

JANINA KOWALIK

*Aktywność obywateli w samorządzie gminnym  
z perspektywy władz lokalnych*

---

Citizen engagement in local self-governments from the local authorities perspective

ABSTRAKT

Przedmiotem artykułu jest analiza stanu i problemów współczesnej demokracji lokalnej i lokalnej partycypacji politycznej w Polsce. Obok rozważań teoretycznych autorka ukazuje wyniki badań nad postawami działaczy samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów, przewodniczących rad) w kwestii oczekiwanego charakteru i poziomu partycypacji mieszkańców w sprawach samorządowych. Wyniki badań wykazują znaczącą niespójność postaw władz samorządowych z poglądami wyrażanymi przez nich w tej mierze w oficjalnych wystąpieniach.

**Słowa kluczowe:** demokracja, partycypacja polityczna, poglądy władz samorządowych

WSTĘP

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest problem aktywności obywateli w samorządzie gminnym. Analiza zjawiska zostanie podzielona na dwie części. W pierwszej części omówione zostanie zjawisko partycypacji społecznej w samorządzie lokalnym (partycypacji lokalnej), kondycja polskiej demokracji partycypacyjnej (partycypacji politycznej) oraz samorządowej partycypacji pozapolitycznej. W drugiej części przedstawiona zostanie analiza materiału empirycznego z badań prowadzonych na reprezentatywnych próbach wójtów (bpm) i przewodniczących rad z gmin na terenie całego kraju w latach 2002, 2004 i 2006, na temat oczekiwań

i sposobu postrzegania aktywności obywatelskiej w samorządzie z punktu widzenia władz lokalnych.

Badanie cech i zachowań społeczności lokalnych wpisuje się w szeroko pojęte zainteresowanie lokalizmem. Lokalizm, jako idea i nurt działań społecznych, jest „intelektualną i organizacyjną reakcją na procesy koncentracji, centralizacji i standaryzacji zachodzące w społeczeństwach industrialnych i postindustrialnych”<sup>1</sup>. Procesy globalizacyjne nie zmieniły tego, że w dalszym ciągu ważnym polem aktywności człowieka i czynnikiem kształtującym jego tożsamość jest społeczność/zbiorowość lokalna i przestrzeń, którą ona zamieszkuje. W społeczeństwach tradycyjnych życie społeczne koncentrowało się niemal wyłącznie w lokalnych strukturach. Powrót do lokalizmu i zwrócenie uwagi na atrakcyjność tej perspektywy organizacji życia zaznaczyły się w krajach Europy Zachodniej w drugiej połowie XX w. wskutek krytyki masowego, zatowarowanego społeczeństwa przemysłowego zrodzonego przez wielkie aglomeracje<sup>2</sup>, a w Polsce na skutek nieporadności państwa i centralnej biurokracji w rozwiązywaniu problemów społecznych<sup>3</sup>. W społeczeństwie polskim lokalizm zyskał polityczną oprawę w wyniku procesów demokratycznych zapoczątkowanych w 1989 roku, a wreszcie osiągnął etap swoistej instytucjonalizacji w momencie powołania samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Od 1990 r. samorządy przyjęły na siebie odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy, warunki życia i dobrostan członków społeczności lokalnych. Samorządy to powstałe z mocy prawa wspólnoty, wyposażone w atrybuty pozwalające im samodzielnie i na własną odpowiedzialność wykonywać zadania z zakresu administracji publicznej na swoim terytorium. Za podstawowe wartości samorządu terytorialnego uznaje się: autonomię lokalnych wspólnot, demokrację i partycypację w procesach sprawowania władzy oraz efektywność w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych<sup>4</sup>. Niezwykłej wagi w tym kontekście nabiera skala i poziom partycypacji społecznej członków lokalnych społeczności.

W koncepcjach ustrojowych i praktycznych rozwiązaniach występujących w państwach europejskich zarysowały się dwa stanowiska wobec tworzenia i kształtowania gmin. Pierwsze podejście stawia na gminy małe, które będą gwarantem organizowania się społeczności lokalnych, stwarzając im warunki do rozwoju demokracji bezpośredniej. Taki model preferuje bezpośrednie uczestnictwo mieszkańców w sprawowaniu władzy i decydowaniu o interesach wspólnoty, jaką z mocy prawa tworzą. Drugie podejście zakłada tworzenie gmin większych, zdolnych w większym stopniu do realizacji zadań związanych z rozwojem infrastruktury służącej mieszkańcom. Krytycy tej koncepcji podkreślają jednak, że następuje zwiększenie dystansu między

<sup>1</sup> B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2002, s. 21.

<sup>2</sup> L. K. Gilejko, *Renesans lokalizmu we współczesnym świecie*, [w:] *Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy*, L. K. Gilejko (red.), Pułtusk 2007, s. 14.

<sup>3</sup> Por. K. Z. Sowa, *Socjologia. Społeczeństwo. Polityka*, Rzeszów 1992, s. 70 – 88.

<sup>4</sup> Por. F. Kjellberg, *Zmieniające się wartości samorządu*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 137 i n.

mieszkańcami a władzą – nie mogą oni bowiem już sprawować władzy bezpośrednio, muszą to zrobić za nich przedstawiciele.

Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, do uczestnictwa w rządzeniu jest istotnym elementem systemu praw człowieka. Należy ono do kategorii wolności i praw politycznych i jako takie zostało sformułowane w wielu aktach prawa międzynarodowego, przyjętych również przez Polskę<sup>5</sup>. Aktywny udział obywateli w lokalnych sprawach, w bieżącym decydowaniu o kierunkach lokalnego rozwoju zdawał się nie mieć alternatywy na początku polskiej transformacji ustrojowej, mimo to polski ustawodawca postanowił ukształtować samorząd gminny według drugiej ze wspomnianych powyżej koncepcji – zdolności do realizacji zadań publicznych. Uchwalone regulacje były w całkowitej zgodności z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego<sup>6</sup>. Twórcy koncepcji reformy samorządowej zakładali, że społeczeństwo, któremu po wielu dekadach przywrócono możliwość współdecydowania o własnych sprawach, zechce zaangażować się w zarządzanie swoim najbliższym otoczeniem. Model demokracji lokalnej w Polsce od samego początku zakładał daleko idące upodmiotowienie społeczności lokalnych. Wprowadzono szerokie możliwości podejmowania decyzji przez mieszkańców gminy bezpośrednio w referendum, jak i możliwość odwołania ciała przedstawicielskiego. Postawiło to mieszkańców w roli ostatecznej instancji gminnej<sup>7</sup>. Wkrótce jednak okazało się, że lokalne społeczności nie wzniosły się na oczekiwany poziom zainteresowania „samo-rządzeniem”, wykazując niekiedy daleko idącą obojętność wobec spraw lokalnych. Jak wskazuje Stanisław Michałowski „w Polsce nastąpiła rzeczywistość decentralizacja ustroju państwa oraz administracji publicznej. Można zatem przyjąć, że istnieje pozioma struktura funkcjonowania społeczeństwa, charakterystyczna dla społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie zachodzą w ostatnich latach procesy, które wyraźnie świadczą o tym, że społeczeństwo nie tylko nie angażuje się szerzej w funkcjonowanie wspólnot lokalnych, ale też w coraz większym zakresie traci wiarę w to, że instytucje demokratyczne, w tym i samorząd terytorialny, są jego reprezentantami”<sup>8</sup>.

Partycypacja lokalna mieszkańców polega na ich udziale w zbiorowych przedsięwzięciach, wyrastających z faktu użytkowania danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających<sup>9</sup>. Pojęcia partycypacji lokalnej w kontekście procesów samorządowych nie należy zatem sprowadzać wyłącznie do aktywności wyborczej mieszkańców w wyborach samorządowych, uznając, że wybory to ważna, ale raczej spektakularna forma aktywności, mająca charakter pe-

<sup>5</sup> Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 32 i n.

<sup>6</sup> *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, DzU1994.124.607.

<sup>7</sup> Takie umocowanie wspólnoty okazało się trwałe i uzyskało trwałą akceptację polityczną, o czym świadczy fakt, że przy niezliczonych korektach prawa samorządowego, nigdy nie były podejmowane próby zmiany tego stanu rzeczy. Por. K. Dzienszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004, s.53.

<sup>8</sup> S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.) Lublin 2002, s. 99.

<sup>9</sup> Por. P. Starosta, *Poza metropolią*, Łódź 1995, s. 198.

riodyczny i nie zawsze wymagająca od uczestników w pełni świadomych zachowań. Przejawami partycypacji lokalnej będą – obok uczestnictwa w wyborach – wszelkie formy aktywności podejmowane w efekcie mentalnej identyfikacji członków lokalnych społeczności/zbiorowości<sup>10</sup> wokół spraw zaliczanych do kategorii „dobra wspólnego”.

