



LOKALNE KOMUNIKOWANIE I DEMOKRACJA ELEKTRONICZNA W SAMORZĄDZIE ANGIELSKIM

LOCAL COMMUNICATION
AND E-DEMOCRACY
IN ENGLISH LOCAL GOVERNMENT

*Marta Obrębska**

— ABSTRAKT —

Od kilku dekad, nie tylko w Wielkiej Brytanii, obserwować można spadające zainteresowanie obywateli uczestnictwem w polityce i symptomy kryzysu demokracji przedstawicielskiej. Za jeden ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku uważa się wykorzystanie nowych technologii. Z jednej strony ich upowszechnienie umożliwia obywatelom szeroki dostęp do informacji, z drugiej rozszerza oferowane im możliwości udziału i wpływania na decyzje polityczne. Celem artykułu jest omówienie i analiza polityki kolejnych brytyjskich rządów dotyczącej wykorzystania Internetu do budowania skuteczniejszych kanałów komunikacji na poziomie lokalnym w Anglii i wzmocnienia demokracji. Wykorzystane metody badawcze to przede wszystkim analiza dokumentów oraz źródeł wtórnych. Szczególna uwaga została skupiona na analizie regulacji dotyczących wprowadzenia i rozwoju na poziomie lokalnym

— ABSTRACT —

What we are witnessing now, not only in Great Britain, is that citizens are less and less interested in participation in politics. We see a crisis of representative democracy. One of the means used to fight those negative trends is the use of Information and Communication Technology. It not only enables citizens to gain a wide access to public information but also empowers them to take part in decision making. The article was written with the aim to analyze the political agenda of successive British governments pertaining to the use of the Internet in building more effective local government communication channels in English local authorities. The analyses of documents and secondary sources were conducted. Special attention was devoted to the introduction and development of electronic petition systems on the local level, as e-petitions are one of the most popular e-democracy

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.

jednego z najpopularniejszych mechanizmów e-demokracji w Wielkiej Brytanii, który doczekał się regulacji ustawowej – elektronicznych petycji.

Słowa kluczowe: e-demokracja, samorząd lokalny, Anglia, e-petycje, Wielka Brytania

mechanisms in Great Britain. Their use has also been laid down in law.

Keywords: e-democracy, e-petitions, local government, England, Great Britain

Od kilku dekad obserwujemy powszechne zjawisko oddalania się obywateli od rządzących. Malejąca frekwencja w wyborach, spadające zaufanie obywateli do elit, instytucji politycznych i mechanizmów demokracji są interpretowane jako jej deficyt, czy wręcz kryzys (DETR, 1998, par. 1.12; Stoker, 2003, s. 3; Marczevska-Rytko, 2010, s. 24). Jednocześnie obserwować można zaangażowanie obywateli w szereg inicjatyw o społecznym, ekonomicznym, a także politycznym podłożu, jednak poza instytucjonalnymi mechanizmami demokracji przedstawicielskiej. W kontekście lokalnym, w Anglii, badania nad stanem lokalnej demokracji prowadzono od lat osiemdziesiątych XX wieku. Ich wyniki, począwszy od *Raportu Komitetu Widdicomba* (1986), wskazują na niską wiedzę obywateli o samorządzie, jego działaniu czy zadaniach. Do tego dodać można malejącą wiarę w znaczenie i wpływ samorządu lokalnego (Leach, Wingfield, 2000, s. 39).

W odpowiedzi na obawy związane z demokratycznym deficytem rządu wielu krajów, począwszy od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, podjęły działania mające zwiększyć możliwości bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji (Weerakkody, Choudrie, 2005). Reformy takie przeprowadza się także na poziomie lokalnym, jako że demokracja lokalna to najbardziej dostępna dla wielu obywateli droga partycypacji politycznej (Stoker 1996). Wpływ tych trendów widoczny jest w Wielkiej Brytanii, szczególnie od momentu dojścia do władzy Partii Pracy w 1997 roku. Kolejne rządy brytyjskie zachęcają i promują wykorzystanie różnych rozwiązań demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej. Coraz popularniejsze także staje się wykorzystanie tzw. nowych mediów w celu skuteczniejszej komunikacji między instytucjami publicznymi a obywatelami.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie i analiza polityki kolejnych brytyjskich rządów, dotyczącej wykorzystania nowych technologii do budowania skuteczniejszych kanałów komunikacji na poziomie lokalnym w Anglii. Analiza obejmuje okres od wprowadzania pierwszych rozwiązań w tym zakresie do chwili obecnej. W artykule autorka skupiła się na analizie wprowadzania do

systemu lokalnego zarządzania jednego z najpopularniejszych mechanizmów e-demokracji w Wielkiej Brytanii – elektronicznych petycji. Wykorzystane metody badawcze to analiza dokumentów: aktów prawnych, dokumentów rządowych, transkrypcji przemówień, a także raportów z badań nad funkcjonowaniem e-demokracji w samorządzie oraz źródeł wtórnych, dostarczających teoretycznej wiedzy na tematy związane z przedmiotem artykułu. Wyniki analiz pokazują, że w początkowej fazie implementacji narzędzi internetowych do działania samorządu obywateli traktowano jako konsumentów i rozwijano raczej mechanizmy e-administracji, wierząc, iż sam szerszy dostęp do informacji zahamuje spadek partycypacji w lokalnym rządzeniu. Badania dowodzą jednocześnie bardzo dobrej recepcji mechanizmów demokracji elektronicznej przez obywateli.

