

Tomasz Piróg, Tomasz Masłyk

Partycypacja obywateli w rządzeniu : problemy polskiej samorządności

Studia Humanistyczne AGH 16/3, 7-12

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tomasz Piróg*

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

Tomasz Maslyk

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

PARTYCYPACJA OBYWATELI W RZĄDZENIU. PROBLEMY POLSKIEJ SAMORZĄDNOŚCI

Artykuł opisuje zagadnienia związane z barierami partycypacji obywatelskiej w samorządach terytorialnych. Przedstawiono w nim samorzady jako pola instytucjonalne, których funkcjonowanie nie zależy wyłącznie od ustaw decentralizujących rządzenie. Ponadto scharakteryzowano problemy związane z funkcjonowaniem polskich samorządów, których szerszy opis znalazł się w artykułach zgromadzonych w niniejszym tomie czasopisma.

Słowa kluczowe: pole instytucjonalne, samorząd terytorialny, demokracja lokalna

Reforma samorządowa jest jedną z kluczowych zmian ustrojowych we współczesnej Polsce. Wprowadzono ją u zarania III RP, a jej fundamentalnym założeniem było oddelegowanie realnej władzy w ręce społeczności lokalnych. Towarzyszyło jej założenie, że nie można zarządzać sprawami lokalnymi bez podmiotowego traktowania obywateli i włączania ich w procesy decyzyjne. Decentralizacja administracyjna przeniosła ciężar zarządzania sprawami lokalnymi na wspólnoty samorządowe, ale równocześnie ustanowiła odpowiedzialność polityczną elit samorządowych za podejmowane decyzje w ramach ustroju państwa. Dzięki powołaniu do życia samorządów lokalnych i zakorzenieniu ich w systemie prawa powstało pole do działań politycznych, które cechuje względna autonomia wobec rządu. To w samorządach politycy uczą się demokratycznego rzemiosła, współdziałania z obywatelami, budowania struktur politycznych i rozwiązywania problemów lokalnych, które dotyczą rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Co więcej, polskie doświadczenia z instytucją samorządu terytorialnego pokazują, że samorządność nie tylko zbliża władzę do obywateli, ale także chroni demokrację liberalną jako system polityczny, ponieważ ułatwia utrzymanie pluralizmu światopoglądowego w warunkach konfliktu politycznego w skali kraju (*vide* obecna sytuacja w Polsce, gdy opozycja ma większe wpływy w samorządach niż rząd).

* Adres do korespondencji: Tomasz Piróg, Wydział Humanistyczny, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, ul. Gramatyka 8a, 30-071 Kraków; e-mail: tpirog@agh.edu.pl.

Opisując samorzady, należy także wspomnieć o dylematach i dysfunkcjach towarzyszących ich działalności (por. Hausner, Bober, Izdebski et al. 2013; Gąciarz 2004; Gąciarz i Bartkowski 2012). Ich opis przysparza jednak wielu problemów, gdyż diagnozując niedoskonałość procesu implementacji idei samorządności, można wpaść w pułapkę poszukiwania winnych. Socjologia podpowiada, że w procesach instytucjonalnych „wina” bywa rozmyta, a ponadto realizacja abstrakcyjnych idei często rozmija się z jej teoretycznymi, modelowymi założeniami (z racji towarzyszących im sprzeczności). Oznacza to, że deficyty funkcjonowania administracji samorządowej nie muszą wynikać wyłącznie z wadliwego prawa i złych działań rządu. Samorząd terytorialny, jako instytucja społeczna, może działać skutecznie lub nieskutecznie również w wyniku splotu czynników społecznych, zarówno strukturalnych, jak i kognitywnych (por. Scott 2001), które nie zależą lub w niewielkim stopniu zależą od decyzji sejmiku i rządu.

Podkreślmy zatem, że pozalegisłacyjne ograniczenia rozwoju samorządności terytorialnej odgrywały w Polsce istotną rolę. Warto przeanalizować to na przykładzie komunikacji władz lokalnych z obywatelami i współpracy z organizacjami pozarządowymi (por. Piróg 2016; Misztal 2008). W trakcie transformacji systemowej obserwowaliśmy brak gotowości władz lokalnych do tworzenia poliarchicznych wzorów rządzenia (Rymsza 2013) oraz nieumiejętność obywateli w zakresie lokalnej artykulacji interesów zbiorowych i samoorganizacji w ramach trzeciego sektora (Sroka 2008; Rychard 2010). W efekcie powstawała przepaść między rządzonymi i rządzącymi, która sprawiała, że lokalne elity polityczne uzależniały się od centralnych ugrupowań politycznych (Gąciarz 2004). Zjawiska te słabły jednak z upływem czasu (por. Hausner, Bober, Izdebski et al. 2013). Obecnie w polskich gminach obserwujemy renesans aktywności obywatelskiej, który objawia się wzrostem znaczenia lokalnych komitetów wyborczych i zaangażowaniem obywateli w ruchy społeczne. Dodatkowo w dużych miastach ukształtowała się „moda” na budżety obywatelskie i procesy konsultacyjne. Nie bez znaczenia dla tych procesów był napływ środków unijnych, dzięki którym samorzady zyskały większą swobodę finansową. Wzmocniło to pozycję lokalnych elit rządzących względem rządu, a wśród mieszkańców podniosło poczucie obywatelskiego sprawstwa. W efekcie końcowym Polacy oceniają samorzady o wiele lepiej niż władze centralne (por. CBOS 2017).

