

Szymon ANDRZEJEWSKI

Uniwersytet Gdański

ORCID ID: 0000-0002-7841-7194

Indeksy demokracji i stan zaawansowania ich rozwoju dla pomiaru jakości demokracji na poziomie lokalnym

Streszczenie: Jak mierzyć demokrację? Jak ocenić, czy jeden ustrój demokratyczny jest bardziej demokratyczny od innego i na jakiej podstawie to stwierdzić? Pomiar jakości demokracji na poziomie państw istnieją już od 1946 roku, a na ich podstawie powstawały indeksy demokracji jak np. *Freedom House*, *Polity IV*, czy też *Varieties of Democracy*. Poza poziomem państw jest zdecydowanie mniej narzędzi tego typu, a istniejące – jak np. *Local Autonomy Index* – nie dotyczą bezpośrednio miast. Poniższy artykuł stawia tezę, że indeks demokracji na poziomie lokalnym jest potrzebny dla rzetelnej analizy jakości demokracji w polskich gminach i miastach. Przeanalizowano w nim dotychczasowe doświadczenia w mierzeniu jakości demokracji na poziomie miast, kierując się podejściem w duchu instytucjonalnym. Następnie omówiono przykłady lokalnych indeksów demokratycznych np. *The Civic Index* z USA, i najnowszą propozycję indeksu demokratycznego dla miast portugalskich. W zakończeniu zaproponowano zarys metodyki do mierzenia demokracji na poziomie miast w Polsce.

Słowa kluczowe: jakość demokracji, demokracja w miastach, indeks demokracji, projekt *Varieties of Democracy*

Wprowadzenie

Współczesna demokracja ma wymiar nie tylko państwowy, ale również lokalny. W ustawach zasadniczych współczesnych państw zawarte są treści nie tylko dotyczące ich demokratyczności, ale również samorządności mniejszych jednostek. W Konstytucji RP już art. 2 głosi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Cały rozdział jest również poświęcony samorządowi terytorialnemu, gdzie zaznaczona jest również autonomia władz, jak np. w art. 169 ust. 4, czy też suwerenność lokalnej społeczności jak w art. 170. Przykład ten jasno pokazuje, że władztwo demokratyczne objawia się w wymiarze, zarówno centralnym, jak i lokalnym. Za jeden z fundamentów ustroju demokratycznego uważane są przede wszystkim miasta, częściowo dlatego, że to właśnie w miastach narodziła się demokracja jako ustrój, a częściowo dlatego, że większy kontakt pomiędzy mieszkańcami na co dzień pozwala na łatwiejszą samoorganizację i kontrolę wybieranych osób.

Założmy, że miasta są kolebką demokracji na świecie, a ich wpływ na ustrój państw można określić jako prodemokratyczny i emancypacyjny. Demokracja rozwijała się w starożytności w miastach, najpierw w starożytnych Atenach, potem w starożytnym Rzymie. Czy jednak miasta faktycznie spełniają swoją funkcję awangardy ustroju demokratycznego? Czy związek ten jest zawsze jednoznaczny? Autor artykułu uważa, że nie jest to oczywiste, a wiąże się to z jeszcze poważniejszą kwestią niż wcześniejsze pytania. Brakuje narzędzi, które potrafiłyby odróżnić od siebie bardziej demokratyczne praktyki

w jednych miastach od mniej demokratycznych w innych. Rankingi miast, które obecnie istnieją w Polsce, nie pozwalają na wydobycie najlepszych praktyk w zakresie stosowania demokracji lokalnej. Są one zdecydowanie bardziej nastawione na jakość rządzenia. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytania, jak najefektywniej mierzyć demokrację na poziomie lokalnym, jakie istnieją narzędzia służące najlepiej temu celowi na całym świecie, a następnie wybór tych, które mogłyby mieć zastosowanie do mierzenia demokracji na poziomie miast w polskich warunkach.

W ocenie tej skupiono się na analizie instytucjonalnej idącej w kierunku neoinstytucjonalizmu (Modrzejewski, 2011). System polityczny w ustroju demokratycznym powinien urzeczywistniać ideał władztwo ludu w jak największym stopniu, a przynajmniej powinien być to jeden z głównych priorytetów stojący na równi np. ze skutecznością egzekwowania prawa lub zaspokajaniem potrzeb socjalnych społeczeństwa (Malužinas, 2021, s. 73). Bez umiejętności spełniania preferencji społecznych funkcja reprezentacyjna systemu lokalnego staje się podrzędna wobec funkcji czysto administracyjnych. System władzy lokalnej staje się wówczas podatny na perturbacje i szybkie zmiany, ponieważ nie jest zrównoważony. Indeksy demokracji powinny móc zawczasu pozwalać na zauważenie takich zmian, aby na nie odpowiednio reagować. Analiza aktów prawnych, ale również kwestie praktyki realizacji tych działań, a także kwestie jak kultura polityczna pozwala określić jak dane instytucje spełniają swoją rolę.