ZNACZENIE NOWYCH TECHNOLOGII DLA KOMUNIKOWANIA LOKALNEGO I DEMOKRACJI LOKALNEJ

Efektywna, dwukierunkowa komunikacja jest gwarantem prawidłowego funkcjonowania samorządu lokalnego. Ułatwia władzom wyjaśnienie swoich decyzji mieszkańcom, a przez to uzyskanie legitymizacji podejmowanych przez siebie działań. Daje też mieszkańcom możliwość artykulacji swoich interesów. Pomaga w budowaniu obopólnego zaufania. Ten popularny pogląd przyświecał także polskiemu ustawodawcy przy projektowaniu rozwiązań wzmacniających funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej w naszym rodzimym samorządzie (Walczuk, Bożek, 2016, s. 200, 201). Współcześnie na rozwój komunikowania lokalnego istotny wpływ mają osiągnięcia związane z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, znanych pod angielskim skrótem ICT – *Information and Communications Technologies* (Porębski, 2012).

Zanim korzyści z wykorzystania ICT zostały zauważone przez polityków, nowe technologie wykorzystywane były w sektorze prywatnym. Wspomagały firmy w podnoszeniu ich wydajności, świadczeniu lepszych usług, tworzeniu wyższej jakości produktów, a także kreowaniu środowiska skupionego na kliencie (Weerakkody, Choudrie, 2005, s. 26). Kryzys demokracji przedstawicielskiej, który przyczynił się do wzrostu popularności wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej, wpłynął także na coraz powszechniejsze wykorzystanie ICT w polityce.

Nowe technologie, szczególnie Internet, istotnie wpływają na sposób komunikowania się władz z obywatelami, na warunki funkcjonowania demokracji,

prowadzą do zredefiniowania relacji między obywatelami a instytucjami. Nie tylko wspierają funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej, ale także rozszerzają możliwości wykorzystania i rozwijania mechanizmów demokracji bezpośredniej oraz partycypacyjnej. Wykorzystanie ICT umożliwia bowiem przekroczenie barier czasowych i ilościowych w przekazywaniu informacji, a także skraca dystans między obywatelem a władzą. Internet ułatwia dostęp obywateli do informacji publicznej, gwarantuje pluralizm opinii oraz wzbogaca debatę publiczną. Zwiększa także możliwość uczestniczenia obywateli w procesach podejmowania decyzji politycznych. Jego wykorzystanie nie ogranicza się do organizowania głosowań drogą elektroniczną, ale oznacza ponadto tworzenie forów wymiany opinii między obywatelami i władzami. Internet stwarza swoim użytkownikom możliwość bycia producentami informacji, a nie tylko jej konsumentami. (Porębski, 2012, s. 7, 41–42, 2013). Ponieważ nowe technologie umożliwiają ustrukturyzowany dostęp do użytecznych w procesie rządzenia informacji, stanowią także wsparcie dla wybieranych przedstawicieli (ODPM, 2002, s. 13). Nowe technologie pełnią więc w polityce, także lokalnej, wiele funkcji, wśród najważniejszych: informacyjną, socjalizacyjną, mobilizującą, opiniotwórczą i integrującą (Szynol, 2012, s. 110, 111).

Popularność wykorzystania nowych technologii w polityce skłania część badaczy do konkluzji, iż należy mówić o konsekwencjach tego zjawiska nie tylko dla przemian politycznych, ale też samej teorii demokracji (Porębski, 2012, s. 39). Dość powszechnie też używa się już pojęcia e-demokracji. Jak zauważają Kearns, Bend oraz Stern (2002, s. 13), podczas gdy poziom partycypacji w demokracji od lat spada w całym zachodnim świecie, wykorzystanie Internetu stale rośnie. Według Eurostatu w 2016 roku 79% obywateli UE w wieku od 16 do 74 lat przynajmniej raz w tygodniu korzystało z Internetu. Sieć stała się ważnym kanałem komunikacji z politykami i urzędnikami (za: Parlament Europejski, 2017). Niektórzy badacze, wskazując na niedostatki demokracji przedstawicielskiej, szansę na odbudowanie relacji między obywatelami a instytucjami publicznymi widzą właśnie w demokracji elektronicznej. Zwiększona dzięki wykorzystaniu nowych technologii partycypacja staje się szansą na zmniejszenie deficytu demokracji, generowanie postaw obywatelskich, zaufania i wzajemności w relacjach. Pomaga w osiągnięciu spójności społecznej, umożliwia walkę z wykluczeniem społecznym i politycznym (Barnes, McCabe, Ross, 2004, s. 127; Kearns, Bend, Stern, 2002, s. 13; Porębski, 2012, s. 47).

WYKORZYSTANIE NOWYCH TECHNOLOGII I ROZWÓJ E-DEMOKRACJI W ANGIELSKIM SAMORZĄDZIE – ANALIZA POLITYKI CENTRALNEJ

E-demokracja – kwestie definicyjne

Przed przejściem do omówienia sygnalizowanego zagadnienia właściwe wydaje się zdefiniowanie pojęcia demokracji elektronicznej, która pojmowana jest na wiele sposobów (Coleman, Norris 2005; Musiał-Karg, 2010). W artykule tym wybrana została definicja ujmująca to zagadnienie jako wykorzystanie ICT do wspierania procesów demokratycznych skupionych na obywatelach (Kearns i in., 2002, s. 12). E-demokracja to działania dwojakiego rodzaju – odgórne, do których zalicza się inicjatywy rządu i władz lokalnych, oraz oddolne, czyli inicjatywy podejmowane przez obywateli, a także organizacje społeczne (Grodzka, 2009, s. 2).

