

Kazimierz W. Frieske, Paweł Poławski

*Institut Socjologii  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Institucje obywatelskiej partycypacji w funkcjonowaniu administracji publicznej\****

### ***1. Problem***

**W** końcu 2002 r. w polskiej administracji centralnej istniały 124 instytucje – rady, komisje czy komitety, które – funkcjonując poza ramami biurokratycznych hierarchii – miały wchodzić do procesów decyzyjnych interesy, punkty widzenia czy informacje powstające poza wąsko rozumianym systemem politycznym. Co więcej, wgląd w dokumentację dotyczącą tych instytucji ujawnia to, że ponad połowa z nich, dokładniej – 78, powstała w latach 2000–2002, nie da się zatem powiedzieć, że jest to szczególny „wynalazek” tej

---

\* Porządkowanie rozmaitych obszarów *imperium* ministra pracy i polityki społecznej objęło – w końcu 2002 – problematykę dialogu społecznego. Łączyło się to z próbą nadania temu terminowi szerszego, nieograniczonego wyłącznie do zbiorowych stosunków pracy, znaczenia. W rezultacie, koncepcja „dialogu społecznego” zbliżyła się znacznie do tego, co zwykle się określać jako demokracja partycypacyjna.

W październiku 2002 RM przyjęła „dokument programowy Rządu” zawierający podstawowe zasady szerokiego społecznego dialogu społecznego. Jedną z konsekwencji tego dokumentu była próba rozpoznania stanu sprawy podjęta przez Departament Dialogu Społecznego MPiPS: urzędy centralne wypełniały „Karty informacyjne” dotyczące instytucji dialogu społecznego działających przy jednostkach administracji rządowej”. Dzięki zaangażowaniu ówczesnego podsekretarza stanu w MPiPS, min. Dąmira Długosza, uzyskaliśmy dostęp do dokumentacji i ona właśnie stała się empiryczną podstawą prezentowanej dalej analizy.

czy innej ekipy politycznej. Jesteśmy przekonani, że powstawanie interesujących nas instytucji stanowi ważny element instytucjonalnych zmian zachodzących w polskiej administracji publicznej, choć jesteśmy też świadomi i tego, że istnieje przynajmniej kilka rozsądnych powodów, dla których przekonanie to można kwestionować. Mianowicie, stosunkowo popularny argument mówi, że instytucje, o których mowa mają charakter „dworski” czy fasadowy – są jedynie dekoracją sceny politycznej. Sceptycy łatwo mogą też wskazać i na to, że wpływ rozmaitych rad, komisji czy komitetów na rezultaty procesów decyzyjnych toczących się w administracji publicznej jest niewielki lub zgoła żaden, więc – nawet jeśli podejmują one jakąś celową aktywność – to i tak nie poprawia to jakości podejmowanych decyzji. Wreszcie, sceptycy cyniczni, ci zwłaszcza, którzy znakomicie pamiętają lub znają z własnego doświadczenia mechanizmy obsadzania synekur w PRL-u powiedzą zapewne, że zjawisko, którym się zajmujemy, można najlepiej zrozumieć jako nacisk na powiększenie puli nagród, jakie są do dyspozycji – i są rozdawane – w systemie politycznym. Sceptycy cyniczni budujący swoje opinie nie tyle na mniej czy bardziej bezpośrednim doświadczeniu, ile na lekturach opisujących wyniki międzynarodowych badań porównawczych nad zmianami we współczesnych systemach administracji publicznej mogą dodać, że podstawową – choć latentną – funkcją rozmaitych komitetów jest kooptacja i tępienie ostrzy rozmaitych radykalizmów bądź – co na jedno wychodzi – konformizowanie czy cywilizowanie wszelakich alternatywnych sposobów myślenia i politycznego działania. W szczególności – powiedzą oni zapewne – idzie tu o instytucje, których zadaniem jest przede wszystkim wentylowanie napięć narastających w systemie politycznym, nie zaś o to, aby sprawniej rozwiązywał on stojące przed nim problemy. Nawet zatem, gdyby miało być tak, że instytucje te stabilizują w jakimś stopniu system polityczny, to przecież robią to w trybie mniej czy bardziej przejrzystych manipulacji i – co ważniejsze – służą rozwiązywaniu kłopotów o charakterze wewnętrznym, to jest takich, które system polityczny sam sobie stwarza, nie zaś takich, które powstają poza nim.