Istniejące podejścia teoretyczne w zakresie miast i demokracji

Wiele włoskich komun miejskich już od średniowiecza wprowadzało do swoich ustrojów metody demokratyczne, co stanowiło pierwszy wyłom z dominującym w tamtym okresie jedynowładztwie (Majewski, 2019). Natomiast pozytywny wpływ miast na demokrację w większych jednostkach jak państwo nie jest już pewny. Z jednej strony miasta są bardzo często nastawione opozycyjnie wobec dyktatur i jedynowładztwa, na co dowodów dostarcza historia. O takiej pozytywnej korelacji mówi „hipoteza Bostońska”, która zakładała kluczową rolę miasta Boston w rewolucji amerykańskiej i ustanowieniu demokracji w nowo powstałych Stanach Zjednoczonych Ameryki. Do innych faktów świadczących na korzyść tej tezy należą udział ludności miejskiej w rewoltach przeciwko absolutystycznym rządóm we Flandrii i Niderlandach w XVI i XVII wieku, udział ludności miejskiej w Rewolucji Francuskiej, czy też, bardziej współcześnie, w obaleniu ustrojów komunistycznych w krajach bloku wschodniego (Glaeser, Steinberg, 2016). Badacze demokracji poszukiwali w tej kwestii jeszcze mocniejszej korelacji w przypadku miast nadmorskich, jednak nie doszli do jednoznacznych wniosków, które poparłyby to twierdzenie. (Gerring i in., 2018). Można się zgodzić z założeniem, że demokracja i jej występowanie jest zależne od warunków naturalnych. Mieszkańcy miast narażonych na występowanie chorób i epidemii oraz narażeni na występowanie klęsk żywiołowych, takich jak powodzie lub huragany, mogą w naturalny sposób grupować się wokół władzy wykonawczej. W przypadku sytuacji, w której rząd centralny obiecuje politykę twardej ręki w walce z przestępczością zorganizowaną w miastach lub też potrafi przyczynić się do polepszenia infrastruktury w zaniedbanych dzielnicach, mieszkańcy miast będą zdecydowanie bardziej skłonni

go popierać, niezależnie od autorytaryzmu (Glaeser, Steinberg, 2016, s. 13). Eksperci projektu *Varieties of Democracy* uważają, że wpływ jakości gleby, klimatu czy systemów wodnych może mieć dla demokracji duże znaczenie (Gerring i in., 2018, s. 34), wciąż jednak ten związek nie został w pełni zbadany. Można założyć z dużą dozą pewności, że związek miast z demokracją jest znaczny, chociaż do każdego z przypadków należy podejść indywidualnie.

Apologeci miast propagują odważne tezy o roli, jaką miasta mogą odegrać w rozwoju demokracji na świecie. Barber (2014, s. 19–21) skupił się na przedstawieniu dychotomii miasta–państwa i określił miasta jako przyszłość dla świata w przeciwieństwie do dysfunkcyjnych państw narodowych. Przekonywał, że państwo narodowe nie jest zdolne do rozwiązania współczesnych problemów świata, podczas gdy rządzący miastami rozwiązują je każdego dnia. Zwracał więc uwagę w swojej argumentacji na przyczyny bardzo pragmatyczne, które nie dotyczyły w swojej istocie kwestii demokracji. Bookchin (1991, s. 5) widział duże szanse w autonomicznych wspólnotach miejskich, które jednak widział jako konfederacje złożone z grup sąsiedzkich i dzielnicowych. Nieufnie odnosił się natomiast do współczesnych mu wielkich metropolii miejskich. Robert Park i Ernest Burgess uważali, że dla rozwoju miast w tej koncepcji jest rozwój przestrzenny i ekologiczny, które wpływają również na ekonomię. Według tej koncepcji, jeśli lokalna społeczność jest zorganizowana, zna swoje interesy i je rozumie, demokracja rozwija się pomyślnie. Według Harolda Gosnella to wpływ biznesu był kluczowy dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, a wnioski swojej pracy oparł na kwerendzie gazet miejskich w okresie 10 lat, na wywiadach przeprowadzonych z głównymi aktorami gry politycznej czy też bezpośrednich obserwacjach kampanii politycznych. Dahl w studium przypadku *Who governs? Democracy and Power in an American City* oparł się na wywiadach z osobami kluczowymi dla podejmowania decyzji w miastach. Na podstawie badań jakościowych stwierdził on, że najbardziej charakterystyczną cechą amerykańskiej demokracji stanowił pluralizm polityczny. Jego zdaniem aktywność obywatelska zależy od wielu czynników strukturalnych, takich jak poziom życia, status społeczny, wykształcenie, pozycja zawodowa i miejsce zamieszkania. W końcu Archon Fung szukał możliwości urzeczywistnienia ideałów demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej na poziomie miast. Na podstawie analizy reform funkcjonowania instytucji miejskich w Chicago sformułował wniosek, że pogłębienie demokracji jest możliwe, ale warunkiem sukcesu jest przede wszystkim wprowadzenie odpowiednich reform instytucjonalnych (Kantyka, 2011, s. 23–29).

Wszystkie wspomniane koncepcje są godne uwagi i przeanalizowania, nie można jednak przeoczyć ich mankamentów. Jednostką badań w przypadku trzech ostatnich koncepcji jest tylko jedno miasto, koncepcje Burgessa i Parka oraz Bookchina są koncepcjami teoretycznymi, a Barber odnosi się w swojej pracy do wielu miast na świecie, jednak analizy te skupiają się na próbie wyciągnięcia najlepszych praktyk z każdego z miast osobno. Brakuje w tych przypadkach dowodów tez, opartych o szersze badania przekrojowe w dużej liczbie miast, których funkcjonowanie byłoby badane czy to na podstawie analizy aktów prawnych regulujących ich działanie (np. statuty miast), czy to aktów prawnych szczegółowych, które dotyczą funkcjonowania polityk sektorowych (np. gospodarowania mieniem komunalnym). Takie informacje można byłoby uzyskać poprzez zestandaryzowane ankiety przedstawione urzędnikom miejskim lub zebrane

przez grupę badaczy za pomocą szczegółowej kwerendy. Uzyskane w ten sposób dane ilościowe mogłyby posłużyć jako podstawa do udowadniania konkretnych twierdzeń na temat większej czy mniejszej demokratyczności miast. W końcu, nawet jeśli założyć, że są one z reguły bardziej demokratyczne niż np. państwa narodowe, to na pewno nie każde z nich jest demokratyczne w tym samym stopniu.