O e-demokracji mówimy w przypadku bardzo różnych form uczestnictwa obywateli w życiu politycznym¹. Użytecznej typologii dostarcza nam OECD (za: Coleman, Gøetze, 2001, s. 12). Wyróżniono w niej trzy poziomy elektronicznego uczestnictwa. Pierwszy to *informacja* – komunikacja jednostronna, mająca na celu przekazywanie obywatelom informacji, które rząd/samorząd uznaje za konieczne. Drugi poziom to *konsultacja*. Ta forma uczestnictwa charakteryzuje się już komunikacją dwustronną, w warunkach której obywatele mają możliwość wyrażenia swoich opinii na temat polityki prowadzonej przez władze. Trzeci poziom to *aktywny udział* – czyli relacja opierająca się na partnerstwie wszystkich stron dialogu i współdecydowaniu. W zakres działań omawianych, gdy mówimy o e-demokracji na poziomie lokalnym, wchodzi, między innymi, takie czynności, jak: głosowanie elektroniczne, składanie e-petycji, wykorzystanie Internetu w celu badania opinii publicznej, budowanie sieci współpracy między obywatelami i organizacjami trzeciego sektora, korzystanie z forów dyskusyjnych w celu stymulowania deliberacji i debaty, a także kontakty za pomocą Internetu z przedstawicielami władz. Dzięki podejmowaniu takich działań buduje się kulturę współpracy. Mieszkańcy mają pełniejszy udział w procesie decyzyjnym. Wykorzystują możliwości wpływania na sposób, w jaki świadczony są usługi

¹ Badaniami nad demokracją elektroniczną zajmuje się w Wielkiej Brytanii wiele think-tanków i organizacji. Najaktywniejsze z nich to DEMOS i Hansard Society.

dla lokalnej społeczności oraz na decyzje dotyczące alokacji środków i zasobów dostępnych władzom lokalnym (Kearns i in., 2002, s. 12).

Wprowadzanie e-demokracji w samorządzie angielskim

Program modernizacji angielskiego samorządu lokalnego, jego *odnowy demokratycznej*, rozpoczęty został w 1997 roku przez laburzystów (DETR, 1998; Leach, 2006, s. 45). Jednakże korzyści używania ICT w celu skutecznego komunikowania z obywatelami zauważył już wcześniej rząd konserwatystów. Skupili się oni na wykorzystaniu Internetu w celu lepszego świadczenia usług, zwracano uwagę na grupy, które nie chciały się angażować w działania władz, bądź też dla których dostęp do Internetu był utrudniony. Rozważano wykorzystanie Internetu raczej w celach rozwijania e-administracji, chodziło jedynie o dostęp obywateli do informacji, a niekoniecznie e-partycypacji. Elementy polityki związanej z implementowaniem nowych technologii do funkcjonowania instytucji publicznych można znaleźć w dokumencie zatytułowanym *Open Government* (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1993, par. 2.1–2.3). Opublikowana trzy lata później zielona księga zatytułowana *Government.direct – A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services* to pierwszy ważny dokument w Wielkiej Brytanii, przedstawiający strategiczne założenia odnośnie wprowadzania nowych technologii do procesu świadczenia usług w tym kraju (Central Information Technology Unit, 1996). Zapisy tego dokumentu pokazują, iż władze centralne rozpatrywały implementację i rozpowszechnianie użycia nowych technologii przede wszystkim w celu usprawnienia procesów zarządzania. Relacje między państwem a obywatelami miały opierać się na interakcji rozumianej jako zapewnianie informacji, zbieranie podatków, przyznawanie licencji, wypłacanie zasiłków, zbieranie danych i tworzenie statystyk. Wykorzystanie Internetu miało doprowadzić do świadczenia w sposób bardziej wydajny lepszych usług dla biznesu i obywateli – rozumianych jako klientów. Miało zwiększyć wydajność i otwartość administracji rządowej, a także przyczynić się do oszczędności w sektorze publicznym. Same usługi elektroniczne miały być świadczone na światowym poziomie (par. 1.4, 4.1, 4.2). W całym dokumencie znaleźć można tylko jedną wzmiankę odnośnie e-demokracji rozumianej w kategoriach partycypacji politycznej. W celu umożliwienia obywatelom wpływu na proces decyzyjny, jego autorzy proponują wykorzystanie korespondencji mailowej jako kanału komunikacji między władzami a obywatelami (par. 9.4).

Badania pokazują, iż w latach dziewięćdziesiątych elektroniczna partycypacja obywateli rzeczywiście oznaczała w zasadzie konsultacje i zbieranie informacji. Te formy, jak zauważyli Barnes, McCabe i Ross (2004, s. 136), nie zapewniają wielu możliwości budowania kapitału społecznego.