Nie jest wykluczone, że za wskazanymi argumentami kryją się racje dobrze osadzone w realiach funkcjonowania polskiej administracji publicznej i dające się uzasadniać w oparciu o mniej czy bardziej rozległe doświadczenie jej praktyków. Jednakże, nie jest też wykluczone, że część tych racji jest – przynajmniej w jakimś stopniu – nietrafna. Gdyby tak być miało, to mogłoby się jednak okazać, że opisujemy zjawisko i ważne i stosunkowo nowe. Co więcej, mogłoby się też okazać, że – nieco przez przypadek – zajęliśmy się takim nurtem zmian w polskim systemie politycznym, który dobrze wpisuje się we współczesne debaty dotyczące dynamiki form sprawowania władzy.

## **2. Układy odniesienia**

Rozmaite okoliczności polityczne i gospodarcze powodują, że przynajmniej od ćwierćwiecza rozstajemy się z weberowską typologią form prawomocności władzy. Zahamowanie powojennej dynamiki wzrostu i kłopoty budżetów publicznych ujawniły bardzo wyraźnie problemy, jakie sprawia godzenie racjonalnego z legalnym. Budowanie prawomocności władzy politycznej na legalizmie i towarzyszącą temu apologię „państwa pra-

wnego” kwestionowali z powodzeniem i prawnicy i socjologowie. Donald Black pisał o tym, że „idea rządów prawa jest ważniejsza jako specyficzna ideologia legitymizacji niżeli jako praktyka równości wobec prawa”<sup>1</sup>, zaś autor znanego podręcznika socjologii prawa, Roger Cotterrell, kładł nacisk na to, że doktryna rządów prawa ma przede wszystkim charakter perswazyjny – służy „technicznym i ideologicznym potrzebom państwa i, ogólniej, strukturalizacji stosunków władzy”<sup>2</sup>. Polski prawnik dodawał – ostrożniej – uwagę mówiącą o tym, że „konstrukcja państwa prawnego, generalnie nader korzystna, miała pewne negatywne skutki uboczne. Wyrobiła bowiem w urzędnikach i w społeczeństwie przekonanie, że administrowanie polega na wykonywaniu ustaw... Prawna forma przesłoniła w ten sposób organizatorską w swej treści rolę administracji”<sup>3</sup>. Polski ombudsman komentował mankamenty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości tak: „w najważniejszych dla obywatela sprawach nie można doczekać się rozstrzygnięcia: odzyskania pieniędzy, ochrony czci, przywrócenia do pracy” i dodawał trzeźwo: „trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że nie każdej sprawiedliwości da się dojść. Taki jest po prostu mechanizm wymiaru sprawiedliwości”<sup>4</sup>.

Prawomocność władzy wywodzona z jej racjonalności okazuje się konceptem jeszcze bardziej ryzykownym, wiemy też znakomicie o tym, że próby nasycania procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych kończą się najczęściej w sposób równie niefortunny, co przygody Platona usiłującego doradzać tyranowi Syrakuz. Niemniej, nadzieje związane z „racjonalizacją władzy”, odżywając w drugiej połowie XX w., doprowadziły m.in. do wskazania na to, że jedną z instytucjonalnych barier transferu wiedzy służącej racjonalizacji procesów decyzyjnych z nauki do praktyki politycznej czy administracyjnej jest brak odpowiednich kanałów jej przekazywania. Takie były m.in. kluczowe konkluzje tzw. Raportu Lyonsa (*The Behavioral Sciences and the Federal Government*) powtórzone w kolejnych, równie znanych manifestach z końca lat 60., takich, jak tzw. Brim’s Report (*Knowledge into Action: Improving the Nation’s Use of Social Sciences*), czy tzw. BASS Report (*The Behavioral and Social Sciences: Outlook and Needs*). W sposób bliższy realiom – a też i współczesności – podobna problematyka jest rozważana wtedy, gdy mechanizmy podejmowania decyzji są analizowane jako rezultaty ucierania się poglądów w rozmaitych *policy communities* czy *issue networks*: W ramach tych koncepcji mówi się o tym, że – mniej czy bardziej sformalizowane – instytucje tego rodzaju wprowadzają w tok podejmowania decyzji różne i odwołujące się do odmiennych założeń wyjściowych, zespoły informacji<sup>5</sup>, zaś B.G. Peters dodaje, że „problemem administracji publicznej staje się taka strukturalizacja dyskusji, która pozwala na wykorzystanie zawartych w nich informacji i jednocześnie zachowanie zdolności do podejmowania decyzji bez nadmiernej

<sup>1</sup> D. Black, *Sociological Justice*, New York 1989, s. 57.

<sup>2</sup> D. Cotterrell, *The Sociology of Law*, Buttersworths 1992, s. 158.

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 103.

<sup>4</sup> A. Zieliński, *Państwo prawa – ale i rozumnych sędziów*, „Rzeczpospolita”, 13 lutego 1998.