Rys historyczny pomiaru jakości demokracji na poziomie lokalnym

Próby pomiaru demokracji na poziomie lokalnym mają zdecydowanie krótszą tradycję niż te na poziomie państw. Zadanie to stawia przed badaczami dużo więcej wyzwań niż porównywanie państw. Ich historia była spisywana, archiwizowana i nierzadko z wielu stron krytykowana. Historia miast i ich działania na przestrzeni lat często znajdowały się w cieniu. Państw jest i było zdecydowanie mniej niż mniejszych jednostek samorządu terytorialnego i znacznie łatwiej jest dla nich zbierać dane. Praktyka funkcjonowania gmin, miast czy też samorządów regionalnych zależy od uprawnień, które nadaje im władza centralna, a stopień uprawnień zmieniał się w czasie. Możliwa była również sytuacja, w której część władzy była delegowana na samorządy regionalne, a następnie on również delegował część uprawnień na miasta. Problem ten nie występuje w przypadku państw.

Należy jednak pamiętać, że kwestię pomiaru demokracji lokalnej podejmowano już wielokrotnie. Ivanyna i Shah (2012), przeanalizowali tą kwestię całościowo i szczegółowo. Do kwestii koniecznych do uwzględnienia zaliczono:

- 1) jednostkę analizy – nie można porównywać ze sobą stanów USA, prowincji w Brazylii, dużych metropolii i gmin w Grecji;
- 2) liczbę szczebli samorządu;
- 3) wielkość samorządu i liczba ludności w jednostce samorządu;
- 4) znaczenie/kompetencje samorządu terytorialnego;
- 5) poziom prawnego zabezpieczenia dla istnienia samorządu terytorialnego;
- 6) uprzedmiotowienie lokalnego samorządu (Ivanyna, Shah, 2012, s. 5–6).

Ostatni punkt jest wart rozwinięcia i uszczegółowienia ze względu na jego wielowymiarowość. Różne kraje stosują różne systemy wzajemnego umocowania administracji centralnej i administracji samorządowej oraz różnie pojmują funkcję pełnioną przez poszczególne szczeble. W Polsce administracja gminna jest odpowiedzialna m.in. za utrzymanie lokalnych dróg, systemu transportu zbiorowego czy mieszkania komunalne. Natomiast za bezpieczeństwo publiczne i poszukiwanie przestępców odpowiada w całości policja zarządzana i opłacana przez rząd centralny, w przeciwieństwie do miast w USA, gdzie jest to również jedno z głównych zadań miasta. W Polsce jedynie gmina ze wszystkich szczebli samorządu ma możliwość nakładania nowych podatków lokalnych. W innych krajach poziom możliwości nakładania podatków lokalnych może być dużo szerszy, ale jednocześnie inna może być struktura dochodów samorządu w przypadku podatków nakładanych centralnie. W Polsce samorządy różnych szczebli uzyskują różny stopień dochodów pochodzących z podatków. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych udziały te są określone w tabeli 1.

Tabela 1

Procent dochodów uzyskiwanych przez różne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce

Udział we wpływach z podatku dochodowego od	Uzyskiwany przez		
	gminę	powiat	województwo
Osób fizycznych	39,34	10,25	1,60
Osób prawnych	6,71	1,40	14,75

Źródło: <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-samorzadu-terytorialnego>, 11.02.2022.

Każde państwo może mieć jednak swoje własne regulacje w tym zakresie, które wpływają na autonomię miasta i jego zdolność do podejmowania samodzielnych zobowiązań finansowych. Stąd aspekt uprzedmiotowienia lokalnego samorządu można rozumieć na trzech różnych poziomach: autonomii politycznej, fiskalnej i administracyjnej. Polska według badań porównawczych znajdowała się wysoko w zakresie autonomii samorządów lokalnych. Przykładem projektu porównawczego dla autonomii lokalnej jest *Local Autonomy Index* opracowany przed Andreeasa Ladnera. Wskaźnik ten, wraz z metodologią jego obliczania i opisem projektu, został po raz pierwszy przedstawiony szerzej w listopadzie 2015 roku (Ladner, Keuffer, Baldersheim, 2015). W badaniach wzięto pod uwagę dane z 39 europejskich państw z okresu 1990–2014, a Polska znalazła się w rankingu na szóstym miejscu za państwami nordyckimi, Szwajcarią oraz Niemcami. Zestawienie to pokazuje jednocześnie, jak różne jest podejście w Europie do roli i znaczenia samorządu terytorialnego. Przykładowo nisko w tym rankingu zostały umieszczone takie państwa jak Wielka Brytania czy Francja. Analizując bliżej pozycję Polski w rankingu *Local Autonomy Index*, można zauważyć różnice w analizowanych podkategoriach, takich jak autonomia finansowa czy też autonomia polityczna, gdzie Polska znalazła się dopiero na 17. miejscu (Gendźwiłł, 2020, s. 67). Można jednak założyć, że obecnie pozycja Polski w tego typu rankingach mogłaby osłabnąć m.in. ze względu na zwiększającą się od 2015 roku tendencję rządu Prawa i Sprawiedliwości do przenoszenia kompetencji z rąk samorządów do terenowej administracji rządowej, zwłaszcza w przypadku samorządu województwa.

Istnieją gotowe propozycje mierników demokratycznych, które mogłyby stać się bazą do tworzenia nowych rozwiązań. Bardzo ciekawą i dobrą do bardziej szczegółowych rozważań propozycją w obszarze demokracji partycypacyjnej jest *Participation Index for Cities and Municipalities*, zaproponowany jako koncepcja badawcza w czerwcu 2016 r. Wskaźnik ten składa się z 68 mierników, nierzadko wraz ze szczegółowymi pytaniami, w których poruszane są zagadnienia, w jaki sposób mieszkańcy są zapraszani do dyskusji i rozwiązywania wspólnych problemów lub w jakim stopniu miasto udostępnia dane z funkcjonowania samorządu. Jeszcze inną koncepcję stanowi *Local Democracy Index*, koncepcja opracowana przez naukowców z Brazylii na podstawie doświadczeń z demokracją lokalną w tym państwie. Za kluczowe uznano pięć różnych obszarów, czyli prawa i swobody obywatelskie, praktykę funkcjonowania rządu lokalnego, proces wyborczy i pluralizm, partycypację polityczną i kulturę demokratyczną.

