

Jan Herbst

O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce

Zarządzanie Publiczne nr 6 (4), 91-107

2008

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.

Jan Herbst

O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce

W ciągu ostatnich kilkunastu lat pojęcie responsywności (z ang. *responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie) zrobiło imponującą karierę w naukach politycznych. Kategoria ta funkcjonowała początkowo jako jedno z teoretycznych kryteriów poszerzających proceduralne rozumienie demokracji. Dziś stała się ważnym kryterium oceny jakości rządzenia. Na gruncie teorii demokracji odnosi się do zdolności elit politycznych do reagowania na nastroje i oczekiwania społeczne. Na gruncie teorii zarządzania publicznego jej wymowa jest nieco inna: opisuje ona zdolność władz publicznych do szybkiego identyfikowania pojawiających się problemów lub dylematów zarządzania publicznego i reagowania na nie. Ten dualny charakter pojęcia responsywności – zarazem ideologiczny i techniczny – wart jest podkreślenia. Każda z dwóch perspektyw (a jest ich więcej) ujawnia bowiem inny zestaw warunków, jakie musi spełnić administracja, aby zasłużyć na miano responsywnej. W pierwszej z nich warunkiem takim jest stała interakcja pomiędzy systemem administracji publicznej a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. W drugiej – sprawność i elastyczność administracji w stosowaniu instrumentów polityki publicznej, niezależnie od podstawowych założeń wyznaczających granice i naturę władzy publicznej. Niniejszy artykuł koncentruje się na pierwszej z tych perspektyw. Omawia on genezę obecnego osadzenia kategorii responsywności w debacie nad jakością rządzenia, a także wyniki badań nad stanem partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce, traktowanego jako jeden z podstawowych warunków responsywnego państwa.

Słowa kluczowe: responsywność, reagowanie, zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe, partycypacja.

1. Wprowadzenie

Demokracja opiera się na założeniu, że rządzący reprezentują *demos*, a podejmowane przez nich działania podporządkowane są realizacji oczekiwań elektoratu. Jeśli wyjdziemy poza to minimalistyczne, Schumpeteriańskie ujęcie, równie istotne jest to, aby był to porządek rządów możliwie bliskich ludziom, otwartych na ich zaangażowanie, baczących na ich potrzeby. Historię XX-wiecznej debaty nad teorią demokracji można pisać (co zresztą się czyni – por. np. Sartori 1994; Dahl 1995), odwołując się głównie do tego, jak założenia te były interpretowane i do jakiego stopnia uznawano je za możliwe do spełnienia.

Lata 50. i 60. ubiegłego stulecia upłynęły pod znakiem zwątpienia w demokrację rozumianą jako coś więcej niż zestaw „minimalnych warun-

ków” zapewniających kontrolę rządzących przez rządzonych. Jednak począwszy od lat 70. datuje się odrodzenie wiary w partycypację i odejście od proceduralnego rozumienia demokracji w stronę jej „substancjalnego” – jak mawiają polscy uczeni (Grabowska, Szawiel 2001) – ujęcia. Powrót zainteresowania udziałem obywateli w rządzeniu musiał oznaczać także powrót trosk o to, jak faktycznie w rządzeniu uczestniczą, a zatem do jakiego stopnia demokracja jest praktyką, nie zaś po prostu formą politycznej organizacji społeczeństwa. Wraz z pojawieniem się nowych koncepcji pożądanego obrazu relacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, takich jak Dahłowska *Poliarchia*, wpływ obywateli na swoich przedstawicieli z założenia stał się przedmiotem dociekań.

Kategoria responsywności (z ang. *responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie), rozpozwsechniona między innymi przez K. Deutscha (1966), a później przez R. Dahla (1971) jako

jedno z kryteriów poszerzających proceduralne rozumienie demokracji, stała się w wyniku tego procesu ważnym elementem refleksji nad stanem państwa i instytucji demokratycznych. Na rozpatrzenie jej rozmaitych znaczeń przyjdzie czas niżej. Wypada jednak powiedzieć, że na gruncie nauk politycznych odnosi się ona do relacji pomiędzy preferencjami obywateli a dotyczącymi ich decyzjami czy też do zdolności elit politycznych do reagowania na nastroje i oczekiwania społeczne. Na gruncie teorii zarządzania publicznego jej wymowa jest nieco inna: opisuje ona zdolność władz publicznych do szybkiego identyfikowania pojawiających się problemów lub dylematów zarządzania publicznego i reagowania na nie. Warto podkreślić ten dualny charakter pojęcia – pojmowanie go w kategoriach politycznych lub funkcjonalnych. Po pierwsze, wskazuje na dwa odmienne „zastosowania” pojęcia responsywności, które bywa używane jako aksjologiczna zasada demokracji i zarazem jako kategoria niemal techniczna, opisująca sprawność państwowej biurokracji. Po drugie, wiele mówi o drodze, jaką pojęcie responsywności przeszło od czasu, kiedy użyto go na gruncie debaty nad demokracją. Kojarzące się raczej z ekonomią, naukami informatycznymi lub medycyną niż z rozważaniami nad polityką, zostało w tym kontekście pierwotnie użyte na gruncie amerykańskim, w analizach poświęconych związkowi pomiędzy preferencjami obywateli a decyzjami podejmowanymi przez ich przedstawicieli. Z czasem, wraz z rehabilitacją demokracji partycypacyjnej i formowaniem się nowych modeli zarządzania publicznego, nabierało nowych znaczeń i skolonizowało kolejne obszary politycznej debaty¹. O responsywności zaczęto mówić, odnosząc to pojęcie do stopnia rzetelności, otwartości i apolityczności struktur administracji państwowej, do jej sprawności i skuteczności, czy wreszcie do stopnia, w jakim jej funkcjonowanie spełnia warunki partnerstwa i partycypacji społecznej.

¹ Zwracam uwagę na opisaną w referacie prof. Hausnera wieloznaczność określenia „polityka” w polskiej debacie publicznej (zob. Hausner 2007). Mówiąc o rozprzestrzenianiu się kategorii responsywności mam na myśli między innymi właśnie proces adaptowania jej do analiz poświęconych rozmaitym desygnatom tego słowa. Więcej na ten temat niżej.

Obecnie hasło to funkcjonuje przede wszystkim jako jednostka analityczna, służąca krytycznej refleksji nad „jakością” rządzenia (rządzenia „w ogóle”, nie rządzenia w demokracji²).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat pojęcie responsywności zrobiło imponującą karierę, nie tylko w analizach na gruncie naukowym, lecz także w polityce publicznej. Nacisk na wzmacnianie wrażliwości sektora publicznego na potrzeby obywateli znajduje odzwierciedlenie w programach reform administracji państw Europy zachodniej, jak choćby w angielskim programie *Modernising Government*, wdrażanym przez gabinet Tony’ego Blaira od końca lat 90. Pewne elementy związane z rozwojem interakcji pomiędzy dostawcami usług publicznych a ich odbiorcami znalazły się także w polskiej propozycji reformy systemu publicznego – programie „Administracja sprawna i służebna”, zwłaszcza w priorytecie 3, którego jednym z celów częściowych uczyniono „podnoszenie jakości i trwałości uczestnictwa obywateli i zainteresowanych podmiotów w procesach decyzyjnych i zarządczych”. Mimo to można powiedzieć, że pojęcie responsywności nie ma w polskiej debacie publicznej swojego bezpośredniego odpowiednika, a w każdym razie że nie zajmuje w niej należytego miejsca. W debacie naukowej nie funkcjonuje termin, który precyzyjnie odtwarzałby znaczenie, jakie nadaje się responsywności w tekstach anglojęzycznych. Najbliższym znaczeniowo określeniem, jednak również rzadko stosowanym w kontekście rozważań związanych z polską rzeczywistością, jest termin „reagowanie” lub „reaktywność”, używany np. w polskich

² Odwołania do responsywności jako kryterium dobrego rządzenia są daleko starsze niż współczesna demokracja i w tym sensie niemal „uniwersalne”. Przekona się o tym każdy, kto miał okazję odwiedzić Salę Pokoju w sienińskim *Palazzo Pubblico* i podziwiać malowidła Lorenzetti’ego przedstawiające alegorie „Dobrego i Złego Rządzenia” (poł. XIV wieku). Centralną postacią na pierwszym z malowideł przedstawia tu Dobro Wspólne (nota bene: wcielone w postaci króla), u którego stóp rozciąga się procesja pielgrzymów – mieszczan, słynnych *Ventiquattro*, żywo dyskutujących ze sobą i wyraźnie zwróconych w kierunku władcy, jakby w nieustannej procesji postulatów i doniesień. Na drugiej ścianie, w alegorii złego rządzenia (centralną postacią jest Tyrania, uosobiona przez Diabła), tłum obywateli zastępuje kolumna skażonych.

tłumaczeniach oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej. Jednak można mieć wątpliwości (mam nadzieję, że poniższe rozważania je wywuklą), czy oddaje on w pełni znaczenie tej kategorii. Ma też tę zasadniczą wadę, że nie przywołuje bezpośrednich skojarzeń z dorobkiem naukowym, do którego niniejszy tekst będzie się odwoływał. Dlatego zdecydowałem się pozostać przy określeniu „responsywność”.