Po wyborach w 1997 roku rząd zwycięskiej Partii Pracy promował idee *zespólonego rządu*. Współpraca różnych podmiotów w sferze polityki miała opierać się na paradygmacie *partnerstwa* (Blair 1997). W roku 1999 Partia Pracy przedstawiła swoją wizję usług elektronicznych skupionych na obywatelu, wydając białą księgę *Modernizing Government* (Cabinet Office, 1999). W dokumencie tym widać sygnalizowane przesunięcie akcentów w podejściu do wykorzystania nowych technologii. Niemniej dominujący dyskurs utożsamiający obywateli z konsumentami korzystającymi z ulepszonych sposobów świadczenia usług został utrzymany. Główne hasła pojawiające się w księdze to *modernizacja*, *wydajność* i *jakość*. Samorząd miał wspomóc rząd centralny w osiągnięciu celu ogólnej poprawy jakości działania sektora publicznego (rozdz. 5). O partycypacji politycznej obywateli dokument mówi bardzo niewiele, a o ich partycypacji za pomocą nowych technologii nie mówi nic.

Do tej pory największa liczba dokumentów, inicjatyw oraz programów pilotażowych, dotyczących rozwoju e-demokracji na poziomie lokalnym, wprowadzona została w latach 2000–2010. Najważniejszymi w kontekście przemian w lokalnym komunikowaniu dokumentami były: *Government on the Web II Report by the Comptroller and Auditor General* (National Audit Office, 2002), *Message Beyond the Medium: Improving local government services through e-government* (Audit Commission, 2002a), *Councils and E-government Research So Far...* (Audit Commission 2002b) oraz *e-gov@local: Towards a National Strategy For Local E-Government* (DTLR, LGA, 2002).

Powodem proliferacji różnego typu dokumentów było wprowadzenie przez rząd narodowej strategii, mającej rozpowszechnić wykorzystanie nowych technologii w administracji publicznej: *e-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age* (Cabinet Office, 2000). Strategia ta uwzględniała także działania podejmowane na poziomie lokalnym przez wspólnoty samorządowe. Celem było pełne z informatyzowanie wszystkich usług świadczonych lokalnie. Podejście takie doprowadziło do powstania jednego portalu, *direct.gov.uk* (obecnie *gov.uk*), który umożliwia obywatelom łatwy dostęp do informacji publikowanych przez poszczególne ministerstwa, agencje rządowe, a także władze samorządowe. Ponadto uruchomiono system nazwany *Government Gateway*. Po zalogowaniu do niego obywatele mogą korzystać z dedykowanych usług *on-*

-line i załatwiać formalności bez wychodzenia z domu. Dotyczy to zarówno sfer działalności realizowanych przez rząd, jak i samorządy. Ponieważ coraz więcej osób korzysta z usług *on-line*, a poprzedni system przestał być wystarczający, obecnie trwa migracja funkcjonalności na inny – *Gov.Uk Verify*. Nowy system ma być sprawniejszy od poprzedniego, a procedury poświadczające będą uproszczone (Cabinet Office 2017). Specjalnie z myślą o wspólnotach lokalnych uruchomiono stronę *localegov.gov.uk*, obecnie przeniesioną pod adres *localgov.co.uk*. (LocalGov, 2017). Mieszkańcy, korzystając z tej jednej strony, mają łatwy dostęp do stron internetowych wszystkich władz lokalnych w Anglii, a także informacji związanych z funkcjonowaniem samorządu.

Rok po opublikowaniu wspomnianej strategii narodowej rząd wydał wytyczne dla władz lokalnych dotyczące sposobu, w jaki powinny funkcjonować ich strony internetowe. Wśród wielu wskazówek dotyczących administrowania informacją znalazł się także krótki zapis, iż lokalne władze powinny rozważyć stworzenie stron internetowych, które byłyby interaktywne. Zachęcano lokalne rady do wykorzystania możliwości, jakie stwarza Internet do konsultacji, tworzenia grup dyskusyjnych, badania opinii publicznej (Cabinet Office, 2003).

Jak zauważyli Kearns i in. (2002, s. 10), poza projektem niezależnej fundacji Hansard Society, zatytułowanym *E-Democracy Programme*, w pierwszej dekadzie XXI wieku w Wielkiej Brytanii nie prowadzono badań nad e-demokracją. W dokumentach rządowych rzadko poruszano temat demokracji elektronicznej, a jeśli już to czyniono, to głównie w kontekście omówienia niewielkiej liczby pilotaży dotyczących e-wyborów. Brak strategii budowania e-demokracji prowadził do tego, że debata nad e-rządem skupiła się na implementowaniu technik i procesów typowych dla sektora prywatnego do działań sektora publicznego. Kwestię, jak nowe technologie mogą wpłynąć na demokrację, relacje między obywatelami i państwem, tak by wspierać dwukierunkową komunikację, zignorowano.

Niedostatki opisanego powyżej podejścia do wykorzystania ICT w samorządzie widać w jednym z rządowych raportów. Stwierdzono w nim, iż badania pokazały, że władze lokalne w związku z przeprowadzanymi reformami rozpoznały więcej informacji niż kiedykolwiek wcześniej. Mimo to widoczność tych działań była niewielka. Ankietowani obywatele nie zauważyli zmian. Sugerowano, że rady lokalne powinny przemyśleć, w jaki sposób usprawnić procesy komunikowania się z mieszkańcami, jak zapewnić większy dostęp do informacji, które publikują. Ponadto badania wykazały, że mimo iż możliwość demokratycznej kontroli nad działaniami sprawozdawczymi władz lokalnych

wzrosła, to jednak mieszkańcy nadal mieli niewielkie możliwości pociągania polityków do odpowiedzialności za ich decyzje (Ashworth, Skelcher, 2005, s. 15).