W inny sposób podeszli do kwestii oceny demokracji na poziomie lokalnym naukowcy i praktycy z USA. Miasta amerykańskie mają długą tradycję doświadczeń dynamicznego rozwoju lub gwałtownego upadku. Dzieje te były obserwowane przez założoną

już w 1894 roku *National Civic League*. Cztery lata po powstaniu tworzyła ona pierwszy plan municypalny, który zakładał nadanie większej autonomii i władzy miastom, a już w 1930 roku NCL była najważniejszą organizacją odpowiedzialną za doradztwo w rejestracji wyborców, przeprowadzaniu wyborów czy tworzenia lokalnych statutów. W 1987 roku natomiast opracowała narzędzie do oceny demokracji miasta w USA, które następnie rozwijała przez kolejne 30 lat (*The Civic Index*, 2019). Do głównych założeń tego indeksu należało początkowo dostarczenie powiązań pomiędzy funkcjonowaniem miasta a teoretycznymi podstawami demokracji, włączenie zasad miejskiej odpowiedzialności, sieciowania i przywództwa do teorii demokracji jako części etycznej konstrukcji indeksu, oraz uwzględnienie roli mieszkańców. *The Civic Index* miał za zadanie uwzględniać aspekty związane z miejskim życiem, takie jak np. stopień różnorodności rasowej w danej dzielnicy, perspektywy różnorodności płci, uczestnictwa w inicjatywach sąsiedzkich czy też różnice w dochodach (Henderson, 2003, s. 377–378). Został on oparty na następujących częściach składowych:

- 1) wizja – dany samorząd powinien mieć wizję, jak wygląda jego docelowy stan;
- 2) wspólne zarządzanie dla czterech różnych grup społecznych: dla mieszkańców, dla lokalnego rządu, dla organizacji pozarządowych i dla biznesu – osiągnięcie partnerstw międzysektorowych jako pożądanego stanu docelowego;
- 3) różnorodność – uwzględnia udział różnych grup mniejszościowych w zarządzaniu;
- 4) upowszechnienie informacji – uwzględnia się w ten sposób zachęty ze strony różnych instytucji, w tym niezwiązanych z miastem do publikacji danych;
- 5) przekraczanie granic instytucjonalnych – zasada ta dotyczy konieczności współpracy między różnymi jednostkami administracyjnymi, gdzie faktycznie toczy się życie miejskie;
- 6) poziom edukacji obywatelskiej – liczba organizacji obywatelskich;
- 7) przywództwo lokalne – kluczowy czynnik dla demokracji lokalnej, który umożliwia jej skuteczne działanie;
- 8) ciągłe uczenie i doskonalenie się – współpraca z lokalnymi ośrodkami akademickimi dla rozwiązywania lokalnych problemów.

Wybór tych wskaźników został oparty na konkretnych koncepcjach teoretycznych politologów zajmujących się miastem na poziomie lokalnym (Henderson, 2003). *Civic Index* ewoluował jednak z czasem m.in. ze względu na liczne wydarzenia w USA zmieniające uwarunkowania funkcjonowania miast, jak np. kryzys finansowy z lat 2008–2009, który bardzo mocno uderzył w dochody władz lokalnych, by ostatecznie od 2012 ustalić łączną liczbę siedmiu części składowych (McGrath, Rubio-Cortés, 2012, s. 5). Brzmienie poszczególnych składników zostało w 2019 roku nieznacznie zmienione, co jednak nie wpłynęło na ich sens. Sposób realizacji tych wskaźników jest rozwinięty w czwartej edycji podręcznika stosowania indeksu z 2019 roku, gdzie opisane są szczegółowe pytania, na które odpowiadają lokalne społeczności. Od 2019 roku *The Civic Index* można zdecydowanie nazwać narzędziem samooceny i samo-ewaluacji (*The Civic Index*, 2019, s. 38–44). Główny ciężar przygotowania danych jakościowych spoczywa na przedstawicielach lokalnych społeczności. Podejście to odchodzi w swoim założeniu od pozyskiwania twardych danych, np. statystycznych, lub aktów prawnych na rzecz podejścia jakościowego, choć może być również bardzo ciekawą formą refleksji społeczności nad własnymi codziennymi praktykami.

Najbardziej aktualną próbą poszukiwania narzędzi do skutecznego określania jakości demokracji dla miast na poziomie lokalnym są badania portugalskich uczonych na próbie 278 miast w Portugalii (de Sousa, da Cruz, 2021). Naukowcy ci oparli się na istniejących definicjach demokracji, czyli zarówno tych, które uwzględniają przede wszystkim proceduralny aspekt, jak i podkreślających inne kwestie, takie jak pluralizm, wolności obywatelskie, poziom nierówności socjoekonomicznych, aby następnie na ich podstawie stworzyć zestaw wskaźników, uwzględniający proceduralne aspekty jakości demokracji na trzech poziomach analizy. Wyjaśniają też użycie konkretnych subkomponentów dla każdego z aspektów, pokazują za pomocą jakich wskaźników mierzyć subkomponenty, w końcu sposób złączenia subkomponentów w całość. Trzy poziomy analizy to według autorów:

- poziom wyborów (*Input legitimacy*);
- poziom wykonywania władzy (*Throughput legitimacy*);
- poziom rezultatów (*Output legitimacy*).