Słabe osadzenie pojęcia w polskim dyskursie publicznym i naukowym skłania do tego, aby przyjrzeć mu się nieco bliżej. To właśnie jest celem niniejszej pracy. Zostanie ona poświęcona analizie rozmaitych zastosowań pojęcia responsywności w debacie nad funkcjonowaniem demokratycznego państwa. Szczególny akcent zamierzam położyć na te zastosowania, które są związane z funkcjami i sprawnością instytucji administracji publicznej, zarządzaniem publicznym i postulatami partycypacji obywatelskiej, jako warunku *sine qua non* funkcjonowania demokracji³.

Konstrukcja tekstu przedstawia się w sposób następujący: pierwsza część jest poświęcona przedstawieniu (wyłącznie na prawach szkicu) osadzenia terminu responsywności w rozmaitych tradycjach teoretycznych związanych z oceną jakości demokracji, od analiz politologicznych dotyczących gier pomiędzy elitami politycznymi a elektoratem po model *Public Governance*. Druga część opisuje wyniki badań nad jednym z kluczowych warunków responsywności polityki publicznej: stanem partnerstwa publiczno-społecznego.

2. Zastosowania kategorii responsywności

Bezpośrednie tłumaczenie terminu *responsiveness* na język polski to „reaktywność”. Jednak biorąc pod uwagę konteksty, w jakich termin ten jest używany, można by również tłumaczyć go jako „reagowanie”, „szybkość reakcji” czy „wyczulenie”. W gruncie rzeczy tłumaczenia te dość dobrze oddają intuicje, jakie przywołuje określe-

nie angielskie. W teorii pojęcie to odnosi się do jednej z newralgicznych cech systemu demokratycznego, jaką jest „zdolność systemu politycznego do odpowiadania na potrzeby obywateli” (Manza, Cook 2002, s. 630). Jak zostanie niżej pokazane, w zależności od przyjętej optyki, ta ogólna definicja może odnosić się do bardzo różnych zależności. Nie odnosząc się na razie do tych różnic, można powiedzieć, że chodzi tu o wyczulenie demokratycznie wybranej władzy na problemy i preferencje społeczne, reagowanie na podstawie sygnałów przekazywanych przez odbiorców polityki – czy to definiowanych jako wyborcy, klienci instytucji publicznych czy obywatele. Rozróżnienie to jest istotne – kiedy bowiem o responsywności mówimy w kategoriach „wrażliwości na głos obywateli”, w gruncie rzeczy redukujemy to pojęcie do pewnej własności systemu demokratycznego. Kiedy jednak opisujemy ją jako zdolność do „reagowania na problemy”, zyskuje ona wymiar bardziej uniwersalny (z drugiej jednak – bardziej technokratyczny). W najszerszym sensie responsywność oznacza zgeneralizowaną postawę otwartości elit politycznych na sygnały płynące z systemu społecznego i gospodarczego. W znaczeniu najwęższym, zwłaszcza w analizach poświęconych kwestiom jakości zarządzania publicznego, określenie to traci całkowicie swój polityczny wydźwięk i bywa redukowane do kategorii diagnozowania potrzeb społecznych.

W demokracji responsywność jest cechą wynikającą z kultury politycznej. W kategoriach funkcjonalnych dopełnia i utrwala działanie mechanizmów wyborczych, a przy tym pozwala (przynajmniej w założeniu) zwiększyć zdolność administracji do skutecznego odpowiadania na zmieniającą się sytuację, przyspieszyć reakcję na sygnały ze strony opinii publicznej. Podnosi sprawność instytucji i polityk publicznych, zarówno w sensie praktycznym – nakierowując je na społecznie ważne cele, jak i politycznym – legitymizując je w oczach wyborców. Ma także chronić system polityczny przed negatywnymi konsekwencjami zbyt dużej rozbieżności między potrzebami ludzi i działaniami władz – wybuchami społecznymi czy wyborczymi „trzęsieniami ziemi”. Na marginesie można zauważyć, że równie łatwo wskazać na pewne wady responsywności lub też nadmiernej i źle pojętej

³ Jak zabawnie pisał R. Dahl, wcielając się w postać Rousseau w jednym ze swoich dialogów w *Demokracji i jej krytykach* – „demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”.

(pozornej) responsywności władzy z punktu widzenia jakości rządzenia. Jeśli o responsywności myślimy w kategoriach efektywnych mechanizmów nacisku obywateli na programy i działania polityczne, to trzeba odnotować, że istnieje pewna granica elastyczności tych programów, poza którą responsywne rządy zamieniają się bądź w „korporację” (kiedy nacisk ten wywierają grupy interesów), bądź w „demokrację sondażową” (kiedy głównym kryterium polityki staje się walka o elektorat). Wydaje się – choć jest to prywatna opinia autora – że w Polsce granice te dawno zostały przekroczone. W responsywności kryje się niebezpieczeństwo koniunkturalizmu i słabości władzy. Jeśli pojmujemy ją jako instrument politycznych rozgrywek, nie zaś jako zespół narzędzi zwiększających efektywność administracji, staje się chorobą, nie atutem systemu.

Wskazanie teoretycznego rodowodu pojęcia responsywności we współczesnej debacie nad demokracją jest o tyle trudne, że w szerokim sensie kategoria ta odwołuje się do kwestii centralnej dla demokracji – do założenia o związku pomiędzy preferencjami obywateli i strategiami obieranymi przez ich reprezentantów. Jak już się jednak rzekło, narodziny tego pojęcia jako autonomicznego wątku w debacie publicznej należy chyba łączyć ze zwrotem w kierunku demokracji partycypacyjnej, trwającym od końca lat 60. XX wieku. Za jego sprawą klasyczne w teorii demokracji rozważania nad skutecznością mechanizmów wyborczych i przełożeniem pomiędzy preferencjami elektoratu a strategiami elit politycznych poszerzone zostały o pytanie, w jaki sposób obywatele uczestniczą w rządzeniu na co dzień, pomiędzy wyborami. Jednym z autorów, od których zaczęła się debata nad tak rozumianą responsywnością, był R.A. Dahl. Odwołał się do niej w swojej koncepcji Poliarchii⁴ (Dahl 1971), zaś po 20 latach w książce *Demokracja i jej kry-*

tycy (wydanej w Polsce w 1995 roku) uczynił udział obywateli w decyzjach pierwszym z czterech sformułowanych przez siebie „kryteriów postępowania demokratycznego”. „W procesie podejmowania decyzji – pisał Dahl – wszyscy obywatele powinni mieć rzeczywistą i jednakową możliwość wyrażania swych preferencji co do jego ostatecznego wyniku. Winni też mieć takąż możliwość wpływu na ustalanie «wokandy» oraz przedstawiania swych racji na rzecz preferowanego rozstrzygnięcia” (Dahl 1995, s. 157).

W latach 90. kolejnym ważnym krokiem w popularyzowaniu kategorii responsywności okazała się książka R. Putnama, który odwołał się do tego pojęcia, konstruując miary sprawności włoskich rządów regionalnych (w polskim przekładzie termin *responsiveness* zastąpiony został określeniem „zachowanie wobec wyborców” – por. Putnam 1995). Niezwykły rozgłos, jaki uzyskała jego praca, przyczynił się do rozwoju zainteresowania responsywnością jako kryterium oceny funkcjonowania administracji. Propozycja Putnama wpisała się w widoczne już wcześniej trendy przemian w ramach teorii zarządzania publicznego. Zaistnienie responsywności jako elementu diagnozy sprawności instytucji publicznych – zwłaszcza na poziomie lokalnym – nie było bowiem jedynie owocem projektów akademickich, ale dokonywało się na poziomie funkcjonalnych przemian sektora publicznego – ucieczki od nieefektywnego modelu *Welfare State*, a także oddolnych, spontanicznych przekształceń lokalnych instytucji publicznych, opisywanych przez niektórych autorów w kategoriach powstawania „nowej kultury politycznej” czy też przejścia od „samorządu” do „zarządzania lokalnego” (Swianiewicz 2005).

