

Partycypacja mieszkańców

Błażej Prośniewski (2016) pisząc o partycypacji wskazuje na „paradoks” tego pojęcia argumentując, że istotą samej demokracji jest pełne włączenie i uczestnictwo obywateli. W tym kontekście ich – niejako dodatkowe – partycypowanie uznać można za pewnego rodzaju odchylenie od normy, autor używa nawet dość mocnego sformułowania „aberracja”. Wydaje się jednak, że nie bierze on pod uwagę rozróżnienia na model bezpośredni i pośredni sprawowania demokratycznych rządów. Niemniej jednak paradoks chyba rzeczywiście istnieje, a jest nim fakt, że władza niezależnie od szczebla widziana jest przez obywateli jako przeciwnik, „który dąży do realizacji swoich partykularnych interesów, nie będących tożsamymi z interesem obywateli” (Prośniewski 2016). Dlatego partycypację – jak twierdzi autor – należy postrzegać nie jako walkę o prawo do uczestnictwa, a raczej jako nieodłączny element egzekwowania tego prawa.

O partycypacji dyskutuje się od dawna i dyskutować można długo. Przyjmując definicję najbardziej zbliżoną do interesujących nas realiów lokalności, partycypacja będzie rozumiana jako „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszania warunków życia w społeczności lokalnej” (Lewenstein 2010) bądź też „aktywna forma uczestniczenia w życiu publicznym na zasadzie współdecydowania i współtworzenia, opierająca się na kooperacji i świadomości wspólnego dobra” (Mrozek 2015). Na gruncie prawnoustrojowym o partycypacji można mówić zawsze wtedy, gdy przepisy prawa umożliwiają obywatelom udział w procesie artykułowania potrzeb i podejmowania rozstrzygnięć, które ich dotyczą. Mimo że definicji partycypacji można by wywodzić wiele, bez względu na rozmaitej natury ich odmienne „akcenty”, bezsprzecznie kategorią centralną w każdej z nich będzie aktywne uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji wszystkich osób zainteresowanych danym rozstrzygnięciem. Aktywność ta może przybierać postać mniej lub bardziej intensywnej, a jej efektem powinno być wywarcie pewnego rodzaju wpływu na procesy polityczne.

Drabina społecznej partycypacji

Procesualny charakter partycypacji obrazuje znana i chętnie przywoływana w literaturze tzw. drabina społecznej partycypacji z 1969 roku, autorstwa Sherry Phyllis Arnstein. Jej składająca się z 8 szczebli struktura odzwierciedla odmienne stopnie społecznego zaangażowania, począwszy od manipulacji, przez tzw. terapię grupową, informowanie, konsultowanie, ugłaskiwanie, partnerstwo i delegowanie władzy, aż do kontroli obywatelskiej. Całość koncepcji, wydaje

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

się, jest ukształtowana „z pozycji konfliktu władza – obywatele i skupia się na swoistym przeciąganiu liny, którego celem jest poszerzenie realnego wpływu danej społeczności na stan spraw publicznych” (Prośniewski 2016). Dwa pierwsze szczeble (tj. manipulacja i „terapia” grupowa) obrazują stan negatywny – rzeczywisty brak partycypacji, któremu towarzyszą próby mające na celu jej upozorowanie. W podobnych realiach chodzi o wprowadzenie obywateli w błąd co do tego, że mają wpływ na decyzje, gdy go w rzeczywistości nie mają. Kolejne trzy szczeble w drabinie (informowanie, konsultowanie, „ugłaskiwanie”) to partycypacja pozorna, w której obywatele otrzymują informacje i możliwość zwrotnej komunikacji, ale nie mają narzędzi, by skutecznie wpływać na proces decyzyjny. Jest to więc co najwyżej rodzaj niewiążącej konsultacji, która w przypadku podjęcia ostatecznie odmiennych rozstrzygnięć zwykle prowadzi do skutecznego zniechęcenia i demotywacji partycypujących. Dopiero trzy ostatnie szczeble (partnerstwo, delegowanie władzy, kontrola obywatelska) oznaczają faktyczny wpływ społeczeństwa na władzę.

Warte podkreślenia jest to, że autorka drabiny partycypacji w sposób dychotomiczny zestawia pojęcia „demokracja partycypacyjna” oraz „demokracja przedstawicielska”. Jej zdaniem, w przypadku tej pierwszej władza ma charakter ciągłego uczestnictwa, a w przypadku drugiej władza obywateli jest ograniczona i wykonywana jednorazowo (co wiąże się z kadencyjnością jej organów). Arnstein wysoko ceni partycypację, przypisując jej kluczową rolę w systemie politycznym. W jej rozwoju upatruje też nadziei na podniesienie jakości demokracji w przyszłości. Uważa, że „partycypacja obywatelska to synonim władzy obywatelskiej. To redystrybucja władzy, która pozwoli na włączenie osób obecnie wykluczonych z procesów politycznych i gospodarczych. To strategia, dzięki której wykluczeni będą mogli decydować” (Arnstein, 1969).