Przejawy partycypacji lokalnej można zatem podzielić na: polityczne – wyrażające się udziałem w wyborach, referendach, wiecach politycznych i innych formach działań mających wpływ na kształt władz lokalnych, oraz pozapolityczne – koncentrujące się na sprawach zaspokajania potrzeb różnych grup społecznych zamieszkujących wspólne terytorium.

Kryterium podziału może jawić się jako nie do końca klarowne, gdyż można bardzo łatwo odnaleźć polityczne konteksty w sferze zaspokajania potrzeb lokalnych. Jednak delimitując sferę partycypacji politycznej od pozapolitycznej, chcę – technicznie niejako – oddzielić sprawę kreowania władzy w procesie i akcie wyborczym od wszelkich zachowań wyborców w okresie pomiędzy wyborami. Kryterium odróżniające od siebie te dwa typy partycypacji stanowi – w pewnej mierze – to, czy dany rodzaj zachowań mieszkańców ma wpływ na osiągnięcie, sprawowanie bądź utratę władzy lokalnej<sup>11</sup>. Lokalna partycypacja polityczna to udział mieszkańców społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji politycznych, które mają miejsce wówczas, gdy grupy społeczne, opierając się na zjawisku podmiotowości politycznej, oddziałują na ośrodek decyzyjny<sup>12</sup>.

Podmiotami zachowań partycypacyjnych mogą być indywidualni obywatele, organizacje społeczne, partie polityczne bądź całe społeczności. Grupowe podejmowanie decyzji ma szereg zalet, jest bardziej demokratyczne niż decydowanie jednostkowe<sup>13</sup>.

#### LOKALNA PARTYCYPACJA POLITYCZNA

Partycypacja polityczna, na poziomie lokalnym przejawiająca się głównie poprzez udział w wyborach samorządowych i referendach odwoławczych, nie wyczerpuje – jak wskazano powyżej – wszelkich znamion partycypacji lokalnej, jednak stanowi

---

<sup>10</sup> Społeczność lokalna to określenie opisujące mieszkańców małych gmin wiejskich, charakteryzujących się typowymi dla małych struktur społecznych stycznościami i więziami bezpośrednimi, zaś zbiorowość lokalna to określenie opisujące mieszkańców dużych gmin, na terenach w wysokim stopniu zurbanizowanych, przez co charakteryzujących się typowymi w takich warunkach więziami pośrednimi i raczej ograniczonym poziomem integracji wokół spraw „dobra wspólnego”.

<sup>11</sup> W wyznaczeniu tego kryterium posługuję się analogią do pojęcia *władzy publicznej* opisanego przez K. Pałeckiego jako zdolności ustanawiania norm politycznych regulujących zasady dostępu do stanowisk publicznych oraz sposobu rządzenia. Por. K. Pałecki, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, prawie i polityce*, B. Szmulik, M. Zmirodzki (red.), Lublin 2003, s. 207.

<sup>12</sup> Por. E. Ganowicz, *Proces decyzyjny na szczeblu lokalnym*, [w:] *Polityka lokalna, właściwości, determinanty, podmioty*, E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), Toruń 2008, s. 127.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 127.

konieczny warunek lokalnej demokracji. Bez demokratycznych wyborów, bez udziału członków lokalnej społeczności w kreowaniu swoich przedstawicieli do organów samorządowych, nie można byłoby współcześnie zrealizować idei samorządnej administracji terytorialnej. Mimo iż samo uczestnictwo obywateli w wyborach uznaje się za dalece niewystarczający poziom ich zaangażowania w politykę<sup>14</sup>, frekwencja wyborcza jest uznanym wskaźnikiem poziomu udziału obywateli w demokratycznych procedurach. Rzeczywiste uczestnictwo nie powinno się ograniczać do aktu głosowania, ale winno wzbudzać w obywatelach wiele innych form aktywności<sup>15</sup>.

Należy przypomnieć, że klasyczny podział na demokrację uczestniczącą (partycypacyjną) i demokrację elitystyczną wychodził od wzorca demokracji ateńskiej i kryteria oraz charakterystykę odnosił do wzorcowego zestawu cech. „Demokracja w jej klasycznym rozumieniu oznaczała przede wszystkim bezpośredni udział obywateli; demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma” – twierdził zwolennik partycypacyjnej teorii demokracji Robert Dahl. Swoje stanowisko wzmacniał Dahl przekazanymi przez Tukidydesa opiniami Peryklesa, który wyznaczał wręcz miarę człowieczeństwa udziałem w polityce. Wedle Peryklesa, polityka powinna być naturalnym polem działalności każdego obywatela, a nie tylko osób zajmujących się sprawami *polis*. Polityka winna absorbować również tych, którzy zajmują się swoimi sprawami osobistymi czy też swoim rzemiosłem. Ci, którzy nie interesują się sprawami państwa, uznani są za jednostki nieużyteczne<sup>16</sup>.

Dzisiejsze warunki znacząco różnią się od przywoływanych ideałów greckiej *polis*, jednak nie na tyle, by praktykowanie demokracji w stosunkach społecznych było możliwe bez udziału samych obywateli. Szczególnie trudno pogodzić demokrację lokalną, wyrażającą się w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, z brakiem współudziału obywateli w sprawowaniu zarządu nad sprawami najbliższego otoczenia, przynajmniej w postaci udziału w wyborze swoich przedstawicieli do władz. Choć – jak pisze Dahl – obecnie termin demokracja stosowany jest raczej do opisu stosunków społecznych niż systemu sprawowania rządów, a za nieodłączne cechy demokracji uznaje się stałe uczestnictwo, zdolność do porozumień i kompromisów oraz zasadę wolności i większości<sup>17</sup>.

Zakorzenione w tradycji starożytnej podejście partycypacyjne nie jest jedynym podejściem do zagadnienia udziału obywateli w procesie wyborczym. W opozycji do niego stoi elitystyczna koncepcja demokracji Josepha Schumpetera, w której konstytutywnym elementem demokratycznego systemu nie jest udział obywateli, lecz konkurencja pomiędzy elitami pretendującymi do sprawowania władzy<sup>18</sup>. Gio-

<sup>14</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 315 i n.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Por. Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1988, s. 108 i n., także R. Dahl, *op.cit.*, s. 28.

<sup>17</sup> M. Nowina-Konopka, *Spółczesność informacyjna a teorie demokracji*, [w:] *Spółczesność informacyjna. Istota. Rozwój. Wyzwania*, M. Witkowska, K. Cholawo-Sosnowska (red.), Warszawa 2006, s. 78.

<sup>18</sup> Por. J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1994, s. 336 i n.

vanni Sartori, prowadząc egzegezę poglądów Schumpetera, przesuwa jego poglądy jeszcze dalej w kierunku ekstremum, mówiąc, że „demokracja stanowi produkt uboczny konkurencyjnej metody rekrutowania przywództwa. [...] Władza wybierana powoduje także, zwrotnie, wzięcie pod uwagę przez wybranych władzy swoich wyborców, *co ostatecznie powoduje, że* [przypisek mój J.K.] [...] konkurencja wyborcza stwarza demokrację”<sup>19</sup>. Nie oznacza to jednak, iż Schumpeter w swej wizji demokracji dopuszcza uczestnictwo wyborców w procesie sprawowania władzy poza aktem wyborczym. Akt uczestnictwa w wyborach ma charakter decyzji, która wyłącza jakiegokolwiek reklamacje w trakcie trwania kadencji, a od wybranych polityków nie wymaga żadnych zabiegów konsultacyjnych w sprawach bieżącego sprawowania władzy<sup>20</sup>. Przytoczone powyżej dwie wizje demokracji spróbujemy odnieść do sytuacji i kondycji demokracji w Polsce, w jej lokalnym wymiarze.

Zasadnym wydaje się w tym miejscu pytanie o to, którą z dwóch koncepcji uznamy za właściwą dla analizy demokracji lokalnej w Polsce. Wbrew pozorom sprawa nie jest oczywista. W pierwszym odruchu mamy skłonność do rekomendowania podejścia partycypacyjnego, nakazującego obywatelom świadome uczestnictwo w wyborach oraz podejmowanie między wyborami innych form aktywności politycznej. Od czasu do czasu pojawiają się jednak głosy, że współcześnie nie należy oczekiwać aktywności społecznej, wystarczą sprawne władze lokalne. Podłożem dla takich poglądów jest obserwacja zachowań wyborczych społeczeństwa ukazująca bierność, „deficyty demokratyczne” u obywateli i wywołująca wątpliwości podobne do tych, jakie miał Schumpeter, twórca koncepcji demokracji jako efektu konkurencji elit o przywództwo – mianowicie, czy stan świadomości przeciętnego wyborcy pozwala mu na kompetentne uczestnictwo w świecie polityki, szczególnie w sytuacji, kiedy oferty kandydatów w wyborach „sformatowane” marketingowo nie pozwalają na odróżnienie prawdy od fałszu, autentycznych poglądów kandydata od przedwyborczej manipulacji. Z drugiej strony należy uznać, że opisany stan rzeczy ukazujący cynizm i wyrachowanie elit politycznych wystawia niekorzystne świadectwo raczej właśnie elitom niż wyborcom.

