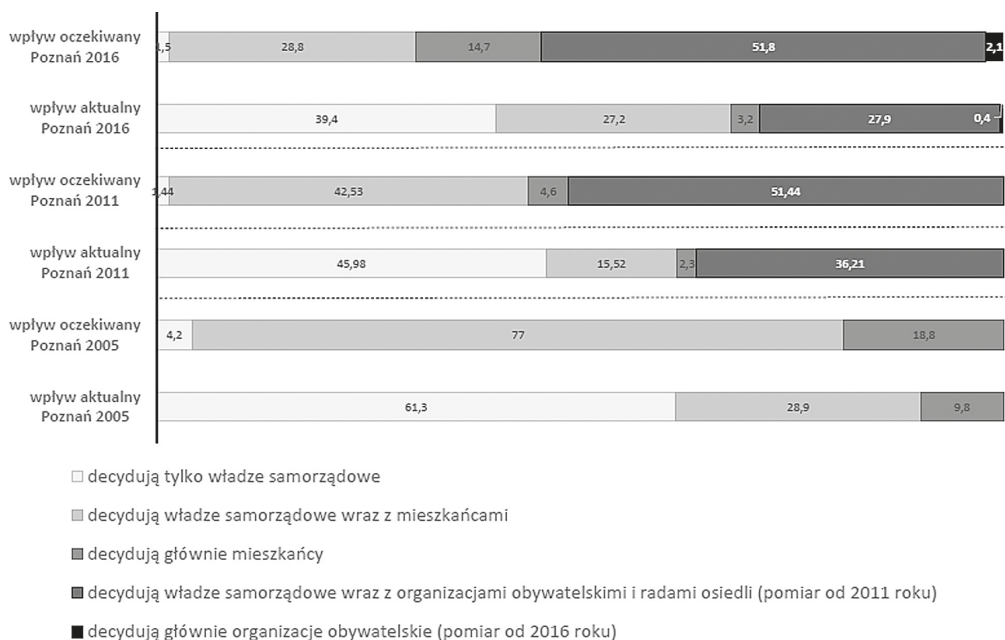
Zapytani kilka lat później (2005) o wpływ aktualny i oczekiwany mieszkańcy Poznania odpowiedzieli relatywnie zbieżnie z powyższymi rezultatami: mamy wpływ niewielki przy asymetrycznie dużym władz samorządowych, a chcielibyśmy mieć duży, jednak wspólny (symetryczny) z władzami (por. ryc. 2).

Pytanie nieco zmodyfikowałem i powtórzyłem w roku 2011. Wprowadziłem możliwość wyboru kategorii: wpływ mają/powinny mieć organizacje obywatelskie wraz z władzami samorządowymi. Związane było to z wejściem na miejską arenę działań w tym czasie stowarzyszeń mieszkańców, które można było nazwać wspólnym mianownikiem: organizacje obywatelskie. Wzmagająca się aktywność tych organizacji prowokowała do drugiej zmiany pytania w roku 2016. Zestaw możliwości poddanych ocenie uzupełniłem o wybór: tylko organizacje obywatelskie mają/powinny mieć wpływ na otoczenie. Jakie wnioski? Nadal racjonalne, przy czym ów wpływ oczekiwany rozkładać się powinien wedle badanych poznaniaków pomiędzy mieszkańców i władze oraz NGO-sy i władze. Inaczej pisząc, nadal mieszkańcy jako podmiot samodzielny nie są „żądni krwi i władzy”; nie pragną samodzielnego wpływu. Aktualną sytuację oceniają zaś poprzez pryzmat albo samodzielnego wpływu władz, albo

<sup>3</sup> Prezentowane wyniki pochodzą z lat 1997, 2005, 2001 i 2016. Pierwsza data związana jest z badaniami prowadzonymi w gminach Wielkopolski. Kolejne daty to badania w Poznaniu. Nie podaję w artykule szczegółowej metodologii badań, ponieważ rezultaty badań były wielokrotnie omawiane w innych moich publikacjach. W tym miejscu – pierwszy raz prezentowane w takim zestawieniu – mają posłużyć za podłoże oraz impuls do rozważań w rozdziale trzecim.



