

Marek Solon-Lipiński

ZMIANY W NASTAWIENIU POLAKÓW DO UCZESTNICTWA W PROCESACH PODEJMOWANIA DECYZJI

Od momentu transformacji ustrojowej pokutuje w Polsce przekonanie, że jesteśmy narodem mało aktywnym, niechętnym do współpracy na poziomie lokalnym i do udziału w procesach podejmowania decyzji. Bliższe przyjrzenie się tym sprawom prowadzi jednak do konkluzji, że sytuacja nie jest tak zła, jak można byłoby się spodziewać, a pewne trendy wskazują wręcz na to, że mieszkańcy naszego kraju coraz chętniej angażują się w sprawy publiczne.

Organizacje pozarządowe mimo upływu 25 lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, wciąż często postrzegane są przez administrację jako nie do końca rozpoznany byt, z którym nie zawsze należy się liczyć. Obywatele i ich inicjatywy również często bywają traktowane czysto przedmiotowo – i z łatwością ich wysiłki na rzecz zmian są lekceważone i ukrócone przez polityków i urzędników. Jednakże okazuje się, że mimo tych przeciwności oczekiwania społeczne względem reaktywności decydentów na obywatelskie zaangażowanie nie maleją, a rosną. Dzieje się w tym temacie coraz więcej, a narzędzia partycypacji, które często do tej pory bywały martwe, z roku na rok wykorzystywane są częściej. Władze – zarówno lokalne, jak i centralne – często nie wiedzą jak na taką aktywność reagować. Kwestią czasu jest jednak to, że będą one musiały wypracować mechanizmy odpowiadania na zapotrzebowanie obywateli w tym względzie.

Aktywność obywatelska może być mierzona na wiele sposobów. Każdy z czynników, takich jak frekwencja wyborcza, udział w formalnych i nieformalnych działaniach mających na celu wpływ na podejmowanie decyzji publicznych, czy ogólna chęć do zrzeszania się i działania w organizacjach non-profit, ilustruje pewne jej aspekty.

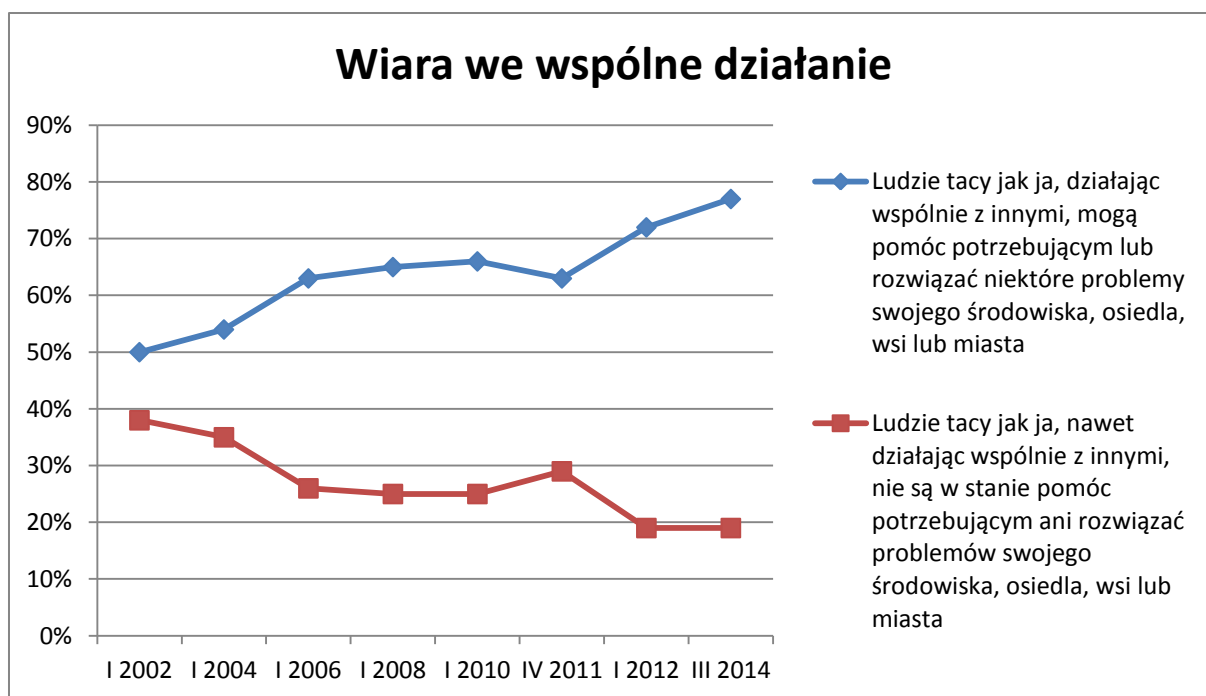
W poniższej analizie nacisk położony zostanie na wskazanie zróżnicowanych zmiennych, które mogłyby świadczyć na rzecz tezy o wzroście zainteresowania Polaków uczestnictwem w procesach podejmowania decyzji. Wskazane zostaną dane deklaratywne – pochodzące z badań społecznych, jak i dane „faktyczne” – opisujące rzeczywiste procesy wypełniające definicję zaangażowania obywatelskiego.

1. Analiza wyników badań społecznych

O społeczną aktywność pytają w realizowanych przez siebie badaniach m.in. takie instytucje jak Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Europejski Sondaż Społeczny (ESS), czy Eurobarometr. Wyniki badań tych dwóch ostatnich pozwalają jednocześnie na porównywanie ze sobą poszczególnych państw, co rzuca lepsze światło na sytuację w Polsce.

Wiara we wspólne działanie

Jednym z najbardziej optymistycznych wskaźników, które świadczą o poprawie sytuacji dotyczącej aktywności obywatelskiej Polaków, to wyniki prowadzonych regularnie przez CBOS badań, w których respondenci pytani są o wiarę we wspólne działanie na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów. Okazuje się, że w tej dziedzinie na przestrzeni lat od 2002 roku nastąpił wyraźny, trwały i stały wzrost liczby osób, które zgadzają się ze stwierdzeniem, że ludzie tacy jak oni mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi czy miasta – działając wspólnie z innymi. Podczas gdy w 2002 roku z takim zdaniem zgadzało się zaledwie 50% osób, o tyle w roku 2014 było ich już prawie 80%.



Źródło: CBOS, Aktywność społeczna Polaków, Komunikat z badań CBOS nr 60/2014, maj 2014.

Na tym tle konieczne jest zwrócenie uwagi na zmiany pokoleniowe, które kryją się pod tym uogólnionym wynikiem badania. Gdy spojrzeć głębiej, okazuje się, że wyraźnie częściej niż pozostali, z opinią o skuteczności wspólnego działania przekonani są ci respondenci, którzy urodzili się po 1967 roku – a więc tacy, którzy w momencie prowadzenia badania mieli mniej niż 50 lat. W przypadku starszych respondentów zgoda ze stwierdzeniem o sile sprawczej obywateli nie jest już tak mocna – w wypadku osób urodzonych do 1950 roku (a więc starszych niż 64 lata) – tylko 66% osób podziela tę opinię.

