

Partycypacja obywatelska – cele, efekty i zasady



Zielona wizja demokracji wspiera partycypację i stawia na aktywne społeczeństwo obywatelskie. Kultura zaangażowania w miejskie procesy decyzyjne jest dziś koniecznością. Do priorytetów inkluzywnej polityki należą: realna możliwość kształtowania miejskiej polityki przez mieszkańców i mieszkanki, społeczny charakter projektów, przejrzystość procesów politycznych oraz gwarancja realizacji ich wyników.

Dlaczego? Potrzeba partycypacji

- Wśród mieszkańców miast rośnie poczucie bezradności i rozczarowanie prywatyzacją i zmniejszaniem się zakresu działania miejskich władz, szczególnie w gminach bliskich bankructwa.
- Spada frekwencja w lokalnych wyborach, zwłaszcza w niezamożnych dzielnicach miast.
- Publiczne inwestycje często koncentrują się na dużych projektach budowlanych, podczas gdy zaniedbywane są mniejsze projekty, takie jak remonty szkół, konserwacja dróg czy zakupy dla bibliotek.
- Wiele obywateli i obywaterek ma wrażenie, że władze miast podporządkowują miasto/rozwój miasta interesom wielkich inwestorów bez wcześniejszego porozumienia się z obywatelkami odnośnie celów i sposobów rozwoju obszarów miejskich.

Jak? Mobilizacja na rzecz zmian

Coraz liczniejsze grupy uczestniczą w procesach politycznych, zwłaszcza wtedy, gdy nie zgadzają się z polityką realizowaną przez władze. W każdym mieście znajdziemy dowody na to, że decyzje podejmowane za zamkniętymi drzwiami nie są już potulnie przyjmowane do wiadomości, ale budzą sprzeciw, np. inicjatywa Kraków przeciw Igrzyskom czy protesty przeciwko kopalni odkrywkowej w Wielkopolsce. Inną oznaką zwiększonego zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne jest rosnąca liczba inicjatyw obywatelskich i alternatywnych list wyborczych w wyborach samorządowych.

Po co? Cele i efekty zielonej polityki miejskiej

1. Partycypacja obywatelska pozwala podejmować lepsze decyzje!

Działania lokalnych samorządów i administracji powinny odpowiadać na rosnącą potrzebę informacji, przejrzystości i obywatelskiego uczestnictwa w decyzjach politycznych. Dobra partycypacja pozwala zapobiegać konfliktom i nieufności między stronami oraz godzić rozmaite interesy w najlepszy możliwy sposób. Warto, by ta „kolektywna wiedza” była produktywna jednocześnie w procesach planowania i podejmowania decyzji - w przekonaniu, że w ten sposób osiągniemy lepiej przemyślane i szerzej akceptowane rozwiązania. Dobre mechanizmy partycypacji przyspieszają podejmowanie decyzji i je legitymizują. Miejska społeczność, polityka i administracja korzystają na pozytywnej i aktywnej kulturze partycypacji.

2. Władze wybrane w wyborach muszą na nowo zdefiniować swoją rolę

Zauważamy wzrost znaczenia procesów bezpośredniej demokracji i nieformalnych procesów partycypacji obywatelskiej. Przedstawiciele wybrani w wyborach muszą się z tym zmierzyć i na nowo uzasadnić swoją rolę. Ich zadaniem jest takie kształtowanie miasta, gminy czy powiatu zgodnie z ideą należytej reprezentacji interesu publicznego i wypracowania możliwie trwałych kompromisów pomiędzy różnymi ugrupowaniami i żądaniami. To wymaga wzięcia pod uwagę głosów zarówno aktywnych mieszkańców, jak również uwzględnienie interesów grup, które same nie chcą albo nie mogą ich wyartykułować.

Wzmoczone zainteresowanie partycypacją obywatelską niesie dla sprawujących mandat szansę wejścia na nowe ścieżki dialogu z obywatel(k)ami. To z kolei oznacza konieczność zdefiniowania reguł i procedur. Ważne jest również świadome wykorzystywanie instrumentów i ich oddziaływań. Politycy i władze muszą rozróżniać pomiędzy procesami demokracji bezpośredniej (referendum i inicjatywa obywatelska), jak również partycypacji zorientowanej na dialog i uwzględniać ich znaczenie dla różnych projektów i konsultacji.