Nie sposób jednak zapomnieć, że niektóre zmiany odblokowujące potencjał polskiej samorządności były wymuszane odgórnie. Działo się tak, ponieważ autonomia decyzyjna samorządów w ramach ładu prawnego nie skutkowałą rozwiązaniami, które optymalnie zapewniałyby obywatelom poczucie kontrolowania władzy i uczestnictwa w rządzeniu. Co więcej, dopiero zmiany ustawowe narzucane przez sejm były w stanie częściowo odmienić złe wzory rządzenia, które wykształciły się w samorządach, między innymi w zakresie udostępniania informacji publicznej, dialogu obywatelskiego i współpracy publiczno-społecznej (por. Rymsza 2013).

W naszym artykule trudno byłoby opisać wszystkie deficyty polskiej samorządności, dlatego proponujemy skupienie się na jednym wymiarze – partycypacji obywateli w rządzeniu¹. Na wstępie warto wymienić dwa ważne zagadnienia dotyczące prawnej regulacji działania

¹ Zainteresowanych pełną systematyczną analizą silnych i słabych stron samorządów lokalnych w Polsce odsyłamy do obszernego raportu przygotowanego przez zespół profesora Jerzego Hausnera (Hausner, Bober, Izdebski et al. 2013).

samorządów, które wpływają osłabiająco na zaangażowanie obywateli w demokratyczne procesy decydowania o losie gminy. Po pierwsze, w lokalnych procesach legislacyjnych mamy do czynienia ze słabą pozycją radnych względem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Hausner, Bober, Izdebski et al. 2013). Fakt ten szkodzi demokracji lokalnej oraz osłabia zaangażowanie obywateli w jawne debaty polityczne i przekierowuje dialog obywatelski na tory mniej transparentnych form komunikacji z egzekutywą (Piróg 2016). Po drugie, istotnym problemem w rozwoju polskiej demokracji lokalnej są kwestie finansowe. Większość środków, którymi dysponuje samorząd, musi zostać rozdzielona na zadania ustawowe, według reguł narzuconych przez rząd. Władze centralne stawiają zaś samorządy w trudnej sytuacji, zmuszając je do dopłacania do zadań, które powinny być finansowane z subwencji rządowych, często kosztem zaciągania długów. Zjawisko to ma obecnie mniejsze znaczenie w porównaniu z sytuacją na przełomie XX i XXI wieku (por. Gilowska 1998), ponieważ samorządy mają dostęp do funduszy unijnych. Dotacje te są przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego i rozdziela się je według ustaleń traktatowych, co pozwala gminom na poprawę sytuacji finansowej oraz podejmowanie działań podnoszących poziom życia mieszkańców (bez zwiększania zależności od rządu). Pamiętajmy jednak, że strumień funduszy unijnych może kiedyś wyschnąć, na nowo odświeżając problemy znane od ponad dwóch dekad.

Pokonanie wspomnianych problemów jest ważne dla przyszłości polskiej samorządności terytorialnej. Ich istnienie przypomina nam o wyzwaniach, które stale towarzyszą realizacji idei samorządności. To na przykład napięcie między kosztochłonnymi procesami partycypacyjnymi a wymogiem sprawności działania administracji publicznej oraz decentralizacją i centralizacją władzy politycznej. Napięcie to jest stale wpisane w demokratyczny system polityczny (Sartori 1998). W tym kontekście warto pamiętać, że Polska jest krajem unitarnym, przez co władze centralne posiadają dużo większe uprawnienia do kształtowania polityk publicznych niż w przypadku państw federacyjnych. Dobrym przykładem tego napięcia jest zarządzanie edukacją. Margines swobody, którą dysponują samorządy w zakresie kształtowania edukacji, jest niewielki, co może ograniczać poczucie obywatelskiego sprawstwa wśród mieszkańców, gdyż wiele decyzji wykonawczych i nadzór dotyczący tego obszaru polityki państwa leży poza zakresem kompetencji gmin.

