

Edyta SOKALSKA*

Znaczenie konsultacji społecznych w demokracji partycypacyjnej

Wstęp

Pytania o najodpowiedniejszą formę rządów pojawiają się właściwie chyba od czasów organizowania się pierwszych struktur państwowych. Niejednokrotnie starożytni filozofowie greccy podejmowali kroki w kierunku określenia idealnej formy ustrojowej, idealnego władcy czy najbardziej właściwego prawa, które dawałoby obywatelom możliwość wpływu na funkcjonowanie idealnego systemu władzy. Współczesne kwestie dotyczące najlepszej formy rządów można sprowadzić do poszukiwań najodpowiedniejszej formy ustroju demokratycznego. Narastające niezadowolenie z dotychczasowej formy demokracji stymuluje badania w celu jej usprawnienia. Przeobrażenia demokracji zachodzą zarówno w aspekcie doktrynalnym (gdzie dotyczą percepcji kluczowych dla demokracji idei i uzasadnień aksjologicznych), jak i instytucjonalnym (dotyczącym form instytucjonalnych i organizacyjnych). W minionym wieku w praktyce demokratycznych państw europejskich dominowała pośrednia, proceduralna demokracja przedstawicielska, realizowana za pomocą kadencyjności instytucji, realizacji praw wyborczych obywateli oraz kontroli działalności organów przedstawicielskich poprzez wyborców¹. Rozczarowanie społeczeństwa co do skuteczności tej formy rządów, alienacja obywateli wynikająca z odczucia iluzoryczności wpływu na politykę oraz niezadowolenie z nikłej efektywności podejmowanych decyzji stymulują

* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: edytasokal@poczta.onet.pl.

¹ Szerzej zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, *passim*.

poszukiwania w kierunku rozwiązania kryzysu demokracji przedstawicielskiej. Niechęć znaczącej części Polaków do udziału w wyborach na szczeblu zarówno lokalnym, jak i centralnym ukazuje, że dotychczasowe mechanizmy demokracji nie okazały się na tyle efektywne, aby kontynuować je bez pewnej modernizacji w kierunku zwiększenia legitymizacji społecznej. Odpowiedzią na kryzys demokracji przedstawicielskiej w XXI w. może się okazać demokracja deliberatywna, określana też mianem partycypacyjnej.

Konsultacje społeczne stanowią jeden z ważnych aspektów rozwijającej się współcześnie demokracji deliberatywnej kładącej nacisk na udział czynnika obywatelskiego w podejmowaniu decyzji. Nie sposób przedstawić i opisać wszystkie akty prawne regulujące partycypację społeczną w postaci konsultacji społecznych, gdyż po dzień dzisiejszy podjęto ich wiele, lecz niniejsza publikacja ma na celu zwrócenie uwagi na rolę, jaką odgrywają i jaką powinny pełnić konsultacje społeczne w polskim wydaniu demokracji deliberatywnej, oraz identyfikację ich zalet oraz wad. Literatura dotycząca formy dialogu obywatelskiego, jaką są konsultacje społeczne, jest dość bogata. Na szczególną uwagę zasługują raporty z badań zespołów badawczych realizowanych w programach współfinansowanych przez Unię Europejską oraz publikacje T. Schimanka, M. Rymczy, A. Krajewskiej, G. Makowskiego i in.²

Na wstępie zostaną bliżej określone cechy demokracji partycypacyjnej jako zmodernizowanej formy ustroju demokratycznego opartego na reprezentatywności. Zagadnienie konsultacji społecznych na poziomie Unii Europejskiej jest niewątpliwie tematem interesującym i złożonym, lecz ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji zostanie tu podjęta jedynie tematyka konsultacji społecznych na szczeblu państwowym oraz lokalnym w Polsce. Nie będzie to jednak studium przypadków, lecz pewne uwagi i wnioski dotyczące instytucjonalizacji tej formy dialogu społecznego, jaką stanowią konsultacje społeczne.

