

ANDRZEJ STELMACH
STANISŁAW ZYBOROWICZ
Poznań

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO INSTYTUCJONALNY PRZEJAW DEMOKRACJI

W artykule podejmujemy próbę zaprezentowania podstawowych kategorii z zakresu struktur lokalnych. Zamiarem naszym jest uogólnienie i wskazanie charakterystycznych cech poszczególnych modelowych rozwiązań systemów lokalnych. Opieramy się na klasycznych modelach ideologicznych, które są dla nas przesłanką dla skonstruowania podstawowych schematów.

Wychodzimy od ogólnego rozumienia demokracji, którą przedstawił Robert A. Dahl w odniesieniu do greckiego porządku demokratycznego. Wprawdzie twierdzi on, że termin, znaczący wszystko, nie znaczy nic. Termin ten funkcjonuje dziś jako bliżej nie spreycyzowana idea¹. Uznajemy jednak, iż wskazane przez tego autora przesłanki w dalszym ciągu zachowują walor aktualności. Jeżeli demokracja jest możliwa, to z pewnością łatwiej ją urzeczywistnić na poziomie lokalnym, w relatywnie niewielkich zbiorowościach, aniżeli na rozległych terytoriach. Praktyka potwierdza jednak, że rozwiązania demokratyczne możliwe są także w odniesieniu do wielkich zbiorowości z zastrzeżeniem, iż opierają się one w znacznej mierze na pośredniej formie demokracji. Istota demokracji tkwi jednak w jej ujęciu bezpośrednim, które stwarza możliwość uczestnictwa politycznego mieszkańców (nie tylko obywateli)².

I. Sześć warunków greckiego porządku demokratycznego wg Roberta A. Dahla a lokalna praktyka demokracji

1. Interesy obywateli mają być na tyle zgodne, by mogli oni istotnie podzielać tę samą koncepcję wspólnego dobra (i działać zgodnie z nią), a więc by nie popadała ona w jaskrawy sprzeciw z ich osobistymi celami i interesami³.

Przez interes należy rozumieć pewien układ relacji społecznych, które związane są z oczekiwaniami jednostek lub grup społecznych mających określone abstrakcyjne czy też materialne cele. Jego realizacja ma przynieść wymierne korzyści, zarówno w sferze bytów realnych — gospodarcze i finansowe, ale także dóbr abstrakcyjnych — wolność i równość⁴. Interes jest bytem realnym, chociaż istotne jest jego uświadomienia przez jednostkę lub grupę. Status ontyczny jest niezależny od subiektywnego postrzegania jego charakteru. Niezbędnym warunkiem podjęcia działań zgodnych z obiektywnym interesem grupy lub jednostki jest identyfikacja charakteru danego interesu.

Spółeczność lokalna w istocie nie gwarantuje pełnej realizacji interesów. Istnieje jednak znacznie większe prawdopodobieństwo zaistnienia grupowej zgodności interesu, w sytuacji wspólnego zamieszkania i życia w podobnych warunkach społecznych. Powoduje to, iż wzrastają szanse na lepsze rozwiązanie wielu problemów, gdy decyzje są podejmowane na szczeblu lokalnym. W przypadku podejmowania decyzji na szczeblu centralnym występuje konieczność uwzględniania całego szeregu specyficznych uwarunkowań występujących w różnych regionach państwa, co znacznie utrudnia proces decyzyjny. Podjęcie optymalnych decyzji wymaga nie tylko wiedzy ogólnej na temat racjonalnego podejmowania decyzji, ale także uwzględnienia znacznie większej liczby istotnych czynników w konkretnych układach społecznych. Trafność decyzji zależy w dużej mierze od przestrzegania podstawowych kanonów procesu decyzyjnego, ale także stopnia znajomości uwarunkowań konkretno – indywidualnych. Im mniejszy obszar terytorialny (z uwzględnieniem liczby ludności), tym łatwiej poznać jego specyfikę i uwzględnić istotne czynniki dla jakości decyzji. Podobne relacje występują w odniesieniu do etapu implementacji politycznej. W układach lokalnych w większym stopniu można uwzględnić czynniki sprzyjające realizacji decyzji. To sprawia, że władza lokalna podejmuje decyzje uwzględniające te elementy, które związane są wyłącznie z jej polem aktywności. W tych warunkach znacznie jest ułatwiona artykulacja interesów jednostkowych i grupowych. Umożliwia to znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia i ustalenia sposobu realizacji interesów.