Przeczytam Panu(i) dwie opinie dotyczące życia społecznego w Polsce. Chcielibyśmy, aby wybrał(a) Pan(i) tę opinię, która jest bliższa Pana(i) poglądom.	Urodzeni:		
	do 1950 roku	od 1951 do 1966 roku	od 1967 do 1996 roku
	w procentach		
Ludzie tacy jak ja, działając wspólnie z innymi, mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi lub miasta	66	76	82
Ludzie tacy jak ja, nawet działając wspólnie z innymi, nie są w stanie pomóc potrzebującym ani rozwiązać problemów swojego środowiska, osiedla, wsi lub miasta	26	23	13
Trudno powiedzieć	8	1	5

Źródło: CBOS, Aktywność społeczna Polaków, Komunikat z badań CBOS nr 60/2014, maj 2014

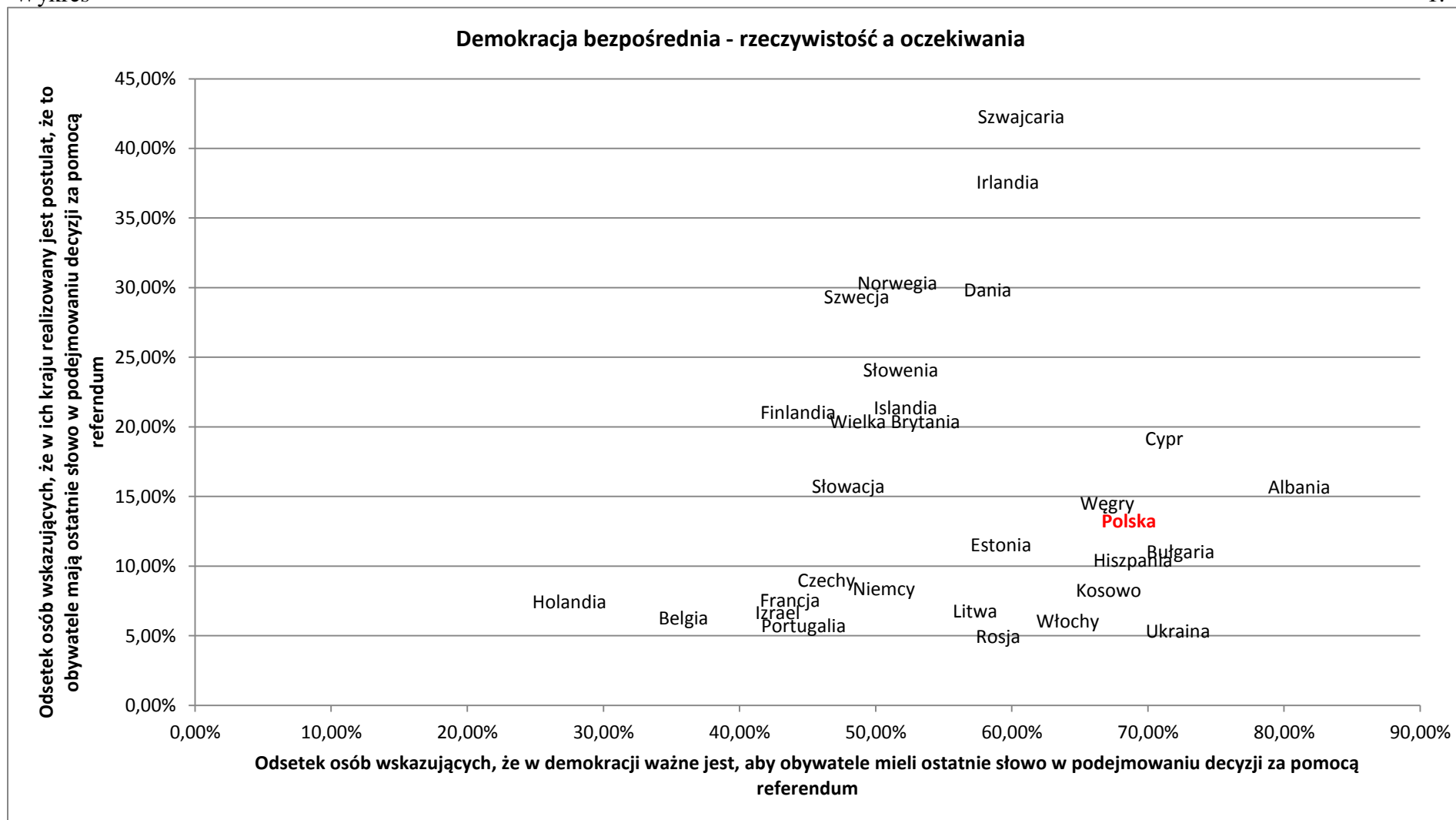
Demokracja bezpośrednia

Pierwszym elementem, na który warto zwrócić uwagę analizując badania poświęcone aktywności obywatelskiej, jest społeczne postrzeganie roli, jaką obywatele powinni mieć w bezpośrednim decydowaniu o najważniejszych dla państwa sprawach. W badaniach Europejskiego Sondażu Społecznego (w ostatniej, opublikowanej w 2014 roku edycji zrealizowanej badawczo w 2012), zapytano, m.in. o stosunek respondentów do instytucji referendum.

Ankieterzy pytali o to, czy w opinii respondentów w demokracji to obywatele powinni mieć decydujący głos w sprawach publicznych za pomocą referendum, a także o to, czy takie rozwiązania faktycznie funkcjonują w ich krajach. Niezwykle ciekawa jest analiza wyników tych dwóch zmiennych zestawionych na jednym wykresie (Wykres 1). Można na nim wyróżnić przynajmniej trzy grupy państw. Pierwsza z nich to taka, w której relatywnie wielu respondentów zgadza się, że w ich kraju obywatele faktycznie mają decydujący głos dzięki referendum. W przypadku tych państw oczekiwania odnośnie demokracji bezpośredniej istnieją, aczkolwiek nie są stawiane aż tak mocno jak w wypadku niektórych innych państw. Liderką pod tym względem, co nie może dziwić, jest Szwajcaria, o której wiadomo, że faktycznie wiele spraw jest rozstrzyganych tam za pomocą narzędzia, jakim jest referendum. Niemal równie często na fakt, że decyzje podejmowane są w ich kraju w oparciu o wyniki powszechnego głosowania, zwracają uwagę Irlandczycy (może się to wiązać z siłą jaką pokazywali mieszkańcy tego kraju konsekwentnie głosując przeciw pewnym narzucanym przez UE rozwiązaniom).

Druga grupa, na którą warto zwrócić uwagę, to takie państwa, w których choć nikły odsetek osób wskazuje na istnienie partycypacyjnych rozwiązań w rodzaju referendum, to relatywnie

także niewiele osób uważa, by było to ważne dla funkcjonowania demokracji. Do takich krajów należą np. Holandia oraz Belgia.



Źródło: europeansocialsurvey.com / edycja 2012 / respondenci wskazywali na ile zgadzają się z daną tezą w skali 1-10. Na wykresie przedstawiono odsetki łącznych odpowiedzi zgadzających się w stopniu bardzo wysokim (9-10).

