

DEMOKRACJA LOKALNA W PAŃSTWACH EUROPY

redakcja naukowa: Izolda Bokszczanin, Andżelika Mirska



DEMOKRACJA LOKALNA
W PAŃSTWACH EUROPY

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet warszawski

DEMOKRACJA LOKALNA W PAŃSTWACH EUROPY

REDAKCJA NAUKOWA
IZOLDA BOKSZCZANIN
ANDŻELIKA MIRSKA



WARSZAWA 2014

Publikacja została dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci: prof. dr hab. Joachim Osiński (SGH)
prof. dr hab. Jacek Zieliński (UPH w Siedlcach)

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2014

ISBN 978-83-7151-981-9



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp (<i>Izolda Bokszczanin, Andżelika Mirska</i>)	7
Rozdział 1.	
Demokracja lokalna – próba konceptualizacji (<i>Izolda Bokszczanin</i>)	11
Rozdział 2.	
Demokracja lokalna w Austrii (<i>Andżelika Mirska</i>)	43
Rozdział 3.	
Demokracja lokalna w Czechach (<i>Jacek Wojnicki</i>)	65
Rozdział 4.	
Demokracja lokalna w Danii (<i>Piotr Olszewski</i>)	79
Rozdział 5.	
Demokracja lokalna we Francji (<i>Izolda Bokszczanin</i>)	99
Rozdział 6.	
Demokracja lokalna w Irlandii (<i>Katarzyna Radzik-Maruszak</i>)	150
Rozdział 7.	
Demokracja lokalna w Niemczech (<i>Andżelika Mirska</i>)	167
Rozdział 8.	
Demokracja lokalna w Polsce (<i>Eugeniusz Zieliński</i>)	198
Rozdział 9.	
Demokracja lokalna w Słowacji (<i>Bogusław Pytlik</i>)	231
Rozdział 10.	
Demokracja lokalna w Słowenii (<i>Jacek Wojnicki</i>)	257
Rozdział 11.	
Demokracja lokalna w Szwajcarii (<i>Tadeusz Branecki</i>)	272

Rozdział 12.	
Demokracja lokalna w Szwecji (<i>Beata Słobodzian</i>)	285
Rozdział 13.	
Demokracja lokalna w Wielkiej Brytanii (<i>Lucyna Rajca</i>).....	298
Rozdział 14.	
Demokracja lokalna we Włoszech (<i>Izolda Bokszczanin</i>)	315
Rozdział 15.	
Demokracja lokalna na poziomie jednostek pomocniczych w największych miastach Polski (<i>Monika Sidor</i>)	348
Noty o autorach.....	368

Wstęp

IZOLDA BOKSZCZANIN
ANDŻELIKA MIRSKA

Przedmiotem publikacji jest interpretacja teoretyczna oraz analiza rozwiązań instytucjonalnych, procedur i mechanizmów demokracji lokalnej w wybranych państwach europejskich. Model demokratycznego rządu ulega w ostatnich dekadach istotnym zmianom i przewartościowaniom. W stopniu szczególnie znaczącym procesy reform instytucjonalnych, jak również modyfikacje zachodzące w wyniku naturalnej dynamiki rozwojowej dotyczą lokalnego poziomu systemów demokratycznych państw współczesnych. Obserwowane zmiany znajdują swoje odzwierciedlenie w prowadzonych badaniach naukowych realizowanych w wielu państwach, jak i w różnych ośrodkach badawczych o międzynarodowym charakterze. W badaniach tych w ostatnich latach nastąpił intensywny rozwój, warto więc przybliżyć polskiemu czytelnikowi niektóre koncepcje i reprezentatywne wątki debat teoretycznych znajdujących się w ramach współcześnie prowadzonych badań nad demokracją lokalną. Teoretyczne wyjaśnienia istoty i przejawów demokracji lokalnej stanowią bowiem reakcję na zmiany realnie zachodzące w rzeczywistości społecznej we wspólnotach lokalnych i samorządach. W polskich rozważaniach politologicznych wciąż obserwować można deficyty w tym obszarze naukowej refleksji.

Naczelnym celem niniejszej publikacji jest dostarczenie kompleksowego opisu i pogłębionej diagnozy kondycji współczesnych systemów demokratycznych na poziomie lokalnym, dokonywanej poprzez pryzmat procesów i wyzwań modernizacyjnych przed jakimi stoją państwa i społeczeństwa. Demokrację lokalną postrzegamy w ujęciu dynamicznym jako proces przeobrażania się systemu uczestnictwa w tworzeniu polityki i zarządzania wspólnotami lokalnymi. Dla wyjaśnienia istoty tego procesu niezbędna jest analiza przejawów demokracji lokalnej rozumianych jako już wykształcone, ewoluujące oraz nowo tworzone idee, zasady, instytucje, mechanizmy, procedury, praktyki ustrojowe.

Pojęcie demokracji lokalnej choć samo wymaga uściśleń definicyjnych (próbę takiego doprecyzowania terminologicznego przeprowadzamy w rozdziale pierwszym) stanowi zarazem ważne narzędzie opisu funkcjonowania współczesnych demokracji oraz reform instytucjonalnych przeprowadzanych w państwach Europy (szczególnie intensywnie w dwóch ostatnich dekadach) a odnoszących się do poziomu lokalnego, najbliższemu mieszkańcom-obywatelom. Przeobrażeniom w sferze idei, wartości podstawowych i teoretycznych koncepcji demokracji lokalnej, towarzyszą zmiany formalne i instytucjonalne. Przegląd form demokracji lokalnej pozwala na wyeksponowanie ich różnicowania. Obok klasycznych form realizujących się w trybie demokracji przedstawicielskiej w samorządach lokalnych (z uwzględnieniem *novum* na gruncie europejskim w postaci bezpośrednich wyborów burmistrzów) coraz szerzej introdukuje się formy demokracji bezpośredniej (referenda lokalne) oraz rozmaite mechanizmy partycypacyjno-deliberacyjne. Wprowadzane są nowe instrumenty tj. konsultacje społeczne, budżetowanie partycypacyjne, komitety mieszkańców oraz inne formy pozwalające na uczestnictwo w procesach decyzyjnych, w zinstytucjonalizowanym „dialogu obywatelskim”. Praktyka wykorzystywania nowych instrumentów współzrządzenia podlega pewnym wspólnym tendencjom rozwojowym przefiltrowanym przez uwarunkowania krajowe. Instrumentarium, skala stosowania oraz znaczenie tych instytucji jest wyraźnie zróżnicowane w poszczególnych państwach. Analiza tych wybranych pozwoli na pokazanie zarówno wspólnych tendencji rozwojowych, jak również na uwypuklenie cech szczególnych. Zachodząca w świecie współczesnym proliferacja idei demokracji lokalnej oraz towarzyszące jej procesy modernizacji instytucji i mechanizmów stają się coraz bardziej intensywne i społecznie doniosłe, wymagają zatem stosownego namysłu i opracowań naukowych.

Autorzy niniejszego tomu podjęli się realizacji takiego wyzwania i wzięcia udziału w naukowej refleksji zogniskowanej na zagadnieniu demokracji lokalnej, a poprzez przeprowadzenie analiz poszczególnych przypadków, zmierzają do zaproponowania nowego przedstawienia zarysowanej problematyki. Rozdziały poświęcone omówieniu demokracji lokalnej w wybranych państwach poprzedza rozdział proponujący autorską konceptualizację zagadnienia demokracji lokalnej. W tej części podjęta została próba zdefiniowania demokracji lokalnej, znajdują się w niej rozważania metodologiczne, prezentacja założeń badawczych i naczelných inspiracji teoretycznych.

Przyjętym założeniom badawczym podporządkowana została struktura rozdziałów omawiających wybrane „narodowe przypadki” demokracji lokalnej. W omówieniach państw – tam gdzie to było możliwe do zrealizowania oraz zgodnie z autorskim podejściem do zagadnienia – znalazły się kwestie uwarunkowań historycznych, ustrojowych i kulturowych demokracji lokalnej, przedstawiony został

zarys koncepcji demokracji lokalnej na tle przyjętego modelu samorządu terytorialnego, dokonana została prezentacja klasycznego instrumentarium demokracji lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzanych współcześnie nowych form partycypacji na szczeblu lokalnym, ponadto omówiona została praktyka funkcjonowania instytucji demokracji lokalnej, wreszcie podjęta została próba wskazania zarysowujących się tendencji rozwojowych.

Dobór państw był podyktowany intencją przedstawienia szerokiego spektrum przypadków, zarówno szczególnie relewantnych o bogatych tradycjach i szerokim instrumentarium, jak również tych, w których z rozmaitych przyczyn demokracja lokalna wykazuje względne deficyty, dysfunkcje lub występuje we wczesnej fazie rozwoju. W pracy została poddana analizie demokracja lokalna w trzynastu państwach europejskich: Austrii, Niemczech (A. Mirska), Francji, Włoszech (I. Bokszczanin), Czechach, Słowenii (J. Wojnicki), Słowacji (B. Pytlik), Wielkiej Brytanii (L. Rajca), Irlandii (K. Radzik-Maruszak), Danii (P. Olszewski), Szwecji (B. Słobodzian), Szwajcarii (T. Brancki) oraz w Polsce (E. Zieliński i M. Sidor).

Z powyższego wyliczenia widać, że w opracowaniu uwzględniono omówienia demokracji lokalnej w państwach o federalnej strukturze, w których występują liczne różnicowania lokalne, co w konsekwencji powoduje, że zagadnienie to staje się jeszcze bardziej złożone i wielowymiarowe, jak również w państwach unitarnych, wśród nich również w wyodrębnianej zazwyczaj kategorii państwa regionalnego. Patrząc z innej perspektywy, należy podkreślić, że zaprezentowane zostały zarówno państwa o długich i bogatych tradycjach demokracji lokalnej, jak i państwa dopiero budujące swój model demokracji na tym szczeblu. Wybór ten pozwolił również na przedstawienie państw o szerokim spektrum instytucji demokracji bezpośredniej i takich, które hołdują zasadzie „twardego jądra” demokracji, eksponując i konserwując instytucje demokracji przedstawicielskiej, jak również państw o wyższym stopniu zaawansowania w eksperymentowaniu z nowymi formami i procedurami lokalnej demokracji partycypacyjnej (*resp.* deliberacyjnej). Dobrana „próba” umożliwiła dokonanie prezentacji znaczącego wycinka ogromnego spektrum różnicowania demokracji lokalnej (wynikających z endogenicznych uwarunkowań, odmiennych tradycji ustrojowych, ścieżek rozwoju czy aksjologicznych i instytucjonalnych preferencji) ale zarazem pozwoliła na pokazanie wspólnego mianownika, zidentyfikowanie „instytucjonalnego minimum” oraz dostrzeżenie pewnych, wspólnych tendencji rozwojowych.

Autorzy poszczególnych rozdziałów reprezentują kilka wiodących polskich ośrodków naukowych (Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Szkoła Główna Handlowa, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Gdański). Specjalizują się w problematyce samorządów terytorialnych oraz zagadnieniach

funkcjonowania systemów politycznych wybranych państw na poziomie subpaństwowym. Mając na względzie zróżnicowanie doświadczeń analizowanych państw, jak również intencję zachowania autonomii autorów, przyjęto, że w poszczególnych rozdziałach w odmienny sposób będą rozłożone akcenty i uwypuklone inne wątki. W efekcie, poszczególne rozdziały, chociaż wychodzą z ujednoliconego schematu badawczego mają zróżnicowaną strukturę i charakter narracji, innymi słowy stanowią autorską propozycję podejścia do tematu.

Analizy dobranych przykładów pozwoliły na przeprowadzenie ekstrapolacji cech charakteryzujących proces przeobrażeń demokracji na początku XXI wieku. Przeprowadzone analizy umożliwiły ponadto poddanie procesowi weryfikacji tezy głoszącej nieuchronność przemodelowania demokracji lokalnej, w oparciu o odnotowywany aktualnie postulat odbudowy systemu demokratycznego od podstaw. Analiza koncepcji i działań na rzecz odnowy systemu demokracji na poziomie lokalnym, stanowi bazę, na której dokonujemy próby teoretycznego uogólnienia dotyczącego współczesnej demokracji lokalnej.