Partycypacja zorientowana na dialog i demokracja bezpośrednia mają swoje mocne i słabe strony, przy czym mają swoje miejsce w demokracji przedstawicielskiej. Naszym celem jest kształtowanie i wykorzystywanie systemu opartego na współzależności pomiędzy demokracją przedstawicielską, bezpośrednią i dialogiczną, który umocni produktywność procesów decyzyjnych na szczeblu lokalnym.

3. Relacja pomiędzy formami demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej

W referendach obywatelki i obywatele mogą sami podejmować decyzje. Dzięki temu mają możliwość korygowania pracy wybranych reprezentantów i władz miejskich w konkretnych przypadkach. Fakt, że w wielu krajach rośnie uczestnictwo w referendach i coraz więcej z nich kończy się sukcesem świadczy o rosnącej społecznej akceptacji dla stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej. Zieloni opowiadają się za wzmocnieniem i

ulepszaniem tego instrumentu. Referenda mogą być również dobrym narzędziem na zażegnanie bądź przecięcie starych konfliktów. Generalnie, jako instrument oddolny są inicjowane przez mieszkańców, chociaż prawo ich przeprowadzenia przysługuje również jednostkom samorządu terytorialnego. Referendum może wspierać nieformalne negocjacje i przyspieszać podejmowanie decyzji przez władze, ponieważ stanowi rodzaj potencjalnej „presji” ze strony mieszkańców i wymusza na władzach ich wysłuchanie.

Referenda dotyczą z reguły pytania „czy?”, a nie „jak?”, co czyni je narzędziem dość sztywnym. Nieformalne i zorientowane na dialog mechanizmy partycypacji, czy to zainicjowane przez obywatel(k)i czy przez władze, są bardziej elastyczne, ale mniej wiążące. Naszym celem jest praca nad większą wzajemną przekładalnością mechanizmów demokracji bezpośredniej, przedstawicielskiej i nieformalnej, jak również nad takim ukształtowaniem praktyk miejskiej demokracji bezpośredniej, aby w ich ramach możliwe były efektywne procesy negocjacyjne.

4. Związek pomiędzy demokracją przedstawicielską a procesami konsultacyjnymi

W ostatnich latach wiele działo się również w obszarze niesformalizowanych procesów dialogu pomiędzy władzami a mieszkańcami. Przykładem do naśladowania są te gminy, w których metody partycypacji obywatelskiej zostały trwale wbudowane w praktykę zarządzania i rządzenia miastem. W ten sposób partycypacja nie musi poprzez coraz to nowe konflikty być nieustannie wymuszana na władzach przez mieszkańców, ale stanowi kluczowy element przyjętego stylu prowadzenia polityki – zorientowanego na dialog, rozszerzającego i uzupełniającego dotychczasowe mechanizmy reprezentacji i planowania o dialog obywatelski.

Zasady przewodnie zielonej polityki miejskiej:

- Dla zielonej polityki miejskiej istotne jest wczesne i szerokie angażowanie mieszkańców. Zieloni radni powinni kłaść nacisk na rozwijanie pozytywnej kultury obywatelskiego uczestnictwa i w ratuszu, i w społecznościach mieszkańców. W tym celu warto przygotować wiążące i zrozumiałe standardy postępowania, np. w formie wytycznych, które zostaną sporządzone z udziałem obywateli, przyjęte przez radę miasta i przestrzegane przez władze.
- Obywatelska partycypacja może dotyczyć w zasadzie każdej kwestii, ale jest zdecydowanie zalecana w przypadku dużych inwestycji i takich przedsięwzięć, które są istotne dla wspólnoty lub poszczególnych dzielnic, i głęboko wpływają na jakość życia i kształt miejskiego otoczenia. Dobrym rozwiązaniem jest zapytanie obywateli i obywaterek o to, w jakich rodzajach projektów i działań chcą współdecydować.
- Odpowiedzialnością wybranych do w rad jest ustrukturyzowanie procesu decyzyjnego, staranne wyważenie różnych interesów (również tych grup, które nie chcą bądź nie mogą ich same zgłosić), a następnie gruntowne rozważenie zaleceń z procesów partycypacji obywatelskiej, podjęcie i ogłoszenie ostatecznych decyzji.
- Aby móc zachować równowagę pomiędzy poszczególnymi interesami konieczne jest zrozumienie społecznych konfliktów, sprzecznych interesów, z których wynikają, oraz motywów, które za nimi stoją. To w rzeczywistości trudniejsze niż się zdaje. Tylko ci, którzy zrozumieli konflikty i interesy, mogą proponować trafne pomysły do przedyskutowania, a dobrze zaprojektowane propozycje pozwalają na osiągnięcie szeroko akceptowanego kompromisu, nawet wśród tych, których wnioski nie zostały przyjęte. Takie podejście do rozwiązywania konfliktów wymaga jednak szczególnych kwalifikacji i od urzędników, i od radnych.