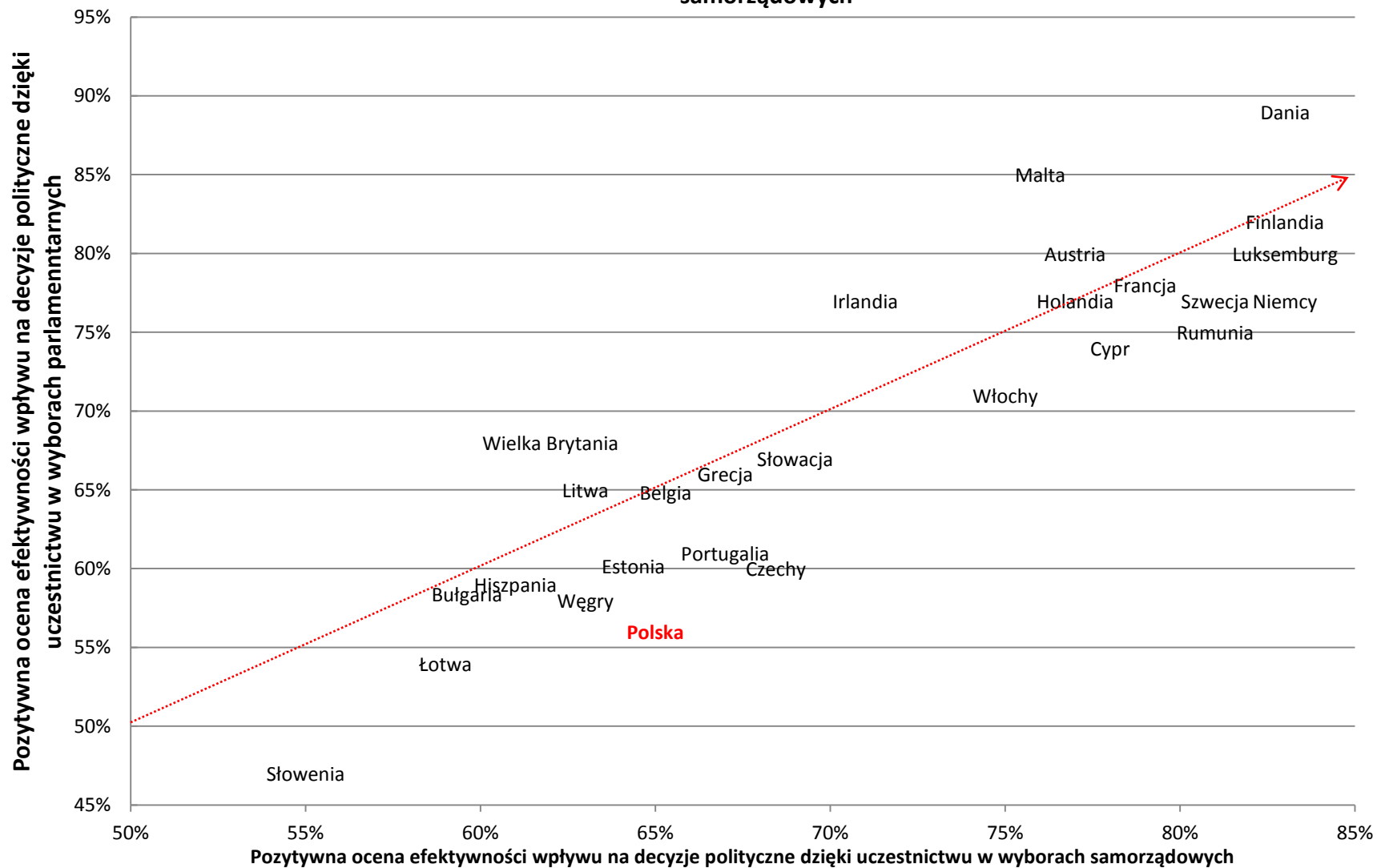
Wreszcie należy wymienić trzecią grupę państw, w której to grupie znajduje się nasz kraj. Zalicza się on do takich państw, których mieszkańcy bardzo często wskazują na to, że sprawy publiczne powinny być rozstrzygane w oparciu o instytucje referendum, jednak zauważają jednocześnie, że takie rozwiązania są w rzeczywistości stosowane dość rzadko. W grupie tej Polacy znajdują się w większości z państwami postkomunistycznymi – takimi jak Albania, Bułgaria, Ukraina i Węgry – ale także z Hiszpanią czy Włochami.

Duża potrzeba mieszkańców Polski na otrzymanie możliwości wyrażania własnego zdania w referendum to niewątpliwie istotny czynnik dla opisu potencjału ich aktywności. Świadczy on o – deklaratywnym – „głodzie” decyzyjnym towarzyszącym Polakom. W dalszej części tekstu przyjrzymy się więc inicjatywom referendalnym jakie podejmowano w naszym kraju – zarówno tym lokalnym, jak i ogólnokrajowym.

Wybory a wpływ na polityki publiczne

Drugą zmienną, którą warto przedstawić w kontekście międzynarodowym, są opinie respondentów Eurobarometru na temat efektywności, jaką przypisują oni uczestnictwu w wyborach różnego typu. Polska nie wypada na tym tle najlepiej – respondenci z naszego kraju relatywnie rzadko uznają za efektywne głosowanie zarówno w wyborach lokalnych, jak i ogólnokrajowych. Nie to jednak powinno być w tym kontekście dla nas najważniejsze. Okazuje się bowiem, że Polacy zdecydowanie bardziej cenią efektywność swojego głosowania w wyborach samorządowych, niż w wyborach o charakterze ogólnopolskim. Kierunek tej tendencji nie jest odmienny od większości krajów, jednak skala różnicy między oceną wyborów krajowych i regionalnych jest w wypadku Polski szczególnie duża (9 punktów procentowych).

Ocena możliwości wpływu na polityki publiczne dzięki uczestnictwu w wyborach parlamentarnych i w wyborach samorządowych



Źródło: Eurobarometr (Flash Eurobarometer 373 Europeans' Engagement in Participatory Democracy, March 2013).

Nie ma kraju, w którym byłaby ona wyższa. Porównywalną notuje się za to w Czechach i w Słowenii, która jest jednocześnie rekordzistą jeśli chodzi o niską ocenę efektywności udziału w wyborach.

Warto na marginesie zwrócić uwagę, że tylko w nielicznych krajach obywatele traktują wybory ogólnonarodowe za bardziej efektywne dla wpływu na polityki publiczne. Są to Dania, Malta, Irlandia, a także Litwa, Austria i Wielka Brytania (w której przypadku oceny efektywności udziału w wyborach są zaskakująco niskie).

Działalność w organizacjach pozarządowych

W przywoływanym wyżej badaniu Eurobarometru pytano również o to, jak efektywne, z punktu widzenia wpływu na polityki publiczne, jest uczestnictwo w organizacjach pozarządowych. Okazuje się, że w Polsce odsetek osób oceniających, że działalność w organizacjach może być efektywna z punktu widzenia skuteczności wpływu na decyzje w sprawach publicznych to 53%, czyli o jeden punkt procentowy mniej niż w całej Unii Europejskiej. Według badań CBOS¹ w 2014 roku 19% Polaków było zaangażowanych w dobrowolną i nieodpłatną pracę w ramach jakiejś organizacji pozarządowej (stowarzyszenia lub fundacji), instytucji kościoła czy innej organizacji. Liczba ta wzrosła od poprzedniego analogicznego badania, zrealizowanego w 2011 roku, gdy wyniosła ona 16%.