2. *Obywatele tworzyć muszą społeczność jednorodną ze względu na cechy, które w przeciwnym razie powodują konflikty polityczne i radykalną niezgodę co do istoty wspólnego dobra. Zgodnie z tym poglądem żadne państwo nie mogłoby być dobrą polis, gdyby jego obywatele różnili się znacznie pod względem majątkowym, religijnym, kulturowym, etnicznym, wykształcenia, ilości wolnego czasu, gdyby mówili różnymi językami*⁵.

Formalnym wyznacznikiem jednorodności społeczności lokalnej jest zamieszkiwanie na określonym terytorium. Nie jest to najważniejsza ze wspólnych cech konkretnej społeczności, gdyż można doszukać się wielu elementów tworzących silne więzi między osobami zamieszkującymi ten sam obszar. Mogą to być zarówno podobne problemy życiowe, jak również przynależność do jednej grupy kulturowej, etnicznej czy wyznaniowej. W rezultacie w mikrospołeczności lokalnej powstają swoiste więzi, które w specyficzny sposób łączą osoby zamieszkujące na tym samym, niewielkim obszarze. Różnica zachodzi jedynie w odniesieniu do zakresu wspólnych przedsięwzięć. Im cechy różniące występują z mniejszym natężeniem, tym łatwiej poszukiwać wspólnych płaszczyzn działania. Przedsięwzięcia wymagają zgody na poziomie podjęcia decyzji i implementacji. Wspólnota wartości jest czynnikiem niezbędnym ale jednocześnie osiągnięcie stanu wspólnoty warunkowane jest stopniem jednorodności środowiska. Im bardziej jest ono zróżnicowane, tym trudniej ustalić zakres wspólnego dobra. W praktyce nie uniknie się zastosowania procedury wykorzystującej wskaźnik większości arytmetycznej, która daje możliwość skonstruowania jednego wzorca oraz wspólnej na niego zgody.

3. *Ciało obywatelskie musi być stosunkowo nieliczne, mniej liczne nawet niż 40 — 50 tysięczne Ateny z czasów Peryklesa. Niewielka liczebność demos jest niezbędna z kilku powodów. Po pierwsze, aby uniknąć niejednorodności a zatem dysharmonii wynikającej ze zbyt rozległego terytorium i — jak w Persji — wielości języków, religii, różnic etnicznych, odmiennej historii, co powoduje, że obywatele nic nie łączy ze sobą. Dalej, aby obywatele znali swe miasto i swych ziomków z własnego doświadczenia, dzięki dyskusjom pozwalają-*

cym rozumieć, na czym polega wspólne dobro i aby potrafili odróżnić je od prywatnych interesów i osobistych dążeń.

Stosując się do rad atenczyków, współczesne mikrospołeczności zorganizowane w gminy z zasady skupiają niewielką liczbę ludności. Wynosi ona od 1,5 tys. (Francja) do 15 tys. (Polska, Belgia). Spotyka się jednak inne rozwiązania np. w Wielkiej Brytanii, gdzie przeciętny dystrykt zamieszkuje 120 tys. osób⁷. Innym powodem, dla którego gminy nie powinny być zbyt duże liczebnie, jest znajomość problemów środowiska społecznego i jednakowe rozumienie *dobra wspólnego*. Pomimo nowoczesnych technik komunikowania się i prezentacji poglądów, istnieje silna tendencja do izolowania się dużej części społeczności od życia publicznego i korzystania z prawa do współzrządzenia. Zróżnicowanie interesów jednostek i grup społecznych może wpływać negatywnie na proces postrzegania *wspólnego dobra*, jednak uzyskanie szerszego zakresu kompetencji decyzyjnych na szczeblu podstawowym, prowadzi w perspektywie do ukształtowania się wspólnych poglądów. Ludzie coraz lepiej zaczynają rozumieć, że różnice powodowane zajmowaniem innych pozycji w środowisku lokalnym i wynikające z tego odrębne interesy, nie eliminują wspólnej płaszczyzny porozumienia w odniesieniu do zewnątrz systemu.