Intencją autorów jest wniesienie wkładu w naukowe poznawanie rzeczywistości społeczno-politycznej, w obszarze szczególnie ważnym i bliskim obywatelom tj. na poziomie wspólnoty lokalnej. Mamy nadzieję, że publikacja ta pozwoli na uzupełnienie dotychczasowej refleksji naukowej o nowe wątki i ujęcia, a poprzez przyjętą perspektywę badawczą przyczyni się do uchwycenia zachodzących aktualnie intensywnych zmian. Towarzyszy nam przekonanie, że obok walorów poznawczych publikacja ta wykaże swą przydatność dydaktyczną w zakresie wiedzy o współczesnym państwie w jego wymiarze terytorialnym i funkcjonalnym, o samorządzie lokalnym, o systemach demokratycznych i formach partycypacji w procesach podejmowania decyzji w sferze publicznej. W intencji autorów opracowanie ma stanowić głos w aktualnej i niezwykle potrzebnej debacie naukowej odnoszącej się nie tylko do diagnozy i opisu, ale również prognozowania potencjalnych kierunków rozwoju współczesnych państw demokratycznych.

Autorzy żywią nadzieję, że publikacja przyczyni się do lepszego poznania współczesnych instytucji i procedur oraz rozumienia procesów wpisujących się w fenomen demokracji lokalnej a także zainspiruje do prowadzenia dalszych badań nad tą dynamicznie zmieniającą się materią. Ponadto chcemy wyrazić nadzieję, że opracowanie zostanie dostrzeżone przez osoby, które praktycznie uczestniczą w kształtowaniu decyzji w sferze publicznej na poziomach najbliższych mieszkańcom-obywatelom.

Demokracja lokalna – próba konceptualizacji

IZOLDA BOKSZCZANIN

*Demokracja jest przede wszystkim „lokalna”¹
„To, co lokalne, jest jedyną rzeczą uniwersalną
i ze wszystkich najbliższą absolutu”²*

Wstęp

W literaturze politologicznej ostatnich dwóch dekad można odnotować renesans refleksji teoretycznej oraz badań empirycznych dotyczących demokracji lokalnej. Zainteresowanie nauki tą problematyką nie jest nowe. Zawsze aktualnych inspiracji do rozważań snutych wokół ideału demokracji oraz jej istoty w lokalnym wymiarze dostarcza myśl i praktyka starożytnej Grecji, refleksje Alexis de Tocqueville’a, który wskazywał na podstawową rolę gminy jako zinstytucjonalizowanej wspólnoty lokalnej, czy Johna Stuarta Milla, podkreślającego edukacyjny charakter samorządu lokalnego. Jednak przełom XX/XXI w. jest okresem, w którym demokracja lokalna stała się zagadnieniem teoretycznym i praktycznym pierwszorzędnej wagi. Odkrywanie na nowo demokracji lokalnej przez naukę współczesną jest po części reakcją na dominującą przez wiele lat koncentrację uwagi na narodowym poziomie systemu demokratycznego (a także wyłaniającym się porządku ponadnarodowym), a w konsekwencji traktowania w sposób drugorzędny zagadnień dotyczących lokalnego poziomu. Ten stan rzeczy podyktowany był w pewnej mierze przez procesy globalizacji i potrzebę nowego odczytywania

¹ Ch. Premat, *Les instruments de la démocratie*, „Sens Public. Revue électronique internationale”, 2006/02–2007/11, s. 3, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=185.

² J. Dewey, *The Public and Its Problems*, [za:] B.R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządźili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawa 2013, s. 7.

zasadniczej kategorii politycznej jaką jest państwo, ale także z powodu trudności wynikających z ogromnego zróżnicowania systemów lokalnych i konieczności uwzględniania wielości zmiennych lokalnych. Nieczęsto podejmowaną dotychczas refleksję wokół demokracji lokalnej cechowała niejednokrotnie pewna symplifikacja spojrzenia poprzez mechaniczne przenoszenie ustaleń z poziomu centralnego na poziomy niższe.

Podstawową przyczyną ożywienia badań dotyczących demokracji lokalnej na przełomie XX i XXI w. stały się obserwowane w ostatnich latach realne, intensywne zmiany zachodzące w lokalnych systemach społeczno-politycznych³. Dokonujące się zmiany mają coraz większy zasięg oraz znaczenie, dlatego zasadne jest umiejscowienie tych procesów w kontekście teorii i praktyki demokratycznej oraz podejmowanie prób dokonania stosownych uogólnień.

Argumentem przemawiającym za podejmowaniem osobnych badań nad demokracją lokalną jest krystalizująca się tożsamość przedmiotowa i metodologiczna tych eksploracji. Kategoria demokracji lokalnej stanowi pole badawcze, które tworzy jednorodną klasę zjawisk i procesów, relacji i atrybutów. W polskiej politologii zauważalny jest deficyt badań prowadzonych w tym obszarze. Dotychczas poszczególne zagadnienia mieszczące się w ramach szeroko rozumianej demokracji lokalnej stawały się obiektami zainteresowań prawa samorządowego, socjologii miast i wspólnot lokalnych, geografii polityki, nauk o zarządzaniu, ekonomii lokalnej (kwestia rozwoju lokalnego) itp. a tylko sporadycznie lub wycinkowo nauk politycznych. Tymczasem, jeśli potraktujemy za naczelną misję politologii badanie relacji władzy, konfliktu i kooperacji, politycznych zachowań podmiotów, działania instytucji politycznych, to refleksja osadzona w ramach tej dyscypliny wydaje się być szczególnie predysponowana do opisu i wyjaśniania natury współcześnie zarysowującego się nowego modelu demokracji lokalnej.

W rozważaniach dotyczących koncepcji demokracji lokalnej znalazły się odniesienia do kilku istotnych dla współczesnej debaty naukowej paradygmatów: *governance*, modernizacji systemów rządzenia, nowego lokalizmu, koncepcji „demokratyzacji demokracji”, partycypacji obywatelskiej i *empowerment*, teorii deliberacji. Tekst jest próbą funkcjonalnego połączenia różnych teorii oraz podejść metodologicznych, tym niemniej za kluczową perspektywę przyjęte zostało ujęcie proponowane przez neoinstytucjonalizm. Nowy instytucjonalizm stanowi bowiem podejście pozwalające na uchwycenie nie tylko formalnych ale również pozaformalnych aspektów instytucji, umożliwiła umiejscowienie instytucji lokalnych w szerszym państwowym i globalnym kontekście, a także ukazanie ich dynamiki i transfor-

³ L. Pratchett, D. Wilson, *The rebirth of local democracy?*, „Local Government Studies”, 1997, nr 1, s. 16–27.

macji. Przez analizę praktyki i działań podmiotów politycznych można dostrzec, jak instytucje formalne przybierają swą postać realną. Inspiracji do potraktowania mechanizmów i instytucji politycznych jako układu reguł i bodźców popychających jednostki do działania w celu maksymalizacji użyteczności dostarczyła teoria racjonalnego wyboru. *Last but not least* zastosowanie metody historycznej i genetycznej pozwoliło na osadzenie współczesnych przejawów demokracji lokalnej na solidnym gruncie wcześniejszych rozwiązań, idei i tradycji oraz umiejscowienie aktualnych procesów na osi czasu i faz ewolucyjnych. Przyjęta perspektywa badawcza uwzględniła ponadto dyrektywy płynące z ujęcia porównawczego. Zastosowanie metod komparatystycznych pozwoliło na omówienie zróżnicowania instytucjonalnego demokracji lokalnych oraz wyodrębnienie czterech modeli empirycznych demokracji lokalnej. Za punkt wyjścia do generalizujących ustaleń przyjęto analizę reform instytucjonalnych oraz ich teoretyczną podbudowę, zasilaną przez różne koncepcje doskonalenia demokracji zgodnie z logiką *bottom-up* (budowy demokracji oddolnej, partycypacyjnej, hybrydalnej) w kontekście szerszych projektów modernizacji systemów politycznych. W celu realizacji założeń opracowania została zastosowana metoda krytycznej analizy literatury w zakresie ujęć teoretycznych, deskrypcji procesów, instytucji i zjawisk, diagnoz stanu demokracji oraz prognoz dotyczących tendencji rozwojowych. Imperatyw modernizacji i inżynierii instytucjonalnej popychający do praktyki wprowadzania nowych rozwiązań jest wyjaśniany w kontekście podstawowych uwarunkowań globalizacji, redefinicji funkcji państwa oraz renesansu lokalizmu. Przeprowadzona została analiza aktów prawnych dotyczących mechanizmów i procedur partycypacji na poziomie lokalnym oraz funkcjonowania samorządów lokalnych, raportów instytucji i agencji zajmujących się problematyką reformowania systemów demokratycznych i propagowaniem kultury uczestnictwa, wyników badań opinii publicznej, statystyk dotyczących zachowań politycznych w ramach wyborów lokalnych, głosowań referendalnych i innych procedur partycypacyjnych.

Punktem wyjściowym do rozważań jest hipoteza zakładająca, że demokracja lokalna nie jest dziś już tylko uzupełnieniem zachodniego modelu demokracji krajowej/narodowej – stała się jego centralnym i kluczowym elementem⁴. Jej sformalizowany i zinstytucjonalizowany obszar jest wyznaczony poprzez struktury samorządu lokalnego oraz przypieczętowany uznaniem i sankcją ze strony państwa, a wprowadzenie doń nowych instytucji i procedur – przedmiotem podstawowych zaleceń i rekomendacji instytucji międzynarodowych (takich jak Bank Światowy

⁴ Por. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2010, s. 9.

czy Rada Europy⁵). Funkcjonowanie oferowanych w danym systemie rozwiązań demokratycznych na poziomie lokalnym jest silnie zróżnicowane i podlega zmiennej dynamice.

Determinanty renesansu demokracji lokalnej

Nowe podejście do zagadnienia demokracji zarówno w jej lokalnym jak i narodowym wymiarze jest bezpośrednio uwarunkowane obserwowanymi w skali globalnej intensywnymi procesami społeczno-politycznymi. Zasadnicze przeobrażenia dokonują się w sferze ekonomii, struktury społecznej, kultury i wywierają one istotny wpływ na kondycję współczesnych systemów politycznych, na funkcjonowanie rozwiązań przyjętych w demokracjach zachodnich oraz na formułowanie i projektowanie ich idealnych wersji.

Do procesów determinujących funkcjonowanie współczesnych demokracji należą zmiany zachodzące w obszarze społeczno-ekonomicznym. System ekonomiczny państw zachodniej demokracji wszedł w fazę rozwoju gospodarki postindustrialnej, warunkowanej przez intensywny postęp technologiczny. Rozwój cywilizacyjny następuje w sposób nierównomierny, dokonuje się w się przede wszystkim w miastach, potęgując terytorialne dyferencjacje. Postępująca urbanizacja i metropolizacja⁶ wywołuje potrzebę poszukiwania odpowiedzi na nowe wyzwania, na które składają się m.in.: nasilone migracje społeczne, kwestie bezpieczeństwa, dysproporcje ekonomiczne grup społecznych, problemy wywołane zanieczyszczeniem środowiska itp. Tworzenie się dużych, silnych demograficznie i ekonomicznie, ośrodków miejskich inspiruje do poszukiwania efektywnych metod i form zarządzania organizmami metropolitalnymi. Dodatkowym imperatywem innowacyjnego podejścia do funkcjonowania systemów metropolitalnych staje się potrze-

⁵ Np. w tekście preambuły Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podniesione zostało fundamentalne znaczenie bezpośredniego uczestnictwa w ukierunkowywaniu prowadzenia spraw wspólnoty lokalnej: „wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego; (...) prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi stanowi część demokratycznych zasad, (...) prawo to może być sprawowane najbardziej bezpośrednio na szczeblu lokalnym (...) życie wspólnot lokalnych wyposażonych w konkretne odpowiedzialności pozwala na zarządzanie skuteczne, a zarazem bliskie obywatela”. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607, ze zmianą tytułu).

