

Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego

projekt finansowany w ramach programu „Dialog”
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2018-2020
nr projektu DIALOG 0163/2017

Celem głównym projektu jest określenie zakresu wpływu podmiotów niepublicznych na proces decyzyjny oraz poziomu i skali procesu deliberacji z udziałem podmiotów niepublicznych na poziomie lokalnym. Ponadto określenie korzyści płynących z udziału podmiotów niepublicznych w procesie decyzyjnym oraz zidentyfikowanie przyczyn niewykorzystania w pełni ich potencjału jako uczestników decydowania lokalnego. Pod pojęciem podmiotów niepublicznych rozumie się tutaj społeczne rady i komisje tworzone w drodze uchwały organu stanowiącego gminy lub zarządzenia organu wykonawczego, jednak mające umocowanie w aktach normatywnych rangi ustawowej.

Określenie "podmioty niepubliczne" nie oddaje w pełni charakteru społecznych rad i komisji, gdyż, z jednej strony, działają one na podstawie prawa publicznego, są usytuowane przy organach publicznych i organy publiczne je powołują. Ponadto przedmiot i sposób działania tych podmiotów ma charakter publiczny. Jednak, z drugiej strony, osoby wchodzące w ich skład mogą reprezentować zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty i osoby prywatne oraz pozarządowe. Ze względu zatem na proveniencję członków społeczne rady i komisje określamy jako niepubliczne.

Pole badań niniejszego projektu zostało zakreślone według następujących kryteriów:

1. Podmiotowego – badaniami zostaną objęte tylko te podmioty niepubliczne, których istnienie zostało uregulowane w ustawach niezależnie od tego, czy ich powołanie ma charakter obligatoryjny, czy ustawa wskazuje tylko na taką możliwość, przy czym mogą to być podmioty niejednorodne pod względem członkostwa (w ich skład mogą wchodzić osoby reprezentujące społeczność lokalną, nie pełniące ról w organach samorządowych, jak też osoby wchodzące w skład tych organów). Do badania zostały zidentyfikowane następujące podmioty:

- a) rady działalności pożytku publicznego,
- b) rady młodzieżowe,
- c) rady seniorów,
- d) rady oświatowe,
- e) rady rynku pracy,
- f) rady sportu,
- g) komisje bezpieczeństwa i porządku,
- h) komisje urbanistyczno-architektoniczne,
- i) rady ds. osób niepełnosprawnych.

2. Przedmiotowego – badaniami zostanie objęta tylko ta działalność podmiotów niepublicznych, która ma związek z podejmowaniem lokalnych decyzji dotyczących wspólnoty samorządowej - autorzy projektu wykluczyli z badań podmioty podejmujące decyzje jednostkowe (administracyjne) dotyczące osób fizycznych lub prawnych. Stąd

w obszarze badań nie znalazły się takie komisje, jak: rozwiązywania problemów alkoholowych, czy mieszkaniowe. Ponadto, w obszarze zainteresowań projektu znajdują się działania związane z: inicjowaniem decyzji organów stanowiących i wykonawczych, konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego - uchwał i zarządzeń oraz wprowadzanych nimi dokumentów o charakterze programowym i strategicznym; oraz wszelkich innych decyzji dotyczących społeczności lokalnej; wydawanie opinii na temat zamierzonych działań organów samorządowych i działań już podjętych (np. opiniowanie projektów i sprawozdań). Badaniami zostaną objęte konsultacje i opinie udzielane zarówno na wniosek organu samorządowego, jak i z inicjatywy własnej członków społecznej rady lub komisji.