W dalszych krokach te trzy aspekty demokracji rozkładane zostają na mniejsze składniki: wymiary, subkomponenty i wskaźniki. Lista tych czynników została przedstawiona w tabeli 2.

Tabela 2

Propozycja indeksu demokratycznego dla miast w Portugalii

	Wymiary demokracji	Subkomponenty	Wskaźniki
1	2	3	4
Poziom wyborów	Partycypacja	Frekwencja wyborcza	Procent wyborców uczestniczących w wyborach
		Partycypacja w stosunku do polityk sektorowych i wymiary demokracji deliberatywnej	Kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny (w proc. z kwoty ogólnej na inwestycje)
	Pluralizm	Wolna konkurencja wyborcza	<ul style="list-style-type: none"> – Różnica pomiędzy wygranym i drugim w kolejności komitetem wyborczym w wyborach do władzy wykonawczej (w proc.); – Koncentracja/fragmentacja (udział dwóch komitetów z najwyższymi wynikami) w proc.; – Liczba partii biorących udział w wyborach do ciał wybieralnych; – Podział głosów na mandaty na zasadach proporcjonalności
		Wielopartyjna reprezentacja	Liczba partii z reprezentacją w a) zgromadzeniu ludowym, b) radzie lokalnej
		Możliwość udziału niezależnych graczy	Liczba kandydatów niezależnych
Poziom wykonywania władzy	Kontrola	Stabilność polityczna	<p>Poziom zmiany powyborczej: 0 – jeśli po wyborach wybrana zostaje dokładnie ta sama władza wykonawcza, co przed wyborami, 1 – jeśli nowe ugrupowanie zastępuje stare całkowicie lub częściowo. Wyborcza zmienność na poziomie wykonawczym (proc. udziału różnych komitetów w ciałach wybieralnych)</p>

1	2	3	4
		Poziom współdzielenia się władzą	3 – większość, 2 – koalicja większościowa, 1 – koalicje mniejszościowe
	Odpowiedzialność oddolna	Bezpośrednia odpowiedzialność oddolna	Kontrola przez mieszkańców i interesariuszy poprzez procent udziału w zgromadzeniach mieszkańców (za: da Cruz, Marques, 2019)
		Pośrednia kontrola/odpowiedzialność oddolna	Liczba skarg otrzymanych przez ombudsmana na działania władz samorządowych w przeciągu ostatnich trzech lat na każde 10 tysięcy mieszkańców
	Odpowiedzialność odgórna	Zewnętrzna niezależna kontrola instytucjonalna	Procent kwoty zamówień publicznych odrzuconych przez Sąd audytorski
	Przejrzystość	Dostęp do informacji online	<i>Local government transparency index</i> (za: Araujo, Tejedo-Romero, 2016)
Poziom rezultatów	Zdolność do rozwiązywania problemów	Zdolność do odpowiadania na wyzwania	Wywiązywanie się z umów z wykonawcami (za: da Cruz, Marques, 2019)
		Finansowa stabilność	Różnica pomiędzy wpływami i wydatkami miasta w proc.
	Bezstronność	Ryzyko zмовy rynkowej lub dyskryminacji	Efektywna liczba ofert przetargowych na oferty publicznych przetargów
	Skuteczność	Wiarygodność długoterminowa	Zmienność/stabilność budżetowa

Źródło: Tłumaczenie własne za: de Sousa, da Cruz, 2021.

Można oczywiście zastanawiać się, czy lepszym wskaźnikiem dla określenia finansowej stabilności niż różnica pomiędzy wpływami i wydatkami miasta w procentach nie jest np. poziom zadłużenia miasta, jednak jest to kwestia dalszych prac uszczegóławiających. Pewne dane mogą być w praktyce działania miast portugalskich łatwo dostępne dla naukowców, a liczba i treść umów na pożyczki lub obligacje niekoniecznie należą do takich danych. Sama propozycja jest rzecz jasna skrojona pod regulacje wewnętrzne, uwzględnia specyfikę samorządu terytorialnego w Portugalii. Ponadto odnosi się ona do dorobku naukowego w kwestii mierzenia mniejszych aspektów działania władz lokalnych, jak np. *Local Government Transparency Index* z 2016 roku, stworzony do mierzenia transparentności i otwartości funkcjonowania władz lokalnych (Araujo, Tejedo-Romero 2016).

Ku próbie oceny jakości demokracji w polskich miastach

Doświadczenia zagranicznych projektów indeksów demokratycznych, czy to mierzących jakość demokracji na poziomie państwowym, czy to na poziomie lokalnym, warto wykorzystać do oceny demokratyczności funkcjonowania miast w Polsce. Demokrację można byłoby mierzyć w kilku aspektach jak np. wyborcza, liberalna, większościowa, konsensualna, partycypacyjna, deliberatywna i egalitarna (Coppedge i in., 2020, s. 29). Dane dałoby się pozyskać na podstawie badań porównawczych aktów prawa miejscowego takich jak statuty miast czy inne akty prawa miejscowego, które odnoszą się do tych samych kwestii. Ustawa o samorządzie gminnym, która reguluje kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu lokalnego, nie precyzuje wszystkich ważnych

prawno-instytucjonalnych kwestii jak np. związanych z pracami komisji rad miasta czy też związanych z funkcją radnego, a różnice uprawnień są zauważalne. Pokazuje to poniższe zestawienie ze statutów i dokumentów miejskich.