Wydaje się jednak, że niezależnie od specyfiki współczesnej rywalizacji wyborczej przesiąkniętej marketingiem politycznym, mimo niezadowolającej świadomości politycznej wyborców<sup>21</sup>, trudno spotkać wśród badaczy zwolenników elitystycznego poglądu na demokrację, instrumentalnie odnoszących się do aktywności wyborców lub deprecjonujących znaczenie frekwencji wyborczej. Nieodległa wciąż pamięć pięciu dekad komunizmu raczej nie dopuszcza takiej ewentualności. Wydaje się, że skłonność do utożsamiania demokracji lokalnej z partycypacją mieszkańców będzie się utrzymywać jeszcze przez długie lata.

<sup>19</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 194

<sup>20</sup> Por. J. Schumpeter, *op.cit.*, s. 337-338.

<sup>21</sup> Interesujące badania w tym obszarze prezentuje Marcin Józko, *Spoleczeństwo obywatelskie w małym mieście*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2002, nr 3.

Tymczasem w trakcie dwóch dekad transformacji ustrojowej w Polsce specyfika partycypacji politycznej polskiego społeczeństwa charakteryzowała się relatywnie niską frekwencją wyborczą – na tle innych krajów europejskich, a także na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej – we wszystkich wyborach parlamentarnych<sup>22</sup>. W porównaniu z poziomem frekwencji w wyborach parlamentarnych, frekwencja w wyborach samorządowych i referendach lokalnych – nominalnie – przedstawiała się jeszcze słabiej (por. Tabela 1.).

Tabela 1. Frekwencje w wyborach w Polsce po 1989 r.

Rok	Frekwencje w wyborach (w %)				
	Samorządowych (gminy) od 2002 r. dwie tury		Parlamentarnych	Prezydenckich (dwie tury)	
1989	x		62,11	x	x
1990	42,30		x	60,30	53,39
1991	x		43,10	x	x
1993	x		52,10	x	x
1994	33,80		x	x	x
1995	x		x	64,70	68,20
1997	x		47,93	x	x
1998	45,50		x	x	x
2000	x		x	61,12	-
2001	x		46,28	x	x
2002	44,11	35,02	x	x	x
2005	x		40,57	49,74	50,99
2006	45,99	39,56	x	x	x
2007	x	x	53,88	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Przyczyny takiego stanu rzeczy nie dadzą się łatwo wyjaśnić. Szczególnie trudno wyjaśnić dość niskie zainteresowanie, żeby nie powiedzieć bierność, wobec pierwszych w pełni demokratycznych wyborów po przełomie 1989 roku, tj. wobec wyborów sa-

<sup>22</sup> Rozległe analizy statystyczne prowadzone przez Mikołaja Czeźnika w celu wyjaśnienia przyczyn wyraźnie niższej frekwencji w wyborach parlamentarnych w Polsce w porównaniu z innymi krajami naszego regionu, nie przyniosły klarownej odpowiedzi. Por. M. Czeźnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 100.

morządowych z 1990 r. Znamienny był fakt, że w 44 okręgach nie przeprowadzono wyborów ze względu na to, że nie zgłoszono żadnych kandydatów, a w 2091 okręgach zgłoszono po jednym kandydacie, zaś frekwencja wyniosła ledwie 42,3%. Oceniając to zjawisko, Andrzej K. Piasecki stwierdził, że „społeczeństwo dość szybko (wystarczył niespełna rok) przyzwyczało się do demokratycznych procedur, traktując je jako normalną część życia publicznego”<sup>23</sup>.

Jeszcze mocniej zadziwia fakt, że kiedy czteroletnia kadencja demokratycznie wybranych samorządów gminnych przyniosła w społecznościach lokalnych powszechnie dostrzegalne sukcesy, a sondaże ukazywały wysoki poziom akceptacji i zaufania dla władz lokalnych, frekwencja w wyborach samorządowych na drugą kadencję wyniosła zaledwie 33,8%. Można powiedzieć, że była ona odwrotnie proporcjonalna do zainteresowania udziałem we władzach samorządowych, które w porównaniu z 1990 rokiem dwukrotnie wzrosło, jeśli weźmie się pod uwagę liczbę kandydatów przypadających na jedno miejsce w radzie<sup>24</sup>.

Reforma samorządowa i wprowadzenie dwóch kolejnych szczebli samorządów podniosło frekwencję do poziomu 45,5% i na podobnym poziomie utrzymywała się ona w czasie dwóch kolejnych wyborów w 2002 i 2006 r. Na podniesienie aktywności wyborców nie wpłynęła również zmiana ordynacji wprowadzająca bezpośrednie wybory wójta (bpm). Nie sposób jednak przewidzieć poziomu frekwencji wyborczej w sytuacji, gdyby została utrzymana pośrednia forma kreowania organu wykonawczego w gminach – zarządów, na skład których mieszkańcy nie mieli żadnego wpływu. Korelując statystyki frekwencji w wyborach samorządowych ze spadającą w pierwszej połowie lat dwutysięcznych frekwencją w wyborach zarówno parlamentarnych, jak i prezydenckich, można domniemywać, że bez personalizacji aktu wyborczego monokratycznego organu w gminie, można z dużym prawdopodobieństwem domniemywać, że do urn w lokalnych elekcjach poszłoby jeszcze mniej osób.

Należy również mieć świadomość faktu, że frekwencje w wyborach samorządowych prezentowane w postaci średniej krajowej nie są najbardziej adekwatnym wskaźnikiem ze względu na niezwykle duże odchylenia standardowe pomiędzy frekwencjami w poszczególnych gminach i powiatach. Analiza zjawiska z rozpisaniem na niemal 2,5 tys. gmin przekraczałaby założone rozmiary tego tekstu. Warto jednak zauważyć prawidłowość relatywnie wyższej frekwencji w wyborach samorządowych w małych gminach wiejskich niż w miastach. Zdaje się to potwierdzać rozważania Dahla w kwestii zależności pomiędzy obywatelskim uczestnictwem w demokracji, a wielkością wspólnoty, gdzie wyraża on przekonanie, że najbardziej korzystne dla rozwoju demokracji są niewielkie wspólnoty, w których ludzie znają się nawzajem, wiedzą, co jest dla każdego dobre i na czym polega dobro, w którym wszyscy uczestniczą. W miarę zwiększania się rozmiarów wspólnoty zmniejsza się stopień

<sup>23</sup> Por. A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989 – 2002*, Zielona Góra 2003, s. 118.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 132.



realizacji demokracji partycypacyjnej na rzecz demokracji przedstawicielskiej, która zasadniczo sprowadza rolę szerokich rzesz obywateli do aktu głosowania na swoich przedstawicieli<sup>25</sup>.

Dla wielu teoretyków synonimem demokracji bezpośredniej są współcześnie referenda, a w samorządowym wymiarze – referenda lokalne (obligatoryjne i fakultatywne). Mimo iż ustawodawca, w miarę nabywania doświadczeń, wprowadzał ograniczenia w zakresie przeprowadzania referendów w sprawie odwołania organów gminy, to właśnie referenda odwoławcze stanowiły aż 85 % wszystkich referendów lokalnych. Z drugiej strony, mimo obowiązującego przez 4 kadencje sztywno określonego progu dla ważności ich rozstrzygnięć<sup>26</sup>, jak też mimo że decyzje o inicjatywie referendum odwoławczego podejmowano zazwyczaj w sytuacjach ostrych konfliktów angażujących społeczne emocje<sup>27</sup>, społeczności lokalne wykazywały przeważnie nikłe zainteresowanie udziałem w głosowaniu referendalnym, co zwykle nie pozwalało na osiągnięcie progu ważności. Do 2006 r. spośród wszystkich referendów odwoławczych ważność osiągnęło zaledwie 10%, zaś w bieżącej kadencji ważność osiągnęło niespełna 20%. Rozstrzygnięcie, czy fakt podwojenia skuteczności referendów w bieżącej kadencji jest efektem wzrostu obywatelskiej odpowiedzialności, czy też wyłącznie skutkiem złagodzenia wymogów jest na tym etapie trudne, choć należy zauważyć, że w wielu przypadkach nastąpił wzrost odsetka uczestników głosowania.