3. Terytorialnego – przedmiotem badań jest proces decyzyjny z udziałem podmiotów niepublicznych w wybranych miastach na prawach powiatu. Badaniem ilościowym zostaną objęte wszystkie miasta na prawach powiatu w Polsce, zaś badania jakościowe zostaną przeprowadzone w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Wybór tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego został podyktowany: a) szerszym katalogiem zadań realizowanych przez te jednostki samorządowe (zadania gminne i powiatowe); b) stosunkowo dużą liczbą mieszkańców, co pozwala oczekiwać proporcjonalnie większej liczby organizacji społecznych potencjalnie zainteresowanych udziałem w procesie decyzyjnym oraz większego zakresu i różnorodności problemów wymagających reakcji władz lokalnych w formie decyzji; c) potencjałem gospodarczym tych jednostek samorządowych przekładającym się na ich dochody, co daje materialne podstawy do szerokiego zakreślenia udziału podmiotów niepublicznych w procesie decyzyjnym; d) szerszym dostępem do zasobów eksperckich.

Cele projektu

Cele szczegółowe o charakterze naukowym:

1. opis podmiotów niepublicznych (społecznych rad i komisji) tworzonych w wybranych jednostkach samorządowych

- podstawy prawne (w postaci uchwał i zarządzeń, powołania przedmiotowych podmiotów);
- tryb wyboru członków podmiotu, o ile ustawa nie reguluje go w sposób szczegółowy;
- środowiska/grupy społeczne, organizacje i instytucje reprezentowane w podmiotach;
- rotacja członkostwa w podmiotach niepublicznych;
- ich organizacja wewnętrzna, o ile nie jest określona przepisami ustawowymi;
- procedury udzielania konsultacji i opinii, o ile nie są określone przepisami ustawowymi;

2. opis udziału podmiotów niepublicznych w lokalnym procesie decyzyjnym

- wskazanie etapów procesu decyzyjnego, w których podmioty niepubliczne są angażowane;
- określenie sposobu formułowania i artykułowania opinii przez podmioty niepubliczne;
 - określenie kosztów transakcyjnych (np. czas, koszty osobowe, organizacyjne, finansowe) udziału podmiotów niepublicznych w lokalnym procesie decyzyjnym;
 - ustalenie sposobu i zakresu recepcji opinii podmiotów niepublicznych przez organy samorządowe;
 - zidentyfikowanie modeli udziału podmiotów niepublicznych w lokalnym procesie decyzyjnym oraz zdiagnozowanie kształtujących je zmiennych;
 - wybór dobrych praktyk udziału społecznych rad i komisji w lokalnym procesie decyzyjnym,

3. ustalenie stopnia deliberatywności procesu decyzyjnego z udziałem podmiotów niepublicznych (społecznych rad i komisji):

- interakcje dwustronne (organ samorządowy – podmiot niepubliczny) vs. interakcje wielostronne (podmioty niepubliczne odwołują się do swoich środowisk konsultując przyszłe stanowisko);
 - poziom transparentności procesów konsultowania decyzji organów samorządowych z podmiotami niepublicznymi;
 - zakres uwzględniania różnych stanowisk, w tym mniejszościowych, w wyrażaniu opinii podmiotów niepublicznych.
4. określenie skuteczności wpływu podmiotów niepublicznych na lokalne decyzje, poprzez umiejscowienie analizowanych struktur na dwóch kontinuumach: pozorność – faktyczność; opiniowanie – decydowanie.

Cele szczegółowe o charakterze praktycznym:

1. popularyzacja wiedzy o roli podmiotów niepublicznych w lokalnym procesie decyzyjnym wśród mieszkańców, w szczególności w społeczności uczniowskiej i akademickiej;
2. określenie dla potrzeb organów samorządowych, organizacji społecznych i przedsiębiorców potencjałów społecznych rad i komisji;
3. ewaluacja poziomu i zakresu deliberacji z udziałem podmiotów niepublicznych oraz procedur uwzględniania jej efektów w procesie decyzyjnym dla mieszkańców;
4. wykorzystanie elementów benchmarkingu w poprawie efektywności procesu decyzyjnego z udziałem podmiotów niepublicznych;
5. edukacja młodzieży w zakresie aktywności w sferze publicznej i obecności podmiotów niepublicznych w procesach decydowania na poziomie lokalnym;
6. ustalenie wzoru współpracy zespołów badawczych z różnych ośrodków akademickich;
7. upowszechnienie w środowisku lokalnych decydentów przekonania o wartości badań naukowych jako źródła informacji przydatnej w zarządzaniu publicznym.