

*Andrzej Zybała*

## **W KIERUNKU DEMOKRACJI LOKALNEJ**

Książka *Demokracja lokalna w państwach Europy* pod redakcją Izoldy Bokszczanin i Andżeliki Mirskiej zawiera zbiór tekstów o wybranych aspektach funkcjonowania trzynastu narodowych systemów lokalnych demokracji. Znajdujemy tu teksty o Polsce (dwa), o naszych sąsiadach (Węgry, Czechy, Słowacja), krajach skandynawskich (Dania, Szwecja), krajach Europy Południowej (Włochy, Słowenia, Szwajcaria), a także o systemach w Niemczech, Austrii, Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Mamy zatem szerokie spektrum opisywanych państw. Dzięki temu czytelnik może wyrobić sobie zdanie o najważniejszych procesach, które zachodziły w kluczowych krajach i jest to olbrzymia zaleta publikacji. Natomiast treściowo autorzy koncentrują się w znacznej mierze na kwestiach lokalnego ustroju politycznego (np. lokalne wybory, władze stanowiące i wykonawcze), na jego zakorzenieniu w ustawodawstwie centralnym, w tym konstytucyjnym. Ponadto wiele uwagi poświęcili instrumentom partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych (zwłaszcza referendum), zakresom przyznanych samorządom zadań i kompetencji. Natomiast mniej uwagi poświęcono problematyce lokalnej polityki publicznej, a więc temu, jak samorzady radzą sobie z zadaniami zleconymi przez rządy centralne (lokalne usługi publiczne). Być może jest to rzeczywiście odrębne zagadnienie wymagające innej publikacji.

Książka stanowi dość logiczną i zwartą całość w wyżej wymienionych aspektach. Klamrą spinającą jest wstęp i pierwszy rozdział, w których określono szerokie ramy pojęciowe dla poruszanych zagadnień w rozdziałach „narodowych”. Nie wszystkie z nich zostały podjęte przez autorów kolejnych rozdziałów, niemniej jednak dobrze zarysowały one horyzont myślowy. Autorki i jednocześnie redaktorki temu wskazują na główne zjawiska w sferze lokalnej demokracji. Pokazują tło najważniejszych procesów, które umożliwiły rozwój lokalnej demokracji, a więc przede wszystkim zjawisko decentralizacji zadań państwa. Opisują zjawisko partycypacji społecznej, a więc udziału społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych dotyczących polityki publicznej i w procesach politycznych (związanych z wyłanianiem bądź odwoływaniem wybieralnych przedstawicieli). I. Bokszczanin, autorka pierwszego rozdziału (traktując go jako rozszerzenie wstępu), wskazuje także na ramowe zagadnienia

związane z funkcjonowaniem systemu polityczno-instytucjonalnego (kwestia organizacji lokalnej polityki), ale także pokazuje jego uwarunkowania w sferze kultury politycznej, postaw i norm (wspomina o neoinstytucjonalizmie).

Formuluje hipotezę dla własnej części głoszącą, że demokracja lokalna jest nie tylko uzupełnieniem zachodniego modelu demokracji krajowej/narodowej, ale jej centralnym elementem. Dalej uzasadnia, że państwo przestało być postrzegane jako suwerenny podmiot władzy, który stoi poza i ponad społeczeństwem, natomiast stało się „jednym z wielu elementów zróżnicowanej całości”.

Niewątpliwie autorka weszła w samo sedno współczesnych dyskusji, jakkolwiek jej zdecydowana ocena powinna być jednak zrelatywizowana do pewnych obszarów geograficznych. Nie sądzę, aby było wiele argumentów, które mogłyby uzasadniać powyższy stan rzeczy w takich krajach jak Polska, gdzie państwa (rządy) pozostają jednak swoistym hegemonem w sprawach publicznych. Ma to związek z istniejącym u nas modelem *public governance*, czyli modelem (współ) zarządzania. Rządy wciąż zachowują znaczną skłonność do działań jednostronnych, a więc nie takich, które można uznać za sieciowe, zakładające daleko posuniętą podmiotowość szeroko rozumianych organizacji pozarządowych.