Za ważny przejaw partycypacji politycznej członków społeczności lokalnych, choć w sposób wyraźny wykluczany przez niektórych teoretyków z obszaru objętego pojęciem społeczeństwa obywatelskiego<sup>28</sup>, należałoby uznać aktywność obywateli w partiach politycznych podejmujących walkę o władzę w samorządach. Sytuacja pod tym względem jest daleka od jakiegokolwiek logiki. Do partii politycznych i innych organizacji politycznych należy zaledwie 0,7 % populacji dorosłych Polaków<sup>29</sup>, co

<sup>25</sup> Por. R. Dahl, *op. cit.*, s. 26.

<sup>26</sup> Do 2006 r. ważność referendum odwoławczego wobec organów gminy wybranych w wyborach bezpośrednich próg ważności wynosił 30% uprawnionych do głosowania. Po 2006 r. wszedł w życie elastyczny próg frekwencji na poziomie 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze danej rady czy wójta (burmistrza, prezydenta).

<sup>27</sup> Odrębną kwestią jest to, że najczęstszą przyczyną powstawania inicjatyw referendalnych były polityczne animozje w ramach władz lokalnych, a – co wykazały referenda po 2002 r. – większość z nich dotyczyła odwołania wójta (bpm). Szerzej: A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 354 i n.

<sup>28</sup> W tej kwestii toczy się spór na temat tego, czy partie polityczne można zaliczyć do elementów społeczeństwa obywatelskiego (tak uważają ci, którzy akcentują ich funkcje pośrednika pomiędzy obywatelem a państwem), czy też wyłącznie do społeczeństwa politycznego, akcentując fakt, że partie polityczne konkurują o władzę w państwie, a po jej ewentualnym zdobyciu, przechodzą na stronę państwa. Por. L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London 1999, s. 221-224, cyt. za: T. Szawiel, *Partie polityczne, a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, M. Grabowska i T. Szawiel (red.), Warszawa 2000, s. 290.

<sup>29</sup> Statystyka wynika z cyklicznych badań realizowanych przez CBOS na temat stanu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ostatni komunikat BS/19/2006

może dziwić, jeśli oszacuje się wpływ partii politycznych na bieg spraw państwowych i samorządowych, na decyzje w sprawach gospodarczych i społecznych, a przede wszystkim na obsadę ważnych stanowisk w instytucjach publicznych. Z drugiej strony, zauważa się spójność tej statystyki z powszechną niechęcią polskiego społeczeństwa wobec partii politycznych<sup>30</sup>. Brak zaufania do nich deklaruje aż 88% badanych<sup>31</sup>. Zjawisko to wzmacnia powszechne przekonanie o tym, że partie polityczne w samorządzie lokalnym nie są szczególnie pożądane. Zjawisko niskiej aktywności politycznej na poziomie lokalnym przejawiające się, oprócz innych wskaźników, również w znikomej przynależności do partii i organizacji politycznych, może stanowić egzemplifikację tzw. próżni politycznej<sup>32</sup>. W konsekwencji partie polityczne opierają swoją działalność w terenie na skąpych kadrach, a jako organizacje niezakorzone w lokalnych strukturach społecznych są przez członków społeczności lokalnych traktowane jako „obce”. Gwoli ścisłości należy wskazać, że na poziomie lokalnym funkcjonują lokalne organizacje partii ogólnopolskich oraz typowe partie lokalne niemające żadnych struktur ponadlokalnych<sup>33</sup>. Konkurentami do władzy na lokalnych scenach są pojedynczo występujący kandydaci niezależni albo koalicje kandydatów indywidualnych (bez wspólnoty programowej), stowarzyszenia stawiające sobie za cel udział we władzy lokalnej, albo stowarzyszenia, które pretendują do udziału we władzach lokalnych obok innych celów realizowanych jako działalność podstawowa<sup>34</sup>.

Lokalni politycy, chcąc zdobyć władzę w samorządach, często stosują w związku z powyższym strategię „pozornej bezpartyjności”, przystępując do kampanii wyborczej z etykietą „kandydat niezależny” albo jako kandydat lokalnego stowarzyszenia o swojsko brzmiącej nazwie, bez koneksji z ogólnopolskimi partiami politycznymi. Nierzadko wyborcy przyjmują ten zabieg za dobrą monetę, nawet wówczas, gdy we wcześniejszych kadencjach „pozornie bezpartyjni” kandydaci wkrótce po wyborach ukazywali swoje partyjne powiązania.

Partycypacja polityczna zobrazowana poprzez wskaźniki udziału w wyborach, referendach, a także członkostwa w organizacjach i stowarzyszeniach politycznych opisuje stan aktywności społeczeństwa politycznego, którym to pojęciem Edmund Wnuk-Lipiński opisuje zorganizowane siły społeczne złożone z obywateli przejawia-

<sup>30</sup> T. Szawiel, *op. cit.*, s. 281 i n.

<sup>31</sup> Wyniki badań zrealizowanych wiosną 2010 r. w projekcie badawczym „Eurobarometr”, zleconym przez Komisję Europejską.

<sup>32</sup> Koncepcja próżni społecznej i politycznej autorstwa Stefana Nowaka opisuje stan rzeczy, w którym przeciętny członek społeczeństwa identyfikuje się silnie z dwoma ekstremalnie wobec siebie usytuowanymi zbiorowościami: z rodziną – na poziomie mikro i z narodem – na poziomie makro, zaniedbując zupełnie pośrednie formy skupienia ludzkiego i odniesienia dla swoich aktywności. Szerzej na ten temat: M. Cześnik, *Próżnia socjologiczna a demokracja – analizy empiryczne*, „Studia Socjologiczne” 2008, nr 2, s. 5-28.

<sup>33</sup> Por. M. Grabowska, *Dlaczego partie?*, [w:] *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, M. Grabowska i T. Szawiel (red.), Warszawa 2000, s. 21-22.

<sup>34</sup> Por. J. Kurczewski, *Lokalne wzory kultury politycznej. podsumowanie*, [w:] *Lokalne wzory kultury politycznej*, J. Kurczewski (red.), Warszawa 2007, s. 574.

jących zaangażowanie w działalność polityczną (działacze partyjni, wybrani członkowie elit władzy) oraz pozostałych obywateli, którzy angażują się w działalność polityczną choćby poprzez udzielenie wsparcia jakiejś części klasy politycznej<sup>35</sup>. Wydaje się, że zarówno zasięg społeczeństwa politycznego, jak i poziom partycypacji politycznej w lokalnym wymiarze nie jest zadowalający. Niepokoić może widoczna „gołym okiem” społeczna i polityczna próżnia obejmująca z jednej strony ponad połowę społeczeństwa, a z drugiej, ważne obszary życia społecznego pozostające w rękach samorządowych decydentów. Narzucające się w tym kontekście pytania, zarówno dlaczego ludzie nie głosują w wyborach samorządowych, jak też dlaczego głosują, nie znajduje w pełni satysfakcjonującej odpowiedzi. Klasyczny model racjonalnego wyborcy Anthony’ego Downsa<sup>36</sup>, wyborcy kalkulującego straty i zyski płynące ze spektakularnego gestu, jakim jest akt głosowania, nie adaptuje się wprost do polskiej rzeczywistości lokalnej. Identyfikacja partyjna (strukturalna) również nie w pełni daje się zastosować w sytuacji ideologicznej niejednoznaczności polskich partii politycznych. Psychologiczne „poczucie obywatelskiego obowiązku”, czy też zaangażowanie w silne podziały społeczne, jak też wiele innych koncepcji, nabiera mocy eksplanacyjnej zwykle w stosunku do przeszłości, ale nie daje się w sposób uniwersalny zastosować do przewidywania przyszłości<sup>37</sup>.

Relatywnie łatwiej daje się wyjaśniać absencję wyborczą, gdyż takie argumenty jak: zniechęcenie społeczeństwa wobec konfliktów w polityce, polityków i stylu uprawiania polityki w ogóle, brak rozróżnienia między wyborami parlamentarnymi, a samorządowymi oraz niejasny podział sceny politycznej – zdaje się zachowywać uniwersalność w kolejnych elekcjach.

Warto przy tej okazji wskazać, że opisywane zjawisko niskiej partycypacji politycznej Polaków w sprawach samorządowych nie należy do zjawisk wyjątkowych, również na tle krajów Europy Zachodniej. Systematyczny spadek frekwencji w wyborach samorządowych tych krajów tłumaczy się spadkiem zaufania do demokracji przedstawicielskiej oraz kryzysem tradycyjnej władzy lokalnej, jak również kryzysem proceduralnej legitymizacji władzy<sup>38</sup>.

#### PARTYCYPACJA POZAPOLITYCZNA

Przedstawiciele władz samorządowych dość często wyrażają wobec mieszkańców swoich wspólnot (szczególnie w obecności mediów) oczekiwanie aktywności

<sup>35</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 137.