Demokracja partycypacyjna

Zwolennicy demokracji deliberatywnej widzą w stwarzaniu sytuacji, w których obywatele będą mieli możliwość w ramach debaty czy innej formy deliberacji wpływu na podejmowane decyzje polityczne, pole do osiągnięcia konsensusu dotyczącego ważkich spraw społecznych. Obywatele są zdolni do podjęcia takich działań, które przyczynią się do szerszej legitymizacji decyzji politycznych, poprzez różnorodne formy dialogu

² Publikacje wymienionych autorów zob. bibliografia.

społecznego i obywatelskiego, poprzez swobodną debatę, podczas której mogą być prezentowane różniące się od siebie nawet w sposób znaczący stanowiska, przy jednoczesnym podkreśleniu, iż jeśli nawet nie uda się osiągnąć pełnej zgody w ramach jakiegoś tematu, to przynajmniej zostaną dokładnie określone obszary kontrowersji, które w przyszłości dzięki ich identyfikacji mogą być w sposób korzystniejszy rozwiązywane. Deliberatywna polityka w demokratycznym państwie zakłada model społeczeństwa obywatelskiego, w którym poprzez różnorodne formy społecznej aktywności obywatele, świadomi swych praw, nie tylko uczestniczą w dyskursie społecznym, ale mają realny wpływ na kierunki polityki państwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Podstawową formą komunikacji stają się tu konsultacje społeczne, konsultacje obywatelskie oraz inne formy dialogu³.

W XXI w. zmianie podlega tradycyjny model podejmowania decyzji publicznych, który polegał do tej pory na dość ograniczonym dostępie do partycypacji w decydowaniu przez organizacje reprezentujące społeczeństwo i ich niewielkim wpływie na rządowe procesy decyzyjne. Nowa demokracja partycypacyjna ma być w pewnej mierze odpowiedzią na coraz większe wymagania społeczeństwa w stosunku do jakości podejmowanych przez władze publiczne na różnych szczeblach decyzji. Nowe formy zrzeszania się obywateli, takie jak stowarzyszenia gospodarcze, zawodowe czy organizacje obywatelskie zainteresowane partycypacją w kwestii podejmowanych przez władze publiczne decyzji, a powstające w celu obrony własnych interesów, stają się dla decydentów politycznych istotną przeciwwagą w kwestiach spornych, w związku z czym podejmują one przynajmniej pozorne kroki w kierunku współpracy na różnorodnych polach.

Wypada podkreślić, że mechanizmy partycypacji obywatelskiej właściwie stanowią uzupełnianie tradycyjnych mechanizmów demokratycznych. Mechanizmy partycypacyjne pozwalają zarówno na optymalizowanie decyzji, jak też na większą społeczną akceptację polityki państwa. Według D. Długosza i J.J. Wygańskiego „źródłem idei partycypacji obywatelskiej jest sprzeciw wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji. Nurt tak zwanej demokracji dyskursywnej (deliberatywnej) zajmuje się przede wszystkim szeroko pojętym uczestnictwem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez aparat państwowy. Zwolennicy tej szkoły zastanawiają się nad nową formą demokracji (elektro-

³ O recepcji demokracji deliberatywnej na świecie szerzej zob.: J.S. Fishkin, *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford 2011, *passim*; K. Bachmann, *Konwent o przyszłość Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wieloplasczyznowym systemie politycznym*, Warszawa 2004, *passim*.

niczną, stowarzyszeniową, referendalną) jako rozwinięciem tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej opartej na wyborze przez obywateli swoich reprezentantów (posłów, radnych itp.) do ciał przedstawicielskich. Tradycyjna bowiem demokracja utraciła ich zdaniem zdolność do tłumaczenia interesów i potrzeb społeczeństwa na działania publiczne. Podstawowe zatem zalecenie «być blisko obywatela». Rząd musi być bardziej otwarty na argumenty zwykłych obywateli, a nie wyłącznie ekspertów”⁴.