Wprowadzając do systemu zróżnicowane formy komunikacji międzyludzkiej, uwzględniające niejednorodny poziom intelektualny uczestników, powodujemy iż wielorakość stanowisk jest stanem naturalnym układu społecznego. Im więcej poglądów i związanych z nimi argumentów poznamy, tym nasz ogląd rzeczywistości będzie pełniejszy, a przez to powstają warunki dla ukształtowania się wspólnoty poglądów określanych *wspólnym dobrem*. Systemy społeczne charakteryzują się wysokim stopniem dynamiki. Rezultatem jest zmienność kategorii *wspólne dobro*. Czynnikiem wpływającymi na dynamikę procesu są zarówno zmieniające się elementy systemu, jak i ogólny wzrost kultury politycznej danej zbiorowości. Proces odróżniania i następnie oddzielania osobistych interesów jednostek od *dobra wspólnego* jest długotrwały. Przynosi jednak osiągnięcia tym większe, im jest wyższy poziom dekoncentracji i decentralizacji władzy politycznej, na rzecz części składowych systemu.

4. *Obywatele muszą mieć możliwość gromadzenia się i bezpośredniego decydowania o obowiązujących prawach i polityce. Pogląd ten był tak głęboko zakorzeniony, iż Grekom trudno było wyobrazić sobie przedstawicielski system rządzenia, a tym bardziej traktować go jako równie uprawniony co demokracja bezpośrednia. W Grecji powstawały oczywiście od czasu do czasu rozmaite ligi czy konfederacje miast-państw, ale nie ukształtował się tam żaden rzeczywisty system federalny z rządem przedstawicielskim. Jedną z tego przyczyn była prawdopodobnie głęboka niewiara w to, by system przedstawicielski mógł z powodzeniem konkurować z demokracją bezpośrednią i rządami sprawowanymi przez zgromadzenie ogólne*⁸.

Współcześnie najbardziej popularną formą udziału w życiu politycznym jest demokracja pośrednia. Z etymologicznego punktu widzenia demokracja pojmowana jest w pierwotnym, dosłownym znaczeniu. Niekiedy demokracja utożsamiana jest z rządami większości, dla innych są to wspólne ludzkie dobra. Każda demokracja zakłada, że ludzie potrzebują rozwiązań na poziomie decyzyjnym, gdzie bierze się pod uwagę interesy wszystkich⁹. W zasadzie jej rozumienie związane jest z formą bezpośrednią, która była praktykowana w antycznej Grecji.

Obecnie istotnym zadaniem jest stworzenie instytucji i procedur umożliwiających obywatelom bezpośredni wpływ na proces decyzyjny. Czy oznacza to, iż każdy w jedna-

kowym stopniu powinien mieć możliwość uczestniczenia w kształtowaniu decyzji politycznej? Do obowiązków władz lokalnych należy stwarzanie rzeczywistych możliwości uczestniczenia uprawnionych obywateli w podejmowaniu decyzji. Zasięg uczestnictwa związany jest z charakterem i wagą podejmowanych rozstrzygnięć. Im bardziej mają one strategiczny charakter, tym władza lokalna powinna zabezpieczyć warunki techniczno-organizacyjne dla bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji. Na tym etapie chodzi o umożliwienie obywatelowi merytorycznego wpływu na ostateczny kształt decyzji, nie tylko zaś wyrażenie opinii popierającej lub odrzucającej dany wariant decyzyjny.

