

Diagnoza obszaru obywatelskiego.

Przemysław Dziewitek

Wstęp

Celem diagnozy jest ukazanie stanu społeczeństwa obywatelskiego w Krakowie. Dla lepszego zrozumienia tematyki stanowiącej jeden z filarów Strategii Rozwoju Krakowa opracowanie zawiera część definicyjną, wyniki badań ogólnopolskich, wyniki i interpretację badań mieszkańców Krakowa, analizę danych raportów UMK, podsumowanie spotkań grupy diagnostycznej oraz diagram analizy SWOT wypracowanej przez grupę.

Społeczeństwo Obywatelskie

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej używane jest zarówno w tekstach publicystycznych i naukowych. Jest częstym tematem debaty publicznej, licznych konferencji. Intuicyjne często definiowanie tego pojęcia posiada przeważnie wspólny mianownik: jest to próba określenia autonomicznej przestrzeni wobec państwa, wypełnionej przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek.

Różnice w szczegółowym definiowaniu pojęcia dotyczą wartości, które przypisują mu poszczególni autorzy, rozumienia obywatelskości oraz przykładanej wagi poszczególnym elementom społeczeństwa obywatelskiego. Dla Jerzego Szackiego społeczeństwo obywatelskie będzie więc strukturą pośredniczącą pomiędzy tym co państwowe a tym co prywatne. Dla innych nadrzędnym będzie postrzeganie SO jako wspólnoty opartej na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego. Temu przeciwstawi się koncepcja pluralizmu, wolności i różnorodności jednostek spajanych wspólnymi celami, które będą realizować. W hasłowym podsumowaniu można to streścić jako prymat zbiorowości nad jednostką versus prymat jednostki nad zbiorowością.

Piotr Gliński zauważa, w dyskursie nad społeczeństwem obywatelskim cztery główne nurty interpretacyjne: 1) nurt „obywatelski” odwołujący się do cnót i odpowiedzialności obywateli (Arystoteles, częściowo przedstawiciele doktryny prawnonaturalnej), 2) nurt

„liberalny” odwołujący się do kategorii „interesu” i „rynku” (Smith, Hegel), 3) nurt „polityczny” odwołujący się do opozycyjnej w pewnych kontekstach roli społeczeństwa obywatelskiego wobec państwa (Marks, Gramsci, Michnik), 4) wreszcie nurt „wspólnotowy” akcentujący dojrzałość tożsamości zbiorowych i solidarności grupowej (częściowo Tocqueville, Gramsci, teoretycy współcześni)¹.

W empirycznym kontekście całego ładu społecznego społeczeństwo obywatelskie Szacki opisuje następująco: „W ujęciu badaczy – empiryków społeczeństwo obywatelskie to przeważnie po prostu tyle, co tzw. trzeci sektor, wyróżniony w rezultacie raczej prostego rozumowania, którego punktem wyjścia jest podział na prywatne i publiczne podmioty działania oraz prywatne i publiczne cele działalności. Sektor pierwszy to rynek, gdzie podmioty i cele są prywatne; sektor drugi to rząd, gdzie i podmioty i cele są publiczne; sektor trzeci to właśnie społeczeństwo obywatelskie, gdzie podmioty są prywatne, cele natomiast publiczne; sektor czwarty, wreszcie, to korupcja, gdzie jest dokładnie na odwrót podmioty działające są bowiem publiczne a ich cele prywatne.”² W tej definicji szczególnie ważne dla kolejnych rozważań jest wyraźne rozgraniczenie sektorów dla zachowania ich autonomii i indywidualnej charakterystyki. To rozgraniczenie podkreśla Philippe C. Schmitter “Społeczeństwo obywatelskie to zespół lub system samoorganizujących się grup pośrednich, które: (1) są relatywnie niezależne tak od władz publicznych jak i prywatnych jednostek produkcyjnych i reprodukcyjnych, czyli firm i gospodarstw domowych; (2) są zdolne do ustalania i podejmowania działań zbiorowych w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości; (3) nie dążą do zastąpienia instytucji państwowych i prywatnych producentów ani też nie starają się przejąć odpowiedzialności za zarządzanie całą sferą publiczną; (4) zgadzają się działać w ramach uprzednio ustalonych ‘cywilnych’ reguł nakazujących wzajemny szacunek.”³

Na potrzeby niniejszego opracowania zostanie przyjęta definicja, którą Edmund Wnuk-Lipiński proponuje jako uproszczenie:

¹ P. Gliniński, O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka [w:] Homo eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego, IFiS PAN, Warszawa 1999

² J. Szacki, Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego [w:] J. Szacki (red.) Ani książkę, ani kupiec: Obywatel, SIW Znak-Fundacja Batorego, Warszawa-Kraków 1997

³ E. Wnuk-Lipiński, Socjologia Życia Publicznego, WN Scholar, Warszawa 2005

„Społeczeństwo obywatelskie to ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej. Są to struktury względnie autonomiczne wobec państwa, powstające oddolnie i charakteryzujące się na ogół dobrowolnym uczestnictwem swoich członków.”⁴

Ważne jest jednak uzupełnienie tej definicji o komentarz dotyczący formułowania się owych autonomicznych struktur.

Ciągle mała ilość i słabość organizacji pozarządowych oraz ich mała aktywność w działaniach realizowanych w społecznościach jest na pewno jednym z powodów powstających grup ad hoc zawiązywanych do “załatwienia” konkretnej sprawy ważnej dla grupy. Na przestrzeni ostatnich dwóch lat można zaobserwować w Polsce również rosnące znaczenie ruchów miejskich. Nie są one jeszcze wystarczająco zbadane i w dalszym ciągu pozostają poza nurtem zainteresowania socjologów związanych z uczelniami wyższymi. Są one jedną z odpowiedzi na ułomności demokracji.

Organizacje pozarządowe

Stan społeczeństwa obywatelskiego wyraża się powszechnością zrzeszania się obywateli, którzy wstępują dobrowolnie do organizacji, partii politycznych, stowarzyszeń, komitetów, rad oraz różnych związków społecznych. Sektor organizacji pozarządowych tworzą podmioty o różnych formach organizacyjnych i różnym stopniu sformalizowania. Do najpowszechniejszych form organizacyjno-prawnych trzeciego sektora należą stowarzyszenia i fundacje. Pierwsze z nich działają na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, drugie na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach. Ponadto organizacje pozarządowe działają na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawie z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej.

Kontekst historyczny Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce

Dla pełnej diagnozy obecnej sytuacji społeczeństwa obywatelskiego konieczny jest rys

⁴ tamże

historyczny kształtowania się polskiego społeczeństwa. Szczególnie istotne dla kształtu obecnego społeczeństwa obywatelskiego były cztery stulecia (1381-1791) doświadczeń w państwowości federacyjnej a następnie dwieście lat rozbiorów i politycznej zależności (1795 - 1989).

Podczas tego okresu polskie społeczeństwo wypracowało wiele mechanizmów demokratycznych niespotykanych w ówczesnej Europie. Polska demokracja szlachecka wypracowała prawo do oporu, poszanowanie wolności jednostki, consensus, wolność mowy i tolerancję religijną. Wymuszoną na kolejnych królach "złotą wolnością" stanowy egoizm nie pozwalał podzielić się z jednak z mieszczaństwem i chłopami. W tym czasie gdy w Europie na dobre zagościło oświecenie w Polsce 70% społeczeństwa pozostało ubezwłasnowolnione i przywiązane do ziemi. Taka struktura społeczna nie mogła dłużej przetrwać co nie pomogło Polsce utrzymać się na mapie Europy.

Był to okres kształtowania się cech widocznych do tej pory w polskim społeczeństwie. Zdobywamy i utrwalamy zdolność do samoorganizacji w niesprzyjających okolicznościach, jedyne wsparcie instytucjonalne mamy w Kościele i rodzinie. Tracimy urzędy, instytucje, organizacje, stowarzyszenia i co najważniejsze debatę publiczną. Jeśli dodamy do tego utratę zaufania do instytucji publicznych uzyskamy kolejną zdolność kształtującą na długie lata polskie społeczeństwo: konspirację i zrzeszanie się przeciwko komuś lub czemuś. Były doświadczenia zrzeszania do wspólnego działania i podejmowania wspólnie decyzji, które jednak nie opierały się o zaufanie obywatelskie ale ze zrozumiałych względów o selekcję opartą o ścisłe więzi prywatne.

W tym czasie wspólnota społeczna Polaków staje się głównie wspólnotą narodową. Nie wpłynęło to wtedy i do dzisiaj nie wpływa na potencjał wspólnoty obywatelskiej, której formułowaniu najlepiej sprzyja społeczność heterogeniczna.

Na zaborczej mapie Polski dość niezwykłym wyjątkiem była Galicja po 1867 roku. Ogłoszona w Wiedniu Konstytucja Grudniowa dała Galicji możliwość posiadania "rządu" z namiestnikiem Polakiem, parlamentu uchwalającego galicyjski budżet, własną administrację i samorząd terytorialny. Wszystkie ciała kolegialne były wybierane w drodze wyborów. W Galicji

rozkwitały: organizacje samopomocowe, oświatowe, społeczne, spółdzielczość spożywcza i rolnicza.

We współczesnych już latach II Wojny Światowej oraz Polski Ludowej Polacy rozbudowują swoje doświadczenia organizacyjne w budowaniu alternatywnej wspólnoty w dalszym ciągu oczywiście w opozycji do ówczesnego państwa i w konspiracji. W okresie powojennym rozwija się również polska przedsiębiorczość produkcji i handlu (głównie) żywnością. Ta nowa dziedzina opiera się znowu o dobrze działające więzi społeczne ale w dalszym ciągu oparte na wąski krąg osobiście znanych członków wspólnoty.