Inne formy aktywności obywatelskiej

Badania prowadzone regularnie w cyklu dwuletnim przez Europejski Sondaż Społeczny dają również możliwość porównywania zmian deklaracji Polaków i obywateli innych krajów, dotyczących ich działań, które można zaliczyć do kategorii partycypacji publicznej. Wyniki

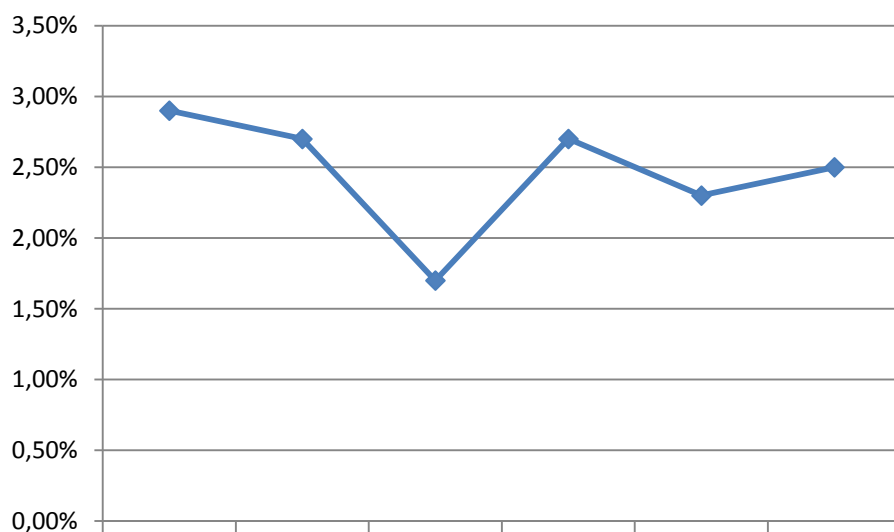
¹ Źródło: CBOS, Aktywność społeczna Polaków, Komunikat z badań CBOS nr 60/2014, maj 2014.

ESS pokazują, że wciąż aktywność obywatelska w naszym kraju jest wyraźnie niższa niż w wypadku innych państw, szczególnie państw Europy Zachodniej. Jednakże można i tu zauważyć pewne symptomy pozytywnych trendów.

Poniższe wykresy pokazują zmiany odsetka osób deklarujących działalność w organizacjach politycznych oraz w innych organizacjach i stowarzyszeniach. Te pierwsze wartości są wciąż marginalne, a ich zmiany nie są wielkie. W partiach i innych organizacjach politycznych działa nie więcej niż 3% społeczeństwa polskiego. Nie może to dziwić, zważywszy na to, że największe polskie partie polityczne (zasiadające w parlamencie kadencji 2011 – 2015) liczą łącznie około 250 tysięcy osób.

Wyższa jest jednak deklarowana liczba osób działających w innego rodzaju organizacjach i stowarzyszeniach. Co istotne, według badań ESS jest to grupa powiększająca się – w 2012 roku odsetek osób mówiących o swoim działaniu w takiej organizacji wynosił powyżej 7%. Zauważalna jest duża dysproporcja między wynikami ESS a wcześniej cytowanymi danymi CBOS. Ta ostatnia sondażownia pytała jednak o szeroko rozpisany katalog organizacji, na rzecz których pracować mógłby respondent. W ESS określenie jest mniej dokładne, przez co wiele osób mogło nie kwalifikować swojego zaangażowania jako spełniającego kryteria określone w zadanym im pytaniu. Niezależnie od tego istotne jest to, że w przypadku obydwu badań widoczny jest pewien wzrost liczby osób, które przyznają się do zaangażowania w działalność organizacji non profit.

Czy działał/-a P. w partii politycznej lub organizacji podejmującej działalność społeczną lub polityczną?

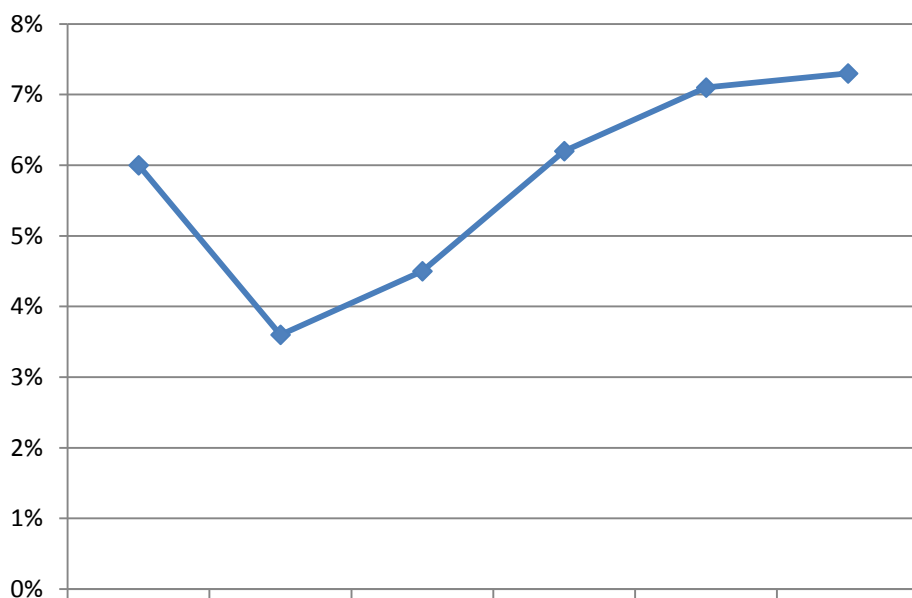


Czy działał/-a P. w partii politycznej lub organizacji podejmującej działalność społeczną lub polityczną?

2002	2004	2006	2008	2010	2012
2,90%	2,70%	1,70%	2,70%	2,30%	2,50%

Źródło: europeansocialsurvey.com / edycje 2002 - 2012

Czy działał/-a P. w innego rodzaju organizacji lub stowarzyszeniu?

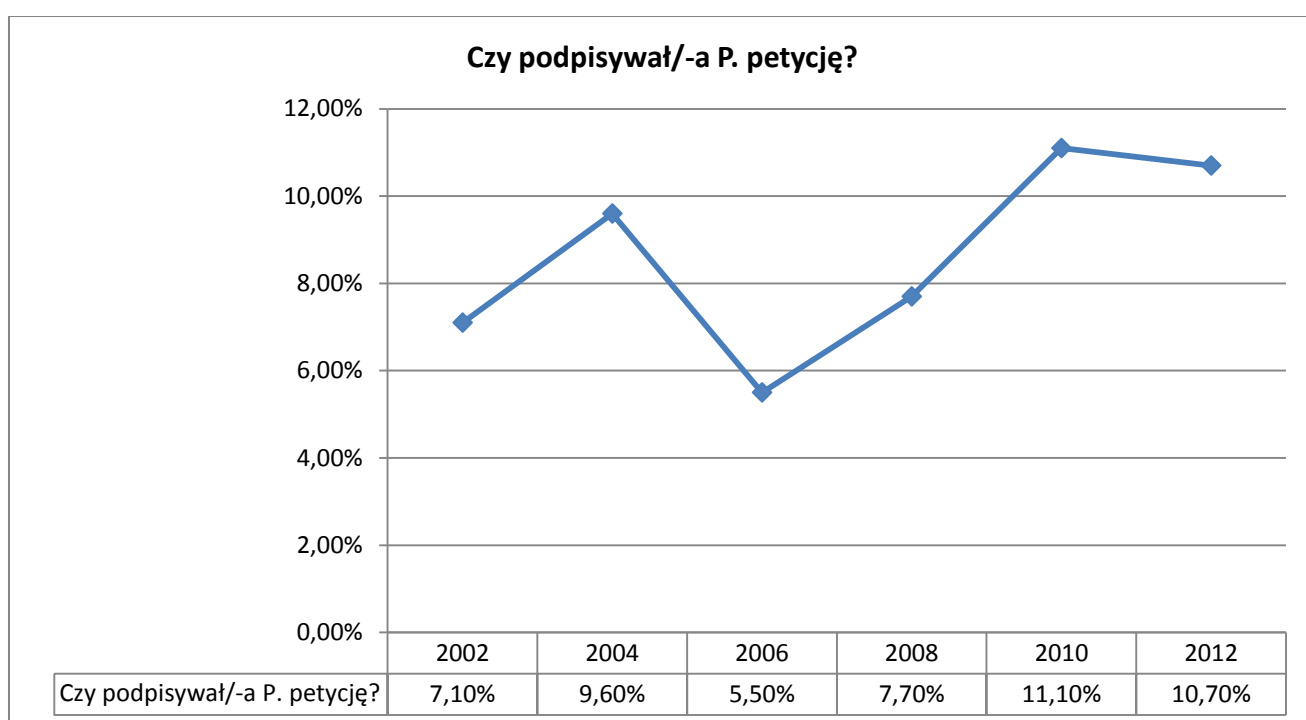


Czy działał/-a P. w innego rodzaju organizacji lub stowarzyszeniu?