Podnoszone argumenty dotyczące technicznych trudności uczestnictwa politycznego tracą na znaczeniu w momencie szybkiego rozwoju nowoczesnych technik komunikowania masowego. Wprawdzie postęp techniczny dotyczy dziś niewielkiej grupy wysokorozwiniętych państw, to tempo ekspansji nowych technik stwarza nadzieję, że również kraje średnio rozwinięte w coraz szerszym zakresie będą z nich korzystały¹⁰.

Ważną rolę w budowie infrastruktury demokratycznej odgrywają referenda, konsultacje społeczne, inicjatywa ludowa oraz wybory powszechne. Za ich pośrednictwem urzędy realizują się prawa obywatelskie do udziału w życiu publicznym¹¹.

5. *Udział obywateli w rządzeniu nie miał się ograniczać do obecności obywateli na zgromadzeniach. Polegać miał także na aktywnym administrowaniu miastem. Ocenia się, że w Atenach trzeba było obsadzić około 1000 urzędów — niektóre w drodze wyborów, a większość w wyniku losowania — przy czym kadencja była roczna, a urząd można było piastować tylko raz za życia*¹².

We współczesnych państwach demokratycznych zakres udziału obywateli w rządzeniu został poważnie ograniczony. Nie jest to związane wyłącznie z wysokim stopniem złożoności procesów społecznych, lecz także braku woli obywateli do udziału w rządzeniu. Najbardziej rozpowszechnioną formą jest udział w wyborach powszechnych. Nie praktykowane jest losowanie urzędów, chociaż wyborcy zachowują się często w taki sposób, jak gdyby *losowali*, nie zaś wybierali. Znajomość kandydatów i ich programów jest z reguły niewielka. Ważną rolę odgrywają czynniki poza merytoryczne, takie jak: sposób zachowania, uroda etc. W wielu przypadkach wyborcom nie są znane nazwiska kandydatów, a podczas głosowania kierują się oni opcją polityczną, która ich zaproponowała. Wówczas najczęściej *losują*. Wprawdzie w modelu proporcjonalnym występuje także tzw. *system pojedynczego głosu przeniesionego*, który stosuje się w okręgach jednomandatowych. System ten sprowadza się do możliwości uszeregowania przez wyborcę swoich preferencji przez wskazanie kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego¹³. Jednak to szeregowanie sprowadza się do *wyboru przypadkowego*, a więc w zasadzie *wyboru losowego*.

W państwach o rozwiniętej infrastrukturze demokratycznej, takich jak USA, państwa Europy Zachodniej część urzędów publicznych pochodzi z wyborów powszechnych. Rozwiązania te mają na celu przybliżenie urzędu zwykłego obywatelowi, ale również mają zapewnić, jak w przypadku amerykańskim, równowagę w ramach modelu K. Monteskiusza. Podobnie jest w modelu J. J. Rousseau, gdzie bardziej ważną rolę odgrywa przesłanka ideologiczna. W praktyce rozwiązania stosowane w obu modelach muszą spełniać kryterium funkcjonalności wobec wymagań systemu społecznego. Instytucje nieefektywne, nawet gdyby były jak najbardziej poprawne ideologicznie, są eliminowane z życia społecznego. Prowadzi nas to do wniosku, iż w życiu społecznym należy zachować rów-

nowagę pomiędzy czynnikami ideologicznymi a skutecznością. Ostateczny rezultat jest ich wypadkową, a dochodzi się do niego przez praktykę polityczną.

6. *Wreszcie, miasto–państwo musi, przynajmniej w założeniu, być całkowicie niezależne. Ligi, konfederacje i sojusze mogą być czasem niezbędne dla obrony czy prowadzenia wojny, ale nie mogą ograniczać bezwzględnej autonomii państwa i naruszać suwerenności jego zgromadzenia. W zasadzie zatem każde miasto powinno być w zasadzie samowystarczalne nie tylko politycznie, ale również gospodarczo i militarnie. Musi więc mieć zapewnione wszystkie warunki niezbędne do dobrego życia. Aby uniknąć jednak zbytniego uzależnienia się od handlu zagranicznego, dobre życie powinno być życiem oszczędnym. Demokracja miała więc być związana raczej z życiem oszczędnym, niż ze zbytkiem*¹⁴.