Wszystkie te doświadczenia były bogate w zdolność samoorganizacji społecznej jednak przez całe stulecia rozwijanej nie tylko obok państwa co przeciwko niemu. Ten model pozostał w nas bardzo mocno wpływając na obecne doświadczenia organizacyjne.

W czasach zaborczych można doszukiwać się również rozrostu polskiej biurokracji. Wszechobecność procedur, odpowiedzialnych za nie urzędników, formularzy i pieczętek nie tylko hamuje rozwój organizacji obywatelskich ale również wpływa na ich metody działania.

Z biurokracją wiąże się jurydyzacja życia społecznego. Wzrost liczby przepisów, sprawcza moc władzy i onnipotencja państwa wpływa bardzo blokująco na urzędników, którzy często nie mogą sobie wyobrazić współcześnie modelu zarządzania, w którym mieszkańcy gmin współdecydują razem ze swoimi reprezentantami. Sami mieszkańcy gmin w dalszym ciągu nie utożsamiają samorządowców ze swoimi reprezentantami a z władzą właśnie i to często "państwową". Władza ta ma swoje insygnia: pieczętki (bez których nie funkcjonuje żadne pismo), szyldy z godłami, nomenklaturę stanowisk urzędniczych.

Wszystkie te doświadczenia wpływają na polski specyficzny kształt społeczeństwa obywatelskiego. Przez stulecia było ono diametralnie inne od społeczeństw zachodnich, gdzie "SO działało równolegle z państwem - uzupełniało jego możliwości lub podejmowało zadania, do których państwo się nie nadawało. [...] państwo i społeczeństwo nie tylko tolerowały się wzajemnie respektując obustronnie zakreślone granice ich aktywności ale także wspierały się nawzajem. W Polsce żyły w stanie wzajemnej wrogości."⁵

⁵ A. Podgórecki: Społeczeństwo polskie, Rzeszów 1995

Diagnoza Społeczna 2013

Poniżej zaprezentowane są fragmenty opracowania **Diagnoza Społeczna 2013** Warunki i jakość życia Polaków:

Polacy w dalszym ciągu mają bardzo mało doświadczeń społecznych i obywatelskich, które gromadzi się poprzez działania w organizacjach, uczestnictwo w oddolnych inicjatywach społecznych, w zebraniach publicznych czy wolontariacie. Skoro Polacy tak słabo się zrzeszają, rzadko sami podejmują działania na rzecz innych ludzi, organizacji i własnych społeczności, niechętnie się zbierają, by coś wspólnie postanowić a potem zrobić, to nie mają okazji, by się nauczyć zorganizowanego działania społecznego i nabyć umiejętności potrzebnych do życia w społeczeństwie obywatelskim. Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, chyba że chodzi o strajk lub protest - przeciw budowie drogi w sąsiedztwie, urzędzeniu w ich gminie wysypiska cudzych śmieci czy budowie w ich miejscowości hospicjum. Nie umieją, bo się tego nie nauczyli z ich, uboższego doświadczenia. Nie umieją, bo nie działają, a nie działają, bo nie umieją – jest to błędne koło działań dla społeczności.

System wartości

System wartości Polaków jest dosyć stabilny. Warto jednak odnotować znaczny wzrost znaczenia przyjaciół (ponad dwukrotny wzrost odsetka wskazań w stosunku do roku 2000). Wzrosła także w porównaniu z latami 90. ubiegłego wieku waga wykształcenia, choć w dalszym ciągu zarówno przyjaciele jak i wykształcenie wydają się wartościami niedocenianymi w świetle ich realnego wpływu na jakość życia. Szybki wzrost zamożności Polaków odbija się także na spadku częstości wskazań pieniędzy jako jednej z trzech kardynalnych wartości (o 10 p.p. w stosunku do roku 2000). Spada także znaczenie Boga (opatrności), co koresponduje ze spadkiem częstości praktyk religijnych i modlitwy.

Tabela 5.10.1. Odsetki respondentów w wieku 18+ lat wskazujących w kolejnych latach poszczególne wartości jako najważniejsze trzy warunki udanego, szczęśliwego życia

Wartość	1992 r. N=3402	1995 r. N=3020	1997 r. N=2094	2000 r. N=6632	2003 r. N=9397	2005 r. N=8560	2007 r. N=12365	2009 r. N=23784	2011 N=26221	2013 N=26248
Pieniądze	37,2	36,1	39,3	39,2	33,3	32,9	30,7	30,3	28,2	29,0
Dzieci	52,3	51,0	50,3	43,4	43,3	45,1	45,9	48,8	47,6	46,1
Udane małżeństwo	56,3	55,9	58,8	58,0	53,7	55,6	55,8	56,6	53,4	50,3
Praca	26,6	29,6	28,9	30,8	35,5	34,7	30,2	31,9	30,7	32,1
Przyjaciele	4,7	5,6	5,0	4,6	5,9	8,0	8,6	10,4	10,4	10,6
Opatrzność, Bóg	16,7	16,4	15,6	16,0	15,4	15,6	15,1	15,4	13,3	12,9
Pogoda ducha	8,5	9,0	7,9	7,8	8,2	9,1	9,5	10,7	10,2	9,2
Uczciwość	12,3	10,0	9,0	8,8	9,0	10,2	9,7	11,1	9,9	9,4
Zyczliwość i szacunek	9,0	7,4	6,0	7,8	5,9	6,7	6,9	8,4	7,1	6,7
Wolność, swoboda	3,6	3,8	1,9	3,0	3,3	3,5	4,1	4,7	4,4	4,9
Zdrowie	59,6	59,6	60,2	62,9	63,7	64,9	65,1	67,8	64,1	65,3
Wykształcenie	1,9	3,7	4,2	4,6	5,1	6,0	6,2	6,3	5,6	5,8
Silny charakter	4,0	4,1	5,5	3,4	4,5	4,9	5,0	5,8	5,3	5,8
Inne	0,5	0,7	0,4	0,6	0,7	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9

Zródło danych: lata 1992-1997 — Czapiński, 1998; lata 2000-2013 — Diagnostyka Społeczna.

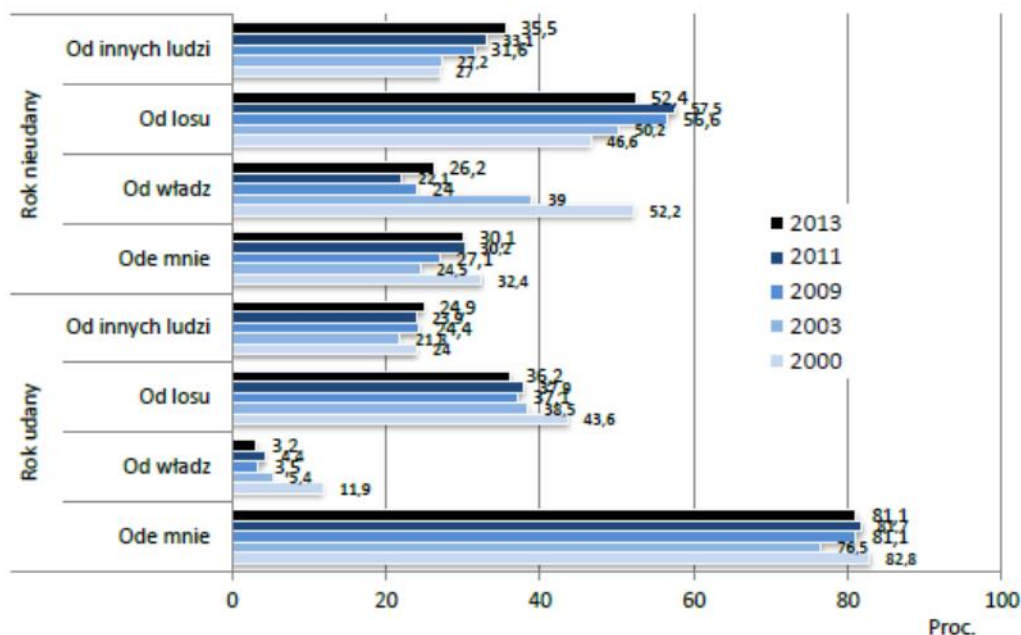
Odpowiedzialność za bieg spraw

Tabela 5.10.3. pokazuje rozkład odpowiedzialności za miniony rok między cztery podmioty: samego respondenta, innych ludzi, władze (czyli państwo) i los (opatrność). Znaczący, ponad trzykrotny w próbie panelowej między 2000 i 2009 rokiem, jest spadek częstości atrybucji do władz ($t=13,960$, $p<0,000$). Oznacza to, iż Polacy widzą coraz słabszy związek między jakością własnego życia i poczynaniami polityków.

Tabela 5.10.3. Odsetki wskazań w sześciu badaniach, od czego lub kogo zależało to, że miniony rok był dla respondenta udany lub nieudany (w próbach osób dorosłych)

Od kogo/czego zależało, jaki był miniony rok	1997 r. N=2094	2000 r. N=6635	2003 r. N=9420	2007 r. N=12365	2009 r. N=24531	2011 r. N=25408	2013 N=25995
Ode mnie	69,0	67,3	61,3	65,8	70,0	71,6	70,9
Od innych ludzi	17,2	24,9	23,4	26,5	25,7	25,7	26,7
Od władz	19,6	24,3	15,2	9,0	7,4	7,9	8,0
Od losu (opatrności)	33,0	44,5	42,0	39,0	40,8	41,8	39,6

Źródło danych: rok 1997 — Czapuński, 1998; lata 2000-2013 — *Diagnoza Społeczna*.