<sup>5</sup> R.A. Rhodes, D. Marsh, *New Directions in the Study of Policy Networks*, „European Journal of Political Research” 1992, nr 21.



zwłoki<sup>6</sup>. Gdybyśmy zatem przyjęli, że – w polskich realiach – interesujące nas komitety, rady czy komisje powstające w administracji publicznej stanowią instytucjonalną formułę dla swoistych *issue networks*, to należałoby ich sukces mierzyć nie tyle mniej czy bardziej uchwytym wpływem na decyzje podejmowane w administracji publicznej, ile różnorodnością formułowanych przez nie opinii i informacji faktualnych. Nawet gdyby miało się okazać, że są one notorycznie lekceważone, to i tak można byłoby mówić o sukcesie rozumianym jako powstanie stabilnego – bo zinstytucjonalizowanego – kanału transferu określonej wiedzy z tych miejsc w strukturze społecznej, w których jest ona „produkowana” tam, gdzie jest czy powinna być wykorzystywana. Mówiąc najkrócej – i parafrazując komentarz J. Landego dotyczący losów intelektualnej spuścizny Petrażyckiego – wiedza o tym, że wykorzystaniem systematycznej wiedzy w biurokratycznych establishmentach rządzi nie tyle Opatrzność, ile opaczność – jest współcześnie i banalna i znakomicie kwestionuje roszczenia do prawomocności decyzji w sprawach publicznych ze względu na wyższą mądrość podejmujących je biurokratów. Bardziej interesujące, a też i ważniejsze dla rozumienia zasad funkcjonowania systemu politycznego wydają się pytania o mechanizmy powstawania *issue networks* funkcjonujących w systemie politycznym. Wstępnie – i stosownie do popularnych rozróżnień – mogą one powstawać mniej czy bardziej spontanicznie, jako rezultat konkurencji rozmaitych grup nacisku o dostęp do ucha tego czy innego decydenta lub jako konsekwencja pracowicie budowanego ładu korporatystycznego, w ramach którego administracja publiczna namaszcza część z nich jako kompetentne, reprezentatywne, wiarygodne itp. Jeśli zatem trafna miałyby okazać się myśli o tym, że interesujące nas instytucje są swoistymi *issue networks*, to – wstępnie – ich powstawanie należałoby interpretować jako część procesu urządzania systemu politycznego na neokorporatystyczną modłę.

Złośliwi demagodzy mogliby też – komentując koncepcję demokracji partycypacyjnej – powiedzieć, że nie jest to nic nowego, a w wersji historycznej i dość odrażającej pomysł jest znany ze sloganu cała władza w ręce Rad. Argumentacja tego rodzaju nie wydaje się nam szczególnie nośna: sięgając do doświadczeń historii można bez większych trudności pokazać, że w praktyce politycznej udawało się spaskudzić każdą chyba zacną ideę. Za znacznie ważniejsze mamy to, że koncepcja demokracji partycypacyjnej stanowi reakcję na zjawiska łączone zwykle z mankamentami funkcjonowania instytucji demokracji reprezentacyjnej. Zawilść proceduralna, możliwości manipulowania rezultatami w ramach określonych procedur głosowania, pęknięcie pomiędzy proceduralną poprawnością i substancjalnymi efektami<sup>7</sup> procedur, wreszcie – malejąca frekwencja wyborcza i kłopoty, jakie nastęrcza uzasadnienie z poparcia większości, a także historyczna argumentacja z populizmu<sup>8</sup>, to znane mankamenty demokracji. Łączny efekt dostrzegania tych – a także wielu innych – defektów

<sup>6</sup> B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas 1996, s. 57.

<sup>7</sup> Por. A. Sen, *Rationality and Social Choice*, „The American Economic Review” 1995, vol. 85, s. 1–24, (tłumaczenie: *Racjonalność i wybór społeczny*, w: G. Lissowski, (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Scholar, Warszawa 2001.

<sup>8</sup> G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990; G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994.

demokracji reprezentatywnej kumuluje się we wskazaniu na to, że produkuje ona deficyt prawomocności<sup>9</sup>. Od przynajmniej ćwierćwiecza wskazuje się też na to, że instytucje demokracji reprezentatywnej w sposób wielce niedoskonały służą przekładaniu opinii wyborców na decyzje podejmowane w ramach administracji publicznej<sup>10</sup>.