Inspirująca w tym kontekście wydaje się zaproponowana przez R. Hambletona klasyfikacja typów przemian, jakim od końca lat 70. ubiegłego stulecia podlegał model zarządzania samorządami lokalnymi. Przemiany te, zdaniem Hambletona, można podzielić na 3 różne strategie:

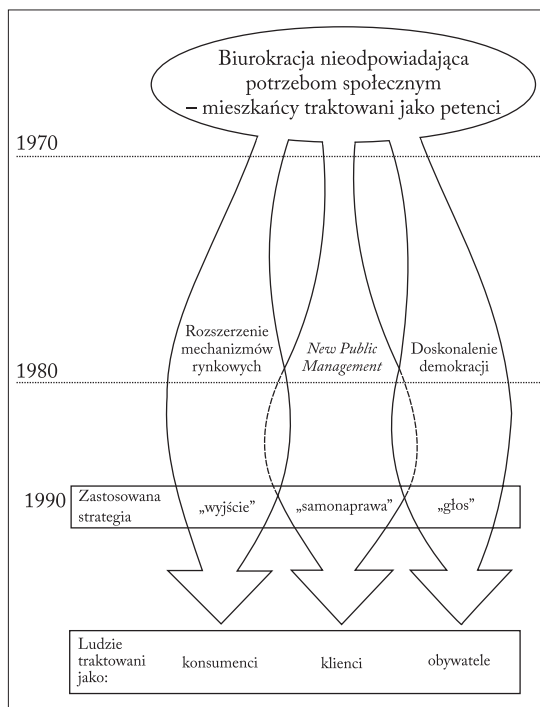
(1) urynkowienie usług publicznych: potraktowanie ich odbiorców jako konsumentów i odwołanie się do mechanizmów rynkowych w celu stworzenia dla nich większej możliwości wyboru tych usług,

⁴ Na marginesie można przywołać tłumaczenie fragmentu tej książki na język polski w innym wydawnictwie, użyteczne z punktu widzenia rozważań nad możliwymi sposobami spolszczenia terminu „responsywność”. Zdanie „[...] a key characteristic of democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens”, zostało przez Jacka Szackiego (w książce *Demokracja w działaniu* R. Putnama) przetłumaczone w sposób następujący: „kluczową cechą rządu jest reagowanie na potrzeby obywateli” (Putnam 1995.)

- (2) urynkowanie struktur – przejście w stronę modelu *New Public Management* (delegowanie zadań, oddzielenie odpowiedzialności za usługi od ich wykonywania, traktowanie odbiorców usług samorządowych jak klientów, współpracę z podmiotami prywatnymi i sektorem *non-profit* itp.), lub
- (3) otwarcie: promowanie demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji, społecznej kontroli nad świadczeniem usług, partycypacji obywateli w zarządzaniu.

Klasyfikacja ta ukazuje trzy odmienne perspektywy myślenia o sprawności instytucji publicznych – raz rozumianej jako organizowanie rynku usług publicznych, innym razem jako odbiurokratyzowanie, odpolitycznienie, zarządzanie poprzez cele, kiedy indziej znowu z perspektywy *Public Governance* – jako przejrzystość, odpowiedzialność wobec „interesariuszy”, otwarcie. Te odmienności znajdują swoje odzwierciedlenie w różnicach związanych z pojmowaniem kategorii responsywności administracji. Część autorów (por. np. Soos, Toka, Wright 2003) skłonna jest utożsamiać ją z określonymi „efektami”: poziomem „satysfakcji” odbiorców polityki (tu – mieszkańców społeczności lokalnych) związanej ze sposobem jej prowadzenia lub z zależnością pomiędzy kierunkami polityki a realnie istniejącymi potrzebami społecznymi (np. Faguet 2001), podczas gdy inni definiują ją raczej przez odwołanie do „procesów”, związanych z legitymizacją polityki, jej demokratycznym charakterem oraz stopniem, w jakim proces rządzenia dokonuje się na podstawie mechanizmów partycypacji i partnerstwa z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego (np. Johannsen, Pedersen 2005).

Używanie pojęcia responsywności w analizach dotyczących sprawności instytucji publicznych to stosunkowo nowy pomysł, choć trzeba przyznać, że jego kariera w tej dziedzinie jest oszałamiająca – niektórzy autorzy skłonni są dziś mówić o nim jako o nowym paradygmacie dobrego rządzenia, kończącym erę *New Public Management* (por. np. Szomburg 2008). Dłuższą tradycję ma debata nad responsywnością rozumianą w kategoriach systemowych: jako relacja pomiędzy opiniami społeczeństwa a polityką publiczną. Relacje te badane są zwykle poprzez porównanie danych sondażowych opi-



Ryc. 1. Trendy zmian w zarządzaniu lokalnym sektorem publicznym

Źródło: Hambleton R. (2001). „The New City Management”, w: R. Hambleton, H. Savitch, M. Stewart, *Globalism and local democracy*. London: Palgrave. Cyt. za: Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.

ujących preferencje społeczeństwa lub różnych jego segmentów z „wynikami politycznymi” generowanymi przez system. Najczęściej celem tego typu analiz jest przekonanie się, czy preferencje opinii publicznej znajdują odzwierciedlenie w politycznych decyzjach (jak łatwo się domyślić, istnieje w tej sprawie wiele sprzecznych dowodów – omawia je np. Rounce 2004, Manza & Cook 2002), lub ukazanie nierówności związanych z uwzględnianiem przez rządzących preferencji określonych grup społecznych w polityce (Gilens 2004).

Nie pretendując do dokonania w tej sprawie jakichkolwiek wiążących rozstrzygnięć, można jednak pokusić się o zebranie tu kilku zarejestrowanych już wyżej (może nie zawsze wyraziście) różnic w rozumieniu pojęcia responsywności.

- (1) Pierwsza z tych różnic dotyczy tego, w jakim kontekście analitycznym używa się tego hasła. By odwołać się do struktury zaproponowanej już w ramach seminarium „Dobre rządzenie” (Hausner 2007):
- na płaszczyźnie dyskursywnej responsywność funkcjonuje jako kategoria o charakterze aksjologicznym – norma, zgodnie z którą powinno działać społeczeństwo demokratyczne (kryterium legitymizacji porządku społecznego, np. jedno z Dahlowskich kryteriów „postępowania demokratycznego”);
 - na płaszczyźnie strukturalnej jest to atrybut relacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu społecznego (responsywność jako partnerstwo publiczno-społeczne, np. badania poziomu i charakteru współpracy pomiędzy administracją a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego);
 - na płaszczyźnie behawioralnej oznacza związek pomiędzy preferencjami opinii publicznej a postępowaniem ośrodków decyzyjnych (responsywność jako szybkość/kierunek reagowania rządu/władzy na sygnały społeczne – np. badania „poczucia wpływu” odbiorców polityki, analizy wpływu nierówności społecznych na agendę polityczną, badania szeregów czasowych poświęcone reakcjom władz na zmieniające się nastroje społeczne);
 - na płaszczyźnie funkcjonalno-technicznej odnosi się do metod/technik/narzędzi zapewniania udziału obywateli w dotyczących ich decyzjach (responsywność jako zdolność do przekazywania i odbierania informacji z otoczenia – np. badania z zakresu *e-government*).
- (2) Różnica druga dotyczy tego, czy responsywność polityki ocenia się przez odwołanie do określonych rezultatów działań (np. wpływ na decyzję), czy też definiuje się ją w kategoriach procesu (mechanizmów udziału w decyzjach).
- (3) Różnica trzecia odnosi się do tego, czy responsywność analizuje się z perspektywy systemowej (makro: responsywność państwa, mechanizmów, polityk) czy z perspektywy instytucjonalnej (mikro: responsywność konkretnych instytucji publicznych).
- Powyższe rozróżnienia mają raczej walor ilustracyjny niż analityczny: służą pokazaniu, jak wieloznaczne jest omawiane pojęcie i na jak wielu płaszczyznach można je analizować. Mają jednak także praktyczny wymiar: porządkują myślenie o tym, jakie brzegowe warunki muszą zostać spełnione, aby rządy stały się „responsywne”. Każde z wymienionych wyżej zastosowań pojęcia wskazuje na inny zestaw tych warunków. Na płaszczyźnie aksjonormatywnej responsywność rodzi się wraz z zaakceptowaniem przez elitę rządzącą (ale też przez rządzonych) założenia o potrzebie permanentnej interakcji pomiędzy systemem administracji publicznej a przedmiotem i podmiotami jego oddziaływania. Na płaszczyźnie strukturalnej kluczowym warunkiem jest „włączenie” tej interakcji do arsenału procedur regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Na płaszczyźnie behawioralnej istotne znaczenie ma skuteczne stosowanie tych procedur (nie tylko na poziomie „komunikacji” z odbiorcami polityki albo diagnozowania potrzeb, lecz także na poziomie reakcji na postulaty będące efektem tej komunikacji), a na płaszczyźnie funkcjonalnej – ich „oprzyrządowanie”: opracowanie narzędzi i technik zwiększających wrażliwość administracji na sygnały płynące z otoczenia. Dopiero spełnienie tych wszystkich warunków pozwala mieć nadzieję na prawdziwie „responsywne” rządzenie.
- Trudno nie zapytać, jak z tego punktu widzenia przedstawia się polska administracja. Wiedza na ten temat jest niestety dość ograniczona, choć w ostatnich latach notujemy znaczący wzrost zainteresowania opisanymi wyżej zagadnieniami – od badań dotyczących systemowych gwarancji dla partycypacji obywateli w rządzeniu po analizy dotyczące wykorzystania w tym celu konkretnych narzędzi (*e-governance*, metody konsultacji, techniki deliberatywne). Poniżej spróbujemy spojrzeć na responsywność przez pryzmat pierwszego z wymienionych wyżej warunków: zapytać, jak w praktyce (nie na poziomie regulacyjnym, ale na poziomie realnych praktyk) realizowane jest w Polsce założenie o stałej interakcji pomiędzy władzą i obywatelami. Dodajmy, że nie chodzi tu o interakcję rozumianą w kategoriach pionowych relacji pomiędzy administracją a jej „klientami”, lecz o kontakty polegające na rzeczywistym włączaniu społeczeństwa obywatelskiego w zarządzanie publiczne – „partnerstwo” byłoby chyba właściwym słowem.