⁶ „Metropolizacja [...] proces przejmowania przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w zarządzaniu gospodarką postindustrialną w skali ponadnarodowej [...] Cechą metropolii jest przede wszystkim umiędzynarodowienie ich działalności usługowej i znacznie silniejsze związki z innymi metropoliami niż z otaczającym je regionem”. B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 208.

ba uwzględnienia nowych formuł demokratyczności tych systemów⁷. Modele zarządzania metropoliami realizujące dezyderaty wyprowadzone z idei demokracji lokalnej należą do grupy naczelných projektów modernizacji rozwiązań instytucjonalnych państw zachodnich. Wyzwania te znajdują wyraz w propozycjach kreowania tzw. demokracji miejskiej (ang. *urban democracy*, wł. *democrazia urbana*)⁸. Wyzwaniem dodatkowym stają się obserwowane w społeczeństwach zachodnich zmiany demograficzne. Wzrastająca liczba osób zawodowo nieaktywnych (emerytów, bezrobotnych, osób podejmujących inne działalności o niezarobkowym charakterze: studia, wolontariat) sprawia, że mogą one dążyć (potencjalnie) do podejmowania różnych form aktywności w sferze publicznej, w najbliższym swym otoczeniu. Nasilone migracje (o podłożu ekonomicznym, politycznym etc.) dodatkowo komplikują obraz współczesnych społeczeństw państwowych i społeczności lokalnych. W konsekwencji rozwiązania w ramach dotychczasowego państwowego modelu demokratycznego wymagają adekwatnych korekt, służących zagwarantowaniu jednostkom, nowych jakościowo i ilościowo, możliwości angażowania się w publiczne procesy decyzyjne.

Wyraźna metamorfoza dokonuje się w sferze kultury politycznej współczesnych społeczeństw demokratycznych. Od czasu publikacji wyników badań G. Almonda i S. Verby w latach 60. kultura polityczna jest traktowana jako istotna determinanta funkcjonowania demokracji⁹, a zmiany w tym obszarze są systematycznie badane i rozpoznawane¹⁰. W odniesieniu do typu kultury charakterystycznej dla społeczeństwa poprzemysłowego końca XX w. w literaturze naukowej operuje się kategorią kultury ponowoczesnej. Ten wariant kultury politycznej cechują takie wartości i postawy jak: indywidualizm, krytycyzm, egalitaryzm, akceptacja dla idei demokracji i podmiotowości obywatelskiej, zasady pluralizmu, gotowość do korzystania z praw i z aktywności politycznej (w tym z form niekonwencjonalnych). Mogą one przesłaniać wartości stanowiące dotychczas ważny element konsolidujący systemy demokratyczne: zasady wspólnotowości, solidarności, tolerancji etc. Co istotne, w kontekście podłoża kulturowego demokracji w sposób zauważal-

⁷ Ch. Lefèvre, *The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world*, „*Análise Social*”, 2010, vol. XLV (197), s. 623.

⁸ A. Fung, *Empowered participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton 2006; B.R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawa 2013, s. 346 i n.

⁹ G. Almond, S. Verba, *Problem kultury politycznej- omówienie (Civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations)*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 328. Zob. też R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków–Warszawa 1995.

¹⁰ W polskiej literaturze korelację między kulturą polityczną a stanem demokracji analizuje m.in.: P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009.

ny zmianie ulega stosunek do władzy oraz obniża się poziom zaufania do hierarchicznych instytucji publicznych¹¹. W miejsce szacunku i zaufania wobec instytucji znajdują wyraz idee autonomii i swobodnej ekspresji¹². Charakterystyczna dominanta postaw krytycznych oraz negatywne nastawienie wobec systemu politycznego mogą przyczyniać się do kryzysu legitymizacji podmiotów i instytucji politycznych. Zwłaszcza wtedy, gdy: mają one charakter uogólniony (czyli dotyczą nie określonych decyzji, podmiotów politycznych czy rozwiązań, ale całości systemu), względnie trwały, obejmują system naczelnych wartości, są strukturalnie osadzone w upośledzonych grupach społecznych, wynikają z niezadowolenia z własnego położenia i warunków życia¹³. Krytycyzm prowadzi do zachowań destrukcyjnych, stanowiących potencjalne zagrożenie dla równowagi systemowej i źródło jego destabilizacji, z drugiej jednak strony, może przyczyniać się do usprawnienia demokracji i dawać impuls do inicjowania reform instytucjonalnych¹⁴.

Zmianom społecznym towarzyszą przewartościowania dotyczące idei państwa¹⁵ i przeobrażenia w jego organizacyjnym i funkcjonalnym wymiarze¹⁶. Dokonywana się zmiana architektury zaawansowanych cywilizacyjnie społeczeństw, od dominacji konstrukcji hierarchicznych do dominacji struktur heterarchicznych¹⁷ stanowi wyzwanie i źródło zarysowującej się erozji dotychczasowego, szeregół-

¹¹ A. Gutmann, D. Thompson, *Democracy and disagreement*, Cambridge 2004; D. Thomson, *The Democratic Citizen*, Cambridge, Cambridge University Press 1970; C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press 1970,

¹² R. Inglehart, *Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy*, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford 1999, s. 236–256, <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198295685.001.0001/acprof-9780198295686>.

¹³ D.P. Condradt, *Political Culture, Legitimacy and Participation*, „West European Politics”, 1981, vol. 4, nr 2, s. 30 i n.

¹⁴ W. Mishler, *Political Support for Transitional Democracies*, [w:] B. Norrander C. Wilcox, *Understanding Public Opinion*, Congressional Quarterly, 2001 s. 6; M.E. Warren, *What Can Democratic Participation Mean Today?*, „Political Theory”, vol. 30, nr 5 (Oct., 2002), s. 677–701.

¹⁵ Zob. np. J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Collection Droit et société, LGDJ, Paris 2004.

¹⁶ W literaturze naukowej formułowany jest dyskusyjny pogląd o kryzysie państwa współczesnego. Na temat kryzysu współczesnego państwa i jego strukturalnych przeobrażeń zob. C. Hay, *Crisis and the Structural Transformation of the State*, „British Journal of Politics and International Relations”, 1999, nr 1 (3), s. 317–344; (o „państwie przeciążonym”) zob. A. King, *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, „Political Studies”, 1975, nr 2/3 s. 284–296; (o erze „państwa wyczerpanego”, *depleted state*) zob. M. Lodge, *Crisis, Resources and the State: Executive Politics in the Age of the Depleted State*, „Political Studies Review”, 2013, vol. 11, s. 378–390. Odmienne poglądy odnośnie realnej i ontologicznej kondycji współczesnego państwa prezentuje m.in.: J. Osiński, *Państwo ontologiczne i realne oraz próby jego neoliberalnej deprecjacji*, [w:] J. Osiński (red.), *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, Warszawa 2014, s. 15–35.

¹⁷ H. Willke, *Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa*, „Zarządzanie Publiczne”, 2007, nr 1, s. 127.

nego statusu państwa. W dzisiejszej optyce państwo przestało być postrzegane jako suwerenny podmiot władzy, stojący poza i ponad społeczeństwem. Jest ono jednym z wielu elementów zróżnicowanej całości, w najlepszym przypadku *primus inter pares*. Zachodzące procesy społeczne wskazują na narastanie zjawiska autonomizowania się i dyferencjacji funkcjonalnej systemów społecznych. Jednym z efektów jest przekształcanie się społeczeństw nowoczesnych w społeczeństwa policentryczne. Scentralizowana kontrola jest już niemożliwa, a hierarchiczne kierowanie szkodliwe przy wypełnianiu zadania, jakim jest „restrukturyzacja zorganizowanej kompleksowości”¹⁸. Hierarchiczny i stosunkowo sztywny system władzy, który znany jest z tradycyjnego państwa narodowego, okazuje się niewystarczająco elastyczny i skuteczny, aby stawić czoła wyzwaniom generowanym przez środowisko globalne¹⁹.

W reakcji na te procesy nauka poszukuje nowych rozwiązań systemowych. Terminem, który opisuje jedną z propozycji innowacji w odniesieniu do systemu demokratycznego rządzenia jest współrzędzenie (*governance*)²⁰. Kategoria ta stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. *Governance* ma prowadzić do transformacji systemu od demokracji wyborczej do demokracji obywatelskiej, pogłębiającej horyzontalny, pluralistyczny i produktywny wymiar polityki. Zakłada odchodzenie od traktowania obywateli jako wyborców, wolontariuszy i konsumentów a przechodzenie do dostrzegania w nich współdecydentów w rozwiązywaniu problemów i współkreatorów dobra publicznego²¹. Pojęcie *governance* jest wieloznaczne i wielokontekstowe i może być swobodnie przenoszone między różnymi szkołami teoretycznymi oraz dyscyplinami naukowymi. Ta terminologiczna mobilność pozwala na porządkowanie wpływowych opisów współczesnych przeobrażeń społecznych²². Współrzędzenie wielopoziomowe (*multi-level governance*) jest stosowane w celu opisanie nowych domen władzy publicznej i nowych podziałów, które nie tylko łączą różne terytorialne poziomy, ale mobilizują funkcjonalnych i terytorialnych aktorów. Nowe formy partnerstwa, negocjacji i horyzontalnych powiązań ustanowione zostały w celu zaradzenia na osłabienie społecznego mandatu władz

¹⁸ T. La Porte, *Organized Social Complexity*, Princeton 1975.

¹⁹ Y. Papadopoulos, *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*, „European Law Journal”, 2007, vol. 13, nr 4.

²⁰ K. H. Goetz, *Governance as a Path to Government*, „West European Politics”, 2008, vol. 31, nr 1–2, s. 258.

²¹ Por. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

²² Zob. B. Jossop, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, 2007, nr 2, s. 5–7.

(*declining legitimization*) lub niskiej skuteczności dotychczasowych metod uprawiania polityki.

W refleksji dotyczącej nowych form współrzędzenia istotne miejsce zajmuje idea społeczeństwa obywatelskiego. Wraz z rosnącą pluralizacją indywidualnych i zbiorowych tożsamości i mnożeniem się ruchów społecznych, społeczeństwo obywatelskie jest widziane jako efekt rozwoju nowych form koordynacji. Wiąże się to z permanentnym poszukiwaniem form włączenia (*inclusion*) w proces polityczny, wykraczający poza związek obywateli z ich suwerennym państwem oraz form partycypacji, które umożliwiałyby różnym interesariuszom wywieranie wpływu na działanie innych systemów. Przyjmuje się, że współrzędzenie na poziomie lokalnym (*local governance*) jest „metodą radzenia sobie z szeroką gamą problemów, do rozwiązania których dążą lokalni aktorzy, wypracowując porozumienie w duchu współpracy i konsensusu”²³. Koncepcja *local governance* kładzie akcent na „system relacji instytucjonalnych, które przyczyniają się do kształtu lokalnej edukacji obywatelskiej”²⁴. Współrzędzenie, jeszcze wyraźniej w wersji funkcjonującej w określeniu – „dobre rządzenie” (*good governance*) jest silnie powiązane z ideą debaty publicznej i koncepcjami deliberacji²⁵. W ramach tych koncepcji wspólnym mianownikiem jest „partycypacja, orientacja na konsens, idea włączenia (a co najmniej nie-wykluczania)”²⁶. Postulowane wymogi „rozliczalności” czy „przejrzystości” rządzenia również odsyłają pośrednio do idei publicznej przestrzeni, w której wszyscy mają dostęp do informacji i dzięki temu mogą odpowiedzialnie i racjonalnie formułować opinie i oceny, postulaty oraz roszczenia pod adresem władzy publicznej.

Koncepcje głoszące imperatyw modernizacji procesów rządzenia w państwie²⁷ pozostają w ścisłej korelacji z powszechnie diagnozowanym kryzysem zachodniej

²³ P.C. Schmitter, *Participation in, governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve 'sustainable and innovative policies in a multi-level context'?*, [w:] J. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory governance*, Opladen 2002, s. 53.

²⁴ A. Hodgson, K. Spours, *Ecological perspectives on the learning and skills sector in England. New directions in Learning and Skills in England, Scotland and Wales: Seminar 2 – Governance, devolution and democracy*. Institute of Education, London 2009, s. 11; za: L. Pratchett, *Local autonomy, local democracy and the new localism*, „Political Studies”, 2004, nr 52 (2), s. 358–375; L. Pratchett, *Local governance, local autonomy and local democracy: towards a comparative framework*, Paper prepared for TLRP Extension Project, February 2009, Institute of Education, London, s. 1, <http://www.tlrp.org/themes/documents/hodgsonsem2/LocalgovernanceautonomydemocracyPratchett.pdf>

²⁵ Zob. J. Cohen, *Deliberation and Democratic legitimacy*, [w:] A. Hamli, P. Pettit (red.), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989.