Niemniej jednak autorka trafnie przywołuje pojęcie *governance* i pokrewne, ponieważ tak czy owak, możemy opisywać polską rzeczywistość tego typu terminami, nawet jeśli one nie do końca są nieadekwatne. W polskiej nauce ich walory wyjaśniające zostały docenione i są już dość często stosowane<sup>1</sup>. Ale wiele problemów pozostaje. Zresztą nawet w odniesieniu do części krajów zachodnich niektórzy autorzy wskazują, że termin *governance* nie jest właściwy do opisu rzeczywistości. W odniesieniu do Francji Robert Pyka wskazuje, że „rzeczywistość społeczna na razie nie odpowiada założeniom teoretycznym”, które towarzyszą stosowaniu pojęcia *governance*. Ale mimo wszystko pełni ono ważną funkcję swoistego drogowskazu dla decydentów<sup>2</sup>. Francja wciąż pozostaje krajem silnie zetatyzowanym, na co wskazuje tekst zamieszczony w omawianej tu książce. Oczywiście inaczej jest w przypadku uczonych anglosaskich, którzy znacznie chętniej analizują realia swoich krajów, stosując pojęcie *governance*. W krajach anglosaskich, czy to szczebla centralnego, czy lokalnego, władza w większej mierze wykonywana jest w sieciach współpracy różnych aktorów społecznych. Tym samym w ich realiach pojęcie zarządzania publicznego

<sup>1</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.

<sup>2</sup> R. Pyka, *Lokalne gouvernance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, t. 2, nr 44, s. 72.

w większym stopniu wydaje się adekwatne do opisu obrazu rzeczywistości. Przekonywał o tym R.A.W. Rhodes już w 1996 r.<sup>3</sup>

Ponadto autorka przywołuje kolejne istotne pojęcia, jak nowy lokalizm, glokalizacja, upodmiotowienie lokalnych podmiotów, demokracja przedstawicielstwa i demokracja partycypacyjna, wielopoziomowe zarządzanie, instrumenty partycypacji, lokalne przywództwo. To są rzeczywiście pojęcia niezbędne do opisu współczesnych realiów lokalnej demokracji. Są one odmienne w poszczególnych krajach, choćby z uwagi na odmienności historycznego rozwoju, ale jest w nich wspólny rdzeń. Kraje tworzą najbardziej przyjazne dla siebie warunki rozwoju również na szczeblu lokalnym. Dopasowują rozwiązania ustrojowe do swoich doświadczeń historycznych, pewnej psychiki zbiorowej, ale także podpatrują się nawzajem (*policy transfer*) w poszukiwaniu rozwiązań, które mogą okazać się funkcjonalne i skuteczne.

Jak wyżej wspomniałem, teksty o systemach narodowych są zasadniczo spójne w swoich strukturach, co jest zaletą dla czytelnika. Ich zaletą jest także to, że często przedstawiają tło ogólnokulturowe i ogólnopolityczne rozwoju systemów lokalnej demokracji (np. w przypadku Słowacji, Czech, Słowenii, ale także Francji czy Włoch), ale czasami tego tła brakowało (np. Szwajcaria). Autorzy znaczną część swoich rozdziałów poświęcili na ukazanie prawno-ustrojowych aspektów funkcjonowania lokalnych demokracji, dzięki czemu czytelnik zyskuje pogłębione spojrzenie na rozwiązania ustrojowe, jak liczba szczebli samorządowych czy mechanizmy wyłaniania wybieralnych przedstawicieli. Jest to niesłychanie ważny aspekt, natomiast jego prezentacja ma miejsce kosztem refleksji nad czymś, co można byłoby nazwać rezultatem funkcjonowania samorządów, w tym skupieniu się na usługach, które oferują obywatelom, czy rozmiarze, w jakim zaspokajają potrzeby mieszkańców w sferze choćby kluczowych potrzeb.