<sup>36</sup> A. Downs, *An economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.

<sup>37</sup> Por. M. Buć, *Determinanty aktywności politycznej wyborców*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7, s. 114-116, również: K. Korzeniowski, *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, K. Skarżyńska (red.), Poznań 2002, s. 237-238.

<sup>38</sup> Por. P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4, s. 5-24

i partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz rozwiązywaniu problemów lokalnych w okresie pomiędzy wyborami. Strony internetowe polskich gmin obfitują w rozmaite „programy aktywności społecznej”, „strategie aktywizacji i integracji społecznej”. Te ogólnie brzmiące hasła w praktyce opisują zazwyczaj różne formy działalności kulturalnej (zespoły ludowe, koła gospodyń wiejskich itp.) bądź sportowej mieszkańców. Trudno natomiast o przykłady zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne, dotyczące potrzeb zbiorowych. Może najbliższej oczekiwanego wzorca sytuuje się najstarsza instytucja demokracji bezpośredniej: zebrania wiejskie, czy też ich odpowiednik w miastach – zebrania mieszkańców osiedla. Środek ten używany się wprawdzie coraz rzadziej, jednak posiada dobre tradycje.

Wśród form partycypacji pozapolitycznej są, wspomniane powyżej, referenda obligatoryjne w sprawie samoopodatkowania oraz referenda fakultatywne. Jak już powiedziano, stanowiły one kilkanaście procent wszystkich referendów z całego okresu funkcjonowania odrodzonych samorządów, jednak należy je uznać za ważne instytucje. Pierwsze z nich – dotyczące samoopodatkowania – stosowano w gminach, w których przeważnie nie było konfliktów wewnątrz władz lokalnych, a przedmiot rozstrzygnięcia wymagał odwołania się do racjonalności mieszkańców, co ważne, zwykle w bogatszych gminach podmiejskich<sup>39</sup>. Z kolei referenda fakultatywne organizowane były zwykle z inicjatywy mieszkańców, dotyczyły trudnych dla społeczności decyzji, a rady gminy wyrażały na nie zgodę, chcąc się niejako podzielić z mieszkańcami odpowiedzialnością w sprawie lokalizacji jakiejś kłopotliwej inwestycji, czy likwidacji szkoły. Z reguły traktowane są one jako rodzaj konsultacji przeddecyzyjnej<sup>40</sup>. Ta ostatnia postać wciągania mieszkańców w procesy decyzyjne poprzez konsultacje społeczne jest zabiegiem relatywnie często stosowanym przez władze lokalne, np. przy okazji konstruowania strategii rozwoju czy podejmowania konkretnej decyzji o lokalizacji inwestycji na terenie gminy, acz nie można powiedzieć, iżby wyniki konsultacji miały obligatoryjno-sprawczy charakter.

Warto przy tej okazji przyrzeć się innym formom aktywności mieszkańców i przeszedź możliwość ich wykorzystania w procesach partycypacji w samorządności:

- lokalna inicjatywa uchwałodawcza,
- konsultacje społeczne,
- opiniowanie, badania opinii publicznej,
- interaktywna diagnoza problemów społecznych (z zastosowaniem techniki facylitacji),
- publiczne wysłuchanie opinii i dialog obywatelski,
- konsultatywa<sup>41</sup> (deliberacje).

<sup>39</sup> Por. A. Piasecki, *Lokalna demokracja bezpośrednia*, [w:] *Polityka lokalna...*, s. 253-254.

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 252.

<sup>41</sup> Termin pochodzi z opracowania: W. Sartorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, dostępne online [www.konsultatywa.pl](http://www.konsultatywa.pl) (dostęp maj 2010).

Wymienione formy znajdują się na średnich i wysokich (najbardziej korzystnych) szczeblach tzw. „drabiny partycypacji” Sherry Arnstein<sup>42</sup>, obejmującej „szczeble” społecznego zaangażowania: od całkowitego braku partycypacji i manipulacji społeczeństwem przez władzę, poprzez sytuację pozornej partycypacji, aż po różne formy współdecydowania:

Tabela 1. Drabina partycypacji

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>władze publiczne decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, nie informując opinii publicznej;</i></li> <li>• <i>decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale informują opinię o podjętych decyzjach po ich podjęciu;</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale oprócz informowania opinii społecznej o podejmowanych decyzjach, po ich podjęciu szeroko uzasadniają te decyzje, nakłaniając do ich akceptacji;</i></li> <li>• <i>przed podjęciem decyzji informują o swych planach i przyjmują do wiadomości pojawiające się opinie społeczne, wykorzystując je w mniejszym lub większym stopniu do zmiany treści decyzji;</i></li> <li>• <i>przed podjęciem decyzji zasięgają aktywnie opinii poszczególnych obywateli (wybranych liderów, ekspertów) czy też korzystają z wysłuchań publicznych, sondaży telefonicznych, badań opinii publicznej;</i></li> <li>• <i>przed podjęciem decyzji aktywnie zasięgają opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami (organizacjami);</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>przed podjęciem decyzji zasięgają opinii w ramach formalnie powołanych publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniotwórczych, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy;</i></li> <li>• <i>przed podjęciem decyzji współpracują z partnerami społecznymi (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) i wspólnie z nimi podejmują kompromisową decyzję np. w formie porozumienia lub wspólnego programu;</i></li> <li>• <i>przekazują podejmowanie decyzji grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym<sup>43</sup>.</i></li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
---

Pośrednie i górne „szczeble” opisywanej drabiny partycypacji wpisują się w katalog istotnych cech charakteryzujących takie trendy, jak: *New Public Management* spopularyzowane w Polsce w wersji zaprezentowanej przez Davida Osborne’a i Teda Gaebrela<sup>44</sup> oraz *New Political Culture* Terry’ego Clarka, jak również w ideę *local governance* sformułowaną przez Petera Johna<sup>45</sup>. Elementem wszystkich tych koncepcji jest szersza partycypacja społeczna i aktywna rola społeczności lokalnej w zarządzaniu, bezpośrednie odwoływanie się do opinii publicznej przez liderów lokalnych z pominięciem tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej oraz struktur partyjnych i innych tradycyjnych kanałów komunikacji.

W literaturze przedmiotu można znaleźć bogaty materiał na temat nowych trendów w zarządzaniu sferą publiczną, co niestety nie oznacza, że łatwo można

<sup>42</sup> S. Arnstein, *The Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, Vol. 35, nr 4, July 1969, s. 216-224.

<sup>43</sup> D. Dugosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>44</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Poznań 1992.

<sup>45</sup> Szeroką charakterystykę tych koncepcji prezentuje w swoich publikacjach P. Swianiewicz, por.: P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje...*, s. 5-24.

dostrzec efekty przenikania tych trendów do praktyki zarządzania społecznościami lokalnymi w Polsce.

Wciąż do rzadkości należy bowiem zainteresowanie mieszkańców dostępem do informacji publicznej w obszarze spraw i kompetencji władzy lokalnej, co prowadzi do utrwalania się tradycyjnego i niezwykle szkodliwego systemu nieprzejrzystego decydowania o sprawach publicznych, braku wykorzystania rzeczywistych konsultacji społecznych (obecnie mają one często czysto formalny i bardzo ograniczony charakter) oraz partycypacyjnych metod rządzenia włączających obywateli w debaty o sprawach publicznych. Badania społeczne wskazują na rosnący potencjał społeczny dla takich rozwiązań – coraz więcej Polaków wierzy w skuteczność wspólnego działania na rzecz swojego środowiska (63%)<sup>46</sup>. Wyzwaniem dla władz lokalnych jest przekucie tego potencjału w rzeczywiste działania, przejście od etapu niemal zerowego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy do poziomu konsultacji, a następnie do najbardziej pożądanego poziomu uczestnictwa (współdecydowania). Wyzwaniem jest również uporządkowanie procedur konsultacji społecznych<sup>47</sup>, które – pod naciskiem społecznym – pojawiają się coraz częściej w praktyce społeczności lokalnych. Konsultacje nie mogą być traktowane wyłącznie jako atrapa (są organizowane w sprawach nakazanych ustawowo), albo też podejmowane dopiero w sytuacji, gdy dochodzi do eskalacji konfliktu społecznego<sup>48</sup>. Nie można petryfikować sytuacji, w której administracja lokalna, postrzegając otaczający świat ze swoich władczych pozycji, wykazuje całkowity brak mobilności w docieraniu do grup społecznych zainteresowanych skutkami podejmowanych decyzji, a jeśli te grupy same zainteresują się sprawą, limituje im dostęp do informacji, a następnie nie wykazuje skłonności do brania pod uwagę zgłoszonych korekt, nie uzasadniając przyczyn ich odrzucenia.