2002	2004	2006	2008	2010	2012
6%	3,60%	4,50%	6,20%	7,10%	7,30%

Źródło: europeansocialsurvey.com / edycje 2002 - 2012

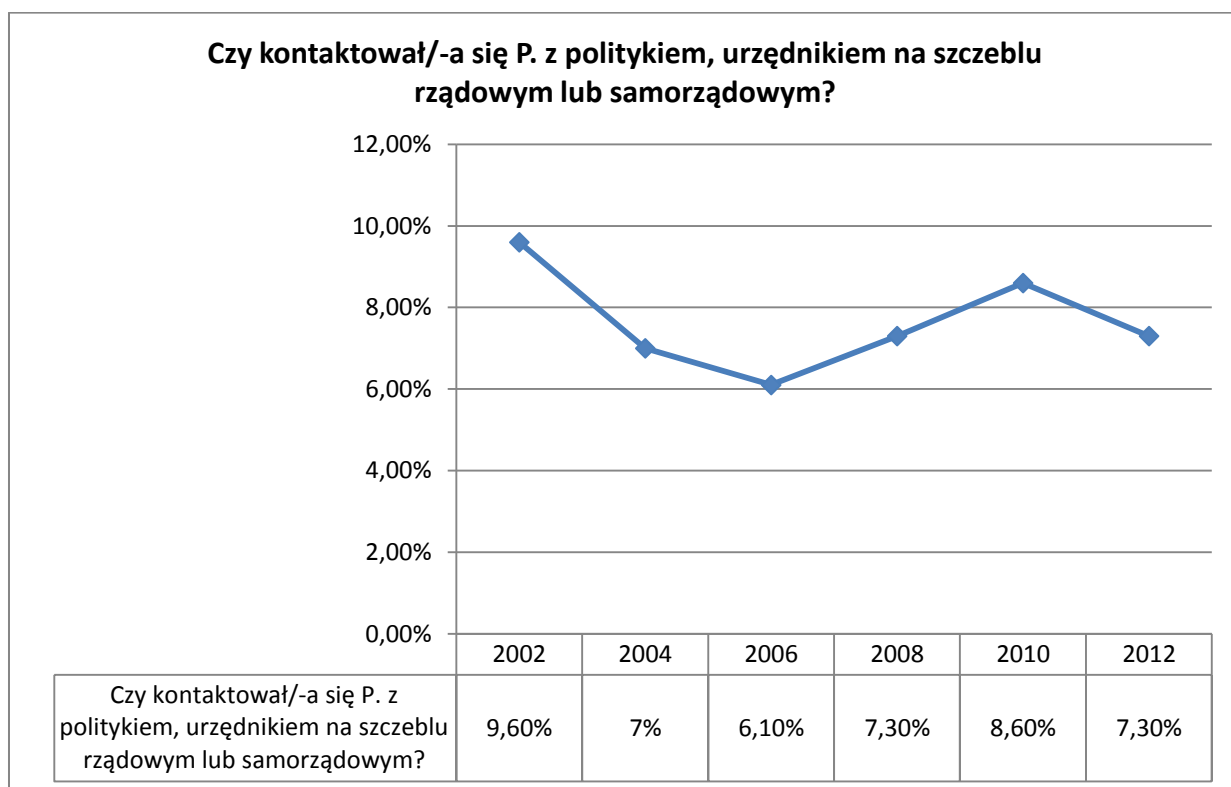
Wzrostowa tendencja widoczna jest również w deklaracjach respondentów Europejskiego Sondażu Społecznego, którzy pytani byli o to, czy zdarzyło im się podpisywać petycję. Jakkolwiek na poniższym wykresie widoczne jest pewne zaburzenie, wynikające z nagłego wzrostu tego odsetka w badaniu z 2004 roku, to w dalszym okresie następuje widoczny powolny wzrost, a w roku 2010 po raz pierwszy odsetek podpisujących petycje przekracza 10%. Wynik ten jest wciąż niski w skali wszystkich badanych państw, jednak i tu zauważalny jest trend świadczący rosnącej chęci Polaków do wpływania na decyzje publiczne.



Źródło: europeansocialsurvey.com / edycje 2002 – 2012

Osobną kwestią jest wykorzystywanie przez respondentów takiego narzędzia wpływu, jak bezpośrednie spotkania z politykami i urzędnikami, działającymi tak na szczeblu krajowym, jak i samorządowym. Okazuje się, że odsetek osób, które przyznaje, że miało takie kontakty, jest raczej stabilna i waha się w granicach 6-10% osób, przy czym zmiany tej wartości nie wskazują na żaden trend.

Dane podsumowujące te zmiany w latach 2002 – 2012 ilustruje poniższy wykres.



Źródło: europeansocialsurvey.com / edycje 2002 – 2012

Powyższe wyniki mogą świadczyć nie tyle o postawach obywateli a o dostępności urzędników. Problem ten jest zauważany od lat przez organizacje pozarządowe. Co roku w ramach akcji *Masz Głos, Masz Wybór* (o której więcej w dalszej części niniejszego opracowania) lokalne organizacje pozarządowe starają się ułatwić dostęp do władz lokalnych. Od 2002 r. w 1000 gmin przeprowadzono działania mające na celu zbliżenie władz lokalnych i obywateli. O tym, jak duży jest problem niedostępności władz lokalnych i urzędników świadczyć może fakt, że w niektórych miejscowościach publiczne spotkanie radnych z mieszkańcami uważane jest za przełomowe w życiu gminy.

2. Analiza danych na temat postaw obywatelskich

Powyżej przedstawione zostały dane mające charakter czysto deklaratywny – w całości pochodziły one z badań społecznych prowadzonych przez różne instytucje. Badania mają jednak to do siebie, że występuje w nich trudny do oszacowania margines błędu

spowodowanego dostosowywaniem się respondenta do politycznej poprawności czy do wyobrażonych przez niego oczekiwań ankietera. Przykładem takiego błędu mogą być deklarowane w badaniach dane dotyczące frekwencji wyborczej – frekwencja wynikająca z badań socjologicznych jest zawsze wyraźnie wyższa niż ta prawdziwa – wynikająca z liczby realnie wyjętych z urn kart wyborczych.