Od roku 2006 obserwować można wyraźną jakościową zmianę dyskursu władz centralnych. W białej księdze z 2006 roku pt. *Strong and Prosperous Communities* rząd stwierdził, iż jego celem nadrzędnym jest to, by „ludzie mieli więcej kontroli nad ich życiem; by byli konsultowani i angażowani w realizację usług” (DCLG, 2006, s. 7). W omawianej księdze dużo miejsca poświęcono na wskazanie konieczności zmiany kultury działania lokalnych władz i na konieczność upelnomocnienia obywateli. Zwiększona partycypacja miała budować spójność społeczną i wzmocnić demokrację. W 2007 roku, w ustawie *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, wprowadzono nowy obowiązek angielskich władz lokalnych, tzw. *duty to involve*, który można przetłumaczyć jako *obowiązek do zaangażowania*. Obowiązek ten, mimo iż ujęty bardzo ogólnie, nakazywał włączanie w lokalny proces decyzyjny wszystkich korzystających ze świadczonych przez lokalne władze usług. Nowe prawo weszło w życie w 2009 roku. Obowiązek ten pośrednio wpływał na rozwijanie technik komunikacyjnych za pośrednictwem Internetu.

W ustawie *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*, której część pierwsza odnosi się do obowiązku władz lokalnych do promowania demokracji, widać wyraźną chęć ustawodawcy do wzmocnienia dwustronnej komunikacji między władzami lokalnymi a mieszkańcami i wykorzystania w tym celu ICT. Twórcy ustawy cały rozdział drugi poświęcili petyjom. Rady miały wypracować procedury przyjmowania, rozpatrywania i odpowiadania na petycje – zarówno te papierowe, jak i elektroniczne. Zobowiązano je też do stworzenia stron internetowych, za pomocą których mieszkańcy mogliby e-petycje składać, a także pod zamieszczonymi na tych stronach petycjami się podpisywać. Na lokalne rady nałożono ponadto obowiązek wyznaczenia liczby podpisów pod petycją, która uruchamia procedurę debaty nad nią w radzie. Ogólnie założono, że w procesie składania i podpisywania petycji w danej jednostce samorządowej powinny móc brać udział wszystkie osoby, które na jej terenie mieszkają, pracują bądź studiują. W sekcji 17 analizowanego dokumentu ustawodawca zagwarantował składającemu petycję prawo do zwrócenia się do specjalnego komitetu nadzoru i analizy, jeśli nie będzie on zadowolony z kroków podjętych przez lokalną władzę.

W 2010 roku, gdy w Zjednoczonym Królestwie nastąpiła zmiana partii rządzącej, dyskurs, w którym akcentowano dzielenie się władzą i przekazywanie jej na niższe poziomy, był kontynuowany. Przejmując stery rządów, koalicja Partii

Konserwatywnej z Partią Liberalnych Demokratów stwierdziła, że „nadszedł czas, by rozprzestrzenić szerzej władzę w Wielkiej Brytanii” (DCLG, 2011, s. 1). Rząd wspierał partycypację i szeroki udział obywateli, czyniąc to w ramach promowanej przez siebie idei *Big Society* (Cabinet Office, 2011a, 2011b; Cameron, 2011).

Ostatnimi uregulowaniami prawnymi związanymi z wprowadzaniem demokracji elektronicznej na poziomie lokalnym w Anglii były zapisy ustawy *Localism Act 2011*. Na mocy jej zapisów *obowiązek do zaangażowania* został zniesiony. Nowe regulacje rozluźniły wprowadzony kilka lat wcześniej reżim związany z tworzeniem strategii przyjmowania, rozpatrywania i odpowiadania na petycje. Zniesiono także obowiązek organizowania systemu elektronicznych petycji. Przygotowanie strategii dotyczących e-petycji postanowiono pozostawić w sferze dobrych praktyk. Obecnie samorządy mają większą swobodę decyzyjną odnośnie tego, jak e-petycje przyjmować, weryfikować i czy w ogóle systemy e-petycji tworzyć. Oznacza to, że wprowadzone w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego rozwiązania z biegiem czasu będą się różnicować.

Należy też wskazać, iż pozostawienie kwestii funkcjonowania mechanizmów zapewniających obywatelom większe możliwości partycypacji w lokalnych procesach decyzyjnych bez regulacji ustawowej może być szkodliwe dla lokalnej demokracji. Lokalne rady mogą zdecydować o rozwijaniu e-petycji. Równie dobrze jednak mogą zaprzestać wykorzystania Internetu i prowadzenia systemu elektronicznego, umożliwiającego rejestrację i debatę nad proponowanymi przez mieszkańców rozwiązaniami. Szczególnie w warunkach stałego, począwszy od roku 2010, ograniczania wydatków na samorząd (BBC, 2010a; BBC, 2010b). Lokalne władze to ważny element sektora publicznego w Wielkiej Brytanii – świadczą około 1500 usług lokalnym wspólnotom, począwszy od edukacji i opieki społecznej, po planowanie przestrzenne czy utrzymanie czystości (LGA, 2014). Zmiany w zasadach finansowania zadań samorządu oznaczają, iż rady stoją przed wyzwaniem, jak przeorganizować ich realizację, by obniżyć koszty, ale jednocześnie zaspokoić zapotrzebowanie na podstawowe usługi. Może to oznaczać, że lokalne rady będą szukać oszczędności w zadaniach, do świadczenia których nie są zobowiązane przez ustawy.