- Istotne jest odpowiedzialne podejście do oczekiwań, które obietnica partycypacji wzbudziła w obywatelach, stąd najpierw należy odpowiedzieć na pytanie, jakie formy udziału w konkretnym przypadku mają sens i jasno komunikować się w tej kwestii z mieszkańcami: Gdzie chodzi „tylko” o informację i przejrzystość? Kiedy i w jaki sposób procesy podejmowania decyzji powinny dopuszczać możliwość zgłaszania propozycji przez obywateli? Dużym wyzwaniem jest ustalenie obszarów i zakresu partycypacji obywatelskiej, a następnie formułowanie projektów w taki sposób, żeby dopuszczały alternatywne rozwiązania. To uczestnictwo obywateli zapewnia społeczną akceptację dla decyzji, których wstępne założenia zostały opracowane z ich udziałem. Nadużywanie narzędzi partycypacji i traktowanie ich jako kampanii wizerunkowych służących do egzekwowania decyzji władzy, rodzi frustrację i gniew, jest całkowitym zaprzeczeniem kultury obywatelskiej partycypacji, do jakiej dążymy. Dlatego ważną zasadą jest poważne traktowanie wyników procesów partycypacji przez rady miast i gmin i szczegółowe opracowanie sposobów wykorzystania ich zaleceń. Odmowa zawsze musi być uzasadniona.
- Różnorodność metod partycypacji stanowi dla nas istotną wartość, kładziemy również nacisk na to, aby grupy o mniejszej sile artykulacji zostały usłyszane. Stronniczość niektórych metod (chodzi głównie o faworyzowanie klasy średniej) trzeba zrównoważyć poprzez odpowiednią kombinację metod i aktywne docieranie do potencjalnych uczestników procesów partycypacji. Duże projekty należy uzupełnić o ankiety (online i offline), aby zapewnić możliwość wypowiedzenia się jak największej liczbie osób.
- Grupy, których decyzje bezpośrednio dotyczą – przykładowo w edukacji czy służbie zdrowia – powinny mieć możliwość uczestnictwa w odnośnych procesach decyzyjnych. W kwestiach dotyczących dzieci i młodzieży należy stworzyć narzędzia partycypacji dostosowane do potrzeb tych grup, co jest istotne również dlatego, że będą one jednocześnie narzędziami służącymi do nauki demokracji.
- W przypadku dużych inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych uczestnictwo obywateli należy zacząć jak najwcześniej, tzn. już etapie komunikowania planowanej inwestycji, a nie dopiero wtedy, kiedy jest gotowy jej plan - po to, aby można było przedstawić i uwzględnić alternatywne rozwiązania. Praktyka realizowania dużych projektów inwestycyjnych z pominięciem współpracy obywateli powinna odejść do lamusa – przynajmniej w tych obszarach praktyki samorządowej, na które możemy wpływać. Miejscy politycy i polityczki muszą ustalić, kiedy jakie formy partycypacji będą najwłaściwsze i wpisać ją w proces decyzyjny na wszystkich jego etapach – zamiast traktować jako jednorazowe zadanie. Włączenie mieszkańców w procesy podejmowania decyzji wymaga takiego projektowania, które pozostawia miejsce dla alternatywnych rozwiązań, szczególnie, gdy zadecydowano o przeprowadzeniu działań. To wszystko oznacza również, że planowanie musi być bardziej szczegółowe i realistyczne, aby uniknąć nieprzyjemnych niespodzianek i rosnących kosztów.
- Partycypacja obywatelska oznacza również, że obywatele i obywatelki działają samodzielnie. Wspieramy formy partycypacji, w których odpowiedzialność za kształtowanie miejskich projektów albo zagospodarowanie wolnych przestrzeni zostaje delegowana społeczeństwu. W ramach od dawna wypróbowanych praktyk organizacje mieszkańców prowadzą instytucje kultury. Inicjatywy obywatelskie, spółdzielnie i grupy samopomocowe współtworzą życie gmin. Aktualnym, innowacyjnym przykładem tego typu praktyk jest miejskie ogrodnictwo. Miasta mogą również za niewielką opłatą przekazywać do dyspozycji pustostany i nieużytki na solidarnościowe projekty mieszkaniowe, inicjatywy kulturalne, czy też projekty solidarnej ekonomii.