Za jedną z najpoważniejszych reakcji na deficyt prawomocności władzy w demokratycznych społeczeństwach wypada uznać nadzieje na to, że możliwe jest jego załatwienie poprzez nacisk na rozwój rozmaitych form demokracji partycypacyjnej – poczynając od demokracji plebiscytarnej na radach zakładowych rozumianych jako forma demokracji przemysłowej kończąc. Bliższy wgląd w problem sugeruje, nawiasem mówiąc, że plebiscytarne formy demokracji są znacznie mniej egzotyczne, aniżeli przywoływane najczęściej przykłady szwajcarskich kantonów i wydaje się, że w UE referenda uznaje się za ważny mechanizm podejmowania kluczowych decyzji politycznych<sup>11</sup> – niezależnie od ich oczywistych wad.

W nieco bardziej wyrafinowanej intelektualnie postaci podobne idee opisywane są jako demokracja dyskursywna<sup>12</sup> czy demokracja stowarzyszeniowa (*associative democracy*)<sup>13</sup>. Koncepcje tego rodzaju – poza naciskiem na szerokie włączenie obywateli w procesy podejmowania ważnych decyzji w sprawach publicznych – łączy przekonanie o tym, że pozwala to na wzbogacenie zbioru informacji, wedle których decyzje te są podejmowane: „nie istnieje taki, prywatny lub publiczny, podmiot, który mógłby dysponować pełną wiedzą i kompletnymi informacjami, jakich wymaga rozwiązywanie złożonych, dynamicznie zmieniających się wewnętrznie zróżnicowanych problemów; nie istnieje taki podmiot, który byłby w stanie określić porządnie efektywność instrumentarium rozwiązywania tych problemów”<sup>14</sup>.

W stosownej literaturze przedmiotu podobnych idei odnajdujemy więcej – można, na przykład, zaliczyć do nich koncepcję „racjonalności komunikacyjnej” Habermasa, zakładającej funkcjonowanie wolnego rynku idei niepodporządkowanych politycznym czy administracyjnym hierarchiom – ważniejsze jednak wydaje się dostrzeżenie tego, że interesujące nas instytucje powstające w polskiej administracji można rozsądnie interpretować jako jeden ze szczególnych sposobów ich realizacji. W szczególności nie jest wykluczone, że stanowią one mniej czy bardziej desperacką próbę likwidacji deficytu prawomoc-

<sup>9</sup> C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1970; P. Selmon, *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*, Univ. of California Press, California 1992.

<sup>10</sup> R. Rose, *The Problem of Party Government*, Macmillan, London 1974.

<sup>11</sup> D. Butler, A. Ranney, *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, DC Press, Washington 1994.

<sup>12</sup> J.S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1990.

<sup>13</sup> P. Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge 1994.

<sup>14</sup> J. Kooiman, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*, Sage, London 1993, s. 4.

ności produkowanego w systemie politycznym przez instytucje demokracji reprezentatywnej. Ale, nie jest też wykluczone, że – spoglądając na problem nieco szerzej – możemy je interpretować jako próbę adaptowania polskiego systemu politycznego do sytuacji opisywanej w następujący sposób w jednym z głośnych raportów OECD (*Governance in the 21st Century*) z roku 2001: „Jedno wydaje się pewne: stare formy sprawowania władzy w sektorze publicznym, w korporacjach i w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego stają się coraz bardziej nieefektywne. W nadchodzących dziesięcioleciach będziemy musieli stworzyć nowe formy zarządzania sprawami publicznymi, dopuszczając do udziału w procesie sprawowania władzy szerszy krąg uczestników procesu podejmowania ważnych, publicznych decyzji”.

### 3. Wgląd w empirię

**3.1** Tezę o „fasadowości” instytucji demokracji partycypacyjnej powstających w polskiej administracji publicznej można rozumieć na przynajmniej kilka sposobów. Jeden z nich zmierza do wskazania na to, że mają one charakter „dworski”, wynikający z tego, że ich członkowie są arbitralnie selekcjonowani przez politycznych czy administracyjnych szefów. Jednakże, stosownie do danych, jakimi dysponujemy, wypada stwierdzić, że argument ten jest w znacznej mierze nietrafny. Jest tak dla kilku powodów.

**Tabela 1**  
Występowanie procedur powoływania członków badanych instytucji

	N	%
Tak – jest procedura	36	73,5
Nie – nie ma procedury	13	26,5
Razem	49	100,0

Po pierwsze (por. tab. 1), w przypadku blisko 3/4 interesujących nas instytucji powoływanie ich członków reguluje mniej czy bardziej precyzyjnie określona procedura. Co więcej, mamy rozsądne powody, żeby przypuszczać, że w jakiejś części tych instytucji, w których istnienia takiej procedury nie odnotowaliśmy, istnieją jednak oparte na balotażu reguły powoływania członków. Oznacza to tyle, że raz powołani członkowie rady sami podejmują decyzje o kooptacji nowych uczestników.