Przed przystąpieniem do prezentacji tych analiz trzeba wyraźnie podkreślić, że nie powiedzą one nic na temat rzeczywistego poziomu responsywności administracji w Polsce. Taka diagnoza wymagałaby wiedzy o tym, w jaki sposób i w jakim czasie procedury i mechanizmy wykorzystywane przez administrację przekładają się na rezultaty polityki, czy też – ściślej rzecz biorąc – na zmiany jej priorytetów i środków oddziaływania. Jeśli np. takie procedury obejmują partycypacyjne diagnozy lokalne, to pytaniem kluczowym nie byłoby to, czy się je prowadzi, ale to, jakie są tego skutki. Tutaj cel mamy daleko skromniejszy: stwierdzić, czy w polskiej administracji został spełniony jeden tylko (za to podstawowy) warunek responsywności w jej nie-technicznym, Dahlowskim rozumieniu (stała interakcja z obywatelami jako aktorami polityki publicznej). Zanim zapytamy o to, czy administracja jest responsywna, trzeba bowiem stwierdzić, czy jest na responsywność gotowa.

3. Responsywność i partnerstwo – przypadek Polski⁵

Myślenie o dialogu społecznym i sieciach współpracy między administracją i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego jako o warunku *sine qua non* responsywności wpisuje to pojęcie w zyskującą ostatnio na popularności perspektywę opisu administracji publicznej – paradygmat *Public Governance*. Ponieważ koncept ten został już wielokrotnie opisany (por. np. Izdebski 2006), szczegółowe jego przedstawianie nie ma tu sensu. Trzeba jedynie przypomnieć, że w koncepcji tej instytucje administracji uznawane są za element szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, połączony z innymi segmentami tegoż społeczeństwa (grupami interesów, organizacjami społecznymi, jednostkami) gęstymi sieciami współzależności i stale podtrzymywanych interakcji. Funkcjonowanie sieci jest możliwe dzięki szerokiemu wykorzystaniu rozmaitych instrumentów konsultacyjnych i mechanizmów

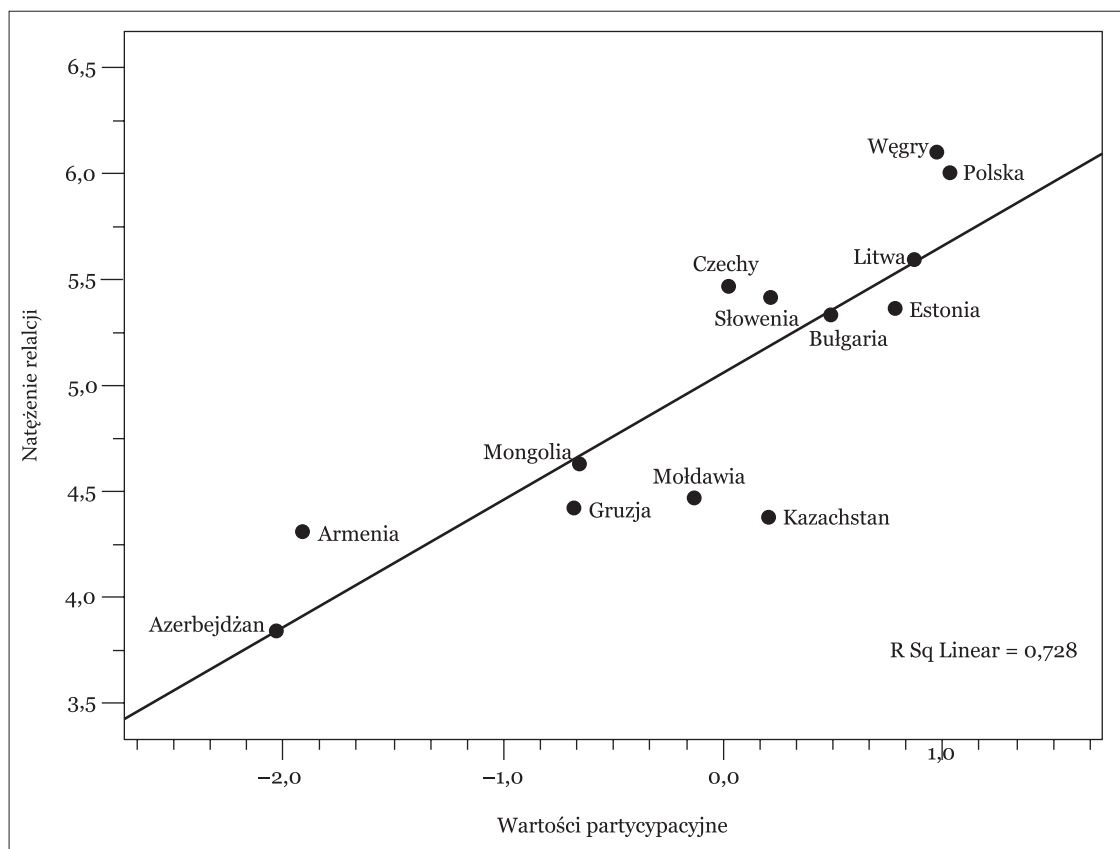
partycypacji społecznej, mających maksymalnie „otworzyć” proces tworzenia i realizowania polityk na udział wszystkich tych, których one dotyczą – tzw. „interesariuszy”. W modelu tym całkowicie rezygnuje się z opisywania systemu politycznego w kategoriach triady „społeczeństwo” – „państwo” – „rynek”. Administrację publiczną traktuje się jako jednego z wielu aktorów uczestniczących w rozwiązywaniu problemów zbiorowych i działających na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego. Podstawowym kryterium jej legitymizacji i oceny jakości rządzenia jest stopień, w jakim tworzy ona warunki dla konsensusu pomiędzy aktorami i umożliwia interesariuszom (czy to obywatelom, czy ich organizacjom) włączenie się w proces rządzenia. Deliberatywny, dynamiczny charakter tego procesu oraz jego skala wymusza na administracji odwołanie się do rozmaitych technologii i narzędzi informatycznych, bez których organizowanie debaty publicznej byłoby niemożliwe.

Teoria *Public Governance* jest kwintesencją tego, do czego odwołują się promotorzy „responsywności”. Jak z tej perspektywy przedstawia się polska administracja publiczna? Odwołajmy się niżej do rozmaitych danych dotyczących natężenia i charakteru relacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi oraz udziału organizacji społecznych, grup interesu i obywateli w zarządzaniu lokalnym. Przed przystąpieniem do ich prezentacji warto jednak zadbać o tło porównawcze. W tym przypadku można się o to pokusić za sprawą ciekawej analizy autorstwa L. Johannsena i K. Pedersen (Johannsen, Pedersen 2005), poświęconej ocenie responsywności systemów publicznych 15 państw byłego bloku wschodniego, w tym Polski⁶.

Praca ta ma liczne zalety i jedną poważną wadę. Wśród zalet można wymienić między innymi to, że definicja responsywności, do której odwołują się autorzy, bardzo silnie nawiązuje do opisywanej wyżej perspektywy *Public Governance*. Jak czytamy we wstępie, responsywne państwo rozumiane jest przez badaczy jako „państwo charak-

⁵ Fragmenty przytoczonych niżej analiz dotyczące relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją stanowią część mojego artykułu pt. „Stare problemy wedle nowych reguł”, opublikowanego w 2005 r. w kwartalniku *III Sektor*, nr 3.

⁶ W analizie wykorzystano dane z duńskiego badania DEMSTAR (*Democracy, the State, and Administrative Reforms*), przeprowadzonego w latach 2001–2003 na próbie 982 ówczesnych lub byłych ministrów oraz innych „wysokiej rangi urzędników państwowych”.



Ryc. 2. Natężenie procesów partycypacji a wartości partycypacyjne – mapa różnic między 15 krajami d. Bloku Wschodniego

Źródło: Johannsen L., Pedersen K. (2005). *The responsive state. Openness and inclusion in the policy process.*

teryzujące się gęstą siecią współpracy pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim, wspieraną przez wartości demokracji partycypacyjnej” (tłum. własne). Definicję tą zoperacjonalizowano, odwołując się z jednej strony do danych o wartościach wyznawanych przez badanych urzędników (por. przypis 5), takich jak poparcie dla demokracji partycypacyjnej czy postawy wobec lobbingu, z drugiej zaś do informacji o natężeniu ich relacji z otoczeniem i współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Wadą badania jest to, że zebrane w jego ramach dane (także te dotyczące kontaktów z organizacjami pozarządowymi itp.) to czysto subiektywne opinie i deklaracje przedstawicieli administracji. Jednak z naszego punktu widzenia ta akurat właściwość projektu może okazać się atutem. Pozwala bowiem nie tyle powiedzieć coś na temat rzeczywistego poziomu responsywno-