Trzy poziomy społeczno-zaangażowania

Bliższe polskiej rzeczywistości politycznej są natomiast rozważania Dagmira Długosza i Jana Jakuba Wygnańskiego [2005], którzy wskazują na trzy

poziomy społeczno-zaangażowania (bądź jego braku), są to:

- **Informowanie** – władze decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, nie informując opinii publicznej w ogóle, albo informując opinię o podjętych decyzjach – po ich podjęciu albo też przed podjęciem decyzji, informując o swych planach i przyjmując do wiadomości pojawiające się opinie społeczne, a następnie wykorzystując je w mniejszym lub większym stopniu do zmiany treści decyzji;
- **Konsultowanie** – władze przed podjęciem decyzji zasięgają aktywnie opinii poszczególnych obywateli (wybranych liderów, ekspertów),

czyż grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym (na przykład referenda, układy zbiorowe pracy).

Inną – i nie tak popularną – koncepcję partycypacji zaprezentował Marcus Miessen (2013) – niemiecki pisarz i architekt, nazywając samą partycypację „koszmarem”. Autor w iście manifestacyjnej formule skrytykował demokrację deliberacyjną oraz partycypację konsensualną, zwracając uwagę na konieczność przywrócenia polityce jej „politycznego” charakteru, w tym z uwzględnieniem centralnej

Badania przekonują, że istnieją obecnie w Polsce i rozwijają się enklawy aktywności, ale obok nich funkcjonuje także liczna grupa biernych i nieangażujących się obywateli. Pozostaje założyć, że różne formy współzrządzenia mogłyby pełnić edukacyjną rolę wobec dotąd pasywnych i stanowić mobilizujące przykłady, chociażby na zasadzie popularnych „dobrych praktyk”.

korzystając z wysłuchań publicznych, sondaży telefonicznych, badań opinii publicznej bądź też przed podjęciem decyzji aktywnie zasięgają opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami (organizacjami) na podstawie wymogów prawa lub politycznej woli, bądź przed podjęciem decyzji zasięgają opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniodawczych, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy;

- **Współdecydowanie** – władze przed podjęciem decyzji współpracują z partnerami społecznymi (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) i wraz z nimi podejmują kompromisową, wspólną decyzję, na przykład w formie porozumienia lub wspólnego programu, bądź przekazują podejmowanie de-

cyzji grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym (na przykład referenda, układy zbiorowe pracy).

Inną – i nie tak popularną – koncepcję partycypacji zaprezentował Marcus Miessen (2013) – niemiecki pisarz i architekt, nazywając samą partycypację „koszmarem”. Autor w iście manifestacyjnej formule skrytykował demokrację deliberacyjną oraz partycypację konsensualną, zwracając uwagę na konieczność przywrócenia polityce jej „politycznego” charakteru, w tym z uwzględnieniem centralnej

kategori, jaką jest pluralizm poglądów i przekonań. Miessen uważa bowiem, że partycypacja w obliczu obecnego stanu demokracji służy jedynie pozbywaniu się politycznej odpowiedzialności przez ludzi, którzy są rządni politycznej legitymizacji. Autor nie krytykuje samego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, ale – podobnie jak belgijska filozofka Chantal Mouffe – (2005), podważa stan „stabilizacji władzy” demokratycznej podkreślając, że nie można jej traktować jak ustroju danego raz na zawsze, a raczej jako proces, wciąż ulegający przeobrażeniom i nie dość odporny na zachodzące w przestrzeni społeczno-politycznej zmiany.

Przeciwko partycypacji

Warto dodać, że inkluzywne procedury decyzyjne mają również swoich zagorzałych przeciwników. Ich wątpliwości wyraża m.in. amerykański