Wśród korzyści z nowej formy demokracji, jaką jest demokracja deliberatywna, wymienia się większą legitymizację decyzji zbiorowości (gdyż decyzje oparte są na szerokiej i zrozumiałej dla obywateli dyskusji, a dzięki temu będą one bardziej cenione i szanowane), wieloaspektowe rozpatrzenie danego problemu, możliwość poznania stanowisk różnych stron, minimalizowanie podziałów obywateli z powodu odbierania spraw w szerszym kontekście, wykraczanie poza interesy partykularne pojedynczych grup społecznych i jednostek. Dzięki wykorzystaniu wzajemnego procesu poznawania się stron deliberacji dochodzi do eliminowania wrogich relacji nacechowanych wzajemną niechęcią wynikającą z braku zaufania i znajomości drugiej strony. Proces deliberacji sprzyja jednocześnie formowaniu się partnerskich relacji pomiędzy grupami oraz siłami realizującymi często różnorodną politykę.

Poza wymienionymi powyżej korzyściami z realizowania polityki deliberatywnej należy jednocześnie zwrócić uwagę na to, iż proces coraz szerszego włączania obywateli oraz ich organizacji do procesów decyzyjnych przynosi pozytywne efekty również dla samej administracji państwowej. Organizacje społeczne oraz obywatele definiują ważne problemy społeczne, zastanawiając się nad sposobami ich rozwiązywania, przez co dostarczają poprzez takie działania szczegółowych informacji, które mogą mieć duży wpływ na ostateczne rozstrzygnięcia ze strony rządu. Autorzy wspomnianego powyżej przewodnika wymieniają 6 rezultatów w stosunku do rządu, jakie niesie za sobą partycypacja: „lepsze poinformowanie otoczenia społecznego o swych planach; lepsze zrozumienie potrzeb obywateli, co za tym idzie, szansę na lepsze ich zaspokojenie poprzez trafniej adresowaną podaż usług publicznych; precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze rozdysponowanie posiadanych zasobów; szybką informację o pojawiających się problemach, zanim urosną one do znaczących rozmiarów; sporządzenie «mapy» czy profilu problemu publicznego, który chce się rozwiązać; bardziej wiarygodne uzasadnianie i poparcie dla działań władz publicznych”⁵.

⁴ D. Długosz, J.J. Wygański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 11.

⁵ *Ibidem*, s. 12.

W kontekście przedstawionych wyżej rozważań wypada zauważyć, iż partycypacja społeczna napotyka pewne trudności i nie jest pozbawiona pewnych wad. Długosz i Wygnański uwzględniają następujące: „[...] uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji nie jest ani łatwe, ani tanie i napotyka wiele problemów: brak wiedzy społeczeństwa na temat realizowanych programów, powolność procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów, reprezentowanie przez urzędników interesów raczej wąskiej klienteli niż interesu ogólnego, partykularny lobbying zamiast szerokiej debaty społecznej, uzależnienie się urzędów od «dyżurnych» partnerów. W pewnych sytuacjach należy zatem raczej ograniczyć partycypację w podejmowaniu właściwej decyzji, niż do niej zachęcić”⁶.

W latach 90. XX w. można już zaobserwować proces powstawania aktów prawnych dotyczących uwzględniania partycypacji obywateli w życiu publicznym w szanujących wartości demokratyczne państwach na świecie, nie tylko w Europie. Wart podkreślenia jest fakt, iż były to akty powstające na różnych szczeblach, to znaczy zarówno samorządowym, jak i państwowym oraz międzynarodowym, a dotyczące partycypacji w zarządzaniu różnymi dziedzinami, jak sprawy społeczne czy bezpieczeństwo ekologiczne⁷. Od tego czasu rola partycypacji społecznej nabiera znaczenia, jest coraz bardziej widoczna i staje się niezbędnym warunkiem społecznej akceptacji względem podejmowanych decyzji przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych oraz w Unii Europejskiej⁸.

Ważnym instrumentem na polskiej drodze do efektywnej partycypacji społecznej było przyjęcie przez rząd w 2002 r. Zasad dialogu społecznego, które stały się pewnego rodzaju deklaracją i manifestacją uzupełniania polskiej demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji deliberatywnej. W dokumencie znalazły się m.in. zagadnienia dotyczące programów szkoleń skierowanych do urzędników administracji publicz-

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ Można tu wymienić np. brytyjski Code of Consultation z 1997 r. czy dokument The Citizens and the Public Sector wydany w Finlandii w 1998 r.