Tym, co jest wspólne dla nowożytnych i dawnych demokracji jest konflikt społeczny, a nie harmonia. Czynnikiem różnicującym jest liczebność obywateli. We współczesnych demokracjach duża liczebność społeczności w znacznym stopniu wyklucza powszechne zgromadzenia. Nie jest też bynajmniej tak, by wszyscy obywatele mogli sprawować urzędy publiczne. W czasach nowożytnych sprawują je wykwalifikowani, zawodowi urzędnicy obierający karierę administracyjną. Wreszcie we wszystkich krajach demokratycznych za pewnik uchodzi, że małe jednostki administracyjne, które umożliwiałyby coś na wzór greckiego uczestnictwa bezpośredniego, nie mogą być w pełni autonomiczne. Przeciwnie, muszą być podporządkowane jednostkom nadrzędnym. Ich obywatele bynajmniej nie mogą sprawować kontroli nad wszystkimi sprawami, lecz tylko nad nielicznymi, określonymi przez jednostki nadrzędne. Stwarza to jednak szczególną okazję dla włączenia obywatela do procesu decyzyjnego. Im więcej uprawnień i możliwości realizacyjnych związanych z posiadaniem własnych środków finansowych przekazanych zostanie tym jednostkom, tym większa szansa na zaangażowanie mieszkańców w proces rządzenia. Nie jest to jedyny warunek poszerzenia grupy decydentów. Równie ważne są tradycje, wychowanie, poziom wykształcenia, poziom wrażliwości na innego człowieka etc. Zmiana postaw ma miejsce w długim okresie czasu, jednak nie powinno to zniechęcać do zmian strukturalnych umożliwiających udział w procesach decyzyjnych.

II. Co powinny robić samorzady? Trzy główne podejścia (ideologie)

1. Ideologia liberalizmu — *Laissez-Faire* czyli *zostawcie nas samych sobie*

Koncepcja liberalna zasadniczo przewiduje sytuację, w której rząd w minimalnym stopniu ingeruje w życie i aktywność prywatną obywateli, szczególnie w odniesieniu do sfery ekonomicznej. Rząd określa jedynie zasady ogólne w zakresie wolnej konkurencji przez stworzenie zasad prawa, warunków umowy, ochrony prywatnej własności oraz obrony społeczeństw przeciwko atakowi innych narodów. Taka sytuacja sprzyja jednym w osiągnięciu sukcesu, innym zaś przynosi porażkę.

Wprawdzie zakładając sytuację, w której jednostki ułożą stosunki wzajemne w sposób życzliwy, tak jak przewidywał J. Locke, to wówczas w założeniach system konkurencyjny sprzyja współpracy i pomnażaniu dóbr. Nie oznacza to jednak wyeliminowania różnicowania społecznego, w naturze swej różnicującego jednostki. Zarówno sukces jak i porażka ma wymiar względny. Jednak system ten zakłada występowanie różnic między ludźmi, które są jednocześnie motorem sprawczym wyzwalamym w ludziach aktywność i dążenie do sukcesu indywidualnego. Cel ten nie może być osiągnięty przez klasyczne rozstrzygnię-

cie w ramach gry o sumie zerowej, która odgrywa pewną rolę w początkowym etapie rozwoju modelu liberalnego. W późniejszym czasie model ten podlega *ucywilizowaniu*, a więc rozstrzygnięcia osiągnane są w ramach gry o sumie niezerowej¹⁵.

W praktyce powyższe zasady oznaczają decentralizację i dekoncentrację kompetencji w państwie. Decentralizacja ma wyraźnie instytucjonalny charakter i sprowadza się do podziału terytorialnego państwa na samodzielne jednostki. Dekoncentracja oznacza przekazanie jednostkom terytorialnym kompetencji w zakresie podejmowania i wykonywania decyzji. Taki stan rzeczy ma niewątpliwie zalety. Stwarza m.in. możliwość rozwiązywania problemów i wykonywania zadań w sposób optymalny z punktu widzenia specyficznych uwarunkowań funkcjonowania konkretnej społeczności lokalnej. Są także minusy przyjęcia powyższych zasad. Jednym z nich jest brak szczególnej pomocy ze strony państwa w realizacji zadań przez organy lokalne i pozostawienie ich samym sobie z problemami i trudnościami.