sędzia R. Posner [2003] pisząc, że są one „równie aspiracyjne i nierealistyczne co rządy Strażników Platonijskich. Gdy połowa populacji ma IQ poniżej 100 (...), problemy, z którymi boryka się rząd, są bardzo złożone, zwykli obywatele wykazują zainteresowanie złożonymi kwestiami politycznymi równie nikle, co możliwości ich zrozumienia, zaś urzędnicy wybierani przez obywateli muszą zmagać się z grupami nacisku i presją konkurencji wyborczej, oczekiwanie, że w tym intelektualnym nieładzie, jakim jest polityka demokratyczna, zrodzą się trafne idee i rozsądne polityki, jest całkiem nierealistyczne”. Podobne obawy wyrażał już Walter Lippmann w latach 20. XX wieku twierdząc, iż „głównym narzędziem ochrony państwa demokratycznego przed niekompetencją jego obywateli jest ograniczenie bezpośredniego wpływu przeciwnego wyborcy na procesy polityczne (Grygień 2017). Do poglądów Lippmanna nawiązywali także Joseph Schumpeter i Bernard Berelson, szczerze wątpiąc w kompetencje elektoratu demokratycznego. Berelson chwalił m.in. apatię polityczną obywateli, opisując jej zbaWienny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego, a Schumpeter wykluczał możliwość przypisania „masie” kompetencji wykraczających ponad wybór elit. Uważa się też, że partycypacja „zwykłych” obywateli jest „spontaniczna, niekompetentna i bezrefleksyjna” [Schumpeter 1995], a zabieganie o ich przychylność nieuchronnie prowadzi do socjalizmu, uznawanego przez Schumpetera za wcielenie upaństwowienia i centralizmu. Z tego właśnie głównego powodu autor był zwolennikiem tzw. proceduralnej formuły demokracji sprowadzającej fundamentalną rolę polityczną obywateli do aktu głosowania. Również w doktrynie nauki prawa wskazuje się czasem, że pojęcie partycypacji niejednokrotnie przybiera „postać wytrychu, skutecznego z uwagi na swój modny, ale często bezrefleksyjny charakter, do arbitralnego «przemycania» w rozstrzygnięciach końcowych władzy publicznej interesów partykularnych, grupowych, resortowych, autonomicznych jako jedynie słusznych” (Niżnik-Dobosz 2014). Można uznać, że w proceduralnym wariacie demokracji wy-

borcy są (i mają być) niemi, a ich zadanie sprowadza się do aktu głosowania. Gdy zaś obywatele zbyt często zabierają głos – i to w sprawach, na których się nie znają – wówczas zarządzanie sprawami publicznymi grzęźnie w niemocy i orientuje się na generowanie socjalnych uzasadnień funkcjonowania coraz bardziej scentralizowanego i upaństwowionego aparatu publicznego. Podobne myślenie w Polsce można zauważyć nie tylko wśród politycznych decydentów, ale i wśród samych obywateli. Zaznacza się w nim obawa przed poszerzeniem uprawnień współdecydowania w sprawach publicznych, a jego zwolennicy nakazują niezwykle ostrożnie podchodzić m.in. do kwestii takich, jak:

„demokracja partycypacyjna to demokracja przedstawicielska pogłębio-na pluralistyczną, kolektywną metodą podejmowania rozstrzygnięć” (Niżnik-Dobosz 2014).

Badania przekonują, że istnieją obecnie w Polsce i rozwijają się enklawy aktywności, ale obok nich funkcjonuje także liczna grupa biernych i nieangażujących się obywateli. Pozostaje założyć, że różne formy współzrządzenia mogłyby pełnić edukacyjną rolę wobec dotąd pasywnych i stanowić mobilizujące przykłady, chociażby na zasadzie popularnych „dobrych praktyk”. W Polsce partycypacja to nabierająca znaczenia nowość. Na aktualnym poziomie polskiej demokracji mechan-

Na aktualnym poziomie polskiej demokracji mechanizmy, których zadaniem jest włączanie mieszkańców w publiczne procesy decyzyjne, są może nie idealne, ale i wydają się wystarczające. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z pewnym paradoksem polegającym na tym, że partycypacyjne procedury „wyprzedziły” w Polsce zmiany kulturowe, z których (jak w demokracjach skonsolidowanych) powinny wynikać.

- (1) ochrona interesów osób niepartycypujących,
- (2) metody, formy i środki doboru partnerów partycypujących,
- (3) mechanizmy obronne przed partycypacją blokującą procesy decyzyjne,
- (4) uzależnianie i powiązania pomiędzy administracją a partycypującymi oraz zmiany w sposobach działania organów administracyjnych spowodowane większą intensyfikacją procesów partycypacyjnych.

Administratywiści podkreślają, iż „należy rozgraniczyć uczestnictwo we władzy publicznej realizowane za pomocą praw obywatelskich znamionujące i tworzące demokrację od uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez legitymizowaną demokratycznie władzę publiczną”. Wydaje się więc słuszne przekonanie, że

zmy, których zadaniem jest włączanie mieszkańców w publiczne procesy decyzyjne, są może nie idealne, ale i wydają się wystarczające. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z pewnym paradoksem polegającym na tym, że partycypacyjne procedury „wyprzedziły” w Polsce zmiany kulturowe, z których (jak w demokracjach skonsolidowanych) powinny wynikać. Wypełnieniu tej luki mogłoby pomóc praktykowanie rozwiązań formalnych poprzez powszechne korzystanie z proceduralnych możliwości partycypacyjnych. Ich słabe wykorzystanie sprzyjać natomiast będzie utrwalaniu zniechęcenia do partycypacji. ■

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