

Model governance – czyli partycypacyjna demokracja lokalna

Nie ulega wątpliwości, że większe zaangażowanie mieszkańców w sprawowanie władzy na szczeblu lokalnym zwiększa prawdopodobieństwo trafnej identyfikacji potrzeb społecznych oraz właściwszego doboru środków i narzędzi służących ich zaspokajaniu. Zaangażowanie, czyli współdecydowanie, sprzyja legitymizacji i akceptacji podjętych decyzji. Jednak mimo to, że demokracja – jako ustrojowy standard – trwale wpisała się w pejzaż europejskich społeczności lokalnych, wydaje się, że w Polsce jej instytucje wciąż wymagają wzmocnienia, zwłaszcza od strony praktycznej.

**Autorzy: prof. zw. dr hab. Jacek Sroka*
i dr Joanna Podgórska-Rykała***

Pomimo nierzadko uzasadnionej krytyki generalnie idee demokracji od wieków cieszą się uznaniem, a większość istniejących na świecie państw, w sposób mniej lub bardziej zasadny, stara się pretendować do miana demokratycznych. Ustrojową podstawą demokracji jest sprawowanie władzy przez samych obywateli, co wydaje się zarówno rozsądne, jak i sprawiedliwe. Pierwotny, w swoim czasie z zasady bezpośredni, model demokracji antycznej, różni się rzecz jasna od współczesnego o doświadczenia ponad dwóch tysięcy lat. Model nam współczesny – nie tylko ze względów technicznych – ma charakter w przeważającej mierze pośredni, czyli przedstawicielski. Nie można zaprzeczyć, że dla obywateli wielu państw, w których obowiązują zręby instytucji demokratycznych, wizytówką współczesnej demokracji nie jest szeroki i aktywny udział obywateli w procesach decyzyjnych, a raczej rywalizacja polityczna, której celem staje się zdobycie jak najszerszych wpływów oraz wykluczenie konkurencji. Wyłanianiu elit władzy służą rywalizacyjne wybory, a zwycięstwo w nich daje często mandat dla autorytatywnego decydowania. Wydaje się, że w takiej logice zostaje niewiele miejsca na partycypację społeczną.

Przewaga demokracji

Co ciekawe, jak wynika z badań CBOS (czerwiec 2018), ze stwierdzeniem, że

demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, w 2018 roku, zgadzało się trzy czwarte Polaków (76%), natomiast przeciwnego zdania był co ósmy (12%). Oznacza to, że obecnie zasięg aprobaty demokracji jest najwyższy od 1992 roku. Zarazem, niemal jedna trzecia badanych (29%) uważa, że w niektórych sytuacjach rządy nie-demokratyczne są lepsze od demokratycznych (w tej grupie przeważają osoby młode i znajdujące się w złej sytuacji ekonomicznej), pogląd ten kwestionuje natomiast ponad połowa badanych (53%) – wśród których większość stanowią mieszkańcy miast i osoby w wieku 35-44 lat.

Zdaniem Roberta Dahla [1995] demokracja „nie ma dziś ściśle określonego i ograniczonego znaczenia, funkcjonuje raczej jako bliżej niesprecyzowana, popularna idea.” Dahl porównuje ją do trójwymiarowej tkaniny, której nie sposób objąć wzrokiem, splecionej z tysięcy pasemek o różnej elastyczności. Korzystając z jego metafory można powiedzieć, że patchwork i wielopasmowość to charakterystyczne cechy współczesnej demokracji – zarówno jej struktura, jak i faktura tworzą wzory tak zróżnicowane, że nie zawsze łatwo je zakwalifikować do jednego zbioru. Trudno więc nawet zdefiniować prawo do partycypacji decyzyjnej, a co dopiero zrealizować je w praktyce życia politycznego. Od kilku lat systematycznie rośnie jednak skala wdrażania na szczeblu

samorządowym systemowych rozwiązaniach – innowacji propartykypacyjnych, a część z nich ma już nawet uzasadnienia formalne. Życie publiczne staje się bardziej jawne, to samo odnosi się do sposobów wydatkowania środków publicznych. Przyczyniają się do tego nie tylko profesjonalizujące się media, ale także sami obywatele, częściej dziś znający swoje prawa i co za tym idzie, oczekujący od rządzących konkretnych rozwiązań swoich problemów. Obywatele mają współcześnie więcej, niż kiedykolwiek narzędzi służących wywieraniu wpływu na podmioty władzy publicznej. Z badań CBOS z 2018 roku (marzec) wynika, że rośnie subiektywny poziom poczucia wpływu Polaków na sprawy lokalne. Przekonanie o tym, że przeciętny obywatel może współdecydować o tym, co dzieje się w jego najbliższym otoczeniu wyraża już 59% badanych, co w porównaniu z początkiem lat 90. oznacza prawie czterokrotny wzrost. Niemal dwie trzecie Polaków (64%) twierdzi też, że ich głos jako członków wspólnoty lokalnej jest brany pod uwagę przez władze miasta/ gminy przy podejmowaniu decyzji.