Dlatego też warto przyrzeć się także innym danym, które ilustrują zmiany zachowań Polaków w odniesieniu do procesów podejmowania decyzji. Podobnie jak w przypadku wyników badań – można brać tu pod uwagę rozmaite aspekty mogące świadczyć o ich aktywności. Będzie to zarówno liczba inicjatyw ustawodawczych wniesionych do Sejmu przez obywateli, jak i częstość sięgania po instytucję referendum, skończywszy na liczbie organizacji pozarządowych, które aplikują o dotacje na prowadzenie działań lokalnych.

Demokracja bezpośrednia

W poprzedniej części opracowania wskazano na wyniki badań Europejskiego Sondażu Społecznego, z których wynika, że Polacy chętnie zgadzają się z tezą, że w demokracji to obywatele powinni mieć decydujący głos – także w formie referendum. Warto więc przyrzeć się temu, jak w praktyce wykorzystywane jest w Polsce to narzędzie.

Należy tu rozróżnić dwa poziomy – referenda krajowe oraz lokalne. W tym pierwszym przypadku obywatelom przysługuje inicjatywa przeprowadzenia takiego plebiscytu (należy złożyć wniosek poparty 500 000 podpisów). Nigdy jednak nie udało się doprowadzić do takiego głosowania, przeprowadzonego z inicjatywy oddolnej. Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano takich prób.

W kadencji Sejmu 2011 – 2015 pojawiły się trzy takie wnioski o przeprowadzenie referendum. Dotyczyły one:

- powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- systemu edukacji (akcja "Ratuj maluchy i starsze dzieci też"), a także
- przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i polskiej ziemi.

Dwa pierwsze wnioski zostały przez Sejm odrzucone. Ostatni nie trafił do momentu powstania tego tekstu pod obrady Sejmu (wniosek o uzupełnienie porządku obrad o ten punkt został odrzucony w grudniu 2014 r.).

W okresie przed 2011 rokiem pod głosowanie Sejmu trafiły jeszcze trzy wnioski o przeprowadzenie referendum z inicjatywy obywateli. Były to:

- dwa wnioski złożone w Sejmie kadencji 1997 – 2001 (dotyczące kwestii prywatyzacji i reprivatyzacji lasów państwowych oraz problemu reprivatyzacji majątku przejętego przez państwo w latach 1944–1962), oraz
- jeden wniosek w Sejmie kadencji 2001-2005 (dotyczący zgody obywateli polskich na sprzedaż ziemi cudzoziemcom)².

Warto jednak zwrócić uwagę, że zarówno w przypadku tych ostatnich wniosków, a także w przypadku wniosku dotyczącego lasów państwowych w kadencji 2011 – 2015, realnymi inicjatorami referendum byli politycy. Pełnomocnikami tych referendów byli posłowie PSL³, LPR⁴ i PiS⁵.

Tymczasem dwa pozostałe wnioski o referenda były zainicjowane przez niepartyjne środowiska obywatelskie. Inicjatywa referendalna dotycząca systemu edukacji zainicjowana została przez stowarzyszenie rodziców sprzeciwiających się kierowaniu sześciolatków

² Zob. m.in. Tomasz Kozięłło, Ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce, *Polityka i Społeczeństwo*, 7/2010, oraz Andrzej K. Piasecki, Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP, *Państwo i Społeczeństwo* nr 2, 2010.

³ Dotyczy to projektów w kadencji 1997 - 2001.

⁴ Dotyczy to projektu z kadencji 2001 – 2005.

⁵ Dotyczy to projektu z złożonego w roku 2014.

do szkół, następnie zaś dołączyły do nich inne środowiska (poszło za tym rozszerzenie zakresu tematycznego referendum, m.in. o kwestię nauki historii w szkołach). Wniosek o referendum w sprawie wieku emerytalnego był zaś inicjatywą, której pełnomocnikiem był przewodniczący NSZZ Solidarność Piotr Duda.

Na przykładzie tych danych można więc mówić o tym, że w ostatnich latach zaistniała w społeczeństwie polskim faktyczna potrzeba i chęć korzystania z instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie krajowym – w sprawach, które realnie poruszają obywateli. Problemem jest jednak fakt, że zebranie wymaganej liczby podpisów nie gwarantuje sukcesu w postaci rozpisania referendum – dotychczas nie zgadzali się na jego przeprowadzenie posłowie. Rządzący politycy nie są gotowi otwarcie procesowi decyzyjnemu obywateli, mimo, że ci wyraźnie coraz częściej chcą współdecydować o ważnych dla nich sprawach.

Osobnym zagadnieniem są referenda lokalne, które są narzędziem coraz częściej wykorzystywanym przez obywateli. Zdecydowana ich większość to referenda w sprawie odwołania władz lokalnych – jedynie w nielicznych gminach zdarza się rozpisanie referendum w kwestii podjęcia decyzji merytorycznej, dotyczącej polityk publicznych. Okazuje się jednak, że generalnie liczba przypadków, w których obywatele mieli okazję zadecydować o losach władarzy gmin (bądź o konkretnej decyzji), jest coraz większa. W poprzedniej kadencji samorządu do 13 października 2013 roku odbyły się 124 referenda. W kadencji 2002-2006 było ich 112, zaś w kadencji 2006-2010 – 87⁶. Mimo, że ich skuteczność pozostaje na dość niskim poziomie (po kilkanaście udanych odwołań organów władz – jednak z kadencji na kadencję coraz większa liczba referendów kończy się sukcesem), to sam fakt udanego doprowadzenia do głosowania może świadczyć o stopniu

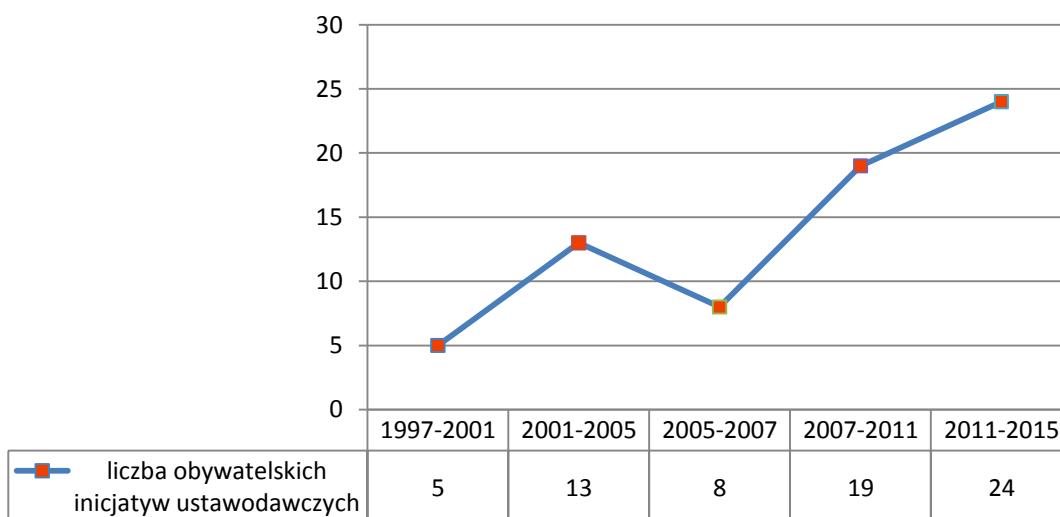
⁶ *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, źródło: Kancelaria Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,905,raport-kprp-nt-referendow-lokalnych.html>.

obywatelskiej samoorganizacji (aby referendum zostało zorganizowane, potrzeba zebrać podpisy 10% mieszkańców gminy).