Tabela 3
Zestawienie aktów prawnych dotyczących szczegółowych regulacji pracy rad miast w Polsce

	Inicjatywa uchwalodawcza?	Zwoływanie komisji rad miasta	Skład komisji rewizyjnej
Gdańsk	<ul style="list-style-type: none"> – prezydent, – komisje rady, – klub radnych w liczbie minimum 3 osób, – projekt podpisany przez co najmniej 7 radnych 	<ul style="list-style-type: none"> – brak umocowania zasad w Statucie 	<ul style="list-style-type: none"> – co najwyżej 7 radnych, w tym przedstawiciele wszystkich klubów
Poznań	<ul style="list-style-type: none"> – przewodniczący rady, – prezydent, – komisja rady, – klub radnych, – każdy radny, – grupa 300 mieszkańców, osiedle, w sprawach dotyczących wyłącznie obszaru jego działania określonych w statucie osiedla 	<ul style="list-style-type: none"> – przewodniczący komisji z własnej inicjatywy, na wniosek przewodniczącego rady, – na wniosek ¼ składu Rady 	<ul style="list-style-type: none"> – zasady określone w regulaminie, akcie niższego rzędu
Częstochowa	<ul style="list-style-type: none"> – prezydent, – komisja rady – każdy radny 	<ul style="list-style-type: none"> – przewodniczący komisji z własnej inicjatywy, – na wniosek ¼ członków 	<ul style="list-style-type: none"> – nieparzysta liczba członków, – nie mniejsza niż 7 radnych
Wałbrzych	<ul style="list-style-type: none"> – prezydent, – komisja rady, – każdy radny, – kluby radnych 	<ul style="list-style-type: none"> – przewodniczący komisji z własnej inicjatywy, – na wniosek 1/3 członków 	<ul style="list-style-type: none"> brak regulacji co do ilości i różnorodności członków

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statutu Miasta Gdańska, Statutu Miasta Poznania, Statutu Miasta Częstochowa i Statutu miasta Wałbrzycha.

Statuty miast różnią się, a nawet niewielkie różnice w regulacjach statutowych czy regulaminowych mogą mieć duże praktyczne konsekwencje. Można je również ocenić pozytywnie lub negatywnie względem określonych zasad, które można uznać za bardzo ważne dla jakości demokracji. Przykładowo szerszy zakres podmiotów uprawnionych do składania propozycji uchwał rad miejskich poprawia udział poszczególnych grup społecznych w tworzeniu prawa, co może wpłynąć na poprawienie jego jakości. Można to określić jako działanie prodemokratyczne. Biorąc te kwestie pod uwagę, można uznać miasto Poznań za bardziej demokratyczne od pozostałych. Szczególnie ważna wydaje się w tej kwestii możliwość składania uchwał przez radnych miejskich jako reprezentantów wyborców, jednak pojedynczy radny w Gdańsku ciągle nie ma takiej możliwości. Oprócz kwestii składania projektów uchwał ważne jest realne pełnienie funkcji kontrolnej. Główną instytucją miejską, która pełni funkcję kontrolną na poziomie rad miasta, jest komisja rewizyjna. Istotną rzeczą dla realnej skuteczności funkcji kontrolnej

jest zachowanie różnorodności opcji politycznych w takim celu. Tu na czoło wysuwają Gdańsk postanowienia statutu miasta, który zapewnia reprezentację dla wszystkich klubów rady miasta, choć nie określono, jakie możliwości udziału w obradach przysługiwałyby radnym niezrzeszonym. Można również zauważyć pewną praktyczną niedoskonałość tego rozwiązania, gdyby liczba klubów radnych przewyższała siedem. Uprawnienie mniejszej liczby osób do zwołania jakiegoś statutowego ciała samorządu lokalnego jest zawsze mniej ekskluzywnym rozwiązaniem, a taką sytuację można zauważyć w przypadku komisji rad miasta. W przypadku Wałbrzycha regulacje są najbardziej wykluczające, w przypadku Gdańska ciężko znaleźć jednoznaczne przepisy w tej materii.

Porównanie statutów i regulaminów różnych miast pod kątem ich stosunku do pojedynczego obywatela, radnego czy też do przejrzystości, większego uczestnictwa i uwzględnienia praw mniejszości można przeprowadzić na większą skalę, uwzględniając również wiele innych różnych aspektów regulacji, co do których samorządy lokalne mają swobodę tworzenia. Pewne regulacje zostały odgórnie narzucone przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak np. wyłączenie możliwości zasiadania w komisjach rady miasta osób niebędących członkami rady miasta. Porównanie aktów prawnych mogłoby stanowić tylko jeden z aspektów analizy. Praktyka działania samorządu jest często nawet dużo istotniejsza, a przy tym trudniejsza do oceny. Doświadczenia projektu *Varieties of Democracy* w ocenie demokracji przez rzeszę osób znających dobrze lokalne realia pokazuje, że również to byłoby możliwe. W tym projekcie znaczną większość danych dostarczają krajowi eksperci. Oceniają realizację danego wskaźnika, np. pluralizmu mediów, na skali od 0 do 100 proc. i mają możliwość uzasadnienia swojej opinii w sposób opisowy. Tak właśnie można zrównoważyć wysoką ocenę wynikającą z treści aktów prawnych poprzez ocenę praktyki funkcjonowania danego samorządu, która może w znaczny sposób odbiegać od litery prawa. Dzięki punktowi widzenia mieszkańców znających realia ocenie mogłoby podlegać wiele aspektów działania lokalnego samorządu m.in. zasady komunikacji z opinią publiczną na co dzień i w czasie sytuacji kryzysowych, sposób komunikacji z lokalnymi mediami (demokracja liberalna), ocena wydatków budżetowych pod kątem faktycznej równości mieszkańców (demokracja egalitarna), praktyka włączania nowych osób w działania jednostek miejskich i faktyczny poziom takiej działalności (demokracja partycypacyjna), czy też jakość deliberacji na poziomie obrad rady miasta lub też komisji rad miasta (demokracja deliberacyjna). Należałoby też uwzględnić dorobek polskich autorów i autorek w zakresie analizy instytucjonalnej (Łapniewska, 2019).