Ryc. 1. Wpływ rzeczywisty i oczekiwany w ocenie badanych mieszkańców wybranych gmin Wielkopolski (1997)



Ryc. 2. Wpływ rzeczywisty i oczekiwany w ocenie badanych mieszkańców Poznania (2005, 2011, 2016)

wpływów władz i organizacji obywatelskich. Co ciekawe w tym badaniu, respondenci zauważają różnice między wpływami mieszkańców a wpływami organizacji obywatelskich i chcą mieć także wpływ jako podmiot niezrzeszony.

Rok 2016 nie przyniósł istotnych zmian w tym względzie. Nadal oczekiwania są racjonalne i wyważone, choć nieco większa liczba zapytanych zwróciła uwagę, że mieszkańcy sami powinni decydować o otoczeniu. Nadal też zwraca się uwagę, że stan aktualny zdominowany jest przez władze samorządowe samodzielnie zarządzające otoczeniem. Nastąpił nieznaczny spadek takich poglądów na rzecz tych, które wskazują, że mieszkańcy są traktowani symetrycznie w tej kwestii i też mają swój udział w zarządzaniu otoczeniem. Wskazania związane z rolą organizacji obywatelskich praktycznie nie ulegają większej zmianie.

Jaka generalna konkluzja nasuwa się po zestawieniu rezultatów kilku zbliżonych metodologicznie do siebie pomiarów? W przypadku mieszkańców, którzy odpowiadali na zadane im pytania, w zdecydowanej większości nie mamy do czynienia z osobami zbuntowanymi, dążącymi do rebelii czy nieposłuszeństwa obywatelskiego w zakresie planowania przestrzennego i zarządzania przestrzenią. Deklaracje zapytanych sugerują, że dominujący wpływ oczekiwany to chęć wpływu partnerskiego lub inaczej pisząc symetrycznego. Wpływ, w którym mieszkańcy mogą po prostu mieć swój udział. Choć zaznaczam, że zwrot „po prostu” jest niebagatelny i bardzo pojemny. Wyniki badań pokazują też, że choć sytuacja poprawiła się, to jednak nadal wpływ bieżący zdominowany jest asymetrycznie naczelną pozycją władz samorządowych.

W kontekście tych wyników trzeba wrócić do pytań postawionych we wstępie i starać się wywołać dyskusję na temat tego, czy partycypacja społeczna w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią jest właściwym mechanizmem/formą/narzędziem angażowania obywateli w gospodarowanie własnym terenem. Do jakich celów w tym względzie powinniśmy zmierzać, a do jakich faktycznie zmierzamy? W jaki sposób upodmiotowić w tym aspekcie mieszkańca miast i miasteczek, tak aby jego oczekiwania i ocena rzeczywistości były zbieżne? Wreszcie czy partycypacja to przejaw budowania społeczeństwa obywatelskiego upodmiotowionych mieszkańców czy też rozbudowywanie rządów biurokratycznych?

### **3. Partycypacja – aktywność balansująca pomiędzy wykluczeniem a poczuciem wpływu... – dyskusja i podsumowanie**

Posiłkując się w wyjaśnieniu postawionych do tej pory pytań i wątpliwości zawsze użyteczną badaczowi teorią, można stwierdzić, że właściwa relacja społeczna, także ta komunikacyjna realizowana jest wówczas, gdy mieszkaniec/obywatel ma poczucie, że uczestniczy w życiu społecznym i tworzy je poprzez ustalanie oraz wypełnianie reguł współlistnienia [Blau 2010].

Odnosząc powyższe zdanie do przytoczonych wyników badań, trzeba zauważyć, że właściwa relacja społeczna jest wtedy, gdy wpływ rzeczywisty (jego poczucie) oraz wpływ oczekiwany (jego poczucie) są podobne.



Oczywiście w praktyce owo poczucie może być wynikiem manipulacji, a nie realnego wpływu. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia przez pierwsze dziesięciolecia istnienia systemu socjalistycznego w naszym kraju po II wojnie światowej. Wielu mieszkańców polskich jednostek terytorialnych miało poczucie upodmiotowienia, choć z perspektywy historycznej potrafimy stwierdzić, że nie byli oni rzeczywiście upodmiotowieni [Wnuk-Lipiński 1990, Marody 1991].