Inicjatywy ustawodawcze

Przejawem obywatelskiej aktywności Polaków są także zgłaszane przez nich projekty ustaw. Okazuje się, że wykorzystanie tej prerogatywy z kadencji na kadencję jest coraz częstsze. Podczas gdy w latach 1997 – 2001, gdy taka możliwość się pojawiła, jedynie pięciokrotnie obywatele zgłosili własne projekty, w Sejmach dwóch ostatnich kadencji liczba takich inicjatyw wyniosła odpowiednio 19 i 24.

Liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w poszczególnych kadencjach Sejmu



Źródło: www.sejm.gov.pl

Skuteczność projektów inicjatyw ustawodawczych bywa różna. Problemem wielu z nich jest to samo, co dzieje się w przypadku inicjatyw referendalnych – często Sejm w pierwszym czytaniu odrzuca dany projekt, pod którym podpisało się często dużo więcej niż wymagane 100 tysięcy osób. Taka sytuacja dotknęła zarówno organizatorów akcji „Ratuj Maluchy”, jak i związkowców chcących obywatelskim projektem odwrócić podwyższenie wieku emerytalnego.

Zdarzają się jednak takie projekty, które kończą się podpisem prezydenta. Skutecznie wykorzystują obywatelską inicjatywę ustawodawczą na przykład działkowcy – w bieżącej kadencji Sejmu całą ścieżkę legislacyjną przeszły aż dwa zainicjowane przez nich projekty ustaw.

Petycje i protesty społeczne

Rozważenie problemu obywatelskiej aktywności Polaków wymaga również poruszenia tematu powstawania wokół konkretnych postulatów ruchów społecznych, mobilizujących się do protestów i podpisywania petycji pod konkretnymi rozwiązaniami. W ostatnich latach okazało się, że istnieją takie tematy, które są w stanie zmobilizować ludzi do zwiększonej aktywności i – dosłownie – wyjścia na ulice. Najbardziej spektakularnym tego przykładem były społeczne protesty w sprawie ACTA, które miały miejsce na początku 2012 roku. Internauci zebrali tysiące podpisów pod apelem do premiera o niepodpisywanie traktatu. Dodatkowo, dziesiątki tysięcy osób protestowało w polskich miastach na zwołanych *ad hoc* manifestacjach.

Innym przejawem obywatelskiej aktywności, który trudno pominąć analizując wzrost jej natężenia, były protesty przeciw decyzji KRRiT w sprawie nieudzielenia miejsca na tzw. multipleksie dla telewizji Trwam. Manifestacje sprzeciwiające się tej decyzji gromadziły według różnych źródeł od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy uczestników. Dodatkowo prowadzona była akcja wysyłania podpisów pod protestem do Krajowej Rady – według samych organizatorów takich podpisów przekazano około 2,5 miliona.

Poza wspomnianymi wyżej dużymi, ogólnokrajowymi inicjatywami obywatelskimi warto wspomnieć o wielu inicjatywach lokalnych, które w ostatnich latach pojawiały się dość regularnie. W wielu miejscowościach mieszkańcy skrzykiwali się wokół takich spraw jak obrona szkół, które władze bez konsultacji zamykały, czy parków, które urzędnicy bez

zasięgnięcia opinii mieszkańców przeznaczyli pod wycinkę. Na bazie inicjatyw takich jak „Kraków przeciw igrzyskom” powstawały także złożone z miejskich aktywistów lokalne komitety wyborcze, które startowały w wyborach samorządowych 2014 roku, w wielu przypadkach wprowadzając swoich kandydatów do rad miast.

Ważnym wydarzeniem będzie zaplanowane na połowę 2015 roku wejście w życie ustawy o petycjach. Przyczyni się ono do uregulowania – po wielu latach – zapisanego w Konstytucji RP prawa obywateli do petycji. Od momentu wejścia w życie ustawy, każdy obywatel i każda organizacja pozarządowa będzie mogła wysłać do urzędów publicznych petycję i oczekiwać jej rozpatrzenia w terminie do trzech miesięcy. Choć ustawa nie jest wolna od wad⁷, można spodziewać się, że duże grono obywateli z tego prawa skorzysta. Świadczyć o tym może duża już dziś popularność istniejących obecnie portali do petycji online⁸. Jednym z takich portali jest portal zmienmy.to, który funkcjonuje od października 2014 roku. Do maja roku 2015 portal odwiedziło 37 000 osób. Zarejestrowało się tam 13 000 użytkowników którzy oddali co najmniej jeden głos. Łącznie na portalu pojawiło się 41 petycji, które uzyskały 15 tysięcy podpisów użytkowników.

Udział w demokracji lokalnej

Warto również przyjrzeć się udziałowi mieszkańców w przedsięwzięciach związanych z lokalnymi formami demokracji partycypacyjnej, innymi niż wspomniane już wyżej referenda. Jedną z takich form jest budżet obywatelski, dzięki któremu obywatele mają możliwość zgłaszania propozycji projektów i decydowania na temat tego, które z nich zostaną sfinansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z danych Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia wynika, że w pierwszej połowie 2015 roku było w Polsce przynajmniej 140 samorządów, które przeprowadziły przynajmniej jeden cykl procesu

⁷ <http://www.nowakonfederacja.pl/wp-content/uploads/2014/11/NK-53-Trudnwski-1.pdf>

⁸ Takich jak np. <http://www.petycjeonline.com>, <http://www.petycje.pl>, <http://zmienmy.to>.

budżetu partycypacyjnego. Jednocześnie kilka kolejnych, które do wdrażania tego procesu się przymierzały. Z kolei w wydanym w 2014 roku opracowaniu Instytutu Obywatelskiego zidentyfikowano 97 edycji budżetów partycypacyjnych w 72 samorządach (70 miastach, 1 powiecie i 1 województwie). „Pod lupę” wzięto tam niemal wszystkie samorządy, w których: (a) zrealizowano przynajmniej jedną edycję budżetu partycypacyjnego lub (b) przygotowując się do jego przeprowadzenia, określono już jego zasady⁹. Tempo wprowadzania budżetów obywatelskich w polskich samorządach jest imponujące. Ciekawie wyglądają również dane dotyczące frekwencji w głosowaniu w budżecie partycypacyjnym. Okazuje się, że są takie gminy, w których udział głosujących wynosi 30 i więcej procent uprawnionych osób. Tak było w 2013 roku m.in. w Zielonej Górze, Miliczu, Kętach oraz Kórniku, a także w Kościerzynie i w Płocku¹⁰. Ponieważ pierwsze przymiarki do wdrażania tego typu rozwiązań pojawiły się w Polsce przed zaledwie kilku laty (Instytut Obywatelski podaje, że pierwszą gminą, jaka wprowadziła to rozwiązanie, był Sopot w 2011 roku), brak jeszcze pełnych badań dotyczących realizacji tego procesu. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia realizuje obecnie finansowany ze środków programu „Obywatele dla Demokracji” projekt poświęcony badaniu tego zjawiska.

Rozwiązaniem zbliżonym do funkcjonujących w mieście budżetów obywatelskich są istniejące na wsi fundusze sołeckie. Na mocy ustawy o funduszu sołeckim rada gminy może wyodrębnić część budżetu, o którego wykorzystaniu decydują w sposób bezpośredni mieszkańcy danego sołectwa. Według cytowanych przez Paulinę Sobiesiak-Penszko w ekspertyzie dla Instytutu Obywatelskiego danych pochodzących z badań Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, na 2175 gmin posiadających sołectwa, 57 procent wyodrębnia fundusz sołecki. Od wejścia w życie ustawy w 2009 roku odsetek ten utrzymuje się na zbliżonym poziomie (dla przykładu w 2009 roku wynosił on 54 procent, choć warto

⁹ <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>, s. 12.