- o Ważnym zadaniem jest również wypracowanie form współpracy z niezależnymi mediami lokalnymi, które dostrzegają i respektują znaczenie współuczestnictwa obywateli i obywaterek w podejmowaniu decyzji. Przedstawiciele mediów powinni być rzetelnie informowani i jednocześnie włączani w filozofię i kształtowanie ukierunkowanych na dialog procesów partycypacji. Tutaj potrzebna jest intuicja pozwalająca na rozpoznanie dobrych rozwiązań.

5. Partycypacja obywatelska wymaga nakładów

Kultura obywatelskiego uczestnictwa, w szczególności w formie zaproponowanych oddolnie wytycznych odnośnie do regularnej partycypacji, wymaga silnego i wiarygodnego wsparcia politycznego, w miarę możliwości na szczycie politycznej drabiny. Samorząd lokalny musi posiadać do tego motywację, kwalifikacje i zasoby kadrowe. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że warto ustanowić stanowisko odpowiedzialne za koordynację procesów partycypacji; niezbędne są zaś szkolenia i edukacja dla pracowników miejskiej administracji i członków samorządu. Zorganizowane uczestnictwo obywateli i owocna współpraca pomiędzy władzami miasta, radnymi i zaangażowanym społeczeństwem obywatelskim wymaga czasu, energii i pieniędzy, jak również gotowości do popełniania błędów i uczenia się na nich. Konieczne jest więc realistyczne oszacowanie i zaplanowanie wykorzystania niezbędnych zasobów.

6. Silne uczestnictwo mieszkańców w parze z silną władzą samorządową

Wraz z nową kulturą partycypacji rośnie również poczucie dumy obywateli z doświadczenia nowej kultury demokracji. Obywatele, władze administracyjne i politycy nabierają większego zaufania do siebie nawzajem. W ten sposób demokracja parlamentarna się nie dewaluuje, ale wzmacnia.

Silna partycypacja jest możliwa tylko przy silnej władzy samorządowej. Rady miast muszą mieć wystarczające kompetencje i możliwości podejmowania decyzji, aby móc się nimi w innowacyjny sposób dzielić z miejskim społeczeństwem. Wypełnianie mandatu wyborczego powinno być traktowane jako zaszczyt, a motywację powinna stanowić szansa kształtowania polityki w sposób zakorzeniony w lokalnych uwarunkowaniach. Dlatego zakres decyzji przysługujący samorządom musi pozostać niezależny od władz wyższego szczebla, podobnie jak przysługujące im środki finansowe. Tylko tam, gdzie społeczności lokalne mają zapewnioną odpowiedni zakres swobody decyzji, może się rozwijać dobra kultura partycypacji. Silny samorząd jest podstawą żywotnej demokracji lokalnej.

Tekst pochodzi z manifestu 4. Federalnego Kongresu Polityki Komunalnej „Für eine grüne Kultur kommunaler Bürgerbeteiligung!”. Zawarte w tekście poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Fundacji im. Heinricha Bölla.

Tłumaczenie: Maria Dębińska