Dobro wspólne

W 2013 r. mniej respondentów niż w poprzednich latach deklarowało, że naruszanie dóbr publicznych w ogóle ich nie obchodzi lub mało obchodzi (tabela 6.1.1.).

Polaków najmniej obchodzi to, że ktoś nie płaci za transport publiczny lub unika płacenia podatków. Obojętność wobec tych form naruszania dobra wspólnego znacznie jednak zmalała w porównaniu zwłaszcza z rokiem 2007 i 2009. W pozostałych pytaniach także odnotowujemy wzrost wrażliwości na naruszanie dobra wspólnego. Różnice te są istotne statystycznie. Po 20 latach budowania państwa demokratycznego ciągle jednak niemal połowa obywateli jest obojętna wobec sześciu form naruszania dobra.

Tabela 6.1.1. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytania o naruszanie dobra publicznego

Kategorie zachowań	Rok	W ogóle mnie obchodzi	M mało mnie obchodzi	Trochę mnie obchodzi	Bardzo mnie obchodzi	Trudno powiedzieć
Ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien	2007	27,8	28,3	24,0	13,5	6,4
	2009	28,6	27,6	22,5	13,5	7,8
	2011	24,9	26,9	26,9	16,0	6,3
	2013	22,9	25,9	27,0	17,6	6,7
Ktoś unika płacenia za korzystanie z transportu publicznego (np. autobusów, pociągów)	2007	26,6	32,3	22,5	13,3	5,3
	2009	26,9	31,7	21,7	13,5	6,2
	2011	23,6	31,2	24,4	15,8	5,0
	2013	22,4	30,6	24,8	16,7	5,5
Ktoś pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych	2007	21,3	25,1	24,2	23,3	6,0
	2009	22,2	24,5	23,1	23,2	7,0
	2011	18,5	24,5	26,9	24,5	5,6
	2013	18,6	23,4	26,6	25,5	5,9
Ktoś otrzymuje niesłusznie rentę inwalidzką	2011	18,7	22,8	25,6	25,8	6,9
	2013	18,0	22,3	25,9	27,0	6,8
Ktoś wyłudza odszkodowanie z ubezpieczenia	2011	19,8	23,8	24,0	24,9	7,5
	2013	19,2	23,5	23,4	25,8	8,1

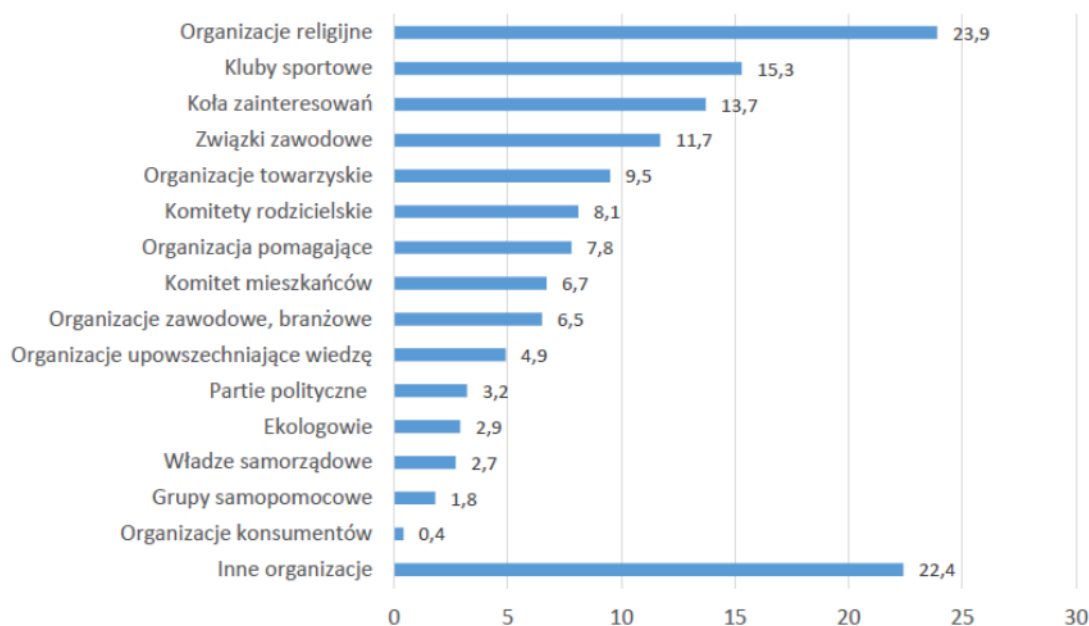
Działania obywatelskie

Doświadczenia, działania na rzecz społeczności i umiejętności obywatelskie potrzebne są zarówno społeczeństwu demokratycznemu, jak i obywatelom w takim społeczeństwie. Demokracja potrzebuje obywateli, którzy chcą i potrafią obsługiwać jej mechanizmy, zaś obywatele pozbawieni umiejętności społecznych nie skorzystają z oferowanych im przez demokrację możliwości wyrażania swych preferencji i realizacji interesów. Rozwój demokracji i przyrost umiejętności obywatelskich w społeczeństwie wzmacniają się nawzajem. Miejscem nabywania doświadczeń i umiejętności społecznych są dobrowolne organizacje, działania i kontakty, które wypełniają przestrzeń między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem; ich sieć tworzy to co nazywamy samoorganizującym się społeczeństwem obywatelskim.

Stopień zrzeszania się, odsetek obywateli, którzy należą do organizacji dobrowolnych jest najprostszą miarą stanu społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce w 2013 r. członkami „jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół”

było 13,7 proc. badanych: 10,3 proc. należało tylko do jednego stowarzyszenia; 2,5 proc. do dwóch, a 0,9 proc. do dwóch lub więcej; 86,3 proc. nie należy do żadnej organizacji. Gdyby użyte w badaniu pytanie o członkostwo „zdekomponować” i pytać oddzielnie o przynależność do stowarzyszeń, do partii, do komitetów itd., to odsetek ten zapewne okazałby się wyższy. Pozostaje faktem, że tylko dla niespełna 15 proc. badanych członkostwo w jakiejś organizacji jest na tyle ważne, że przychodzi im na myśl, gdy są o nie pytani.

Dopełnieniem pytania o – formalne - członkostwo było pytanie o – rzeczywistą - działalność w takich organizacjach (Czy obecnie uczestniczy Pan(i) aktywnie w działaniach takich organizacji?). 72,2 proc. członków stowarzyszeń mówi, że działa w nich, a 27,8 proc. przyznaje, że nie działa. Mało ludzi należy do organizacji, ale jeśli już gdzieś należy, to (mówi, że) coś w nich robi. Takich, którzy należą i działają jest w społeczeństwie 9,9 proc.



Wykres 6.2.2. Procent aktywnie działających w różnych rodzajach organizacji wśród osób należących do jakiejś organizacji

Wyższym stopniem uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim jest pełnienie funkcji w organizacjach. 46 proc. badanych, którzy zadeklarowali przynależność do organizacji, stwierdziło, że „pełnili jakieś funkcje w takich organizacjach”. Oznacza to, że (tylko) 6,3 proc.

Polaków pełni obecnie jakieś funkcje z wyboru. Jest to dla nich doświadczenie podwójnie istotne: bycia wybranym i udziału w kierowaniu organizacją – pozostałe 94 proc. jest pozbawionych takiego doświadczenia i umiejętności, które ono kształtuje.

Tabela 6.2.4. Procent osób zrzeszonych i pełniących funkcje w organizacjach oraz osób włączających się w działania na rzecz społeczności w latach 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 i 2013 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat

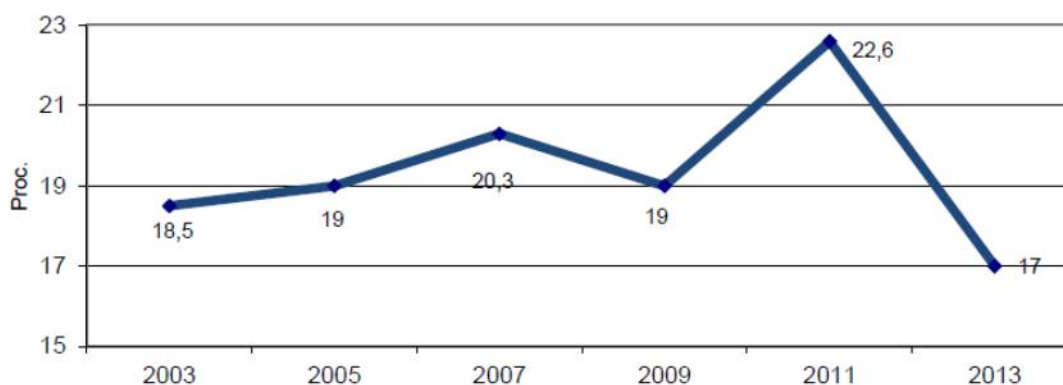
	2003 N=9380	2005 N=8539	2007 N=12747	2009 N=25568	2011 N=25580	2013 N=26170
Członkowie organizacji	12,2	12,1	15,1	13,2	14,8	13,7
Pełniący funkcje wśród zrzeszonych	45,1	55,7	41,4	37,9	32,2	46,0
Pełniący funkcje wśród ogółu	5,3	6,8	6,3	5,0	4,8	6,3
Włączający się w działania na rzecz społeczności	12,9	13,6	14,1	15,6	15,6	15,2

Pomiar rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przy pomocy stopnia zrzeszania się jest tylko jednym z możliwych. W Polsce ludzie, którzy chcą coś robić dla swojej społeczności, niechętnie łączą się w tym celu w związki formalne. Wystarczy, że podejmą lub włączą się w jakieś działania na rzecz własnej społeczności. Badanie pokazuje jednak, że jest to zjawisko tak samo rzadkie jak przynależność do organizacji. Tylko 15,2 proc. badanych w ciągu ostatnich dwóch lat angażowało się „w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie” (Pyt. 46) – w działania na tyle ważne, by pomyśleć o nich w chwili formułowania odpowiedzi na pytanie. W 2011 i 2009 r. osób takich było po 15,6 proc., ale w 2007 r. było ich 14,1 proc., w 2005 r. 13,6 proc., w 2003 r. — 12,9 proc. (zob. tabela 6.2.4) Obserwowany w ciągu ostatniej dekady powolny, ale systematyczny wzrost zaangażowania na rzecz własnych społeczności zatrzymał się; nie wiemy dziś, na jak długo.