Poszukując przyczyn niekorzystnych wskaźników społecznej partycypacji w codziennym funkcjonowaniu samorządów lokalnych, należy zwrócić uwagę na zjawisko, które może – po części – tłumaczyć ten niekorzystny stan rzeczy, tak z punktu widzenia niechęci władz lokalnych do angażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne, jak i niezbyt silnego zaangażowania samych mieszkańców w nadzorowanie i kontrolę decyzji władz w sprawach publicznych. Przyczyną może być coraz większy poziom skomplikowania spraw i problemów, co do których muszą podejmować decyzje decy-

<sup>46</sup> *Stan społeczeństwa obywatelskiego w latach 1998-2006*, Komunikat z badań CBOS BS/19/2006.

<sup>47</sup> Praktyka konsultacji społecznych w Polsce nie respektuje często ani krajowych regulacji prawnych w tym zakresie, a tym bardziej międzynarodowych. Por.: *Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, Raport WWF Polska 2007.

<sup>48</sup> W interesujący sposób zjawisko konfliktów społecznych, będących skutkiem odsunięcia społeczności lokalnych od procedur decyzyjnych i w niedostatecznego informowania ich na temat planowanych przedsięwzięć ukazuje Elżbieta Michałowska, nazywając je syndromem NIMBY (Not In My Back Yard). Najczęstsze formy syndromu NIMBY – petycje, demonstracje, protesty, blokady – to efekt zaniedbań ze strony władz lokalnych, paradoksalnie skutkujący wzrostem odpowiedzialności za wspólnotę, uczeniem się mechanizmów partycypacyjnych i stabilizacją kapitału społecznego. Por. E. Michałowska, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1, s. 60-80.

denci wybrani w wyborach oraz administracja lokalna. Wymóg posiadania niekiedy niezwykle specjalistycznej wiedzy i kompetencji sprawia, że decyzje są coraz częściej oparte na zewnętrznych ekspertyzach, przygotowywanych przez biegłych ekspertów z reguły niepodlegających żadnej kontroli społecznej. W wielu wypadkach to eksperci mają największy wpływ na końcowe decyzje polityków, urzędników czy sędziów, zaś przeciętny mieszkaniec nie jest w stanie w kompetentny sposób przeprowadzić kontroli tych decyzji. W tym miejscu olbrzymie pole do działania mają (miałyby) organizacje i stowarzyszenia dysponujące szerszymi możliwościami pozyskania informacji, uzyskania niezależnych ekspertyz i podjęcia prób odpowiedzialnego działania w imieniu społeczności lokalnej i zgodnie z jej interesami.

Zasadne w tym miejscu pytanie: *czy organizacje trzeciego sektora mają interes w tym, aby pełnić funkcję pośrednika pomiędzy władzą lokalną a społecznościami?*, nie zawsze może liczyć na twierdzącą odpowiedź. Organizacje społeczne sytuują się bowiem rozmaicie wobec władz samorządowych. Z jednej strony mogą być grupami interesu prowadzącymi rywalizację z władzą na pewnych polach, z drugiej strony zaś mogą aplikować do roli organizacji pożytku publicznego i jako takie starać się o dofinansowanie swojej działalności z budżetu samorządowego, albo stawać do rywalizacji o zlecenia zadań publicznych finansowanych z pieniędzy samorządowych – a to zdecydowanie ogranicza ich nadzorcze i kontrolne funkcje. Wreszcie zdarza się także, że organizacje pozarządowe sytuują się w porządku władzy samorządowej, konkurując o nią z partiami i stowarzyszeniami politycznymi, co – w zależności od uzyskanych wpływów politycznych – może limitować ich funkcje kontrolne. Powyższe wątpliwości nie mają w żadnej mierze na celu deprecjonowania znaczenia organizacji pozarządowych dla budowy społeczeństwa obywatelskiego.

#### OCZEKIWANIA PARTYCYPACJI LOKALNEJ Z PERSPEKTYWY WŁADZ GMINY

W ostatniej części rozważań na temat problemów aktywności społecznej nastąpi konfrontacja teorii oraz standardów partycypacji mieszkańców w sprawach samorządowych z przekonaniem i opiniami wyrażanymi w tym zakresie przez przedstawicieli władz lokalnych. Tym razem nie chodzi o politycznie poprawne deklaracje, wygłoszone przez lokalnych włodarzy w świetle kamer, a o opinie wyrażane w anonimowej ankiecie pocztowej. Badania poddawane analizie przeprowadzone były trzykrotnie (techniką pollingu) i finansowane wysiłkiem organizacyjnym Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach<sup>49</sup>. Z różnorodnej problematyki przywoływanych

---

<sup>49</sup> Główny kontekst projektu badawczego związany był z projektowanymi wiosną 2002 r. zmianami pozycji ustrojowej wójta (bpm), a po ucieleśnieniu się tych zmian w postaci ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (bpm), badania miały na celu ustalenie opinii wójtów (bpm) wybranych według nowej ordynacji, o wpływie reformy na funkcjonowanie samorządu gminnego po 2. latach sprawowania władzy (2004 r.) oraz ponowne ustalenie opinii wójtów (bpm) i przewodniczących rad na temat funkcjonowania gmin w zmienionej sytuacji przed końcem kadencji (2006 r.). Każdorazowo badania

badan przedstawione zostaną tylko kwestie stanowiące egzemplifikację rozważań na temat partycypacji społecznej mieszkańców gminy w czasie trwania kadencji, z pominięciem aktywności typowo politycznej.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 r. nie wywołało automatycznego zaangażowania mieszkańców w sprawy gmin. Mieszkańcy zareagowali na zmiany ustrojowe z pewną inercją, co wywoływało zdziwienie, a nawet oburzenie ze strony ówczesnych działaczy samorządowych. Kolejne lata przynosiły niewielką poprawę sytuacji. Badani w 2002 r. wójtowie (bpm), potwierdzając wspomnianą powyżej skłonność do oczekiwania dużej aktywności mieszkańców w sprawach samorządowych i niezadowolenie ze stanu tej aktywności, ocenili zaangażowanie mieszkańców swoich gmin jako: małe (44,5%) lub co najwyżej średnie (47,4%), a 2,2% stwierdziło całkowity brak uczestnictwa w sprawach własnej gminy. Zaledwie 5,9% oceniło poziom aktywności mieszkańców jako duży. Wybory bezpośrednie wójtów (bpm) miały uzdrowić sytuację, spowodować ponowne włączenie mieszkańców w sprawy lokalne. Największą nadzieją zwolenników zmiany ordynacji był przewidywany znaczny wzrost frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych, odbywających się według nowej ordynacji, co – jak wiadomo – nie nastąpiło. Badani wójtowie nie wykazywali też wówczas zbyt dużego optymizmu, a raczej daleko idącą powściągliwość, co do ewentualnego wzrostu zainteresowania i zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy, jako skutku wzmocnienia organu wykonawczego. Wprawdzie 39,5% uznało, że taki wzrost nastąpi, ale niemal połowa badanych nie mogła zająć stanowiska w tej sprawie (47%), a 13,5% zdecydowanie nie oczekiwała wzrostu aktywności mieszkańców.

W dwa lata po wyborach z 2002 r. wójtowie wykreowani według nowej ordynacji<sup>50</sup> znacznie lepiej ocenili aktywność mieszkańców swoich gmin; niemal trzy czwarte uznało zaangażowanie za co najmniej średnie. Pozostali (27,6%) ocenili je jako małe, a 0,8% badanych spotykało się w swoich gminach z zupełnym brakiem zainteresowania<sup>51</sup>. Częstotliwość ocen złych i słabszych rosła wraz ze wzrostem wielkości gminy. Jednak porównanie wyników z dwóch badań ukazuje przesunięcie oceny zaangażowania mieszkańców w pozytywnym kierunku.

Czy jednak wzmocnieni w swej władzy wójtowie, zgodnie z deklaracjami, rzeczywiście oczekują zaangażowania mieszkańców we współzrządzeniu gminą, a jeśli tak, to w jakiej formie?

