

WADY I ZALETY DOBREGO OBYCZAJU KONTROLI SPOŁECZNEJ

Piotr Frączak

Streszczenie

Tematem artykułu jest prezentacja idei społecznej kontroli administracji i różnych służb publicznych. Odpowiedź na pytanie: czy rzeczywiście kontrola społeczna to dobry obyczaj, czy też raczej utrudnienie w codziennej pracy urzędów i instytucji? Dlaczego i po co powinniśmy uznać wagę kontroli społecznej? Co zrobić, by wykorzystać kontrolę jako czynnik wspomagający jakość działań?

Słowa kluczowe: kontrola społeczna, organizacje pozarządowe, konstruktywna krytyka, korupcja, nepotyzm

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF GOOD PRACTICE OF CIVIC CONTROL

Abstract

The article presents the idea of civic control over the administration and various public services providers. The author seeks the answer to the question: is civic control indeed a good custom or rather a burden in everyday work of offices and institutions? Why should we appreciate civic control? What should be done to utilize such control as the factor enhancing quality of public service?

Key words: civic control, non-governmental organizations, constructive criticism, corruption, nepotism

Prawo do kontroli społecznej

Społeczna kontrola administracji i różnych służb społecznych wynika wprost z zapisanego w Konstytucji prawa obywateli do „uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne”. Prawa, które dotyczy również „informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa” (Art 61). Te zapisy dookreśla Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. Dodatkowo Konstytucja w art. 63 określa prawa obywatela do składania petycji, wniosków i skarg „w interesie pub-

licznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

W obszarze ochrony środowiska prawo to wzmocnione jest m.in. zapisami tzw. Konwencji z Aarhus czyli Konwencji o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska, która Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 970) została ratyfikowana przez Polskę, co oznacza, iż zgodnie z art. 91 Konstytucji RP – stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

Prawo udziału do kontroli społecznej przysługuje więc obywatelom, ale także organizacjom powoływanym przez tych obywateli czyli organizacjom pozarządowym. Chociażby właśnie poprzez dostęp do informacji publicznej, a także przez udział w dialogu obywatelskim, czy możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym (np. na prawach strony). Pojęcie organizacji pozarządowej jest bardzo szerokie (por. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.) i nie zawsze precyzyjne (np. choćby Kodeks Postępowania Administracyjnego mówi o organizacjach społecznych, do których jeszcze do niedawna nie zaliczano fundacji). Najczęściej jednak za organizacje pozarządowe przyjmuje się po prostu instytucje posiadające formę prawną stowarzyszenia lub fundacji.

Funkcje organizacji pozarządowych

Uznanie organizacji pozarządowych za ważny element systemu demokratycznego opiera się na kilku zasadniczych funkcjach, które mogą one spełniać w systemie społeczno-politycznym. Są to przedstawione poniżej przykłady.

Artykułowanie i reprezentowanie interesów grupowych

Institucjonalizacja pluralizmu postaw, poglądów czy interesów nie jest niebezpieczna dla demokracji i w ostatecznym rozrachunku umożliwia pokojowe rozwiązanie konfliktów społecznych. Z drugiej strony, umożliwia również integrację i tworzenie tożsamości grup mniejszościowych, a także obronę ich praw. W ten sposób zabezpiecza się społeczeństwo przed tyranią większości, wzmacniając głos jednostki.

Wyrażanie potrzeb społecznych i obrona wartości

Organizacje pozarządowe pełnią rolę bufora przemian. Dzięki dużej możliwości adaptacji do nowych warunków (możliwość niekonwencjonalnych działań, stosunkowo mała instytucjonalizacja itp.) oraz dzięki swojemu aksjologicznemu podejściu do problemów społecznych jako pierwsze identyfikują nowe problemy społeczne i inicjują lub wręcz wymuszają zmiany społeczne. Jest to możliwe dzięki

wpracowywaniu w mikroskali nowych sposobów rozwiązywania tych problemów, a także dzięki całej gamie działań na rzecz kształtowania opinii publicznej, edukacji politycznej i „uspołecznienia” obywateli.