Ludzie uczestniczą w demokracji nie tylko wtedy, gdy się zrzeszają lub wspólnie coś robią dla innych lub dla dobra własnej społeczności. Także wtedy, gdy się zbierają, dyskutują i wspólnie coś uchwalają. Udział w zebraniu publicznym jest doświadczeniem łatwo dostępnym. W prawie każdym środowisku zdarzają się okazje do takiego doświadczenia, a jedynym kosztem udziału jest czas. Udział w zebraniu pozwala zapoznać się ze sprawami wykraczającymi poza świat życia własnego, poznać różne argumenty, wypowiedzieć własne zdanie, wpłynąć na

decyzje, coś wspólnie postanowić i wziąć za swe decyzje odpowiedzialność. Pozwala też wziąć udział w głosowaniu, wybrać przynajmniej władze zebrania, a czasem i własnych reprezentantów, wysłuchać ich sprawozdania, poznać procedury zebrania i organizacji. Przygotowanie i prowadzenie zebrania, wypowiedzenie się w jakiejś sprawie, udział w podjęciu decyzji przez zebranie, są ważnymi umiejętnościami obywatelskimi, civic skills. Na zebraniu publicznym są one nie tylko praktykowane, ale i rozwijane – tam ludzie uczą się być aktywnymi obywatelami.

Badanie pokazuje, że co szósty badany (17 proc.) był w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym (poza miejscem pracy). O niektórych zebraniach badani mogli zapomnieć – zebranie zwykle nie jest wydarzeniem bardzo ważnym, ale niektóre wcześniejsze zebrania badani mogli przybliżyć w czasie (efekt teleskopowy). Od 2003 r. odsetek ten rósł do roku 2011, po czym gwałtownie spadł o 5, p.p. do najniższego w całym badanym okresie poziomu (wykres 6.2.3).



Wykres 6.2.3. Procent osób biorących udział w zebraniach publicznych w latach 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 i 2013 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat

Udział w wyborach jest najbardziej powszechnym doświadczeniem obywatelskim. Na pytanie o udział w ostatnich (2011) wyborach parlamentarnych, w 2013 r. twierdząco odpowiedziało 64,6 proc. badanych, 30,1 proc. opowiedziało przecząco, a 5,3 proc. nie miało jeszcze wtedy ukończonych 18 lat. Uzyskany w badaniu odsetek głosujących jest bardzo poważnie zawyżony w stosunku do 48,9 proc. frekwencji rzeczywistej, podanej przez Państwową Komisję Wyborczą (www.pkw.gov.pl).

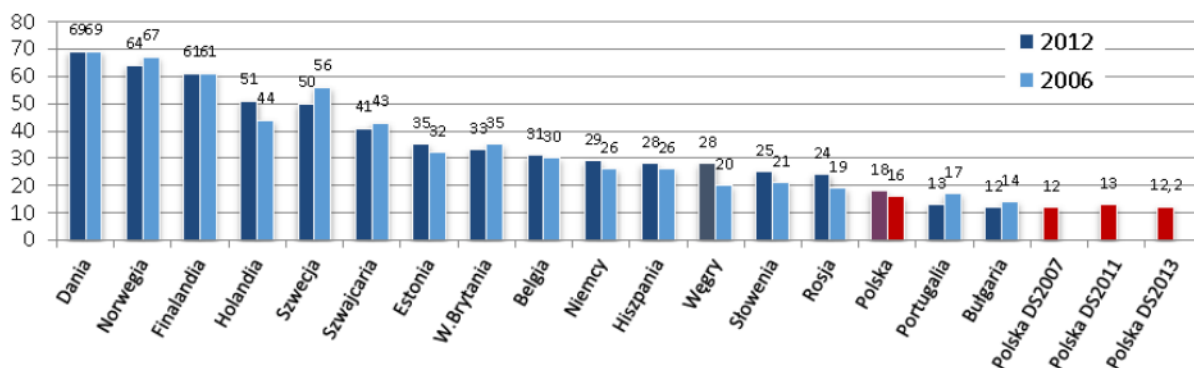
Retrospektywne zawyżanie frekwencji wyborczej jest w sondażach regułą, wyjaśnia się je konformizmem badanych w stosunku do wzoru dobrego obywatela; w Diagnozie Społecznej udział w wyborach deklaruje mniej więcej 2/3 badanych, niezależnie od typu wyborów i frekwencji rzeczywistej. W 2007 r. udział w wyborach samorządowych, które odbyły się w listopadzie 2006 r. zadeklarowało 65 proc. badanych przy 46 proc. frekwencji rzeczywistej, a w 2009 r. udział w wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2007 r. zadeklarowało 66 proc. badanych, przy 54 proc. frekwencji rzeczywistej. Można jednak przyjąć, że to obciążenie nie jest systematycznie związane z czynnikami położenia społecznego, nie uniemożliwia więc zasadniczo badania społecznych uwarunkowań udziału w wyborach.

Kapitał Społeczny

Według Jeremy'ego Rifkina (2000) zachodnia cywilizacja znalazła się w zwrotnym punkcie. Wobec słabości państw i agresywnej ekspansji globalizującej się komercji słabnie kultura i znika jej różnorodność — podstawowe przesłanki zrównoważonego rozwoju. Możliwe są trzy scenariusze: wzrost fundamentalizmu, rozwój czwartego sektora (grup przestępczych) lub rozwój trzeciego sektora (odnowienie społeczeństwa obywatelskiego). Jedyny efektywny scenariusz ratujący demokrację i gwarantujący zrównoważony rozwój to budowa trzeciego sektora. Ale to wymaga spełnienia co najmniej dwóch warunków definiujących kapitał społeczny w rozumieniu Putnama: wzajemnego zaufania ludzi i znacznego udziału wolontariatu w populacji osób aktywnych zawodowo. Wolontariat, czyli nieodpłatna działalność na rzecz wspólnoty, jest bowiem konieczną podstawą rozwoju organizacji pozarządowych (*nonprofit* — pożytku publicznego, zwanych NGO-sami od *non-governmental organizations*), czyli właśnie trzeciego sektora, którego rozwój Rifkin postrzega jako jedyny pozytywny scenariusz dla demokracji i zrównoważonego rozwoju.

Polska nie spełnia ani jednego z tych dwóch kryteriów społeczeństwa obywatelskiego. Pod względem ogólnego zaufania zajmujemy jedno z ostatnich miejsc wśród krajów objętych badaniem *European Social Survey* (ESS) w 2006 i 2012 r. (wykres 6.3.1). W Polsce z opinią, że „większości ludzi można ufać”, zgadzało się według naszego badania zaledwie 10,5 proc. respondentów w 2003 i 2005 r., 11,5 proc. w 2007 r., 13,4 proc. w 2009 r. i tyleż samo w 2011 r.

oraz 12,2 proc. w 2013 r., a w ESS w 2012 r. – 18 proc. — trzy razy mniej niż w Danii, Norwegii i Finlandii, które to kraje w ostatnim rankingu jakości życia zajęły wśród 199 państw odpowiednio 15, 1 i 21 miejsce (Polska 39) (UNDP, 2013)



Źródło danych: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS - *European Social Survey 2006 i 2012* (odsetek odpowiedzi 7-10 na skali: 0- „ostrożności nigdy za wiele”, 10- „większości ludzi można ufać”), dla Polski DS – *Diagnoza Społeczna z lat 2009-2013* (odsetek odpowiedzi „większości ludzi można ufać” na skali: większości ludzi można ufać, ostrożności nigdy za wiele, trudno powiedzieć).

Badanie Mieszkańcy Krakowa Opinie na temat życia w mieście

We wrześniu 2013 r. przeprowadzono badanie Mieszkańcy Krakowa Opinie na temat życia w mieście. Badanie zostało przeprowadzone poprzez ankietę dotyczącą warunków życia w Mieście, zachodzących zmian, oceny władz Miasta, skojarzeń z Krakowem, wyzwań i kierunków rozwoju. W ankiecie znalazły się również pytania dotyczące zaangażowania w podejmowane działania z innymi mieszkańcami dla polepszenia jakości życia w swojej okolicy lub osiedlu oraz pytania o działalność na rzecz wspólnoty lokalnej lub Miasta.

Dodatkowo pytano również o kierowanie się zasadą zaufania do innych ludzi oraz udział w ostatnich wyborach samorządowych.

Badanie przeprowadzano poprzez ankietę uliczną, samowypełnialną i internetową. Dobór pytań i forma badań wskazuje, że badanie miało na celu poznanie ogólnej opinii na temat życia w Krakowie bez konieczności pogłębiania poszczególnych zagadnień. Porównując wyniki ankiet z podobnymi danymi z badań społecznych można wnioskować, że deklarowany poziom postaw obywatelskich jest dla mieszkańców Krakowa bardzo istotny.

Działanie wspólne z innymi mieszkańcami deklarowało 21,6%. W Diagnozie Społecznej 2013 jest to 15,2%. Udział w ostatnich wyborach samorządowych potwierdza 63% respondentów.