⁸ O podstawach prawnych konsultacji społecznych w Unii Europejskiej zob. M. Mendza-Drozd, Zagadnienie konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów, opracowanie w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa sierpień 2010, s. 8–14, www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/2b_konsultacje_ue_raport.pdf (20.08.2015). Na temat standardów międzynarodowych w zakresie partycypacji publicznej na poziomie lokalnym zob. G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym. Analiza wybranych aktów prawa porównawczego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013, s. 11–23.

nej różnych szczebli. Skutkiem opracowania powyższych zasad stało się przedstawianie propozycji poszczególnych ministerstw dotyczących standardów współpracy z partnerami społecznymi.

W Unii Europejskiej funkcjonuje wiele procedur konsultacyjnych w poszczególnych dziedzinach. Stosowana tzw. zasada partnerstwa zakłada obowiązek opracowywania np. programów finansowych przez unijne organa za pomocą mechanizmów partycypacyjnych, w których za ciała uczestniczące w partycypacji uważa się partnerów społecznych i gospodarczych będących różnorodnymi organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorców, rolników czy związki zawodowe⁹. Opracowane przez struktury unijne standardy dotyczące prowadzenia konsultacji obejmują m.in.: zapewnienie dostępu do udziału w procesie konsultacji osobom lub organizacjom zainteresowanym, prawo do informacji dotyczących procesu konsultacji oraz zapewnienie odpowiedniego czasu na zgłaszanie uwag¹⁰.

Konsultacje społeczne – zalety i wady

Podjęwając się określenia miejsca, znaczenia oraz modeli i efektywności konsultacji społecznych w demokracji deliberatywnej, na wstępie należy podkreślić, iż terminologia występująca w publikacjach polskojęzycznych dotyczących tego problemu nie jest jednolita. Definicja przyjęta w Raporcie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych z 2009 r. określa konsultacje społeczne jako „zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych przedsięwzięć mogą być zawarte w projektach m.in. aktów prawnych, różnego rodzaju programów, strategii, ale także budżetów jednostek publicznych”¹¹. Mechanizmem konsultacji społecznych jest z kolei „całość

⁹ Szerzej na temat form dialogu społecznego oraz jego organizacji w Unii Europejskiej zob. E. Fazi, J. Smith, *Civil dialogue: making it work better*. Study by the Civil Society Contact Group, s. 27–33, act4europe.horus.be/module/filelib/civil%20dialogue/%20making%20it%20work%20better.pdf (20.06.2015).

¹⁰ Przykłady konsultacji unijnych z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi zob. *ibidem*, s. 19–21.

¹¹ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, znak sprawy: 43/DPP/PN/2009, Warszawa luty 2011; raport powstał w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa sierpień 2010, s. 9, www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf (10.08.2015).

kontekstu instytucjonalno-społecznego związanego z funkcjonowaniem zbioru jakichś konkretnych procesów konsultacyjnych¹². Wydaje się, iż w latach 90. za strony konsultacji społecznych uważano jedynie przedstawicieli władzy oraz związki zawodowe, ewentualnie organizacje pracodawców. Obecnie stronami konsultacji są również organizacje pozarządowe, grupy obywateli, pojedynczy obywatele, różnorodne grupy formalne bądź nieformalne – w sposób bezpośredni lub pośredni zainteresowani rezultatami zaproponowanych działań.