Redystrybucja udziału we władzy

Organizacje dzięki swej działalności mogą nie tylko kontrolować zarówno władzę, jak i (np. organizacje konsumenckie czy organizacje ekologiczne) biznes, ale także przejmują na siebie część zadań administracji. W coraz większym stopniu też dopuszczane są do procedur podejmowania decyzji w formie konsultacji czy poprzez demokrację bezpośrednią (referenda). Udział w organizacjach pozarządowych może być także swoistą ścieżką awansu społecznego i ekonomicznego.

Zakorzenie

Działanie w organizacji pozarządowej ma również wymiar psychologiczny, ułatwiający odnalezienie się jednostki w zatowizowanym świecie, zdobycia poczucia własnej wartości. To poczucie zakorzenia w społeczności jest ważnym elementem socjalizacji tak jednostki, jak i całych grup społecznych.

Funkcje te organizacje mogą pełnić w bardzo różny sposób. Jednym z nich jest, obok np. bezpośredniego świadczenia usług (które zazwyczaj realizowane jest we współpracy z administracją lub nawet na jej zlecenie) czy działań edukacyjnych, właśnie sprawowanie kontroli społecznej.

Co to jest kontrola społeczna?

Pod terminami interwencja i kontrola rozumiemy takie działania podejmowane przez podmioty społeczne, tzn. nielegitymujące się formalnymi związkami z instytucjami państwa, których celem jest poznanie sposobów działania organów władzy i administracji publicznej oraz wprowadzanie korekt do ich funkcjonowania (za Skrzypiec 2007). Podobne znaczenie (i jest często używane zamiennie) ma pojęcie „monitoringu”, które definiowane jest „jako zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej” będące jednocześnie „elementem działań zmierzających do zmiany tej rzeczywistości bez stosowania przemocy” (Nowicki, Fialova 2000). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa różne obszary, które mogą być poddawane kontroli społecznej; kontrolujący może badać przestrzeganie prawa i co z tego wynika.

¹ Dobrze obrazuje to jedna z zasad działania organizacji pozarządowych „Organizacje pozarządowe działają w ramach obowiązującego w demokratycznym państwie prawa, wpływając w ramach demokratycznych procedur, na jego doskonalenie”. Por. <http://www.ofop.engo.pl/x/297523>

Czy prawo jest przestrzegane?

Demokratyczne państwo prawa musi opierać się nie tylko na dobrze skonstruowanym systemie prawnym, ale także na przestrzeganiu procedur, które to prawo ustanawiają. Łamanie lub obchodzenie prawa nie zawsze wynika ze złych intencji, a często jest po prostu, z uwagi na wielość i różnorodność przepisów, działaniem nieświadomym. Zwracanie uwagi czy prawo jest stosowane jest podstawowym zadaniem instytucji kontrolnych.

Co wynika z przestrzegania prawa?

Jednak współczesną demokrację, szczególnie w kontekście tempa zmian jakie zachodzą w społeczeństwach dzisiejszych, cechuje swoista ambiwalencja w podejściu do prawa (szerzej por. Frączak 2002), która jako równorzędną wartość traktuje przestrzeganie prawa jak i działalność na rzecz jego poprawienia. Z tego też względu część działań kontrolnych (strażniczych) nakierowana jest nie tyle na przestrzeganie prawa, co na interes społeczny, który może być zagrożony np. poprzez stosowanie prawa obowiązującego, a nie dostosowanego do nowych warunków.

Rodzaje kontroli społecznej

Nie każda organizacja pozarządowa musi być organizacją strażniczą. Co więcej te, które pełnią taką rolę mogą ją pełnić w bardzo różny sposób. Poczynając od kontroli incydentalnej, „ad hoc”, w której zatroškany obywatel widząc działania niezgodne z prawem (jego zdaniem) lub niezgodne z interesem publicznym po prostu interweniuje. Często więc są to działania nie do końca uzasadnione (np. bez podstawy prawnej), czasem wynikają po prostu z braku wiedzy. Nie oznacza to jednak, że ten rodzaj kontroli jest mniej ważny. Często bowiem takie działania sygnalizują (stąd też nazwa: „sygnaliści”) problem, który do tej pory był niezauważony lub traktowany jako coś oczywistego.

Innym typem jest kontrola śledcza (charakterystyczna szczególnie dla działań różnego typu mediów jak prasa, radio czy telewizja), której celem jest udowodnienie łamania prawa. Tu podejrzewający celowe łamanie prawa zatroškani obywatele (dziennikarze śledczy) posuwając się czasem nie tylko do inwigilacji, ale nawet różnego typu prowokacji zbierają materiał, który ma jednoznacznie udowodnić łamanie prawa (działania niezgodne ze społecznym interesem).