ści badanych państw, ile przekonać się, jak urzędnicy postrzegają responsywność systemów, które tworzą. Taką właśnie mentalną mapę responsywności prezentuje powyższy graf. Ukazuje on położenie państw uczestniczących w badaniu na osiach reprezentujących zindeksowane wartości zmiennych opisujących wymiar „wartości partycypacyjnych” i deklarowanego przez badanych natężenia relacji administracji z aktorami zewnętrznymi. Jak widać, samopoczucie urzędników z Polski, jeśli chodzi o poziom „otwarcia” państwa, było na 2–3 lata przed przystąpieniem do Unii Europejskiej całkiem niezłe, nawet jeśli jako punkt odniesienia traktować inne kraje kandydujące. Autorzy analizy sugerują, że wysoka pozycja naszego kraju wynikała ze standardów narzuconych nam przez Unię w okresie przedakcesyjnym, które to standardy zmusiły Polskę i pozostałych kandydatów do większe-

go otwarcia się na komunikację z instytucjami zewnętrznymi. Z polskiej perspektywy teza ta brzmi nieco ryzykownie. Choć trzeba powiedzieć, że obiektywne dane (np. te zbierane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor) wskazują na wzrost poziomu współpracy sektora obywatelskiego z administracją w okresie poprzedzającym akcesję, to w najmniejszym stopniu dotyczy to akurat administracji centralnej (por. Gumkowska, Herbst, Wygnański 2005). Jak się przy tym wydaje, rozwój wzajemnych relacji na poziomie regionalnym i lokalnym wiązał się przede wszystkim z pojawieniem się w tym czasie nowych (wywalczonych w znacznej mierze przez środowisko pozarządowe lub narzuconych przez prawo europejskie) uregulowań prawnych ułatwiających współpracę międzysektorową. Jaka była skala tych zmian i jak wyglądała w tym czasie współpraca pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami – o tym niżej.

4. Relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi⁷

Poziom i charakter współpracy pomiędzy organizacjami a administracją należy opisywać osobno dla różnych poziomów administracji. Na każdym z tych poziomów współpracą rządzą inne uwarunkowania i regulacje. Na każdym konkluzje dotyczące responsywności systemu byłyby też zapewne inne. Na poziomie centralnym i regionalnym współpraca jest budowana wokół specjalnie w tym celu powołanych ciał (Komisji Trójstronnej, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Komitetów Monitorujących EFS, Komisji Dialogu Społecznego, ciał doradczych przy poszczególnych ministerstwach itp.). Na poziomie lokalnym większego znaczenia nabierają personalne, bezpośrednie interakcje oraz wspólnota zadań władz samorządowych i organizacji. Na politykę na poziomie centralnym oddziałuje dość wąska grupa potężnych i sprofesjonalizowa-

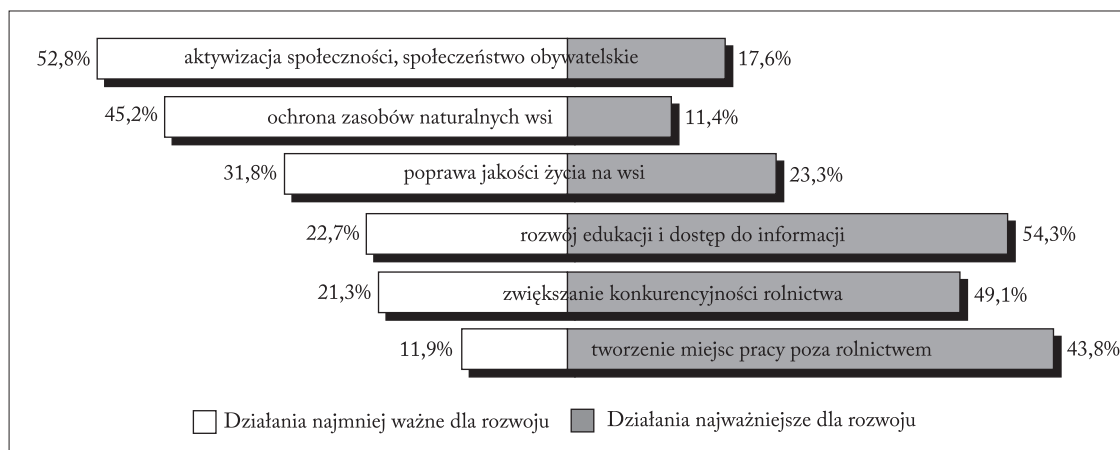
⁷ W tej części referatu wykorzystano m.in. fragmenty artykułu „Stare problemy wedle nowych reguł...” opublikowanego w 2005 r. w kwartalniku *III Sektor*, nr 3, oraz raportu z monitoringu wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przygotowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

nych organizacji. Na gruncie lokalnym oddziaływanie to jest szersze, ale także płytsze: sprowadza się najczęściej do zlecenia organizacjom realizacji zadań własnych samorządu. Jednak to tutaj właśnie obywatele mają największe szanse szybko wpłynąć na agendę działań administracji. Responsywność jako kategoria mówiąca o takim realnym wpływie rodzi się w gminach i powiatach. Na poziomie rządowym – w każdym razie w praktyce – sprowadza się najczęściej do reagowania na wyraźne sygnały niezadowolenia społecznego lub lobbuing różnych środowisk zawodowych lub gospodarczych. Biorąc pod uwagę te różnice i ograniczony z konieczności zakres tego artykułu, skoncentrujemy się niżej tylko na jednym z tych szczebli, w przekonaniu autora kluczowym dla budowania responsywności polityki publicznej w Polsce: na partnerstwie publiczno-społecznym w skali lokalnej.

W Ustawie o samorządzie gminnym na władze lokalne nałożono obowiązek „wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy”, a kwestię współpracy z organizacjami pozarządowymi uczyniono jednym z dwudziestu zadań własnych samorządów (dokładnie – dziewiętnastym). Oczywiście kolejność nie była ustalana wg ważności zagadnień, jednak dobrze odzwierciedla hierarchię priorytetów działaczy samorządowych. Dla większości z nich współpraca z organizacjami społecznymi to kwestia nieistotna w obliczu innych, bardziej fundamentalnych problemów, z jakimi się borykają. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich. Dla poparcia tej tezy można się odwołać do wyników badania przeprowadzonego w końcu 2004 r. przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych na reprezentatywnej próbie ponad 400 samorządów lokalnych⁸. Respondentów badania z gmin wiejskich (wójtów lub przedstawicieli zarządów gmin) poproszono m.in. o wybranie spośród sześciu często dyskutowanych działań, mających się przyczynić do rozwoju wsi, dwóch ich zdaniem najważniejszych oraz dwóch najmniej istotnych.

Jak widać, działania związane z aktywizacją społeczności lokalnych zdecydowanie najczęściej zaliczono do tych najmniej ważnych dla rozwoju, zaś w hierarchii działań najważniejszych mniej-

⁸ Badanie SMG/KRC – Millward Brown Co. dla FISE.



Ryc. 3 . Ważność działań na rzecz rozwoju gmin wiejskich w opinii samorządowców

Źródło: Badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

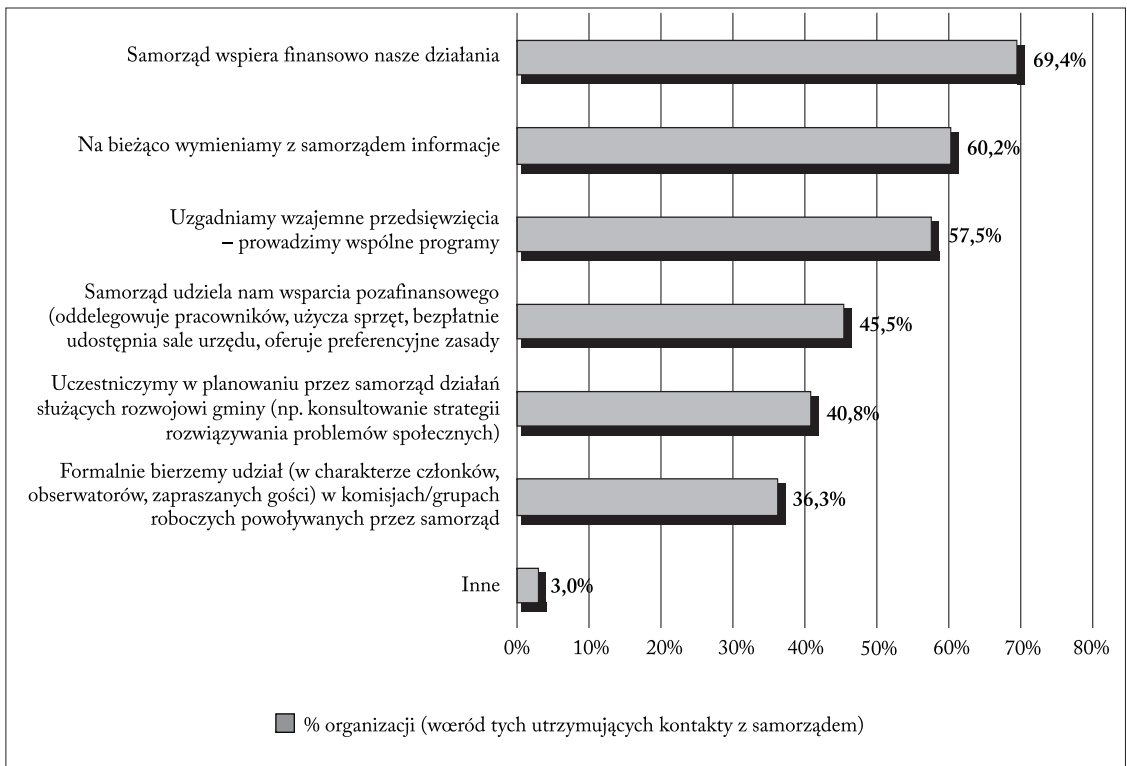
szą popularnością cieszyła się tylko „ochrona naturalnych zasobów wsi”. Nie ma się zresztą czemu dziwić. Skala problemów dotyczących infrastruktury, z którymi zmagają się samorządy, narzuca taką właśnie odpowiedź. Narzuca dlatego, że organizacje nie są traktowane przez samorządy jako zasób. W omawianym badaniu okazało się, że to, jakiego typu wsparcie finansowe uzyskiwały organizacje od lokalnych władz, nie miało wiele wspólnego z ich opiniami o tym, jakie działania są ważne dla stymulowania rozwoju lokalnego. Na przykład przekonaniu, że najistotniejszym elementem rozwoju jest tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem, nie towarzyszył nacisk na wspieranie organizacji zajmujących się zatrudnieniem czy rozwojem przedsiębiorczości. Współpraca z organizacjami, zwłaszcza zaś dystrybucja środków publicznych, miała charakter „rutynowy”, co zresztą nie jest jedynie winą samorządu. Choć w ciągu kilku lat od momentu przeprowadzenia badania doszło do wielu zmian mających wpłynąć na ten stan rzeczy, nie wydaje się, aby dziś diagnoza ta była już nieaktualna. Programy współpracy między organizacjami i samorządem (tam, gdzie się je przygotowuje) są raczej zadośćuczynieniem ustawowym zobowiązaniom gmin niż realnymi „strategiami” – często bywają kopiowane od innych samorządów, często też mają postać załączników do ustawy budżetowej, sankcjonujących po prostu wydatki na działania organizacji.