Państwo w swych działaniach zobligowane jest jedynie do stworzenia ogólnych warunków dla swobodnego działania wszystkich podmiotów. Najczęściej realizacja tej funkcji sprowadza się do ustanowienia odpowiednich norm prawnych i egzekwowania ich przestrzegania. Samorząd tworzy własne konstrukcje prawne pozostające jednak w zgodzie z systemem prawnym państwa.

Liberalna koncepcja państwa w swej skrajnej postaci zakłada pełną autonomię samorządu, co w konsekwencji może się sprowadzić do powstania struktury *quasi państwa*. W tej koncepcji, biorąc pod uwagę kompetencje jednostki terytorialnej, w rezultacie mamy do czynienia z układem *konfederacyjnym*. Centrum posiada nadal szczególne uprawnienie w zakresie kojarzenia sprzecznych interesów pomiędzy jednostkami lokalnymi. W przypadku zbieżnych interesów funkcję tę realizują jednostki terytorialne samodzielnie. Dla skutecznego działania tworzą one stowarzyszenia i związki, których zadaniem jest zespolenie wysiłków i środków umożliwiających lepszą realizację zadań.

W koncepcji *Laissez-Faire* rząd powinien się ograniczyć do minimum działań, pozostawiając wolne pole społeczne dla mieszkańców. Z przesłanki ideologicznej liberalizmu wynika przekonanie, że jednostka jest samodzielna. To jest zgodne z liberalną koncepcją natury i w związku z tym instytucje życia publicznego mają pełnić jedynie funkcje moderatora, nie zaś organizatora w wersji centralistycznej. Nie mają i nie mogą one zastępować obywatela. Społeczeństwo, podobnie jak rzeczywistość przyrodnicza, jest urządzone racjonalnie. Odrzucając mechanistyczną wersję praw społecznych jesteśmy w stanie określić prawidłowości w rozwoju społecznym, uwzględniając powtarzalność określonych sytuacji społecznych. Uwzględniając przy tym mechanizm determinacji układu społecznego przez wytwory ludzkiej świadomości.

W ramach tego modelu ma miejsce powierzenie jednostkom wielu zadań o charakterze ogólnym. W ramach struktury organizacyjnej większe znaczenie odgrywają *wybitne* jednostki. Odchodzi się od kolektywnego podejmowania decyzji związanego z odpowiedzialnością zbiorową (praktycznie nie istniejącą), na rzecz jednoosobowych decydentów.

W koncepcji *Laissez-Faire* występuje podejście mechanistyczne, które polega na przestrzeganiu rozwoju społecznego w wymiarze *samosprawczym*. Cechą dominującą jest przekonanie, że sukces będzie wypadkową: aktywności, predyspozycji, umiejętności i racjonalności jednostek. Wprawdzie etap *ucywilizowany* uwzględnia możliwość powstrzymania i ograniczania *skrajnej* aktywności nacechowanej nadmiernym egoizmem, to jed-

nak w ujęciu klasycznym państwo winno zachować bezstronność w charakterze *nocnego stróża*.

2. Ideologia socjalizmu

Socjalizm jako pojęcie zostało ukształtowane w XIX w. i jest bardzo wieloznaczne. Ściśle powiązane jest z hasłami wolności, sprawiedliwości, końcem wyzysku biednych przez bogatych i innymi pojęciami związanymi z likwidowaniem różnic pomiędzy ludźmi. W praktyce politycznej oznaczało: konfiskaty własności, reglamentację wolności indywidualnej, nieefektywność, sprzyjanie lenistwu i niedostosowaniu społecznemu. Jest to pojęcie szczególnie związane ze sferą ekonomiczną. W tym ujęciu jest pojęciem przeciwstawnym kapitalizmowi.