Ostatnie wybory samorządowe były specyficzne bowiem rozdzielono głosowania do Rady Miasta z głosowaniami do Rad Dzielnic. Frekwencja w tych wyborach wynosiła 12,74%. Biorąc pod uwagę wyjątkowość sytuacji można założyć, że ankietowani mieszkańcy nie pamiętali tej sytuacji i potwierdzali swój udział w wyborach do Rady Miasta i na Prezydenta Miasta. Frekwencja wynosiła wtedy 43,17%, a drugiej turze wyborów na Prezydenta 35,37.

Jak widać, podobnie jak wynikach badań ogólnopolskich deklarowana jest o wiele większa niż rzeczywista frekwencja wyborcza. Można to interpretować jako dążenie do wzorca obywatela i konformizm badanych w stosunku do takiego wzoru.

Na pytanie: *Czy ogólnie w życiu kieruje się Pan(i) zasadą zaufania do innych ludzi?* 45,6% odpowiedziało: raczej tak, a 22% - zdecydowanie tak. To pytanie pokazuje również nasze chęci i deklaratywne zaufanie do innych. W Diagnozie Społecznej 2013 pytano ankietowanych: *Ogólnie rzecz biorąc, czy uważa Pani, że można ufać większości ludzi, czy też sądzi Pani, że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?*

Wynik uzyskany przez tak postawione pytanie od lat plasuje Polskę na końcu stawki z wynikiem 12,2% osób, które uważają, że można ufać większości ludzi. To trzy razy mniej niż w Dani i Norwegii, które prowadzą w rankingu European Social Survey, w którym również zajmujemy jedną z ostatnich pozycji choć z wynikiem 18%.

ANALIZA DOKUMENTÓW UMK

Analiza Raportów o Stanie Miasta z lat 2007 - 2012 oraz Raportów z realizacji Strategii Rozwoju Krakowa posłużyła do oceny działań Gminy Miejskiej Kraków w realizacji zapisu wizji Krakowa jako miasta obywatelskiego.

Obowiązująca Strategia Rozwoju Krakowa stawia wyzwania, które są nadal aktualne:

“Misja współgra z podstawowym sformułowaniem wizji rozwoju Krakowa – "Kraków miastem obywatelskim". Stwierdza ona konieczność integrowania działań mieszkańców oraz wyraża wolę wprowadzania partnerskiego zarządzania miastem. Wzmacnianie partycypacji społecznej jako głównego impulsu i motoru, umożliwiającego konieczne dla rozwoju Miasta zmiany, ma w Krakowie szczególny wymiar - partnerskie działania wiążą się z zachowaniem specyficznej tożsamości Miasta”

Do realizacji misji został sformułowany cel operacyjny:

Cel operacyjny I-8 Rozwój samorządności lokalnej i doskonalenie metod zarządzania, zwiększenie świadomości obywatelskiej i zainteresowania życiem miasta.

Zapisy celu operacyjnego definiują zwiększanie świadomości obywatelskiej jako uzupełniające się: partycypację społeczną i obywatelską. “Partycypacja społeczna oznacza branie współodpowiedzialności za siebie i za współmieszkańców Miasta, a partycypacja obywatelska współodpowiedzialność za stan i rozwój całej społeczności jako dobra wspólnego. Od dawna znane są zależności pomiędzy umiejętnością samoorganizowania się osób i grup dla realizacji nawet drobnych i konkretnych celów, a ich późniejszą zaradnością i przedsiębiorczością przynoszącą trwały rozwój – także gospodarczy.”

W momencie przygotowywania obowiązującej strategii pojęcie partycypacji w ogóle nie funkcjonowało w dyskursie publicznym, tym bardziej warty podkreślenia jest wizjonerski

charakter tych zapisów. Ówczesny rozwój Jednostek Samorządu Terytorialnego podlegał zupełnie innym priorytetom. Dostosowanie administracji do wymagań Unii Europejskiej i przygotowanie urzędów do sprawnej absorpcji Funduszy Europejskich odsuwało na dalszy plan włączanie mieszkańców do decydowania o Mieście.

Do realizacji celów operacyjnych Strategii przyjęto programy sektorowe - Cel Operacyjny I-8 został uzupełniony o 3 programy:

- **Program rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu miastem;**
- **Program podnoszenia jakości usług publicznych;**
- **Założenia wieloletniej polityki finansowej miasta.**

Wskazano również programy wspierające:

- Roczny program współpracy samorządu miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- Polityka zagraniczna samorządu Miasta Krakowa;
- Program współpracy międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków;
- Program integracji europejskiej Krakowa;
- Program gospodarowania mieniem komunalnym;
- Strategia Promocji Krakowa na lata 2004-2006.

Jednocześnie wskazano nadrzędność tego celu jako prowadzącego do realizacji wszystkich programów Strategii:

“Programy realizujące cel strategiczny I-8 dotyczą metody realizacji wszystkich programów (Program rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu miastem oraz Program podnoszenia jakości usług publicznych), jak też zabezpieczenia warunków dla tej realizacji (Założenia wieloletniej polityki finansowej miasta) - w tym znaczeniu odnoszą się do każdego z określonych w Strategii celów operacyjnych.”

Prace nad **Programem rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu Miastem** rozpoczęły się w 2005 roku i były kontynuowane w 2006. W 2007 roku nie ma wzmianki o Programie, pojawia się natomiast informacja o działalności Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Obywatelskich (MOWIS), realizacji rocznego programu współpracy z NGO oraz tytułu "Filantrop Krakowa".

W 2009 roku w ramach celu operacyjnego **Poprawienie poczucia bezpieczeństwa publicznego** rozpoczęto realizację Programu Młody Kraków, a w nim działanie Młodzieżowego Forum Edukacji Obywatelskiej.

W roku 2012 staraniem organizacji pozarządowych zostaje przygotowany Wieloletni Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Z zapisów raportów realizacji Strategii można wywnioskować, że **Program rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu Miastem**, który został określony jako metoda realizacji wszystkich celów Strategii został zaniechany w 2006 roku.

Program, który mógłby mieć duży wpływ na podniesienie aktywności mieszkańców, jakość zarządzania miastem, funkcjonowanie dzielnic jako jednostek pomocniczych nie został przygotowany i wdrożony. Brak kompleksowego podejścia do kształtowania wspólnoty samorządowej jest czynnikiem trwale i skutecznie blokującym rozwój Miasta w którymkolwiek celu przyszłej strategii.

Brak zadań realizowanych w ramach takiego programu pozwala na diagnozowanie zmieniającej się sytuacji jedynie w przedmiocie współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi. Analizie poddane zostały dane dotyczące realizacji zadań Miasta przy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz działalność MOWIS.

Jednym z przyjętych wskaźników współpracy NGO z Miastem jest realizacja zadań Miasta przy współpracy z NGO. W latach 2007 – 2010 ilość podmiotów współpracujących z Miastem zwiększała się w niewielkim stopniu z 211 w roku 2007 do 383 w roku 2010. W 2011 w raporcie wskaźnik ten wynosi 58 i zawiera komentarz: „Niepełne dane od koordynatora - SO.

Liczba obejmuje podmioty, które współpracowały z miastem w zakresie zadań z pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalności charytatywnej, zatrudnienia socjalnego.”

W roku 2012 liczba podmiotów współpracujących z miastem to zaledwie 118. Może to wynikać ze znacznego zmniejszenia wysokości środków finansowych przeznaczanych na współpracę z NGO. Tutaj jednak analiza jest utrudniona ze względu na to, że dane zamieszczone w raportach zawierają sumaryczną kwotę przekazywaną zarówno organizacjom pozarządowym jak i klubom sportowym. Wynoszą one odpowiednio (w tys. zł):

4127 w 2007r.

3992 w 2008r.

9014 w 2009r.

12557 w 2010r.

47538 w 2011r., w raporcie nie ma komentarza dot. tak dużego zwiększenia kwoty

1284 w 2012r., w tym roku wydzielono zadania dotyczące kultury fizycznej ze współpracy z NGO

Kolejnym istotnym wskaźnikiem pokazującym skalę współpracy Miasta z NGO jest działalność MOWIS. Ośrodek ze względu na ograniczenia lokalowe ale również samą lokalizację posiada ograniczone możliwości udzielania wsparcia lokalowego organizacjom pozarządowym. W latach 2007 – 2012 liczba organizacji realizujących własne projekty w obiektach MOWIS zawierała się przedziale od 5 do 15 w ciągu danego roku. Ośrodek udziela również konsultacji organizacjom, ich liczba waha się pomiędzy 322 a 2856 konsultacji. Ośrodek posiada zaledwie 4 sale udostępniane na potrzeby prowadzenia przez organizacje projektów. W ośrodku można również korzystać z jednej sali szkoleniowej na 30 osób i jednej pracowni komputerowej na 12 stanowisk. Nie ma możliwości udostępniania przestrzeni na potrzeby rejestracji i prowadzenia organizacji. Poważną barierą jest również lokalizacja MOWIS. Znajdujący się w Nowej Hucie ośrodek jest zapleczem dostępnym dla organizacji działających na terenie Nowej Huty. Duża odległość, uwarunkowania historyczne i geograficzne (Nowa Huta jest samodzielną częścią Krakowa) nie sprzyjają korzystaniu z i tak skromnego zaplecza. Specyfika działania organizacji coraz częściej skłania je do korzystania z przestrzeni mniej formalnych, pobudzających

wyobraźnię, pozwalających na większą ekspresję. Organizacje organizują kawiarenki obywatelskie, na spotkania i konferencje poszukują inspirujących przestrzeni postindustrialnych lub plenerów.