W roku 2004 regularny kontakt z władzami samorządowymi utrzymywały, według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor (Gumkowska, Herbst, Wygnański 2004), dwie na trzy organizacje pozarządowe, przy czym 58% uważało, że samorząd należy do ich najważniejszych partnerów. Zapytane o to, jakie formy przybiera ich współpraca z samorządem, organizacje najczęściej wskazywały na wsparcie finansowe (70% organizacji kontaktujących się z samorządem), a także codzienne wymienianie się informacjami oraz wzajemne uzgadnianie i koordynowanie różnych przedsięwzięć (ok. 60%). Prawie co druga organizacja otrzymuje także od władz lokalnych wsparcie pozafinansowe. Rzadziej wskazywane są te formy współpracy związanej z merytoryczną działalnością urzędów, które wykraczają poza kontakty nieformalne, codzienne⁹.

Z perspektywy samorządów ta hierarchia wygląda podobnie. Jak wynika z badań „Barometr współpracy”, prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor¹⁰, w 2004 r.: 70% gmin udzielało organizacjom społecznym wsparcia fi-

⁹ Rzadziej, choć i tak stosunkowo często (35–40%). Można zakładać, że częściowo mamy tu do czynienia z efektem przenikania się funkcji pełnionych w administracji z działalnością społeczną – wielu urzędników należy zarazem do organizacji pozarządowych.

¹⁰ W 2004 roku zebrano w nich dane z prawie 700 gmin i powiatów, w kolejnych latach, już od prawie 1400 jednostek.



Ryc. 4. Formy współpracy organizacji poz. z samorządem w 2004 r. (deklaracje organizacji)

Źródło: badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004”, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

nansowego, 40% zadeklarowało stałą wymianę informacji o swojej działalności, co piąta oficjalnie konsultowała z organizacjami planowane decyzje lub rozwiązania, a w co siódmej (14%) funkcjonowały wspólne komitety lub grupy doradcze z udziałem sektora pozarządowego.

O tym, że coś się zmienia w relacjach pomiędzy organizacjami i samorządem, przekonuje porównanie przedstawionych wyżej danych z wynikami wcześniejszych badań. W 2002 r. deklaracje instytucji samorządowych uczestniczących w badaniu „Barometr współpracy” dotyczące współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi były znacznie rzadsze niż w bieżącej edycji. Stałą wymianę informacji z organizacjami prowadziła wówczas co trzecia instytucja samorządowa – o blisko 10 punktów procentowych mniej niż dziś. Jeśli do tego dodamy, że w 2002 r. omawiane badanie nie objęło samorządów jako takich, lecz Ośrodki Pomocy Społecznej oraz Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – agendy władz samorządowych będące „naturalnym”

partnerem sektora pozarządowego – różnica ta wydaje się jeszcze bardziej znacząca.

Oznaki poprawy widać także w innych sferach, chociaż dane na ten temat budzą ambiwalentne odczucia. Jak już zaznaczono, Ustawa o działalności pożytku publicznego nałożyła na samorząd terytorialny – także szczebla lokalnego – obowiązek opracowywania wspólnie z przedstawicielami trzeciego sektora tzw. rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pomijając kwestię tego, jak w praktyce wyglądała owa „wspólna praca” i jak owe dokumenty powstawały, trzeba stwierdzić, że wprowadzenie tego przepisu spowodowało znaczący wzrost liczby uchwalonych programów. Pod koniec 2004 r. dysponowała nimi mniej więcej połowa badanych gmin – znacznie więcej niż 2 lata wcześniej. W roku 2007 już blisko 80% samorządów (por. Herbst 2008). Nie zmienia to jednak faktu, iż do dziś ok. 20% gmin nie zastosowało się do przepisów ustawy (za co zresztą nie przewidziano żadnych poważnych sankcji) – nie

były to przy tym wyłącznie gminy, w których organizacji po prostu nie ma. Tak w 2004 roku, jak i w latach późniejszych programy opracowywano zdecydowanie częściej w gminach miejskich niż na obszarach wiejskich.

Można założyć, że oprócz postawy samorządów jedną z przyczyn powodujących trudności podczas tworzenia programów jest słabość lokalnych organizacji pozarządowych, które nie potrafią lub nie chcą skłonić lokalnych władz do dialogu. Być może w pewnych przypadkach rzeczywiście tak się dzieje. Nie znajduje to jednak potwierdzenia na gruncie analiz statystycznych. Wykazały one, że przy tej samej wielkości gmin nie ma zależności między liczbą organizacji pozarządowych działających (lub ściślej – zarejestrowanych) w poszczególnych społecznościach a tym, czy lokalne władze uchwałyły dokument dotyczący współpracy. Oznacza to, że jeśli wykluczyć oddziaływanie czynnika wielkości gminy, postępowanie samorządów w związku z ustawą nie odnosi się do tego, czy w ich gminie kwitnie aktywność stowarzyszeń. Gminy o większej liczbie zarejestrowanych organizacji równie często uchwałyły programy współpracy jak te, w których organizacji jest mniej. Istnieje za to wyraźny związek między tym, czy władze lokalne uchwałyły roczny program współpracy a tym, czy wspierają organizacje finansowo. Jeśli wyłączyć wpływy związane z poziomem urbanizacji gmin, okazuje się, że urzędy, które finansują działalność organizacji, częściej uchwałyły programy. Wynikałoby stąd, że – podobnie jak się okazało w przypadku kwot przekazywanych organizacjom – procedury mające stwarzać warunki do rozwoju współpracy władz lokalnych z sektorem pozarządowym powstają tam, gdzie ta współpraca przebiega lepiej.

Wyniki te mogą budzić mieszane uczucia. Z jednej strony cieszy to, że relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją – zwłaszcza regionalną i lokalną – bezsprzecznie się rozwijają. Z pewnością można to łączyć z konsekwencjami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz (przede wszystkim) z pojawieniem się nowych regulacji mających sprzyjać współpracy między sektorami publicznym i pozarządowym. Z drugiej strony widać wyraźnie, że regulacje te działają przede wszystkim tam, gdzie już wcześniej współpraca miała się nie najgorzej.

Z perspektywy refleksji nad responsywnością administracji, opisywaną w kategoriach partnerstwa z organizacjami społecznymi, *accountability*, otwarcia itp., martwić może przede wszystkim niestosowanie się przez samorządy do narzuconego im przepisami obowiązku opracowywania programów współpracy z sektorem pozarządowym, nie mówiąc już o trybie, w jakim odbywają się często prace nad jego przygotowaniem. Przy okazji warto zapytać, jaka jest wartość danych o liczbie uchwalonych programów z punktu widzenia analizy responsywności urzędów, skoro ich istnienie musi być (jak dotąd nieskutecznie) obwarowane przepisami. Jak sugerują przytoczone wyniki badań samorządowców, dyskusyjne jest także utożsamianie samego faktu utrzymywania przez samorządy relacji z organizacjami z hasłami współpracy czy partnerstwa. Ponownie wypada podkreślić, że mówiąc o współpracy, mówimy tylko o jednym (choć w przekonaniu autora fundamentalnym) z brzegowych warunków responsywności władzy publicznej w Polsce, nie zaś o jej rzeczywistej responsywności.