**Tabela 2**  
Sposób powoływania uczestników instytucji

	N	%
Uczestników wyznacza urząd	15	24,2
Uczestników wyznaczają organizacje	9	14,5
Uczestników wyznacza zarówno urząd, jak i organizacje	38	61,3
Razem	62	100,0



Po drugie, tylko w około 1/4 analizowanych przez nas instytucji (por. tab. 2) wybór ich członków pozostaje kwestią arbitralnej decyzji urzędnika. Jednakże, także w tych przypadkach arbitralność ta podlega rozmaitym ograniczeniom, pozostawiając na przykład szefom urzędów prawo konstruowania listy członków „Rady” spośród ustalonych w procedurze kategorii kandydatów.

Po trzecie, trzeba jednak odnotować i to, że dość charakterystyczna prawidłowość (por. tab. 3) zdaje się wskazywać na to, że: im wyższy w hierarchii prawnej status dokumentu opisującego procedurę tworzenia składu rady, komitetu etc., a zatem, im większe znaczenie nadaje się jej funkcjonowaniu, tym mniejsze prawdopodobieństwo formalnych ograniczeń arbitralności doboru jej członków.

Mówiąc krócej, im większe, bo regulowane ustawowo, znaczenie instytucji demokracji partycypacyjnej, tym większa kontrola nad jej składem alokowana w administracji publicznej.

**Tabela 3**  
Zróżnicowanie sposobów powoływania uczestników ze względu na typ podstawy prawnej działania instytucji

Podstawa działania instytucji	Sposób powoływania uczestników			
	Uczestników wyznacza urząd	Uczestników wyznaczają organizacje	Uczestników wyznacza zarówno urząd, jak i organizacje	Podstawa funkcjonowania razem
Ustawa	26,7% N=4	33,3% N=3	15,8% N=6	21,0% N=13
Rozporządzenie	13,3% N=2	22,2% N=2	28,9% N=11	24,2% N=15
Uchwała			15,8% N=6	9,7% N=6
Regulamin			13,2% N=5	8,1% N=5
Decyzja	33,3% N=5	22,2% N=2		11,3% N=7
Zarządzenie	26,7% N=4	11,1% N=1	21,1% N=8	21,0% N=13
Inne		11,1% N=1	5,3% N=2	4,8% N=3
Razem	100,0% N=15	100,0% N=9	100,0% N=38	100,0% N=62

Odnotowując ten fakt, wypada zauważyć, że jego wymowa jest niepomysłna dla idei szerokiej, demokratycznej reprezentacji w procesach podejmowania decyzji. Jednakże

warto zarejestrować i to, że *implicite* wskazuje on również i na to, że instytucje demokracji partycypacyjnej są w administracji publicznej traktowane poważnie i ze świadomością zakłóceń, jakie mogą one wprowadzić do biurokratycznych rutyn decyzyjnych.

Po czwarte, istotny element proceduralnych ograniczeń arbitralności w doborze członków instytucji demokracji partycypacyjnej stanowi ich kadencyjność. Niefortunnie, materiał, jakim dysponujemy, pozwala na powiedzenie czegokolwiek w tej sprawie w stosunku do nieco mniej niż połowy analizowanych przypadków (45%). Wśród tych przypadków, o których możemy powiedzieć cokolwiek, czas trwania kadencji wynosi 2 do 5 lat. To oznacza między innymi, że niewielkie jest prawdopodobieństwo tego, iż nakładają się one na cykle polityczne wyznaczone wyborami powszechnymi.

**Tabela 4**  
Kadencyjność w instytucjach demokracji partycypacyjnej

	N	%
Tak – kadencja jest ustalona	22	44,0
Nie – nie ma kadencji	28	56,0
Razem	50	100,0

**Tabela 5**  
Czas trwania kadencji

	N	%
2 lata	1	5,0
3 lata	10	50,0
4 lata	8	40,0
5 lat	1	5,0
Razem	20	100,0

Generalnie rzecz biorąc, im wyższy poziom regulacji funkcjonowania analizowanych przez nas instytucji, a zatem – im wyższa, domyślnie, ich funkcjonalna doniosłość, tym częściej pojawiają się wśród tych regulacji rozwiązania o charakterze kadencyjnym.

Zatem, wstępnie, bo biorąc pod uwagę ograniczenia danych, możemy stwierdzić, że: reguły kadencyjności stanowią tym istotniejszy czynnik ograniczenia „dworskiego” charakteru analizowanych przez nas rad, komitetów etc., im są one ważniejsze dla funkcjonowania administracji publicznej.