Nie jest dokładnie znana liczba organizacji pozarządowych działających, w Krakowie. W Raporcie o Stanie Miasta za 2012 r. podana jest informacja o 4 132 zarejestrowanych organizacjach. W ogólnopolskiej bazie organizacji pozarządowych ngo.pl zarejestrowanych w Krakowie jest 4349 na dzień 5 stycznia 2013 r. W bazie MOWIS zarejestrowanych jest zaledwie 466 organizacji - na dzień 5 stycznia 2013 r.

Dane zebrane na portalu mojanpolis.pl – pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego podają aktualną liczbę 3200 organizacji. Daje to 2 miejsce w rankingu, za Warszawą ilości organizacji zarejestrowanych na terenie gminy.

	2009	2010	2011	2012
Warszawa	9856	10420	10797	9838
Kraków	2930	3113	3229	3200
Wrocław	2378	2550	2655	2663
Poznań	2405	2520	2604	2606
Łódź	2199	2310	2392	2367

Liczba organizacji w latach 2009 - 2012 na podstawie portalu mojanpolis.pl Dane użyto porównawczo z powodu braku innych danych zagregowanych.

Zauważalny jest również spadek ilości organizacji pozarządowych w roku 2012, co może być związane z zakończeniem obecnej transzy Funduszy Unijnych pozwalających finansować działalność organizacji.

Brak dokładnych danych dotyczących najważniejszego wskaźnika rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest problemem ogólnopolskim i wynika z częstej praktyki w organizacjach dotyczącej niedopełnienia obowiązku wyrejestrowania nie działającej organizacji.

Nie jest to jednak tak dużym problemem jak to, że brakuje w Krakowie podstawowych danych dotyczących NGO. Przy założeniu, że zarejestrowanych jest w Krakowie około 4000 organizacji jeśli nawet połowa z nich nie działa aktywnie w ramach codziennej działalności to nadal pozostaje duża liczba niesklasyfikowanych potencjalnych partnerów Gminy. Ten brak partnerskich relacji potwierdzają kolejne dane.

W Krakowie działają 3 Komisje Dialogu, w Warszawie 28 Komisji Dialogu Społecznego i 15 Dzielnicowych KDS. W konsultacjach Roczego Programu Współpracy z NGO bierze udział średnio kilkanaście organizacji. Podczas organizowanych spotkań konsultacyjnych Programu na rok 2014 frekwencja wynosiła od 3 do 20 osób.

Zestawienie wszystkich danych pokazuje bardzo zły stan identyfikacji, komunikacji i wreszcie współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi. Można wnioskować, że są to skutki zaniechań ostatnich lat.

Do najważniejszych braków należą:

1. Brak programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Krakowie. Programu, który realizowałby swoje cele poprzez zwiększanie zarówno partycypacji społecznej aktywizującej mieszkańców Krakowa do samoorganizacji, ale również partycypacji obywatelskiej zwiększającej wpływ mieszkańców Miasta na realizację polityk publicznych.
2. Brak spójnego systemu komunikacyjnego opartego o zmapowany potencjał organizacji pozarządowych Krakowa, pozwalający na animowanie współpracy branżowej pomiędzy organizacjami ale przede wszystkim możliwość współpracy poszczególnych wydziałów UMK z branżowymi NGO z obszaru realizacji zadań wydziałów.
3. Brak pełnomocnika ds. partycypacji z pozycją na tyle silną by mógł zreformować procedury poszczególnych wydziałów pod kątem uspołecznienia procesów zarządzania miastem.

Czynnikami sprzyjającymi podejmowaniu wskazanych wyzwań rozwojowych są liczne oddolne inicjatywy obywatelskie podejmowane nie tylko przez organizacje pozarządowe.

Mieszkańcy Miasta co raz częściej korzystają z możliwości wspólnego działania by wywierać

presję na swoich reprezentantach w samorządzie. Dla realizacji celów dobra wspólnego zawiązywały się i działały grupy rowerzystów (Kraków Miastem Rowerów), grupy mieszkańców, którym nie jest obojętny stan powietrza (Krakowski Alarm Smogowy), grupy matek (Obywatel Mama), grupy świadomych konsumentów (kooperatywy spożywcze).

Z oddolnych inicjatyw krakowskich organizacji pozarządowych powstały profesjonalne projekty partycypacji obywatelskiej we współpracy z UMK. Z inicjatywy krakowskich organizacji powstał Wieloletni Program Współpracy z NGO, z inicjatywy Krakowskiego Porozumienia Organizacji Obywatelskich powstała Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Organizacje zainicjowały i przeprowadziły pilotażowe procesy Inicjatywy Lokalnej i Budżetu Partycypacyjnego – obydwa projekty zakończone przygotowaniem rekomendacji do przygotowania procedur administracyjnych. Z inicjatywy organizacji pozarządowej powstaje w Krakowie Rada Seniorów przy Prezydencie Miasta.

Wszystkie te inicjatywy pokazują jak duży potencjał jest niewykorzystywany w kompleksowym zarządzaniu miastem opartym o partnerskie relacje pomiędzy sektorami. Odbywa się to z dużą stratą dla mieszkańców Krakowa, którzy bardzo rzadko korzystają ze współpracy z organizacjami sami nie podejmując działań stowarzyszeniowych.

Spotkania diagnostyczne krakowskich środowisk społecznych:

7 października 2013 r. odbyło spotkanie zespołu Kraków Miastem Obywatelskim. Uczestnicy spotkania pracowali metodą world cafe w podzespołach roboczych. Cztery zespoły, w których pracowali uczestnicy odpowiadały płaszczyznom problemowym zaproponowanym do diagnozy.

1. Partycypacja obywatelska – dialog mieszkańców i instytucji

2. Partycypacja społeczna – aktywne społeczności lokalne

3. Komunikacja społeczna

4. NGO – organizacje pozarządowe

Zaproponowane płaszczyzny mają na celu uporządkowanie dyskusji na temat obszaru obywatelskiego w Strategii Rozwoju Krakowa, Podział ten nie jest całkowicie rozdzielny, wyzwania pomiędzy płaszczyznami się przenikają a niektóre z nich są przekrojowe dla całego obszaru.

1. Partycypacja obywatelska

Partycypacja obywatelska (publiczna) to angażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie i podległych im organizacji sektora publicznego. Partycypacja publiczna może przejawiać się na wiele sposobów: aktywność publiczna, angażowanie obywateli, partycypacja wyborcza oraz partycypacja obowiązkowa.

Na aktywność publiczną składają się działania inicjowane przez obywateli – i przez nich kontrolowane – po to by wpłynąć na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz publicznych lub wyborców. Jest wiele form, w jakich aktywność publiczna może się przejawiać. Są to m.in.: protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja publiczna i rzecznictwo. Obywatele, którzy są zainteresowani tego typu działaniami, by były one skuteczne, na ogół muszą się zorganizować, zdobyć niezbędne informacje i środki, dobrać właściwe strategie

i taktyki, a w końcu umiejętnie je wdrożyć, co wymaga posiadania (bądź nabycia) odpowiednich kompetencji. Zasadniczo w ten sposób w życiu wspólnoty mogą uczestniczyć członkowie społeczności lokalnych, społeczności funkcjonalnych lub grup interesu, mogą też uczestniczyć indywidualni obywatele, choć w tym przypadku o sukces trudniej.

Angażowanie obywateli jako kategoria partycypacji publicznej obejmuje działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku wypełniania ich statutowych zadań administracyjnych lub zarządczych. Zasadniczym celem tych działań jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych tak, by zapewnić wokół nich możliwy konsensus oraz wsparcie i przychylność obywateli. Zazwyczaj wchodzący tu w grę typ aktywności określa się terminem konsultacji społecznych. Działania konsultacyjne mogą być podejmowane na różnych szczeblach organizacji życia publicznego i dotyczyć zarówno kształtu i kierunków polityk publicznych, jak i sposobów ich realizacji. Konsultowana może być zatem i reforma emerytalna i godziny otwarcia przedszkoli w danej gminie.

Partycypacja wyborcza obejmuje działania niezbędne, aby nominować kandydatów i wybrać spośród nich, używając języka teorii demokracji, reprezentantów demos do sprawowania funkcji decyzyjnych/kompetencji władczych w strukturach władzy różnych szczebli. Innymi słowy to rodzaj uczestnictwa obywateli niezbędny dla funkcjonowania systemu demokracji przedstawicielskiej.

W tym obszarze uczestnicy spotkania diagnostycznego wskazywali następujące punkty.

1. Brak ewaluacji funkcjonowania instytucji Gminy Miejskiej Kraków i jednostek Urzędu Miasta Krakowa w wielu obszarach:

- współpracy z NGO
- kompetencji kadry menedżerskiej
- możliwości wspierania inicjatyw obywatelskich

2. Brak wiążących konsultacji społecznych. Mieszkańcy nie mają wpływu, na to co się dzieje

w ich okolicy i całym mieście. Brak pytania o zgodę w sprawie Euro 2012, Zimowych Igrzysk Olimpijskich, Dni Młodzieży. Mieszkańcy nie są mają wpływu na decyzje dotyczące priorytetów miasta.

3. Brak publikowania istotnych informacji w zrozumiałym, nieurzędniczym języku (uchwał, rozporządzeń)., brak przewodników po dokumentach miejskich, trudna nawigacja w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Krakowa, niedokładność informacji w BIP (np. kto w radzie dzielnicy zgłosił uchwałę, jak przebiegało głosowanie.)

4. Brak narzędzia interpelacji obywatelskiej z obowiązkiem odpowiedzi.

5. Brak transparentności w relacjach z Kościołem Katolickim (brak konsultacji dot. Dni Młodzieży).

6. Niewystarczająca inicjatywa krakowskiego Kościoła Katolickiego w działaniach obywatelskich.

7. Brak narzędzi włączających ruchy nieformalne do debaty.

8. Zbyt mała rola (i przez to liczba) Komisji Dialogu Obywatelskiego, trudności przy powołaniu KDO, które nie mieszczą się w kompetencjach poszczególnych wydziałów UMK (np. KDO antidyskryminacyjne).