Trudno jednak z góry przewidzieć, gdzie jest za mało samorządności, a gdzie za dużo. Jako socjologowie możemy próbować badać, w jakich obszarach Polacy oczekują większej decentralizacji, a w jakich zwiększonej odpowiedzialności rządu. Możemy także szukać przyczyn sukcesów i porażek samorządów, uwzględniając ich zakres odpowiedzialności za prowadzenie lokalnych polityk publicznych. Samorządy terytorialne nie są bowiem jedynie instytucją prawną, modelowaną na drodze ustaw i rozporządzeń wykonawczych, ale pod względem konstrukcji przypominają częściowo autonomiczne pola instytucjonalne, w których reguły interakcyjne strukturyzujące relacje społeczne są współkonstruowane przez aktorów obecnych w polu (por. Fligstein i McAdam 2012). Stanowią przykład pól powoływanych do życia drogą ustawowych regulacji, niemniej jednak reguły interakcyjne, które się w nich wykształcają, są również dziełem obecnych w nich aktorów. Pola te są areną gry o zasoby. Stanowią „uznaną przestrzeń życia instytucjonalnego” składającą się z kluczowych dostawców, konsumentów produktów i zasobów, agencji nadzorujących i innych organizacji wytwarzających podobne dobra i usługi (Di Maggio i Powell 1983).

Warto podkreślić, że wymienione przez nas zagadnienia osłabiające obywatelskie sprawstwo w gminach nie wyczerpują w pełni problemów, z jakimi borykają się samorządy w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych, sprzyjających zwiększaniu partycypacji obywateli w rządzeniu. Dzięki tekstom zgromadzonym w niniejszym tomie „Studiów Humanistycznych AGH” możemy głębiej przeanalizować ten złożony temat. Autorzy poszczególnych artykułów opisali wyzwania wiążące się z włączaniem obywateli w procesy rządzenia gminą na różnych płaszczyznach, takich jak: relacje elit władzy z wyborcami, metody diagnozowania potrzeb lokalnych, pozycja mniejszości etnicznej w relacjach z władzami gminnymi, konsultacje społeczne i partycypacyjne decydowanie o części wydatków budżetowych.

Paweł Tomanek i Kaja Rożdżyńska-Stańczak przygotowali tekst poświęcony metodom diagnozowania kultury na poziomie gmin. Wyróżnili dwie metody diagnostyczne obecne w dokumentach tworzonych przez samorządy lokalne – diagnozowanie potrzeb i diagnozowanie zasobów. Pierwsza metoda implikuje często „jednowymiarowe” ujęcie potrzeb kulturalnych i sprowadza mieszkańców do roli odbiorców oferty instytucjonalnej. Druga zaś w większym stopniu uznaje podmiotowość sprawczą obywateli i traktuje ich jako potencjalnych współtwórców lokalnej kultury.

Małgorzata Marks-Krzyszowska skoncentrowała swoją uwagę wyłącznie na samorządach wiejskich. Autorkę zainteresowało to, w jaki sposób gminy zbierają informacje o potrzebach i opiniach mieszkańców. Jest to ciekawe studium empiryczne, które bazuje na badaniach własnych i ukazuje specyfikę wsi w zakresie komunikacji obywateli z władzami samorządowymi. Tekst dowodzi, że wójtowie nie poszukują wiedzy o potrzebach obywateli, rzadko bezpośrednio zbierają informacje wśród mieszkańców i mają problemy z interpretacją zgromadzonych opinii.

Agnieszka Jeran, Krzysztof Mączka, Piotr Matczak i Maciej Milewicz opisali specyfikę budżetów obywatelskich w Wielkopolsce, która ich zdaniem stanowi szczególny region ze względu na wysoką jakość działań samorządów gminnych i ducha samorządności charakteryzującego Wielkopolan. Autorzy dowodzą, że doświadczenia tego regionu mogą stanowić inspirację dla jednostek samorządu terytorialnego w całej Polsce. Badania przytaczane w artykule bazują na danych ilościowych dotyczących budżetów obywatelskich i są podstawą do wysunięcia wniosków, których celem jest poprawa jakości procesów partycypacyjnych w przyszłości.

Sławomir Bartnicki i Janina Kowalik w swoim tekście przeanalizowali, w jaki sposób staż parlamentarny kandydatów na prezydentów miast, burmistrzów i wójtów wpływa na ich sukces w wyborach lokalnych. Z ich analizy wynika ważny wniosek, że w gminach o małej liczbie ludności staż parlamentarny nie zwiększa wyniku wyborczego kandydatów startujących w pierwszych turach wyborów. W gminach średniej wielkości jest lepiej, ale wpływ stażu jest również nieduży. Co ciekawe, byli i obecni parlamentarzyści najmocniej interesują się startem w wyborach w dużych miastach (powyżej 100 tys. ludności), mimo że w tych ośrodkach zdobycie przez nich stanowiska okazuje się najtrudniejsze.