Prezentowane wyżej wyniki i częściowe konkluzje mogą sugerować niekonsekwencję w sposobach wbudowania instytucji demokracji partycypacyjnej w procesy podejmowania decyzji. Z jednej strony odnotowujemy bowiem dążenie do kontrolowania składu tych instytucji, z drugiej zaś kadencyjne ograniczenia arbitralności doboru ich członków. Nie jest wykluczone, że ta sprzeczność ma charakter pozorny, tj. że ograniczenia dotyczą nie tyle doboru członków, ile klas czy kategorii, spośród których są oni dobierani. Decyzje o tym, o jakie kategorie potencjalnych członków „rad”, „komitetów” czy „komisji” tu



działanie. to jest – które z nich są uznawane za dostatecznie ważne pozostają jednak prerogatywą ustawodawcy i/lub kierownika odpowiedniego urzędu. To oznacza, że: kluczowe założenia systemu instytucji partycypacyjnych odwołują się do neokorporatystycznego modelu reprezentacji interesów grupowych.

**Tabela 6**

Zróznicowanie kadencyjności ze względu na rodzaj podstawy prawnej

Kadencyjny charakter instytucji	Podstawa działania							Kadencyjny charakter instytucji – razem
	Ustawa	Rozporządzenie	Regulamin	Fundacja	Decyzja	Zarządzenie	Inne	
Tak – kadencja jest ustalona	83,3% N=10	47,1% N=8	100,0% N=1	100,0% N=1	14,3% N=1	9,1% N=1		44,0% N=22
Nie – nie ma kadencji	16,7% N=2	52,9% N=9			85,7% N=6	90,9% N=10	100,0% N=1	56,0% N=28
Razem	100,0% N=12	100,0% N=17	100,0% N=1	100,0% N=1	100,0% N=7	100,0% N=11	100,0% N=1	100,0% N=50

Jeśli teza ta jest trafna, to może ona zostać zinterpretowana jako przesłanka oceny mówiącej o tym, że w polskiej administracji publicznej instytucje demokracji partycypacyjnej mają charakter ułomny i niepełny, bo są oparte na neokorporatystycznym modelu reprezentacji interesów grupowych. Tę myśl krytyczną – jeśli istotnie ma ona charakter krytyczny – wypada, w świetle naszych materiałów, uznać za stosunkowo dobrze uzasadnioną. Mianowicie, okazuje się, że w znakomitej części analizowanych przez nas przypadków (94,5 %) ludzie wchodzący w skład rad, komitetów i komisji wnoszą do nich punkt widzenia reprezentowanych przez siebie organizacji. To stwierdzenie należy uzupełnić jednak wskazaniem na to, że nie mamy tu do czynienia z klasyczną formułą dialogu społecznego, ograniczonego do historycznie ukształtowanych partnerów stosunków pracy. Jedynie 8 (6,3%) spośród 127 analizowanych przez nas instytucji ma taki charakter i są to wyłącznie instytucje funkcjonujące w obszarze stosunków pracy. W pozostałych przypadkach członkowie interesujących nas instytucji reprezentują znacznie szersze spektrum społecznych interesów. Poza klasycznymi partnerami społecznymi, w 75% instytucji demokracji partycypacyjnej pojawiają się osoby reprezentujące samorządy terytorialne, w 80% – osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, w 70% – ludzie delegowani przez inne organizacje społeczne i stowarzyszenia, w blisko połowie – przez organizacje branżowe takie jak Izby Gospodarcze czy samorządy zawodowe.

Wypada odnotować i to, że w blisko 70% analizowanych instytucji pojawiają się także osoby włączane do nich ze względu na swoje kompetencje fachowe.

Jeśli zatem uzna się, że logika reprezentacji interesów grupowych w procesach podejmowania doniosłych, społecznych decyzji ma charakter neokorporatystyczny, to należy też

dodać natychmiast, że jest to neokorporatyzm nowoczesny, który dalece wykracza poza klasyczną formułę dialogu społecznego.

**Tabela 7**  
Formuła uczestnictwa w instytucjach demokracji partycypacyjnej

Do udziału w pracach instytucji powoływane są:	N	%
Tylko osoby	6	5,5
Tylko przedstawiciele organizacji	79	72,5
Zarówno osoby, jak i przedstawiciele organizacji	24	22,0
Razem	109	100,0

**Tabela 8**  
Typy organizacji reprezentowane w instytucjach demokracji partycypacyjnej  
(liczba instytucji, w których zasiadają przedstawiciele...)