²⁶ A. Giza-Poleszczuk, *Dobre rządzenie*, „Zarządzanie Publiczne”, 2007, nr 1, s. 61.

²⁷ B. Charlton, P. Andreas, *The Modernization Imperative – a systems theory account of liberal democratic society*, Imprint Academic Paper, Exeter 2003.

demokracji. Jednym z naczelnych symptomów tego kryzysu oraz ważkich problemów współczesnych demokracji jest wzrastająca i utrzymująca się dezaktywacja polityczna obywateli a także widoczne przesunięcie pomiędzy kanałami aktywności obywatelskiej, rezygnacja z konwencjonalnych na rzecz niekonwencjonalnych metod działania, w tym odwoływanie się do rozmaitych form protestu²⁸.

Opisywany szeroko w literaturze kryzys zachodniego modelu demokracji jest przede wszystkim kryzysem reprezentacji i komunikacji politycznej. Jego przejawy obserwować można na wszystkich poziomach władzy, jednak najsilniej dotyka on poziomu państwa i najważniejszych podmiotów politycznych: organów władzy, partii politycznych, elit, instytucji i procedur, w tym wyborów oraz procesów decyzyjnych. Zjawisko to w mniejszym stopniu rozciąga się na niższe poziomy organizacyjne państwa. Często stosowanym wskaźnikiem oceny stanu demokracji była frekwencja wyborcza²⁹. Jak wynika z analiz zachowań wyborczych w państwach o stabilnych, skonsolidowanych systemach demokratycznych uczestnictwo związane z procedurami elekcji organów przedstawicielskich konsekwentnie spada³⁰. Przy czym (inaczej niż w Polsce) stopień udziału w głosowaniach na poziomie lokalnym jest porównywalny lub wyższy niż na poziomie ogólnokrajowym. Tendencja spadkowa frekwencji – powszechnie odczytywana jako symptom kryzysu – jest w demokracjach zachodnich w wyborach lokalnych słabsza (choć też występuje) niż w odniesieniu do elekcji na szczeblu centralnym. Nie jest też dziełem przypadku, że deklarowane zaufanie do instytucji samorządowych i przedstawicieli lokalnych władz jest wyższe od zaufania jakim się cieszą instytucje i politycy szczebla centralnego³¹. Podobne tendencje obserwować można zarówno w państwach, w których samorząd jest silnie osadzony w systemie władzy i tradycjach ustrojowych oraz wyposażony w duży zakres autonomii i uprawnień jak również i w tych, w których utrzymuje się relatywnie wysoki stopień centralizacji władzy a werty-

²⁸ Zmierzch klasycznych form uczestnictwa politycznego zapowiadali m.in. R. Ingelhart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977; A. Etzioni, *Demonstration Democracy*, New York–London–Paris 1970; D.S. Meyer, S. Tarrow (red.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for New Century*, Rowman and Littlefield Publishers 1998; zob. też: R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2008, s. 39.

²⁹ Por. *Livre vert sur „L’avenir de la démocratie en Europe” – Etats des lieux et propositions de réformes*, Ph. C. Schmitter, A.H. Trechsel, Conseil de l’Europe, 2004, s. 5.

³⁰ *Ibidem*, s. 26; zob. też: E. Bacia, *Analiza metodologii i głównych wyników badań dotyczących partycypacji obywatelskiej*, Warszawa 2010, s. 9.

³¹ Obywatele państw europejskich wyżej oceniają udział w wyborach do organów lokalnych i regionalnych (niż w przypadku wyborów krajowych i europejskich) pod względem skuteczności tego mechanizmu jako metody wpływania na procesy politycznego decydowania. Zob. Flash Eurobarometer 373. *Europeans’ Engagement in Participatory Democracy*, European Commission, Report Feb. 2013, s. 20, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_373_en.pdf.

kalny jej podział nie jest zbyt znaczący ani dostatecznie utrwalony. W tym aspekcie państwa Europy Środkowej i Wschodniej wykazują swą odmiennność, którą wiąże się zazwyczaj ze spuścizną historyczną ich reżimów politycznych.

Do symptomów kryzysu zachodniego modelu demokracji zalicza się regres pozycji tradycyjnych partii politycznych, których miejsce zajmują organizacje typu *catch-all* nastawione na funkcję wyborczą, ale również partie nowego typu, neopopulistyczne formacje i organizacje protestu, skłonne do niekonwencjonalnych form działalności politycznej. Odnotowywane zjawiska mediatyzacji i personalizacji polityki tylko iluzorycznie przybliżają świat polityki rzeszom wyborców, relację między społeczeństwem a elitą polityczną znamionuje *de facto* rosnący dystans i niski stopień zaufania czy wzajemnego szacunku. Te zaledwie zasygnalizowane zjawiska składają się na współczesny obraz kondycji większości systemów politycznych zachodniej demokracji.

Nowe teorie demokracji. Imperatyw inżynierii instytucjonalnej

We współczesnym dyskursie naukowym, toczącym się wokół idei i praktyki demokratycznej, funkcjonuje wiele ujęć teoretycznych, tym niemniej można w nich wyodrębnić główne nurty zebrane w szersze kategorie³². Kategoryzacja ma na celu uporządkowanie rozważań i umiejscowienie w całym spektrum refleksji teoretycznych współczesnej koncepcji demokracji lokalnej. Idea demokracji lokalnej przypisuje szczególną rolę legitymizacji typu *input* (wynikającej z metody podejmowania rozstrzygnięć), rozumianej jako podstawa budowania szerokiego porozumienia oraz warunek uczenia się umiejętności politycznych w warunkach lokalności³³.

³² Punktem wyjścia do omawiania nowych teorii demokracji są „klasyczne” pozycje literatury anglojęzycznej, m.in.: J. Bohman, R. William, *Deliberative democracy and beyond*, Cambridge, 1997; J. Cohen, *Deliberation and democratic legitimacy* [w:] A. Hamli, P. Pettit (red.), *The good polity*, Oxford, 1989; J. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond*, Oxford 2000; G. Estlund, *Democracy*, Oxford 2002; F. Fischer, *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford 2003; J. Forester, *The deliberative practitioner*, Cambridge 1999; J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere*, Cambridge 1962; M.A. Hajer, H. Wagennar, *Deliberative policy analyze. Understanding governance in the network society*, Cambridge 2003. Por. D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 299 i n. O polityce deliberatywnej i proceduralnej koncepcji demokracji również: J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 306 i n.

³³ L. Pratchett, *Local governance, local autonomy and local democracy: towards a comparative framework*, London 2009, s. 1; G. Stoker, *Redefining local democracy*, [w:] L. Pratchett, D. Wilson (red.), *Local Democracy and Local Government*, Basingstoke 1996.

Różnorodność współczesnych ujęć teoretycznych i koncepcji demokracji jest podyktowana procesem ewolucji systemów demokratycznych, przybierających wiele realnie występujących form. Teoretyczne ujęcia budowane są na różnych kryteriach i parametrach takich jak zakres wykorzystania procedur konsensualnych, instytucji bezpośredniej demokracji, relacji między segmentami władzy (w tym w szczególności między legislatywą i egzekutywą) czy stopień konsolidacji systemu. W literaturze przedmiotu spotkać możemy dwa sposoby definiowania demokracji narodowej: normatywne i deskryptywne (empiryczne)³⁴. Normatywne teorie dotyczą refleksji nad istotą demokracji z perspektywy wartości jakie niesie czy gwarantuje, odpowiadają na pytanie dlaczego stała się systemem politycznym uznawanym za najbardziej pożądany. Obejmuje również podejście konstruktywistyczne, oferujące projekty budowy systemu demokratycznego lub jego przemodelowanie, tak aby spełniał warunki maksymalnej funkcjonalności. Nurt empiryczny charakteryzuje zogniskowanie uwagi na procedurach, instytucjach i mechanizmach demokratycznych³⁵.

Współczesne normatywne teorie polityczne wyrażają raczej krytyczne stanowisko wobec „realnej” demokracji – takiej, jaka ukształtowała się w świecie zachodnim. „W istocie to, co charakteryzuje znakomitą większość licznych modeli demokracji to nic innego jak próby jej zdemokratyzowania”³⁶. Poszukiwanie formuł dla dzisiejszej demokracji ma swoje odzwierciedlenie w mnożących się określeniach, jednak trudno je traktować jako alternatywne projekty dla demokracji konwencjonalnej (elitarnej, partyjnej, wyborczej), dowodzą one raczej stopnia i powszechności krytycznej oceny jej funkcjonowania, niezadowolenia z jej stanu.³⁷ Współczesne teorie demokracji koncentrują się na poszukiwaniu nowej formuły zinstytucjonalizowania „władzy ludu” oraz aktualnej ideowej podbudowy dla politycznego zaangażowania obywateli.

Nowy i szczególnie w ostatnich dekadach relewantny nurt, stanowiący szerszą kategorię teorii demokracji, stanowią koncepcje – zbudowane na krytycznym

³⁴ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 9 i n.

³⁵ Za prekursorów tego podejścia uważa się J. Schumpetera, R. Dahla. Por. A. Antoszewski, *Współczesne teorie...*, op. cit., s. 11 i n.

³⁶ A. Waśkiewicz, *Paradoksy realnej demokracji*, „Znak”, czerwiec 2012, nr 685.

³⁷ „Prawdziwa” demokracja ma być zatem zgromadzeniowa, stowarzyszeniowa, komunikacyjna, kosmopolityczna, deliberatywna, bezpośrednia, dyskursywna, ekologiczna, przemysłowa, uczestnicząca, pluralistyczna, radykalna, referendalna, refleksyjna, społeczna wreszcie wirtualna (e-demokracja)”. Zob. A. Waśkiewicz, *Paradoksy...*, op. cit. Zob. też: idem, *Obywatel twórcą ładu społecznego: Machiavelli, Rousseau, de Tocqueville*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 13 i n.

spojrzeniu na założenia demokracji proceduralnej i liberalnej³⁸ – istotę systemu demokratycznego upatrują one w aktywności politycznej jednostek i organizacji społecznych³⁹. Dla tej aktywności przewidują jednak różnicowane formy, kanały i funkcje. Do tego nurtu koncepcji należą między innymi dwie naczelné teorie: demokracji partycypacyjnej oraz deliberatywnej⁴⁰. Obydwie te koncepcje w sposób szczególny odnoszą się do lokalnego poziomu systemu demokratycznego – wspólnoty lokalne stanowią bowiem najbardziej naturalne laboratorium i adekwatne miejsce dla potencjalnego ich urzeczywistnienia⁴¹. W myśl tych teorii warunkiem demokracji w jej znaczeniu substancjalnym jest aktywne uczestnictwo obywateli.

Dla zwolenników teorii opartych na partycypacji politycznej – problem tkwi w samej naturze demokracji liberalnej opartej na zasadzie przedstawicielstwa – która zniechęca do uczestnictwa⁴². Model ten był zaprojektowany dla potrzeb społeczeństwa doby industrialnego systemu społeczno-gospodarczego. Koncepcje ogniskujące idee demokracji na uczestnictwie nie negują zasadności instytucji przedstawicielskich, ale wskazują zarazem na inne pozawyborcze formy wyrażania poglądów politycznych, inne mechanizmy artykułowania i agregowania interesów czy nowe procedury podejmowania decyzji zbiorowych⁴³. Proponowane

³⁸ Na temat demokracji liberalnej zob. m.in.: D. Held, *Modele demokracji*, s. 73; L. Diamond, *Developing Democracy, Towards Consolidation*, Baltimore–London 1999, s. 11–12.

³⁹ L. Blondiaux, *L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes*, [w:] M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (red.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris 2004.

⁴⁰ W dyskursie naukowym pojawiają się ponadto inne kategorie m.in.: demokracja stowarzyszeniowa (P. Hirst, *Democracy and Civil Society*, [w:] P. Hirst, S. Khilnani, *Reinventing Democracy*, London 1996, s. 97–116; P. Hirst, *Associational democracy*, [w:] *Encyclopaedia of Democratic Thought*, 2001, s. 18–20), demokracja dialogowa (A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, Poznań 2001), demokracja komunikacyjna (I.M. Young, *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*, [w:] S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference*, Princeton 1996 s. 120–35), demokracja antycypacyjna (K. Krzysztofek, *Spółczesność informacyjna i rewolucja teleinformacyjna. Przegląd trendów cywilizacyjnych pod koniec drugiego milenium*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Rewolucja informacyjna i społeczeństwo. Niektóre trendy, zjawiska i kontrowersje*, Warszawa 1997, s. 47–66).