Stosując analogię, można sformułować tezę, że obecnie wielu mieszkańców nie ma poczucia upodmiotowienia i rzeczywiście nie jest upodmiotowiona. Dlaczego? Pełna odpowiedź zapewne jest złożona [*Partycypacja...* 2012]. Otrzymane od respondentów i zaprezentowane wyżej poglądy wskazują na sytuację, w której mieszkańcy (przynajmniej ci, którzy uczestniczyli w badaniach) wiedzą, czego oczekują. Jednakże zdają sobie sprawę z faktu, że ich oczekiwania dotyczące wpływu lub choćby poczucia wpływu nie są spełnione. W konsekwencji moich ostatnich badań wyprowadzić można wniosek, że stowarzyszenia i organizacje obywatelskie na scenie miejskiej nie zwiększają poczucia upodmiotowienia zapytanych mieszkańców. Zmniejszają co prawda udział władz w podejmowaniu decyzji w opinii badanych, lecz spora grupa respondentów nadal uważa, że są oni „poza” oczekiwanym wpływem.

Nawiązując do stawianych przeze mnie w tekście pytań, należy stwierdzić, że aktywność organizacji obywatelskich na scenie lokalnej jest z jednej strony pozytywnym impulsem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nie kto inny, jak właśnie mieszkańcy miast i gmin zrzeszają się przecież w stowarzyszeniach i organizacjach obywatelskich. Instytucje te są zatem społecznym przejawem zainteresowania i zaangażowania w codzienne życie. W wyborach samorządowych w roku 2014 wiele tych organizacji wprowadziło swoich przedstawicieli do szeroko rozumianych władz samorządowych (jeśli przyjąć to za pozytyw) [Sowada, Kotus 2015]. Z drugiej jednak strony można w moim przekonaniu wyrazić pogląd, że obraz współczesnego społeczeństwa obywatelskiego jest nasycony instytucjonalnymi przejawami działań i dominacją nad „społeczeństwem obywatelskim” „społeczeństwa organizacji obywatelskich”. Owa gra słów byłaby nieistotna, gdyby społeczeństwo polskie było wychowywane od dekad lub wieków w duchu zasad demokratycznego poczucia obywatelskiego. Wówczas owe organizacje obywatelskie nie zabierałyby przestrzeni debat indywidualnym głosom obywateli. Byłyby niejako jednym z partnerów „triady partycypacyjnej” [Kotus, Sowada 2017]. Jednakże w sytuacji piętna wyuczony bezradności z epoki socjalizmu współczesne organizacje obywatelskie mogą odrywać się nader wyraźnie od poszczególnych obywateli i pozostawiać ich poza dyskursem – NGO-sy–władze (planiści przestrzenni). Inaczej mówiąc, obywatel może nie nadążać dojrzewać i podążać tuż za lub wręcz obok instytucjonalnych, oddolnych struktur demokracji obywatelskiej. To jeden z zauważalnych dylematów dyskusji o partycypacji i podmiotowości. Czy podmiotem społecznym mają być organizacje obywatelskie czy obywatele? Ów zarysowany powyżej wybór nazwać można dylematem „instytucjonalizacji zaangażowania”. Być może pojawienie się organizacji obywatelskich na miejskiej scenie zwiększa partycypację społeczną w planowaniu, ale nie wiadomo, czy jest to równoznaczne z poczuciem upodmiotowienia mieszkańców miasta.

Poza wspomnianym dylematem „instytucjonalizacji zaangażowania” chciałbym zwrócić uwagę na kilka innych kontrapunktów mogących uchodzić za problematyczne,

ale i określające miejsce partycypacji na skali zawartej pomiędzy wykluczeniem a upodmiotowieniem. Kontrapunktów budujących odpowiedzi na pytania badawcze tegoż opracowania. Wyliczając, są to:

- Dylemat „formalizacji zaangażowania obywatelskiego”, być może sprawniej ale czy faktycznie podmiotowo?
- Dylemat „erozji zaangażowania obywatelskiego”, być może częściej, ale czy podmiotowo?
- Dylemat „różnorodności form zaangażowania obywatelskiego”, być może na różne sposoby, ale czy w sposób komunikatywny i efektywny?
- Dylemat „wykluczenia grup obywateli poprzez zaangażowanie”, być może więcej dyskusji, ale czy nietworzących forum uprzywilejowanych?