	N	% (100%=127)
Związki zawodowe	40	31,5
Organizacje pracodawców	37	29,1
Samorząd terytorialny	32	25,2
Organizacje branżowe	68	53,5
Organizacje pozarządowe	25	19,7
Organizacje społeczne i stowarzyszenia	39	30,7
Przedstawiciele świata nauki, eksperci	44	34,6
Przedstawiciele przedsiębiorstw	23	18,1

Co więcej, wypada też wskazać i na to, że tylko po części ma tu zastosowanie ten argument krytyczny podnoszony zwykle wobec neokorporatystycznej formuły reprezentacji interesów grupowych, który wskazuje na to, że pomija ona słabsze czy mniej widoczne interesy grupowe. Z naszych danych wynika bowiem, że około połowy analizowanych instytucji demokracji partycypacyjnej ma charakter mniej czy bardziej otwarty, to jest – w czasie trwania kadencji stwarza możliwość kooptacji nowych członków – czy to indywidualnych, czy to instytucjonalnych (por. tab. 9).

**Tabela 9**  
„Zamknięty” vs „otwarty” charakter instytucji demokracji partycypacyjnej

Czy podstawa prawna jednoznacznie wskazuje organizacje, które mogą uczestniczyć w pracach instytucji	N	%
Tak	27	51,9
Nie	25	48,1
Razem	52	100,0

3.2 Kolejna, sceptyczna opinia dotycząca interesujących nas instytucji może opierać się na tezie mówiącej, że mają one charakter pozorny w tej mierze, w jakiej ich funkcjonowanie koncentruje się na imponderabiliach sprawowania władzy, a nie na kwestiach szczegółowych, mających bezpośredni wpływ na realia życia zbiorowego. I ten argument krytyczny wydaje się chybiony. Znakomita większość analizowanych przypadków dotyczy takich instytucji demokracji partycypacyjnej, które w swoich statutach mają stosunkowo dobrze określony i przedmiotowo stosunkowo wąski zakres zadań. Mówiąc nieco inaczej, instytucje te mają charakter wysoce techniczny i służą wprowadzaniu w procesy podejmowania decyzji kwestii specjalistycznych. To właśnie stwierdzić możemy w odniesieniu przynajmniej do 72% interesujących nas instytucji – spośród tych, o których mamy odpowiednie dane.

Tabela 10  
Przedmiotowy zakres działania pracy badanych instytucji

	N	%
Przed wszystkim problemy branżowe/sektorowe	85	72,0
Przed wszystkim problemy makroekonomiczne/makrospołeczne	33	28,0
Razem	118	100,0

3.3 Wbrew obiegowym stereotypom, mało prawdopodobne wydaje się to, że funkcjonujące w polskiej administracji publicznej instytucje demokracji partycypacyjnej służą przede wszystkim jako pretekst do uprzywilejowanego uczestnictwa w podziale publicznych zasobów. Nie jest zatem tak, że członkostwo w rozmaitych radach i komitetach to przede wszystkim synekury pozwalające na uzyskiwanie dodatkowych dochodów.

Jedynie trzynastcie interesujących nas instytucji demokracji partycypacyjnej – spośród tych, o których mieliśmy stosowne dane – wypłaca swoim członkom wynagrodzenia. Trzeba jednak stwierdzić, że w odniesieniu do 48 (to jest około 1/3) nie mamy stosownych danych.

W oczywisty sposób koszty funkcjonowania tych komisji, rad etc, w których członkowie nie pobierają wynagrodzeń, są niższe, i w zasadzie nie przekroczyły 50 000 złotych rocznie. W dwóch trzecich spośród nich nie przekroczyły one 5000 złotych rocznie (por. tab. 12). Te same prawidłowości dotyczą także lat wcześniejszych.

Tabela 11  
Gratyfikacja uczestnictwa

Czy osoby biorące udział w pracach badanych instytucji pobierają wynagrodzenie	N	%
Tak	13	16,5
Nie	66	83,5
Razem	79	100,0



**Tabela 12**

Koszty funkcjonowania instytucji w roku 2002

	n.	%
0 – 4999 zł	44	56,4
5000 – 49 999 zł	16	20,5
50 000 – 99 999 zł	9	11,5
100 000 i więcej	9	11,5
Razem	78	100,0

**Tabela 13**

Wpływ wynagrodzeń na koszty funkcjonowania w roku 2002

Czy uczestnicy pobierają wynagrodzenie (w zł)	Koszty funkcjonowania w 2002 r.				
	0 – – 4999	5000 – – 49 999	50 000 – – 99 999	100 000 i więcej	Razem
Tak	8,3% N=1	25,0% N=3	16,7% N=2	50,0% N=6	100,0% N=12
Nie	71,4% N=35	22,4% N=11	6,1% N=3		100,0% N=49