W latach 2009–2010 Sieć SPLOT – w ramach projektu „Mój Samorząd” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Narodowa Strategia Spójności – przeprowadziła badania dotyczące konsultacji społecznych w 32 miastach w Polsce. Oto, jak konsultacje społeczne widziały władza i opozycja: „konsultacje społeczne umożliwiają podejmowanie lepszych decyzji, ponieważ: konsultacje społeczne umożliwiają pokazanie różnych punktów widzenia danej sprawy czy problemu, pozwalają na dostrzeżenie aspektów sprawy, które umknęły uwadze osób przygotowujących rozwiązania; zmniejszają ryzyko popełnienia błędu przy podejmowaniu decyzji poprzez poddanie proponowanego rozwiązania szerokiemu oglądowi i ocenie; konsultacje służą opracowaniu alternatywnych koncepcji, rozwiązań, mogą być kuźnią innowacyjnych pomysłów; umożliwiają lepsze poznanie potrzeb mieszkańców, lepsze dopasowanie rozwiązań do oczekiwań społeczności, pomagają w znalezieniu optymalnego rozwiązania; budują poczucie współodpowiedzialności i sprawczości wśród mieszkańców; zmniejszają dystans między władzą a obywatelami; legitymizują władzę poprzez akceptację sposobu zarządzania, zwiększają akceptację prowadzonych działań; aktywizują mieszkańców, budzą w nich potrzebę zmiany otoczenia; służą edukacji społeczeństwa w zakresie zarówno merytorycznym, jak również w zakresie przysługujących im praw obywatelskich; służą budowaniu zaufania; służą szukaniu kompromisu i uczą, jak go osiągać; konsultacje budują pozytywny klimat i akceptację władzy, ograniczają ryzyko niepowodzenia w wyborach¹³.

Z perspektywy mieszkańców miast oraz mediów i przedstawicieli organizacji pozarządowych percepcja konsultacji społecznych była następująca: „konsultacje społeczne służą przekazywaniu informacji o prowadzonych przez władzę działaniach, w przypadku inwestycji służą przekazaniu informacji o pożądanym i niepożądanym skutkach prowadzonych

¹² *Ibidem*, s. 10.

¹³ M. Pyka, *Poradnik „dobrych praktyk konsultacji społecznych”*, Warszawa 2011, s. 7.

inwestycji, pomagają w obalaniu mitów; konsultacje służą rozłożeniu odpowiedzialności między władzę i mieszkańców za podejmowane decyzje; konsultacje umożliwiają wypowiedzenie swojego zdania; konsultacje zapobiegają powstawaniu konfliktów, ponieważ odpowiednio wcześniej i właściwie poinformowane społeczeństwo akceptuje decyzje władz; są okazją do spotkania mieszkańców z władzą, służą budowaniu relacji, zapobiegają alienacji władzy; służą do identyfikacji mieszkańców ze wspólnotą samorządową, integrują społeczność, ludzie spotykają się ze sobą, rozmawiają, szukają wspólnych rozwiązań; konsultacje są nauką osiągania kompromisów, rezygnacji z własnych, indywidualnych potrzeb na rzecz dobra ogólnego; konsultacje są współuczestnictwem w rządzeniu; stwarzają szansę wyłonienia liderów w społecznościach; służą dowartościowaniu obywateli, poczuciu, że są ważni, ich głos się liczy; służą lepszemu poznaniu mieszkańców; dzięki konsultacjom jest większa transparentność podejmowanych decyzji; ograniczają nieuzasadnione krytykanctwo i roszczeniowe postawy¹⁴.

Podstawy prawne regulujące proces konsultacji społecznych, ich tryb oraz zasady przeprowadzania na poziomie gminy, powiatu i województwa znajdują się w szeregu aktów państwowych oraz lokalnych¹⁵. Ramy prawne dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych na poziomie rządowym określa konstytucyjna zasada dialogu społecznego, jak też ustawy, które regulują działalność administracji rządowej (ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o działach administracji rządowej, ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawa o organizacjach pracodawców czy ustawa o związkach zawodowych). Podstawę prawną do przeprowadzania konsultacji społecznych lokalnie regulują m.in.: ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie wojewódzkim czy ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Konsultacje w gminach mogą mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny. W sprawach ważnych dla mieszkańców wymienionych jednostek administracyjnych mogą zostać przeprowadzone z mieszkańcami konsultacje, które nie mają charakteru obowiązkowego. Z kolei obligatoryjność konsultacji jest podyktowana zapisami w ustawach i innych aktach prawnych i nie musi dotyczyć całej gminy bądź powiatu, ale może się

¹⁴ *Ibidem*, s. 7–8.

