

MAREK BARAŃSKI

Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnejWydawnictwo Naukowe „Śląsk”,
Katowice 2013, 318 s.

(Aniela Dylus)

RECENZJE

W polskiej politologii nazwisko Barańskiego kojarzone jest przede wszystkim z dorobkiem w obszarze samorządu terytorialnego, traktowanego jako podstawowa instytucja demokratyczna, jako podmiot i element systemu władzy lokalnej i regionalnej. Zajmując się od początku przemian ustrojowych w Polsce tą instytucją, logiczną koleją rzeczy przypominał najpierw podstawowe zasady kierujące odbudową samorządu terytorialnego: decentralizacji, podziału władzy, subsydiarności oraz różne koncepcje władzy lokalnej: etatystyczną czy liberalno-demokratyczną. Kilka tekstów z początku lat 90. poświęcił identyfikacji problemów społecznych, będących wyzwaniem dla konstytuujących się od nowa władz samorządowych, a także przejmowaniu kompetencji i zadań przez gminy

miejskie od administracji rządowej. Śledził ewolucję kompetencji i zadań gminy, zasad finansowania samorządu i proces jego upartyjnienia. Podjął się wreszcie próby zbilansowania 20-letnich doświadczeń funkcjonowania tej instytucji w III RP. Okazało się, że w tym czasie nastąpiła modernizacja samorządu, która przełożyła się na unowocześnienie całej Polski. Autor wiąże ten sukces „Polski samorządowej” z recepcją rozwiązań instytucjonalnych i dobrych praktyk krajów Europy Zachodniej.

W podejściu badawczym Barańskiego do samorządu lokalnego można wyróżnić kilka cech charakterystycznych. Akceptując postulat Tadeusza Klementewicza o potrzebie zerwania z restrykcyjnym podziałem sfery społecznej na trzy suwerenne królestwa: gospodarki, polityki, kultury – społec-

czeństwa i uprawiania raczej „makropolitologii”, Autor wyraźnie przyjmuje perspektywę międzysektorowego ujmowania problematyki samorządowej. Interesowały go zwłaszcza gospodarcze funkcje samorządu terytorialnego i jego współpraca z organizacjami pozarządowymi. W kilku swoich tekstach prezentował pola współpracy i ramy prawne wspólnych działań.

W jego ujęciu procesy zachodzące na szczeblu lokalnym bynajmniej nie są też odizolowane od wpływających na nie procesów globalizacji. Teoretyczny paradygmat globalizacji znajduje potwierdzenie w wynikach badań Barańskiego.

Jeszcze inną cechą jego metodologii jest maksymalne zbliżenie do badanego przedmiotu. Niekiedy (sam lub jako członek zespołu), wyposażony „wyostrzonymi” narzędziami aparatu teoretycznego, prowadził swego rodzaju *case studies*, np. wybranych gmin województwa (wówczas) katowickiego. Prowadząc zaś monitoring programu pilotażowego przekazywania miastom zadań administracji rządowej, dokonał ustaleń ważnych dla całej reformy samorządowej w Polsce. Szerokiej akceptacji procesu decentralizacji władzy towarzyszyło mianowicie ścieranie się interesów administracji rządowej i samorządu – gra o to, kto poniesie wyższe koszty tego procesu. Dlatego też Barański w swoich badaniach, prowadzonych np. w regionie Zagłębia Dąbrowskiego, traktuje wspólnoty samorządowe jako układ polityczny, w którym ścierają się różne partykularne interesy. Uprawia przy tym politologię empiryczną, nie stroni też od wywiadów z osoba-

mi reprezentującymi podmioty gospodarcze, partie polityczne czy związki zawodowe.

Jeszcze jedną cechą badań samorządowych Barańskiego jest uwzględnianie perspektywy porównawczej. Ramy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce Autor porównuje ze standardami europejskimi, stwierdzając obecność w nim cech uniwersalnych, a jednocześnie – narodowych i lokalnych odmienności w zakresie konkretnych rozwiązań.

Zwieńczeniem osiągnięć Barańskiego¹ w zakresie problematyki samorządowej jest recenzowana tu monografia *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej* (Wyd. Naukowe „Śląsk”, Katowice 2013, s. 318). Jej autor, jako wytrawny znawca problematyki samorządu terytorialnego, już tytułowym sformułowaniem bardzo trafnie uchwycił pożądany kierunek instytucjonalnych przemian tej instytucji w Polsce w ostatnich kilku dekadach. Jako kryterium identyfikacji i oceny tych przemian przyjął charakter lokalnej demokracji. Oczywiście, kształtowanie się na szczeblu samorządowym elementów demokracji uczestniczącej nie uchyla, ani nie zastępuje instytucji demokracji bezpośredniej i pośred-

¹ Trudno też nie wspomnieć, że jest on współautorem podręcznika *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne* (Wyd. „Komandor”, Warszawa 2007, s. 221) oraz redaktorem monografii *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej* (Wyd. Adam Marszałek, Toruń – Katowice 2009, s. 293).

niej, ale raczej ją uzupełnia i ubogaca. W każdym razie zaznaczony tytułem kierunek przemian nie tyle jest empiryczną konstatacją faktycznie dokonującej się ewolucji, co raczej projektem pożądanego rozwoju i tropieniem symptomów jego realizacji.