Drugi z wymienionych dylematów partycypacji związany jest z biurokratycznym rozumieniem zaangażowania, a szerzej – upodmiotowienia mieszkańców jednostek terytorialnych jako zestawu ustawowych zapisów wyznaczających możliwe formy partycypacji. Streszcza się to w kontrowersji – być może sprawniej dla urzędnika, ale czy w sposób podmiotowy dla mieszkańca. Dylemat „formalizacji zaangażowania obywatelskiego” współlistnieje z definiowaniem partycypacji w procesach planistycznych i menedżerskich jako ustawowo sprecyzowanego narzędzia realizacji określonych zadań planistycznych. Narzędzie to z kolei ma nie tyle prowadzić do budowy społeczeństwa obywatelskiego, ile rozwiązywać problem nieumiejętności rozmów planistów przestrzennych oraz władz samorządowych z mieszkańcami. Zapisane w ustawie etapy, formy i zakres zaangażowania obywateli w kształtowanie najbliższego im otoczenia uspokoją urzędników, zwiększą ich komfort działania i wpiszą głos mieszkańca w urzędniczy schemat. Pytanie jednak, czy zwiększą poczucie podmiotowości obywatela i będą prowokować do jego nieskrępowanego zaangażowania?

Trzeci ze wskazanych wyżej problemów partycypacji wywołuje dyskusję związaną z zapytaniem, czy duża lub niekiedy wręcz bardzo duża częstotliwość kontaktów na linii obywatele–władze miejskie prowadzi do rzeczywistej partycypacji i w efekcie poczucia podmiotowości mieszkańca. Sformułowany przeze mnie dylemat „erozji zaangażowania obywatelskiego” nawiązuje do zjawiska, które Miessen [2013] nazywał strukturalną impotencją. W sposób pośredni można posiłkować się w wizualizacji „erozji zaangażowania obywatelskiego” teorią krążenia elit Pareto [Żyromski 2007]. Potencjalnie aktywny i gotowy do działań zbiorowych na rzecz swojego obszaru obywatel z łatwością może zostać rozpoznawalnym aktorem sceny miejskiej. Prowadzić może do tego ścieżka działań poprzez wyraziste zaangażowanie w stowarzyszeniach miejskich lub poprzez tworzenie swoich oddolnych i nieformalnych struktur na bazie lokalnych protestów obywatelskich (choćby poprzez media społecznościowe). Przy czym równie łatwo ów wyrazisty w swej postawie, już rozpoznawalny personalnie przez członków społeczności lokalnej i zaangażowany po stronie mieszkańców obywatel, może stracić swój potencjał „aktora sprzeciwu”. Na skutek częstych kontaktów z przedstawicielami władz miejskich „zaangażowanie obywatelskie” ewoluować może w „doradztwo dobrego mieszkańca”. Syndrom „doradztwa dobrego mieszkańca” opisuje spolegliwą jednostkę, coraz mniej zaangażowaną społecznie, a coraz bardziej myślącą zgodnie ze schematem biurokratycznej administracji miejskiej.

Przedostatnim z wyliczonych przeze mnie dylematów jest wskazanie na problem „różnorodności form zaangażowania obywatelskiego”. Stwierdzić, że partycypacja społeczna przeżywa w naszym kraju rozkwit, to w zasadzie nic nie napisać. W ostatnich latach ma miejsce niespotykana eksplozja, nawet nie tyle oddolnych działań, ile różnorodnych form kontaktu na linii mieszkańcy–władze. Ów festiwal form partycypacji jest o tyle zaskakujący, że w przeważającej mierze jest on inicjowany przez przedstawicieli władz samorządowych. Narastająca liczba odmiennych sposobów kontaktu władz lokalnych z mieszkańcami może być wręcz groteskowo określona przeze mnie zawołaniem – „a teraz będziemy w Polsce robili partycypację”. Czy naprawdę w Polsce władze samorządowe tak bardzo odbiegają od klasycznej definicji władzy, rozumianej jako formy przymuszenia większości do tego, czego normalnie owa większość nie zrobiłaby, i są wbrew regule „władzami do czegoś”, a nie „władzami nad kimś” [Ziółkowski i in. 1994]? Z jednej strony liczba pomysłów na wzajemne kontakty i wysłuchiwanie obywateli może cieszyć oraz napawać nadzieją na perspektywiczne wyuczenie społeczeństwa postaw obywatelskich. Z drugiej jednak strony ta sama duża liczba różnorodnych form kontaktów może zniechęcać, odstraszać i wręcz uprzedmiotawiać podmiot tej dyskusji, czyli sektor społeczny. Mieszkańcy stać się mogą narzędziem do uzupełniania ankiet, wypełniania sal konsultacyjnych i tworzenia map w partycypacji internetowej. Najpierw nieuświadomiamy sobie tego procesu, z czasem zauważając, że stali się przedmiotem, a nie podmiotem zarządzania miastem.