¹⁵ Zob. ustawy zawierające uregulowania w sferze konsultacji społecznych oraz przykładowe akty prawa miejscowego; S. Bartnicki, *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2014, nr 23, s. 183–185; M. Pyka, *op. cit.*, s. 9–11; zob. też G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja społeczna...*, s. 24–45.

odnosić przykładowo do wydzielonych grup społecznych, w zależności od przedmiotu konsultacji. Praktyka w kwestii samodzielnego stanowienia o zasadach, trybie i formie konsultacji jest różna, częstokroć uwarunkowana względami lokalnymi. Najczęściej spotykaną formą konsultacji mieszkańców na poziomie gminy są zebrania mieszkańców, badania ankietowe, sondaże internetowe, spotkania radnych lub wójta z mieszkańcami, badania opinii z wykorzystaniem formularza ankietowego przesyłanego drogą elektroniczną, poprzez BIP lub przekazywanego podczas zebrań z mieszkańcami czy karty konsultacyjne, przyjmowanie opinii i wniosków w formie elektronicznej i ustnej oraz udostępnianie dokumentów dotyczących treści konsultowanych¹⁶.

Dokonując analizy działania instytucji konsultacji społecznych jako formy dialogu obywatelskiego, Krajewska oprócz zwrócenia uwagi na pozytywne strony podejmowanych konsultacji zaakcentowała jednocześnie pewne możliwe dysfunkcje, jakie mogą one przynosić i jakim mogą być poddane. Z pewnością konsultacje społeczne stanowią formę edukacji społecznej, lecz mechanizm konsultacji może podlegać rutynie, a przez to stawać się fasadą demokracji deliberatywnej bez rzeczywistej wymiany poglądów i dyskusji¹⁷. „Jednym z elementów tej rutynizacji jest konsultowanie się władzy ze stałymi, przychylnymi jej «recenzentami». Biegunowo odmiennym problemem jest wielość zdań i opinii, często skrajnie rozbieżnych, wynikająca z wielości interesów i punktów widzenia wygłaszających je obywateli i/lub reprezentujących ich organizacji. Słabością tej instytucji dialogu obywatelskiego jest też jej czasochłonność, powodująca, że ważne dla państwa i obywateli decyzje są odwlekane w czasie, po to, by przeprowadzić i zakończyć proces konsultacji, który z reguły tym bardziej się wydłuża, im większa jest różnorodność reprezentowanych stanowisk. Minimalizowaniem ryzyka wypaczeń jest oparcie konsultacji społecznych na zasadach pełnej jawności i przejrzystości, reprezentatywności i równości uczestników konsultacji oraz domniemanie dobrej woli wszystkich stron konsultacji”¹⁸. Krajewska nadmienia jednocześnie, iż „mechanizm konsultacji stosowany był jeszcze w PRL-u, ale głównie po to, by legitymizować ówczesną władzę ludową. W wolnej Polsce uwaga

¹⁶ Ciekawych informacji dotyczących partycypacji publicznej na poziomie lokalnym dostarczają liczne w literaturze przedmiotu studia przypadków, por. A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, [w:] *Prawo a partycypacja społeczna...*, s. 79–90; S. Bartnicki, *op. cit.*, s. 175–182.

¹⁷ A. Krajewska, *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Warszawa 2007, s. 127–128.

¹⁸ T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007, s. 34.

władz skoncentrowana była – już od samego początku – na tworzeniu i rozwijaniu dialogu w obrębie zbiorowych stosunków pracy. Podejmowano jednak próby tworzenia szerszej przestrzeni do dialogu ze społeczeństwem¹⁹.