⁴¹ Por. J. Bagueinard, J.-M. Becet, *La démocratie locale*, Paris 1995, s. 116 i n.

⁴² M. Gray, M. Caul, *Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization*, „Comparative Political Studies”, November 2000, nr 33, s. 1091–1122; S.J. Pharr, R.D. Putnam, R.J. Dalton, *Trouble in the Advanced Democracies? A Quarter-Century of Declining Confidence*, „Journal of Democracy” April 2000, nr 11, s. 7–25; P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford 1999.

⁴³ Por. J. Rivero, *Introduction*, [w:] *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, s. 7.

nowe formy mają katalizować i wyzwalać obywatelską aktywność a także wydają się być lepiej przystające do wymogów współczesnych społeczeństw przymysłowych⁴⁴.

Lokalny wymiar demokracji – „Nowy lokalizm”

Realnym procesom odradzania się lokalności towarzyszy rozwój refleksji nad jej istotą, a także nad potencjalnymi konsekwencjami tych procesów. Prowadzone od lat w Polsce badania i refleksje uprawiane z perspektywy socjologicznej koncentrowały się wokół natury społeczności lokalnych⁴⁵. Pojęcie społeczności lokalnej i lokalizm nie są jednak tożsame: „o ile pojęcie społeczności lokalnej ma konotację ściśle socjologiczną czy też społeczną, to pojęcie lokalizmu dotyczy raczej aspektów strukturalno-politycznych określonych szerszych zbiorowości”⁴⁶. Lokalizm oznacza względną autonomię oraz upodmiotowienie konkretnych społeczności lokalnych w zakresie gospodarczym, społecznym i kulturalnym w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego. Oznacza nie tylko koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych, ale uznanie ich prymatu i dominacji w stosunku do szerszego układu społeczno-przestrzennego, który ma wobec nich charakter wtórny. Lokalizm w tym ujęciu jest uznawany za określony typ ładu społecznego. „Archetypem takiego ładu organizacyjnego była grecka *polis*, a jej swoistą kontynuacją – miasto średniowieczne. Powstanie w późnym średniowieczu wielkich struktur politycznych i ukształtowanie się nowożytnych państw europejskich – pomimo, że zlikwidowało suwerenność i podważyło samorządność miast i gmin – nie odebrało społecznościom lokalnym ich społecznego, kulturalnego i gospodarczego znaczenia. Poważne zagrożenie tych funkcji społeczności lokalnych, a nawet samego ich istnienia, przyniósł dopiero kapitalizm wraz ze swoją masową, skoncentrowaną produkcją i masową zhomogenizowaną kulturą. Zmierzch europejskiego lokalizmu rozpoczyna się

⁴⁴ P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 29.

⁴⁵ B. Jałowiecki pod koniec lat 80. pisał, że: „Społeczności lokalne niemal od zawsze, obok rodziny były podstawowym elementem struktury społecznej, gmina zaś stała się ich instytucjonalnym i politycznym wyrazem. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę władaly określonym terytorium stanowiąc względnie zamknięty system – układ lokalny” zob. B. Jałowiecki, *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*, „Wieś i Rolnictwo”, 1987, nr 4 (57), s. 15 za: K. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu* [w:] B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989, s. 23.

⁴⁶ K. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, (red.) B. Jałowiecki, *Państwo i kultura polityczna*. „Zeszyty Politologiczne”, 1988, vol. 5, s. 56.

w wieku XIX, a szczytowy punkt tego procesu przypada na połowę wieku XX⁴⁷. Z dzisiejszej perspektywy widać wyraźnie, że lokalizm w nowej swej formie okazał się być istotnym, witalnym aspektem funkcjonowania systemów społecznych i politycznych przełomu XX/XXI w. Do dyskursu naukowego został wprowadzony termin „nowy lokalizm” (*New Localism*), mający zaakcentować współczesną mutację zjawiska i aktualny nurt polityczny⁴⁸. W warunkach procesów intensywnej globalizacji dokonuje się równolegle konsolidacja wymiaru lokalnego. Lokalizm przeżywa swoje odrodzenie, jako „jedna z teorii rozwoju społecznego”⁴⁹. W licznych interpretacjach lokalizm traktuje się jako wyraz reakcji społeczeństw na stres wywołowany przez zmiany cywilizacyjne⁵⁰. Na tej kanwie budowane są koncepcje traktujące samorząd terytorialny i aktywność społeczną podejmowaną na poziomie struktur lokalnych jako swoiste panaceum na wszelkie problemy współczesności⁵¹. W lokalnym wymiarze systemów społecznych krystalizuje się nowy model demokracji.

Demokracja współczesna nie zamyka się na poziomie krajowym, jej fundament tkwi w poziomie lokalnym. Demokracja rozumiana jako continuum od poziomu lokalnego poprzez narodowy do ponadnarodowego, wymaga nowego odczytania. Jeżeli przyjmiemy, że na szczeblu lokalnym mamy do czynienia z funkcjonowaniem (powstawaniem) „nowej” demokracji lokalnej, to należy odpowiedzieć na pytanie, jakie są jej konstytutywne składniki i atrybuty.

⁴⁷ K. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu* [w:] B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Spoločności lokalne. Terazniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989, s. 24.

⁴⁸ Termin „nowy lokalizm” zawiera zarówno normatywne jak i praktyczne aspekty. W ujęciu teoretycznym oznacza nową conceptualizację relacji centrum – poziom lokalny, zakłada pogodzenie dwóch kluczowych idei: zrozumienia ograniczeń autonomii lokalnej i postulatu rozszerzania lokalnej demokracji. W wymiarze praktyki politycznej sprowadza się do projektów reform instytucjonalnych w odniesieniu do lokalnego poziomu systemu politycznego (np. program *New Labour Party*). Por. L. Pratchett, *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*, „Political Studies”, 2004, vol. 52, s. 369.

⁴⁹ K. Leśniak-Moczuk, *Lokalizm w perspektywie globalizacji*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. I, Rzeszów 2006, s. 1.; L. Gilejko (red.), *Lokalizm. Problemy, instytucje i aktorzy*, Pułtusk 2007, s. 7.

⁵⁰ G. Ulicka, *Nowe ruchy społeczne: niepokoje i nadzieje współczesnych społeczeństw*, Warszawa 1993; B. Misztal, *Socjologiczna teoria ruchów społecznych*, „Studia Socjologiczne”, 1984, nr 1, s. 113–138; B. Jałowiecki, *Lokalne ruchy społeczne w perspektywie globalnej*, [w:] P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Problemy rozwoju lokalnego*, Warszawa 1988, s. 22 i n.

⁵¹ A. Ferens, *Wybrane zagadnienia władzy lokalnej w Europie. Władza lokalna w Europie. Wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów*, [w:] R. Wiszniowski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 68.

Dekodowanie terminu demokracji lokalnej

Postulat odnowy demokracji lokalnej wynika z postrzegania tego procesu jako istotnej części szerszego procesu reformy państwa, poprzez wzmocnienie lokalnego i regionalnego potencjału społecznego. Ujęcie to jest skorelowane z próbami redefinicji współczesnej polityki i innowacyjnych form ekspresji jej nowej tożsamości⁵².

W ostatnich dziesięcioleciach w wielu państwach europejskich mamy do czynienia z osłabieniem zdolności do kierowania społeczeństwem i rozwiązywania narastających problemów społecznych. Nowoczesne podejście do rządzenia wskazuje na konieczność obniżenia oczekiwań społecznych wobec skuteczności działań publicznych i polityki oraz tworzenia nowych politycznych instrumentów zarządzania złożonością⁵³.

Odnowa demokracji lokalnej i decentralizacja może być postrzegana jako część szeroko zakrojonych wysiłków organizacyjnych współczesnych państw podejmowanych w obliczu rosnącej „złożoności” i powszechnej presji reform⁵⁴. Państwo nie może zakładać wyłącznego i samodzielnego zarządzania „złożonością”. Nowa strategia radzenia sobie z tymi wyzwaniem polega na delegowaniu trudnych decyzji na niższe szczeble administracji publicznej, a w następnej kolejności na angażowanie członków społeczności lokalnych. Demokracja lokalna jest skorelowana z autonomią lokalną, jednak nie są to pojęcia tożsame⁵⁵.

Demokrację lokalną można postrzegać w kategoriach nowych form budowania „lokalnego potencjału” oraz politycznej podmiotowości wspólnot lokalnych. Demokracja lokalna jest wówczas traktowana jako katalizator wyzwania energii i przedsiębiorczości lokalnych społeczności a także wyposażania podmiotów lokalnych i regionalnych w polityczną zdolność działania (nie tylko w zakresie wąsko rozumianego administrowania sprawami lokalnymi, ale również wyznaczania celów i kierunków rozwoju społeczności i terytoriów, a także oddziaływania na inne poziomy władzy).

⁵² L. Pratchett, *Introduction: defining democratic renewal*, „Local Government Studies”, 1999, nr 1, s. 1–18.

⁵³ P. Le Galès, P. Lascoumbes (red.), *Les Instruments de politique publique*, Paris 2004.

⁵⁴ M. Crozier, *La Décentralisation est-elle une réforme de l'Etat?*, „Pouvoirs Locaux”, 1992, nr 12, s. 130–134; J. Caillou, 2004, *Comment le centre se sort-il des politiques de décentralisation*, „Pouvoirs Locaux”, 2004, nr 63 (4), s. 43–53.

⁵⁵ L. Pratchett (red.), *Renewing Local Democracy? The modernisation Agenda in British Local Government*, Routledge NY (2000) 2013, s. 137; L. Pratchett, *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism*, „Political Studies”, 2004, vol. 52, s. 358–375.

Podmiotowość polityczna jest rozumiana jako zdolność do działania w ramach i wobec prawomocnych instytucji, charakteryzuje ją asymetria w realizacji celów oraz zróżnicowany rozwój lokalnych i regionalnych aren publicznych.

Rozwój lokalnej podmiotowości w dużej mierze jest warunkowany aktywnością koncepcyjną i praktyczną lokalnych przywódców politycznych, ale jest również pochodną przyjętych metod zarządzania gminami. Analogicznie postrzega się efekty procesów decentralizacji⁵⁶.

Reformy instytucjonalne służące budowaniu politycznej podmiotowości i terytorialnej tożsamości stanowią zmienne objaśniające istotę demokracji lokalnej. Jeżeli przyjmiemy, że naturę współczesnej demokracji określa wielopoziomowość władzy, wówczas system demokratyczny stanowić może *continuum* od poziomu lokalnego przez narodowy/krajowy po supranarodowy (w fazie konstruowania). Jednak cechy swoiste demokracji na tych poziomach pozwalają traktować je jako odrębne kategorie. Na potrzeby dalszego wywodu niezbędne będzie doprecyzowanie rozumienia tej kategorii, którą określamy jako demokrację lokalną.

Demokracja lokalna może być rozumiana procesualnie jako specyficzny proces dochodzenia do mikro-rozstrzygnięć publicznych i administracyjnych w oparciu o mechanizmy uczestnictwa, kontroli i konsultacji.

W ujęciu instytucjonalnym, demokrację lokalną możemy zdefiniować jako system wartości, reguł, instytucji, mechanizmów i narzędzi pozwalających na sformalizowane wpływanie oraz uczestniczenie w procesach rozstrzygania spraw lokalnych oraz w procesach wyłaniania przedstawicieli do ciał decyzyjnych i konsultacyjnych w lokalnych podmiotach i strukturach polityczno-administracyjnych. Lokalność rozumiemy tu zgodnie z przyjętą w danym systemie normatywnym definicją i budową struktur władztwa publicznego na najniższym, najbliższym obywatelom (mieszkańcom) poziomie, określanym też jako podstawowy.