Od kilku lat rząd skupia się raczej na rozwijaniu e-demokracji na poziomie krajowym. Dla przykładu wiele działań podejmowanych jest w celu popularyzowania elektronicznych petycji na poziomie centralnym. Już w 2006 roku rząd uruchomił pierwszą, jak się później okazało, niezwykle popularną stronę, umożliwiającą obywatelom składanie petycji elektronicznych. W 2011 roku

uruchomiono kolejną stronę internetową, służącą do składania petycji kierowanych do władz centralnych, a rząd obiecał, iż każda, która osiągnie pułap poparcia 100 000 podpisów, stanie się przedmiotem debaty. Po kilku latach funkcjonowania, w 2015 roku, zdecydowano się utworzyć kolejną stronę internetową administrowaną wspólnie przez Izbę Gmin i rząd – *petition.parliament.uk*. Teraz, gdy petycja zostanie podpisana przez 10 000 osób, rząd zobowiązany jest odpowiedzieć na nią. Utworzono także specjalny wielopartyjny komitet, który rozważa każdą petycję, na której liczba podpisów przekroczy próg 100 000. Komitet decyduje, czy poddać ją pod debatę parlamentarną (Connor, 2015). Trend zmian wskazuje na wprowadzanie uregulowań, które ułatwiają składanie petycji elektronicznych. Obniżanie pułapu podpisów wymaganych w celu rozpoczęcia procedowania nad przedmiotem petycji przez władze centralne także wskazuje na rzeczywiste starania o dialog z obywatelami. Istotną zmianą w polityce ostatnich lat jest także przejście od nacisku na równy dostęp do źródeł elektronicznych (choć temat ten pozostaje ważnym kierunkiem działań władz centralnych) do kształcenia i rozwijania zdolności informatycznych obywateli (DCMS, 2017).

Analiza powstających dokumentów rządowych i aktów prawnych ostatnich lat pozwala stwierdzić, iż obecnie władze centralne nie zajmują się kwestią instytucjonalnego wspierania rozwiązań wzmacniających lokalną demokrację poprzez budowanie jej wymiaru elektronicznego. Z przeprowadzonych badań wynika także, że w ostatniej dekadzie nie powstały żadne dokumenty rządowe, które świadczyłyby o monitorowaniu sposobów włączania obywateli w proces lokalnego zarządzania przy użyciu ICT. Taka polityka zastanawia, gdy zestawimy ją z dominującym w Wielkiej Brytanii dyskursem partii rządzącej i promowaną przez konserwatystów w latach 2005–2015 ideą *Big Society*. Idea ta pozycjonowana była w opozycji do idei *Big Government*. To właśnie duży, ingerujący w życie obywateli rząd, odbierający ludziom odpowiedzialność za własny byt, uznano za jedną z głównych przyczyn upadku kapitału społecznego w Wielkiej Brytanii (Cameron, 2009; Conservative Party, 2010; Driver, 2009, s. 88). Konserwatywna wizja polityki w omawianym okresie odrzuca nadrzędną rolę zcentralizowanego państwa. Państwo ma umożliwiać rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a uczynić to może jedynie przez powstrzymanie się od ingerencji, „ma być bierne w sferze ekonomicznej i społecznej” (Tongue 2010, s. 35 – akcent oryginalny). Pole do działania oddane jest jednostkom i lokalnym wspólnotom, to one mają dbać o dobrobyt i rozwój miejsc, w których żyją. Wspieranie budowania i instytucjonalizacji mechanizmów demokracji elektronicznej wydaje

się zagadnieniem dobrze wpisującym się w taki dyskurs. Idea *Big Society* nie spotkała się z entuzjazmem ze strony społeczeństwa. Przez wielu nie została zrozumiana (Anderson, 2011). Nader wymownie świadczy to o konieczności doskonalenia istniejących form komunikacji między obywatelami i ich politycznymi przedstawicielami.

PODSUMOWANIE

Badania Communications Consumer Panel przeprowadzone w Wielkiej Brytanii w 2008 roku pokazały, że w opiniach mieszkańców na temat korzyści z posiadania Internetu pogląd „trzeba go koniecznie mieć” przeważał nad poglądem o tym, że „dobrze go mieć”. Respondenci uznali, że osoby bez dostępu do szerokopasmowego Internetu są wręcz poszkodowane, tym bardziej, że coraz więcej ważnych usług świadczonych jest on-line (CCP, 2010, s. 4). Znaczenie wykorzystania Internetu w lokalnej polityce w Wielkiej Brytanii widać także w rozkładzie poparcia opinii społeczeństwa brytyjskiego odnośnie zainteresowania wzięciem udziału w procesach decyzyjnych na różnych poziomach władzy. Aż 59% pytanym wyraża chęć uczestniczenia *on-line* w decydowaniu o świadczonych lokalnie usługach. Jedynie 34% pytanym wyraża chęć elektronicznego udziału w decyzjach dotyczących spraw narodowych i międzynarodowych (Buttress, House, Evans, Jones, 2017, s. 12).