W Rapocie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych z 2011 r. wśród barier i deficytów w konsultacjach społecznych na szczeblu centralnym za najistotniejsze uznano: „obecne po obu stronach bariery świadomościowe i brak wiary w sensowność procesu; słabe techniczne przygotowanie do prowadzenia procesów konsultacji; brak standardów (choćby minimalnych) określających proces konsultacji (np. zakres, czas, konieczność udzielania informacji zwrotnej, *etc.*); ograniczony krąg podmiotów, do których adresowane są konsultacje; zbyt mało czasu na proces konsultacji i zły (zbyt późny) moment ich wprowadzenia; brak koniecznego w tym wypadku zaangażowania zasobów w proces konsultacji (środki finansowe, odpowiedzialność, kompetencje); pasywność (bierność) form stosowanych w procesie konsultacji, mylenie jawności procesu z intencją rzeczywistego uzyskania opinii; rozproszenie informacji, brak jednego «miejsca», w którym można zapoznać się z dokumentami podlegającymi konsultacjom; notoryczne zaniebdania w dziedzinie udzielania informacji zwrotnej w stosunku do osób i instytucji, które wypowiadają się w procesie konsultacji; «nieprzyjazna» forma dokumentów, brak omówień, konkretnie sformułowanych pytań, dostępu do materiałów uzupełniających; brak realnego mechanizmu badania poprawności procesu konsultacji i – co za tym idzie – powszechne nadużywanie tego terminu; ograniczenie i zawężenie liczby podmiotów uczestniczących w konsultacjach i traktowanie ich jako «dobra rządkiego», anachroniczny, zawężający model konsultacji ograniczony do instytucji a ignorujący pojedynczych obywateli; ograniczone kompetencje uczestników, zarówno co do formy uczestnictwa, jak i charakteru zgłoszonych uwag; częsta pozorność prowadzonego procesu – już to ze względu na ograniczoność zakresu i czasu konsultacji, już to ze względu na ignorowanie merytorycznie uzasadnionych uwag²⁰.

W kontekście powyższych uwag bardzo ważną kwestią (często pomijaną) wydaje się postawa i nastawienie wobec konsultacji społecznych nie tylko uczestników, ale również osób je organizujących – urzędników. Z badań przedstawionych w Rapocie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych wynika, iż podczas gdy formy konsultacji, standardy i ramy formalno-prawne zostały określone w sposób precyzyjny, a urzędnicy nie byli w pełni przekonani co do ich przydat-

¹⁹ *Ibidem*, s. 32.

²⁰ Raport końcowy z badania efektywności..., s. 39–40.

ności i sensowności, konsultacje przybierały charakter fasadowy. Pomimo częstego spotykania się z pozytywną postawą urzędników wobec konsultacji ich działania nie zawsze przekładały się na realne konsultacje. Najbardziej liczna grupa badanych urzędników charakteryzowała się dość ambiwalentnym stosunkiem do prowadzonych konsultacji społecznych, co być może wynikało z braku doświadczenia w realizowaniu tego typu procesów albo też z traktowania konsultacji społecznych jako pobocznego działania urzędu²¹.

Zakończenie

Demokracja deliberatywna stała się projektem dążącym do optymalnego zwiększenia form demokracji bezpośredniej, w której grupy społeczne i aktywni obywatele w toku debaty dążą do wypracowania racjonalnych decyzji politycznych. Jest to atrakcyjny model państwowości posiadający swoje zalety, narażony jednocześnie na pewne zagrożenia. Różnorodne doświadczenia państw europejskich w tej mierze stanowią integralną część ich systemów politycznych i życia publicznego. Wielość form partycypacji daje społeczeństwu możliwość realnego wpływu na kształtowanie polityki państwa, regionu czy samorządu lokalnego, będąc jednocześnie elementem kontroli stopnia realizacji założonych działań. Z pewnością upowszechnianie się form partycypacji społecznej w Polsce jest pożądane ze względu na podniesienie jakości demokracji przedstawicielskiej i osłabianie partykularnych grup interesu partyjnego.

Konsultacje społeczne stanowią zasięganie opinii adresatów tworzonego prawa na temat prowadzonych rozwiązań, „to jedna z podstawowych i najbardziej rozpowszechnionych form udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Konsultacje społeczne, podobnie jak wysłuchanie publiczne, są formą edukacji obywatelskiej i prawnej oraz włączania obywateli w życie publiczne. Jest to także ważny instrument kontroli działań władzy publicznej, a z punktu widzenia tejże władzy to narzędzie jej legitymizacji i zaufania społecznego”²². Partycypacja obywateli w zakresie konsultacji społecznych może być zwiększona, jeśli będą oni odpowiednio zachęceni, na co kładzie się nacisk w programach aktywności lokalnej²³.

²¹ *Ibidem*, s. 62.