Choć informacje dotyczące poziomu współpracy polskiej administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego pozwalają stwierdzić, do jakiego stopnia administracja angażuje się w rozmaite kontakty z sektorem pozarządowym, nie mówią wiele o czymś z punktu widzenia refleksji nad responsywnością równie ważnym – o tym, jak uczestnictwo to przekłada się na decyzje administracji, jaki wywiera wpływ. Ciekawych danych na ten temat dostarcza książka *The State of Local Democracy in Central Europe*, oparta na badaniach „Local Government and Public Service Reform Initiative”, przeprowadzonych w czterech krajach Europy Środkowej – na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Łotwie (Soos, Toka, Wright 2002). Wyniki dla Polski bazują na danych z prawie 700 losowo wybranych gmin, zbadanych w roku 2001.

Wyniki te są już, trzeba przyznać, dość wiekowe. Nie wydaje się jednak, aby bazujące na nich diagnozy straciły wiele na aktualności, w każdym razie jeśli sędzić na podstawie sondaży opinii publicznej (por. np. Feliksiak 2009, s. 2). Jak stwierdzają autorzy rozdziału poświęconego Polsce (A. Okraszewska i J. Kwiatkowski), skłonność naszych władz samorządowych do otwierania się na partycypację obywateli w zarządzaniu gmina-

Tab. 1. Postrzegany wpływ lokalnych aktorów na decyzje samorządu lokalnego (skala 1–7)

(średnie miejsce na skali)	Wielkość gminy (liczba mieszkańców)				Ogółem
	< 5 tys.	5 tys. – 10 tys.	10 tys. – 50 tys.	>50 tys.	
Lokalne firmy	2,99	3,05	3,23	3,95	3,21
Lokalne społeczeństwo obywatelskie	3,11	3,09	3,40	3,84	3,30
Partie polityczne	1,99	2,04	2,97	3,93	2,61
Lokalne media	2,05	2,21	2,67	3,29	2,48
Zwykli obywatele	4,39	4,44	4,25	3,76	4,29

Źródło: A. Okraszewska i J. Kwiatkowski, w: Soos, Toka, Wright (2002), *The State of Local Democracy in Central Europe*, s. 237.

mi jest – a w każdym razie była w momencie badania – niska (pod tym względem nie różnimy się zresztą specjalnie od pozostałych badanych krajów):

- bardzo niewiele gmin poddaje społecznym konsultacjom projekt budżetu. Wśród badanych tego typu działania zadeklarowała 1 na 10 gmin powyżej 50 tys. mieszkańców i 4% gmin najmniejszych, nie przekraczających 9 tys. mieszkańców;
- bardzo rzadko podejmuje się próby konsultowania z mieszkańcami decyzji, które bezpośrednio ich dotyczą. Co ważne, chociaż skądinąd naturalne, prawdopodobieństwo stosowania tego typu mechanizmów maleje wraz ze wzrostem wielkości gminy.

Post scriptum dla przedstawionych wyżej wyników dotyczących współpracy sektora obywatelskiego i samorządów, traktowanych jako niezależne od siebie podsystemy: mniej więcej 40% gmin deklarowało, że więcej niż co 4 ich radny piastuje jakieś stanowisko w organizacji pozarządowej. Co 3 gmina szacowała, że takich osób jest w radzie od 10 do 15%. Im mniejsza gmina, tym więcej radnych należy do organizacji społecznych, co nie wynika tylko stąd, że mniejsza jest ogólna liczba radnych, ale także z faktu, iż na terenach wiejskich przedstawiciele organizacji społecznych częściej startują i zwyciężają w wyborach lokalnych, podczas gdy w dużych miastach większość mandatów przypada członkom ugrupowań politycznych.

Ważnym uzupełnieniem tych danych oraz przedstawionych uprzednio analiz poświęconych współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi są informacje o tym, jakie inne grupy i instytucje uzyskują wpływ na

zarządzanie gminami, a przede wszystkim jakie znaczenie przykładają do ich opinii przy podejmowaniu konkretnych decyzji. Na tak postawione pytanie możemy odpowiedzieć, jedynie odwołując się do deklaracji samorządowców uczestniczących w badaniu LGI. Wynika z nich, że „przeciętnie” (bo analizując, dane posłużono się średnimi) największe znaczenie dla lokalnych władz mają opinie mieszkańców, których decyzje bezpośrednio dotyczą. Organizacje pozarządowe zajmują w tej hierarchii 2 lokatę, niemal na równi z instytucjami o charakterze biznesowym. Co ciekawe, dopiero 4 miejsce przypadło ugrupowaniom politycznym.

Dane te mogą być mylące. Rzetelna odpowiedź na pytanie o potencjał poszczególnych aktorów lokalnych, gdy chodzi o ich wpływ na decyzje publiczne, musi brać pod uwagę to, o jakich gminach mówimy. Pokazuje to analiza różnic między wskazaniami samorządowców a wielkością społeczności, które reprezentowali. Wraz ze wzrostem wielkości gmin zdecydowanie zwiększa się odczuwany przez badanych wpływ na decyzje ze strony partii politycznych. W małych społecznościach dużo większą wagę przypisywano głosom „zwykłych obywateli”, a także organizacjom obywatelskim. Trzeba tu jednak pamiętać, że na terenach wiejskich organizacje pozarządowe łączą często funkcję instytucji o charakterze społecznym i instytucji politycznych, a zatem ocena ich wpływu na decyzje, podobnie zresztą jak ogólna ocena ich charakteru, z perspektywy klasycznych paradygmatów opisu społeczeństwa obywatelskiego jest ryzykowna. By ująć to prościej – hasło „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” w uszach samo-

rządowców „miejskich” i „wiejskich” brzmi chyba nieco inaczej.

5. Podsumowanie

Przełożenie tych wyników na diagnozę poziomu responsywności polskiej administracji nie było intencją autora tego artykułu. Wymagałoby to pójścia o krok dalej – analizy danych na temat realnych efektów relacji między administracją a społeczeństwem obywatelskim, ich wpływu na priorytety zarządzania lokalnego. Chodziło tu raczej o pokazanie, w jakim stopniu można mieć na nadzieję responsywność – do jakiego stopnia podstawowy jej warunek (interakcja między instytucjami administracji i społeczeństwem obywatelskim) był w Polsce dotąd spełniony.

Jaka jest wymowa tych danych? Ujmując rzecz krótko, trzeba powiedzieć, że warunku tego nie spełniono. Odnosząc się do nielicznych dostępnych studiów umożliwiających porównanie udziału Polaków w rządzeniu z sytuacją innych krajów regionu, trzeba chyba zgodzić się z ich autorami, i stwierdzić, że ogólnie rzecz biorąc, nie jesteśmy w tej dziedzinie potentatem (choć wydaje się, że nie psuje nam to samopoczucia, co także może okazać się problemem). Warto jednak zauważyć, że niektóre zaprezentowane wyżej dane – np. te opisujące współpracę administracji z partnerami społecznymi na poziomie lokalnym czy nieomówione tutaj dane na temat zastosowania przez samorządy technologii informatycznych (por. Swianiewicz 2006) – sugerują wyraźne otwieranie się instytucji publicznych na ich otoczenie. To prawda, że zmiany te mają na razie przede wszystkim charakter ilościowy, a ich przyczyniają się do nich przede wszystkim narzucone odgórnie przepisy. Można się spierać, czy rzeczywiście działają one zgodnie z intencją ustawodawcy, i czy da się zbudować partnerstwo za pomocą regulacji prawnych. Wydaje się jednak, że tego rodzaju spory byłyby przedwczesne. Z całą pewnością zmiany wywołane tymi regulacjami są pozytywne, zarówno z punktu widzenia responsywności polityki publicznej¹¹, jak i z punktu widzenia szerszej oceny jakości demokracji w Polsce.