Wprowadzanie nowych technologii do funkcjonowania samorządu długo miało raczej cel skuteczniejszego, efektywniejszego świadczenia usług, którego osiągnięcia upatrywano przede wszystkim w rozwoju elektronicznego dostępu do informacji. Dopiero w ostatniej dekadzie zauważono znaczenie, jakie jego adaptacja może mieć dla zapewnienia dwustronnej komunikacji władz lokalnych z obywatelami i wzmocnienia procesów demokratycznych i odbudowy relacji władza – obywatel.

Władze lokalne są świadome korzyści płynących z wykorzystania nowych technologii do usprawnienia komunikacji z obywatelami (Evans, Pykett, 2016, s. 15). Wśród badanych przedstawicieli władz lokalnych nie ma już jednak pewności co do korzyści, jakie nowe technologie mogą przynieść dla e-administracji. W roku 2016 aż 76% spośród zapytanym przedstawicieli władz lokalnych uważało, że należy rozwijać implementację rozwiązań elektronicznych w samorządzie. W 2017 liczba ta spadła do 61%. W 2016 80% pytanym uważało, że nowe technologie umożliwią im obniżenie kosztów funkcjonowania lokalnej

administracji. W roku 2017 liczba osób podpisujących się pod taką opinią spadła do 58%. Jednocześnie liczba osób przekonanych o korzyściach, jakie elektroniczne media mogą im przynieść w komunikacji z mieszkańcami, wzrosła z 54% w 2016 roku do 83% w 2017 (Buttress i in., 2017, s. 5).

Nowe możliwości oferowane władzom samorządowym, jak rosnąca popularność mediów społecznościowych, oznaczają, że lokalne rady coraz bardziej odchodzą od zwykłej e-administracji, prostego informowania mieszkańców, w kierunku oferowania im, w formie zdalnej, różnych form współpracy i wpływu na podejmowane decyzje. To wymaga wypracowania nowych sposobów współdziałania – bliższych pojęciu zarządzania (e-governance), a nie jednostronnego rządzenia – opartych na partycypacji i współtworzeniu usług przez obywateli i lokalne wspólnoty (Megele, 2012). Możliwość komunikowania się bezpośrednio ze znaczną częścią społeczeństwa jest szansą na zbudowanie prężnie działających wspólnot. Lokalne rady tworzą różne grupy i fora dla wymiany poglądów nie tylko z menadżerami usług i radnymi, ale też między sobą (Evans, Pykett, 2016, s. 16).

Nie należy jednak zapominać, że samo wprowadzanie mechanizmów elektronicznej demokracji do samorządu nie rozwiąże problemu rozczarowania polityką i niskiego zaufania do polityków i instytucji. Jak trafnie zauważają eksperci z Communications Consumer Panel: „Koniecznym jest, by mieszkańcy mieli wsparcie, pewność, umiejętności i sprzęt potrzebne by być on-line i w pełni korzystać z dobrodziejstw Internetu. Bez tego wielu z nich nie dotrze do potrzebnych im usług publicznych, informacji, rozrywki, dostęp do których wielu z nas uważa już za pewnik” (CCP, 2010, s. 4). W tym kontekście ostatnie działania rządu, skupiające się na edukacji informatycznej, wydają się być działaniem we właściwym kierunku. Czas pokaże, czy likwidacja obowiązku ustawowego rad do tworzenia strategii przyjmowania, rozpatrywania i odpowiadania na petycje, przy postępujących cięciach budżetowych, nie zahamuje rozwoju e-partycypacji na poziomie lokalnym.

BIBLIOGRAFIA:

- Anderson, K. (2011). *Brits Baffled by 'Big Society'*, You Gov website. Pobrane z: <https://yougov.co.uk/news/2011/01/31/Brits-baffled-by-Big-Society/>.
- Ashworth, R., Skelcher, Ch. (2005). *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government*. London: ODPM.

- Audit Commission. (2002a). *Message Beyond the Medium: Improving Local Government Services through E-government. National Report*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2002b). *Councils and E-government Research So Far...*. London: Audit Commission.
- Barnes, M., McCabe, A., Ross, L. (2004). *Public Participation in Governance: The Institutional Context*. W: Civil Renewal Research Centre, *Researching Civil Renewal, A Set of Scoping Papers Prepared for the Home Office* (s. 127–146). Birmingham: The University of Birmingham.
- BBC, (2010a). *David Cameron Launches Tories' 'Big Society' Plan*, 19 July 2010. Pobrane z: <http://www.bbc.com/news/uk-10680062>.
- BBC. (2010b). *Spending Review 2010: George Osborne Wields the Axe*, 20 October 2010. Pobrane z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-11579979>.
- Blair, T. (1997). *Bringing Britain Together*, London: Speech. Pobrane z: <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=320>.
- Buttress, Ch., House, J., Evans, I., Jones, B. (2017). *The Local State We Are in*. PwC's annual local government survey. PwC.
- Cabinet Office. (1999). *Modernising Government*. Cm 4310. London: The Stationery Office.
- Cabinet Office (2000). *E-government a Strategic Framework for Public Services in the Information Age*, London: HMSO.
- Cabinet Office. (2003). *Guidelines for UK government websites: Framework for local government*. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (2011a). *Equality Impact Assessment: National Citizen Service pilots*. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (2011b). *Giving White Paper*. Cm 8084. London: The Stationery Office.
- Cabinet Office. (2017). *Guidance GOV.UK Verify*. London: Cabinet Office. Pobrane z: <https://www.gov.uk/government/publications/introducing-govuk-verify/introducing-govuk-verify>.
- Cameron, D. (2009). *The Big Society*, Hugo Young Lecture, 10 November 2009. Pobrane z: <http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/601246>.
- Cameron, D. (2011). *Speech on the „Big Society”*, 14 February. Pobrane z: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-big-society>.
- CCP (2010), *Delivering Digital Participation: the consumer perspective*, Policy Report, Communications Consumer Panel, London 2010.
- Central Information Technology Unit. (1996). *Government Direct: A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services*. Cm 3438. London: HMSO.
- Chancellor of the Duchy of Lancaster. (1993). *Open Government*. Cm 2290. London: HMSO.
- Coleman, S., Gøetze, J. (2001). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society.
- Coleman, S., Norris, D.F. (2005). *A New Agenda for E-democracy*. Oxford Internet Institute, Forum Discussion Paper No. 4, January 2005. Pobrane z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.139.5649&rep=rep1&type=pdf>.