Kolejną formą jest monitoring, który zakłada systematyczne (najczęściej długofalowe i jawne) badanie jakiejś sfery działań administracji w celu obiektywnego stwierdzenia czy i w jakim stopniu prawo jest łamane. Za swoistym rodzajem kontroli społecznej mogą być uznane też pewne działania rzecznicze (które często odwołują się do kontroli społecznej jako narzędzia). Rzecznictwo, czyli działalność na rzecz wprowadzenia zmiany już to zapisów prawnych lub też sposobu ich egzekwowania, można w niektórych przypadkach traktować jako próbę zapobiegania łamaniu czy obchodzeniu prawa.

Kontrola społeczna może też być w różny sposób umocowana „przez instytucje kontrolowane”. Najczęściej mamy do czynienia z kontrolą niezinstytucjonalizowaną, w której działanie organizacji napotyka niechętny (czasem wrogi) stosunek kontrolowanych. Kontrolę w takim wypadku traktują się nie tyle jako sposób rozwiązania problemu, ile jako próbę sił. Coraz częściej mamy jednak do czynienia z kontrolą akceptowaną, gdzie przedstawiciele kontrolowanych instytucji akceptują prawo do kontroli czynników społecznych. Choć traktują to jako „zło konieczne”, to jednak dla „świętego spokoju” „współpracują” z kontrolującymi. Zdarzają się też przypadki, gdy kontrolę społeczną wpisuje się w system działania instytucji. W tym przypadku mamy do czynienia z kontrolą zinstytucjonalizowaną. Polega to najczęściej na powoływaniu różnego rodzaju ciał doradczych, sterujących, monitorujących (np. komitety, komisje, rady itp.) i zapraszaniu do nich przedstawicieli strony społecznej (np. przedstawicieli organizacji pozarządowych). I choć ta forma kontroli jest często formą skuteczną (przedstawiciele strony społecznej zyskują realny wpływ na funkcjonowanie instytucji, zaś instytucja ma możliwość prowadzenia konstruktywnego dialogu z kontrolującymi), to jednak nie może zastąpić w całości kontroli niezinstytucjonalizowanej, której rola w odkrywaniu nowych obszarów problemowych (sytuacji konfliktowych) i nagłaśniania pojawiających się nieprawidłowości jest nie do przecenienia.

Waga kontroli społecznej

Kontrola społeczna jest ważna z trzech powodów. Po pierwsze jest realizacją podstawowych wartości społeczeństwa demokratycznego (np. podmiotowości obywatela, zaangażowania społecznego). Niedocenianie znaczenia wartości i możliwości ich realizacji w życiu społecznym jest niewątpliwie jedną z przyczyn patologizacji życia publicznego. Teorie tzw. kapitału społecznego pokazują jak nieopłacalne (kosztowne) są działania społeczne, w których przestaje funkcjonować zaufanie (por. Rymśa 2007).

Po drugie kontrola społeczna jest ważnym elementem nowatorskiej metody zarządzania. Doświadczenia z wprowadzaniem zmian w społeczności lokalnej, gdzie istotną rolę pełnią różnorodni interesariusze (wspólnoty mieszkańców, organizacje pozarządowe, różne instytucje) pokazują, że nawet formalnie najbardziej racjonalne rozwiązania nie mogą być skutecznie wprowadzone wbrew, a nawet bez akceptacji zainteresowanych. Poczucie wpływu na proces zmian, a w tym poczucie możliwości jego kontrolowania, wpływa na akceptację wprowadzonych zmian.

Po trzecie z kolei kontrolę społeczną można traktować jako „tanią” (bo bezpłatną) metodę kontroli wewnętrznej. Idea controllingu jako sposobu zapobiegania niekorzystnym zjawiskom np. w funkcjonowaniu firm (zapobieganie jako „tańsze”, niż naprawianie szkód) jest już powszechnie uznana. Zaangażowanie społeczne obywateli – odpowiednio wykorzystane – może stać się elementem sterowania (control) pracą instytucji.