Poszukując zaś jej wymiaru aksjologicznego należy uznać, że demokracja lokalna odwołuje się przede wszystkim do takich wartości jak: inkluzja, autonomia i samorządność, współodpowiedzialność, zaangażowanie w sprawy wspólnoty, dążenie do identyfikacji i realizacji dobra wspólnego, swoboda artykulacji wartości i interesów, równe i gwarantowane prawo wpływania na sprawiedliwy rozdział dóbr i wartości, prawo do wyrażania opinii i protestu, rozwój lokalny. Obok wartości niematerialnych wysoko plasują się również wartości wywodzące się z idei *welfare state*, których realizacja w praktyce dokonuje się w dużej mierze na poziomie lokalnym i jest gwarantowana przez lokalne instytucje i służby publiczne (dostęp do usług medycznych, socjalnych, oświatowych itp.).

⁵⁶ Por. P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001; P. Le Galès, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford 2002.

Lokalny *demos* – ku redefinicji lokalnego obywatelstwa?

Przyjmując etymologiczną i genetyczną tradycję definiowania demokracji należy zatrzymać się na problemie suwerena władzy – *demos* oraz w wymiarze jednostkowym jego komponentu elementarnego czyli obywatela określonego lokalitetu. Demokracja nie może bowiem funkcjonować w dowolnie ustalonej zbiorowości jednostek, a jedynie w takiej, która uznaje samą siebie za „lud”. W rozważaniach zogniskowanych na demokracji lokalnej wydaje się zatem istotne zidentyfikowanie lokalnego *demos* (czy też lokalnych *demoi*). Od czasów Rewolucji Francuskiej przyjmuje się, że „lud stanowi społeczność (...) obywateli”⁵⁷. W świetle Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. kwestia obywatelstwa została powiązana z prawem udziału we władzy („obywatelstwo ... jest zdolnością prawną osoby do uczestniczenia w wykonywaniu władzy osobiście lub poprzez przedstawicieli”⁵⁸). W klasycznym ujęciu – wywodzącym się z osiemnastowiecznej myśli politycznej – idea obywatelstwa jest silnie powiązana z państwem, jest dowodem formalnej więzi prawnej z tą organizacją. Wynikające z tej więzi prawa i obowiązki są przez państwo regulowane, reglamentowane, gwarantowane. Tę tradycyjną perspektywę zmieniają uwarunkowania współczesności. Ekskluzywność obywatelstwa państwowego została zachwiana, a sama idea obywatelstwa podlega próbom jej redefinicji. W miejsce idei ekskluzywnego obywatelstwa państwowego pojawiła się koncepcja obywatelstwa wielopoziomowego, z wyodrębnioną jego postacią lokalną⁵⁹.

⁵⁷ P.-Y. Chicot, *La citoyenneté entre conquêtes de droits et droits à conquérir*, „Revue du droit public et de la science-politique en France et à l'étranger” (RDP), styczeń–luty 2005, nr 1, s. 213–240.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ W wielu państwach, w szczególności federalnych i wielonarodowych, artykułowane są żądania ustanowienia nowych, szczególnych statusów, określanych na bazie regionalnej lub grupowej, co stanowi zaprzeczenie zasady prawnej równości. W niektórych miastach rozważane są rozwiązania alternatywne dla powszechnej zasady obywatelstwa państwowego, oparte o nową definicję obywatela, rozumianego jako mieszkaniec miasta (przywoływana jest etymologia pojęcia obywatel ang. *citizen*, fr. *citoyen*, wywodzącego się od francuskiego terminu *cité* – miasto, a wcześniej łacińskiego *civitas*, wspólnoty obywateli), który jest wyposażony w prawa i przywileje wynikające z przynależności do danej wspólnoty miejskiej. Analiza porównawcza historii idei obywatelstwa dostarcza wielu przykładów istnienia wielopoziomowego obywatelstwa (*multi-level citizenship*) zarówno w teorii jak i praktyce, przywoływanie stanów znanych z przeszłości zakłóca powszechnie dominującą formułę jednego i jednolitego obywatelstwa państwowego. Zob. W. Maas, *Varieties of Multilevel Citizenship*, [w:] W. Maas (red.), *Multilevel Citizenship*, Pennsylvania Press, 2013, s. 2; C. Neveu, *Sites of Citizenship, Politics of Scales*, [w:] W. Maas (red.), *Multilevel Citizenship...*, op. cit.

Kategorię obywatelstwa analizować można się na kilku płaszczyznach. Podejście normatywne sytuuje kwestię obywatelstwa w ramach i konstruuje jej charakter na podstawie przepisów prawa pozytywnego. Mowa w tym ujęciu o prawnej więzi jednostki ze wspólnotą. Obywatel jest wyposażony w określone prawa i wolności oraz podlega obowiązkom wobec wspólnoty i ciężarom ponoszonym na jej rzecz. Status jednostki jest określony poprzez przynależność do wspólnoty politycznej. W ujęciu politycznym termin obywatelstwa stosuje się zazwyczaj do opisu stopnia, poziomu, zakresu i form aktywności politycznej jednostek⁶⁰. W tym rozumieniu, obywatelstwo jest pochodne odczuwanej identyfikacji ze wspólnotą i pociąga za sobą moralny nakaz uczestniczenia w jej życiu. W tej konwencji podstawą systemu demokratycznego jest aktywny obywatel.

Lokalne uwarunkowania społeczno-kulturowe oraz rodząca się nowa tożsamość lokalna nie opiera się już wyłącznie na przywiązaniu do historii i tradycji terytorium, ale jest wzmocniona poprzez możliwości jakie dane miejsce oferuje (zasoby). Współczesny obywatel lokalnej społeczności wyznaje nowe wartości oraz reprezentuje odmienne niż dawniej postawy⁶¹.

W klasycznym ujęciu przyjmuje się, że tożsamość lokalna ma wiele wymiarów⁶² i stanowi odmianę tożsamości społecznej i kulturowej opartej na tradycji, odnoszącej się do wyznaczonego i delimitowanego terytorium i jego specyficznych cech społecznych, kulturowych, gospodarczych oraz topograficznych, wyróżniających go spośród innych terytoriów⁶³. Aktualnie kształtująca się nowa tożsamość lokalna daje asumpt do wytworzenia się nowego typu obywatelstwa odnajdującego się w wymiarze lokalnym. W dyskursie naukowym do opisu i wyjaśniania tych procesów społeczno-politycznych jest stosowane pojęcie obywatelstwa lokalnego

⁶⁰ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 22–23.

⁶¹ J. Wódz, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004, s. 222–238; J. Kurczewski, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Warszawa 2003, s. 252–283.

⁶² Psychologiczny, socjologiczny, ekonomiczny, polityczny, historyczny, antropologiczny i etnograficzny, kulturowy, geograficzny, ekologiczny i in. Zob. A. Śliz, *W kręgu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M.S. Szczepański, A. Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Tychy–Opole 2004; A. Śliz, S.M. Szczepański, *Kraina szczęśliwości czy miejsce przekłete? Dwie dekady polskiej transformacji w oglądzie socjologicznym*, [w:] A. Śliz, M.S. Szczepański (red.), *Czy koniec socjalizmu? Polska transformacja w teoriach socjologicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; B. Skrzypczak (red.), *Rewitalizacja społeczna. Od aktywności do rozwoju lokalnego*, EFS, Radom, s. 13.

⁶³ P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy?*, Warszawa 2000, s. 363–393.

lub miejskiego, w ramach szerszej kategorii obywatelstwa wielopoziomowego. Zjawisko wyłaniającego się w XXI w. nowego obywatelstwa miejskiego (*urban citizenship*, *citoyenneté locale*, *cittadinanza locale/amministrativa*) jest pochodną procesów globalizacji, które oddziałują i zmieniają sferę polityki (gospodarki, społeczeństwa, kultury). Życie publiczne zamykało się do niedawna w ramach państwa narodowego, współcześnie następuje zjawisko podwójnego „reskalowania” polityki⁶⁴. Pojawiają się zręby globalnej sfery publicznej, a jednocześnie na drugim biegunie nabiera znaczenia skala lokalna, staje się coraz istotniejszą areną życia publicznego. Procesy te implikują potrzebę zmiany postrzegania państwa narodowego, jako podstawowej instytucji przynależności politycznej (realizowanej przez ideę obywatelstwa). Współczesna koncepcja obywatelstwa podlega redefinicji⁶⁵, w dyskursie naukowym dyskutowane są idee i atrybuty nowego obywatelstwa lokalnego (*resp.* „obywatelstwa miejskiego”)⁶⁶.

Idea obywatelstwa lokalnego w ujęciu substancjalnym bazuje na kryteriach pozaformalnych, eksponuje uwarunkowania psychologiczne i antropologiczne⁶⁷. Korpus obywateli wspólnoty lokalnej stanowią jednostki (rezydenci) legalnie zamieszkujące administracyjnie określone terytorium (jest to jednak przedmiotem ustawodawstwa państwowego). W dyskursie naukowym w coraz szerszym użyciu są terminy „obywatelstwo lokalne” (*citoyenneté locale*), „obywatelstwo miejskie” (*urban citizenship*), „obywatelstwo administracyjne” (*cittadinanza amministrativa*)⁶⁸. Przywołuje się przy tej okazji etymologiczne źródła pojęcia obywatelstwo (jęz. fr. *citoyenneté*, wł. *cittadinanza*, ang. *citizenship*) wywodzące się od terminu miasto: *cité*, *città*. Obywatelskość w tej konwencji może być interpretowana przez pryzmat przynależności do wspólnoty i uczestnictwa w życiu politycznym (publicznym).

Termin obywatelstwo lokalne, wywołuje nie tylko potrzebę określenia jego formalnego charakteru, ale ponadto jest identyfikowane często z imperatywem obywatelskiej aktywności (obywatelstwo aktywne *versus* pasywne), czyli podej-

⁶⁴ K. Mossberger, S. Clark, P. John, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford 2012, s. 653.

⁶⁵ H. Heinel, *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*, Routledge 2010, s. 27; H. Heinel, *Local democracy and citizenship*, [w:] K. Mossberger, S. Clark, P. John, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford 2012, s. 231, 242; P.C. Schmitter, *Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context?*, [w:] J.R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participation Governance. Political and Social Implications*, Opladen 2002, s. 53, 62–63.

⁶⁶ F. Cunningham, *The virtues of urban citizenship*, „City, Culture and Society”, 2011, nr 2, s. 35–44, http://www.frankcunningham.ca/papers/papers_3_73699.pdf.

⁶⁷ E. Codini, M. D’Odorico, *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, Milano 2007, s. 17.

⁶⁸ R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, „Diritto amministrativo”, 2004, s. 201–208.

mowania różnego rodzaju inicjatyw, powoływania podmiotów mających na celu rozwiązywanie konkretnych problemów, reprezentowania interesów określonych środowisk, powtarzalnego lub trwałego udziału w różnych akcjach i wydarzeniach lokalnych⁶⁹. W ujęciu funkcjonalnym „lokalne społeczeństwo obywatelskie można rozpatrywać w trzech aspektach: jako element procesów politycznych, rozwoju lokalnego i zarządzania układem lokalnym”⁷⁰. Kluczowym, zinstytucjonalizowanym i konwencjonalnym mechanizmem, wokół którego ogniskuje się aktywność lokalnej społeczności, są wybory do lokalnych organów władz. Cykliczność i zakorzenienie tego mechanizmu rozstrzyga o sposobie funkcjonowania demokracji lokalnej. Instytucja ta przyczynia się do wzmacniania zasobów lokalnych (*community capacity*). Termin zasoby lokalne coraz częściej stosowany w odniesieniu do systemu lokalnej demokracji jest definiowane jako: „zdolność jednostek, organizacji, biznesu oraz samorządu lokalnego do współpracy, uczenia się i podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących tak teraźniejszości, jak przyszłości społeczności, a także do wspólnej pracy nad ich realizacją”⁷¹. Zasoby lokalne mają pięć podstawowych wymiarów, które tworzą: rodzaj i charakter więzi łączących członków społeczności, zakres i formy partycypacji obywatelskiej, przywództwo lokalne, zbiorowe umiejętności oraz dostęp społeczności lokalnej do środków osobowych i materialno-technologicznych⁷². Lokalne zasoby są obecnie obudowywane i wzmacniane przez wprowadzanie nowych instrumentów demokratycznej partycypacji na szczeblu lokalnym.

