

Partycypacja obywatelska jako wyraz społecznie odpowiedzialnego zarządzania w samorządzie terytorialnym

Prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wieliczka, 25 listopada 2013

„Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje”, MCRD, Kraków, 1996

„Wśród wielu przemian, które współcześnie zachodzą w Polsce, szczególne znaczenie ma stopniowe odradzanie się postaw obywatelskich. Dzieje się tak przede wszystkim w gminach, których mieszkańcy coraz częściej przekonują się, że mogą mieć i mają autentyczny wpływ na decyzje o sprawach publicznych oraz, że ponoszą część odpowiedzialności za te decyzje” [1996, 1].
– **Dziś bym tego nie napisała.**

„W pełni wykształcona postawa obywatelska cechuje się nie tylko świadomością wspólnego interesu, przywiązaniem do wspólnoty, jej terytorium, uznawanych przez nią wartości i jej kultury, ale także aktywnym włączaniem się w działania na rzecz wspólnoty, na rzecz dobra wspólnego” [1996, 2].

Deficyt takiego obywatelstwa.

W pełni natomiast podpisuję się pod własną diagnozą sprzed 18 lat, że aby rozwinęły się takie postawy obywatelskie „Muszą istnieć zagwarantowane prawem możliwości wpływu obywateli na sprawy publiczne, wykraczające poza uczestnictwo w wyborach do władz.

Ze strony władzy publicznej konieczna jest gotowość do otwarcia procesów decyzyjnych na uczestnictwo mieszkańców oraz stworzenie procedur umożliwiających obywatelom włączanie się w proces podejmowania decyzji o sprawach publicznych”[tamże].

Dlaczego to nie działa dobrze i nie tworzy wartości dodanej w postaci rozkwitu postaw obywatelskich?

Generalnie jesteśmy rozczarowani – mieszkańcy są na ogół bierni i coraz bardziej roszczeniowi.

- Mamy zapisy w Konstytucji.
- Instrumenty o charakterze ustrojowym – powszechne wybory władz, referenda, inicjatywę ludową, prawo do petycji (wciąż nie zinstytucjonalizowane)
- Dostęp do informacji publicznej.
- W licznych ustawach szczegółowych zapisano wymogi konsultacji społecznych w procesach decyzyjnych.
- Jest wiele innych instrumentów prawnych wzmacniających sektor organizacji społecznych.

Dialog społeczny czy obywatelski?

Grzegorz Makowski [2012, 33] po przeglądzie prawnych instrumentów umożliwiających organizacjom społecznym i indywidualnemu obywatelowi uczestniczenie w procesach decyzyjnych, pisze:

„pod względem możliwości partycypacji publicznej obywatel zorganizowany w porównaniu z obywatelem indywidualnym ma do dyspozycji lepsze, bardziej rozbudowane i precyzyjniej uregulowane instrumentarium”.

Losy Inicjatywy Prezydenta RP, z 2010 r. znacząco zwiększającej skalę partycypacji publicznej

Przyjęta
była na
starcie
bardzo
pozy-
tywnie.

W końcowej
fazie
oprotesto-
wana przez
reprezenta-
cje
samorządów
terytorial-
nych i
zablokowana

„My, samorządowa władza
zostaliśmy wybrani i ponosimy
odpowiedzialność za zarządzenie
wspólnotą, za podejmowane
decyzje. W nowej regulacji ktoś inny
– organizacje, obywatele – ma nam
dyktować co mamy robić!, a my
mamy za to ponosić
odpowiedzialność – nie ma na to
zgody!”

Tymczasem czas płynie

mamy marną
frekwencję wyborczą,
bierność, postawy
wycofywania się,
braku zainteresowania
i powszechną krytykę.

coraz częściej widzimy
młodych ludzi na
ulicach, obserwujemy
nasilone, zaskakujące
zakresem i dynamiką
akcje w sieci.

Natura nowych aktywności społecznych

Nie są to akcje polityczne, ale autentyczna, spontaniczna aktywność na ulicy lub w sieci, w bardzo konkretnych sprawach - ACTA, Elbanowscy.

Wiele tych akcji jest nieracjonalnych, nie tylko w sensie ekonomicznym, ale też cywilizacyjnym. Trudno uwierzyć, że ludzie zachowują się irracjonalnie, wbrew własnym interesom.

Być może postawy mieszkańców można po części tłumaczyć **rozczarowaniem co do stylu uprawiania polityki**, a raczej skolonizowaniem polityki publicznej przez gry interesów partyjnych, realizowane dla gry, dla władzy, a nie dla rozwiązywania problemów mieszkańców, dla ich dobra wspólnego.

My zajmujemy się polityką publiczną rozumianą jako rozwiązywanie istotnych problemów publicznych dla dobra wspólnego całej społeczności lokalnej czy regionalnej.

Jak rozumieć Partycypację Publiczną, przy takim definiowaniu polityki publicznej?

Co to znaczy, że samorządy nie chcą się zgodzić na zwiększenie skali władztwa obywateli, gdyż uważają, że to narusza zasady ich społecznie odpowiedzialnego działania?

Polityczny i zarządczy wymiar PP

	sprawowanie władzy	sprawne wykonywanie zadań
Podmiot partycypacji	Mieszkaniec-wyborca	Klient - obywatel
Na co ma/chce wpływać?	Tworzenie i zasady realizacji polityki, na wybór celów, ustalanie priorytetów,	Sposób świadczenia i korzystania z usług, na sposób realizacji zadań, na efektywność świadczenia usług
Co daje taka aktywność mieszkańcowi-obywatelowi-klientowi?	Jest szansą praktykowania demokracji, szkołą współobywatelstwa, daje szansę na angażowanie się w działanie na rzecz dobra wspólnego.	Zarządzanie jest nie tylko responsywne, ale daje szansę na branie odpowiedzialności.

Odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego wobec społeczeństwa jest wpisana w istotę ich koncepcji ustrojowej.

W literaturze jest ona określana słowem **accountability** i tłumaczona najczęściej jako **rozliczalność**.

Rozumienie odpowiedzialności, a funkcje PP

	polityczno-ustrojowy	zarządzania publicznego
Rozumienie zakresu odpowiedzialności	odpowiedzialność przede wszystkim wobec prawa (legalność decyzji), wobec przełożonych, respektowanie zasad - sprawiedliwości społecznej, nie wykluczanie nikogo, itp.	odpowiedzialność za rezultaty, koncentrowanie się na kliencie i zaspokajanie potrzeb klientów, dyscyplinę i oszczędność zasobów, za efektywność zarządzania
Czemu służy PP	jest wypełnianiem obowiązku formalnego	służy wzrostowi efektywności

Zbytnia koncentracja zarządzania publicznego na celach ekonomicznych, prowadzi do dewaluacji pojęcia obywatelskości.

Tymczasem organizacje publiczne są nie tylko instrumentem realizacji polityk publicznych, lecz odgrywają ważną rolę w kształtowaniu opinii publicznej i pomagają w określaniu społecznie istotnych wartości.

Sposoby współczesnego rozumienia odpowiedzialnej polityki publicznej

Kamiński A. [2006:63] - polityka odpowiedzialna to taka, która jest poddana przez aktorów społecznych rozliczaniu polityków i instytucji politycznych z podejmowanych przez nich działań.

Zdolna do generowania długofalowych programów i ich wdrażania, a analiza skuteczności realizacji celów długofalowych jest miernikiem oceny jej skuteczności.

W ostatnich latach jednak liczne głosy przeciwne, kwestionujące mandat zaufania do polityków wybieranych raz na parę lat. Programy wyborcze dezaktualizują się w trakcie kadencji. Rozliczanie z ich realizacji nie ma sensu. Konieczne inne rozumienie odpowiedzialności [Burean, 2007:20-21].

Jak więc rozumieć współcześnie istotę odpowiedzialności za zarządzanie j.s.t.

„Naczelną zasadą odpowiedzialności za rozwiązywanie ważnych kwestii społecznych jest jej zogniskowanie na potrzebach ludzi”. Denhardt [2011:124]

Często w zarządzaniu publicznym stajemy wobec wymogów spełnienia oczekiwań wzajemnie konkurujących czy będących w konflikcie. To rodzi szereg dylematów, które trudno rozstrzygnąć kierując się jedynie regułą odpowiedzialności prawnej i politycznej lub odpowiedzialności wobec przełożonych. Często też bieżące potrzeby pozostają w konflikcie z przyszłymi potrzebami i możliwościami społeczności.

Zdaniem R. Denhardta złożoność problemów i oczekiwań społecznych, przed jakimi **współcześnie** stają organizacje społeczne takie jak j.s.t. nakłada na władze i zarządzających wspólnotami znacznie większe wymagania niż ślepe posłuszeństwo przełożonym i rozliczalność z bezrefleksyjnego stosowania litery prawa.

Odpowiedzialność taka wymaga **głębokiego** zrozumienia problemu oraz **mądrego** i często **trudnego** osądu sytuacji, a w konsekwencji decyzji, które niosą szereg wątpliwości – czasem także natury moralnej.

Powody obecnego niezadawalającego stanu aktywności obywatelskiej w procesach zarządzania publicznego

Rozczarowanie stylem uprawiania polityki publicznej, służącej głównie grze interesów i realizacji celów partyjnych, z którą obywatele nie chcą mieć nic wspólnego.

Nadmierna ekonomizacja polityki i zarządzania sprawami publicznymi.

Utożsamienie obywatela z klientem, co spowodowało wzrost roszczeniowości i zniszczenie poczucia współodpowiedzialności obywatelskiej.

Partycypacja publiczna służy nie rozliczaniu polityki i polityków, nie wzrostowi efektywności procesów zarządzania sprawami publicznymi, nie pozorowaniu demokratyzacji procesów decyzyjnych.

Ona stwarza szansę rzeczywistego praktykowania demokracji i budowania demokratycznego społeczeństwa. Daje szansę na poznanie różnych racji, interesów różnych grup i środowisk. Daje szansę rozumienia na czym polegają procesy decyzyjne i gry polityczne. Poszerza wiedzę o istocie spraw i zjawisk, którymi zajmują się władze i administracja j.s.t.

Tak rodzą się i dojrzewają obywatele rozumiejący co to jest dobro wspólne, kompromis, konsensus.

Współczesne społeczeństwo, to społeczeństwo wiedzy. Za kilkanaście lat, co trzeci dorosły człowiek w Polsce będzie miał wyższe wykształcenie.

Ci ludzie posiadają kompetencje i aspiracje nie tylko zawodowe i do godnego życia, ale też wpływania na to co ich dotyczy. Potrafią się też doskonale porozumiewać i organizować.

Model sprawowania władzy publicznej musi ulec zmianie.

Obywatele muszą być zachęceni do głębokiej dyskusji nad sprawami publicznymi z gwarancją wzajemnego poszanowania i rozważania konkurencyjnych wartości i opcji.

Nie ma też mowy o paternalistycznym traktowaniu.

Podejście odgórne (stwarzanie ram prawnych, warunków, zachęcanie) musi się spotkać z podejściem oddolnym, w którym obywatele są twórcami i wykonawcami polityki publicznej.

Dziękuję za uwagę

Grazyna.Prawelska-Skrzypek@uj.edu.pl