Dla zrealizowania naczelných zasad ideologicznych naturalnym jest dążenie do uzależnienia jednostki terytorialnej od centralnych instytucji życia politycznego w państwie. Jednostki terytorialne są tworzone dla *sprawniejszego* administrowania państwem i tak naprawdę tylko temu mają służyć. W rezultacie są one elementem scentralizowanej struktury politycznej. Budowa jednostki terytorialnej opiera się na *pełnej socjalizacji*, czyli wprowadzeniu rozwiązań ograniczających aktywność jednostek, na rzecz przedsięwzięć grupowych. Obowiązuje teza, iż własność społeczna jest lepsza niż indywidualna. Rezultatem tego jest rozbudowa mienia komunalnego.

Ważną ideą jest kolegialne podejmowanie decyzji, co w konsekwencji oznacza likwidację odpowiedzialności. Kiedy *wszyscy* są odpowiedzialni, to w praktyce nikt nie jest odpowiedzialny. Sprzyja to woluntaryzmowi współczesnych *demagogów*, a pośród pozostałych osób wywołuje bierność.

Zgodnie z koncepcją socjalistyczną aktywność społeczeństwa powinna pozornie być wszechstronna i pełna. W praktyce państwo ogranicza tę aktywność przez wkomponowanie jej w ramy oficjalnych struktur i procedur. Często nie dopuszcza do zwiększenia aktywności poza wyznaczone ramy oraz hamuje spontaniczne tworzenie nowych form i sfer aktywności społecznej. Konsekwencją tego jest zjawisko etatyzacji życia publicznego. Głoszone hasło pełnej harmonii życia społecznego pozostaje w sferze abstrakcji, która w praktyce trudna jest do realizacji.

3. Ideologia Welfare State

Samo pojęcie *Welfare State* pojawiło się we wczesnych latach 40. naszego stulecia. Jest to system, w którym rząd prowadzi politykę interwencji. Zadaniem rządu jest stworzenie takich warunków, w których każdy obywatel ma zaspokojone przynajmniej podstawowe potrzeby i stworzone warunki życiowe na poziomie uznanym w danym społeczeństwie za minimum życiowe. Jest to gwarantowanie udziału w minimum podziału dóbr: bezpłatne szkolnictwo, opieka społeczna etc. Podejście to świadczy o poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych pomiędzy *Laissez Faire* i ideologią socjalistyczną.

W ramach modelu próbuje się znaleźć rozwiązania skuteczne, a jednocześnie zgodne z ogólną zasadą sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość opiera się na założeniu, że obowiązkiem społeczeństwa jest zapewnienie każdemu człowiekowi realizacji minimum potrzeb. Jest to jednak kategoria dynamiczna, która podlega redefiniowaniu wraz z rozwojem ekonomicznym. Im wyższy poziom ekonomiczny tym szerszy katalog tzw. minimum, które społeczeństwo zapewnia osobom mającym trudności adaptacyjne. Koncepcja ta nawiązuje do ujęcia prawno-naturalnego, które sprowadza się do przekonania, że z faktu bycia człowiekiem przysługują nam pewne prawa.

Jest to forma bardzo podatna na przyjęcie różnorodnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Z jednej strony dąży się do uruchomienia aktywności jednostkowej na poziomie wytwarzania dóbr, z drugiej zaś wprowadzenia takich zasad podziału, które gwarantują każdemu udział w podziale dóbr. Instytucje lokalne nie rezygnują więc z reprivatyzacji mienia komunalnego (szczególnie wówczas, kiedy jest ono mało efektywne), ale jednocześnie budują aparat redystrybucyjny, który zajmuje się obywatelem od kołyski do grobu.

Koncepcja *Welfare State* przypomina regułę wahadła. W modelu tym dąży się do osiągnięcia stanu równowagi społecznej przez dozwolenie przemieszczania się wahadła pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. Osiągnięcia skandynawskie są tak atrakcyjne, że idea ta ma zapewnioną żywotność w przyszłości.