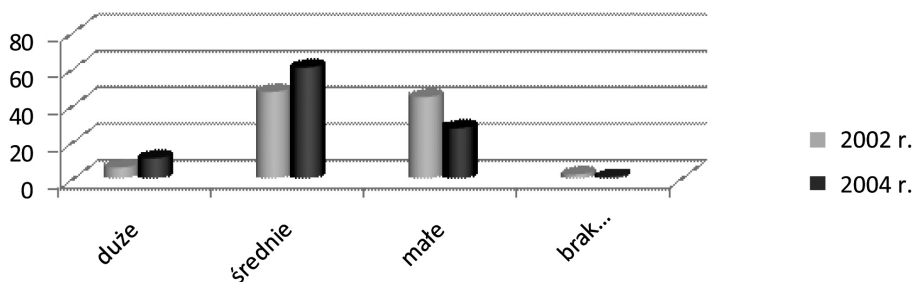
---

sondazowe realizowane były przy pomocy techniki ankiety pocztowej, dając za każdym razem reprezentatywny materiał do analiz ilościowych. W 2002 r. zrealizowano badanie wśród 494 ówczesnych wójtów (bpm), w 2004 r. przeprowadzone badanie obejmowało 650 wójtów (bpm), a w 2006 r. ankiety zwróciło 570 wójtów (bpm) i 450 przewodniczących rad gmin. Próby zachowywały reprezentatywność w kategoriach zmiennej kontrolnej „wielkość gminy”, jak również zmiennej „płeć wójta (bpm)” oraz „wiek wójta (bpm)” na tle rzeczywistych proporcji tych zmiennych we wszystkich polskich gminach.

<sup>50</sup> Należy pamiętać, że ponad 70% spośród nich pełniło swoją funkcję co najmniej drugą kadencję.

<sup>51</sup> Oceny zaangażowania mieszkańców mają niestety nikły wskaźnik obiektywizmu, jako że w badaniu nie podano specyfikacji mierzalnych wskaźników takiej bądź innej postawy mieszkańców.





Rys. 1. Wójtowie oceniają zaangażowanie mieszkańców w sprawy gminy

Zaproponowane w badaniach formy partycypacji mieszkańców w procesach decyzyjnych można podzielić na dwie grupy: pierwszą stanowią formy aktywności dające możliwość ingerencji mieszkańców w kształt decyzji podejmowanych przez organy gminy, drugą zaś formy aktywności nazywane często „tokenizmem” ze względu na to, że pozwalają na pozorne włączanie się mieszkańców w procesy decyzyjne, ale pozbawiają ich w rzeczywistości realnego wpływu na ostateczny kształt tych decyzji.

Do pierwszej grupy aktywności – mających rzeczywisty wpływ na procesy decyzyjne w gminie zaliczymy: udział w komisjach rady gminy, działanie stałych komitetów doradczych złożonych z mieszkańców, wykorzystywanie referendum opiniującego, obligatoryjne konsultowanie planu zagospodarowania przestrzennego oraz zlecenie zadań gminy organizacjom mieszkańców. Do partycypacji tokenistycznej zaliczyć można wykorzystywanie sondaży opinii publicznej oraz wykorzystanie zebranych wiejskich do opiniowania decyzji ogólnogminnych<sup>52</sup>.

Udział w komisjach rady gminy daje możliwość wyrażania przez reprezentantów zbiorowości lokalnej opinii o planowanych projektach wprost wobec osób, które będą głosować nad ich ostatecznym kształtem. Akceptację dla takiej formy uczestnictwa wyraziło po ok. 1/3 badanych wójtów w obu kadencjach oraz niemal co drugi (48,2%) przewodniczący rady. Przeciwni takim rozwiązaniom byli: częściej niż co drugi wójt w obu badaniach i ponad 1/3 przewodniczących. Podobne odsetki we wszystkich trzech badaniach miały trudności z zajęciem stanowiska w sprawie.

Działanie stałych komitetów doradczych złożonych z mieszkańców byli skłonni zaakceptować niemal w 60% wójtowie z kadencji 1998-2002, jednak spośród wójtów oraz przewodniczących kolejnej kadencji, takiej akceptacji był skłonny udzielić tylko co trzeci, zaś połowa była mu przeciwna.

Wykorzystywanie referendum opiniującego do rozstrzygania trudnych decyzji było skłonnych zaakceptować 37,8% wójtów badanych w 2004 r. i tylko co czwarty przewodniczący rady. Odwrotnie rozkładały się proporcje odpowiedzi negatywnych – 42,6% wójtów i 53,6% przewodniczących. Użyteczność tej procedury dostrzegali

<sup>52</sup> Zebranie wiejskie jest organem stanowiącym w wymiarze sołectwa.

w większości wójtowie (b.) gmin od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców. Można domniemywać, iż w tej kategorii gmin stosunkowo łatwo jest zmobilizować mieszkańców do udziału w takim referendum.

Tabela 1. Pożądany wpływ mieszkańców na ważne decyzje w gminie

Czy uważa Pan(i), że mieszkańcy powinni mieć większy wpływ niż dotychczas na ważne decyzje podejmowane w gminie poprzez:	TAK			NIE			Trudno powiedzieć		
	2002 r.	2004 r.	2006 r.	2002 r.	2004 r.	2006 r.	2002 r.	2004 r.	2006 r.
	wójt	wójt	przew. rady	wójt	wójt	przew. rady	wójt	wójt	przew. rady
Udział w komisjach rady gminy	31,9	33,1	48,2	52,4	53,5	36,5	15,7	13,4	15,3
Działanie stałych komitetów doradczych	59,2	34,5	30,1	18,5	45,7	50,5	22,3	19,7	19,4
Częstsze wykorzystanie referendum opiniującego	-	37,9	25,7	-	42,6	53,6	-	19,5	20,7
Wykorzystanie zebrań mieszkańców do opiniowania decyzji	-	91,7	90,0	-	4,0	6,0	-	4,3	3,9
Wykorzystanie sondaży opinii publicznej	70,2	67,3	63,0	10,8	15,0	27,6	19,0	17,8	9,5
Obligatoryjne konsultowanie planu zagosp. przestrzennego	46,7	74,4	84,7	32,2	14,1	5,9	21,1	11,5	9,4
Zlecenie zadań gminy organizacjom mieszkańców	-	37,0	-	-	40,3	-	-	22,7	-

Źródło: opracowanie własne

Udział mieszkańców w kształtowaniu planów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy wydaje się najbardziej wyrazistym sposobem partycypacji mieszkańców w rządzeniu gminą. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. wpisuje się w komunikacyjną koncepcję prawa opracowaną przez Jürgena Habermasa, której fundamentem jest powstawanie prawa w drodze dyskursu autorów i adresatów porządku prawnego<sup>53</sup>.

Niezwykle pozytywnie odnieśli się badani do obligatoryjnego konsultowania z mieszkańcami planu zagospodarowania przestrzennego. Charakterystyczne przy

<sup>53</sup> Szerzej na temat demokracji deliberatywnej: R. Riedel, *Deliberacja – czyli na czym polega istota demokracji deliberatywnej*, „Studia Polityczne”, 2009, nr 23.

tym jest to, że z badania na badanie wyraźnie wzrastał poziom akceptacji dla tego rozwiązania, wspierany oczywiście obligami ustawowymi<sup>54</sup> – w 2002 r. pozytywnie odnosił się do takich konsultacji niemal do drugi wójt (bpm), w 2004 r. rozwiązanie poparło trzy czwarte (74,4 proc.) wójtów (bpm), a zanegowało jedynie 14,1 proc., zaś w 2006 r. aż 84,7% przewodniczących miało do takich konsultacji pozytywny stosunek. Zdecydowanie przeciwni tej procedurze byli prezydenci największych miast, co wydaje się podyktowane liczbą spraw, które należy poddawać obligatoryjnej konsultacji społecznej. Z drugiej strony jednak, właśnie w dużych miastach, problemy zagospodarowania przestrzeni oraz decyzje w tej kwestii budzą najwięcej kontrowersji. Procedura konsultowania planu zagospodarowania przestrzennego jest wieloetapowa, jednak poddając ją analizie z punktu widzenia znamion rzeczywistej partycypacji, znajdziemy w niej raczej więcej cech pozorowanego (tokenistycznego) niż faktycznego wpływu społeczeństwa. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kilkuletnie doświadczenie z obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wykazuje, że największą aktywność w procesach konsultowania planu przejawiają osoby bądź grupy osobiście zainteresowane określonymi rozwiązaniami przy zupełnej bierności pozostałych mieszkańców. „Udział społeczeństwa w procesie planowania jest zazwyczaj trudnym procesem. Najczęściej za zgłaszanymi uwagami w odniesieniu do propozycji zawartych w projekcie studium czy do planu miejscowego kryją się jakieś konflikty interesów. Z jednej strony społeczeństwo optuje za inwestycjami, potrzebnymi i uzasadnionymi w imię ogólnie pojmowanego dobra społecznego np. każdy Warszawiak jest za tym, żeby powstała obwodnica dla Warszawy. Z drugiej strony u każdego obywatela uruchamia się syndrom NIMBY (Not In My Back Yard = »nie na moim podwórku«). Oczywiście wszyscy chcą, aby ruch samochodów tranzytowych omijał centrum miasta, i są zgodni, że obwodnica jest jak najbardziej potrzebna, ale nie zgadzają się, żeby przebiegała w okolicy zamieszkania. Na zjawisko to można spojrzeć z dwóch stron – z jednej jest to przykry rys polskiej mentalności ujawniający się w różnych momentach historii, z drugiej jednak, wyrażanie sprzeciwu w sytuacji konfliktu własnych interesów z interesami ogólnospołecznymi jest przejawem odzyskanej podmiotowości mieszkańców gmin”<sup>55</sup>. Ustawodawstwo wspomaga gminy w trudnych zabiegach pokonywania takich skłonności, co jednakże nie zmienia faktu, że po wygaśnięciu planów zagospodarowania przestrzennego z końcem 2003 r., gminy niezbyt chętnie przystępowały do uchwalania nowych planów, a szczególnie opór i opieszałość w tym względzie przejawiają samorzady dużych miast.