W literaturze przedmiotu nie tylko zostało wprowadzone pojęcie „obywatelskości lokalnej”⁷³ ale analizowana jest jego ewolucja oraz szeroko podejmowana problematyka lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, którego natura i charakter podlega wyraźnej metamorfozie. Wyborcy rzadziej niż w przeszłości uznają bezwarunkowo wybranych przedstawicieli (sam fakt wyboru nie gwarantuje wystarczającej legitymacji). Aktywne obywatelstwo wykracza obecnie poza prosty akt głosowania. Możemy obserwować proces powstawania nowych praktyk obywatelskich, bardziej wymagających, wyprowadzonych z ideału demokracji bezpośredniej. Te innowacyjne praktyki są inspirowane przez koncepcję „kooperu-

⁶⁹ J. Dzwonczyk, *Lokalny wymiar społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2010, nr 824, s. 56–59.

⁷⁰ J. Drażkiewicz, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Warszawa 2002.

⁷¹ *Measures for Community Capacity: A Workbook-in-progress. For Rural Communities*, Aspen Institut, Washington 1996, Za: B. Lewenstein, *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004, s. 283.

⁷² B. Lewenstein, *Zasoby lokalne...*, op. cit., s. 283.

⁷³ Ch. Le Bart, *La citoyenneté locale*, „Cahiers Français”, nr 316, Paris 2003, s. 58.

jącej” demokracji oddolnej (na poziomie najbliższym obywatelom, ang. *grassroot democracy*⁷⁴, fr. *democratie de proximité*⁷⁵). Na kanwie jej założeń to obywatele decydują o tym co ich dotyczy i chcą rozstrzygać w odniesieniu do spraw, które uznają za ważne. Wyborcy (obywatele) – kategoria abstrakcyjna, ustępuje miejsca pojęciu: mieszkańcy, którzy wydają się być podmiotem przestrzennie i społecznie bardziej skonkretyzowanym (i zlokalizowanym). Problem określenia podmiotowości jednostek znajduje swoje odzwierciedlenie w aktach normatywnych regulujących prawo do uczestnictwa w życiu publicznym, które wyposażają w prawo partycypacji: obywateli, wyborców, mieszkańców, osoby związane z danym terytorium. Pojawia się zarazem zagadnienie gradacji tej podmiotowości: szersze uprawnienia (dotyczące udziału w instytucjach wymaganych prawem takich jak wybory czy referenda) dotyczyć mogą eksklusywnie obywateli (*resp.* wyborców wpisanych na listy wyborcze), fakultatywne i opiniodawcze instrumenty rozszerzane są na inne kategorie osób (nieposiadających obywatelstwa danego kraju). Lokalne systemy dążą do zagwarantowania inkluzywnego charakteru instrumentów uczestnictwa⁷⁶.

W ramach analizy konstytutywnych atrybutów demokracji lokalnej należy określić charakter władzy lokalnej. Upodmiotowienie decyzyjne wspólnot lokalnych wykreowało istnienie władzy samorządowej, sprawowanej przez wyodrębnione instytucje, którym nadany został status władzy publicznej. Przy czym charakter władzy samorządowej oraz problem jej politycznego wymiaru wydaje się wymagać nowego odczytania. W tradycyjnym ujęciu prawniczym i politologicznym władzy tej odmawia się charakteru suwerennego. Reguły dostępu do organów samorządu, jak również zasady rządzenia społecznością lokalną są ustalane przez państwo i wiążą wszystkie jednostki samorządowe, co sprawia, że brakuje samodzielności/suwerenności, która pozwalałaby określić tę władzę jako polityczną. Jednakże, samorząd stanowił i może stanowić opozycję wobec władzy centralnej, formę walki z władzą państwową, a istnienie władzy samorządowej *per se* przyczynia się do ograniczenia zakresu władzy państwowej, w czym można dostrzec jej polityczny charakter⁷⁷. Tymczasem, w myśl teorii rządzenia wielopasmowego i wie-

⁷⁴ Ph. Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkley–Los Angeles–London (1949) 1980, s. 37.

⁷⁵ K. Politis, *Quelle démocratie de proximité?*, „Pouvoirs Locaux”, nr 50, juillet 2001, s. 3–5.

⁷⁶ I. Wallerstein, *Citizens All? Citizens Some! The Making of Citizen*, E.P. Thompson, Memorial Lecture, University of Pittsburgh, April 18, 2002, <http://fbc.binghamton.edu/papers.htm>; L. Zanfrini, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma–Bari 2007; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna 1992; M. Roche, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge 1992.

⁷⁷ A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008, s. 43 i n.

lopoziomowego oraz sieciowych zależności, współcześnie obserwujemy tworzenie się mechanizmu dzielenia się suwerennością⁷⁸. W efekcie, suwerenność staje się ograniczona, redukowalna, podzielona. W tej perspektywie samorząd i wspólnota lokalna mogą nie tylko zostać wyposażone w samodzielność, autonomię, ale ponadto przypada na nie część „podzielonej suwerenności”.

Demokracja lokalna, samorząd, empowerment

Podstawowe ramy instytucjonalne dla demokracji lokalnej tworzy i wyznacza samorząd terytorialny. Uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządowych określają narodowe tradycje oraz krajowe normy prawne, a kształt demokracji lokalnej w dużej mierze jest determinowany spuścizną historyczną oraz kulturą polityczną. Ramy narodowe i państwowe mają wciąż kluczowe znaczenie, chociaż są stale poddawane oddziaływaniu o ideologicznym wymiarze i globalnym zasięgu. Procesy globalizacji i glokalizacji⁷⁹, które w większości państw europejskich objawiają się m.in. zjawiskiem decentralizacji, upodmiotowieniem regionów, konsolidacją gmin, zwiększeniem udziału samorządów w finansach publicznych, utrudniają systematykę zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w państwach europejskich⁸⁰. W państwach Unii Europejskiej procesy te wzmacniają fundamentalne zasady pomocniczości oraz komplementarności, według których poszczególne szczeble władzy publicznej powinny się wzajemnie uzupełniać i wspierać w wypełnianiu zadań⁸¹.

Rozstrzygnięcie kwestii relacji wiążącej demokrację lokalną i samorząd wymaga odwołania się do ustaleń nauki w sprawie rozumienia tej podstawowej kategorii. W odniesieniu do demokracji lokalnej kluczową rolę odgrywają pojęcia: „samorządność” i „samorząd”. Pierwsze z nich bardziej ogólne obejmuje „normatyw-

⁷⁸ R.A.W. Rhodes, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead–Philadelphia 1997.

⁷⁹ Z. Bauman, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne”, 1997, nr 3; Th. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001, s. 360; Z. Rykiel, *Globalność a lokalność*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski, *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006; L.K. Gilejko, *Renesans lokalizmu*, [w:] L.K. Gilejko (red.), *Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy*, Pułtusk 2007; B. Guziejewska, *Globalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2008, nr 7–8.

⁸⁰ P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 4; P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 10.

⁸¹ Z. Matuszewicz, *Samorząd terytorialny a integracja europejska*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z UE*, Poznań 2003, s. 58.

ny ład społeczny, którego kluczowymi wartościami są zbiorowa podmiotowość i względna samodzielność wobec instytucji państwa (...).” Samorząd terytorialny jest natomiast instytucją społeczną, w której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie doniosłych działań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych mieszkańców danego terytorium”. Tak pojęty samorząd może przybierać różne formy czy postacie w zależności od kryterium więzi łączących członków samorządu. Gdy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna, mówi się o samorządzie terytorialnym: „rodzaj samorządu obejmującego wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podstawowego podziału terytorialnego”. Samorząd terytorialny bywa analizowany w ujęciu dychotomicznym: zarządzanie *versus* samorządność. Może być rozumiany w kategoriach: „określonego typu zarządzania sprawami lokalnymi, czy jako zinstytucjonalizowana władza działająca w administracyjnie określonej gminie”⁸². Samorząd może być również pojmowany jako wspólnota ujmowana przez pryzmat obywatelskiej partycypacji. Współcześnie traci swą aktualność tradycyjna dychotomia: władza lokalna – obywatele, a w jej miejsce pojawia się triada: władze samorządowe – mieszkańcy – elity biznesowe i społeczne⁸³. W zależności od zasad rządzących procesami decyzyjnymi i metodami zarządzania sprawami wspólnoty lokalnej wyodrębnia się różne ich modele: model izolacji (władza bez konsultacji), model zamknięty (konsultacje z elitami), model sieci: współpraca koordynowana przez organy władzy⁸⁴.

Najistotniejszym, z formalnego punktu widzenia, instrumentem współdecydowania bezpośrednio przez mieszkańców jest instytucja referendum. Niezależnie od częstotliwości jej stosowania jest logicznie przeciwstawna wobec formuły demokracji przedstawicielskiej oraz potencjalnie „konkurencyjna” wobec władz lokalnych (które „muszą włożyć więcej wysiłków w to, aby nie obudzić uspionej woli obywateli i nie zmuszać ich do użycia instrumentu, jakim jest referendum”)⁸⁵.

Należy podkreślić, że ewolucja demokracji lokalnej dokonuje się w samorządach lokalnych⁸⁶. Samorządy lokalne przechodzą przez szereg przemian strukturalnych: od wprowadzania instrumentów *New Public Management*, poprzez tworzenie nowych metod współrządzenia, po głębokie modyfikacje relacji między

⁸² C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005, s. 283.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ H.-G. Wehling, *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy!? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego*, [w:] G. Meyer, S. Sulowski, Ł. Wojciech (red.), *Kultura Polityczna w Polsce i w Niemczech. Wybrane Problemy*, Warszawa 2007, s. 188.

⁸⁶ A. Vetter, N. Kersting, *Reforming local government. Heading for efficiency and democracy*, [w:] N. Kersting, A. Vetter, *Reforming local government in Europe*, Wiesbaden 2003, s. 333.

szczeblami władzy⁸⁷. Różnorodność instytucjonalnych systemów władz lokalnych w Europie prowadzi do proponowania odmiennych rozwiązań, stanowiących odpowiedź na wyzwania współczesności⁸⁸. Można jednak dostrzec wspólną prawidłowość dla wszystkich systemów lokalnych w ramach dwóch procesów: implementowania nowych sposobów zarządzania oraz zwiększania zakresu autonomii lokalnej (decentralizacja). Te procesy zmian modernizacyjnych są pochodną postulatu przechodzenia „od rządzenia hierarchicznego do poziomego współrządzenia” (*from government to governance*), zakładającego upodmiotowienie (*empowerment*) członków lokalnej społeczności i lokalnych grup interesów⁸⁹. Formuła takiego współrządzenia zakłada transformację polityki lokalnej, w którą powinny zostać zaangażowane nowe podmioty (niekonwencjonalni aktorzy lokalnej sfery publicznej, społeczności lokalne oraz grupy interesów). Podmioty te w założeniu powinny współdziałać i wchodzić w interakcje z organami gminnymi oraz uczestniczyć w procesach decyzyjnych. Odpowiedź na pytanie czy nowe formy rządzenia wzmocniły – jak zakłada teoria – jakość demokracji nie jest jednoznaczna⁹⁰. Przyjmuje się, że metoda *empowered participation governance* nie jest uniwersalnym rozwiązaniem i nie zawsze przynosi założone rezultaty⁹¹.

Tym niemniej, w efekcie swoistej synergii zachodzącej pomiędzy spontanicznymi procesami (w ramach naturalnej dynamiki systemów) a innowacyjnymi projektami, implementowanymi i eksperymentowanymi rozwiązaniami, w większości krajów europejskich demokracja lokalna (czasem również na szczeblu regionalnym) stała się bardziej autonomiczna i odgrywa bardziej znaczącą rolę. Wymiar lokalny przestał stanowić drugorzędną kwestię polityczną, przeciwnie dostrzega się dziś jego prymarną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Poziom lokalny może stawać się autonomiczną areną polityki, nie jest już jedynie przestrzenią, w której są dyskutowane problemy polityki krajowej i odwzorowywane główne podziały. Zasadne wydaje się być stwierdzenie J. Loughlina, że „rządy

⁸⁷ H. Wollman, *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, „Local Government Studies”, vol. 38, nr 1, 2012, s. 41–70.

⁸⁸ J. Loughlin (red.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford 2001; A. Vetter, N. Kersting, *Reforming local government...*, op. cit., s. 333–345; H. Wollman, *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, „Local Government Studies”, 2012, vol. 38, nr 1, s. 41–70.