- CCP. (2010). *Delivering Digital Participation: the Consumer Perspective. Policy Report*. London: Communications Consumer Panel.
- Connor, G., (2015). *Are E-petitions a Waste of Time?*. BBC, sekcja *UK Politics*, 30 October 2015, Pobrane z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34476264>.
- Conservative Party, (2010). *Invitation to Join the Government of Britain*, Conservative Party 2010 Manifesto. Pobrane z: <http://conservativehome.blogs.com/files/conservative-manifesto-2010.pdf>.
- DCLG. (2006). *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*. Cm 6939-1. London: HMSO.
- DCLG. (2011). *A plain English Guide to the Localism Act*. London: Department for Communities and Local Government.
- DCMS. (2017). *UK Digital Strategy 2017*. Department for Digital, Culture, Media and Sport. Pobrane z: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>.
- DETR. (1998). *Modern Local Government: in Touch with the People*. Cm 4014. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Driver, S., (2009). *Fixing Our Broken Society: David Cameron's Post-Thatcherite Social Policy*. W: S. Lee, M. Beech, (red.), *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, s. 80–96.
- DTLR, LGA. (2002). *e-gov@local: Towards a National Strategy For Local E-Government*, London: DTLR.
- Evans, I., Pykett, B. (2016). *Beyond Control: Local Government in the Age of Participation*. PwC.
- Grodzka, D. (2009). *E-demokracja*. Biuro analiz sejmowych nr 14(61).
- Kearns, I., Bend, J., Stern, B. (2002). *E-participation in Local Government*. London: Institute for Public Policy Research.
- Leach, S. (2006). *The Changing Role of Local Politics in Britain*. Bristol: The Policy Press.
- Leach, S., Wingfield, M. (2000). *Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation*. W: L. Pratchett (ed.), *Renewing Local democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*, (s. 46–59). London: Frank Cass.
- LGA. (2014). *Transforming Local Public Services: Using Technology and Digital Tools and Approaches*. Local Government Association.
- Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (c. 20).
- Local Gov (2017). Strona internetowa: <https://www.localgov.co.uk/>.
- Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 (c. 28).
- Localism Act 2011 (c. 20).
- Marczewska-Rytko, M. (2010). *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*. W: M. Marczewska-Rytko, A.K. Piasecki, (red.) *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny* (s. 13–28). red. M. Marczewska-Rytko, A.K. Piasecki, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Megele, C. (2012). *How to Move from Local E-government to Collaborative E-governance*, The Guardian, Tuesday 8 May 2012. Pobrane z: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2012/may/08/local-government-e-citizenship>.
- Musiał-Karg, M. (2010). Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji? *Przegląd Politologiczny*, 1(2010), 123–134.
- National Audit Office. (2002), *Government on the Web II, Report by the Comptroller and Auditor General*. National Audit Office. London: The Stationery Office.
- ODPM (2002). *National Local e-Government Strategy*. Office of the Deputy Prime Minister London: HMSO.
- Parlament Europejski (2017), *E-demokracja w Unii Europejskiej: szanse i wyzwania*. Parlament Europejski. Aktualności. Pobrane z: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170224STO63943/e-demokracja-w-unii-europejskiej-szansy-i-wyzwania>.
- Porębski, L. (2012). *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Porębski, L. (2013). *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją*. W: M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy* (s. 13–31). Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Stoker, G. (1996). *Redefining Local democracy*. W: L. Pratchett, D. Wilson (red.), *Local Democracy and Local Government* (s. 188–209). Basingstoke: Macmillan Press LTD.
- Stoker, G., (2003). *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Szynol, A. (2012). Funkcje mediów lokalnych w teorii i praktyce. *Dziennikarstwo i media*, 3, 105–120.
- Tongue, J. (2010). *Response*, W: Griffiths S., Hickson K., (red.), *British Party Politics and ideology After New Labour* (s. 34–35), Palgrave Macmillan 2010.
- Walczuk, K., Bożek, M., (2016). *Demokracja partycypacyjna w samorządzie terytorialnym de lege lata i de lege ferenda*. W: K. Popik, B. Szmulik, M. Mazuryk, (red.), *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 183–209). Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- Weerakkody, V., Choudrie, J. (2005). Exploring E-Government in the UK: Challenges, Issues and Complexities. *Journal of Information Science and Technology*, 2(2), 25–45.
- Widdicombe, D. (1986). *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business*. Cmnd.: 9797. London: Stationery Office Books.