Nie wszystkie wskazane przez uczestników spotkania uwagi mieszczą się w definicji partycypacji publicznej, nie wszystkie mają również odzwierciedlenie w kompetencjach gminy miejskiej Kraków. Oddają jednak charakter odczuwanego braku włączania mieszkańców w życie miasta. Nie wypracowano bowiem do tej pory działających mechanizmów współpracy z mieszkańcami. W czasie przygotowania diagnozy Kraków jest jednym z niewielu miast nie posiadającym procedury budżetu partycypacyjnego, nie ma również (ale trwają nad nią prace) uchwały o inicjatywie lokalnej. Rada Działalności Pożytku Publicznego działa zaledwie od roku, działają tylko trzy komisje dialogu obywatelskiego, na dzień dzisiejszy nie ma również Rady Seniorów.

Tę niepartycypacyjną opinię o Urzędzie Miasta Krakowa dopełnia fakt, iż dotychczasowe działania dotyczące partycypacji publicznej inicjowane były przez organizacje pozarządowe.

W Urzędzie Miasta działa Referat Ds. Komunikacji Społecznej odpowiedzialny za procesy konsultacyjne. Referat działa głównie w oparciu o Uchwałę Rady Miasta z dnia 23 kwietnia

2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich. Uchwała jako celem prowadzenia konsultacji społecznych w Gminie Miejskiej Kraków wskazuje "stworzenie płaszczyzny partycypacji społecznej w sprawach ważnych dla Miasta, takich jak projekty wieloletnich miejskich programów rozwoju i inwestycji, inwestycje miejskie oraz inne projekty i przedsięwzięcia ujęte w budżecie i powodujące znaczącą zmianę warunków życia mieszkańców. Jest to więc raczej przygotowanie "gruntu" pod uciążliwe inwestycje wskazane we Wstępnym Katalogu Inwestycji Miejskich i Katalogu Inwestycji Miejskich. Pierwszy z nich jest "konsultowany" wg. uchwały poprzez "Konsultacje społeczne ograniczone", wskazane w § 5:

- a/ platforma internetowa – specjalny serwis internetowy wraz z forum,
- b/ media interaktywne,
- c/ publikacje w prasie lokalnej,
- d/ inserty do prasy lokalnej,
- e/ materiały informacyjne dystrybuowane w formie direct mailing (poczta tradycyjna lub elektroniczna),
- f/ publikacje własne Urzędu Miasta Krakowa.

Jak widać po katalogu narzędzi termin konsultacje społeczne jest tu poważnym nadużyciem. Jest to bowiem najniższy szczebel na drabinie partycypacji - informowanie. Konsultacje nie mogą być jednostronne.

Uchwała wskazuje również Konsultacje pełne stosowane dla Katalogu Miejskich Inwestycji: "prowadzone są z wykorzystaniem wszelkich dostępnych instrumentów dialogu społecznego (np. kontakty, spotkania z mieszkańcami obszaru objętego konsultacjami społecznymi), promocji, reklamy (kampanie medialne i poza medialne – np. ulotki, publikacje, direct mailing) i public relations, których wybór dokonywany będzie zgodnie z obecnym stanem wiedzy i praktyką w tej dziedzinie."

Tutaj uchwała daje wprowadzić możliwości wyboru technik ale proponowany katalog wskazuje jednak na promocję inwestycji niż zbieranie opinii mieszkańców.

Obecnie funkcjonujące prawo miejscowe kształtujące proces konsultacji jest bardzo ułomne i nie pozwala na rozwijanie tej najważniejszej formy partycypacji publicznej.

Brak woli poszerzania wpływu mieszkańców na zarządzanie miastem idący za tym brak procedur nie może mieć pozytywnego wpływu na poczucie podmiotowości wśród mieszkańców Krakowa idące za tym zaangażowanie w tworzenie wspólnoty samorządowej a w końcu zadowolenie z życia w mieście.

2. Partycypacja społeczna

Rozumiana jako (horyzontalna, wspólnotowa) udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społeczności/ach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień. W szczególności chodzi tu o ich aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania (lokalnych) grup obywatelskich i organizacji pozarządowych, stałe lub okazjonalne podejmowanie roli wolontariusza itp

Partycypacja społeczna celowo została wyłączona z obszaru organizacji pozarządowych.

Tutaj uczestnicy spotkania przygotowali następujące punkty diagnozy:

1. Aktywność mieszkańców w sytuacji protestu i jednocześnie niska aktywność obywatelska:

- brak identyfikowania się ze społecznością lokalną
- brak miejsc do wspólnych spotkań
- atomizacja społeczeństwa
- brak narzędzi włączających mieszkańców (spotkania, warsztaty, panele obywatelskie, sądy obywatelskie)

2. Brak wsparcia dla liderów „pozytywnej zmiany społecznej” - przez to aktywizowanie się liderów „negatywnych”, „szaleńców”, którzy odstraszaają od podejmowania działań.

3. Słaby potencjał NGO do aktywizowania mieszkańców, organizacje koncentrują się na realizacji zleceń administracji publicznej.

4. Brak wsparcia rad dzielnic, brak odpowiedniego przygotowania urzędników i radnych do wspierania mieszkańców w podejmowaniu działań obywatelskich. Brak aktywności UMK

w obszarze aktywizacji obywateli.

5. Niewystarczająca wiedza mieszkańców o zaangażowaniu obywatelskim, przez to strach i brak wiary w skuteczność działań. Brak wspólnych programów dla szkół i NGO promujących aktywność obywatelską.

6. Słaba tożsamość lokalna.

Ta część społeczeństwa obywatelskiego została zaniedbana jeszcze bardziej niż powoli rozwijająca się partycypacja publiczna. Wyzwania wskazane przez uczestników grupy diagnostycznej rozłożone są zarówno na Urząd Miasta jak i organizacje pozarządowe.

Trzeba odróżnić tutaj potencjał i wpływ krakowskich organizacji pozarządowych o jakości partycypacji społecznej. Małe oddziaływanie organizacji na aktywność obywatelską mieszkańców jest niewątpliwym "grzechem" krakowskich (sytuacja jest analogiczna w innych miastach Polski) organizacji pozarządowych. Rozdzielenie w diagnozie wspólnotowej aktywności obywatelskiej na partycypację społeczną i NGO ma za zadanie określenie wyzwań, które stoją przed organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania we współpracy z Urzędem Miasta oraz przed samym Urzędem Miasta. Potencjał organizacji pozarządowych opisany został poniżej, ma on jednak zapewne duży wpływ na politykę rozwoju inicjatyw obywatelskich przez urzędników miejskich. Zła opinia o NGO ale również obiektywne przesłanki trudnej współpracy mogą być blokujące w realizacji zadań własnych gminy wynikających z Ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa jednak jasno określa zakres zadań własnych wynikających z potrzeb wspólnoty samorządowej. Należy do nich nie tylko współpraca i działalności na rzecz organizacji pozarządowych ale również wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Pobudzanie aktywności obywatelskiej jest chyba najczęściej pomijanym zadaniem Gminy Miejskiej Kraków, co znalazło odzwierciedlenie w wyzwaniach przygotowanych przez grupę diagnostyczną ale również w wynikach czy frekwencji wyborczej do jednostek samorządu. Konkluzją z tej części diagnozy powinno być wyraźne określenie odpowiedzialności za rozwój wspólnoty samorządowej mieszkańców jako aktywnych obywateli. Rozwój co po raz kolejny

trzeba podkreślić rozumiany jako działania kierowane do mieszkańców Krakowa a nie wyłącznie do organizacji pozarządowych.

2. NGO

1. Brak pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych.
2. Niestabilność finansowa NGO, "grantoza".
3. Uprzywilejowanie organizacji związanych z Kościołem Katolickim.
4. Niewystarczająca pomoc lokalowa dla NGO ze strony władz Krakowa.
5. Niewystarczająca rola Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Obywatelskich, niewystarczająca rola władz miasta w integracji III sektora, brak promocji przez UMK działalności krakowskich NGO.
6. Brak wsparcia dla NGO, które nie współpracowały dotychczas z UMK- osobnego konkursu preferującego te organizacje.
7. Władze Krakowa nie potrafią czerpać z pomysłów organizacji na funkcjonowanie miasta. Nie odbywają się kongresy NGO, podczas których odbywałaby się wymiana idei.
8. Brak programów edukacji pozaformalnej realizowanej przez NGO.
9. Niewystarczające wsparcie dla nieformalnych inicjatyw kulturalnych.

Wśród urzędników samorządów (nie tylko w Krakowie) powszechne jest przekonanie słabym potencjale organizacji pozarządowych do współpracy z gminą. Jak pokazują to również cytowane w opracowaniu badania organizacje są postrzegane jako: roszczeniowe, niewydolne organizacyjnie, nie przygotowane od strony prawnej i finansowej do współpracy z administracją. Organizacje rzadko też podejmują oferty współpracy pozafinansowej - nie konsultują dokumentów i programów przygotowywanych przez urzędników. Tu żeby oddać sprawiedliwość problem leży również po stronie proceduralnej - dokumenty są oddawane do konsultacji gdy są już gotowe, gdy bardziej owocne byłoby konsultowanie założeń.