⁸⁹ A. Fung, E.O. Wright, *Deeping Democracy: Innovation in Empowered Participation Governance*, „Politics and Society”, 2001, vol. 29, nr 1, s. 17.

⁹⁰ J. Loughlin (red.), *Subnational Democracy...*, op. cit., s. 20; B. Geissel, *Do Critical Citizens Foster Better Governance? A Comparative Study*, „West European Politics”, 2008, nr 5 (31), s. 869.

⁹¹ A. Fung, E.O. Wright, *Deeping Democracy...*, op. cit., s. 38.

krajowe nie posiadają już, jak niegdyś monopolu na demokratyczne rządzenie”⁹². Znacząca rola w demokratycznym rządzeniu i wprowadzaniu doń innowacyjnych rozwiązań przypada *de facto* strukturom lokalnym i regionalnym.

Zgodnie z tą logiką demokracja lokalna i samorząd stały się jednym z najistotniejszych segmentów ustrojowych reform oraz katalizatorem przemian i transformacji ustrojowych w państwach odbudowujących reżimy demokratyczne (m.in. na południu Europy w latach 70., w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r.). Koncepcja wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*),⁹³ w którym władze publiczne wchodzą w sieć relacji między sobą oraz z podmiotami sektora prywatnego przyczynił się do odnowienia zainteresowania samorządem lokalnym (władzą lokalną). Samorząd lokalny odgrywa szczególnie ważną rolę w rozwoju lokalnych wspólnot i konsolidacji demokracji. Można założyć, że przemiany demokratyczne na poziomie lokalnym mogą stać się wyznacznikiem i warunkiem transformacji ustrojowych inicjowanych w systemach politycznych w innych rejonach świata. Nowoczesne instrumenty angażowania przedstawicieli lokalnych wspólnot w procesy decydowania publicznego (które uznać można za protodemokratyczne) są eksperymentalnie wprowadzane na poziomie lokalnym w państwach, których systemy polityczne wciąż nie wypełniają podstawowych kryteriów demokratyczności. Decentralizacja władzy i uspołecznienie procesów decyzyjnych należy do zestawu podstawowych rekomendacji formułowanych przez instytucje międzynarodowe pod adresem państw aspirujących do przeprowadzania modernizacyjnych zmian systemowych. Reformy instytucjonalne zogniskowane na poziomie lokalnym mogą stanowić początek modernizacji systemu w odniesieniu do „państw demokratycznie słabych”⁹⁴.

Polimorfizm instytucjonalny demokracji lokalnej

Naczelnym celem i wyzwaniem stojącym przed władzami lokalnymi jest angażowanie społeczności lokalnych do podejmowania aktywności z wykorzystaniem klasycznych, jak również nowych, form uczestnictwa oraz tworzenie adekwatnych projektów instytucjonalnych.

⁹² J. Loughlin (red.), *Subnational Democracy...*, op. cit., s. 7.

⁹³ M. Goldsmith, K. Klausen, *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham 1997.

⁹⁴ Por. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation”, 2012, vol. 8 nr 9, s. 16.

Do klasycznych form aktywności politycznej obywateli w ramach demokracji lokalnej należą przede wszystkim wybory do organów samorządowych. W tym obszarze obserwowane są pewne wspólne tendencje rozwojowe, które obejmują zarówno zmiany w systemach wyborczych do rad gminnych (przewidujące między innymi poszerzanie praw wyborczych na przykład poprzez obniżanie wieku), jak również wprowadzanie instytucji wyborów do dodatkowych szczebli organów przedstawicielskich w strukturach międzygminnych, miastach metropolitalnych, jednostkach pomocniczych. Osobnym rozwiązaniem w tym obszarze jest ponadto wprowadzenie bezpośrednich wyborów do samorządowych organów wykonawczych (Niemcy, Włochy, Polska, fakultatywnie Wielka Brytania).

Najbardziej znaczącym instrumentem bezpośredniej demokracji lokalnej, coraz powszechniej włączanym do systemu instytucjonalnego, jest referendum. Referendum lokalne znajduje również coraz szersze zastosowanie w praktyce. Referendum lokalne jest z reguły instytucją funkcjonującą na poziomie gminnym, ale w niektórych przypadkach również przewiduje się je dla wyższych poziomów struktur samorządowych (prowincji, departamentu). Uregulowania odnośnie do instytucji referendum są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach. W państwach unitarnych jest ona przedmiotem ustawodawstwa państwowego, w przypadku państw federalnych i regionalnych może być regulowana na poziomie ustaw podmiotów federacji, regionów, a nawet przepisów lokalnych. Konstrukcja prawna referendum lokalnego jest zróżnicowana: pod względem wymagalności (obligatoryjne czy fakultatywne), zakresu przedmiotowego, określenia podmiotu inicjującego, warunków uznania wyników za wiążące, itp. Do grupy państw europejskich, w których doświadczenia z wykorzystaniem tej formy demokracji lokalnej są szczególnie relewantne należą: Szwajcaria, Niemcy, Włochy, Norwegia, Polska.

Oprócz konwencjonalnych i klasycznych form na poziomie lokalnym są wdrażane liczne, zróżnicowane, nowe instrumenty i procedury demokratyczne umożliwiające wpływ, kontrolę i udział w procesach decyzyjnych⁹⁵. Do eksperymentowanych nowych narzędzi i technik lokalnej demokracji partycypacyjnej należą między innymi:

- petycje, wnioski uchwałodawcze, pisemne wnioski obywateli (Szwecja, Francja, Portugalia, Niemcy);
- rady młodzieżowe, seniorów, rady imigrantów, (Włochy, Francja, Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania, Finlandia);
- procedura debaty publicznej (Francja);
- różne formy konsultacji społecznych (Włochy, Francja, Niemcy, Austria);

⁹⁵ J. Talpin, *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens (Sometimes) Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, ECPR Press 2011, s. 37.

- konsultacje wśród określonych kategorii mieszkańców: ubogich, niepełnosprawnych, imigrantów (Holandia, Wielka Brytania, Hiszpania);
- sondaże i panele deliberacyjne, sądy obywatelskie (Wielka Brytania, Dania, Szwecja, Hiszpania, Niemcy);
- procedury budżetowania partycypacyjnego (Hiszpania, Włochy, Francja, Niemcy, Polska);
- konsultacje i warsztaty w procesie planistycznym (Niemcy, Holandia)
- komórki planujące (Niemcy)
- specjalne, wyodrębnione fundusze obywatelskie (dzielnicowe, sołeckie);
- mechanizm dialogu obywatelskiego (Szwecja);
- monitorowanie przejrzystości i otwartości władz lokalnych (Francja);
- badania opinii publicznej i konsumentów (Holandia, Francja, Wielka Brytania),
- internetowe fora mieszkańców (Wielka Brytania, Holandia, Francja, Włochy, Niemcy)⁹⁶.

Powszechny imperatyw modernizowania demokracji lokalnej stanowi silną presję wobec krajowych i lokalnych elit, ukierunkowaną na eksperymentowanie nowym form aktywności obywatelskiej na tym poziomie. Nie wszędzie jednak skłonność podmiotów decyzyjnych do wprowadzania innowacji na tym polu jest identyczna a tendencje równie trwałe. Jest ona bowiem uzależniona od uwarunkowań kultury politycznej oraz tradycji samorządowej danego państwa, regionu czy lokalitetu, sytuacji społeczno-ekonomicznej, preferencji ośrodków decyzyjnych, a także w pewnym stopniu od dominanty społecznych postaw i wyrażanych oczekiwań. Wysiłki zmierzające do angażowania mieszkańców w sprawy lokalnej wspólnoty również nie zawsze przynoszą pożądane rezultaty, a czasem demaskują rzeczywisty rozdzźwięk między założeniami a praktyką partycypacji⁹⁷.

Równolegle do rozważań koncentrujących się na rozwiązaniach służących upowszechnianiu i intensyfikacji zinstytucjonalizowanej partycypacji pojawiają się refleksje, które pozwalają dostrzec ich ambiwalentność⁹⁸. Fundamentem systemu

⁹⁶ Lista ta obejmuje zaledwie wybrane, najbardziej rozpowszechnione lub oryginalne instrumenty. Wśród wielu technik jakie mogą być dodatkowo stosowane wymieniane są ponadto: narada obywatelska, spacerzy badawcze, Charette, warsztaty przyszłościowe, Planning for Real, otwarta przestrzeń (open space), 21st Century Town Meeting, Future City Game, Wold Cafe etc. Zob. <http://partycypacjaobywatelska.pl/techniki>

⁹⁷ Zob. L. Blondiaux, *Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège*, „Mouvements”, nr 18, listopad–grudzień 2001.

⁹⁸ K.W. Frieske, K. Pawłowska, *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 78–79; por. D. Held, *Modele demokracji...*, op. cit., s. 362; zob. też P. Rosanvallon, *Le mythe du citoyen passif*, „Le Monde”, 20–21/6/04.

demokratycznego jest prawo równego udziału w sferze politycznej, jednak nie jest ono tożsame z nakazem⁹⁹, choćby tylko moralnym, korzystania z tego prawa. Oferta zinstytucjonalizowanych form i procedur nie powinna przesłaniać form niekonwencjonalnych, spontanicznych i epizodycznych. Wytwarzanie się więzi społecznych w wyniku uczestnictwa, udział we współodpowiedzialności, akceptacja systemu może manifestować się zaledwie w biernym przyzwoleniu. Więzi społeczne nie powstają w wyniku narzuconych idei i wartości, nie mogą być sztucznie konstruowane.

Aktywność polityczna łączy w sobie bowiem aktywność politycznie relewantną oraz inne formy i obszary o nikłym znaczeniu politycznym. Zasadne jest zatem wyróżnienie instytucjonalnie określonych – prawnie relewantnych – form aktywności politycznej, w szczególności aktów politycznych o charakterze sformalizowanym lub skonwencjonalizowanym i odróżnienie od rozmaitych nieformalnych zachowań i przejawów stosunku do podmiotów, obiektów i procesów politycznych.

Problem uczestnictwa w sferze publicznej jest obecnie innej natury niż w ubiegłych stuleciach w XIX czy XX w. Współcześnie mamy do czynienia ze swoistym „nasyceciem uczestnictwem” różnych ogniw i struktur władzy i organizacji społecznych, położeniem dużego nacisku na kwestie współdecydowania w sprawach polityki bezpośrednio zahaczających o interesy obywatela oraz uchynieniem wyłączności czynnika administracyjnego z jego „naturalnymi” tendencjami biurokratyczno-technokratycznymi.

W świetle wyników badań Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego można mówić o kluczowej roli, jaką w rozwoju wspólnot lokalnych (gmin) odgrywają liderzy społeczności wraz z lokalnymi elitami oraz o znikomym znaczeniu aktywności społecznej mieszkańców. Jeden z raportów Instytutu zawiera kategorię konkluzję: „Potrzeba czynnego zaangażowania obywateli jako warunek rozwoju lokalnego jest ideologicznym mitem, niemającym wiele wspólnego z rzeczywistością. Ludzie aktywizują się jedynie wtedy, kiedy ich interes jest bezpośrednio zagrożony lub wtedy, kiedy mają do załatwienia konkretną sprawę; są zainteresowani tym, co ich bezpośrednio dotyczy”¹⁰⁰. Z przeprowadzonych badań

⁹⁹ Problem traktowania uczestnictwa jednostek w życiu politycznym jako zobowiązania porusza D. Held, *Modele demokracji...*, op. cit., s. 362. Ideał „czynnego obywatela” wyprowadzony został z tradycji demokracji ateńskiej, która gwarantowała „prawowity udział w procesie rządzenia”, a legitymowanie się obywatelstwem *polis* czyniła tożsamym z prawem uczestnictwa. Zob. M. Finley, *Polityka w świecie starożytnym*, Kraków 2000, s. 88. Tej idei przeciwstawia się zasada „wolności od polityki” traktowana jako element współczesnego dziedzictwa demokracji. Zob. H. Arendt, *Odpowiedzialność osobista w warunkach dyktatury*, [w:] *Odpowiedzialność i władza sądzienia*, tejsze, (przeł.) W. Madej, M. Godyń, (red.) J. Kohn, Warszawa 2003, s. 350–351.

¹⁰⁰ B. Jałowicki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2002, s. 44.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