Idea partycypacji

Mocno popularyzowana obecnie przez wszystkie sektory idea partycypacji ma szansę wpłynąć nie tylko na wzrost politycznego zaangażowania pojedynczych obywateli (m.in. poprzez ich udział w demokratycznym minimum – czyli w wyborach) oraz lepsze zrozumienie decyzji politycznych, ale również – w okresie długofalowym – na efektywniejszą realizację zadań publicznych. Hasłom partycypacji odpowiada perspektywa obywatela interesariusza, zainteresowanego urzeczywistnieniem dobra wspólnego. Obywatel ten wespół z administracją bierze na siebie współodpowiedzialność za prawidłową i efektywną realizację zadań publicznych. Krytycznie oceniając tempo zmian w tym kierunku trzeba zarazem powiedzieć, że wiele z podjętych prób aktywizacji obywateli do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi zakończyło się w Polsce sukcesem, głównie za sprawą aktywności i własnej inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Tak rozumiane rządzenie wielopasmowe ma moc zaangażowania zróżnicowanych pod-

miotów społeczeństwa obywatelskiego i życia publicznego – na wszystkich organizacyjnych poziomach polityki publicznej – od jednostek, przez grupy interesu i społeczności lokalne, aż po organizacje społeczne i gospodarcze. Zaangażowanie to wynika z dobrowolnej aktywności podmiotów, ich odrębności oraz samodzielności (także samodzielności normatywnej) w realizowanych działaniach, a także z (rosnących) umiejętności wywierania legitymizowanego wpływu na stan spraw publicznych.

Przez wzgląd na fundamentalną i ze swej natury ustrojową zasadę legalizmu, organy administracji publicznej muszą zostać przez ustawodawcę wyposażone w kompetencje do uwzględ-

nić, nie jest to stan prawny idealny dla rozwoju formuły governance, ale biorąc pod uwagę formalne i nieformalne uwarunkowania polskiego systemu politycznego, można uznać go za adekwatny do aktualnego stopnia demokratycznej konsolidacji systemu.

Obok podstawowych uprawnień i instytucji, w tym: czynnego i biernego prawa wyborczego, referendum, prawa do petycji czy prawa dostępu do informacji publicznej, w ostatnich dekadach pojawiły się również: konsultacje społeczne, panele obywatelskie, inicjatywa lokalna, budżet obywatelski i inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców (dostępna już na szczeblu centralnym od ponad dekady – wraz

Udział w formule governance może przybierać bardzo zróżnicowaną postać, w tym współkompetencji, współdziałania, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur bądź brania w nich udziału, przedkładania stanowisk i opinii, kontrolowania, monitorowania, wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, a nawet zawierania umów mieszanych publiczno-prywatnoprawnych bądź bezpośredniej realizacji zadań przed podmioty niepubliczne.

niania uczestnictwa społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Partycypacja społeczna jako prawo jednostki do współrządzenia na szczeblu lokalnym pozostałaby inaczej pustym sloganem. Nie jest nim dopiero wraz z uzupełnieniem stanu prawnego o instytucje i procedury pozwalające na realizację owego prawa. Katalog dostępnych w polskim porządku prawnym instrumentów, których celem jest umożliwienie obywatelom bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym jest już dość obszerny i (na tym etapie demokratyzacji) różnorodny. Oczy-

z pojawieniem się nowej konstytucji i szczegółowej regulacji ustawowej). Nie warto zarazem zapominać o innych, mogących pozornie uchodzić za mniej istotne, możliwościach aktywnego współrządzenia, a mianowicie prawie do udziału w różnego rodzaju gremiach kolegialnych o charakterze konsultacyjno-doradczym, m.in. lokalnych radach: seniorów, działalności pożytku publicznego, młodzieżowych, ds. osób niepełnosprawnych czy sportu. Wiele spośród uczestniczących w ich pracach (na ogół społecznie) osób w konkretnych miejscach na polskiej mapie, można uznać

za „wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli”, jak – odnosząc się do pojęcia „społeczeństwa obywatelskiego” – scharakteryzował tę grupę w jednym ze swoich wyroków z 2003 roku Trybunał Konstytucyjny.

Różnorodność

Udział w formule governance może więc przybierać bardzo zróżnicowaną postać, w tym współkompetencji, współdziałania, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur bądź brania w nich udziału, przedkładania stanowisk i opinii, kontrolowania, monitorowania, wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, a nawet zawierania umów mieszanych publiczno-prywatnoprawnych bądź bezpośredniej realizacji zadań przed podmioty niepubliczne. W przypadku każdej z tych formuł szczególną wartością będzie wzajemne uzupełnianie się obu stron – społecznej i publicznej, głównie jeśli chodzi o posiadane zasoby, w tym najważniejszy – informacje. Mowa tu m.in. o wiedzy specjalistycznej przeciwstawianej znajomości realiów życia i oczekiwań interesariuszy.