²² *Instytucja wysłuchania publicznego*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, wrzesień 2010, s. 4; zob. też A. Krajewska, *Konsultacje społeczne...*, s. 128.

²³ G. Makowski, *Programy aktywności lokalnej – czy mogą pobudzić partycypację publiczną?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna...*, s. 100–114.

Świadomość możliwości rzeczywistego wpływu na decyzje państwowe i samorządowe nie jest niestety zbyt wysoka wśród ludzi młodych. W świetle wyników ankiety przeprowadzonej przez Krajewską na 300 studentów I roku kierunku prawo (studia stacjonarne) jedynie jedna osoba wypowiedziała się, że wie, co oznacza termin demokracja partycypacyjna/deliberatywna oraz jeden raz uczestniczyła w konsultacjach społecznych na terenie swojej gminy. Dla ułatwienia rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce w niedalekiej przyszłości konieczna wydaje się więc również zmiana edukacji młodzieży w postaci rozpowszechniania wiadomości dotyczących aktywnych form obywatelskich w sferze polityki państwa i regionu.

Bibliografia

Opracowania

- Bachmann K., *Konwent o przyszłość Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Warszawa 2004.
- Bartnicki S., *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2014, nr 23.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków–Warszawa 1995.
- Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007.
- Długosz D., Wygański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Dryzek J., *Democratization as deliberative capacity building*, „Comparative Political Studies” 2009, No. 42.
- Fazi E., Smith J., *Civil dialogue: making it work better. Study by the Civil Society Contact Group*, s. 27–33, act4europe.horus.be/module/filelib/civil%20dialogue/%20making%20it%20work%20better.pdf (20.06.2015).
- Fishkin J.S., *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford 2011.
- Institucja wysłuchania publicznego*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, wrzesień 2010.
- Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, Kraków 1999.
- Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, red. J. Reykowski, Warszawa 2007.
- Krajewska A., *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Warszawa 2007.
- Krajewska A., *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Kulig A., *Regulacje prawne partycypacji społecznej w gminach*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Kraków 1996.
- Lukes S., *Władza i panowanie*, [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005.
- Makowski G., *Institucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, Warszawa 2006.

- Makowski G., *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym. Analiza wybranych aktów prawa porównawczego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Makowski G., *Programy aktywności lokalnej – czy mogą pobudzić partycypację publiczną?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.
- Makowski G., Schimanek T., *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008.
- Mendza-Drozd M., *Zagadnienie konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, opracowanie w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa sierpień 2010, s. 8–14, www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/2b_konsultacje_ue_raport.pdf (20.08.2015).
- Misztal W., *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2002.
- Noworól K., *Uczestnictwo publiczne i konsultacje społeczne w lokalnych programach rewitalizacji*, „Zarządzanie Publiczne” 2005, nr 1.
- Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Warszawa 2007.
- Pyka M., *Poradnik „dobrych praktyk konsultacji społecznych”*, Warszawa 2011.
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, znak sprawy: 43/DPP/PN/2009, Warszawa luty 2011; raport powstał w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa sierpień 2010, s. 9, www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf (10.08.2015).
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymsza, Warszawa 2004.
- Zakaria F., *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, New York–London 2004.
- Zasady Dialogu Społecznego, dokument ramowy przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC CONSULTATION IN A PARTICIPATORY DEMOCRACY

Summary: Participatory democracy is one of the potential directions of development of the system of social organization. The search of opportunities to improve the current system results from the incompatibility of the present solutions to the times we live in. A significant impact on the devaluation of the system of representative democracy is the development of technology, which results in a faster flow of ideas (the Internet, elimination of barriers to communication).

Thus, for several years now there have been made attempts to create different types of communication platforms on the axis citizens-the authority. Solutions of this type progressively enter the democratic practice. Therefore, most probably in the near future, there will dominate the expectation of varied platforms of public consultations, especially “public consultations on the Internet”. This will include all administrative levels – from the national (referenda via the Internet), ministerial level (specific consultations within ministries) to the local government.

Keywords: DEMOCRACY, PUBLIC CONSULTATION, CIVIC CONSULTATION, SOCIAL DIALOGUE, CIVIL DIALOGUE, PUBLIC ADMINISTRATION