III. Co dalej?

Demokracja jest zjawiskiem niezwykle złożonym i wymaga prowadzenia nieustannych studiów. Zmieniające się warunki społeczne wymuszają poszukiwanie nowych form realizacji oczekiwań jednostki i grup społecznych związanych z pojęciem demokracji. Z istoty stosunków społecznych, które cechują się sprzecznym charakterem, co prowadzi do konfliktów, wynika potrzeba poszukiwania rozwiązań harmonijnego rozwoju życia społecznego. Procedury demokratyczne same z siebie nie zapewniają rozwiązywania i łagodzenia napięć społecznych, ale stwarzają warunki poszukiwania najlepszych rozwiązań. Proces uzgadniania kompromisów pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi jest złożony i wymaga czasu. Na ostateczny sukces lub porażkę składa się wiele czynników. Należą do nich zarówno uwarunkowania obiektywne i subiektywne. Ogólny wzrost poziomu życia materialnego i bardziej równomierny podział wytworzonych dóbr, mechanizmy życia społecznego umożliwiające jednostce realny udział w życiu publicznym z pewnością sprzyja rozwojowi demokracji.

Rozwój samorządności terytorialnej daje jednostce instrumenty współdecydowania o sprawach środowiska w którym żyjemy. Problem współczesności sprowadza się do pytania, co zrobić aby ludzie chcieli korzystać z istniejących procedur, szczególnie na poziomie samorządu terytorialnego?

Przedstawione propozycje są podstawą do budowania modeli, które powinny zapewniać harmonię między interesem jednostkowym a publicznym. Każdy ze schematów ujmuje rzeczywistość odmiennie, wskazując kierunki działań, które mają zapewnić rozwój i równowagę społeczną. Zróżnicowana rola jednostki w poszczególnych koncepcjach, skłania ku myśli, że wiele jest dróg prowadzących do upodmiotowienia społeczeństwa. Praktyka społeczna będzie ostatecznym weryfikatorem koncepcji teoretycznych.

Przypisy

- 1 R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków-Warszawa 1995, s. 8.
- 2 A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Problem społecznej akceptacji dla tworzenia nowego typu ustrojowego*, Zeszyty Naukowe WSZiB, 2(4) 1998, s.171; S. Zyborowicz, *Partycypacyjny model demokracji*, w: *Między historią a politologią*, Poznań 1998, s. 329-338.

- ³ R. Dahl, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 29.
- ⁴ R. Herbut, *Interes polityczny*, w: *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1995, s. 130.
- ⁵ R. Dahl, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 29.
- ⁶ Tamże.
- ⁷ A. Szczuciński, *Między ideą i pragmatyzmem. Dylematy socjaldemokracji*, Poznań 1997, s. 17.
- ⁸ R. Dahl, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 29–30.
- ⁹ A. Gutman, *Demokracja*, w: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R. E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 1998, s. 530.
- ¹⁰ I. McLean, *Democracy and New Technology*, Worcester 1989, s. 61 i n.
- ¹¹ D. Butler, A. Ranney, *Theory*, w: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington D.C. 1994, s. 13 i n.
- ¹² R. Dahl, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 30.
- ¹³ Porównaj: *Leksykon politologiczny*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1995, s. 400–402.
- ¹⁴ R. Dahl, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 30–31.
- ¹⁵ Gra polityczna polega na świadomym wykorzystywaniu reguł, metod i środków w warunkach rywalizacji co najmniej dwóch podmiotów polityki realizujących swoje cele przy uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wzajemnych interesów. Można dokonać podziału gier politycznych na: 1. a) gra o sumie zerowej (dąży się do niepodzielnego zwycięstwa — wygrana jednej strony jest przegraną drugiej); b) gra o sumie niezerowej (dążenie do wzajemnego korzystnego wyniku — w jakichś proporcjach dzielenie się wygraną); 2. a) gry proste — dwupodmiotowe; b) gry złożone — wielopodmiotowe.