Jest jednak druga strona medalu. Wielokrotnie słyszy się, że taka kontrola to tylko „piasek w tryby” dobrze funkcjonującego mechanizmu instytucji. Często podkreśla się rolę tzw. „konstruktywnej krytyki”, w przeciwieństwie do „krytykanctwa”, które tylko przeszkadza w pracy. Wydaje się, że kontrola społeczna może być uważana za coś, co utrudnia pracę instytucji tylko w trzech sytuacjach:

- ▶ gdy są prywatne interesy, którym przeszkadza. Oznacza to, że w systemie funkcjonują pewne patologiczne zależności umożliwiające prywatne zyski (np. poprzez korupcję, nepotyzm), a więc są grupy interesu (prywatnego) przeciwne ulepszaniu systemu;
- ▶ gdy rutyna zwycięża nad pomysłami racjonalizatorskimi. Jeżeli wychodzi się z założenia, że jakkolwiek zmiana jest zła, „bo jest dobrze tak, jak jest”, to strach przed zmianą uniemożliwia racjonalną ocenę, które z uwag krytycznych są zasadne i których uwzględnienie mogłoby umożliwić lepsze funkcjonowanie instytucji;
- ▶ gdy decyzję zostawia się na ostatnią chwilę. Poszukiwanie konsensusu, praca nad rozwiązaniami, które mogą zadowolić różnych interesariuszy, wysłuchanie ich zdania wymaga czasu. Jeżeli decyzje podejmuje się pod presją czasu wszelkie konsultacje nie tylko tracą sens, ale i wprowadzają zamieszanie.

Jak wykorzystać kontrolę społeczną?

Kontrola społeczna powinna przyczyniać się do bardziej efektywnego, skutecznego i użytecznego funkcjonowania kontrolowanej instytucji. Wydaje się jednak, że możliwości jej wykorzystania są znacznie szersze. Kontrola społeczna może być szansą na wykorzystanie zaangażowania obywateli dla realizacji słusznych idei.

Po pierwsze, przy podejmowaniu decyzji, warto znać poglądy wszystkich zainteresowanych. Poparcie społeczne jest ważnym argumentem w dyskusji z decydentami (wystarczy przytoczyć jako przykład zgłoszony jeszcze w 1999 r. projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, pod którym zbierano podpisy obywateli). Firmy prywatne zrozumiały już, że branie pod uwagę zdania opinii publicznej nie tylko w kwestii produktu, który dostarczają, ale wizerunku firmy przynosi wymierne korzyści (idea odpowiedzialnego biznesu). Nie ma wątpliwości, że ten sam mechanizm dotyczy również instytucji publicznych.

Po drugie, oczywiście nie zawsze większość ma rację i choć opinii publicznej nie można lekceważyć, ważne są także opinie ekspertów. Nie od dziś wiadomo, że organizacje pozarządowe często mają w swoich szeregach bardzo wyspecjalizowanych ekspertów, których opinie powinny być brane pod uwagę. Można tu dodać, że opinie te bardzo często są darmowe (wykonane w ramach działań społecznych), choć w moim przekonaniu, o ile to możliwe warto jest za takie ekspertyzy płacić; w dyskusjach warto mieć za partnera stabilną finansowo organizację.

² Badania pokazują, że poczucie niedoinformowania jest silnie skorelowane z negatywną oceną działań administracji (Frączak 2001)

Po trzecie, kontrola społeczna może być elementem poszukiwania oszczędności i unikania kłopotów. Warto wsłuchiwać się w głos krytyki, nie dlatego, że zawsze trzeba mu ulegać, ale dlatego, że prawie zawsze tkwi w nim informacja o tym, co w działalności naszej instytucji jest słabym punktem.

Po czwarte, warto zwrócić uwagę na to, że zaangażowanie społeczne można przełożyć na konkretne efekty. Dotyczy to nie tylko efektu pozytywnego wizerunku firmy, ale w przypadku publicznych instytucji także innych obszarów, a w szczególności dwóch kwestii:

Zgodnie z Ustawą działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej i jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej mogą korzystać z pracy wolontariackiej.

W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi możliwe jest nie tylko zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym (co może łączyć się z oszczędnościami), ale także uzyskiwanie (np. w ramach projektów partnerskich) dodatkowych środków na działania wspierające lub uzupełniające działania instytucji publicznej. Jednak zawsze łączy się to z jakąś formą otwarcia się instytucji i poddania się kontroli społecznej (np. przez wolontariuszy czy partnerów).