Wskaźnik jakości demokracji dla różnych polskich miast byłby wskaźnikiem autonomicznym, który mógłby stanowić część indeksów mierzących inne zjawiska. Oczywiście dla stworzenia indeksu demokracji potrzeba wielu działań. Jak wspominają Munck i Verkuilen (2002), są trzy główne kroki przy budowie struktury indeksu demokratycznego: konceptualizacja, pomiar i agregacja, czyli łączenie wszystkich części pomiaru w całość, najczęściej wyrażoną liczbowym wskaźnikiem. Powyżej przedstawiono zarys ewentualnej praktyki pomiaru danych, czy to poprzez kwerendę aktów prawnych, czy możliwość analizy różnych aspektów polityki miejskich przez anonimowych ekspertów. Wspomniano również o kwestiach konceptualizacji opartej na siedmiu aspektach demokracji opracowanych w projekcie *Varieties of Democracy*. Jednak te działania, związane z konceptualizacją i pomiarem, wymagają wciąż dużego rozbudowania i dodatkowo opracowania koncepcji łączenia wycinkowych aspektów demokracji i częściowych rezultatów w jeden zbiorczy

rezultat. Trzeba byłoby odpowiedzieć na wiele pytań np. czy w takim samym stopniu oceniać poziom partycypacji w mieście o liczbie ludności ok. 30 tys. mieszkańców i 500 tys. mieszkańców. Taki sam poziom partycypacji mieszkańców np. mierzonej uczestnictwem w wyborach budżetu obywatelskiego w obu tych miastach może być dużo łatwiejszy do osiągnięcia dzięki większej bezpośredniości wzajemnych oddziaływań. W mniejszym mieście mieszkańcy częściej się spotykają, co może wywołać większą presję na uczestnictwo społeczne. Nie można również wykluczać podejścia samoewaluacyjnego stosowanego w *The Civic Index*, co wymagałoby jednak nowatorskiego uwzględnienia danych pochodzących z tego źródła w ogólnej ocenie miasta.

Media ogólnopolskie co pewien czas organizują rankingi samorządów w Polsce. Należą do nich ranking Miasta Przyjazne Ludziom tygodnika „Forbes”, ranking miast na prawach powiatu Rankingu Samorządów dziennika „Rzeczpospolita” czy też ranking miast „Gazety Wyborczej”. Skupiają się one na różnych aspektach zarządzania miastem, takich jak dostępność transportu zbiorowego, poziom zadłużenia miasta, a także innych kwestiach uznawanych za ważne w zarządzaniu miastem. Można założyć, że tego typu rankingi mierzą stopień *governance*, czyli ocenę jakości zarządzania miastem pod kątem skuteczności realizacji założonych celów. Terminu tego nie można jednak jednoznacznie utożsamić z demokracją, przykładowo Fukuyama (2013, s. 350) definiuje *governance* jako zdolność rządu do tworzenia i wprowadzania w życie regulacji oraz do dostarczania usług, niezależnie od tego, czy dany rząd jest demokratyczny, czy też nie. Być może wskaźniki te mierzą również poziom demokratyczności miast, jednak jest to trudne do zweryfikowania. Nie ma dostępnych publicznie podręczników o sposobach tworzenia tych wskaźników. Pod względem aspektów dostępności zasad tworzenia, a także uwzględnienia wielu aspektów w ocenie demokracji przoduje raport Miasta Obywatelskie Europolis przygotowany przez Politykę Insight z 2018 roku. Zwraca w nim uwagę obszernie opisany aneks metodyczny, gdzie wskazano pięć subkomponentów: aktywność wyborcza, udział w organizacjach, kołach i stowarzyszeniach, zaangażowanie w życie publiczne, postawy obywatelskie oraz otwartość miast na obywateli. Dodatkowo pokazano, w jaki sposób dokonano agregacji danych za pomocą specjalnego wzoru.

Podsumowanie

Dotychczasowe indeksy demokracji na poziomie lokalnym są w dużej mierze projektami, które nie zostały jeszcze wypróbowane w praktyce. Ich projekty przedstawione w artykule spełniają jednak swoją funkcję, w mniej lub bardziej całościowy sposób mierzą jakość demokracji. Ich dorobek należy ocenić pozytywnie i wykorzystać ich wypróbowany już sposób porównywania demokracji na poziomie krajowym należy dalej rozwijać również dla poziomu władztwa lokalnego.

Stworzenie miernika demokratycznego dla miast w Polsce dałoby wielce pozytywny impuls dla rozwoju demokracji na poziomie lokalnym. Pozwoliłoby na podstawie obiektywnych kryteriów stwierdzić, które miasta stosują najlepsze praktyki, a w których funkcjonowanie demokracji lokalnej wymaga poprawy. Miasta nie mogłyby już przyznawać tytułu najbardziej demokratycznego miasta Polsce na podstawie dość wybiórczych kryteriów. Naukowa metoda pozwoliłaby nadać więcej naukowej wiarygodno-

ści istniejącym rankingom oraz spopularyzować innowacyjne rozwiązania lub praktyki na rzecz większego uczestnictwa. Trzeba pamiętać, że tego typu rankingi zawsze będą pewnym uproszczonym modelem wobec złożonej rzeczywistości, z czego zdają sobie nawet sprawę badacze posługujący się tymi narzędziami (Ladner, Keuffer, 2021, s. 210). Jednocześnie jednak są zobiektywizowanymi narzędziami, które ułatwiają zrozumienie rzeczywistości społecznej. Miasta mogą być oazami demokracji pośród państw narodowych i stanowić swoistą awangardę w kwestii skutecznych sposobów demokratycznego zarządzania. Aby to jednak dokładnie zmierzyć, potrzeba obiektywnych i rozbudowanych narzędzi ilościowych, takich jak indeksy demokracji, dostosowane do warunków danego kraju, popartych szeroką kwerendą badawczą i pracą analityczną. Celem projektów badań politologicznych powinno być stworzenie optymalnego wzoru dla polskich miast. Opracowanie indeksu demokracji na poziomie lokalnym dla miast w Polsce mogłoby stać się oryginalnym wkładem porównawczym dla badań nad demokracją w Polsce, a także i w innych państwach.