Wreszcie na koniec słów kilka o dylemacie „wykluczenia grup obywateli poprzez zaangażowanie innych”. Pozornie partycypacja ujmowana jako narzędzie wykluczające społecznie wydaje się hipotezą wręcz nielogiczną poznawczo. Wszakże partycypacja to uczestnictwo, to zaproszenie do rozmowy, to różnorodne formy kontaktu z mieszkańcem: od kanałów tradycyjnych do nowych form cyfrowych. Skąd zatem hipoteza tak daleka od rozumienia partycypacji, hipoteza wykluczenia przez uczestnictwo. Według Olsons aktywność społeczna nie jest zjawiskiem powszechnym. Szczególnie dotyczy to wzrostu liczebności struktur społecznych. W takiej sytuacji większość staje się nieaktywna ze względu na aktywną mniejszość [Turowski 1993, Oyster 2002]. W konsekwencji owa aktywna mniejszość staje się mniejszością zaangażowaną, wyczuwając się kontaktu i wypełniającą przestrzeń dyskursu swoimi poglądami, nie zawsze lub wręcz rzadko będącymi poglądami wszystkich (większości).

Trudno mówić o budowaniu poczucia wpływu oraz sprawstwa, kiedy mieszkańcy są zapraszani do odpowiedzi na pytania mniej lub bardziej interesujące władze samorządowe i służby planistyczne. I nie ważne jest w tym momencie, czy owo udzielanie odpowiedzi odbywa się w formie zapytania *face to face*, uczestnictwa w grupowych konsultacjach czy przy użyciu bardziej zaawansowanych technologicznie cyfrowych form mapowania partycypacyjnego. Jest to nadal tylko udzielenie odpowiedzi, a nie sprawstwo budujące podmiotowość społeczną. W takim ujęciu partycypacja przypomina niestety bardziej wypełnianie odgórnie przyjętych rytuałów planistycznych i jest rodzajem biurokratycznych ram ograniczających spontaniczność „obywatelskiego demona” niż budowę społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, szczególnie w dużych jednostkach terytorialnych. Jeśli proces uspołecznienia planowania wychodzi poza mechanizm prostej udzielania odpowiedzi na pytania władz,

zapewne można mówić o budowaniu poczucia podmiotowego sprawstwa. Ale czy faktycznie wychodzi?

Mechanizm upodmiotowienia obywatela powinien przebiegać ścieżką poprawy zaangażowania od wykluczenia (jeśli takowe miało miejsce) przez zainteresowanie, aktywność do podmiotowości. Gdzie jest w tym cyklu miejsce na partycypację? Partycypacja w tej ścieżce nie jest ani celem, ani etapem. Może być jedynie narzędziem budowania poczucia upodmiotowienia. Może też być jednak traktowana jako narzędzie ograniczające rozwój upodmiotowienia. To sytuacja, w której celem samym w sobie staje się obudowanie partycypacji różnymi formami kontaktu. Sformalizowane i aranżowane przez władze formy uczestnictwa zabierają szanse sprawczych działań obywateli. Dokąd zmierzamy?