¹¹ Na marginesie można zauważyć, że responsywność ta nie jest jedynie funkcją elastyczności samej administracji,

Wciąż jednak współpraca między administracją lokalną i organizacjami jest bezsprzecznie słaba. Narzuca się przewrotne pytanie: kogo obecnie należy obarczać za to odpowiedzialnością? Czy brak mechanizmów dla partycypacji społecznej – jeśli uznamy, że takich mechanizmów jeszcze brakuje – jest najpoważniejszym problemem utrudniającym budowę responsywnego państwa? Oprócz mechanizmów i dobrej woli po stronie architektów polityki, takie państwo potrzebuje bowiem jeszcze aktywnych obywateli i przełamania społecznego wizerunku roli państwa jako opiekuna, wizerunku, który w Polsce (to tylko hipoteza) wydaje się dość odległy od wizji *Public Governance*. W polskich warunkach (czy może w warunkach Europy Środkowo-Wschodniej) powinien to być istotny, jeśli nie kluczowy element dyskusji nad budową responsywnej administracji. Bez presji obywateli na administrację, poczucia, że ich odpowiedzialność nie kończy się w momencie wrzucenia do urny kartki wyborczej (chciałoby się, aby choć to poczucie było powszechne), wszelkie regulacje, mechanizmy i technologie będą bezużyteczne. Aktywizowanie obywateli i stymulowanie społecznej kontroli działań administracji powinno dziś być podstawowym priorytetem działań administracji – jeśli zależy jej na tym, aby już wypracowane mechanizmy i rozwiązania systemowe służące partycypacji zaczęły rzeczywiście działać. Na razie wydaje się, że nikomu – ani indyferentnym obywatelom, ani lekceważącym problem politykom – na tym szczególnie nie zależy. Mechanizmy służące partycypacji oraz diagnozowaniu potrzeb są traktowane przez urzędników w sposób bardzo formalny. W istocie nie chodzi tu najczęściej o wysłuchanie (słabego, jak już powiedziano) głosu obywateli, ale o zadośćuczynienie narzuconym procedurom, w których nie pokłada się żadnej wiary i żadnych nadziei. Kategoria responsywności ma tu znaczącą rolę do odegrania. Jej zastosowa-

ale zależy także silnie od stopnia, w jakim jest ona zdolna realizować zasadę subsydiarności: reagowanie wymaga „skalowania w dół”. Z tego punktu widzenia już sam fakt rozwoju współpracy, niezależnie od tego, do jakiego stopnia wiąże się ze zwiększeniem wpływu organizacji na polityczne decyzje, można uznać za krok w stronę responsywności.

nie w debacie nad dobrym rządzeniem pozwala położyć właściwy akcent na znaczenie „łączności” między władzą a systemem jako kryterium efektywności rządów. Może czas już zrezygnować z górnolotnych nawoływań do budowania społeczeństwa obywatelskiego i zwrócić uwagę na to, że bez tego społeczeństwa administracja jest ślepa i nieelastyczna. Należy zastanowić się nie tylko nad tym, w jaki sposób promować mechanizmy i technologie partycypacji społecznej, lecz także nad tym, jak budować przekonanie, że nie chodzi w nich jedynie o wartości, ale może przede wszystkim o efektywność instytucji publicznych.

Zagadnienie partycypacji społecznej i zwiększenia udziału obywateli w rządzeniu pojawia się co prawda jako priorytet jednego z programów operacyjnych (PO KL 5.4). Znając jednak finansowy rozmach tego programu, a także zakres wspieranych w jego ramach działań, trudno pokładać w nim daleko idące nadzieje. Z całą pewnością, tego rodzaju inicjatywy są potrzebne. Jednak nie przyniosą zmiany, jeśli nie będą im towarzyszyć działania w innych wymiarach. Oczywiście dyżurną i mało pokrzepiającą dla niecierpliwych podpowiedzią jest wskazanie na edukację obywatelską na poziomie szkoły podstawowej i średniej. Obowiązujący program edukacyjny pozostawia pod tym względem spore pole do popisu. Nową wartością mogłyby tu być standardy i curricula dydaktyczne kładące nacisk na praktyczne działania: wolontariat uczniowski, demokrację uczniowską, uczniowskie projekty diagnozowania problemów lokalnych itp. Kolejną ścieżką oddziaływania byłoby zapewne podtrzymanie i rozwinięcie raczkujących dziś mechanizmów demokracji deliberatywnej, już obecnych w ustawodawstwie polskim bądź planowanych. Mowa tu o mechanizmie dostępu do informacji publicznej (reforma BIP!) czy o wysłuchaniach publicznych. Głosy sceptyków, że rozwijanie tych instrumentów jest w Polsce bezcelowe, ponieważ nikt nie będzie z nich korzystał, są w moim przekonaniu stawianiem sprawy *au rebours*.

Wszystkie te działania (a także inne – jak choćby społeczna klauzula w zamówieniach publicznych), jeśli zostaną potraktowane poważnie i wdrożone we właściwej skali, mogą i będą budzić aktywność społeczności lokalnych.

Aby przyniosły właściwy skutek, potrzebne są jednak także działania po stronie administracji. Jeśli założenie o potrzebie właściwego adresowania działań jest elementem etosu administracji, to powinno znaleźć właściwe miejsce zarówno w programach jej kształcenia, jak i w standardach regulujących sposób jej działania. Potrzebne są też przyjazne użytkownikom (nie tylko po stronie administracji, lecz także po stronie odbiorców jej działań) narzędzia umożliwiające diagnozowanie i komunikowanie problemów i potrzeb społecznych – przyjazne, to znaczy niewymagające eksperckiej wiedzy. Skoro o diagnozach mowa, istotne jest także rzeczywiste wykorzystanie zebranych za ich pomocą danych – przede wszystkim zaś wyraźne komunikowanie tego wszystkim zaangażowanym interesariuszom. Trudno wyobrazić sobie gorszą przysługę dla responsywności niż fikcyjne konsultacje i diagnozy społeczne – te zaś są dziś normą. Kolejnym ważnym zadaniem byłaby „deżargonizacja” języka, jakim posługuje się administracja w kontaktach z obywatelami. Prawdziwą inspiracją dla tego typu działań mogłaby być komunikacja w wydaniu administracji brytyjskiej i amerykańskiej.

Ta lista nie zawsze realnych marzeń mogłaby być znacznie dłuższa. Zakończmy ją marzeniem prawdziwie utopijnym: dotyczy ono języka debaty politycznej w Polsce i poczucia odpowiedzialności w jego stosowaniu. Trudno oczekiwać, że obywatele będą poważnie traktować stwarzane im *policy windows*, jeśli debata ta sprowadza się najczęściej do umizgiwania się poszczególnych stronnictw do wyborców, składania nierealnych obietnic i prób dyskredytowania oponentów, tak cynicznych i oderwanych od realnych, bieżących problemów, że zdradzających całkowite lekceważenie kompetencji i trzeźwości osądu obywateli. W tym stopniu, w jakim „responsywność” to zdolność do reagowania na sygnały społeczne, jej wzmacnianie wymaga traktowania społeczeństwa poważnie.

Bibliografia

Administracja sprawna i służebna (2005). Projekt Sektorowego Programu Operacyjnego, dostępny pod adresem <http://www.npr.ngo.pl/x/130396>.

- Dahl R.A. (1995). *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski. Kraków: Znak.
- Dahl R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygański J.J. (2002). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Deutsch K. (1963). *The nerves of government. Models of political communication and control*. New York: Free Press.
- Faguet J.P. (2001). *Does Decentralisation Increase Responsiveness to Social Needs? an evidence from Bolivia*, The World Bank Development Research Group.
- Feliksiak M. (2009). *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce*. Warszawa: CBOS BS/20/2009.
- Gilens M. (2004). *Inequality and Democratic Responsiveness: Who Gets What They Want from Government?* Princeton University (dokument pdf).
- Grabowska M., Szawiel T. (2001). *Budowanie demokracji*. Warszawa: PWN.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygański J.J. (2004). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygański J.J. (2005). *Współistnienie czy współpraca? Relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Herbst J. (2005). „Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w świetle badań ilościowych”, *III Sektor*, nr 3.
- Herbst J. (2008). *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Johannsen L, Pedersen K. (2005). *The Responsive State: Openness and Inclusion in the Policy Process*, materiał konferencyjny z konferencji *New Frontiers of Social Policy*, 12–15 grudnia 2005 r.
- Manza J., Cook F.L. (2002). „A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion”, *American Politics Research*, t. 30, nr 6.
- Modernizing Government* (1999). Program reformy angielskiej administracji publicznej, dostępny pod adresem <http://www.cabinetoffice.gov.uk/moderngov/>.
- Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2005). Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, dostępny pod adresem <http://www.pozytek.gov.pl>.
- Putnam R. i in. (1993). *Demokracja w działaniu : tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Znak.
- „Responsiveness to Public Opinion in the United States”, w: *American Politics Research*, t. 30, nr 6, November: s. 630–667.
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji*, tłum. S. Amsterdamski, D. Grinberg. Warszawa: PWN.
- Soos G., Tooka G. Wright G. (2002). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Swianiewicz P. (2006). „Wirtualny samorząd i demokracja lokalna”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Szomburg J., Jr. (2008). „Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności – czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat”, *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, nr 2.

The State that Responds. On the Category of “Responsiveness” in Public Management and on Some Preconditions for the Responsiveness of the Polish Administration

Over the past dozen years, the notion of responsiveness has made an impressive career in political studies. Initially used as one of theoretic criteria widening the narrow, procedural understanding of democracy, it soon became one of the most important operational criteria for good governance. On the ground of democratic theory, it refers to the ability of political elites to address social demands and moods. On the ground of public management theory, however, its tenor is rather different, stressing the public administration’s capacity to identify and react to emerging problems and dilemmas of governance. The dual character of the notion – used both as an ideological and purely technical demand – is worth noting, as each of the two perspectives (and there are more than these two) elicits a different set of conditions that the public administration has to meet to earn the name of “responsive”. The first emphasises the interaction between the system of public administration and civil society. The second – on the administration’s efficiency and resilience in the use of public policy instruments, regardless of the principles determining the nature and the limits of government. The article concentrates on the first of these perspectives. It presents the genesis of the present meaning of “responsiveness” in the debate on good governance and discusses findings referring to the state of public-social partnership in Poland, treated as one of the fundamental conditions of the responsive state.

Key words: local government, public management, nongovernmental organizations, participation, reacting, responsiveness.