Choć wydawałoby się, że obecnie możliwości współdecydowania na szczeblu lokalnym jest sporo, to patrząc przez pryzmat empirycznych danych ilościowych, okazuje się, że w większości przypadków frekwencja wyborcza w referendach lokalnych i niereprezentatywnych oraz często fasadowych konsultacjach społecznych bywa zatrważająco niska. W przypadku referendów często staje się przyczyną ich nieważności, jako że zgodnie z obowiązującymi regulacjami ważność ta zależy od osiągnięcia odpowiedniego progu frekwencyjnego. Zauważyć jednak należy, że przyjęte przez ustawodawcę progi (tj. 30% i 3/5), według wielu przedstawicieli doktryny są uzasadnione. Dla przykładu, J. Reguński [2005], jeden z twórców reformy samorządowej, o ewentualnym obniżeniu progu frekwencji pisał, iż spowodowałoby to poważne zagrożenie dla stabilności władz i polityki, niemniej jednak opowiadał się za rozwiązaniem, by pod uwagę brać jedynie oddane głosy, a nieoddane pomijać: „nie ma podstaw, aby te wstrzymujące się głosy zapisywać na konto którejs z stron. Rozstrzygać powin-

ni ci, którym na takim czy innym rozstrzygnięciu zależy.” Krytykę wobec obecnych rozwiązań wysuwa również A. K. Piasecki [2005], podkreślając wady sztywnych progów. Co ciekawe, tego rodzaju mechanizmów nie stosuje się np. w Szwajcarii – kolebce tej formuły demokracji bezpośredniej oraz wielu innych krajach świata. Również

nych Polaków (56%) nigdy nie brała udziału w żadnym spotkaniu z przedstawicielami władz samorządowych, a blisko połowa (44%) w ciągu ostatnich dwóch lat nie zaangażowała się na rzecz własnej społeczności lokalnej w żaden w wymienionych w przywoływanym badaniu sposobów, tj. w konsultacje społeczne, kontakt

////////////////////////////////////

Niestety obserwowany trend poszerzania przestrzeni do współdecydowania nie koniecznie pociąga za sobą wyższą oddolną aktywność obywatelską. Wydaje się więc, że rozwijająca się w Polsce wersja partycypacji decyzyjnej charakteryzuje się pewnego rodzaju ‘wyspowością’. Wciąż stanowi odosobniony wyjątek, aniżeli powszechną regułę.

inicjatywa lokalna oraz inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców są wykonywane nader rzadko – przypadki wykorzystania tych procedur w skali kraju są skrajnie odosobnione. Obie stanowią bowiem wyzwanie w kontekście proceduralnym, które bez znajomości reguł, którymi rządzi się administracja publiczna i bez fachowego wsparcia ze strony chociażby prawników, może przerosnąć możliwości potencjalnie zainteresowanych. Zdecydowanie największym zainteresowaniem cieszy się obecnie budżet obywatelski, który od 2018 roku w miastach na prawach powiatu ma charakter obligacyjny. Jest to procedura, którą inicjują rządzący i zarazem również ją moderują, zapraszając obywateli do uczestnictwa i przygotowując dla nich konkretne i proste ścieżki odpowiadające różnym wariantom ich zaangażowania.

Niestety, obserwowany trend poszerzania przestrzeni do współdecydowania niekoniecznie pociąga za sobą wyższą oddolną aktywność obywatelską. Wydaje się więc, że rozwijająca się w Polsce wersja partycypacji decyzyjnej charakteryzuje się pewnego rodzaju wyspowością. Wciąż stanowi odosobniony wyjątek, aniżeli powszechną regułę. W świetle badań CBOS [czerwiec 2018] większość bada-

z radnym lub burmistrzem, fora internetowe, wolontariat, nieodpłatną działalność w organizacjach pozarządowych, petycje, protesty, wiece, czy działalność w na rzecz organizacji religijnych. ■

* *Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii*

Bibliografia:

- A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3/2005.
- J. Reguński, *Samorządna Polska, Warszawa 2005*.
- Komunikat z badań CBOS: „Opinie o demokracji”, nr 75/2018, czerwiec 2018, opracował: Michał Feliksiak.
- Komunikat z badań CBOS: „Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne”, nr 33/2018, marzec 2018, opracował: Rafał Boguszewski.
- Komunikat z badań CBOS: „Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej”, nr 74/2018, czerwiec 2018, opracował: Rafał Boguszewski.
- R. Dalh, *Demokracja i jej krytycy*, tł. S. Amsterdamski, Fundacja im. S. Batorego, ZNAK, Kraków-Warszawa, 1995.
- Wyrok TK z 27 maja 2003 r. Sygn. akt K 11/03.