Największym jednak wyzwaniem tego obszaru jest całkowicie już niewystarczająca rola Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych - MOWIS. Już sama lokalizacja ośrodka w

Nowej Hucie stwarza duże bariery dla organizacji działających w odległych dzielnicach miasta. Jest to bariera ograniczająca równe szanse w dostępie do wsparcia dla organizacji z terenu całego miasta. MOWIS w swojej mocno przestarzałej formule nie ma również możliwości wsparcia organizacji jako nowoczesny inkubator inicjatyw obywatelskich, sieciowania i kooperacji pomiędzy organizacjami ale również pomiędzy organizacjami i biznesem oraz edukacji obywatelskiej. Nie sprawdza się również formuła wsparcia organizacji pozarządowych przez administrację publiczną. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego bez jego udziału nie jest efektywne.

3. Komunikacja Społeczna

Rola komunikacji społecznej to zarówno wymiana informacji i edukacja ale również budowanie tożsamości jednostki oraz pełniejsza integracja z grupą. Szczególnie te więziotwórcze przesłanki spowodowały wydzielenie tej płaszczyzny do diagnozy i późniejszych opracowań.

Uczestnicy grypy diagnostycznej wskazali na następujące elementy:

1. Brak ŁATWEGO dostępu do informacji dla niezrzeszonych mieszkańców, słaby transfer informacji.
2. Brak „miejsca” skupiającego inicjatywy partycypacyjne.
3. Brak edukacji komunikacyjno-obywatelskiej.
4. Brak jednostki promującej działania obywatelskie, systemowego podejścia do promocji działań obywatelskich, brak dostępu NGO do internetowych serwisów miejskich ale również telewizji tramwajowej.
5. Trudność w identyfikacji liderów w społeczności lokalnej, trudność w utrzymaniu relacji z grupami wyłaniającymi się ze społeczności dla realizacji konkretnych celów.
6. Brak spotkań różnych środowisk (grup interesów), które mogą realizować podobne cele społeczne (kibice i nauczyciele).
7. Niski poziom mediów lokalnych, nastawienie mediów na negatywny przekaz (wandalizm, chuligaństwo, patologie) zamiast na pokazywanie pozytywnych wzorów, niewystarczająca rola mediów publicznych – telewizji publicznej w kształtowaniu postaw obywatelskich, zbyt mało

czasu w mediach poświęca się tematyce lokalnej, działaniom merytorycznym władz miasta.

8. Bak wsparcia dla powstawania mediów obywatelskich.

9. Niewystarczające działania na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.

10. Niewystarczające wsparcie Urzędu Miasta w edukacji społecznej, która powinna być podstawą komunikacji społecznej.

11. Niewystarczająca ilość spotkań, debat dla mieszkańców i władz miasta.

Ta płaszczyzna diagnozy obszaru obywatelskiego jest z pewnością wspólna dla pozostałych poddanych diagnozie. Nie można skutecznie współpracować z mieszkańcami przy współdecydowaniu o funkcjonowaniu miasta jeśli odpowiednio przygotowane informacje i propozycje nie docierają do wystarczająco szerokiego grona odbiorców. Często wraz powtarzaną przez urzędników ale i samorządowców pretensją dotyczącą słabego udziału mieszkańców w konsultacjach można usłyszeć, że "za rękę nikogo nie będziemy prowadzić i chodzić po domach". W tej emocjonalnej wypowiedzi kryje się dość szczere przyznanie braku odpowiedzialności za tworzenie wspólnoty samorządowej. Obecny, zły stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest w dużej mierze spowodowany przez zaniechania sił i środków dobrej wielokanałowej konkurencji. Brak systemowego podejścia w komunikacji społecznej jest powodem wielu zdiagnozowanych tu wyzwań. Wszystkie cytowane w tym dokumencie badania pokazują, że nie ma złych pomysłów na składniki tego systemu - jednym z lepszych może okazać się bezpośrednie docieranie z informacją do mieszkańców - owo "chodzenie po domach". Oczywiście jeśli będzie dobrze i systemowo zrealizowane.

SWOT

Mocne strony	Słabe strony
• Kraków posiada agorę, rynek (w sensie dosłownym) jako centralną przestrzeń publiczną • Szersze włączanie środowisk naukowych i praktyków w tworzenie polityk publicznych w Krakowie • Silne zaplecze akademickie Krakowa i możliwość korzystania z wypracowanych na uczelniach innowacji. Możliwość włączania środowisk naukowych i praktyków w tworzenie polityk publicznych dla Krakowa • Wielokulturowość Krakowa szansą na szybsze implementowanie różnych rozwiązań i idei • Siła i potencjał organizacji pozarządowych • Dostępność krakowskich NGO dla obywateli • NGO tworzą pasjonaci • NGO efektywniej realizują zadania publiczne • Kontrola instytucji publicznych przez krakowskie organizacje obywatelskie • Realizacja projektów przez organizacje obywatelskie w partnerstwie z Miastem • Innowacyjne działania organizacji obywatelskich wykorzystujących nowe technologie • Inicjowanie i realizowanie procesów partycypacyjnych przez organizacje obywatelskie • Wzrost aktywności mieszkańców w podejmowaniu decyzji (konsultacjach) • Polityka głosu (wydobywanie dyskursu grup wykluczonych) • Istnienie narzędzi komunikacji w UMK • Zaangażowanie ekspertów społecznych w procesie partycypacji • Istotna znajomość przez mieszkańców problemów (w skali lokalnej) • Usieciowienie i aktywność grup nieformalnych • Możliwość wprowadzania zmian w zakresie stanowienia i stosowania prawa poprzez mobilizację ludzi	• Rywalizacja pomiędzy NGO i ruchów społecznych • Mała skuteczność NGO i ruchów społecznych • Grantozna i klientelizm NGO, nadmierna biurokratyzacja w NGO • Fasadowość konsultacji • Realizowane konsultacje nie są wiążące dla mieszkańców. Brak konsultowania założeń do dokumentów - konsultowane gotowe rozwiązania • Niejasny system powierzania zadań gminy organizacjom pozarządowym • Trudność w komunikacji między NGO a administracją • Brak realizacji Strategii Rozwoju Krakowa , w obszarze obywatelskim, brak programów, • Brak polityki antydyskryminacyjnej i obywatelskiej • Niewystarczająca wiedza u aktywistów z NGO • Brak badań i danych dotyczących rozwoju: społeczeństwa obywatelskiego, kapitału społecznego • Słaby PR NGO w mediach, mała wiedza i zaufanie do NGO wśród społeczeństwa • Brak zaufania społecznego • Brak współpracy sąsiedzkiej • Brak odpowiedzialności za wspólne dobro • Brak ciągłości działań społecznych • Niewystarczająca infrastruktura dla działań społecznych • Niska świadomość mechanizmów demokracji • Niedostrzeganie form społecznego aktywizmu – samoistnych grup, ignorowanie rowerzystów

Szanse	Zagrożenia
• Nowe media – internet zwiększają komunikację społeczną i zainteresowanie sprawami obywatelskimi, rozwój ruchów miejskich • Szybsze rozprzestrzenianie się dobrych praktyk i nowych idei dzięki internetowi • Większa konsolidacja i zacieśniająca się współpraca ruchów miejskich i w mniejszej skali organizacji pozarządowych • Możliwość większego zainteresowania polityków sprawami obywatelskimi w roku wyborczym • Zaangażowanie ekspertów w działania ruchów miejskich – profesjonalizacja ruchów miejskich • Moda na aktywizm miejski, „moda” na budżety partycypacyjne. Polaryzacja społeczeństwa • Środki unijne na wsparcie dialogu z obywatelami, wsparcie rozwoju i profesjonalizację organizacji pozarządowych oraz programy aktywizacji różnych grup społecznych • Większa liczba osób zainteresowanych tematyką ustawy o zwiększeniu wpływu obywateli w samorządzie • Możliwość współpracy z miastami partnerskimi Krakowa • Wzrost gospodarczy stymuluje aktywność obywatelską • Rozwój infrastruktury w Krakowie np.: powstająca hala kongresowa szansą na organizowanie się nowych wydarzeń • Wzrastające poszanowanie dla dobra publicznego	• Zmieniające się przepisy prawne (niestabilność prawa) • Kryzys gospodarczy • Polaryzacja społeczeństwa, niekorzystny klimat społeczny • Biurokracja w procesie pozyskiwania funduszy • Niski poziom edukacyjny w zakresie postaw obywatelskich • Upolitycznienie samorządu przy jednoczesnej słabości partii politycznych skutkuje decyzjami, które nie zaspokajają potrzeb lokalnych

Rekomendacje

Kluczową, z punktu widzenia wzmacniania kapitału społecznego wzmacniającego ciągle tworzące się społeczeństwo obywatelskie jest położenie wyraźnego akcentu w Strategii Rozwoju Krakowa na obszar dotyczący świadomych i aktywnych obywateli.

Konieczny jest powrót do stworzenia kompleksowych rozwiązań w postaci Miejskiego Programu Rozwoju Kapitału Społecznego jako lokalnego odpowiednika Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego dla Polski.

Konieczne jest również skoordynowanie działań partycypacyjnych podejmowanych przez administrację samorządową Miasta. Jak widać na przykładzie Krakowskiego Biura Festiwalowego prężnie działający zespół specjalistów w ramach niezależnej struktury jest w stanie przez kilka lat stworzyć katalog działań, które będą odpowiadały na stale zmieniającą się sytuację.

W programach partycypacji społecznej i obywatelskiej ważną rolę odgrywają innowacje społeczne oraz możliwość działania jak najbliżej wspólnot lokalnych (zgodnie z zasadą pomocniczości). Ważne jest więc by „Krakowskie Biuro Partycypacji” było przedsięwzięciem partnerskim samorządu i organizacji pozarządowych. Taki ośrodek mógłby pełnić również rolę „inkubatora NGO” co z kolei jest konieczne dla kontynuacji i rozwoju projektu jakim jest MOWIS.