W trakcie jednego spośród omawianych badań, w 2004 r. zadano pytanie o stosunek respondentów do problemu zlecania zadań gminy (np. prowadzenia szkół, czy pomocy socjalnej) organizacjom mieszkańców. Można powiedzieć, że stosunek bada-

<sup>54</sup> Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. ustaliła procedurę konsultacji społecznych w sprawach zagospodarowania przestrzennego, DzU 2003.80.717 z późn. zm.

<sup>55</sup> Por. K. Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 54 i n.

nych wójtów (bpm) do takiej wizji subsydiarności był w tamtym czasie ambiwalentny (37,0 proc. za, przy sprzeciwie 40,3 proc.). Od tego czasu w tej sferze zaszły zmiany, przynajmniej na poziomie deklaracji. Gminy zostały zobligowane do opracowania planów współpracy z organizacjami pozarządowymi, co w pewnym sensie wymusiło na obu stronach (władzach gminnych i organizacjach trzeciego sektora) refleksje na temat możliwości współpracy i zaowocowało wieloma ciekawymi inicjatywami.

Niezmiennie popularne zarówno wśród wójtów, jak i przewodniczących rad są badania sondażowe (odpowiednio 70,2%, 67,3% i 63% za), gdyż jako typowo opiniujące nie ograniczają ich zbyt w podejmowaniu decyzji. Władze gminy wykorzystują sondaże często jako narzędzie rozładowywania społecznych napięć wokół kontrowersyjnych decyzji, rzadko jednak zważają na ich wyniki, szczególnie, gdy nie są zgodne z ich preferencjami<sup>56</sup>. Najmniejszą skłonność do sondaży prezentowali wójtowie najmniejszych gmin, co może wynikać z trudności organizacyjnych, braku tradycji organizowania takiej formy, wreszcie z faktu, że znacznie więcej opinii i informacji można uzyskać poprzez bezpośredni kontakt przedstawicieli władz lokalnych z mieszkańcami niż poprzez posyłanie ankietów. Z tego zapewne wynika wyrównana i niezwykle wysoka akceptacja zarówno wójtów, jak i przewodniczących rad (9/10 akceptacji) dla wykorzystywania zebrania wiejskiego jako sposobu konsultacji różnych zamierzeń z mieszkańcami. Sceptycznie do tej formy nastawieni byli przedstawiciele gmin miejskich, gdzie możliwość zbierania się mieszkańców dla opiniowania decyzji władz samorządowych jest zdecydowanie mniejsza.

#### ZAKOŃCZENIE

We wszystkich trzech badaniach przeprowadzonych w 2002, 2004 i 2006 roku wójtowie oraz przewodniczący z pewną rezerwą odnosili się do propozycji rzeczywistego włączania się mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie. Porównanie wyników obu badań (2002 i 2004) z wynikami odpowiedzi na pytania o pożądane formy aktywności mieszkańców w opinii przewodniczących rad 2006 r. utwierdza w przekonaniu, że hasło udziału mieszkańców w procesach rządzenia gminą ma raczej ideologiczną funkcję, jest wypowiedziane konwencjonalnie, w zgodzie z polityczną poprawnością i nie oznacza rzeczywistej akceptacji wysokich funkcjonariuszy samorządowych, aby

---

<sup>56</sup> Przykładem instrumentalnego traktowania sondaży może być zachowanie prezydenta Kielc, który dwukrotnie w 2004 r. sięgał do opinii mieszkańców miasta, aby dowiedzieć się, jaki jest jej stosunek do planowanych przezeń inwestycji. Dwie inwestycje, spośród wielu projektowanych, takiej akceptacji nie uzyskały. Pierwsza – był to plan budowy stadionu piłkarskiego w ścisłym centrum miasta, w bliskiej odległości wielu szkół, instytucji kultury oraz osiedla mieszkaniowego (wspólnoty mieszkańców również aktywnie przeciwko temu protestowały). Stadion powstał w miejscu, które zaplanował prezydent miasta. Druga inwestycja – budowa parkingu naziemnego na pl. Konstytucji, w bezpośrednim sąsiedztwie budynku Urzędu Miasta Kielce. W tej sprawie negatywnie wypowiedziały się opinia publiczna, Stowarzyszenie Architektów, któremu rację przyznał sąd – a i tak budynek powstał.

mieszkańcy uczestniczyli w mechanizmach decyzyjnych przypisanych „wybranym”. Należy dostrzec fakt, że deklarowane postawy przewodniczących wobec różnych form partycypacji mieszkańców były bardziej przychylne niż postawy deklarowane przez wójtów (bpm), co jednakże nie zmienia ogólnego obrazu, jaki wypływa z tych badań.

Deklarowane przez wszystkich samorządowców uznanie partycypacji społecznej mieszkańców jest raczej postawą uznawaną (bo tak trzeba, bo tak wszyscy uważają), gdyż nie wypada wysokim funkcjonariuszom gminy oświadczyć, że udział „przedstawicieli suwerena” w bezpośrednim dotykaniu materii władzy nie jest jej władzy na rękę, jest kłopotliwy, czasochłonny i niepotrzebnie ogranicza władcze kompetencje wybranych.

Poszukując przesłanek dla takich postaw, należy zwrócić uwagę, że rzadko kiedy ingerencja obywateli w sprawowanie władzy lokalnej ma charakter „działania na rzecz”, zwykle wiąże się z „działaniem przeciw”, z sytuacjami konfliktowymi i gwałtowną niezgodą obywateli na decyzje władzy, bez skłonności do wysłuchiwanie argumentów decydentów. Dodatkowo utarło się w społecznej świadomości przekonanie, że stawianie oporu wszelkiej władzy jest znamieniem obywatelskiej cnoty, toteż ta forma staje się praktycznie normą obywatelskich zachowań, przy zupełnym niemal braku zachowań o charakterze merytorycznym.

Ten stan rzeczy nie stanowi jednak powodu do takich postaw przedstawicieli władz lokalnych, które do tej aktywności zniechęcają, pogłębiając coraz mocniej przepaść dzielącą mieszkańców społeczności od materii spraw lokalnych, mających wpływ na jakość ich życia.

Z powyższych rozważań zdaje się wyłaniać nie tylko niezadowolający obraz partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych, ale też niezbyt przychylny stosunek lokalnych samorządowców do takiej aktywności. Wybrani i wyposażeni w znaczną władzę wójtowie czy radni nie mają potrzeby sprawdzania w trakcie kadencji, czy suweren akceptuje ich poczynania. Jeżeli już mieszkańcy mieliby wyrażać swoje zdanie, to najlepiej w formie i postaci, która nie obliguje organów gminy do jego respektowania.

Wydaje się, że istniejące regulacje prawne są w tej mierze mocno niewystarczające i dają zbyt duży margines swobody decydentom. Należałoby przemyśleć, w jaki sposób spowodować – nie obniżając pozycji władczej monokratycznych i kolektywnych organów w gminach – aby bieżące opinie mieszkańców miały swoje znaczenie w procesie podejmowania decyzji w ważnych sprawach lokalnych, a jednocześnie nie zablokować procesów decyzyjnych realizowanych przez legalne władze.

#### ABSTRACT

The article critically discusses the condition and problems of modern local democracy and local political participation in Poland. The author provides the theoretical discussion as well as the results of the study of the attitudes of self-government activists towards expected character and level of citizens'

participation in self-government issues. The results of the study show important incoherence of the self-government authorities' attitudes with positions they take in their official statements.

**Keywords:** democracy, political participation, self-government authorities' opinions

Janina Kowalik – doktor, politolog, socjolog, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorat na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ w Krakowie. Pracownik Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, społeczności lokalne, metodologia badań. Realizatorka licznych badań i publikacji związanych z funkcjonowaniem samorządów i ich wpływem na procesy transformacji w Polsce. Najważniejsze publikacje: J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004, J. Kowalik, W. Szostak, *Metodologiczne problemy nauk o polityce*, Kielce 2007.