Polubić kontrolę społeczną

Zgodnie z powyższym istnieją racjonalne podstawy, aby patrzeć na kontrolę społeczną nie jako „dopust boży” ale jako ważny element funkcjonowania instytucji publicznej. Co więcej, wszystko wskazuje na to (m.in. takie są tendencje w Unii Europejskiej), iż prawo społeczeństwa do kontroli jest nie tylko faktem, ale że jego uprawnienia będą się jeszcze zwiększać.

Dlatego warto podkreślić, iż unikanie kontroli łączy się z niebezpieczeństwem dodatkowych kosztów, a jedynie racjonalna polityka wobec społeczności lokalnej (i innych interesariuszy, np. ekologów) daje szansę na sukces w długiej perspektywie czasowej.

Oczywiście nie jest tak, że każdy, kto mieni się kontrolerem ma do tego predyspozycje. Dlatego zasada kontroli społecznej powinna opierać się na kontroli wzajemnej. Organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem już od jakiegoś czasu pracują nad kartą zasad, która pozwoliłaby odróżnić organizacje występujące w interesie publicznym od innych organizacji.

Organizacje monitorujące działalność administracji zobowiązują się przestrzegać następujących zasad³:

³ Por Karty Zasad na stronie Stowarzyszenia Dialog Społeczny <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/x/410512> i informacje na stronie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich <http://www.lgo.pl/>

1. Jawności. Organizacje kontrolujące muszą ze szczególną troską dbać o jawność swoich działań i unikać sytuacji, w których ich działania mogłyby być postrzegane jako nieetyczne, a ich obiektywizm poddany w wątpliwość;
2. Rzetelności. Osiągnięcie celów przyjętych przez organizację wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania. Dlatego organizacje powinny podejmować zadania na miarę kompetencji i możliwości, wywiązywać się z umów i zobowiązań, dbać o wysoką jakość realizowanych działań;
3. Obiektywizmu. Monitoring jest metodą dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat zasad i efektów działania administracji publicznej i nie może być traktowany wyłącznie instrumentalnie, jako sposób udowadniania z góry założonej tezy. Oznacza to, że w swoich działaniach organizacja i jej przedstawiciele winni wyżej stawiać prawdę ponad doraźną skuteczność czy interes własnej organizacji;
4. Działania na rzecz dobra wspólnego. Monitoring jest elementem wpływania na poprawę funkcjonowania społeczności, a nie tylko narzędziem badawczym. Oznacza to, że nie powinien być, poza skrajnymi przypadkami, jedynie formą krytyki, ale próbą rozpoczęcia procesu negocjacji i wspólnych działań na rzecz poprawy istniejącej sytuacji.

Tak więc, jak kontrola społeczna nad instytucjami publicznymi może być pożyteczna, tak i należy przyglądać się uważnie działaniom instytucji kontrolnych. Chodzi bowiem o to, aby kontrola społeczna stała się stałym elementem funkcjonowania systemu funkcjonowania administracji publicznej. Powinna stać się dobrym obyczajem.

Literatura

- Frączak P. 2001. *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*. W: Warowicki M., Woźniak Z. Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Muncypium, Warszawa.
- Frączak P. 2002. *Szerokie rozumienie obywatelskiego nieposłuszeństwa*. W: Gliński P. i inni. Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor IFIS PAN, Warszawa.
- Frączak P. 2008. *Samokontrola i przejrzystość działań jako element walki z korupcją w trzecim sektorze*. W: Rymarowicz P., Wawręty R. Korupcja w ochronie środowiska. Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi, Oświęcim.
- Nowicki M., Fialova Z. 2000. *Monitoring praw człowieka*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.
- Rymsza A. 2007. *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*. W: Kazimierczak Tadeusz, Rymsza M. Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna ISP, Warszawa.
- Skrzypiec R. 2007. *Obywatelskie instytucje interwencyjne elementem procedur demokratycznego państwa prawa*. Nieopublikowana praca doktorska.
<http://www.ofop.engo.pl/x/297523>, <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/x/410512>,
<http://www.lgo.pl/>

Piotr Frączak

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
 piotr.fraczak@op.pl