### Podziękowania

Korzystając z okazji dziękuję w tym miejscu Michałowi Rzeszewskiemu oraz Tomkowi Sowadzie za twórcze dyskusje na temat aktywności społecznej, wspólne badania oraz uwagi krytyczne poczynione do wcześniejszych wersji powyższego tekstu. Praca z Wami to ogromna przyjemność intelektualna.

Artykuł powstał dzięki finansowemu wsparciu Narodowego Centrum Nauki, numer grantu: UMO – 2014/15/B/HS4/00839.

### Literatura

- Archer M.S., 2000, *Being Human: The Problem of Agency*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Archer M.S., 2007, *Making our Way Through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Arnstein S.R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4: 216–224.
- Bandura A., 1982, *Self-Efficacy Mechanism in Human Agency*, *American Psychologist*, 37, 2: 122–147.
- Barnes B., 2000, *Understanding Agency. Social Theory and Responsible Action*. University of Exeter.
- Blau P., 2010, *Wymiana i władza w życiu społecznym*, Nomos, Kraków.
- Buczkowski P., Cichocki R., 1989, *Podmiotowość: możliwość – rzeczywistość – konieczność*, Nakom, Poznań.
- Cichocki R., 2003, *Podmiotowość w społeczeństwie*, Wydaw. Naukowe UAM, Poznań.
- Connor D.M., 1988, *A New Ladder of Citizen Participation*. *National Civic Review*, 77, 3: 249–257.
- Davidson S., 1998, *Spinning the wheel of empowerment*, *Planning*, 1262: 14–15.
- Day J.C., Gunton T.I., 2003, *The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management*, *Environments*, 31(2): 5.
- Giddens A., 1984, *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Polity Press, Cambridge.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., 2016, *Participation in Public Consultations on Spatial Planning Documents. The Case of Poznań City*, *Quaestiones Geographicae*, 35, 2: 71–81.
- Kotus J., 1997, *Wpływ społeczności lokalnych na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 59, 1: 135–145.

- Kotus J., 2013, *Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznan*, *Cities*, 35: 226–236.
- Kotus J., Sowada T., 2017, *Behavioural model of collaborative urban management: extending the concept of Arnstein's ladder*, *Cities*, 65: 78–86.
- Kowalewski M., 2016, *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*, Nomos, Kraków.
- Leal P.A., 2007, *Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era*, [w:] *The participation reader*, A. Cornwall (red.), Zed Books, London, New York, s. 70–84.
- Levinas E., 2006, *Istniejący i jego Istnienie*, Tyniec, Homini.
- Marody M., 1991, *Co nam zostało z tych lat?: społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Aneks, Londyn.
- Merrifield A., 2014, *The New Urban Question*, Pluto Press, London.
- Miessen M., 2011, *The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as A Mode of Criticality)*, Sternberg Press, Berlin.
- Oyster C.K., 2002, *Grupy. Psychologia społeczna*, Wyd. Zysk i S-Ka, Poznań.
- Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, 2012, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Potapchuk W.R., 1991, *New Approaches to citizen participation: building consent*, *National Civic Review*, 80, 2: 158–168.
- Reykowski J., 1989, *Podmiotowość – szkic problematyki*, [w:] *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, P. Buczkowski, R. Cichoński (red.), Wyd. Nakom, Poznań, s. 199–212.
- Sowada T., Kotus J., 2015, *Rola stowarzyszeń lokalnych w procesie partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Przykład Poznania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Silver H., Scott A., Kazepov Y., 2010, *Participation in Urban Contention and Deliberation*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 3: 453–477.
- Smagacz-Poziemska M., 2010, *Czyje jest miasto? Balansowanie między współuczestnictwem a polifonią*, *Przegląd Socjologiczny*, LX-2-3: 281–302.
- Taylor Ch., 2012, *Źródła podmiotowości*, PWN, Warszawa.
- Turowski J., 1993, *Socjologia. Małe struktury społeczne*, Tow. Naukowe KUL, Lublin.
- Wnuk-Lipiński E. (red.), 1990, *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, IFiS PAN, Warszawa.
- Ziółkowski M., Pawłowska B., Drozdowski R., 1994, *Jednostka wobec władzy*, Nakom, Poznań.
- Żyromski M., 2007, *Teorie elity a systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

**prof. UAM dr hab. Jacek Kotus**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań

tatra@amu.edu.pl