Przejrzysta struktura książki, adekwatne do treści i precyzyjne nazwy kolejnych rozdziałów i punktów ułatwiają czytelnikowi śledzenie kolejnych kroków badawczych. Dodatkowo uporządkowaniu omawianej problematyki służą nie wyszczególnione w *Spisie treści* podtytuły. Po propedeutycznym, zgrabnym przypomnieniu reaktywacji w Polsce samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji (r. I), następuje prezentacja instytucji demokracji bezpośredniej (r. II), pośredniej (r. III – organów władzy stanowiącej i uchwałodawczej; r. IV – organów wykonawczych), a w końcu – uczestniczącej (r. V). W odniesieniu do struktury zgłaszam drobne uwagi krytyczne. W r. II wśród takich instytucji demokracji bezpośredniej, jak: referendum lokalne, konsultacje społeczne i zebranie mieszkańców, Autor umieścił również wybory władz samorządowych, czyli instytucję właściwą dla demokracji przedstawicielskiej. Dwie kolejne uwagi dotyczą r. V. Choć trudno sobie wyobrazić demokrację uczestniczącą bez dyskursu – „deliberacji”, to obydwie pojęcia artykułują nieco inne aspekty demokracji. W każdym razie nie są to pojęcia równoznaczne, jak sugeruje tytuł r. V: *Demokracja uczestnicząca (deliberatywna)*. Poza tym trochę tu brakuje przynajmniej wzmianki o instytucji budżetu partycypacyjnego.

Tłem syntetycznej charakterystyki kształtujących się *hic et nunc* instytucji różnych odmian demokracji lokalnej jest przy tym solidne zaplecze teoretyczne. W pracy znajdujemy zatem eksplikację fundamentalnych kategorii politologicznych, np. modeli demokracji i demokratycznej konsolidacji, teorii transformacji (tranzycji), samorządu terytorialnego i wielu innych. Autor swobodnie porusza się w ramach odmiennych paradygmatów i koncepcji. Doskonale zna różnice ścierające się ujęcia i spory wokół omawianych akurat zagadnień. Prezentując zaś np. teorie samorządu lokalnego (I. 3), kapitału społecznego (V. 2) czy demokracji deliberatywnej (V. 6), Autor sięga do najnowszej literatury przedmiotu i obok „klasyków”, przywołuje najbardziej reprezentatywnych w danej dziedzinie przedstawicieli politologii i socjologii światowej (chociażby Sartori, Huntington, Dahl, de Tocqueville, Heywood, Stocker, Coleman, Putnam, Fukuyama, Held, Giddens, Offe, Elster) oraz polskiej (Baskiewicz, Stępień, Izdebski, Kulesza, Zieliński, Wnuk-Lipiński, Sztompka, Czapiński i wielu innych). W szacownym gronie teoretyków demokracji deliberatywnej trochę brakuje Habermasa.

Niewątpliwie Autorowi udało się zrealizować wyznaczony we *Wstępie* cel. Rzeczywiście, dokonał kompleksowego przeglądu rozwoju demokratycznych instytucji w polskim samorządzie terytorialnym i obiektywnej ich oceny. Nie kwestionując generalnego sądu, iż ten segment polskiej transformacji należy do najbardziej udanych i dostrzegając dobre funkcjo-

nowanie niektórych instytucji demokracji lokalnej, chociażby wiejskiego zebrania mieszkańców, przenikliwie wskazuje jednocześnie na ujawniające się zwolna deficyty: naruszenie równowagi między władzą stanowiącą a wykonawczą (dominacja tej ostatniej), upartyjnienie samorządu i mediatyzacja samorządowych kampanii wyborczych, oligarchizację władzy (zwłaszcza do 2002 r.), niewielką efektywność mechanizmów konsultacji społecznych oraz ich fasadowy charakter, apatię wielu społeczności lokalnych, wyrażającą się m.in. niską frekwencją wyborczą i słabą partycypacją obywateli w zaspokajaniu potrzeb publicznych. Bodaj najważniejszą prze-

szkodą w realizacji demokracji partycypacyjnej jest według Autora niechęć władz lokalnych do włączenia mieszkańców i organizacji pozarządowych w proces współrządzenia. Na kartach książki znajdujemy też pozytywne przykłady i propozycje przeciwdziałania tym deficytom, chociażby ciekawe koncepcje współpracy publiczno-społecznej i publiczno-prywatno-społecznej czy „deliberatywnych sondaży”. Drobne błędy formalne (gramatyczne, literówki) nie podważają dobrego wrażenia po lekturze tej dobrze skomponowanej, oryginalnej i bogatej treściowo monografii.

Aniela Dylus