Autorzy zwykle sumiennie przedstawili procesy decentralizacji w opisywanych krajach. Rozwijały się one różnie w różnych państwach. Niewątpliwie w pewnym momencie widoczny stał się trend, choć szereg krajów podchodziło do niego z dużą ostrożnością, a zmiany przeprowadzano w bardzo ostrożny sposób. Przykładem może być Francja, której poświęcono najobszerniejszy rozdział. W wypadku tego kraju proces był niezwykle złożony z uwagi na silnie zakorzenione tradycje etatystyczne. Ale zaczął się już na początku lat 80. i do tej pory ma miejsce. Samorządy przejęły wiele kompetencji. Ponadto wprowadzono także wiele instrumentów partycypacji, niekiedy bardzo innowacyjnych (np. rady młodzieżowe, różne branżowe instytucje dialogu). Wszystko to jednak nie powoduje, że Francja jakoś gruntownie zmieniła

---

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, Vol. XLIV, Nr 4.

się w tym obszarze. Na pewno zwiększa się poziom uczestnictwa obywateli, decyzje podejmowane są coraz „niżej”, ale mimo to Francuzi zwykle chcą, aby państwo zachowało kontrolę nad tymi procesami i są skłonni rozliczać rząd za zadania, które realizują samorządy.

Zaletą książki jest również to, że pokazuje Francję, ale też Wielką Brytanię, która ma zupełnie inną ścieżkę historyczną w zakresie relacji państwo – samorząd, państwo – obywatel i skłonności w obszarze zagadnienia subsydiarności. Ale w sferze lokalnej demokracji nie jest często tak, jak się zwykło się myśleć o tym państwie. Otóż Brytyjczycy lubią subsydiarność, oddolne partnerstwo, jednak samorządom aż tak wielu uprawnień nie przekazano. Przykładem są choćby publiczne służby zatrudnienia, które w wielu innych krajach, w tym w Polsce, są organami samorządów. Rządzący lubią odbierać samorządom nawet szkoły, co w ostatnich latach stało się dość częste. Politycy centralni niezbyt ufają samorządowcom w sprawach istotniejszych. Jakkolwiek oczywiście miał tam miejsce proces tak zwanej dewolucji (ustanowienie parlamentów w Szkocji i Walii, współrzędzenie w Irlandii Płn.), ale to był proces bardziej polityczny niż merytokratyczny.

Publikacja pozwala na łatwe dostrzeżenie strukturalnej odmienności Polski od wielu innych krajów w zakresie samorządności. Mamy trzy szczeble, w których lokalni politycy wykonują poważne zadania publiczne (co nie oznacza, że wykonują je w sposób poważny). W wielu innych krajach funkcjonują dwa, często o mniejszych uprawnieniach (pomijam kraje federalne). Natomiast łączy nas na pewno spory nacisk na różne formy uczestnictwa obywateli w procesie współdecydowania, co nie oznacza, że ma to miejsce na dużą skalę. Ustawodawstwo tworzy coraz więcej możliwości, ale nasze obywatelstwo jest jeszcze wciąż w procesie dojrzewania do współdecydowania. Podobne problemy przedstawia autor rozdziału o Słowacji, pisząc o bierności obywatelskiej czy braku takiej wartości, jak konsensualizm.

Podsumowując, z tekstów widać, jak zmieniała się struktura instytucjonalna państw narodowych, jak złożony i pełen zawirowań politycznych był to proces. Do decentralizacji dochodziło w różnych okresach. W Polsce, jak wiadomo, był to proces rozłożony w czasie, począwszy od 1990 r., kiedy doszło do pierwszych wyborów lokalnych, natomiast w 1999 r. powstały kolejne dwa szczeble samorządu, które przejęły znaczną liczbę zadań państwa. W Słowacji główny program decentralizacji miał miejsce po 2000 r. Również w krajach zachodnich procesy decentralizacyjne miały miejsce w tym okresie. Wytworzyła się swoista moda na decentralizację. Powstało także głębokie przekonanie, że problemy publiczne należy rozwiązywać na tym poziomie, na którym one zwykle powstają, czy właśnie lokalnie. Zmieniała się też siła lokalnych społeczności, które w coraz większej liczbie stawały się ośrodkami znaczącego wpływu na władze centralne. Ale był to także okres, w którym dostrzeżono, że

państwa narodowe wymagają zmian strukturalnych. Wymuszała to między innymi tak zwana globalizacja uważana wówczas – błędnie, jak się później okazało – za siłę nie do zatrzymania. Stąd uznawano, że należy dokonać pewnej dekoncentracji władzy w państwach narodowych, aby ułatwić siłom globalizacji zaprowadzanie nowych porządków.

*Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Dom Wydawniczy Elipsa, Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014.