Możemy zatem stwierdzić, że wskazana wyżej racja krytyczna jest nietrafna w tej mierze, w jakiej akcentuje się korzyści finansowe. Byłoby jednak naiwnością utrzymywanie, że uczestnictwo w interesujących nas instytucjach demokracji partycypacyjnej jest uzasadniane wyłącznie obywatelskimi postawami czy altruizmem ich członków. W tej kwestii nie warto mieć złudzeń. Fragmentaryczne doświadczenia i wgląd w funkcjonowanie rozmaitych rad, komitetów etc. działających w ramach administracji publicznej, przekonują o tym, że uczestnictwo w nich może stanowić źródło personalnych gratyfikacji, których wartość mierzy się uprzywilejowanym dostępem do źródeł informacji, satysfakcją płynącą z poczucia wpływu na bieg wydarzeń itp. Niefortunnie, niczego więcej w tych kwestiach, w sposób bardziej systematyczny, powiedzieć nie umiemy.

#### **4. Konkluzje**

Prezentowana charakterystyka rozmaitych komitetów, rad, komisji etc. funkcjonujących w polskiej administracji publicznej prowadzi do jednej podstawowej konkluzji, to jest konkluzji mówiącej, że instytucje demokracji partycypacyjnej, istniejące w strukturze administracji publicznej, umożliwiają wnoszenie w procesy podejmowania decyzji w ważnych sprawach publicznych, zarówno rozmaitych grupowych interesów, jak też i zróżnicowanych informacji faktualnych.

Jednakże, z uwagi na charakter danych, którymi dysponujemy, bezpieczniejsze wydaje się nadanie tej tezie interpretacji minimalistycznej. Mówi ona, że: formalna charakterystyka instytucji demokracji partycypacyjnej działających w ramach administracji publicznej stwarza dogodne podstawy dla realizacji podstawowych funkcji instytucji tego rodzaju.

Mówiąc nieco inaczej, nie widzimy formalnych powodów, dla których opisywane przez nas instytucje nie mogłyby służyć:

- a) włączaniu w proces decyzyjny takich punktów widzenia, które właściwe są różnorodnym grupom interesu,
- b) włączaniu w proces podejmowania decyzji alternatywnych źródeł informacji o rzeczywistości,
- c) budowaniu mniej czy bardziej rozległego społecznego konsensusu wokół podejmowanych decyzji.

Najkrócej rzecz ujmując, nie widać żadnych zasadniczych powodów, dla których opisywane instytucje demokracji partycypacyjnej nie mogłyby stanowić dodatkowego źródła legitymizacji decyzji w ważnych sprawach publicznych. Co więcej, wypada też wskazać, że rozbudowa opisywanych przez nas instytucji nie następowała równomiernie. Ponad połowa z nich powstała w latach 2000–2002.

**Tabela 14**  
Dynamika rozwoju instytucji demokracji partycypacyjnej

Instytucje powstałe:	N	%
przed 1990 rokiem	4	3,15
w latach 1990–1994	12	9,45
w latach 1995–1999	33	26,0
w latach 2000–2002	78	61,4
<b>Razem</b>	<b>127</b>	<b>100,0</b>

Nie umiemy rozsądnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest to rezultat szerszych zmian w systemach politycznych bądź wysiłków zmierzających do modernizacji zasad funkcjonowania polskiej administracji publicznej, czy też rezultat mniej czy bardziej świadomych poszukiwań sposobu zaradzenia narastającemu kryzysowi prawomocności władzy publicznej. W każdym razie wypada stwierdzić, że opisywane przez nas procesy stanowią dość dokładne odzwierciedlenie tego, co dzieje się w systemach administracji publicznej innych krajów.

*Institutions of Civil Participation In the Working of Public Administration*

124 institutions such as advisory councils, commissions and committees existed within Polish central administration at the end of 2002. They were meant to contribute interests, points of view and information coming from beyond narrowly understood political system to the decision processes. Emergence of those institutions constitutes an important element of institutional change in Polish public administration, but – first of all – it is possible to understand them as an attempt to reduce the „deficit of legitimacy”, which is produced within the political system by institutions of representative democracy. It is also possible to interpret them as an effort to put into practice such ideas as *discursive democracy*, *participatory democracy* or *associative democracy*.

Referring to the empirical data authors of the paper show, that there are no formal reasons, why institutions of participatory democracy functioning within structures of Polish public administration could not serve as effective channels to transfer the variety of interests to the decision making processes, to introduce alternative sources of information, and to build more extensive social consensus. They also show that critical arguments regarding those institutions are inaccurate. It remains that institutions of participatory democracy existing within structures of Polish public administration enable inclusion of various group interests and different sources of information into decision making processes regarding public policies.