¹⁰ <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>, s. 51.

wspomnieć, że według najnowszych danych przekazanych przez ministra administracji i cyfryzacji w 2014 roku ma to już być około 65 procent gmin)¹¹. Co ciekawe, istnieje spore zróżnicowanie terytorialne wykorzystania funduszu, uwarunkowane lokalną kulturą współpracy. Najpowszechniej występuje fundusz sołecki w województwach podkarpackim, opolskim i dolnośląskim. Najrzadziej zaś – w podlaskim, świętokrzyskim i łódzkim. Analitycy opisujący wyniki badań Sieci Obywatelskiej wskazują na jeszcze jeden interesujący aspekt funkcjonowania funduszy: *Sieć Obywatelską Watchdog wskazuje, że niezależnie od lokalizacji terytorialnej gminy wyodrębniające fundusze sołeckie tworzą skupiska, „bąble nowego w morzu starego”. Zjawisko to widoczne jest zarówno w obrębie poszczególnych województw, jak i na ich granicach. Oznacza to, że z mechanizmami upowszechniania partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy jest podobnie jak z każdą inną innowacją czy zmianą społeczną. Najpierw są one tylko „bąblami w morzu starego”, ale stopniowo „bąble” te rosną i łączą się, by kiedyś stać się większością. Bez wątpienia istotną rolę w tym procesie odgrywają mechanizmy uczenia się samorządów od siebie, codziennej wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. To one zazwyczaj pomagają zmienić zdanie nieprzekonanym do idei funduszy sołeckich¹².*

Innym elementem demokracji bezpośredniej, analogicznym w swej filozofii do omówionej już wyżej inicjatywy ustawodawczej, jest inicjatywa uchwałodawcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Najświeższe dane na temat tego rozwiązania pochodzą z badań Instytutu Spraw Publicznych zrealizowanych w ramach projektu systemowego „Decydujmy Razem”. W projekcie tym wzięto pod lupę reprezentatywną próbę 197 gmin z terenu całej Polski. Wśród pytań, które zadano, znalazły się pytania o stosowanie rozwiązania, jakim jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Okazuje się, że 41% badanych gmin przewidziało

¹¹ Paulina Sobiesiak-Penszko, Filip Pazderski, Wiejskie budżety obywatelskie, Instytut Obywatelski, Analiza 2014/4, s. 4.

¹² Paulina Sobiesiak-Penszko, Filip Pazderski, Wiejskie budżety obywatelskie, Instytut Obywatelski, Analiza 2014/4, s. 5.

w statucie możliwość, w której obywatele sami mogliby przedłożyć radzie gminy projekt uchwały. Możliwość ta wykorzystywana jest przede wszystkim w postaci projektów składanych do rady przez jednostki pomocnicze samorządu. Dużo rzadziej zdarza się, żeby inne grupy mieszkańców składały własne projekty. Grzegorz Makowski, autor analizy dotyczącej inicjatyw uchwałodawczych, pisze: *Projekty uchwał przedkładane przez jednostki pomocnicze (na podstawie ich własnych statutów) rozpatrywano w 11% samorządów objętych badaniem, co uzmysławia nam, że prawdopodobnie nie jest to rozwiązanie ani często spotykane, ani często stosowane. Prawdopodobnie jednak jest wykorzystywane częściej niż „tryb wnioskowy” (na podstawie KPA) i „tryb statutowy” (na podstawie statutu gminy). Tylko w dwóch samorządach na 79 gmin, które mają uregulowaną w statucie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, w roku poprzedzającym badanie zgłoszono przynajmniej jeden taki projekt uchwały. Jeszcze gorzej przedstawia się wykorzystanie „trybu wnioskowego”. Choć jest on powszechnie dostępny, to jedynie w siedmiu badanych samorządach zgłoszono w ten sposób obywatelskie projekty uchwał¹³.*

Jako inną formę aktywności obywatelskiej można potraktować zainteresowanie obywateli korzystaniem z procedury dostępu do informacji publicznej. Polskie prawodawstwo daje w tej mierze dość duże możliwości obywatelom. Często jednak korzystanie z tego uprawnienia spotyka się z niezrozumieniem urzędników¹⁴. Z badań prowadzonych przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska wynika jednak, że poprawia się jakość odpowiedzi na zapytania o informację publiczną kierowanych do gmin¹⁵.

Organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie

¹³ Grzegorz Makowski, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka, w: Dyktat czy uczestnictwo, ISP 2012, s. 297 – 300.

¹⁴

http://informacjapubliczna.org.pl/44,965,materialy_z_konferencji__naduzywanie_prawa_do_informacji_publicznej_.html.

¹⁵

http://informacjapubliczna.org.pl/3,953,jak_czesto_obywatelki_i_obywatele_pytaja_urzedy_gmin_o_informacje_publiczne.html.

Przykładem może być wzrostowa tendencja w liczbie wniosków, jakie organizacje pozarządowe składały w latach 2013 – 2014 do Fundacji Batorego, która była operatorem funduszu Europejskiego Obszaru Gospodarczego dla organizacji pozarządowych, między innymi w ścieżce wsparcia – Partycypacja obywatelska. Tutaj również z każdym naborem rosła liczba chętnych – w ostatnim roku przyrost wyniósł powyżej 12%.

Organizacje pozarządowe chętnie też angażują się w sprawy związane z lokalnymi sprawami publicznymi także poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju akcjach społecznych, których celem jest budowanie wpływu mieszkańców na sprawy lokalne. Dobrym przykładem tego typu działania jest prowadzona przez Fundację Batorego od 2006 roku akcja „Masz głos, masz wybór”, w której organizacje i grupy nieformalne prowadzą na terenie swoich miejscowości debaty z władzami lokalnymi, monitorują otwartość instytucji publicznych na głos obywateli, czy sprawdzają, na ile mieszkańcy mogą mieć realny wpływ na kwestie zagospodarowania przestrzennego. Na przestrzeni wszystkich lat trwania akcji wzięło w niej udział około 1400 organizacji. Z kolei przyznawaną od 2011 roku w ramach akcji „Masz głos, masz wybór” nagrodę „Super Samorząd” otrzymały do tej pory 22 gminy działające w partnerstwie z lokalnymi organizacjami.

Taki wzrost zainteresowania organizacji sprawami lokalnymi stanowi z pewnością wypadkową wielu czynników – jednakże świadczy on bez wątpienia także o tym, że lata pracy, jakie włożono w mobilizację organizacji pozarządowych – i ogólnie – społeczeństwa, do większego angażowania się w życie publiczne, nie poszły na marne. Sytuacja w Polsce pod względem obywatelskiej aktywności wciąż nie jest doskonała. Jednakże istnieją symptomy, które pozwalają na stwierdzenie, że następują pewne zmiany, które zarówno w perspektywie ogólnokrajowej, jak i lokalnej, mogą przynieść realne zwiększenie wpływu obywateli na państwo i lokalną wspólnotę. Warunkiem jest utworzenie możliwości realizacji tego wpływu – poprzez udrożnienie istniejących narzędzi partycypacji, ale też tworzenie

nowych, skonstruowanych tak, aby wysiłki związane z samoorganizacją obywatelską nie szły – jak jest często obecnie – na marne.