Bibliografia

- Araujo J. F. F. E. de, Tejedo-Romero F. (2016), *Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings*, "International Journal of Public Sector Management", 29(4), s. 327–347, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>.
- Barber B. (2013), *Gdyby burmistrzowie rządili światem, Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Bookchin M. (1991), *Wolnościowy muncypalizm Ogólny zarys*, 2–12.
- da Cruz N. F., Marques R. (2019), *An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance*, „Urban Affairs Review” 55 (4), s. 1218–1239.
- de Sousa L, da Cruz N. (2021), *The quality of local democracy: an institutional analysis*, „Local Government Studies”, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2021.1882428?journalCode=flgs20>.
- Coppedge M., Gerring J., Glynn A., Knutsen C. H., Lindberg S., Pemstein D., Seim B., Skaaning S., Teorell J. (2020), *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dworakowska-Raj M. (2020), *Które podatki zasilają budżet samorządu terytorialnego?*, 27.04.2020, „Gazeta SGH”, <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-samorządu-terytorialnego>, 28.06.2021.
- Fukuyama F. (2013), *Commentary: What Is Governance?*, „Governance” 26 (3).
- Gałązka D. (2018), *„Miasto nastawione na dialog”. Gdańsk liderem w rankingi miast obywatelskich*, 30.08.2018, „Gazeta Wyborcza”, (wyborcza.pl) (20.06.2021).
- Genđźwił A. (2020), *Wybory lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gerring J., Wig T., Tollefsen A. F., Apfeld B. (2018), *Harbors and Democracy*, www.v-dem.net.
- Henderson L. J. (2003), *The civic index: theory, practice and learning across american cities*, „Administrative Theory & Praxis”, 25(3), s. 371–392, <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0179>.
- Ivanyna M., Shah A. (2014), *How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization*, „Economics”, 8(1), s. 1–41, <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>.
- Kantyka Z. (2012), *Miasto Demokratyczne – cztery przykłady z historii amerykańskich badań społecznych*, w: *Oblicza demokracji lokalnej. Wyzwania dla rozwoju miast*, red. M. Obrębska, Wydawnictwo Remar, Sosnowiec.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- McGrath M., Rubio-Cortés G. (2012), *The new Civic Index*, „National Civic Review”, 101.10.1002/nrcr.21072.
- Miasta Obywatelskie – Raport Europolis* (2018), Polska Fundacja im. Roberta Schumana 20145574 (politykainsight.pl).
- Miasta Przyjazne Ludziom. Gdańsk na czele prestiżowego rankingu Forbesa*, 3 lipca 2020, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/forbes-ranking-miasta-przyjazne-ludziom-gdansk-na-czele,a,174791,20.06.2021>.
- Modrzejewski A. (2011), *Metodologiczne i filozoficzne podstawy politologii. Zarys wykładu*, Gdańsk–Elbąg.
- Munck G. Verkuilen J. (2002), *Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices*, „Comparative Political Studies” 35 (1).
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. (2015), *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014)*, Release 1.0, European Commission, Brussels.
- Ladner A., Keuffer N. (2021), *Creating an index of local autonomy—theoretical, conceptual, and empirical issues*, „Regional and Federal Studies”, 31(2), s. 209–234, <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>.
- Łapniewska Z. (2019), *Institutional Analysis Model for Examining Direct Democracy Phenomena: a Case Study of Participatory Budgeting*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, 2(341), s. 81–97, <https://doi.org/10.18778/0208-6018.341.06>.
- Malużinas M. (2021), *Wskaźniki jakości demokracji w regionach Europy w latach 2016–2020. W kierunku erozji demokracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej?*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- National Civic League (2019), *Civic Index 4th edition 2019. Legacy of Leadership. Innovation for the Future*, National Civic League.
- History*, National Civic League 5.11.2021.
- Participatory Democracy Index for Cities (2021), World Forum for Democracy Participatory Democracy Index for Cities – All World Forum for Democracy News (coe.int).
- Pereira G. C. K. M. K. (2017), *The Local Democracy Index*, Atuação, Instituto, s. 1–24.
- Psujek G. (2021), *Jubileusz w cieniu wyzwań*, 8.11.2021, „Rzeczpospolita”, rp.pl, 18.12.2021.
- The Civic Index*, <https://www.nationalcivicleague.org/resources/civicindex/>.
- Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r.
- Uchwała nr 108.VIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 marca 2019 r.
- Uchwała nr XLVI/441/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2013 r.
- Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r.
- Wojewoda będzie miał władzę nad WFOŚiGW*, 28.09.2017, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art10192921-wojewoda-bedzie-mial-wladze-nad-wfosigw>, 13.12.2021.

Democracy indices and current state of their advancement for measuring quality of democracy at a local level

Summary

How to measure democracy? How to assess, whether one democratic regime is more democratic than other, and on what basis? Democracy quality measurements on state level exists since 1946, and thanks to them democracy indices like Freedom House, Polity IV or Varieties of Democracy have been developed. Except state level there are fewer tools, and existing ones – like Local Autonomy Index – doesn't concern municipalities.

This article put forward a thesis, that democracy index on municipality level is needed for thorough democracy quality analysis in polish municipalities. In article previous experiences in measuring democracy on municipality level has been analysed. Then examples of local democracy indices has been discussed e.g. The Civic Index z USA and the newest proposal of democracy index for portuguese municipalities. In conclusion, an outline of methodology that measure democracy in municipalities in Poland has been proposed.

Key words: Quality of democracy, Democracy in cities, democracy index, Varieties of Democracy project