Tatiana Majcherkiewicz opisała kariery marszałków województw, sprawdzając, jak działają główni reprezentanci społeczności regionalnych. Jej analiza pokazuje, że jedna czwarta polskich marszałków województw tworzy profesjonalne kariery regionalne, mimo niestabilności dotyczącej utrzymania stanowiska marszałka. Ponadto badani mają silne poczucie

bycia politykami regionalnymi, co potwierdza mocną pozycję samorządów wojewódzkich w polskim systemie politycznym.

Na koniec warto wspomnieć oryginalny tekst Ewy Nowickiej i Macieja Witkowskiego na temat partycypacji Romów w rządzeniu gminą. Jest to wnikliwe studium przypadku, które przedstawia mniejszość etniczną zrosniętą z danym terenem oraz jej relacje z lokalnymi władzami (*nota bene* nagrodzonymi w 2016 roku za wyjątkowo dobre zarządzanie relacjami polsko-romskimi) i miejscową ludnością. Uświadamia nam, że wykluczenie w procesach lokalnego dialogu obywatelskiego nie musi mieć wyłącznie podłoża w jakości funkcjonowania administracji samorządowej, ale zależy również od zjawisk charakterystycznych dla podzielonych wewnętrznie społeczności lokalnych.

Większość artykułów zgromadzonych w tym tomie dotyczy gmin, z wyjątkiem jednego tekstu odnoszącego się do województw. Autorzy pokazują różne konteksty funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce i nie ograniczają się wyłącznie do analizy ustawowych ram prawnych, które zdecentralizowały rządy i ustanowiły pole lokalnych działań politycznych. Każdy z nich oferuje szerszą perspektywę poznawczą związaną z socjologią polityki. Ta dziedzina nauki wymaga wysiłku intelektualnego, w którym piękne idee zderzają się z realiami rządu. Jest to trudne zadanie, ponieważ polega na analizowaniu realnych wyników zmian społecznych wprowadzanych w imię pięknych ideałów. Istotą tego wysiłku najlepiej oddają słowa Jeffreya Alexandra: „mimo tęsknoty za ideałem każdy socjolog musi uznać, że doskonałość nie jest osiągalna w warunkach tego świata, a każdy filozof zrozumieć, że myśląc inaczej, zagraża inspirującemu, ale i dyscyplinującemu napięciu między tym »jak jest«, a tym »jak być powinno«” (Alexander 2006: 439). Dzięki przedstawionym poniżej artykułom możemy dostrzec, że samorządność to złożone zjawisko społeczne, zaś socjologia dostarcza nam narzędzia pozwalającego optymalnie analizować problemy rządu, które występują w jednostkach samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander, Jeffrey C. 2006. *Siła utopii i utopia naprawy obywatelskiej*, tłum. Przemysław Sadura, w: Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki i Marek Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 437–444.
- CBOS. 2017. *Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań nr 32/2017*, Warszawa: CBOS.
- DiMaggio, Paul J. i Walter W. Powell. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 48: 147–160.
- Fligstein, Neil i Doug McAdam. 2012. *A Theory of Fields*, New York: Oxford University Press.
- Gąciarz, Barbara. 2004. *Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty*, Warszawa: IFIS PAN.
- Gąciarz, Barbara i Jerzy Bartkowski. 2012. *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele – podmiotowość*, Warszawa: IFIS PAN.

- Gilowska, Zyta. 1998. *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, w: Dariusz Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 173–181.
- Hausner, Jerzy, Jarosław Bober, Hubert Izdebski et al. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Miształ, Wojciech. 2008. *Lokalny dialog obywatelski*, Warszawa: CDS Dialog.
- Piróg, Tomasz. 2016. *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Rymsza, Marek. 2013. *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Warszawa: Wyd. IFiS PAN.
- Rychard, Andrzej. 2010. *Stare i nowe hipotezy o legitymacji i zaufaniu*, w: Andrzej Rychard i Henryk Domański (red.), *Legitymacja. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach*, Warszawa: IFiS PAN, s. 219–232.
- Sartori, Giovanni. 1998. *Teoria demokracji*, tłum. Piotr Amsterdamski i Daniel Grinberg, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Scott, Richard W. 2001. *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks & London: SAGE.
- Sroka, Jacek (red.). 2008. *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: IPiSS.

CIVIL PARTICIPATION IN GOVERNANCE. PROBLEMS OF POLISH SELF-GOVERNMENT

This paper describes the issues related to the barriers of civic participation in local governments. It presents local governments as an institutional field, whose functioning does not depend solely on the decentralization of governance. In addition, the paper describes problems related to the functioning of Polish self-governments, whose broader description can be found in the articles collected in this volume.

Keywords: institutional field, local government, local democracy